

El proceso de integración Mercosur: de las políticas migratorias y de seguridad a las trayectorias de los inmigrantes	Título
Novick, Susana - Autor/a Hener, Alejandro - Autor/a Dalle, Pablo - Autor/a	Autor(es)
Buenos Aires	Lugar
Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, UBA	Editorial/Editor
2005	Fecha
Documentos de Trabajo no.46	Colección
Mercosur-Mercado Común del Sur; Política de seguridad; Política migratoria; Brasileños; Inseguridad; Violencia; Migración; Integración regional; Argentina;	Temas
Doc. de trabajo / Informes	Tipo de documento
<a href="http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Argentina/iigg-uba/20100719030815/dt46.pdf">http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Argentina/iigg-uba/20100719030815/dt46.pdf</a>	URL
Reconocimiento-No comercial-Sin obras derivadas 2.0 Genérica <a href="http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/deed.es">http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/deed.es</a>	Licencia

Segui buscando en la Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO

<http://biblioteca.clacso.edu.ar>

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)

Conselho Latino-americano de Ciências Sociais (CLACSO)

Latin American Council of Social Sciences (CLACSO)

[www.clacso.edu.ar](http://www.clacso.edu.ar)



Documentos de Trabajo

n° 46

---

**“El proceso de integración Mercosur:  
de las políticas migratorias y de seguridad  
a las trayectorias de los inmigrantes”**

---

**Susana Novick  
Alejandro Hener  
Pablo Dalle**

**Diciembre de 2005**



INSTITUTO DE INVESTIGACIONES GINO GERMANI  
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES  
UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES  
ARGENTINA

**Los DOCUMENTOS DE TRABAJO son elaboraciones de investigadores del Instituto. Previo a su publicación, estos documentos son evaluados por dos especialistas en el tema.**

**Asesora Editorial: Mabel Kolesas**

**ISBN 950-29-0881-3**

**Fecha: Diciembre de 2005**

**Instituto de Investigaciones Gino Germani  
Facultad de Ciencias Sociales. UBA  
Uriburu 950, 6° piso  
(C1114AAB) Buenos Aires. Argentina  
Teléfono: (5411) 4508-3815; Fax: (5411) 4508-3822  
e-mail: [iigg@mail.fsoc.uba.ar](mailto:iigg@mail.fsoc.uba.ar)  
Centro de Documentación e Información  
e-mail: [cdi@mail.fsoc.uba.ar](mailto:cdi@mail.fsoc.uba.ar)  
<http://www.iigg.fsoc.uba.ar>**

## **Resumen**

Los trabajos que aquí se presentan analizan el fenómeno de las migraciones en el espacio de una reciente integración regional. El abordaje no resulta fácil, pues a las ya conocidas complejidades del fenómeno demográfico, se le suman las propias de un contemporáneo panorama configurado por la voluntad política de varios países del Cono Sur de aliarse frente a un orden internacional cada vez más asimétrico e injusto. El primer trabajo describe las transformaciones en la política migratoria argentina, colocando el énfasis en la dimensión supranacional surgida y en la ideología que subyace a la nueva normativa. El segundo artículo examina el universo de discursos presente en la formulación de dos políticas de seguridad de alcance nacional, al interior del Mercosur: el Plan Nacional de Prevención del Delito de la Argentina y el Plan Nacional de Seguridad Pública de Brasil. Mediante el análisis de los documentos y los datos suministrados por informantes clave, se avanza en la comprensión de las definiciones de "delito" y "delincuente" presentes en las nuevas políticas de control del delito. El tercer estudio aborda las trayectorias migratorias de cuatro inmigrantes brasileños que arribaron a Buenos Aires desde 1991, buscando reconstruir, a partir del relato biográfico, el significado que los propios migrantes le atribuyen a su experiencia. Específicamente se indaga acerca de las causas y los motivos de la decisión de migrar, las características de la emigración y las percepciones acerca de la imagen que de ellos posee la sociedad receptora.

## **Abstract**

The phenomenon of migrations within the realm of a recent regional integration is analyzed in the following papers. Approach was not easy inasmuch as the well-known complexities of the demographic phenomenon have been added to the own complexities of a contemporary scene made up by the political willingness of several South Cone countries to get allied to an international order more and more asymmetrical and unfair. In the first paper, transformations within the Argentine migration policies are described, with an emphasis placed on both the recent overnational dimension, and the ideology underlying the new norm. In the second paper, an universe of discourses appearing in the formulation of two nationwide safety policies within the Mercosur area are scrutinized: namely, Argentina's National Crime Prevention Plan, and Brazil's Public Safety National Plan. Through the analysis of documents, as well as data supplied by key informers we are in a position to get a better understanding of the definitions of "crime / offense" and "criminal / offender" as those words appear in the new crime control policies. In the third paper the migration progress of four Brazilian immigrants who arrived in Buenos Aires as of 1991 is approached. On the basis of their biographical narrations, the meaning the migrants proper give to their experiences is attempted at being reconstructed. Migration causes and motives are specifically scrutinized as well as migration characteristics, and perceptions to be found in the receiving society with regard to migrants.

## **Susana Novick**

Investigadora Independiente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Profesora de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Magister en Ciencias Sociales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Doctora en Ciencias Sociales de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Investigadora del Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, UBA.

## **Alejandro Hener**

Licenciado en Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Becario de Doctorado UBACyT, con sede en el Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, UBA. Doctorando en la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

## **Pablo Dalle**

Licenciado en Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Becario de Estímulo UBACyT, con sede en el Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, UBA. Auxiliar docente de la cátedra Sautu de Metodología de la Investigación I, II y III. Maestrando en la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

## INDICE

Presentación	1
<b>I - La reciente política migratoria argentina en el contexto del Mercosur – Susana Novick</b>	<b>6</b>
1. Introducción	6
2. Globalización, Integración y Migraciones	7
3. El contexto global del Mercosur	9
3.1. Aspectos demográficos	17
3.2. Aspectos socio-jurídicos e institucionales	22
3.2.1. Análisis exploratorio de las Constituciones nacionales	23
3.2.2. Análisis exploratorio de la normativa del Mercosur	23
3.2.3. Análisis exploratorio de las legislaciones nacionales	25
4. Algunas repercusiones del Mercosur en la Argentina	28
4.1. En el ámbito parlamentario	29
4.2. En el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional	36
5. Las políticas migratorias	36
5.1. Políticas en el Mercosur	37
5.2. Políticas en la Argentina	42
5.2.1. Convenios	42
5.2.2. La nueva ley migratoria	43
5.2.3. Acuerdos en el contexto de la integración regional	48
5.2.4. Recientes modificaciones	50
6. Conclusiones	53
7. Bibliografía	59
<b>II - Las políticas de seguridad en el Mercosur: violencia, inseguridad y orden – Alejandro Hener</b>	<b>64</b>
1. Introducción	64
2. La emergencia del paradigma preventivo	65
3. Las políticas de seguridad en el Mercosur	67
3.1. El Plan Nacional de Prevención del Delito en la Argentina	70
3.1.1. Diagnóstico de la problemática	71
3.1.2. Alcances de la propuesta argentina	73
3.1.3. Espacios institucionales involucrados	76

3.2. El Plan Nacional de Seguridad Pública en Brasil	77
3.2.1. Diagnóstico de la problemática	78
3.2.2. Alcances de la propuesta brasilera	80
3.2.3. La voz de un informante clave en relación a la implementación del Plan	85
4. Una mirada comparativa	86
4.1. Acerca de las definiciones explícitas sobre el "delito"	86
4.2. Acerca de las definiciones implícitas sobre el "delincuente"	89
4.3. La participación como nueva forma de gestión política	92
5. Conclusiones	93
6. Bibliografía	96
<b>III - Capoeira, feijoada y militancia: estudio de casos de trayectorias migratorias de brasileros en Buenos Aires – Pablo Dalle</b>	<b>98</b>
1. Introducción	98
2. Argentina: país de migraciones	99
3. El enfoque biográfico como medio para reconstruir las trayectorias migratorias	100
4. Elección de los casos y encuentro con los inmigrantes	102
5. Las trayectorias migratorias de Alex, Edson, Diva y María	104
6. Motivos, características y expectativas del desplazamiento	108
6.1. Redes sociales	110
7. Representaciones de los inmigrantes acerca de la imagen que la sociedad receptora tiene de ellos	112
7.1. Categorizaciones y estereotipos: no todo es alegría!	113
7.2. Aspectos legales: del prejuicio a la acción!	114
8. Reflexiones finales	117
9. Anexo Tablas	119
10. Bibliografía	120

## **Presentación**

En los últimos veinte años, el término mundialización o globalización ha sido citado insistentemente para describir una nueva situación internacional caracterizada por el achicamiento del espacio planetario y la acentuada interdependencia entre las sociedades. Sin embargo, se ha señalado que el proceso no es nuevo, sino que acompaña al hombre desde tiempo inmemorial<sup>1</sup>. Así, en un contexto internacional de profundos cambios: caída del bloque soviético, desarrollo de nuevas tecnologías, concentración del poder económico y militar en el Norte, crecientes desigualdades entre países, etc.; surge en el Cono Sur, la iniciativa de integración regional. Si bien este proceso se inició bajo el impulso de los grupos empresariales interesados en ampliar mercados, garantizando la libre circulación de bienes, servicios, y factores productivos, durante la vigencia de políticas neoliberales; en la actualidad, frente a gobiernos recientemente electos -especialmente en Brasil y Argentina- y ante las propuestas de integración promovidas por los Estados Unidos de Norteamérica, el Mercosur se perfila como una alternativa de desarrollo para nuestros países tendiente a disminuir injusticias y desigualdades. En efecto, como lo plantea claramente Sosa, el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), es una iniciativa del gobierno y de corporaciones económicas de Estados Unidos de Norteamérica que propicia liberalizar el comercio de bienes industriales, la desregulación de los servicios, de las inversiones, de las compras gubernamentales y de la propiedad intelectual, entre otros, eliminando o reduciendo las intervenciones de los Estados -nacionales, provinciales y municipales- en dichas transacciones. Se trataría básicamente de una asociación entre desiguales que lesionaría los derechos y las garantías consagrados en nuestra Constitución Nacional, lo que fragilizaría la democracia argentina y sometería a nuestro país a un proceso de producción normativa transnacional. Desde esta perspectiva, la propuesta del Mercosur representa la posibilidad de resistirse al ALCA<sup>2</sup>. La reciente "Cumbre de las Américas", realizada en la ciudad de Mar del Plata, en noviembre del 2005, fortalece esta visión.

