

MIGRACIONES EN EL CONO SUR: POLÍTICAS, ACTORES Y PROCESOS DE INTEGRACIÓN. LOS CASOS DE URUGUAY, PARAGUAY Y CHILE

Susana NOVICK¹

■ **RESUMEN:** Este trabajo aborda la compleja relación entre dos procesos: las migraciones y la integración regional. Considerando que la integración del Cono Sur no es exclusivamente económica, los movimientos migratorios dentro del proceso son el aspecto socio-cultural esencial que posibilitará una profundización de la unión. En este trabajo nos planteamos hacer un análisis comparativo de las políticas migratorias de Uruguay, Paraguay y Chile a través del análisis de discursos jurídicos y políticos, vinculándolas con el proceso regional².

■ **PALABRAS-CLAVE:** MERCOSUR. Migraciones. Integración. Actores sociales.

Introducción

En un contexto internacional de profundos cambios surge en el Cono Sur una iniciativa de integración regional: el MERCOSUR³. Si bien este proceso se inició en la década de 1990

¹ UBA – Universidad de Buenos Aires. Instituto de Investigaciones Gino Germani, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas CONICET. Buenos Aires – Argentina – susananovick@yahoo.com.ar

² Este trabajo resume algunos hallazgos del proyecto UBACyT titulado: “La cuestión migratoria en la Argentina: procesos de transformación, integración regional, derechos y prácticas sociales”, Programación Científica 2011-2014.

³ Todos los autores acuerdan en la dificultad que presenta el examen de los procesos de integración regional en sus múltiples aspectos: a) los geográficos – local, nacional, regional e internacional –; b) el de los actores implicados – integración en la cúpula, integración en la base –; y c) las asimetrías – demográficas, económicas, sociales, políticas, culturales – que se observan en los países que intentan la integración. El estudio de las migraciones potencia la complejidad citada, pues las diversas dimensiones del fenómeno migratorio – culturales, geopolíticas, jurídicas, psicológicas, éticas, económicas, políticas,

bajo el impulso de grupos empresariales interesados en ampliar mercados – garantizando la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos –, su evolución lo ha ido perfilando como una alternativa de desarrollo tendiente a disminuir injusticias y desigualdades⁴.

En este trabajo nos proponemos abordar la compleja relación entre dos procesos: 1) las migraciones y la integración regional, uno de los más valiosos objetivos surgido durante la etapa de nuestra emancipación colonial⁵, que posee experiencias concretas – con resultados dispares y enfrentando intereses divergentes – desde la década de 1960⁶; 2) La integración del Cono Sur no es exclusivamente económica, sino que justamente sus recursos humanos son el elemento clave que garantiza dicha estrategia integradora. En esta perspectiva, los movimientos migratorios dentro del proceso de integración regional emergen como el aspecto socio-cultural esencial que posibilitará una profundización de la unión, dado que existe una larga tradición cultural y de intercambio de bienes y desplazamientos poblacionales en nuestros países desde hace más de un siglo⁷. Así, nos planteamos hacer un análisis comparativo de las políticas migratorias de Uruguay, Paraguay y Chile a través de la lectura de discursos jurídicos y políticos, vinculándolas con el proceso regional.

Para el análisis de la relación entre migración e integración, nos proponemos trabajar en dos dimensiones: a) la jurídica, a través de la recopilación de las normas de los países citados, entendidas como discursos políticos de características específicas; y b) la de los actores sociales, con la consideración

etc. – lo constituyen en un objeto de estudio de difícil aprehensión. Los reparos a tener en cuenta se incrementan cuando el proceso que analizamos está en pleno desarrollo y cada día adquiere inéditos rumbos. Así, por ejemplo, la reciente incorporación de Venezuela al bloque del Mercosur introduce elementos que sólo el enfoque histórico permitirá apreciar objetivamente.

⁴ Desde esta perspectiva, la propuesta del Mercosur ha representado la posibilidad de resistirse al ALCA. La “Cumbre de las Américas”, realizada en la ciudad de Mar del Plata, en noviembre del 2005, fortalece esta visión.

⁵ El Mercosur actualiza históricas aspiraciones de unidad política ideada por nuestros próceres durante el siglo XIX, como la Unidad Latinoamericana propuesta por San Martín y Bolívar.

⁶ Podemos citar: ALALC, mediante el Tratado de Montevideo, firmado el 18-2-1960, que en 1980 se transforma en ALADI; MCCA, mediante el Tratado General de Integración Centroamericana de Managua, firmado el 13-12-1960; la Asociación de Libre Comercio del Caribe, en diciembre de 1965, la que en 1972 se transforma en CARICOM; Grupo Andino 1966-1969, luego convertido en Comunidad Andina de Naciones (CAN) (MELLADO, 2009).

⁷ Para la Argentina, los datos de los censos nacionales (1869 a 2010) nos confirman que el porcentaje de inmigrantes limítrofes sobre el total de la población – alrededor de un 2,5% – se ha mantenido constante desde fines del siglo XIX.

de los discursos de los políticos y funcionarios involucrados en la formulación y aplicación de esas normas migratorias, a través de entrevistas realizadas mediante una guía de preguntas. El estudio de los discursos y normas nos permitirá transitar un sendero que en vez de tomar a priori ciertas categorías analíticas dadas y fijas (tales como “inmigrante”, “emigrante”, “refugiado”, “exiliado”, “desplazado”, etc.) nos posibilite comprender cómo las mismas categorías son construidas y reconstruidas en sus significados, en situaciones y circunstancias específicas.

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

Relacionando los tres planos hemos logrado una mirada global que nos muestra un proceso lento – y no exento de contradicciones – pero ascendente en la consideración de las migraciones como un elemento crucial para la realización efectiva de la integración. Comparando la dimensión jurídica con la subjetiva de los actores, es posible afirmar que en la primera se observa más profundamente la influencia del proceso de integración, en algún sentido “desnacionalizando” las políticas migratorias de cada país, así como una desterritorialización del concepto de ciudadanía. Donde los efectos parecen menos visibles es en las perspectivas de legisladores y funcionarios que interpretan el fenómeno casi exclusivamente mediante una óptica nacional.

Proceso de integración

De Sierra (2000) sostiene el carácter específico del MERCOSUR, pues es el único que adoptó el formato de “tratado marco”, inspirado en los modelos clásicos y en particular en la Comunidad Económica Europea, generando una fuerte tensión estratégica

con el modelo TLC/NAFTA en lo que hace a las relaciones América Latina-Estados Unidos de Norteamérica, de modo que abre una etapa de original refundación “latinoamericana” y se transforma en un instrumento de consolidación democrática.

Justamente, luego de la crisis política de Paraguay, en 1996, el MERCOSUR completó en 1998 su método de fortalecimiento de la democracia, pues ya no sólo se trata de afianzarla acelerando el desarrollo económico, sino también impidiendo o frenando los golpes de Estado (DABÈNE, 2000). En ese sentido, la experiencia de UNASUR, ante el intento de desestabilizar el gobierno de Evo Morales, en 2008, confirma la tendencia de visualizar la unidad regional como un instrumento para la defensa de las democracias en la región.

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

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

Asimismo, aparecen contradicciones permanentes en varios niveles: por un lado, en la preeminencia de los fines estrictamente comerciales (tarifas aduaneras externas, políticas macroeconómicas y comerciales comunes), manifiestos en la libertad absoluta de movimiento de los capitales frente a políticas que aún restringen el movimiento de las personas; y por otro lado, en el poder de decisión concentrado fundamentalmente en los gobiernos, empresas transnacionales y grandes grupos económicos locales, frente a la quasi ausencia de los sindicatos, de las organizaciones intermedias de la sociedad civil o de pequeños grupos locales.

Por otra parte, la coordinación de políticas macroeconómicas entre los países también produce conflictos dentro del marco regional. Así, en 1999, con la devaluación del real en Brasil, el MERCOSUR parecía llegar a su fin. Sin embargo, una voluntad política conjunta dispuso su relanzamiento. La energía puesta en la concreción del Parlamento del MERCOSUR, a pesar de los obstáculos, continúa esa línea de consolidación; así como su capacidad para incluir países con experiencias gubernamentales de diferentes tendencias ideológicas⁸.

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

El análisis de la dimensión socio-jurídica del MERCOSUR nos muestra algunas características: a) acentuados cambios y actualizaciones de las leyes fundamentales que rigen los diferentes países. En efecto, durante la década de 1990 y principios de la siguiente se han reformado muchas Constituciones Nacionales, lo que ha originado un flamante marco jurídico global que incorpora nuevos derechos, actores, concepciones e instituciones; b) una fuerte actividad regulatoria de los órganos del MERCOSUR, especialmente del Grupo del Mercado Común, en la que predominan las temáticas comerciales; c) si bien lo socio-poblacional representa un tema menos tratado, se observan avances en algunas áreas específicas (seguridad, educación, integración jurídica y políticas de salud), y aquí el Consejo del Mercado Común se percibe comparativamente más activo; c) escaso protagonismo de los poderes legislativos de cada uno de los países, tensiones con sus respectivos poderes ejecutivos y acciones más a la defensiva que propulsoras de iniciativas relacionadas con la integración regional. Los partidos políticos parecen otorgarle exigua importancia a la temática de

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

la integración, mientras las minorías carecen de representación (NOVICK, 2005)⁹.

