

## MIGRACIONES E IGUALDAD/DESIGUALDAD

---

### *NOTAS A LAS CONVERSACIONES*

**SUSANA NOVICK**

***Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas  
Instituto de Investigaciones Gino Germani***

Cuando me invitaron a comentar la mesa de discusión “Migraciones e igualdad-desigualdad” acepté con emoción, dado que fui testigo -durante la gestión de Pedro Krotsch- del momento inicial en que surgió la idea de crear esta revista en nuestro Instituto, y esperaba con mucha expectativa el momento en que el tema migratorio fuese el eje de su publicación. Motivos laborales me impidieron estar presente en la sesión y así me encuentro en la difícil circunstancia de participar en un intercambio que se desarrolló entre los colegas convocados, sin haber podido compartir el clima de frescura y diálogo fértil que suele generarse durante el encuentro presencial. Espero mis aportes puedan enmarcarse en esa cualidad de libertad y creatividad que la desgrabación del debate me ha transmitido.

Uno de los elementos que surge al leer las intervenciones es la certeza y coincidencia que expresan todos los participantes acerca de la complejidad del fenómeno migratorio y las múltiples transformaciones que el mismo origina en nuestras sociedades. Y la diversidad de perspectivas desplegadas durante la sesión - “heterogeneidad de puntos de vista” los llama acertadamente Néstor Cohen-, enriquecen el debate y ponen de manifiesto la necesidad imperiosa de un acercamiento interdisciplinario, desde diferentes campos de las Ciencias Sociales, como un reaseguro en nuestro intento por comprender dicha complejidad. Solo esa convergencia de ópticas nos otorgará cierta confianza de que seremos capaces de lograrlo.

En el devenir del encuentro se examinaron distintas dimensiones del fenómeno migratorio, cada una con su especificidad. Dado el tiempo que poseo para elaborar mi participación me concentraré solo en alguna de ellas, sin desconocer el interés e importancia que poseen las aquí no tratadas.

1. Uno de los temas recurrentes durante el diálogo se vinculó a dos miradas críticas: A) el hecho de que existan políticas inclusivas respecto de los migrantes, y en ese sentido tendiente a lograr la igualdad, no nos asegura que esto realmente ocurra, pues las prácticas en los diferentes campos -como la salud, la educación, la vivienda, etc.- poseen sus dinámicas e historias propias que se encuentran contextualizadas en espacios que exceden lo meramente jurídico o dispositivo. B) las críticas que desde la academia se le hace al Estado en tanto privilegiado actor social, dado que es quien debe garantizar la igualdad de todas las personas que habitan en su territorio. Por supuesto coincido con las dos críticas, y fue justamente la tarea colectiva desplegada desde el campo académico junto con otros actores sociales la que pudo cristalizar un cambio esencial en la Argentina: la derogación de la ley migratoria de la dictadura militar y la sanción de una nueva

norma elaborada por la democracia. Norma obviamente imperfecta, pero que si la observamos desde una perspectiva regional latinoamericana, adquiere un mayor valor histórico teniendo en cuenta que muchos países del Cono Sur, si bien han dejado atrás sus regímenes de facto, aún hoy, a pesar de los años transcurridos, no han podido desprenderse de los marcos normativos dictatoriales. Y si la colocamos en un contexto internacional, adquiere un mérito creciente, pues no encontramos ningún país receptor de migrantes –la Argentina es uno de ellos- que consagre el derecho a migrar como un derecho humano esencial.

2. Sumamente estimulante ha sido la reflexión acerca de las respuestas del Estado ante la demanda por el reconocimiento de derechos. Las valiosas intervenciones de Diego Morales arrojan mucha luz sobre este complicado tema y nos advierten sobre una dimensión poco esclarecida en nuestras investigaciones, relacionada con la heterogeneidad del Estado. Como bien lo plantea Carolina Mera “...no es un Estado que tiene una política asimilacionista, discriminadoras. Son instituciones, actores, también en procesos de cambio”. De nuestros trabajos han surgido así elementos que nos permiten afirmar que incluso dentro de un mismo momento histórico y dentro de una misma estructura estatal se pueden desarrollar diferentes políticas basadas en antagónicos supuestos ideológicos. Y esto es aun más comprensible en temáticas tan sensibles como las poblacionales o migratorias, donde se ponen en juego miradas sobre nuestra propia historia y nuestra propia cultura. Las políticas públicas son una construcción social, no están dadas, son muchas veces producto de movilizaciones y presiones sociales. Ni el Estado ni las políticas ni los movimientos sociales son homogéneos. Todo lo contrario: existe diversidad, conflictos y tensiones. Esta heterogeneidad que claramente ha surgido del debate nos obliga por una parte a estar muy alerta en nuestras investigaciones y por otro lado nos permite enriquecer muchísimo el análisis.