En forma coincidente De Sierra<sup>3</sup> sostiene el carácter específico del Mercosur, pues es el único que adoptó el formato de "tratado marco", inspirado en los modelos clásicos y

---

<sup>1</sup> Amin, S. "Capitalismo, imperialismo, mundialización", en: *Resistencias Mundiales. De Seattle a Porto Alegre*, Seoane, J. y Taddei, E (compiladores), CLACSO, Buenos Aires, 2001.

<sup>2</sup> Sosa, A. J." El ALCA como constitución global y su probable impacto sobre la sociedad argentina", marzo 2004, [www.amersur.org.ar](http://www.amersur.org.ar)

<sup>3</sup> De Sierra, G. (comp.) "Los rostros del Mercosur. El difícil camino de lo comercial a lo societal", CLACSO, Buenos Aires, 2001; De Sierra, J. "Uruguay: Limitaciones y Potencialidades

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 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<sup>4</sup>.

No obstante, aparecen tensiones y 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 ausencia de los sindicatos, de las organizaciones intermedias de la sociedad civil o de pequeños grupos locales.

El proceso iniciado formalmente en marzo de 1991 mediante la firma del Tratado de Asunción, que entró en vigencia en 1995, actualiza asimismo históricas aspiraciones de unidad política ideada por nuestros próceres durante el siglo XIX, como la Unidad Latinoamericana propuesta por San Martín y Bolívar.

Esta tensión 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 dirigidos y contruidos 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.

Sin embargo, debemos apuntar que durante los últimos años el Mercosur, como idea global de unidad entre países cercanos, ha ido generando actividades que, impulsadas desde abajo por diferentes sectores sociales, parecen otorgarle una dimensión que supera la concepción inicial. La realización de reuniones sobre: "*Instituciones, Democracia e Integración regional en el Mercosur*" (agosto 2002); "*El Mercosur desde una perspectiva comparativa: ¿Globalización o tentativa de integración regional?*" (septiembre 2003); *Jornada sobre la Cuestión Social en el Proceso de Integración*

---

de un pequeño país frente al Mercosur", en *O Mercosul no Limiar do século XXI*, Marcos Costa Lima y Marcelo de Almeida Medeiros (Orgs.), Cortez Editora, CLACSO, Brasil, Agosto 2000.

<sup>4</sup> Dabène, O. "¿Todavía tiene un proyecto el Mercosur?", en: *O Mercosul no Limiar do século XXI*, Marcos Costa Lima y Marcelo de Almeida Medeiros (Orgs.), Cortez Editora, CLACSO, Brasil, Agosto 2000.



*Regional del Mercosur* (septiembre 2003); *"Sistema Científico Tecnológico: Estado y Producción Nacional. Cooperación Internacional y Estrategias conjuntas en el Mercosur. Articulación estratégica para el Desarrollo Social y Productivo"* (diciembre 2003); *"Políticas Culturales e Integración Regional"* (abril 2004); *América Latina y el Mercosur: Diversidad cultural y proyectos políticos* (junio 2004); *"Mercosur: Luces y sombras de la Integración Regional"* (octubre 2004); *"La cuestión social en el Mercosur"* (octubre 2004); *"Hacia una región equitativa. Sociedad Civil, Empresas y Estados comprometidos en la construcción de un Mercosur Solidario"* (noviembre 2004); *"Festival de Cine y Video Científico del Mercosur"* (octubre 2005); *"IV Reunión de Antropología del Mercosur: Identidad, fragmentación y diversidad"* (noviembre 2005); *"Representación e institucionalidad social en el Mercosur"* (noviembre 2005), como muchas otras organizadas por asociaciones de psicólogos, ingenieros, mujeres empresarias, municipios, etc. nos demuestran la vitalidad propia del proceso, más allá del impulso generado por grandes empresas y gobiernos de la región. Asimismo, el surgimiento de estrategias conjuntas para resolver problemas puntuales que aquejan a los países miembros, como por ejemplo la propuesta de creación de un Centro de Física del Mercosur, para evitar la fuga de cerebros (*La Nación*, 20 de julio 2004) implica el aprovechamiento del espacio de integración como un elemento que facilita la superación de trabas compartidas.

El señalamiento del relativo atraso con que los aspectos sociales y culturales se incorporaban al proceso de integración, fue tempranamente efectuado, especialmente desde los ámbitos académicos<sup>5</sup> y por las organizaciones de la sociedad civil. En tales observaciones se puntualizaba que si bien la dimensión cultural de la integración no fue inicialmente contemplada en el Tratado de Asunción, es la clave del proyecto integrador. Posteriormente, con la creación de específicos programas de investigación y estudios de postgrado, se publican numerosos estudios que analizan temas donde el proceso integrador se vincula con: genero, fronteras, instituciones políticas, sistema democrático, mercado de trabajo, exclusión social, historia del Cono Sur, asimetrías, sindicalismo, educación, identidades, política cultural, lingüística y comunicacional; contexto plurilingüe y multicultural, actores políticos en el Mercosur; entre otros.

En esta perspectiva, los movimientos migratorios dentro del proceso de integración regional, emergen como una importante faceta socio-cultural que posibilitará una profundización de la unión, dado que existe una larga tradición cultural y de

---

<sup>5</sup> Revista Encrucijadas. UBA, "Mercosur, mucho más que un mercado", Buenos Aires, noviembre 1997; y A.A.V.V. "Mercosur: un atlas cultural, social y económico", Instituto Herbert Levy y Manrique Zago Ediciones, Buenos Aires, 1997.

intercambio de bienes y desplazamientos poblacionales en nuestros países desde hace más de un siglo. Coincidentemente, los datos de los censos nacionales (1869 a 2001) nos confirman que el porcentaje de inmigrantes limítrofes sobre el total de la población en nuestro país –alrededor de un 2,5%- se ha mantenido constante desde fines del siglo XIX<sup>6</sup>.

Y es sobre esa base de reciprocidades, historias y culturas compartidas, que el Mercosur representa el sistema mínimo de integración que le permite a sus miembros un desarrollo autónomo, es decir capaz de impedir que nuestros países se transformen en simples segmentos del mercado internacional y en provincias del Imperio. Sin embargo, el proceso se fortalecerá sólo si se apoya en una alianza estable y recíprocamente benéfica respaldada en un amplio consenso sobre el carácter imprescindible de esta alianza<sup>7</sup>.

Los trabajos que aquí presentamos se desarrollaron en el marco del proyecto UBACyT (S065), titulado: "Tres dimensiones para el estudio del fenómeno migratorio en el Mercosur: políticas estatales, actores sociales y experiencias individuales", Proyecto financiado por UBACyT. Programación Científica 2004 -2007.

El primero de ellos, titulado **La reciente política migratoria argentina en el contexto del Mercosur**", describe las transformaciones en la política migratoria argentina, enfatizando la dimensión regional y nacional, y la ideología que subyace a la nueva normativa. Se analizan los convenios y acuerdos firmados en la región, así como el nuevo marco construido por la recientemente sancionada ley migratoria, que introduce fuertes cambios en la temática.

El segundo trabajo titulado **"Las políticas de seguridad en el Mercosur: violencia, inseguridad y orden"** examina el universo de discursos presente en la formulación de dos políticas de seguridad de alcance nacional, en el interior del Mercosur: el Plan Nacional de Prevención del Delito de la Argentina y el Plan Nacional de Seguridad Pública de Brasil. Se trata de intervenciones que se inscriben en un nuevo enfoque de políticas de "prevención del delito" o "extra-penales". El análisis de los documentos y los datos suministrados por informantes clave permiten avanzar en la comprensión de las definiciones de "delito" y "delincuente" formuladas en las nuevas políticas de control del delito.

---

<sup>6</sup> 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, Asociación de Estudios de Población de la Argentina, 2001.

<sup>7</sup> Jaguaribe, H. "Afán de sumar", en: XV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de gobierno, Clarín, Buenos Aires, 14 y 15 de octubre de 2005.

El tercer trabajo titulado **“Capoeira, feijoada y militancia: estudio de casos de trayectorias migratorias de brasileiros en Buenos Aires”**, aborda las trayectorias migratorias de cuatro inmigrantes brasileiros que arribaron a Buenos Aires desde la creación del Mercosur. El autor visualiza a la migración como un conjunto de importantes experiencias en la historia de vida de los inmigrantes y reconstruye el significado que le atribuyen los propios migrantes a partir de sus relatos biográficos. Se indagan las causas y los motivos de la decisión de migrar, las características de la emigración y las percepciones acerca de la imagen que de ellos posee la sociedad receptora.

Finalmente, los tres trabajos muestran preocupación por saber de qué forma la abstracta y global propuesta de integración regional se plasma en las formulaciones de políticas públicas de los diferentes países y en la vida concreta de las personas.

Susana Novick  
Buenos Aires, diciembre de 2005.

## **La reciente política migratoria argentina en el contexto del Mercosur**

**Susana Novick**

### **1. Introducción**

El objetivo de este trabajo es describir los cambios recientes en la política migratoria argentina, haciendo énfasis en los nuevos rasgos que el proceso de integración regional iniciado en la década de 1990 -Mercosur- ha originado en la ideología que subyace a la nueva normativa<sup>8</sup>. Aquí se exponen los primeros resultados de nuestro proyecto de investigación que analiza la relación entre dos complejos y multifacéticos fenómenos: las migraciones y los procesos de integración. Por ello, dada la complejidad del objeto de estudio, la multiplicidad de componentes y las variables que presentan, sumadas a su carácter contemporáneo -situación que implica estudiar un proceso que está sucediendo y en el cual el mismo investigador está inserto-, consideramos que los resultados poseen un carácter exploratorio y preliminar.

La Argentina ha sido históricamente un país de recepción de inmigrantes. Las migraciones internacionales constituyen así, uno de los procesos más importantes de nuestra historia y por ello uno de los más debatidos.

Nuestro interés por investigar la dimensión socio-jurídica en relación con la temática poblacional, en particular la actividad del Estado para "solucionar" estos problemas, nos llevó a preguntarnos sobre el papel que cumple el Derecho en nuestra sociedad al constituir la legislación un elemento esencial dentro del sistema jurídico. Sin embargo, no resulta fácil el estudio de la especificidad jurídica en las sociedades occidentales. Dicha dificultad aumenta si no aceptamos la perspectiva que sostiene la separación entre ciencia jurídica y política. En efecto, nos resultaría mucho más simple sostener que la ciencia del Derecho tiene por único objeto estudiar las normas dadas, y a partir de allí exponer el Derecho tal cual se presenta, sin justificarlo ni criticarlo, considerándolo exento de toda ideología política e intrínsecamente "objetivo".