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

Migraciones en el MERCOSUR

Se ha señalado que, si bien todo proceso de integración tiene efectos sobre la migración internacional¹⁰ y todavía no es posible evaluarlos adecuadamente, aquellos acuerdos que aspiran a crear mercados comunes contienen compromisos explícitos que propician la conformación de una ciudadanía comunitaria, exigiendo políticas migratorias más abiertas y flexibles (MARTÍNEZ PIZARRO, 2000). Un trabajo reciente sostiene que no existe una relación única y unívoca entre migración internacional e integración regional, sino que se trata de relaciones múltiples que incluyen temas variados y complejos (migración y comercio, adaptación e integración de migrantes, derechos humanos, etc.) en un contexto caracterizado por la coexistencia de políticas, normas y prácticas heterogéneas. Si bien en términos generales los acuerdos no han incluido la temática de la movilidad, se ha observado avances (especialmente en el MERCOSUR y en la Comunidad Andina de Naciones) que manifiestan una voluntad política de consolidar formas de cooperación que permitan “la integración facilitando la movilidad” (MARTINEZ PIZARRO; STANG ALVA, 2005).

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

¹⁰ En América Latina las migraciones internacionales han sido un factor esencial en su historia social, política y económica; y se han observado tres patrones migratorios: a) agotamiento indeclinable de la inmigración transoceánica (europea); b) moderada intensidad de la migración intraregional; y c) emigración continua hacia países desarrollados. La región – convertida en expulsora de población durante los últimos 30 años – exporta capital humano en condiciones de vulnerabilidad, con creciente participación femenina y generando un flujo importante de remesas. Por ello, esta emigración conlleva un factor de erosión de recursos humanos con consecuencias adversas para el desarrollo económico y social de nuestros países. En relación con las migraciones interregionales, más visibles desde la década de 1970, los trabajos de Patarra y Baeninger (2001) señalan que a los tradicionales movimientos fronterizos se agregan más recientemente, los movimientos entre metrópolis, especialmente entre San Pablo y Buenos Aires. Debe destacarse, sin embargo, que el Mercosur presenta grandes asimetrías poblacionales (MAGUID, 2001, 2005).

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

Las políticas migratorias que los países del MERCOSUR formulan con el objetivo de profundizar el proceso de integración regional ofrecen un complejo panorama, puesto que la política de cada uno de los países deberá respetar los objetivos de integración acordados y proyectarla en un área mayor a la de sus respectivos territorios nacionales. En relación con los acuerdos migratorios firmados se observan demoras en su aplicación: el acuerdo sobre residencia para nacionales de los mismos países miembros del MERCOSUR y asociados, firmado en diciembre del 2002, entró en vigencia en agosto de 2008¹¹.

Aspectos socio-institucionales y políticos

Habíamos apuntado el proceso de renovación de todas las Constituciones de los países del MERCOSUR¹² y consecuentemente el nuevo marco institucional generado para la comprensión de los procesos migratorios en la región. Una de las características de los citados cambios a nivel de las normas constitucionales fue la recepción de los acuerdos y convenios internacionales firmados por los Estados en las últimas décadas. Este reconocimiento de la normativa internacional ha originado que los países, de forma lenta pero sostenida, fueran ratificando

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

¹² La Constitución de Uruguay promulgada en 1967, fue reformada en 1989, 1994, 1996, 2004. La Constitución de Paraguay fue promulgada en 1992. La de Brasil, de 1988 fue reformada en los siguientes años: 1992, 1993, 1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007. La de Argentina de 1853, fue reformada en 1994. La de Bolivia, de 1896, fue reformada en: 1967, 1994, 2002, 2008. Y la de Chile, promulgada en 1990, ha sido reformada en 1991, 1994, 1997, 1999, 2000, 2001, 2003, 2005, 2007, 2008, 2009, 2010 y 2011.

la Convención Internacional para la Protección de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares¹³.

En los países latinoamericanos, las transformaciones acaecidas en sus patrones migratorios, en especial el cambio de roles – de países receptores a países emisores –, así como la lucha de las comunidades de residentes en el extranjero, desencadenarán políticas originales. Comienza un proceso por el cual se les concede a los emigrados el derecho al voto aunque no residan en el país, cambio que involucra ampliación, extensión y “desterritorialización” de la ciudadanía¹⁴. Paraguay reformó el artículo 120 de su Constitución Nacional para poder otorgarlo, derecho que recién se obtiene en noviembre de 2011¹⁵. Por otra parte, en Uruguay y Chile existe un intenso debate socio-político acerca de este tema, así como una amplia movilización de los emigrados, circunstancias que nos hacen pensar que en un corto o mediano plazo el derecho será también consagrado en estos países.

La perspectiva jurídica y la legislación migratoria: las experiencias en Uruguay, Paraguay y Chile

La Constitución uruguaya fue sancionada en 1967 y posteriormente reformada. Varios de sus artículos tratan directa o indirectamente la temática migratoria¹⁶. Sin embargo, las argumentaciones y exigencias sobre el estado físico y mental de los migrantes reproducen climas eugenésicos, así como una actitud de defensa o protección frente a potenciales daños o peligros.

La Constitución paraguaya fue promulgada en 1992, habiéndose incorporado amplios derechos, garantías y libertades fundamentales. Su artículo 140 establece que es un

¹³ La convención fue aprobada por la Asamblea de Naciones Unidas en diciembre de 1990 – después de diez años de tratativas –, y entró en vigencia a partir de julio de 2003, al lograr la ratificación de veinte Estados. En la actualidad son en total 57 los países en el mundo que la han ratificado. Sin embargo, a pesar de que su vigencia demoró trece años, ningún país central – receptor de inmigrantes – parece estar dispuesto a adherirse a ella.

¹⁴ Otorgaron derecho al voto los siguientes países: Argentina (1991); Bolivia (2009); Brasil (1965); Colombia (1961); Ecuador (2002); Perú (1979); Venezuela (1993).

¹⁵ El Poder Ejecutivo oficializó el voto de los paraguayos en el exterior, a través del decreto 7671, del 8 de noviembre del 2011, tras la enmienda adoptada en el referéndum constitucional del 9 de octubre de 2011.

¹⁶ Entre ellos, el artículo 37 dice: “Es libre la entrada de toda persona en el territorio de la República, su permanencia en él y su salida con sus bienes, observando las leyes y salvo perjuicios de terceros. La inmigración deberá ser reglamentada por ley, pero en ningún caso el inmigrante adolecerá de defectos físicos, mentales o morales que puedan perjudicar a la sociedad”.

país pluricultural y bilingüe; y se reconocen expresamente los derechos de los pueblos indígenas. En relación con la temática migratoria, sostiene su reglamentación por ley teniendo en cuenta los convenios internacionales¹⁷.

En Chile, el golpe de Estado que derroca a Salvador Allende, encabezado por el general Pinochet, suspende la Constitución de 1925 y elabora una nueva carta fundamental aprobada mediante plebiscito el 11 de septiembre de 1980¹⁸. El texto incluye derechos y libertades esenciales¹⁹ que el Estado chileno debe respetar, así como los consagrados en los tratados internacionales. Los extranjeros que obtuvieron carta de nacionalización en conformidad a la ley pueden adquirir la nacionalidad chilena²⁰.

El surgimiento y la gestación de la normativa uruguaya²¹ se caracterizan por ser el resultado del afianzamiento de su sistema democrático y la asunción de la coalición de centro-izquierda Frente Amplio, por primera vez en la historia – marzo de 2005 –, luego de 174 años de gobiernos ejercidos por los partidos Colorado y Nacional²².

Para el caso de Paraguay²³, contrariamente, la legislación se origina en un contexto de profunda crisis política como

¹⁷ El artículo 41 establece: “Las migraciones serán reglamentadas por la ley con observancia de estos derechos. El ingreso de los extranjeros sin radicación definitiva en el país, será regulado por la ley considerando los convenios internacionales sobre la materia. Los extranjeros con radicación definitiva en el país no serán obligados a abandonarlo sino en virtud de sentencia judicial”.

¹⁸ La Constitución entró en vigor, en un régimen transitorio, el 11 de marzo de 1981 y, en forma plena, el 11 de marzo de 1990. Si bien la norma emanada de la dictadura militar fue criticada por la clase política, finalmente a fines de 1980 fue aceptada como marco legal para el proceso político de transición. Su texto original contenía 120 artículos, con 29 disposiciones transitorias. La versión de septiembre de 2011 posee 131 artículos y 25 disposiciones transitorias.

¹⁹ El artículo 7º, referido al derecho a la libertad personal y a la seguridad individual explícitamente dice que “Toda persona tiene derecho de residir y permanecer en cualquier lugar de la República, trasladarse de uno a otro y entrar y salir de su territorio, a condición de que se guarden las normas establecidas en la ley y salvo siempre el perjuicio de terceros”.