3. Otro tema que debe ser rescatado es el de la temporalidad. Maria Ines Pacceca lo resume muy bien cuando dice: “propongo la moción de no decir más la nueva ley”. Y esta dimensión atraviesa todo el diálogo e imprime huellas en las evaluaciones –optimistas o pesimistas- que hacemos de las migraciones. Creo que recurrir a una mirada histórica de los procesos de cambio no solo nos ayuda a disminuir nuestra natural angustia como científicos sociales, sino que nos permite examinar y analizar los avances y retrocesos en un contexto comparativo. Si la ley migratoria de la democracia se publicó en el Boletín Oficial en enero de 2004 y la Corte Suprema de Justicia, como aclara Diego Morales, recién la cita en el 2007, teniendo en cuenta que ese tribunal es la voz más calificada y valorada del sistema jurídico argentino, qué podemos esperar de otros agentes estatales. Por ello, las transformaciones que origina la formulación de una nueva política es un proceso histórico y social muy complejo, donde intervienen infinidad de factores que le imprimen su dinámica. Para evaluar si ha habido un avance en el proceso que tiende a igualar los derechos de los inmigrantes, de su inclusión en la sociedad argentina, debemos comparar su situación actual, por ejemplo durante el período 1976-1983 o con cualquier otro período. Esto no nos dispensa de exigirle al actual gobierno democrático las acciones concretas y necesarias que redunden en un mejoramiento de las condiciones materiales de vida de los migrantes y de su fortalecimiento como ciudadanos plenos. El ya clásico libro de los historiadores franceses Tigar y Levy que describe el ascenso al poder de la burguesía europea y su lucha contra sistemas

jurídicos hostiles analiza un período de 400 años. No quiero con esta cita sugerir que debemos esperar tan largo tiempo para evaluar los procesos y transformaciones que surgen en nuestro campo de estudio, solo deseo introducir la mirada de mediano o largo plazo como una referencia para nuestras conclusiones “pesimistas” u “optimistas”.

4. La cuestión de la integración regional –Mercosur y Unión Europea- ha surgido en la sesión como un factor vinculado al tema migratorio. Pareciera que estos procesos de integración, que expanden la ciudadanía –mercosureña, comunitaria- no han podido aún resolver, en la medida de nuestras expectativas, la cuestión de la igualdad, la vulnerabilidad y la pobreza. Según los recientes trabajos de Vanina Modolo, la Unión Europea consagra y expande derechos a los migrantes hasta fines la década de 1970, período que concurre justamente con la necesidad de mano de obra de la Europa occidental. Posteriormente comienza un proceso de crecientes restricciones que concluyen con la emblemática Directiva de Retorno, coincidiendo también con la crisis económica que sufre el continente. Esta experiencia nos permitió visualizar las contradicciones de la Europa como “fortaleza”, y ha dejado en claro que no puede configurar un modelo a seguir.

En relación con el Mercosur, lo que observamos es que si bien el tratamiento de la cuestión migratoria a nivel latinoamericano presenta avances y retrocesos, migrar hoy en esta región resulta mucho más seguro que una década atrás. Por varias razones: a) la Convención Internacional para la Protección de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares fue reconocida y puesta en vigencia por catorce países; no obstante constituir declaraciones formales, otorgan una protección real a la que se puede acudir; b) el derecho al voto a sus emigrados otorgado por doce países. El caso de Paraguay, cristalizado luego de una intensa lucha colectiva es significativo. En algunos países como Chile y Uruguay, si bien este derecho aun no ha sido reconocido, existen intensos debates sociales que intentan su reconocimiento; c) la entrada en vigencia en el año 2009 del Acuerdo de Residencia, -firmado en 2002- a pesar de que los tiempos para su internalización han sido considerablemente largos; d) las declaraciones en diferentes ámbitos regionales –institucionales y políticos- en las cuales se afirma que el tema migratorio constituye un factor clave para lograr la deseada integración regional; e) la implementación de procesos de amnistías en diferentes países de la región, facilitando así su regulación); f) las declaraciones de la Unasur en el sentido de colocar el tema migratorio como uno de sus objetivos prioritario; g) la influencia del proceso de integración a la hora de elaborar las nuevas políticas migratorias, como en el caso de la ley argentina, la ley uruguaya y la nueva ley boliviana. Esta última, sancionada en mayo de 2013, constituye un muy positivo avance y un logro histórico. La anterior ley boliviana, del año 1996, estaba inserta en el paradigma de la seguridad nacional, era restrictiva y percibía al migrante como un sujeto peligroso, desconociendo incluso el fenómeno de la emigración boliviana. La reciente norma (Ley 370), en el marco de la nueva Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia, consagra y equipara derechos entre nacionales y extranjeros (a la salud, educación, vivienda, participación política, reunificación familiar, a desarrollar una actividad laboral, a disponer de un intérprete, de culto, de circulación, de asociación, a enviar remesas, a la seguridad social, etc.), prohibiendo discriminaciones por clase, sexo, origen étnico, etc. Asimismo, reconoce a las asociaciones de migrantes como actores sociales protagónicos. Y