---

<sup>8</sup> Esta investigación se desarrolló en el marco del proyecto titulado: "Tres dimensiones para el estudio del fenómeno migratorio en el Mercosur: políticas estatales, actores sociales y experiencias individuales" UBACyT (S065), con sede en el Instituto de Investigaciones Gino Germani, perteneciente a la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Agradezco la colaboración del Lic. Alejandro Hener, el Lic. Pablo Dalle y la Arq. Zulema Aristizabal. Asimismo, sin la valiosa ayuda del Lic. Orlando Aguirre y la estudiante Daniela Cura no hubiera sido posible elaborar las secciones 3 y 4 de este trabajo. Por último, la lectura crítica y las sugerencias que la Lic. Marta Palomares realizó de los borradores, constituyó un aporte esencial a nuestra tarea.

La legislación, como parte del Derecho, constituye un objeto de estudio apto para la comprensión de las relaciones sociales y los cambios producidos en la sociedad. El estudio de la norma jurídica nos resulta un camino adecuado para responder a ciertos interrogantes: ¿cuál es el conflicto social?, ¿quiénes pugnan por resolverlo?, ¿cómo logran hacerlo? La ley es un producto social, un hecho público, el punto final de un camino que podemos recorrer y estudiar. La norma configura para nosotros un relevante objeto de análisis pues ella resume y transparenta -hace más visibles- aquellos factores llamados genéricamente ideológicos, de manera que nos permite aprehender la riqueza y sustancia de la dimensión jurídica de lo social. Sin embargo, dado que la realidad que captamos a través la ley está acotada a un momento, necesitamos articular esta perspectiva con un análisis histórico. Nuestro enfoque otorga importancia al rol legitimador de la ley. En efecto, las políticas que desde el Estado el grupo gobernante intenta implementar se presentan como legítimas, pues a ellas subyace el elemento jurídico que las ampara y las torna obligatorias.

Hemos elaborado un concepto de ley, entendido como el elemento ideológico-concreto que elaboran los grupos -o el grupo- que en un momento histórico puntual detenta el poder político para explicar, comprender y legitimar un conflicto específico de intereses, y que mediante ella -la ley- intenta resolverla a su favor (Novick, 1992).

Vasilachis de Gialdino, nos llama la atención acerca de las posibilidades de los textos políticos, dentro de los cuales se encuentran las normas. La autora dice: "dar cuenta de la capacidad de dichos textos tanto para construir la realidad social como además y fundamentalmente, para proveer a los actores sociales de los modelos interpretativos con los que comprender esa realidad social, interrogarse acerca de la posibilidad de modificarla y, consecuentemente, orientar la propia acción (Vasilachis de Gialdino, 1997).

## **2. Globalización, integración y migraciones**

Algunos trabajos abordan el tema de los procesos de regionalización en el contexto de la globalización, entendida esta última como la "integración económica mundial que trae consigo una creciente movilidad internacional de mercancías, servicios, tecnología y capitales" (Di Filippo y Franco, 1999). Así, se intenta entender el fenómeno de la integración regional en América Latina como parte de ese proceso de integración mundial de los mercados. La globalización sería un proceso asimétrico, con una dinámica determinada en gran medida por el carácter desigual de los actores participantes.

Por otra parte, existen diversas concepciones de la integración. Aquellas que, en forma de bloques de países, se orientan a crear "zonas de libre comercio", y las orientadas a crear "mercados comunes y espacios sociales" ? es decir, con características comunitarias y multidimensionales? que pueden agruparse bajo el esquema del regionalismo abierto. En la región, un ejemplo del primer tipo lo constituye el Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (ALCAN). Asimismo, coexisten experiencias en que se verifican ambas características: en un caso, en las negociaciones hemisféricas acerca del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y, en el otro, en la existencia de cuatro grandes acuerdos o bloques subregionales que, bajo la forma actual de *uniones aduaneras*, incluyen a la mayoría de los países: el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), la Comunidad Andina, el Mercado Común Centroamericano (MCCA) y la Comunidad del Caribe (CARICOM) (Martínez Pizarro, 2000).

Resulta relevante estudiar los efectos de la integración económica sobre la migración internacional, dado que esta constituye un elemento central y conflictivo. Entre los rasgos y características de este proceso mundial, las migraciones desde el Sur hacia el Norte -que suponen la decisión de muchos trabajadores de obtener mejoras en sus condiciones de vida al intentar incorporarse a los mercados de trabajo de los países desarrollados- son la expresión más clara y sintética de las desigualdades e injusticias del orden internacional.

Por otra parte, las transformaciones económicas, políticas, sociales, culturales y tecnológicas acaecidas en el mundo en las últimas décadas, afectaron los flujos migratorios en varios aspectos: a) en relación con la duración, se observa que la movilidad poblacional se da por períodos más cortos; b) en relación con la distribución, el abaratamiento de los transportes ocasionó un aumento de los migrantes en términos absolutos y la participación global de todos los países, ya sea como receptores, emisores o de tránsito; c) en relación con los componentes: se observa una feminización de los flujos migratorios, una mayor cantidad de Estados receptores que tenderían que convertirse en pluriculturales y una mayor participación de los inmigrantes en la economía a través de los llamados "negocios étnicos" (Doña y Mesa, 2003).

Martínez Pizarro, haciendo referencia al *Simposio sobre Migración Internacional en las Américas* -realizado en San José, Costa Rica, en 2000-, señala que, si bien todo proceso de integración tiene efectos sobre la migración internacional 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. Mientras la experiencia de la Unión Europea muestra un largo camino recorrido, caracterizado por los temas de ciudadanía para los comunitarios y “control” para los inmigrantes extracomunitarios; en América Latina el debate sobre la libre circulación de personas ha ido ganado lentamente espacio y se han podido llevar a cabo algunas iniciativas (Martínez Pizarro, 2000).

En lo que concierne a la relación macro entre la migración internacional y los procesos de integración regional, Martínez Pizarro y Stang Alva ponen de manifiesto que es notoria la falta de inclusión y discusión de la temática migratoria en estos acuerdos. Esto resulta más preocupante en el contexto del ALCAN dada la importancia del fenómeno migratorio en esa región. Asimismo, luego del atentado del 11 de septiembre en Estados Unidos de Norteamérica, un escollo creciente ha sido la asociación entre migración y seguridad. Respecto del Mercosur, se estaría gestando una visión menos restrictiva de la migración. Los autores concluyen 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, como lo son migración y comercio, adaptación e integración de migrantes, derechos humanos, etc.; todo ello en un contexto caracterizado por la coexistencia de políticas, normas y prácticas heterogéneas. Pero los autores son optimistas al sostener que si bien en términos generales en los acuerdos no se ha incluido la temática de la movilidad, se han observado avances (especialmente en el Mercosur y en la Comunidad Andina de Naciones) que manifiestan una voluntad política de los países miembros a favor de consolidar formas de cooperación que “faciliten la integración facilitando la movilidad” (Martínez Pizarro y Stang Alva, 2005).

### **3. El contexto global del Mercosur**

No obstante la existencia de antecedentes históricos desde fines del siglo XIX, y especialmente durante la década de 1960, Ratto sostiene que el marco normativo dentro del cual se encuadra el Mercosur es el Tratado de Montevideo de 1980 que dio origen a la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) (Ratto, 2004).

Es justamente en esa década -1985 y 1986- cuando la Argentina y Brasil celebran el primer acuerdo de complementación económica -Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE)-, impulsado por Alfonsín y Sarney, quien continuó los contactos hechos por Tancredo Neves poco antes de su muerte. Se trató sin duda de una decisión estratégica de alto nivel político que rompía con décadas de rivalidades y conflictos bastante agudos entre ambos países. Posteriormente, con la incorporación

de Paraguay y Uruguay se constituye el grupo de países que, dentro del marco de la ALADI, deciden instaurar el segundo mercado común del mundo. El nuevo espacio económico que se creó en América del Sur, con una población de 200 millones de habitantes y un Producto Bruto Interno próximo a los 1.000 millones de dólares, está entre los cinco agrupamientos económicos más grandes del mundo, y es el más importante entre los países en desarrollo (sur-sur), aunque claramente menor que la Unión Europea y el TLC o NAFTA (Gaibisso, 1995).

Los expertos puntualizan que el contexto en que nace el Mercosur 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, rasgo que influiría en el formato institucional en que quedó plasmado (Bernal-Meza, 2000).

Por otra parte, el acercamiento entre Brasil y Argentina y la creación del Mercosur resultó un método de consolidación democrática en la región, circunstancia muy positiva teniendo en cuenta las reiteradas dictaduras militares sufridas en el Cono Sur. En efecto, cuando se produce la crisis del Paraguay en 1996, en ocasión del golpe de Estado del general Oviedo, surge la Declaración presidencial sobre compromiso democrático en el Mercosur (San Luis, 25 de junio de 1996), y luego la firma de un Protocolo sobre compromiso democrático en el Mercosur, la República de Bolivia y la República de Chile (Ushuaia, 24 de julio de 1998); todos estos documentos conllevan una clara decisión política tendiente al afianzamiento de las instituciones de derecho (Dabene, 2000).

Desde una perspectiva socio-política, De Sierra afirma que la redacción del Tratado de Asunción – tratado fundacional- fue técnicamente muy defectuosa, lo que originó muchas polémicas y sobre todo permitió que los sectores políticos, empresariales y multilaterales encontraran apoyo en su texto para tesis contradictorias acerca del destino que debería tener el acuerdo: sólo una zona de libre comercio o un verdadero mercado común. Según el autor, lo que al final se acordó fue una Unión Aduanera<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Según Gaibisso (1995) se puede distinguir entre: **Tratado de Libre Comercio:** acuerdo entre dos o más países por el cual, al finalizar un plazo determinado, la circulación de bienes entre ellos se realiza sin aranceles aduaneros pero manteniendo cada país su propia estructura arancelaria frente a terceros. Ejemplo es el NAFTA (North America Free Trade Agreement o Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Canadá y México). **Unión Aduanera:** se diferencia por cuanto los aranceles aduaneros para terceros países son comunes a los socios de la Unión, es decir que existe un Arancel Externo Común. **Mercado Común:** le agrega a la anterior la libre circulación de personas y de servicios, la coordinación de políticas económicas, financieras, educativas, etc. **Unión Económica:** agrega al mercado común una moneda única. El ejemplo es la actual Unión Europea.



incompleta, es decir, ni una cosa ni la otra. Todas las informaciones disponibles indican que esa solución estuvo lejos de ser fácil, tanto por las distintas posiciones de quienes tenían a su cargo las decisiones de cada país, como por las presiones internacionales, en particular de los Estados Unidos de Norteamérica (De Sierra, 2000).