²⁰ Capítulo II “Nacionalidad y ciudadanía”, artículo 10, inciso 3.

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

²² Frente Amplio, “Programa 2010 – 2015”. Aprobado por el V Congreso Extraordinario “Zelmar Michelini” realizado el 13 y 14 de diciembre de 2008. Disponible en: <<http://www.pvp.org.uy>>.

²³ Es uno de los países latinoamericanos que tiene una mayor proporción de su población viviendo en el exterior. Por otra parte, en la década de 1970 se amplía la frontera agrícola e involucra la expansión de campesinos brasileños en la provincia de Alto Paraná, limitrofe con Brasil. Si bien el movimiento de los “brasiguayos” continuó creciendo en la década de 1980, la información censal registra una retracción

consecuencia – entre otras causas – de la prolongada dictadura del general Stroessner (1954-1989). En las elecciones de 1993, triunfa Juan Carlos Wasmosy, el primer civil en gobernar Paraguay después de cuatro décadas de gobiernos militares. Durante el año 1996, se produce un grave conflicto institucional: el Presidente Wasmosy destituye de su cargo al Comandante en Jefe del Ejército, general Lino Oviedo, circunstancia que se conoció como la “Crisis de Abril” (STROMBERG, 1998).

En Chile²⁴, la normativa emerge durante una dictadura militar, consecuencia del golpe de Estado de 1973, caracterizada por la aplicación de drásticas medidas de seguridad interna y persecuciones políticas, régimen de facto que se mantiene en el poder hasta 1990.

La nueva ley migratoria uruguaya²⁵ puede incluirse en la generación de normas que adhieren al paradigma de los derechos humanos que hemos denominado “modelo integrador”. Por el contrario, la norma de Paraguay²⁶ puede catalogarse como una clásica ley que protege el nivel de empleo interno, defiende sus fronteras, impone una selección estricta de los migrantes, reconoce limitados derechos y le otorga al Estado un fuerte control social. Esa norma puede ser incluida en el modelo dual-expulsor (NOVICK, 2008), cercana a la ideología de los gobiernos militares y su percepción geopolítica de las migraciones. La norma chilena²⁷, por su parte, representa un claro momento histórico de

importante de ese contingente durante el periodo intercensal 1992-2002. Por otra parte, se destaca el caso de los nacidos en Argentina, consecuencia de muchas décadas de migración a ese país. La presencia de migrantes mercosureños es pequeña y ellos poseen un alto nivel educativo. Hasta 1990 su población emigraba casi exclusivamente hacia Argentina, pero en los últimos años eligen a Estados Unidos y España (PELLEGRINO, 2001).

²⁴ La migración europea disminuye desde mediados del siglo XX, y a partir de la década de 1990 y en forma sostenida se incrementa la inmigración proveniente de países latinoamericanos. Según el Censo de 2002, el total de inmigrantes ascendería a 184.464 personas. La información entregada por el Departamento de Extranjería del Ministerio del Interior, estima para el 2008, un total de 290.000 inmigrantes, siendo los peruanos la colectividad más numerosa, seguida por los argentinos y los bolivianos, respectivamente (STEFONI, 2011).

²⁵ Ley Nº 18.250, sancionada el 27 de diciembre de 2007, promulgada el 6 de enero de 2008. Publicada en el Diario Oficial el 17 de enero de 2008. Posee 84 artículos, organizados en 16 Capítulos. Incluye un Capítulo de delitos: Tráfico de Personas y trata de personas. La norma deroga normativa de 1890, 1932 y 1936.

²⁶ Ley Nº 978/96, sancionada el 3 de octubre de 1996, promulgada el 8 de noviembre de 1996. Posee 155 artículos, divididos en: un Título Preliminar, Título I, De la Inmigración (14 Capítulos); Título II, de la Emigración (4 Capítulos), Título III, Del retorno de nacionales y su protección en el exterior (4 Capítulos), Título IV, De la Organización administrativa y técnica (6 Capítulos). La norma deroga la Ley 470 del 15 de noviembre de 1974.

²⁷ Decreto Ley 1.094, publicado en el Diario Oficial el 19 de Julio de 1975. La última modificación se realizó por la Ley 19476 del 21/10/1996. Posee 96 artículos, divididos en cuatro Títulos. El título quinto

surgimiento de regímenes militares que visibilizan el fenómeno migratorio como de alta peligrosidad, que puede afectar el orden y la paz interna. Lo legislan desde una visión estrictamente policial y, más que otorgar derechos, la norma enumera prohibiciones, impedimentos, requisitos, etc., regulando la permanencia y expulsión de los extranjeros.

En relación con los derechos de los migrantes, la norma uruguaya explicita que el Estado reconoce y garantiza como derechos inalienables de las personas migrantes y sus familiares – sin perjuicio de su situación migratoria – el derecho a la migración, a la reunificación familiar, al debido proceso y acceso a la justicia e igualdad de derechos con los nacionales, sin distinción de clase alguna²⁸, comprometiéndose a implementar acciones para promover su integración socio-cultural y su participación en las decisiones de la vida pública. El esquema siguiente sintetiza el texto.

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

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

La norma paraguaya, con diferente técnica legislativa, no explicita los derechos, sino que enfatiza el tipo de migrantes que el Estado necesita – recursos humanos calificados, extranjeros con capital, agricultores, etc. –, las actividades que se consideran

corresponde a las disposiciones transitorias. La norma deroga normativa de 1918 y de 1959, con sus respectivos reglamentos.

²⁸ El artículo 1 dice: “...sin distinción alguna por motivos de sexo, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión pública o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición”.

“útiles al desarrollo del país”²⁹; así como los requisitos administrativos, jurídicos y sanitarios que deben reunir para acceder al estatus legal. No obstante, se establece que los que obtengan una residencia permanente “gozarán de los mismos derechos y tendrán las mismas obligaciones que los paraguayos” con las limitaciones impuestas por las leyes. La migración de trabajadores fronterizos y de zafra posee un tratamiento especial: fuerte control estatal de permanencia, relevamiento de las zonas donde se produce y posterior planificación para proteger el pleno empleo.

La norma chilena, basada en la ideología de la seguridad nacional, formula una política restrictiva respecto del ingreso y permanencia de extranjeros, a quienes solo les permite ejercer actividades si poseen un contrato de trabajo, e impone tantos obstáculos burocráticos y condiciones difíciles de cumplir para lograr la residencia legal, que finalmente arroja a los migrantes a una situación de vulnerabilidad extrema.

¿Qué espacios institucionales involucrados en el fenómeno citan las normas? En el caso de Uruguay, el Ministerio del Interior es el encargado de la aplicación de la política (habilita lugares, otorga residencias, expulsa personas, etc); explicitándose las funciones de la Dirección Nacional de Migración (DNM) y del Ministerio de Relaciones Exteriores. Se constituye un órgano asesor de políticas migratorias: la Junta Nacional de Migración, integrada por representantes de los ministerios del Interior, Relaciones Exteriores, y Trabajo y Seguridad Social³⁰. Asimismo, se crea el Consejo Consultivo de Migración constituido por las organizaciones sociales y gremiales relacionadas con la temática, cuya función será asesorar a la Junta. Aquí vemos plasmado en el discurso jurídico un nuevo proceso que ha ido incorporando actores sociales – especialmente de la sociedad civil –, voces que son tenidas en cuenta a la hora de formular la política.

La ley paraguaya, por su parte, describe detalladamente las funciones de la Dirección General de Migraciones (DGM), dependiente del Ministerio del Interior, especialmente dedicadas

²⁹ Son consideradas “útiles” las siguientes actividades: ensanchar la frontera agropecuaria, incorporar tecnologías, generar empleos a trabajadores nacionales, incrementar la exportación de bienes y servicios, reducir las importaciones e instalarse en regiones de baja densidad poblacional.

³⁰ A este nuevo espacio se le asignan importantes funciones como coordinador, dinamizador y promotor de las políticas migratorias, no solo respecto de los inmigrantes, sino también acerca del “retorno de uruguayos, de la vinculación con compatriotas en el exterior, y de poblaciones con alta propensión migratoria.

al control de la permanencia, entrada y salida de extranjeros. El Instituto de Bienestar Rural es citado en relación con la inmigración colonizadora.

La legislación chilena le otorga al Ministerio del Interior³¹ – Departamento de Extranjería y Migración – competencia para intervenir y decidir sobre visaciones, prórrogas, expulsiones, así como proponer la política migratoria nacional y organizar el Registro Nacional de Extranjeros. Por su parte, la Dirección General de Investigaciones³² controla el ingreso y salida de los extranjeros y las denuncias sobre las infracciones.