la novedad del texto es que incluye un título sobre migración por cambio climático y otro referido a los bolivianos en el extranjero, protegiendo sus derechos y promoviendo su retorno.

Esta nueva norma confirma la tendencia que hemos observado en la región de un proceso –lento y a veces contradictorio- que va dejando atrás las políticas migratorias formuladas dentro del paradigma de la seguridad nacional: absoluta desconfianza hacia el inmigrante, sujeto que puede poner en peligro la integridad territorial y la soberanía nacional, sospechoso a priori de diferentes delitos y potencial competidor de la mano de obra interna. 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, los cambios acaecidos (en Argentina, Uruguay, Bolivia, etc.) construyen un nuevo contexto basado en el paradigma de los derechos humanos, reconocen amplios derechos sociales (en algunos casos sin importar la condición de irregularidad) y descubren en los inmigrantes mercosureños un posible aporte al desarrollo. El Estado garantiza esos derechos y los acordados por los instrumentos internacionales ratificados por cada uno de los países. Sus emigrados son ahora considerados como recursos humanos valiosos a los que hay que informar, proteger, estimular sus asociaciones en el exterior, preservar su identidad nacional y propender su retorno. No obstante el progreso apuntado la ciudadanía mercosureña está aún lejos. Y en el caso de que se obtenga, será necesario un debate intenso para no repetir experiencias discriminatorias como la llevada adelante por la Unión Europea respecto de los no comunitarios.

5. Un tema reiterado y que forjó consenso fue la identificación del potente rol de los migrantes como actores sociales que al unir mundos dispares y diversos -lo global y lo local- generan transformaciones en la sociedad (de recepción y de origen), interrogan y cuestionan los límites de nuestros sistemas democráticos, interpelando categorías como ciudadanía, residencia, nacionalidad. ¿Los migrantes resisten, reproducen o redefinen esas categorías? Said se pregunta acerca del rol de los migrantes, quienes intentan participar del desarrollo alcanzado por los países industrializados, mostrado al mundo como un sistema alabado y único. El rechazo, la exclusión y el impedimento con que ese mismo mundo les responde torna a las migraciones en un acto extremadamente clarificador, quizá el más autorizado y genuino para hacer evidente la contradicción básica que sustenta y da origen a ese tipo de desarrollo.

6. Las estimulantes y valiosas reflexiones de Gabriela Novaro y María Inés Pacceca en relación con el mundo educativo y del trabajo, nos conducen una vez más a un enigma que aún no hemos esclarecido del todo: descubrir si la posición de vulnerabilidad, discriminación y desprotección que sufren los migrantes se vincula a su desplazamiento espacial o a su situación de clase. Algunos relatos vertidos en el debate –“no todos los migrantes son iguales”- nos conducen a señalar que su situación socio-económica constituye la causa de su desigual y desfavorable posición social. Esta perspectiva nos lleva a preguntarnos si puede una política social específica (de salud, educación, migratoria, etc.) transformar la situación estructural de pobreza en la que

suelen encontrarse amplios sectores de migrantes. ¿Las políticas sociales pueden fortalecer los derechos sociales y políticos de los migrantes más allá de su condición socio-económica?