Siguiendo los estudios de Lavopa y Gaibisso, comentaremos brevemente algunos aspectos jurídicos e institucionales del proceso constitutivo del Mercosur. Mediante el Tratado de Asunción -suscripto el 26 de marzo de 1991- las naciones citadas decidieron crear un "Mercado Común, que deberá estar conformado al 31 de diciembre de 1994, el que se denominará Mercado Común del Sur". Dicho mercado implicaba la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países mediante la eliminación de los derechos aduaneros y de restricciones no arancelarias a la circulación de mercaderías. Asimismo, se acordaba el establecimiento de un arancel externo común, y la adopción de una política comercial común con relación a terceros Estados o a agrupaciones de Estados; y la coordinación de posiciones en foros económicos regionales e internacionales así como la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales. Por otra parte, los miembros se comprometían a armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes para lograr el fortalecimiento del proceso de integración. Posteriormente, como conclusión del trabajo del Grupo *ad hoc* de Asuntos Institucionales, integrado por delegados de los cuatro países, el 17 de diciembre de 1994 se firmó el Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre la Estructura Institucional del Mercosur, más conocido como Protocolo de Ouro Preto, a partir del cual la estructura orgánica del Mercosur estaría formada por:

a) **El Consejo (CMC)**: órgano superior al que le corresponde la conducción política y la adopción de resoluciones para lograr los objetivos del tratado de Asunción y alcanzar la constitución final del Mercado Común. Está formado por los ministros de Economía y Relaciones Exteriores de los países miembros. Una o dos veces por año los presidentes participan en la reunión de ministros. Se pronuncia mediante Decisiones, las que son obligatorias, tomadas por consenso y con la presencia de todos los Estados partes.

b) **El Grupo (GMC)**: órgano ejecutivo - integrado por Secretarios de Estado- goza de la facultad de iniciativa, tiene poder de decisión y depende del CMC. Se reúne ordinariamente cada tres meses, y extraordinariamente cuando es necesario. Se pronuncia mediante Resoluciones, las que son obligatorias para los países miembros. Asimismo, puede constituir los Subgrupos de Trabajo (SGT) que sean necesarios para

el cumplimiento de sus objetivos. Por el Anexo V del tratado de Asunción, se constituyeron diez subgrupos: 1. Comunicaciones; 2. Minería; 3. Reglamentos Técnicos; 4. Asuntos Financieros; 5. Transporte e Infraestructura; 6. Medio Ambiente; 7. Industria; 8. Agricultura; 9. Energía; 10. Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad Social.

c) **La Comisión de Comercio (CCM)** : compuesta por Subsecretarios de Estado, con poder de decisión. Les compete velar por la aplicación de los instrumentos de política comercial común. Se reúne todos los meses y depende del GMC. Para el cumplimiento de sus funciones, la CCM puede crear los **comités técnicos (CT)** que considere necesarios, los cuales tratan temas específicos y elevan las propuestas correspondientes a esta Comisión.

d) **La Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC)**: se constituyó formalmente en setiembre de 1991 con igual número de representantes por país. Como órgano representativo de cada uno de los Poderes Legislativos debe procurar la pronta entrada en vigor de las normas comunitarias y coadyuvar al proceso de armonización de la legislación. Emite Recomendaciones, Disposiciones y Declaraciones.

e) **Foro Consultivo Económico-social (FCES)**: órgano de representación de los sectores económicos y sociales, que tiene como finalidad acompañar, analizar y evaluar el efecto social y económico de las medidas que se adoptan a nivel regional. Tiene una función consultiva y se manifiesta mediante Recomendaciones al GMC.

f) **Secretaría Administrativa**: con sede en Montevideo, debe llevar el archivo oficial de la documentación, editar el Boletín Oficial y organizar las reuniones de los órganos del Mercosur.

g) **Órganos Auxiliares**: reuniones de Ministros de Economía, de Educación, de Justicia, de Trabajo, de Agricultura, de Cultura y de Salud.

h) **Organismos Especiales**: Comité de Cooperación Técnica (CCT) del GMC, encargado de examinar los acuerdos de cooperación con organismos internacionales, y los Grupos *ad hoc* que funcionan como grupos de trabajo auxiliares del GMC que atienden temas específicos (aspectos institucionales, servicios, Aladi, Organización Mundial de Comercio (OMC), azúcar, etc.

Dado el carácter estrictamente intergubernamental del proceso de integración ideado, las decisiones, como se señaló, son tomadas por autoridades representativas (jefes de Estado), por consenso y con la presencia de todos los Estados partes. Las Decisiones que toma el CMC se basan en los proyectos que eleva el GMC, elaborados a su vez sobre las recomendaciones de los SGT, las propuestas de la CCM, etc. Los integrantes de los subgrupos y del Grupo son funcionarios gubernamentales de los Estados

partes, por ello, en muchos casos, el funcionario que aplica una decisión será el mismo que la elaboró originariamente (Lavopa, 1996; Gaibisso, 1995).

Según Dabene, la estructura orgánica prevista por el Tratado de Asunción era sencilla, y si bien el protocolo de Ouro Preto complica la estructura básica, esta sigue siendo simple. Resulta interesante ver qué ha pasado con esta estructura desde 1994. El autor describe cómo la CMC, compuesta originalmente por los ministros de Relaciones Exteriores y por los ministros de Economía, en el transcurso de tres años agregó más reuniones de ministros y a su vez, cada una de ellas se transformó, lo que dio origen a una compleja red de grupos de trabajo, grupos *ad hoc* comisiones técnicas. Por su parte, el GMC experimentó la misma evolución. El número de subgrupos de trabajo asesorando al GMC se quedó en once, pero en el seno de cada uno de estos subgrupos se multiplicaron las comisiones técnicas y los comités. La CCM, que tenía en 1995 diez comités técnicos, agregó otros siete comités y solamente el comité N° 2, dedicado a los problemas aduaneros, creaba seis subcomités y tres grupos *ad hoc*. Sin embargo, la característica del Mercosur es el presidencialismo, lo que hace que, finalmente todas las decisiones parezcan ser tomadas por los presidentes durante las cumbres (Dabene, 2000).

En lo relativo a la participación de la sociedad civil, el Mercosur tiene una Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC) y un Foro Consultivo Económico y Social (FCES). Estos órganos, cuya función es incorporar a los partidos políticos, al sector empresarial y a los sindicatos a la estructura institucional del Mercosur, no juegan un papel importante. Paralelamente a estos canales institucionalizados, varias organizaciones surgieron de forma más espontánea, tales como el Consejo Industrial del Mercosur o la Confederación de Centrales Sindicales del Cono Sur, que pueden ejercer presiones sobre quienes toman las decisiones. Asimismo, fue surgiendo una dinámica de integración "desde abajo", de tal forma que muchas actividades o colectividades tienen ahora sus organizaciones regionales. Los ejemplos del Grupo de Montevideo (red de universidades), de la red Crecenea-Codesul (provincias del noreste de Argentina y del sur de Brasil) o de la red Mercociudades son conocidos (Dabene, 2000; Mendicoa, 2004).

Desde su creación, el Mercosur ha ido firmando convenios con bloques y con países. En efecto, en relación con los primeros, el 15 de diciembre de 1995 se firmó el "*Acuerdo marco Interregional de cooperación entre la Comunidad Europea y sus estados miembros y el Mercado Común del Sur y sus estados partes*", cuyo objetivo principal fue el fortalecimiento de las relaciones existentes entre las partes, y la preparación de las condiciones para la creación de una Asociación Interregional.

Abarca los ámbitos comercial, económico y de cooperación para la integración, remitiendo al “Acuerdo de Cooperación Interinstitucional de 29 de mayo de 1992 entre el Consejo del Mercado Común del Sur y la Comisión de las Comunidades Europeas”.

Posteriormente, se firma el *“Acuerdo marco de Comercio e Inversión entre el Mercosur y el Mercado Común Centroamericano”*, con fecha 18 de abril de 1998, cuyos propósitos fundamentales son: estrechar las relaciones económicas en los ámbitos de comercio, inversión y transferencia tecnológica; profundizar los vínculos comerciales entre las partes; mantener el funcionamiento de economías de libre mercado, subrayar la importancia de las iniciativas del sector privado como fuente de prosperidad y acordar mecanismos de promoción y protección de las inversiones.

En Montevideo, durante la XXV Cumbre de Presidentes del Mercosur, el 16 de Diciembre de 2003, la Comunidad Andina (integrada por Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela) y el Mercosur firmaron un *“Acuerdo de Complementación Económica para la conformación de una zona de libre comercio”*, a implementarse a partir del 1 de julio de 2004. El acuerdo establece un cronograma para la liberación comercial y contempla un régimen para la solución de controversias. Este pacto es muy positivo porque representa el inicio de un proceso mayor hacia la constitución de un bloque sudamericano más amplio (Bulcourf y Vázquez, 2004).

También ha aprobado convenios con diferentes países. Así, el 19 de junio de 1991, firma con el gobierno de Estados Unidos de Norteamérica el *“Acuerdo relativo a un Consejo sobre comercio e inversión”*, con la finalidad primordial de establecer un Consejo Consultivo sobre Comercio e Inversión. Asimismo, se nombra como objetivo a largo plazo la creación de un sistema de libre comercio en las Américas.

El 25 de junio de 1996 se suscribe el *“Acuerdo de Complementación Económica Mercosur - Chile”*, cuyas principales metas son: crear un área de libre comercio entre las partes en un plazo máximo de diez años, promover el desarrollo y la utilización de la infraestructura física -con especial énfasis en el establecimiento de interconexiones bioceánicas-, impulsar inversiones recíprocas entre los agentes económicos, y promover la complementación y cooperación económica, energética, científica y tecnológica. Así, Chile fue el primer Estado asociado al Mercosur.

A fines de ese mismo año –el 17 de diciembre de 1996-, se firma el *“Acuerdo de Complementación Económica Mercosur– Bolivia”*, cuyos objetivos esenciales consisten en establecer el marco jurídico e institucional de cooperación e integración económica y física, formar un área de libre comercio entre las partes en un plazo máximo de diez

años, establecer una progresiva liberación de las comunicaciones y del transporte fluvial y terrestre. Bolivia se convierte en Estado miembro asociado.

Con fecha 16 de junio de 1998 se aprueba el *"Entendimiento de Cooperación en materia de Comercio e Inversiones y Plan de Acción entre el Mercosur y Canadá"*. Entre sus objetivos se destacan: promover las relaciones económicas (concernientes al comercio de bienes y servicios, así como a las inversiones), fortalecer su cooperación con vistas a la liberalización del comercio entre las partes, facilitar una creciente participación del sector privado en el comercio y la cooperación comercial - en particular de las empresas pequeñas y medianas-, aumentar la comprensión mutua de sus respectivas posiciones en las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas, y promover una mayor coordinación y consultas en la Organización Mundial del Comercio y en el Grupo de Cairns.