Con referencia a las huellas que el proceso de integración regional ha dejado en los textos, sólo las hallamos en el caso del Uruguay: a) al establecer que “los ciudadanos de los Estados miembros del MERCOSUR y Estados asociados” podrán solicitar también la condición de migrantes temporarios; b) al puntualizar las funciones de la Junta Nacional de Migración: “Promover la adopción de decisiones que favorezcan el proceso de integración regional en relación con las migraciones intra y extra zona”. Y en el decreto reglamentario³³, cuando establece que el plazo de permanencia de los nacionales de los países del MERCOSUR y Estados Asociados se regirá por los acuerdos firmados y ratificados por el Uruguay.

Las normas de Uruguay y Paraguay poseen categorías similares de admisión: residentes – permanentes y temporales – y no residentes (turistas, tripulantes de barcos, periodistas, artistas, estudiantes, etc.); siendo el ánimo de permanecer o no en el territorio el criterio que determina la categoría. Para la norma uruguaya, aunque el inmigrante esté en condiciones de irregularidad, tendrá acceso a la justicia, la salud y la educación. En la ley paraguaya los “ilegales” no solo tienen prohibido ejercer tareas remuneradas, sino que tampoco se les puede proporcionar trabajo o alojamiento. La ley chilena, por su parte, admite la categoría de residentes oficiales (miembros del cuerpo diplomático y consular), y otros residentes (residente sujeto a contrato, residente estudiante, residente temporario y

³¹ Será el Departamento de Extranjería del Ministerio del Interior, denominado ahora Departamento de Extranjería y Migración, quien va a aplicar y vigilar directamente el cumplimiento de las normas del decreto ley y su reglamento.

³² En aquellos lugares en que no haya unidades de Investigaciones, Carabineros de Chile cumplirá dichas funciones. Sin embargo, en los puertos de mar en que no existan dichas unidades, ellas serán cumplidas por la Autoridad Marítima (artículo 10).

³³ Decreto 394/2009, del 24 de agosto de 2009, reglamentario de la ley de migraciones 18.250.

residente con asilo político o refugiado³⁴), explicitando estrictas medidas de visación y plazos. Numerosos son los impedimentos para ingresar y extensas las sanciones previstas por la norma³⁵. Asimismo, decretada la expulsión, el extranjero afectado permanecerá privado de su libertad en un establecimiento carcelario. Al igual que la ley paraguaya, la norma chilena prohíbe el trabajo de los inmigrantes “irregulares”, así como su hospedaje.

Las normas de Uruguay y Paraguay tienen capítulos dedicados a sus compatriotas emigrados, promueven su retorno, otorgan franquicias para la introducción de bienes y fomentan la firma de convenios con los Estados en los cuales residan sus connacionales, exigiéndose el principio de reciprocidad. En el caso de Uruguay será el Ministerio de Relaciones Exteriores el encargado de coordinar, planificar, programar y ejecutar la política nacional de vinculación y retorno a través del Servicio Exterior, considerando las sugerencias que emitan los Consejos Consultivos: asociaciones de la sociedad civil, representativas de los uruguayos en el exterior “cuyo cometido central será la vinculación con el país en sus más diversas manifestaciones”, organizadas en base a principios democráticos, y a las cuales el Estado – a través de sus misiones diplomáticas y oficinas consulares – las reconocerá como tales y les brindará el apoyo que le sea requerido³⁶. Para el caso de Paraguay³⁷, la ley de migraciones le otorga al Poder Ejecutivo la función de promover el retorno de los paraguayos y ayudarlos para allanar los obstáculos que pueda presentar su reasentamiento en el

³⁴ Una Comisión de Reconocimiento asesorará al Ministerio del Interior en el otorgamiento y revocación de la visación de residente con asilo político o refugiado (artículo 40 bis).

³⁵ Como ejemplo de la estricta política formulada, véase el artículo 75: “Las autoridades dependientes del Ministerio del Trabajo y Previsión Social deben denunciar, al Ministerio del Interior o a los Intendentes Regionales o Gobernadores Provinciales en su caso, cualquiera infracción que sorprendan en la contratación de extranjeros. Si se estableciere que ha existido simulación o fraude en la celebración del contrato de trabajo del extranjero, para que se le otorgue la respectiva visación, se aplicará a éste la medida de expulsión del territorio nacional, sin perjuicio de formularse el requerimiento o la denuncia a la Justicia Ordinaria”. La norma también prevé sanciones para empleadores y funcionarios.

³⁶ Según el decreto reglamentario de la ley de migraciones, las oficinas consulares llevarán un registro de los Consejos Consultivos y Asociaciones de uruguayos, comunicando cuando se creen nuevas. Asimismo, los uruguayos residiendo en el exterior podrán declarar los nacimientos de sus hijos dentro de los 180 días siguientes al parto ante los Agentes Consulares de la República con jurisdicción.

³⁷ En 1993, tres años antes de la sanción de la ley, se creó la Secretaría de Desarrollo para repatriados y refugiados connacionales dependiente de la Presidencia de la República (Ley 277/93 sancionada el 28 de junio de 1993 y promulgada el 9 de julio de 1993). La citada Secretaría tiene por atribuciones: definir políticas y estrategias; estudiar los fenómenos de la migración. Posee la siguiente estructura: Secretario Ejecutivo, Dirección de repatriados y refugiados connacionales, Dirección de desarrollo humano y seguridad social, Dirección de planeamiento y asistencia de asentamientos humanos.

territorio nacional. Sin embargo, sólo se realizará de acuerdo a las necesidades y posibilidades de incorporar recursos humanos que ofrezcan la ejecución de planes de desarrollo nacional. Las embajadas, en coordinación con la DGM, llevarán un registro actualizado de ciudadanos paraguayos en el exterior, a fin de informarles sobre las posibilidades concretas de regresar al país. La ley chilena, por su parte, no legisla sobre el tema.

Los momentos históricos puntuales en que emergen cada una de las leyes estudiadas, así como el clima ideológico en que se debatieron, explican en parte alguna diferencias entre ellas: a) sólo la ley uruguaya posee un capítulo dedicado a los delitos asociados al proceso migratorio – tráfico y trata de personas –; b) la norma paraguaya construye al inmigrante indocumentado como “ilegal”, mientras la norma uruguaya lo construye como “irregular”, así como la ley chilena. Sin embargo, a pesar de las dispares consecuencias que estas construcciones originan en la vida de los migrantes, subyace en todas la idea de que la migración es un problema social; c) las causales de rechazo son mucho más amplias en la ley paraguaya – enfermedades, antecedentes penales, carencia de profesión, oficio o medios de vida, etc. –; en la chilena se agregan otras, como agitadores sociales, activistas contra la seguridad, la soberanía nacional o el orden público; mientras la ley uruguaya incorpora actos de “genocidio, crímenes de guerra o delitos de lesa humanidad”; d) las causales de expulsión son más extensas en las leyes paraguaya y chilena³⁸.

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

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

³⁸ Véase cuan restrictiva resulta la norma: “Los extranjeros en situación irregular que no presenten solicitud para regularizar su condición, dentro del plazo señalado en el artículo 1° transitorio, deberán ser despedidos de su empleo u ocupación. Esta circunstancia se considerará como causal legal de despido para todos los efectos, sin que pueda el afectado impetrar indemnización, cualquiera que sean las estipulaciones del respectivo contrato de trabajo. Además, se dispondrá su expulsión del territorio nacional” Disposiciones transitorias, artículo 3°.

los convenios internacionales firmados. La norma paraguaya, por su parte, refleja una sociedad inmersa en una crisis de legitimidad, con huellas de autoritarismo, muy preocupada por su soberanía territorial así como la protección del nivel de empleo interno; intentando retener y repatriar a sus connacionales. Al Estado se le concede un fuerte rol de disciplinamiento social. La norma chilena de neto corte autoritario refleja claramente el conflicto y enfrentamiento político que se ha vivido en el país, e enfatiza el rol del Estado como garante de la paz interna, en la cual los extranjeros son construidos como potenciales agresores de la sociedad. No es extraño entonces hallar en su texto una ausencia de política tendiente a promover la migración.

Perspectiva desde los actores

Como parte de nuestro trabajo de investigación nos interesaba indagar qué pensaban, cómo interpretaban el fenómeno y qué acciones concretas habían realizado algunos actores sociales que asumieran directo interés por la temática migratoria. Así, nos propusimos realizar entrevistas a funcionarios y políticos³⁹, quienes podrían aportar una visión más subjetiva – sus creencias, sentimientos, actitudes, percepciones, experiencias pasadas e intenciones futuras –, reflejando facetas que otras fuentes de datos no pueden revelar. Aunque existen limitaciones en este tipo de instrumento, es indudable que tiene una potencialidad insustituible en la investigación social acerca de las motivaciones y expectativas de los sujetos (CANNEL; KAHN, 1979). La entrevista es valiosa en la medida que puede dar cuenta de la vivencia individual del informante (manifiesta o latente), permitiendo al investigador conocer sus condicionamientos ideológicos y la forma social de la estructura de su personalidad (ALONSO, 1998).