7. Relacionado con lo tratado en el punto anterior, emerge el tema del capitalismo, introducido por María Inés Pacceca al analizar cómo se insertan los migrantes en el mercado de trabajo argentino, y luego retomado por Carolina Mera. Y aquí convergen dos subtemas: las extensas y detalladas críticas que desde la academia le hemos hecho al Estado por las injusticias que sufren los migrantes en nuestros países, padeciendo profundas desigualdades sociales; y la escasas críticas que hemos realizado al capitalismo –sustento de esos Estados- que utiliza/necesita a los migrantes como mano de obra barata para su reproducción como sistema económico. Porque son justamente ellos los que realizan los trabajos más peligrosos, más sucios y peor pagos. Miramos críticamente el poder soberano del Estado a controlar la entrada, salida y permanencia de extranjeros en su territorio y quizá esta perspectiva debería complementarse con el estudio crítico del poder económico de los grupos empresariales que coexisten en esos mismos territorios, quienes transforman a los migrantes en simple mano de obra a ser explotada y, en casos puntuales, esclavizada. Esta línea de pensamiento nos llevaría a preguntarnos algo muy importante: cuánto de democracia -y de políticas públicas democráticas, incluidas las políticas migratorias inclusivas- tolera el sistema capitalista.

8. ¿La ampliación de derechos implica disminución de desigualdades? Esta pregunta nos remite al tema de las limitaciones de las nuevas políticas formuladas en los países latinoamericanos, elaboradas por gobiernos progresistas, fundadas en nuevos contextos políticos, más plurales y democráticos, donde han podido germinar y arraigar ideas relacionadas con los derechos humanos y donde se ha avanzado contra las políticas neoliberales impuestas en la década de 1990. El interrogante pone el dedo en la llaga y nos conduce a una temática que constituyó un eje transversal de toda la sesión: la cuestión de la pobreza. El vínculo de la condición de migrante con la pobreza es una preocupación constante en todos los participantes, que la fueron abordando en sus diferentes áreas: la escuela, el mercado de trabajo, las prácticas jurídicas, el proceso de integración, etc. Pues como dice Gabriela Novaro "...a veces la situación de migración es un elemento de legitimación más de la desigualdad, pero no es la causa necesariamente, o no es la causa fundamental". Recientes trabajos de Gabriela Mera, relacionados con la segregación espacial de los paraguayos en la ciudad de Buenos Aires, conducen a ese mismo terreno. Ella descubre una diferenciación más socio-económica que migratoria. Y los análisis de Matías García sobre los horticultores bolivianos en la ciudad de La Plata, apuntan a la misma situación. Esta línea de pensamiento nos lleva a asignarle mayor peso a los procesos macro económicos en que se encuentran insertos los migrantes y las consecuencias que esos mismos procesos originan en sus propias decisiones y en el devenir de sus trayectorias personales. Y serían esos macro procesos los que sustentan las desigualdades que padecen los migrantes; desigualdades que a pesar de las nuevas políticas inclusivas perduran en el tiempo.

9. Para finalizar, no deja de ser significativo que en el debate entre los colegas de la mesa ha estado ausente la distinción entre países centrales y periféricos. Considero que es necesaria rescatarla y vincularla con nuestro

tema: migraciones y desigualdad. Porque el sistema globalizado y la crisis del capitalismo en los países centrales ha afectado profundamente la vida cotidiana de los migrantes, profundizando su vulnerabilidad. En la actualidad deben enfrentarse a políticas restrictivas, sufriendo deportaciones, poniendo en peligro su vida, etc. Las muertes en México y las barcazas en el mar Mediterráneo son una clara expresión de ese dramático retroceso. Dentro de este panorama, la reciente experiencia latinoamericana, al ampliar y garantizar derechos resulta singular. La tendencia globalizante de exclusión –claramente ejemplificada en las políticas de los Estados Unidos de Norteamérica y la Unión Europea- se contraponen con las nuevas políticas formuladas en el marco del proceso de integración en el Cono Sur (Argentina, Uruguay y Bolivia), implementando un modelo alternativo de inclusión en el cual la movilidad humana es reconocida como un derecho esencial.

Muchos y diversos interrogantes nos quedan por delante. Y ellos adquieren mayor relevancia si adherimos a las ideas elaboradas por Varsavsky quien sostenía que la producción de conocimiento científico debe tener un contenido social tendiente a resolver problemas, conflictos o necesidades. Circunstancias que apelan a un debate sobre nuestro pasado y nuestro presente, pero también sobre el incierto futuro, que puede ser avizorado como un espacio de prometedores desafíos.