El 15 de diciembre de 2000 se firma el *"Acuerdo Marco para la Creación de un Área de Libre Comercio entre el Mercosur y la República de Sudáfrica"*, que se propone fortalecer las relaciones existentes, promover el incremento del intercambio comercial y establecer las condiciones para la creación de un área de libre comercio entre las partes.

El 5 de abril de 2002 se suscribe el *"Acuerdo de Complementación Económica N° 54 celebrado entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Partes del Mercado Común del Sur (MERCOSUR)"*, donde se declaran los siguientes objetivos: crear un área de libre comercio mediante la eliminación de gravámenes, restricciones y demás obstáculos; impulsar las inversiones recíprocas y establecer un marco jurídico que permita ofrecer seguridad y transparencia a los agentes económicos de las partes.

Durante el año 2003 se firman dos acuerdos. El primero de ellos denominado *"Acuerdo Marco entre el MERCOSUR y la República de la India"*, con fecha 17 de junio de 2003, tiene por objetivo fortalecer las relaciones entre las partes, promover la expansión del comercio y establecer las condiciones y mecanismos para negociar un área de libre comercio, en conformidad con las reglas y disciplinas de la Organización Mundial del Comercio. El segundo, titulado *"Acuerdo de alcance parcial de complementación económica entre el Mercado Común del Sur y la República del Perú"*, con fecha 25 de agosto de 2003, propone formar un área de libre comercio entre las partes, promover e impulsar las inversiones entre los agentes económicos, promover consultas en las negociaciones comerciales que se efectúen con terceros países y bloques o grupos de países extra-regionales. Así, Perú se incorpora como Estado asociado a la par de Chile y Bolivia, circunstancia que le otorga al Mercosur un mayor poder negociador a nivel regional y mundial (Bulcourn y Vázquez, 2004).

Finalmente, durante la XXVI Reunión Ordinaria del Consejo del Mercado Común, realizada en Puerto Iguazú, Argentina, en julio de 2004, se sella el "Acuerdo Marco Mercosur- República Árabe de Egipto", cuyo objetivo principal consiste en fortalecer las relaciones entre las partes contratantes, promover la expansión del comercio y establecer las condiciones y mecanismos para negociar un Área de Libre Comercio, que deberán estar en conformidad con las reglas y disciplinas de la Organización Mundial del Comercio.

El Cuadro que a continuación agregamos muestra la variedad e ímpetu de estos acuerdos, cuya característica común es promover áreas de libre comercio e intensificar y dar seguridad jurídica a las inversiones privadas. Representan, asimismo, un creciente reconocimiento internacional del proceso de integración en el Cono Sur.

**Cuadro N° 1  
Convenios firmados por el Mercosur**

Con bloques	Con países
✍ Unión Europea (1995)	✍ Estados Unidos de Norteamérica (1991)
✍ Mercado Común Centroamericano (1998)	✍ Chile (1996)
	✍ Bolivia (1996)
	✍ Canadá (1998)
	✍ Sudáfrica (2000)
✍ Comunidad Andina (2003)	✍ México (2002)
	✍ India (2003)
	✍ Perú (2003)
	✍ Egipto (2004)

Fuente: [www.mercosur.org.uy](http://www.mercosur.org.uy)

Por otra parte, durante estos años ha resultado evidente que los problemas sociales y culturales fueron a la zaga respecto de los aspectos económicos (OIT, 1999; Achugar y otros, 1996; Alvarez y otros, 1997). En concordancia, existe una mayor producción intelectual sobre la integración empresarial, industrial, comercial, flujo de capitales e inversiones, que acerca de los factores socio-culturales (Ferrer, 2000). Los esfuerzos realizados han colocado el énfasis en temáticas relacionadas con: inversiones privadas, contratos, capacidad civil, derechos comerciales; etc. (Dalla Via, 1993; Alterini, 1994; Barra, 1993; Calvo, 1998). No obstante, los economistas señalaron desde un principio algunos obstáculos para la integración económica: las asimetrías

en la dimensión del mercado interno, en el grado de desarrollo industrial y, fundamentalmente, en el patrón estructural de inserción internacional (Chudnovsky, 1993).

En el ámbito de las políticas sociales, la integración se halla en una fase de acciones de consulta y cooperación entre los Estados partes que no han llegado a traducirse en efectivos compromisos y mecanismos vinculantes (Di Pietro, 2000). Sin embargo, se observan avances en relación con la temática referida al reconocimiento de títulos, los aspectos laborales y los previsionales.

Simultáneamente, los elementos culturales de la integración fueron adquiriendo cada vez mayor importancia, circunstancia que nos conduce al estudio de rasgos y procesos que involucran un marco regional y transnacional, es decir nos obliga a prestar especial atención a lo que ocurre fuera del Estado nacional (Alvarez y Reyes, 1997; Grimson, 2000; Jelin, 2001). Así, comienzan a surgir programas de estudios de postgrado y de investigación que se preocupan por los aspectos culturales de las migraciones en el Mercosur (Calderon y Szmukler, 2000).

### **3.1. Aspectos demográficos**

Según Maguid (2005), la población del Mercosur asciende -en el año 2000-, a 244 millones de personas, lo que representa el 48% de la población total de América Latina. No obstante, los incrementos más significativos se dieron hasta 1970, con altas tasas de crecimiento que rondaban el 3% medio anual para el conjunto regional. En efecto, un trabajo pionero de Bankirer y Calvo (1995) sostiene que en el período analizado (1950-2025), la principal característica que presenta la población de la región es su tendencia al envejecimiento. De los casi ochenta millones de personas que habitaban en la región al inicio del período se espera que superen los doscientos setenta millones hacia el año 2025. Brasil realizará la mayor contribución en volumen absoluto de población y, junto a Argentina, mantiene su orden de importancia hasta el 2025. Proyectando a futuro, el estudio sostiene que tanto la fecundidad como la mortalidad y especialmente la movilidad espacial en la región son firmes candidatos a sufrir importantes cambios si continúa el actual proceso de integración (Bankirer y Calvo, 1995)

Debe destacarse, sin embargo, que el Mercosur presenta grandes asimetrías poblacionales. En efecto, mientras Brasil concentra el 72% de la población de la región con ciento setenta y cinco millones de habitantes, la Argentina concentra sólo el 15% (una población cinco veces menor) con treinta y siete millones, mientras Uruguay posee sólo 3,3 millones de habitantes y Paraguay 5,5. El Cuadro que a

continuación se agrega, demuestra cuán diferentes son las dinámicas demográficas de los países que conforman el Mercosur ampliado. Argentina, Chile y Uruguay iniciaron muy tempranamente el descenso de la fecundidad y de la mortalidad; Brasil lo hace más tarde pero alcanza niveles similares alrededor de 1990. En cambio, Bolivia y Paraguay todavía a inicios del siglo XXI mantienen una alta fecundidad cercana a cuatro hijos por mujer y, en consecuencia, tienen un mayor potencial de crecimiento. En relación con las expectativas de vida al nacer -un indicador estrechamente asociado con las condiciones de vida de la población- persisten en la actualidad diferencias muy marcadas: Chile muestra la mejor situación, seguido por Uruguay y Argentina; en el otro extremo, los bolivianos tienen entre diez y catorce años menos de expectativas de vida (Maguid, 2005).

**Cuadro N° 2**  
**Países del Cono Sur. Indicadores demográficos**  
**seleccionados por quinquenio.**  
**1990-2005.**

<b>Países</b>	Población a inicios del quinquenio (en miles)	Tasa de crecimiento total ‰	Tasa de crecimiento migratorio ‰	Tasa global de fecundidad	Esperanza de vida al nacer
<b>Argentina</b>					
1990-1995	32.527	13,3	0,7	2,8	72,1
2000-2005	37.032	11,9	0,6	2,4	74,1
<b>Bolivia</b>					
1990-1995	6.669	23,0	-2,8	4,8	60,0
2000-2005	8.428	22,4	0,0	4,0	63,8
<b>Brasil</b>					
1990-1995	149.690	15,8	0,0	2,6	67,5
2000-2005	174.719	14,2	0,0	2,3	71,0
<b>Chile</b>					
1990-1995	13.179	17,7	1,3	2,6	74,3
2000-2005	15.398	11,0	0,4	2,0	77,7
<b>Paraguay</b>					
1990-1995	4.219	27,0	-1,1	4,6	68,5
2000-2005	5.496	24,6	0,0	3,8	70,8
<b>Uruguay</b>					
1990-1995	3.106	7,1	-1,3	2,5	73,0
2000-2005	3.337	7,0	-0,6	2,3	75,2

**Fuente:** Boletín Demográfico Nro. 73, CEPAL/CELADE, 2004b, citado por Maguid (2005)

Asimismo, obsérvense las diferentes realidades sociales de los países citados. Argentina, Chile y Uruguay presentan las mejores tendencias en relación con el Producto Interno Bruto por habitante, así como en los indicadores sociales: nivel de



la pobreza, mortalidad infantil y analfabetismo. Coincidentemente estos tres países son los que se encuentran más avanzados en la transición demográfica y poseen los niveles más altos de esperanza de vida al nacer (Maguid, 2005).

**Cuadro N° 3**  
**Países del Cono Sur: Indicadores económicos y sociales**  
**en la década de 1990.**

Países	PIB por habitante (en dólares de 1995)	Tasa de desocupación abierta (1)	% Población bajo línea de pobreza	Tasa de mortalidad infantil por mil	Tasa de analfabetismo (2)
<b>Argentina</b>					
1990	5.545	6,3	21,2	24,3	3,7
1999	7.435	13,8	19,7	21,8	3,2
<b>Bolivia</b>					
1990 (3)	804	9,4	53,1	75,1	17,9
1999	941	7,1	48,7	66,7	14,6
<b>Brasil</b>					
1990	3.859	4,5	41,2	47,2	15,3
1999	4.217	11,4	32,9	42,2	13,1
<b>Chile</b>					
1990	3.779	8,7	38,4	14,0	5,1
1999	5.631	10,1	20,7	12,8	4,2
<b>Paraguay</b>					
1990	1.697	6,3	49,9	43,3	8,1
1999	1.603	10,1	49,0	39,2	6,7
<b>Uruguay</b>					
1990	4.707	8,9	17,8	20,1	2,4
1999	5.984	11,2	9,4	17,5	

Notas: (1) En zonas urbanas (2) Calculada sobre la población de 15 años y más; corresponde a los períodos 1990-1995 y 1995-1999. (3) Corresponde a 1989 para el PIB y para pobreza.