El material recogido en los encuentros es muy rico y extenso, pero, dadas las limitaciones que el presente trabajo debe respetar,

³⁹ Las entrevistas fueron realizadas en cada uno de los países entre marzo y abril del 2008: dos en Uruguay (a la Presidenta de la Cámara de Diputados y a un funcionario del Ministerio de Relaciones Exteriores), cuatro en Paraguay (tres diputados y un funcionario de la Dirección General de Migraciones) y dos en Chile (funcionario del Ministerio de Relaciones Exteriores – Dirección de Política Consular – y una funcionaria de la OIM). La guía de entrevistas abordaba las siguientes dimensiones: a) Aspectos personales: caracterización sociodemográfica y caracterización del puesto; b) Aspectos institucionales: competencias institucionales, uso de datos y percepciones y vínculos con medios de comunicación y otros actores institucionales; c) Política migratoria: periodización de la política, su relación con la dinámica política general, posición en organismos internacionales, percepción y efectos del proceso de integración en la política. Anticipamos las limitaciones del análisis dado el pequeño número de entrevistas realizadas.

analizaremos sólo seis ejes que atraviesan los discursos de todos los entrevistados en los tres países.

Volumen y características de los flujos (emigrados e inmigrantes)

1. En el Uruguay existe conciencia de la importancia social del creciente flujo de emigrados⁴⁰; y si bien surgieron algunas experiencias de políticas públicas al momento de la recuperación de la democracia, será con la asunción del gobierno del Frente Amplio cuando el Estado asume un rol protagónico al decidir organizar a los uruguayos que viven en el exterior; quienes son percibidos como diferentes de otros flujos latinoamericanos: “Son una colonia muy estructurada en redes, con procesos asociativos super novedosos, [...] es una migración en familia [...] recrea mucho las pautas culturales, identitarias, se mantiene permanentemente vinculado al país” (Funcionario, Uruguay). La visión aportada por la legisladora⁴¹ sintetiza la preocupación de la clase política sobre la emigración de personas calificadas, relacionando este proceso con un aumento de la dependencia.

2. De forma coincidente, en Paraguay, los legisladores alertan sobre los efectos negativos de la emigración. Uno de ellos habla de éxodo y de la crisis que producen al dejar al país sin recursos humanos indispensables⁴². Pero a diferencia de la emigración uruguaya “en familia”, la paraguaya se caracteriza por ser de hombres y mujeres solos – que buscan formar nuevas parejas –, donde los roles tradicionales parecen trastocarse: mujeres que se sacrifican y envían remesas “...y el marido termina aquí gastándola, viviendo una buena vida...” (Legislador 1, Paraguay).

La clase política se queja de la incertidumbre que existe en relación con los datos disponibles y acusa al “oficialismo colorado” de minimizar las nefastas consecuencias sociales de la emigración – de jóvenes y mujeres –, que para algunos reviste carácter dramático “[...] si no tomamos en serio el tema migratorio [...] dentro de diez años estaremos viviendo un colapso social” (Legislador 2, Paraguay)⁴³.

⁴⁰ De las entrevista surge, sin embargo, que no se disponía de información exacta acerca del número, pero sí se percibía que el porcentaje era muy elevado en relación con la estructura demográfica del país.

⁴¹ Miembro del Frente Amplio.

⁴² Miembro del Partido Patria Querida.

⁴³ Miembro del Partido Patria Querida.

En relación con la inmigración, se sostiene – con visiones antitéticas – que uno de los problemas poblacionales que enfrenta el Paraguay es el de los “brasiguayos”. Un legislador la percibe casi como una invasión:

[...] están ocupando así de a poco, van avanzando hacia la zona central [...] De hecho afecta la economía, afecta a la población en general porque luego estos ciudadanos que vendieron las tierras van a otros asentamientos o de repente vienen a engrosar los cinturones de pobreza en las ciudades (Legislador 3, Paraguay)⁴⁴.

Esta perspectiva la comparte el funcionario de la Dirección General de Migraciones, quien asegura que el diálogo con el país vecino es el camino más fructífero para la resolución de esta problemática asociada a la “seguridad nacional [...] a lo económico, para tributación, para salud pública, para todas las actividades [...]”.

Otro legislador, sin embargo, señala las contradicciones entre el gobierno nacional y los gobiernos locales:

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

3. Dos perspectivas aportan los entrevistados chilenos: uno enfatiza la emigración y el otro la inmigración. El funcionario del Ministerio de Relaciones Exteriores dice: “[...]es una gran preocupación, la comunidad en el exterior, cerca del millón de chilenos que tenemos afuera, que es básicamente nuestro vacío migratorio más importante y por supuesto el tema del compromiso de los temas internacionales” (Funcionario 1, Chile). La funcionaria de la OIM, por su parte, diferencia flujos: a) peruanos y bolivianos que llegan buscando mejorar sus condiciones económicas; y b) argentinos y ecuatorianos, de perfiles profesionales más cualificados, que se insertan de otra manera en la sociedad; y sostiene que: “aquí, en Chile, [...] somos un polo de atracción, la migración ha aumentado y va a seguir aumentando” (Funcionaria 2, Chile).

⁴⁴ Miembro del Partido Liberal Radical Auténtico.

Legislación migratoria y política migratoria

1. En Uruguay la temática pone al descubierto tensiones, contradicciones e históricos reclamos:

¿Qué había en el país sobre políticas migratorias? Un conjunto de disposiciones del gobierno militar, de la década del 30, inspiradas en el código de Mussolini, de hostilidad hacia el que venía, pero no había nada dispuesto hacia el que se iba [...] no nos importaba [...] 13, 14% de población residente en el exterior y no había ninguna disposición que regulara esa población. Eso, a partir de la Ley de Migraciones, se empieza a cambiar [...] (Funcionario, Uruguay).

La visión parlamentaria coincide en evaluar positivamente la nueva ley migratoria.

No obstante, emerge claramente una mirada crítica de la evolución de las políticas migratorias:

O sea que ni siquiera hubieron políticas de ingreso poblacional cuando se necesitó poblar y construir el país [...] la crisis de los 50 [...] ahí el Uruguay no hizo ningún tipo de política y la gente se fue; la tesitura del Estado fue un poco “el que se va, se jode”; entonces, Uruguay es un país pensado con una puerta que giraba para un solo lado: para irte. Ahora tenemos que girarla para el otro lado (Funcionario, Uruguay).

Desde el Parlamento se defiende la necesidad de que las políticas sean multisectoriales. “[...] [es necesario] hacer una coordinación en el trabajo, desde las distintas esferas del Estado e inclusive organizaciones sociales” (Legisladora, Uruguay).

2. Para el caso de Paraguay, el funcionario plantea la necesidad de incorporarle nuevas temáticas a la ley vigente, sancionada durante la década de 1990:

En líneas generales yo creo que es una ley que esta adecuada para esta época [...] lo que hay que modificar es justamente la creación de una Dirección de Asuntos Internacionales [...] Estamos enviando al Poder Ejecutivo un proyecto de política migratoria a nivel nacional que contempla la creación de una Comisión Nacional de Migraciones [...] que la van a integrar todas las instituciones involucradas.

Las profundas críticas no apuntan sólo al pasado, sino también a la actualidad: la ausencia del Estado, la omisión y

los errores de la política y sus efectos en el agravamiento del proceso de emigración, etc. Uno de los entrevistados relaciona este complejo panorama con la necesidad de realizar una reforma agraria y un catastro:

[...] creemos que la política de gobierno tiene que ser mucho más fuerte [...] no se respeta el precepto constitucional que establece la prioridad de mano de obra nacional [...] y hay empresas que contratan solamente extranjeros [...] hay algunos estudiosos y militares que hablan de la inmigración brasilera, o sea hablan de una nueva expansión geopolítica brasilera territorial y política [...] (Legislador 3, Paraguay).

El funcionario entrevistado, por su parte, se muestra más satisfecho y plantea acciones concretas: “Hoy día estamos hablando de un proyecto de regularización migratoria con la República de Brasil y entonces, en estas instancias, nos acompaña gente de cancillería, porque son los expertos en negociación internacional” (Funcionario, Paraguay)⁴⁵.

3. Ambos entrevistados en Chile sostienen que existieron varios intentos para derrogar la ley de migraciones de Pinochet y que por diferentes circunstancias no se logró obtener ese objetivo. “Patricio Aylwin elaboró con la ayuda de la OIM un proyecto de ley sobre migración. Este proyecto fue presentado por el ejecutivo al poder legislativo pero el poder legislativo ni siquiera lo trató en Comisión” (Funcionario 1, Chile). No obstante, ambos señalan que los gobiernos democráticos han formulado diferentes iniciativas que implican un reconocimiento de los derechos de los migrantes, como la ratificación de los instrumentos internacionales, los procesos de regularización implementados y un proyecto de ley sobre trata de personas.

Visiones partidarias del fenómeno migratorio

1. Para el caso de Uruguay detectamos dos imágenes: el funcionario afirma que el Frente Amplio ha sido la fuerza política que por primera vez ha tenido en cuenta a los emigrados y ha diseñado una política exitosa. La percepción de la legisladora es menos contundente: considera que la toma de posición frente al

⁴⁵ Recientemente, a través del Decreto 8373 del 3 de febrero de 2012, se reglamentó la Ley 4429 que regulariza la residencia de extranjeros en situación migratoria irregular en el Paraguay.

problema es más individual – de cada uno de los militantes y a partir de experiencias propias – que institucional.

2. En Paraguay, el escenario exhibe matices:

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

3. En Chile, ambos entrevistados sostienen que, a pesar de los intentos y de cierta voluntad política de los partidos de la Concertación, la temática migratoria no forma parte de la agenda pública pero sí de la agenda de gobierno: “[...] sobre todo a partir de la gestión de la Presidenta Bachelet en donde luego de un período de discusión el tema migratorio ha tomado parte de la agenda y forma parte del plan de gobierno y está escrito formalmente como una materia de trabajo” (Funcionario 1, Chile).

Voto en el exterior

1. Tanto en Uruguay como en Paraguay, el tema de la ampliación de la ciudadanía al momento de las entrevistas constituía un debate pendiente y con muchos puntos en común: las fuerzas políticas más conservadoras se niegan a otorgar el derecho al voto pues temen que lo hagan en contra de sus partidos: “[...] lo planteó el gobierno, y la oposición no lo quiere dar [...] y por el mismo problema, porque tenés una oposición que te bloquea la mayoría necesaria para cambiar la reglamentación” (Funcionario, Uruguay).

2. En Paraguay, por su parte, existen coincidencias de varios partidos políticos y se legitima el derecho fundado en el aporte económico y la movilización:

[...] la comunidad paraguaya, estas comunidades virtuales están juntando treinta mil firmas para hacer una solicitud popular [...] ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos para exigir al Estado paraguayo que le reconozca el derecho al voto en vista a que el mayor ingreso de divisas al Paraguay se reporta a través de las remesas enviadas. Son 650 millones de dólares, superando los 500 millones de la soja y los 450 millones de la carne [...] (Legislador 2, Paraguay).

Otro entrevistado agrega:

El Partido Liberal Radical Auténtico iba con el proyecto de incorporar en la Constitución Nacional la posibilidad del voto de los paraguayos en el extranjero y con una visión absolutamente mezquina los Colorados, al contrario, incorporan una restricción que hasta hoy día está, el artículo 120 de la Constitución Nacional [...] se crea una especie de segregación hacia los paraguayos; [...] pero estoy viendo con mucha satisfacción que el Patria Querida propone que los paraguayos puedan votar en el extranjero, el UNACE también, y también grandes sectores del Partido Colorado (Legislador 3, Paraguay).

En 2011, finalmente, se ha modificado la Constitución y se ha otorgado el derecho al voto.

3. En Chile, el debate en relación con el voto de los emigrados continúa como materia pendiente. Los partidos más conservadores sostienen que se les debe otorgar el voto solo a aquellos que mantengan algún vínculo con el país, es decir que no hayan estado viviendo en el exterior por mucho tiempo. El argumento – de impronta nacionalista – sostiene que no podría votar aquel que por su alejamiento desconoce qué es bueno para el país. Los partidos de la Concertación postulan voto para todos, pero carecen de convicción.

Migraciones en el MERCOSUR

1. En Uruguay, la experiencia integradora es intensa y muy valorada por el funcionario:

[...] la libre circulación. es una temática que está asumida institucionalmente en el MERCOSUR. Nosotros hemos fortalecido muchos espacios políticos, como la Conferencia Sudamericana de Migraciones [...] en algunas cosas somos un país chico, la escala nos permite tener creatividad, y eso nos posibilita liderar algunos procesos como el fortalecimiento político de la Conferencia.

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

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

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

2. En Paraguay, aunque todos los legisladores se expresan muy esperanzados acerca del Parlamento del MERCOSUR, el proceso se percibe con más dificultades. No solo se asocia con cuestiones comerciales, sino que emergen fuertes denuncias sobre corrupción y contrabando, afirmándose que el proceso va a ser muy lento, aunque se acepta que el MERCOSUR puede acelerarlo:

La migración para nosotros, los paraguayos, es un problema, o sea, la libre circulación es una linda frase [...] circular nuestros productos dentro de Brasil [...] realmente tenemos muchos problemas, principalmente con la carne y con la soja, nos detienen las mercaderías [...] En Argentina tenemos el mismo problema [...] (Legislador 1, Paraguay).

Registramos una posición que describe logros y frustraciones:

[...] no existe posibilidad de desarrollo para el Paraguay sin el MERCOSUR [...] el tema del reconocimiento de los aportes jubilatorios, creo que eso es quizás la norma mas importante que hemos tenido hasta ahora y ha sido ya ratificada por los parlamentos de los cuatro países. De hecho tenemos al primer jubilado del MERCOSUR que es paraguayo, que trabajaba en Argentina [...] yo creo que es absolutamente necesario formular políticas que garanticen la libre circulación al interior del MERCOSUR [...] Porque nos parece que el MERCOSUR ha fracasado... porque ha sido manejado por las burocracias. Nosotros tenemos más de 500 normas en el MERCOSUR, y solamente un cuarto han sido aprobadas por todos los congresos (Legislador 2, Paraguay).

Cuando se indaga acerca del avance de las cuestiones migratorias en el MERCOSUR surge nuevamente una profunda inquietud por las potenciales amenazas al territorio nacional:

[...] a la presencia masiva de extranjeros [brasileros], eso es lo que cala más fuerte en estos momentos aquí, verdad, el tema de las ocupaciones [...] es que miles de extranjeros aquí en condiciones irregulares, sin documentos, y que vienen y muchas veces con autoridades [...] ellos hacen lo que quieren en nuestro país y son cuestiones que preocupan (Legislador 3, Paraguay).

La imagen de los extranjeros como invasores surge claramente y exhibe cuán profunda ha sido la influencia de la ideología de la “seguridad nacional” en nuestros países.

No obstante, el funcionario entrevistado detalla algunos progresos:

“[...] lo que hoy día se está tratando es de compatibilizar las normas migratorias. Hay un acuerdo para facilitar el desplazamiento y especialmente la residencia de los Mercosurianos. Hoy día se habla de ciudadanos del Mercosur. Y hemos conseguido ampliar los documentos para viajes dentro del MERCOSUR, [...] estos acuerdos sobre residencia son muy importantes porque facilitan los trámites [...]y alguna vez se podrá llegar a un Pasaporte Comunitario como es en Europa [...]”. Respecto de las limitaciones del proceso de integración agrega: “Y bueno [...] siempre hay un poquito de descreimiento en estas asociaciones [...] y yo creo que también la cultura europea es superior a la nuestra, eso incide en el proceso de integración, es mi punto de vista [...]” (Funcionario, Paraguay).

3. En Chile descubrimos diversas perspectivas: a) la que reconoce el avance de la temática migratoria gracias al proceso de integración regional, expresada por el funcionario:

[...] hay una voluntad cada vez más notable, [...] y eso creo que es una de las grandes aportes que el MERCOSUR hace al concierto regional y al concierto internacional. Lo que hace falta es darle el soporte normativo, político, institucional, financiero [...] y formar los equipos humanos para que se hagan cargo (Funcionario 1, Chile).

b) La que si bien registra el aporte del proceso de integración, enfatiza la importancia de otras instancias regionales:

“El proceso del MERCOSUR es más técnico, es mas formal en los aspectos de los Ministerios del Interior, de las visas, de los acuerdos bilaterales [...] pero en la Conferencia Sudamericana de las Migraciones en donde están todos los países sudamericanos” (Funcionaria 2, Chile).

Acciones realizadas o a realizar

1. Diversas y profundas son las transformaciones que se observan en las políticas migratorias uruguayas. El funcionario nos informa que para los emigrados crearon un escenario institucional – la Dirección General para Asuntos Consulares y Vinculación, en el ámbito del Ministerio de Relaciones Exteriores⁴⁶ –, y uno virtual – un portal en Internet – con un grado altísimo de accesibilidad:

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

⁴⁶ Asimismo, mediante el Decreto 357/008, del 23 de julio de 2008, se crea la Oficina de Retorno y Bienvenida, dependiente de la Dirección General para Asuntos Consulares y Vinculación, del Ministerio de Relaciones Exteriores.

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

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

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

La experiencia no posee en todos los países la misma intensidad ni la misma temporalidad:

[...] hay procesos que han sido super rápidos y novedosos, como los compatriotas que residen en Galicia, donde hay una convivencia muy buena, incluso es el lugar donde tienen menos amenaza de deportación [...] Pero en Estados Unidos, por ejemplo [...] nosotros tenemos identificadas y localizadas las colonias, pero cuesta mucho mantener el nivel asociativo porque la gente tiene miedo, por la política de persecución migratoria (Funcionario, Uruguay).