Fuente: CEPAL (2004a) Panorama Social de América Latina 2002-2003 e Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de Argentina para las tasas de desempleo de ese país; citado por Maguid (2005)

En relación con las migraciones, los estudios que analizan los procesos ocurridos a partir de la década de 1980 subrayan que el fenómeno se tornó mucho más complejo, dado que coexisten diferentes clases de movimientos (Lattes y Bertonecello, 1997; Patarra, 2001; Maguid, 2001).

Para Latinoamérica, Villa y Martínez (2000) puntualizan dos tendencias de los flujos migratorios: una hacia los países del primer mundo y la segunda, entre los países de la región. Con referencia a esta última, más visible desde la década de 1970, el trabajo de Patarra y Baeninger (2001) señala que a los tradicionales movimientos fronterizos se agregan más recientemente los movimientos entre metrópolis, especialmente entre Buenos Aires y San Pablo.

Tanto Maguid (2005) como Patarra y Baeninger (2001), utilizan como fuente la base de datos del Proyecto de Investigación de la Migración en Latinoamérica (IMILA) del Cepal-Celade, para examinar los flujos migratorios en el marco de la integración regional. Ambos estudios coinciden en que durante la década de 1990 el panorama se caracteriza por: a) decreciente porcentaje de población extranjera en casi todos los países -excepto en Chile y Bolivia- por el envejecimiento y muerte del histórico flujo europeo; b) aumento del porcentaje de los migrantes intrarregionales, con un incremento de inmigrantes provenientes de otros países de América Latina; c) creciente emigración hacia el exterior del Cono Sur, especialmente a Estados Unidos de Norteamérica, Europa y Japón; d) progresiva feminización de los flujos migratorios. Véase el Cuadro N° 4 que sintetiza la evolución observada desde 1980 a 2000.

**Cuadro N° 4**  
**Inmigrantes internacionales en el Cono Sur. Total 1980-2000**

<b>Países y fecha del Censo</b>	<b>Total nacidos en extranjero</b>	<b>En la región</b>	<b>En el resto de América (2)</b>	<b>En el resto del mundo</b>
<b>Región (1)</b>				
1980	3.426.365	1.091.610	96.968	2.237.787
1990	2.837.407	1.229.845	128.018	1.479.544
2000	2.758.372	1.355.096	281.226	1.122.050
<b>Argentina</b>				
1980	1.903.159	753.428	29.353	1.120.378
1991	1.615.473	841.697	37.960	735.816
2001(3)	1.517.904	916.264	115.302	486.338
<b>Bolivia</b>				
1976	58.070	31.834	15.963	10.273
1992	59.807	31.606	18.932	9.269
2001	95.764	51.917	29.890	13.957
<b>Brasil</b>				
1980	1.110.910	96.241	29.240	985.429
1991	767.780	102.758	27.261	637.761
2000	683.830	118.612	41.120	524.098
<b>Chile</b>				
1982	84.345	29.380	14.378	40.587
1992	114.597	49.036	24.769	40.792
2002	195.320	73.474	76.292	45.554
<b>Paraguay</b>				
1982	166.879	145.653	5.482	15.744
1992	187.372	161.357	7.781	18.234
2002	173.176	151.438	7.307	14.431
<b>Uruguay</b>				
1985	103.002	35.074	2.552	65.376
1995(4)	92.378	43.391	11.315	37.672

Notas: (1) Para el total región se incluyó en 1980 la cifra de Bolivia de 1976 y en el 2000 se replicó la cifra de Uruguay de 1995. (2) Incluye a los nacidos en otros países de América Latina y el Caribe y a los nacidos en Estados Unidos y Canadá. (3) El total de extranjeros incluye los casos de nacidos en el exterior de los que se ignora el país de nacimiento. (4) Este es el último censo.

**Fuente:** CEPAL/CELADE 2004. Para Argentina y Paraguay: procesamientos especiales del INDEC (Censos 1980,1991 y 2001) y la DGEEC (Censo 2002) respectivamente; citado y elaborado por Maguid (2005)

En este panorama, la Argentina se constituyó en el foco de atracción de la migración intra Mercosur al presentar alrededor del 68% de los movimientos registrados a inicios de las tres últimas décadas. Todos los países -excepto Argentina que continúa ganando población gracias a la migración intrarregional-, tienen un saldo negativo en ambos períodos (1990 y 2000). Pero mientras Chile logra reducirlo en la última década, Bolivia y Paraguay sufren un aumento de la emigración e incrementan significativamente su balance negativo (Maguid, 2005).

En relación específica con los migrantes argentinos hacia los países limítrofes, un reciente trabajo de Bay, que también utiliza la base de datos del IMILA, describe sus principales características sociodemográficas. En la década de 1980 la migración argentina hacia Chile, Paraguay y Uruguay se caracteriza por tratarse de familias que retornan o argentinos con niños, lo cual se refleja en el aumento de menores de diez años en el conjunto de migrantes, fenómeno que se prolonga hasta 1990. Para la década del 2000 se percibe un nuevo cambio de patrón, dado que aumenta el número de emigrantes, pero no se observa una gran proporción de niños y jóvenes. Esto da indicios de una migración distinta, que bien podría atribuirse a la agudización de la crisis política, económica y social. En relación con la escolaridad de los emigrantes - medida por los años de estudio aprobados-, se observa el aumento en todos los países de la proporción de emigrantes con diez y más años de estudio aprobados. Bay puntualiza, asimismo, que los emigrantes argentinos hacia Brasil y Chile son históricamente más instruidos. El caso de Brasil quizá se explica dado que las dificultades del idioma estarían impidiendo la migración de aquéllos con menor instrucción. La participación en la actividad económica de los emigrantes argentinos - fundamentalmente en las industrias manufactureras, en el comercio y servicios- es mayor en Brasil, seguido por Paraguay, Chile y Uruguay, mientras que Bolivia presenta el menor porcentaje. No obstante, las últimas tendencias, según los últimos censos, muestran una disminución en la industria y una mayor concentración en el comercio y los servicios. Por último, la distribución de la población económicamente activa por categoría ocupacional indica que predominan los empleados y trabajadores por cuenta propia, con diferentes patrones, según países. La autora sostiene que la

emigración a Chile, Bolivia y Paraguay puede estar constituida por familias migrantes que retornan con sus hijos nacidos en la Argentina (Bay, 2005).

Resulta interesante señalar que a partir de la creación del Mercosur, se ha tomado conciencia de la necesidad de disponer de información demográfica comparable, elemento cada día más necesario para la toma de decisiones económicas, políticas y sociales. Es así que los Institutos de Estadística de los países que conforman el Mercosur ampliado vienen realizando, desde 1997, un trabajo conjunto de armonización de las estadísticas cuyo mayor esfuerzo se ha volcado a la producción de datos confrontables a partir de los censos de la ronda del 2000 (Mario y otros, 2004).

### **3.2. Aspectos socio-jurídicos e institucionales**

Iniciar un proceso de integración depende de una fuerte y clara decisión política de carácter trascendente. Esto significa que si bien el impulso en el Mercosur fue de naturaleza eminentemente económica, los factores políticos influyeron e influyen permanentemente. Dentro de esta dimensión política, los aspectos jurídicos poseen un rol esencial, dado que cristalizan y sintetizan la voluntad política en normas jurídicamente vinculantes. El Tratado de Asunción, en su carácter de Tratado constitutivo del Mercosur, es la norma suprema que regula la convivencia en el marco regional como fundamento de un orden jurídico autónomo. En el mismo se explicita el compromiso de armonizar las legislaciones en las áreas pertinentes para lograr el fortalecimiento del proceso. Por otra parte, es un "tratado marco" dado que fija los objetivos pero no los modos de realización, los que deberán ser precisados mediante actos concretos de las instituciones previstas en él. Desde este enfoque las Decisiones del CMC y las Resoluciones del GMC constituyen el derecho "derivado". Así, la creación de ese nuevo espacio de integración implica la coexistencia de los sistemas jurídicos nacionales y el del Mercosur, además de nuevos mecanismos de participación e institucionalización regional, derechos y ciudadanías. Por otra parte, deben implementarse mecanismos de control jurídico eficaces que reproduzcan y mantengan la legalidad del proceso (Lavopa, 1996). Para ser puesta en vigencia la normativa emanada de los órganos decisivos del Mercosur, debe ser internalizada por los Congresos de cada uno de los países que componen el bloque y queda en manos de éstos la posibilidad de vetar la entrada en vigor de dichas normas (Paikin, 2003).

Por otra parte, debe destacarse que los cuatro países miembros decidieron operar sin instituciones supranacionales, a diferencia del Mercado Común Europeo, que tuvo desde el comienzo una fuerte burocracia centralizada con poder de decisión sobre los

países (Gaibisso, 1995). La experiencia parece demostrar que, a pesar de los diversos inconvenientes, dilaciones, marchas y contramarchas, el sistema funciona dentro de las limitaciones en el grado de profundidad de la integración planteada.

En los subtítulos que siguen presentamos algunos trabajos exploratorios de la relación entre el espacio de integración y la dimensión socio-jurídica.

### 3.2.1. Análisis exploratorio de las Constituciones nacionales

Recopilamos las Constituciones nacionales de los países del Mercosur ampliado. Obsérvese la intensidad de los cambios acaecidos durante la década de 1990 e inicios de la siguiente. Podría afirmarse, en principio, que todos los países han renovado sus cartas fundamentales, actualizándolas, incorporando nuevos derechos, actores, concepciones e instituciones.

**Cuadro N° 5**  
**Constitución vigente y últimas reformas en cada país**  
**miembro del Mercosur ampliado**

País	Año de promulgación de la Constitución vigente	Últimas reformas
<b>Uruguay</b>	1967	1989, 1994 y 1996
<b>Paraguay</b>	1992	
<b>Brasil</b>	1988	1992, 1993, 1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004.
<b>Argentina</b>	1853	1994
<b>Bolivia</b>	1896	2004
<b>Chile</b>	1990	2005

**Fuente:** Constituciones nacionales descargadas de las páginas de los Parlamentos de cada país

En la próxima etapa de nuestra investigación analizaremos cada uno de los textos teniendo en cuenta los siguientes temas: extranjeros, política poblacional, política migratoria, derechos de los inmigrantes e integración regional.

### 3.2.2. Análisis exploratorio de la normativa del Mercosur

Hemos rastreado la normativa emanada del Mercosur entre 1991 y 2003. Véase el Cuadro N° 6, donde se sintetizan algunos resultados.