En la Argentina, dado el carácter masivo de la emigración, cuesta mucho más generar una política concreta e inclusiva:

[...] frente a los 120 o 140 mil que hay en Argentina [...] desde presos en las cárceles hasta hombres de fortuna. Tenés organizaciones de murga, culturales, representaciones políticas, gente del Partido Nacional, del Frente Amplio [...] Hay catorce programas de radio que están conducidos por compatriotas: desde comunitarias

muy prestigiosas hasta formales [...] Son radios y programas muy escuchados. En los foros electrónicos [...] una cadena de unos cuantos miles de direcciones electrónicas donde se vierte la información del Consejo Consultivo, luego se saca un boletín mensual [...] varios miles que se reparten. Después tenés las asambleas, que normalmente la gente sabe, se hacen el segundo sábado de cada mes, y después lo que funciona más es el boca a boca [...] (Funcionario, Uruguay).

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

El retorno constituye la otra cara de la política:

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

2. Para Paraguay, los legisladores plantean algunas acciones necesarias. Así, ante la falta de datos sobre el volumen de los emigrados: “[...] vamos hacer un esfuerzo para que en el próximo censo se haga también en los consulados y embajadas a nivel global y poner fondos y partidas presupuestarias para hacerlo, eso es lo primero que deberíamos hacer”. Y sobre el acceso a la ciudadanía:

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

tenemos una ley de nacionalidad que haga un conjunto sistemático y coherente de todas las normas de nacionalidad (Legislador 2, Paraguay).

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

El funcionario, por su parte, nos informa que la Dirección General de Migraciones ha formulado una política de inclusión:

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

3. En Chile, el funcionario enumera una larga lista de acciones que el gobierno ha implementado desde la recuperación de la democracia: a) desarrollo de programas y vínculos con ONGs, con entidades de la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales, instituciones de la iglesia y fundamentalmente con las asociaciones chilenas en el exterior.

Esta Dirección tiene un trabajo permanente y edita publicaciones y tiene un espacio de poder orientado y dirigido a las comunidades y organizaciones chilenas en el exterior que son... entre 850 y 900 organizaciones [...] se ha tomado la decisión este año de conformar el Comité Interministerial para la política de vinculación con los nacionales en el exterior.

b) desarrollo de actividades con los diferentes espacios públicos:

[...] coordinación de materias legislativas con el Ministerio de la Presidencia; con el Ministerio de Gobierno temáticas de ciudadanía; con el Ministerio de Trabajo referido a convenciones, seguridad social y de tipo laboral; con el Ministerio de Educación al desarrollo de programas culturales; y con el Ministerio de Salud referido al

acceso a los beneficios sociales. En el Ministerio del Interior existe el Comité Interministerial de Política Migratoria que coordina diferentes acciones (Funcionario 1, Chile).

Notas finales

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

i) La evolución del tratamiento de las cuestiones migratorias a nivel latinoamericano presenta avances y retrocesos. Entre los primeros podemos incluir: a) el hecho de que la Convención Internacional para la Protección de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares fuera reconocida y puesta en vigencia por catorce países; y, si bien contenga declaraciones formales que muchas veces no llegan a cristalizarse en la vida cotidiana de los migrantes, otorga una protección real a la que se puede acudir. La circunstancia de que algunos de éstos sean países receptores – como Chile y Argentina – nos obliga a valorizar aún más este progreso; b) la ampliación de la ciudadanía en trece países que han otorgado el derecho al voto a sus emigrados aunque ellos no residan en sus países de origen. En aquellos que aún no lo han consagrado se observan debates y acciones dinamizadoras que posibilitan pensar en una obtención a corto o mediano plazo; c) la entrada en vigencia del Acuerdo de Residencia, si bien los tiempos para su internalización han sido considerablemente largos; d) la declaración de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) – creada mediante un tratado firmado el 23 de mayo de 2008, en Brasilia –, que coloca el tema migratorio entre uno de sus objetivos específicos prioritarios: “la cooperación en materia de migración, con un enfoque integral, bajo el respeto irrestricto de los derechos humanos y laborales para la regularización migratoria y la armonización de políticas” (artículo 3, letra k). Esta postura implica una reafirmación de la trascendencia otorgada a la temática migratoria en el proceso de integración regional. En esta línea se inscribe el proyecto de “Comunicado Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos de las Personas Migrantes” de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), elaborado por los presidentes de América Latina y el Caribe, reunidos en

Caracas, el 3 de diciembre de 2011, mediante lo cual proponen a las personas migrantes como eje de toda política migratoria. Con eso, se valora su aporte y se enfatiza su rechazo a la criminalización de los migrantes y el compromiso de combatir el racismo y la xenofobia. Inversamente, el tratamiento del tema migratorio dentro de los órganos del MERCOSUR ha sido marginal, dado que no se creó un grupo de trabajo específicamente dedicado a esta materia, sólo se debatió en espacios relacionados con cuestiones laborales, fronteras y previsión social. Asimismo, los avances citados no logran modificar arraigadas prácticas en las autoridades nacionales encargadas del control de las fronteras e interno, quienes perciben al migrante latinoamericano como un sospechoso a priori de diferentes delitos, así como un potencial competidor de la mano de obra interna.

ii) En el discurso jurídico se observa una evolución positiva: desde una perspectiva autoritaria (legislación chilena de 1975) pasando por preocupaciones con la seguridad nacional (legislación paraguaya de la década de 1990) y llegando a hacia una normativa integradora (ley uruguaya de 2008⁴⁷), en la cual subyace la ideología de los derechos humanos. La categoría inmigrantes – en el caso de Chile y Paraguay – es construida como una amenaza que puede afectar la seguridad nacional. Para el Uruguay, si bien la visión sea más humanista, la categoría de irregular nos indica que aún se percibe a la inmigración como un problema social.

La primera visión expresa una absoluta desconfianza hacia el inmigrante, sujeto que puede poner en peligro la integridad territorial y la soberanía nacional. Esta perspectiva necesariamente conlleva fuertes controles estatales de ingreso y permanencia – los trabajadores fronterizos aún más –, así como su estricta selección (sólo serán admitidos aquellos que aporten un beneficio indudable y específico para el país, sustentado en criterios economicistas). Una década después, la norma uruguaya reconoce amplios derechos (en algunos casos sin importar su condición de irregularidad) y descubre en los inmigrantes mercosureños un posible aporte al desarrollo nacional. El Estado garantiza esos derechos y los acordados por los instrumentos internacionales ratificados por el país. En los textos de Paraguay y Uruguay, sus emigrados son percibidos o construidos como recursos humanos valiosos a los que hay que informar, proteger,

⁴⁷ Aquí puede incluirse la ley de migraciones argentina de 2004.

estimular sus asociaciones en el exterior, preservar su identidad nacional y propender su retorno. No obstante el progreso apuntado, la ciudadanía mercosureña aún está lejos. Y, en el caso de que se obtenga, será necesario un debate intenso para no repetir experiencias discriminadoras, como la llevada adelante por la Unión Europea respecto de los no comunitarios.

iii) Acerca de los discursos de los actores – legisladores y funcionarios – podemos añadir: a) respecto del volumen y sus características: en Uruguay y Paraguay afloran quejas por carecer de datos fidedignos y existe una clara conciencia acerca de las nefastas consecuencias para sus sociedades, asumiendo en el Paraguay rasgos más dramáticos. Asimismo, mientras en Uruguay migran familias, en Paraguay lo hacen individualmente. En Chile también se observa con preocupación a sus emigrados, no obstante se reconoce su actual rol de país receptor; b) en relación con la política, en Uruguay se efectúa un balance positivo respecto de los cambios obtenidos a partir de la asunción del Frente Amplio, si bien se puntualizan las dificultades y resistencias al crear nuevos espacios y criterios en viejas estructuras ministeriales. En Paraguay las visiones son antitéticas: auspiciosa la del funcionario y extremadamente crítica la de los legisladores. En Chile, si bien aún rige la ley de Pinochet, se reconocen iniciativas desde la apertura democrática tendientes a reconocer derechos a los inmigrantes; c) en relación con las visiones partidarias, en Uruguay el nuevo gobierno asume una postura activa y novedosa respecto de los emigrados, revalorizándolos e incorporándolos en el diseño de las políticas. En Paraguay el panorama resulta espinoso: desde una negación del fenómeno, pasando por un nacionalismo a ultranza, hasta la indefinición de metas políticas; d) respecto del voto a sus emigrados, Chile y Uruguay mantienen debates y una deuda pendiente en este tema, constituyendo la oposición conservadora el obstáculo esencial. El caso de Paraguay implica un extraordinario avance, en parte gracias a las movilizaciones y reclamos a nivel jurídico latinoamericano que desplegaron sus colectividades en el exterior; e) en relación con las migraciones en el MERCOSUR, Uruguay exhibe conciencia de su creatividad para generar políticas en la región (Conferencia Sudamericana de Migraciones) y ha intensificado vínculos e intercambios con funcionarios de otros países que enfrentan problemas comunes. Para el caso de Paraguay, si bien los legisladores

colocan esperanzas en el Parlamento del MERCOSUR, son más escépticos respecto de los progresos, llegando incluso a sostener el fracaso del proceso. Cuatro cuestiones emergen justificando esta escéptica mirada: los obstáculos comerciales, la “amenaza” expansionista de Brasil, las burocracias y la inferioridad de la cultura latinoamericana frente a la europea. En Chile se reconocen los avances y la voluntad política, pero se puntualiza la necesidad de darle soporte político, institucional y financiero; f) en relación con las acciones: mientras en Uruguay son relatadas las exitosas políticas desarrolladas en los últimos tres años, especialmente con los emigrados; en Paraguay se enfatiza lo que debería hacerse (censo, ley de nacionalidad, voto en el extranjero) ante la ausencia del Estado y sus políticas; y en Chile se valoran los esfuerzos realizados desde el gobierno, a pesar de no concretarse la sanción de una nueva ley migratoria; g) en relación con los espacios institucionales, en Uruguay se han creado ámbitos de participación ciudadana tanto para la formulación de las políticas como para estimular su protagonismo. En Paraguay, por su parte, las instituciones son objeto de profundas y exacerbadas críticas. En los tres países la OIM ha desplegado un importante papel asistiendo al Estado con elementos técnicos y financiamiento.

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

Nos preguntamos cómo son nombrados, construidos y representados actualmente los sujetos migrantes – en el contexto de integración del MERCOSUR – a través del análisis de las transformaciones jurídicas y los cambios observados en los discurso gubernamentales. Mientras en Chile y Paraguay, la construcción social del migrante está relacionada con una legislación que promueve la seguridad nacional, la del Uruguay,

más democrática, considera a sus emigrados-inmigrantes desde una perspectiva cercana a la de los derechos humanos, donde los primeros son considerados ciudadanos en el exterior. Una de las causas que podrían explicar estos contrastes se relaciona con las etapas de redemocratización que transitan cada una de estas sociedades en el marco de sus singularidades históricas. Sin embargo, la concepción de la inmigración como dilema social subyace en todas las construcciones.

Relacionando los tres planos – contexto general del MERCOSUR, discurso jurídico y discurso de los actores – advertimos un proceso lento – y no exento de contradicciones – que incorpora las migraciones como una variable esencial para la realización efectiva de la integración. Comparando la dimensión jurídica con la subjetiva de los actores, podemos afirmar que en la primera se observa de forma más intensa la influencia del proceso de integración, en algún sentido “desnacionalizando” las políticas migratorias de cada país, así como una desterritorialización del concepto de ciudadanía. Los efectos son menos visibles en las perspectivas de legisladores y funcionarios, que interpretan el fenómeno casi exclusivamente mediante una óptica nacional.

NOVICK, S. Migration in the southern cone: policies, actors and integration processes. The cases of Uruguay, Paraguay and Chile. *Perspectivas*, São Paulo, v.42, p.79-114, jul./dez. 2012.

■ **ABSTRACT:** *This paper addresses the complex relationship between two processes: migration and regional integration. The Southern Cone integration is not exclusively economic, so migration within the process could be considered the socio-cultural element that will enable a deepening of the union. This study makes a comparative analysis of migration policies in Uruguay, Paraguay and Chile through the analysis of legal and political discourses, linking them to the regional process.*

■ **KEYWORDS:** *MERCOSUR. Migration. Integration. Social actors.*

Referencias

ALONSO, L. R. *La mirada cualitativa en sociología*. España: Fundamentos, 1998

CAETANO, G.; VAZQUEZ, M.; VENTURA, D. Reforma institucional del MERCOSUR. Análisis de un reto. En: CAETANO, G. (Coord.). *La reforma institucional del MERCOSUR: del diagnóstico a las propuestas*. Montevideo: CEFIR, 2009.

CANNELL, C. F.; KHAN, R. L. La reunión de datos mediante entrevistas. En: FESTINGER, L.; KATZ, D. (Comps.). *Los métodos de investigación en las ciencias sociales*. Buenos Aires: Paidós, 1979.

DABÈNE, O. ¿Todavía tiene un proyecto el MERCOSUR? En: COSTA LIMA, M.; MEDEIROS, M. (Orgs.). *O Mercosul no limiar do século XXI*. São Paulo: Cortez; CLACSO, 2000.

DE SIERRA, G. Uruguay: limitaciones y potencialidades de un pequeño país frente al MERCOSUR. En: COSTA LIMA, M.; MEDEIROS, M. (Orgs.). *O Mercosul no limiar do século XXI*. Brasil, São Paulo: Cortez; CLACSO, 2000.

MAGUID, A. Migración e integración en el Cono Sur: la coexistencia de patrones intra y extraregionales. En: V JORNADAS ARGENTINAS DE ESTUDIOS DE POBLACIÓN, Universidad de Luján, Provincia de Buenos Aires, 1999 y Asociación de Estudios de Población de la Argentina, 2001.

_____. *La migración internacional en el escenario del MERCOSUR: cambios recientes, asimetrías socioeconómicas y políticas migratorias*, 2005. (Inédito).

MÁRMORA, L. Desarrollo sostenido y políticas migratorias: su tratamiento en los espacios latinoamericanos de integración. En: SEMINARIO REGIONAL LATINOAMERICANO, organizado por la OIM, Punta del Este, 1993, Uruguay, *Anais ...* Uruguay, 1993. p.22-26.

_____. Las políticas migratorias en el Cono Sur. En: MÁRMORA, L. *Los problemas sociales en el proceso de integración del Cono Sur*. Buenos Aires: Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI), 1995.

MARTÍNEZ PIZARRO, J. *Migración internacional de jóvenes latinoamericanos y caribeños: protagonismo y vulnerabilidad*. Santiago de Chile: CEPAL, 2000.

_____. ; STANG ALVA, M. F. *Lógica y paradoja: libre comercio, migración limitada*. Memorias del taller sobre migración

internacional y procesos de integración y cooperación regional. Santiago de Chile: CEPAL, 2005.

MELLADO, N. B. La integración latinoamericana: entre interrogantes y teorías. En: MELLADO, N. B. (Edit.). *MERCOSUR y Unasur. ¿Hacia dónde van?* Córdoba: Lerner Ediciones, 2009.

NOVICK, S. La reciente política migratoria argentina en el contexto del MERCOSUR. En: NOVICK, S. et. al. *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, 2005. Disponible en: <<http://lanic.utexas.edu/project/laoap/iigg/dt46.pdf>>. Acceso: 13 jun. 2012.

_____. Migración y políticas en Argentina: tres leyes para un país extenso (1876-2004). En: NOVICK, S. (Comp.). *Las migraciones en América Latina*. Políticas, culturas y estrategias. Buenos Aires: Catálogos-Clacso, 2008.

PATARRA, N.; BAERINGER, R. Frontier and migration in MERCOSUR: meaning, specificities and implications. En: XXIV GENERAL POPULATION CONFERENCE (IUSSP), Salvador, Brasil, 2001.

PELLEGRINO, A. *Migrantes latinoamericanos: síntesis histórica y tendencias recientes*. Montevideo: CEPAL; UDELAR, 2001.

SASSONE, S. M. Las condiciones de la movilidad para los ciudadanos en el MERCOSUR: hacia la reconfiguración de las territorialidades transfronterizas. En: Territorios et sociétés du MERCOSUR: jeux et enjeux de l'intégration. *L'Ordinaire Latino-américain*, n.196, p.50-62, 2004.

STEFONI, C. Ley y política migratoria en Chile. La ambivalencia en la comprensión del migrante. En: FELDMAN-BIANCO, B. y otros. (Comp.). *La construcción del sujeto migrante en América Latina: prácticas, representaciones y categorías*. Buenos Aires; Quito; Santiago: CLACSO; FLACSO; UAH, 2011. p.79-110.

STROMBERG, T. La integración regional y la preservación de la democracia en el Paraguay. El caso de la crisis de abril de 1996. Documento de Trabajo N.96, 1998. Disponible en: <<http://www.clacso@clacso.edu.ar>>. Acceso: 12 may. 2012.

Bibliografía consultada

DE SIERRA, G. (Comp.). *Los rostros del MERCOSUR*. El difícil camino de lo comercial a lo societal. Buenos Aires: CLACSO, 2001.

MÁRMORA, L. Políticas migratorias consensuadas en América Latina. *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, año 17, n.50, p.111-142, 2003.

NOVICK, S. Una nueva ley para un nuevo modelo de desarrollo en un contexto de crisis y consenso. En: GIUSTIANI, R. (Edit.). *La migración: un derecho humano*. Buenos Aires: Prometeo, 2004.

SOUCHAUD, S. Aspectos políticos de la inmigración y emigración internacionales en Paraguay al principio del siglo XXI. En: ZURBRIGGEN, C.; MONDOL, L. (Edits.). *Estado actual y perspectivas de las políticas migratorias en el MERCOSUR*. Montevidéo: Flacso; Unesco, 2010.

TAKS, J. Antecedentes y desafíos de las políticas de migración en Uruguay. En: ZURBRIGGEN, C.; MONDOL, L. (Edits.). *Estado actual y perspectivas de las políticas migratorias en el MERCOSUR*. Montevidéo: Flacso; Unesco, 2010.