**Cuadro N° 6**  
**Cantidad total de normas Mercosur, según tipo de norma**  
**(1991-2003)**

<b>Año</b>	<b>Decisiones del Consejo</b>	<b>Resoluciones del Grupo</b>	<b>Total</b>
1991	16	12	28
1992	11	67	78
1993	13	93	106
1994	29	131	160
1995	9	42	51
1996	18	155	173
1997	26	82	108
1998	23	78	101
1999	27	89	116
2000	70	95	165
2001	16	66	82
2002	32	58	90
2003	41	54	95
<b>Total</b>	<b>331</b>	<b>1022</b>	<b>1353</b>

**Fuente:** <http://infoleg.mecon.gov.ar/>

Del total de las mil trescientas cincuenta y tres normas, trescientas treinta y una son Decisiones que emanan del Consejo del Mercado Común, y mil veintidós son Resoluciones del Grupo del Mercado Común. El año 1996 muestra la mayor producción y le siguen, en orden descendente, los años 2000, 1999 y 1997. Se observa una brusca disminución en el 2001 y una lenta recuperación hasta el 2003. Los números claramente demuestran que la mayor producción normativa es resultado del Grupo.

Una lectura preliminar de las normas recopiladas, nos permite puntualizar que aproximadamente un 15% de ellas se refiere a temas socio-poblacionales.

En el Cuadro N° 7, se detallan, por año, las Decisiones y Resoluciones agrupadas en la citada temática.

**Cuadro N° 7**  
**Cantidad de normas Mercosur**  
**referidas a temas socio-poblacionales (1991-2003)**

<b>Año</b>	<b>Decisiones del Consejo</b>	<b>Resoluciones del Grupo</b>	<b>Total</b>
1991	3	2	5
1992	5	6	11
1993	2	3	5
1994	2	8	10
1995	5	2	7
1996	7	18	25
1997	8	3	11
1998	9	6	15
1999	8	3	11
2000	24	15	39
2001	3	7	10
2002	9	3	12

2003	4	5	9
Total	89	81	170

Fuente: <http://infoleg.mecon.gov.ar/>

Obsérvese que el año 2000 aparece como el más productivo y le siguen en orden decreciente los años 1996, 1998, 2002. Adviértase que aquí, a diferencia del Cuadro anterior, es el Consejo el que se muestra más activo.

Los temas más legislados fueron seguridad, educación, integración jurídica y políticas de salud.

Un análisis más detallado de las ciento setenta normas socio-poblacionales nos permitió descubrir cuarenta y cuatro -diecinueve Decisiones y veinticinco Resoluciones- referidas a fronteras, movilidad de personas y migraciones, temas que constituyen el objeto de nuestro estudio. Éstas comprenden temas como: implementación de controles integrados en las fronteras, tránsito vecinal fronterizo, facilitación del tránsito de personas entre los países miembros (agilizando los trámites), equipaje de viajeros según su categoría; creación de un grupo *ad hoc* encargado de la "integración fronteriza", requisitos de los documentos de identidad necesarios para transitar de un país a otro, traducción de los mismos, visados, etc.

Por su parte, Ratto realiza un análisis diacrónico y temático de las Decisiones tomadas por el Consejo desde 1991 a 2000. Según la autora, la evolución de éstas muestra una curva ascendente desde el año 1991 hasta su punto máximo en 1994, momento en que cae abruptamente, quizá debido a la crisis mexicana. El estudio también menciona a la crisis del sudeste asiático de 1997 y a la crisis rusa de 1998 como posibles factores que en el ámbito internacional influyeron en el proceso de construcción del Mercosur; así como los conflictos entre las políticas económicas nacionales de Brasil y Argentina y sus diferentes posiciones respecto del contexto internacional. En relación con las Decisiones relativas a movimiento de personas, la autora deslinda tres subtemas: control aduanero, tránsito vecinal y migraciones; y le resulta llamativa la baja cantidad de Decisiones tomadas durante el período analizado, -sólo un 2,5% se refieran al tema migratorio-, y la dispersión que presentan dado que una fue tomada en 1991 y el resto, en el 2000 (Ratto, 2004).

### 3.2.3. Análisis exploratorio de las legislaciones nacionales

El Cuadro que a continuación reproducimos ofrece un panorama general de la legislación referida al tema migratorio en los países estudiados. Se han recopilado en total sesenta y un normas, siguiendo un criterio histórico, sin importar si están vigentes o no.

**Cuadro N° 8**  
**Legislación referida a migraciones en los países del Mercosur ampliado**<sup>10</sup>

País	Año	Legislación recopilada	
<b>1. Paraguay</b>	1989	1.1. Ley N° 40. Crea el Consejo Nacional de Repatriación de Connacionales	
	1990	1.2. Ley N° 92. Amplía la Ley N° 40.	
	1996	1.3. Ley N° 978. Regula la migración de extranjeros y la emigración y repatriación de nacionales, a los efectos de promover la corriente poblacional y de la fuerza de trabajo que el país requiere, estableciendo la organización encargada de ejecutar la política migratoria nacional.	
	1997	1.4. Decreto N° 18.295. Reglamenta la Ley N° 978.	
	1980	2.1. Ley N° 6.815. Define la situación jurídica del extranjero en Brasil y crea el Consejo Nacional de Inmigración.	
	1981	2.2. Ley N° 6.964. Altera las disposiciones de la ley N° 6815.	
	1981	2.3. Decreto N° 8675. Reglamenta la Ley N° 6815 y dispone sobre la composición y atribuciones del Consejo Nacional de Inmigración.	
<b>2. Brasil</b>	1988	2.4. Decreto-Ley N° 2.481. Dispone sobre el Registro Provisorio para el extranjero en situación ilegal en Territorio Nacional.	
	1988	2.5. Ley N° 7.685. Dispone sobre el Registro Provisorio para el extranjero en situación ilegal en Territorio Nacional.	
	1993	2.6. Decreto N° 840. Dispone sobre la organización y el funcionamiento del Consejo Nacional de Inmigración.	
	1998	2.7. Ley N° 9.675. Amplia el plazo para el Registro Provisorio de extranjeros ilegales.	
	1998	2.8. Decreto N° 2.771. Reglamenta la Ley N° 9675, del 29 de junio de 1998.	
	2000	2.9. Decreto N° 3.447. Delega competencia al Ministro de Estado de Justicia para resolver sobre la expulsión de extranjeros y su revocación.	
	2000	2.10. Decreto N° 3.572. Modifica disposiciones del Decreto N° 2771.	
	2000	2.11. Decreto N° 3.574. Da nueva redacción al artículo 2° del Decreto N° 840.	
	<b>3. Uruguay</b>	1936	3.1. Ley N° 9.604. Extranjeros. Se amplían disposiciones relativas a su entrada y permanencia en Territorio Nacional.
		1947	3.2. Decreto del 28-2-1947. Decreto Reglamentario de la entrada y permanencia de extranjeros en el Territorio de la República Oriental del Uruguay.
1967		3.3. Decreto 104. Se establecen normas para la planificación de la política migratoria nacional de migración selectiva.	
1979		3.4. Ley N° 14.878. Entrada al país de extranjeros. Se modifica una disposición de la Ley N° 9.604.	
1983		3.5. Ley N° 15.441. Se establecen normas para la legalización de documentos de extranjeros.	

<sup>10</sup> La legislación referida a la Argentina puede consultarse en nuestros trabajos publicados a partir de 1986.



	1985	3.6. Decreto N° 523. Se crea la Comisión Nacional de Migración cuyo objetivo es prestar asesoramiento al Poder Ejecutivo en materia migratoria.
	1985	3.7. Decreto 587. Se modifican disposiciones del Decreto N° 523 en relación a los inmigrantes.
	1992	3.8. Ley N° 16.340. Retirados, jubilados y pensionistas extranjeros. Se les concede beneficios a personas que hayan adquirido esa situación en el exterior y que obtengan residencia permanente en el país.
<b>4. Chile</b>	1953	4.1. Decreto con Fuerza de Ley N° 69. Inmigración y el Departamento respectivo, dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores.
	1953	4.2. Decreto N° 521. Reglamento para la aplicación del decreto con fuerza de ley N° 69.
	1954	4.3. Decreto N° 439. Franquicias para el ingreso e inversión de capitales extranjeros para fomento de la inmigración de colonos agrícolas.
	1960	4.4. Decreto N° 5.142. Nacionalización de extranjeros contenidas en la Ley N° 13.955, de 9 de julio de 1960; en el Decreto Ley 747, de 25 de diciembre de 1925, cuyo texto fue fijado en el Decreto Supremo N° 3.690, de 16 de julio de 1941.
	1966	4.5. Decreto N° 137. Otorgamiento de franquicias a los extranjeros que ingresan al país con visa de inmigrante.
	1975	4.6. Decreto Ley N° 1.094, Establece Normas sobre Extranjeros en Chile.
	1976	4.7. Decreto N° 1.432. Derechos que pagarán los extranjeros por la Carta de Nacionalización. Modificación del Sistema de Renuncia a la Nacionalidad.
	1977	4.8. Decreto N° 888. Se crea la Comisión de Asesoría y Coordinación.
	1981	4.9. Decreto N° 2.043. Delegación de la atribución para cambiar la condición jurídica de turista.
	1982	4.10. Ley N° 18.156. Cotizaciones previsionales a técnicos extranjeros y empresas contratantes.
	1983	4.11. Decreto N° 818. Expulsión de extranjeros.
	1984	4.12. Decreto 597. Aprueba nuevo Reglamento de Extranjería.
		1994
<b>5. Perú</b>	1976	5.1. Decreto Ley N° 21702. Se incorpora la Dirección de Migraciones al Ministerio del Interior.
	1991	5.2. Decreto Legislativo N° 689. Ley para la contratación de trabajadores extranjeros.
	1991	5.3. Decreto Legislativo N° 703. Ley de Extranjería.
	1991	5.4. Decreto Supremo N° 0006-87-RE. Establece la visa especial de periodista para corresponsales de prensa y representantes extranjeros de medios informativos.
	1992	5.5. Decreto Ley N° 25589. Aclaran los alcances del Art. 73 del Decreto Legislativo N° 703, Ley de Extranjería.
	1992	5.6. Decreto Supremo 014-92-TR. Reglamento de la Ley para la contratación de trabajadores extranjeros
	1993	5.7. Resolución Ministerial 021-93-TR. Aprueban formularios para la adecuada aplicación de la ley de contratación de trabajadores extranjeros.
	1993	5.8. Ley N° 26196. Modifican el Decreto Legislativo N° 689. Ley para la contratación de trabajadores extranjeros.
	1995	5.9. Ley N° 26473. Autorizan al Ministerio del Interior a reestructurar la Dirección de Migraciones y Naturalización.

	1995	5.10. Decreto Supremo N° 23-95-RE. Dictan medidas a fin de facilitar el ingreso de turistas en el territorio nacional mediante el régimen parcial de exención de visas.
	1999	5.11. Decreto Supremo N° 060 -99-RE. Establecen disposiciones para la aceptación, ingreso, permanencia, salida, reingreso y control de ciudadanos extranjeros sujetos a calidades migratorias que son de competencia del Ministerio.
	2001	5.12. Decreto Supremo N° 023 -2001 -TR. Modifican el Reglamento de la ley de contratación de trabajadores extranjeros.
	2002	5.13. Ley N° 27840. Ley De Asilo.
	2002	5.14. Ley N° 27.891. Ley del Refugiado.
	2003	5.15. Decreto Supremo N 109-2003-Re, Anexo del D.S. N° 23 -95-RE. Incorporan a nacionales de diversos países.
	2003	5.16. Ley N° 2807. Ley que regula la calidad migratoria rentista.
	2003	5.17. Decreto N° 119 – 2003 RE. Reglamento de la ley del refugiado.
<b>6. Bolivia</b>	1996	6.1. Decreto Supremo N° 24423. Régimen legal de migración.
	1998	6.2. Decreto Supremo N° 25.150. Servicio Nacional de migración.
	1998	6.3. Resolución Ministerial N° 3009. Reglamenta los requisitos, procedimientos, derechos y obligaciones para las personas beneficiadas como refugiados.
	1999	6.4. Decreto Supremo N° 25.356. Arancel consular.
	1998	6.5. Ley N° 1859. Aprueba y ratifica el Convenio de Migración entre la República de Bolivia y la República Argentina, suscrito en Buenos Aires el 16 de febrero de 1998.
	1999	6.6. Ley N° 1976. Adhesión de Bolivia a la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares.
	2000	6.7. Ley N° 2093. Aprueba el "Protocolo Adicional al Convenio de Migración", entre la República de Bolivia y la República Argentina del 16 de diciembre de 1999.
	2001	6.8. Ley N° 2228. Aprueba el "Protocolo Adicional al Convenio de Migración entre la República de Bolivia y la República Argentina", del 6 de noviembre del año 2000.

Fuente: Centro de Información Migratoria para América Latina, OIM.  
[http://www.cimal.cl/cimal/interior/legislacion\\_migratoria/](http://www.cimal.cl/cimal/interior/legislacion_migratoria/)

Si bien parte de la legislación recopilada ya ha sido analizada por Romagnoli (1999) y Sassone (2004), en la próxima etapa de nuestra investigación estudiaremos en nuestro corpus los siguientes aspectos: política de población, política migratoria, espacios institucionales, definición de inmigrante, categorías migratorias, rol de los Parlamentos en la definición de la política, control migratorio, control judicial de los actos administrativos y registro de extranjeros.

#### **4. Algunas repercusiones del Mercosur en la Argentina**

Aquí comentamos sólo algunas de las transformaciones jurídico-institucionales que la creación y desarrollo del Mercosur fue generando en el aparato estatal argentino.

El proceso de integración requiere y plantea nuevos desafíos al Congreso Nacional, en especial la función de incorporar los acuerdos del Mercosur a la legislación interna y

de compatibilizar los intereses de las provincias y las regiones argentinas con el bloque regional<sup>11</sup>.

#### **4.1. En el ámbito parlamentario**

##### **--Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC)**

El Tratado de Asunción, incluyó en su artículo 24º la presencia institucional de una instancia parlamentaria en el proceso de integración. En el citado artículo se expresa: "...se establecerá una Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC) del Mercosur. Los Poderes Ejecutivos de los Estados Partes mantendrán informados a los respectivos Poderes Legislativos sobre la evolución del mercado común objeto del presente Tratado". El Protocolo de Ouro Preto, por su parte, incluyó la CPC como órgano representativo de los Parlamentos nacionales, otorgándole un papel de mayor importancia que el previsto en el tratado de Asunción. La participación de los Congresos posibilita incorporar las fuerzas políticas mayoritarias de cada Nación al proceso de integración como un elemento legitimador.

La CPC, como se señaló al comienzo, tiene por función acelerar los procedimientos internos correspondientes en cada uno de los Estados para la pronta entrada en vigencia de las normas emanadas de los órganos del Mercosur, y contribuir para la armonización de legislaciones. Por otra parte, debe aprobar los proyectos correspondientes y otras normas de derecho comunitario, que serán enviados a los Parlamentos nacionales para su consideración. Está integrada por un Plenario - conformado por la reunión de los legisladores designados por cada uno de los países para representarlos- que se reúne ordinariamente dos veces al año, y extraordinariamente, a través de una convocatoria especial firmada por los cuatro Presidentes; y una Mesa Ejecutiva asistida por la Secretaría Administrativa Parlamentaria Permanente (SAPP) con sede en la ciudad de Montevideo. En la práctica la Comisión realiza dos reuniones anuales, en julio y diciembre, que en general coinciden con las cumbres presidenciales.

Las decisiones de la CPC son adoptadas por consenso y pueden asumir tres tipos: a) *Recomendaciones*, a través de las cuales se dirige al Consejo Mercado Común, o se pronuncia sobre aspectos del proceso de integración que interesan especialmente a la Comisión; b) *Disposiciones*, representan los mandatos intra Comisión, habitualmente relacionadas con materias que hacen a su funcionamiento interno; y c) *Declaraciones*, reservadas a cuestiones fundamentales para el proceso de integración

---

<sup>11</sup> Información obtenida de la página web: [www.cpcmercosur.gov.ar](http://www.cpcmercosur.gov.ar) e informante clave de la Secretaría de la CPC y de la Comisión de Diputados, en la ciudad de Buenos Aires.

referidas generalmente a la política de los Estados partes. Sin embargo, en tanto órgano de consulta, la Comisión no tiene capacidad legislativa.

En el actual contexto político latinoamericano y a partir de las afinidades ideológicas entre los gobiernos de la región, la idea de una comunidad de naciones latinoamericanas ha ido creciendo. Así, la CPC -futuro Parlamento del Mercosur- fue adquiriendo relevancia en el bloque, al que se suman Chile, México, Bolivia y Venezuela que envían representantes en calidad de observadores, con voz pero sin voto. Precisamente, durante el año 2005 los mayores esfuerzos estuvieron centrados en la elaboración del *Proyecto de Protocolo del Parlamento del Mercosur*. En este sentido, durante el primer semestre, la CPC conformó un Grupo Técnico de Alto Nivel (GTAN) para la redacción de dicho documento, en base a directivas políticas aprobadas en la Reunión de Presidentes del mes de febrero de 2005 y la Reunión de Mesa Ejecutiva de marzo del mismo año. Asimismo, el GTAN presentó a la CPC un anteproyecto de Protocolo, el cual fue analizado y debatido por los parlamentarios. En la XXVI Reunión Plenaria se entregó al Consejo del Mercado Común un informe con el estado de avance de las negociaciones para el texto definitivo del proyecto de Protocolo Constitutivo. No obstante, debido a algunos reparos presentados por las delegaciones de Paraguay y Uruguay, en relación con la cantidad de diputados que proporcionalmente le correspondería a cada país, no pudo ser aprobado, de modo que se demoraría la conformación del Parlamento, que en un principio estaba prevista para el 2006. No obstante, el 11 de octubre de 2005 se realizó en Buenos Aires una Reunión Plenaria Extraordinaria de la CPC, con el objeto de avanzar en un acuerdo satisfactorio para todos los países miembros tendiente a destrabar la negociación. En ella se aprobaron las "Bases del Acuerdo Político para la instalación del Parlamento del Mercosur" (Disposición 11/05) y se resolvió que el GTAN elaborase el proyecto final que a firmarse por los Estados Parte en la reunión de presidentes de diciembre de 2005.

En el caso argentino, la Comisión es bicameral y está integrada por dieciséis legisladores: ocho diputados y ocho senadores, de los cuales once corresponden al PJ, cuatro a la UCR y uno al Frente para el Cambio (Alicia Castro). La Comisión no cuenta con una reglamentación en cuanto a la elección de diputados y senadores, por lo que aquí se reproducen las relaciones de fuerza entre los distintos partidos políticos que se dan tanto en la Cámara de Diputados como en la Cámara de Senadores, con una clara preponderancia del partido gobernante. Por otra parte, la Comisión ha concretado significativos avances: a) ha establecido una extensa red de relaciones con las comisiones de Mercosur o afines de los respectivos Poderes Legislativos de las

provincias argentinas, para conocer sus iniciativas y necesidades regionales; b) se está trabajado en la construcción de una base de datos con toda la normativa de la CPC, los documentos emanados de las reuniones plenarias y los actos de internalización de normas Mercosur; y c) se han firmado convenios de cooperación con diferentes universidades públicas y privadas.

### **--Comisión de Mercosur en la Cámara de Diputados**

En la sesión del 23 de mayo de 1996 se aprueba el proyecto de resolución que dispuso la creación de la Comisión de Mercosur, a fin de posibilitar el cumplimiento de los compromisos asumidos en el Protocolo de Ouro Preto. De acuerdo con proyecto, dicha Comisión estaría compuesta por los diputados que integren la CPC del Mercosur y tendría por objetivo dictaminar en todo lo referido al proceso de integración regional. Antes de la existencia de esta Comisión, los temas relativos al Mercosur eran tratados en la Comisión de Relaciones Exteriores, pero debido al creciente volumen de proyectos, a causa del desarrollo del bloque comercial, la heterogeneidad de los temas y el escaso conocimiento de los legisladores en estas temáticas, la citada Comisión se vio rápidamente desbordada y excedida en su ámbito de competencia. Para superar estos problemas y agilizar el proceso de integración se decide crear una Comisión específica que atienda con mayor eficacia la problemática del Mercosur. Según nuestro informante clave, esta Comisión se ocupa de armonizar las leyes nacionales con las del bloque y de canalizar -a través de sus diputados- los reclamos de diferentes sectores productivos, por lo que se constituye en enlace entre éstos y el Mercosur a través de la CPC.

De acuerdo con la base de datos que hemos podido consultar en la Comisión, los temas principales que fueron tratados -entre los años 2002 y 2005- se relacionan principalmente con diferendos comerciales entre los países miembros, sobre todo con Brasil, surgidos de la aplicación de aranceles y restricciones a determinados productos industriales o agropecuarios por parte de alguno de los países.

La labor de la Comisión se plasma a través de Proyectos de Ley, de Resolución y de Declaración. Las primeras son las de mayor relevancia legislativa y tratan sobre acuerdos de cooperación en materia comercial, inmigratoria, educativa y jurídica entre los países del Mercosur y, en menor medida, sobre el turismo y la protección de sectores industriales o agropecuarios.

Actualmente la Comisión cuenta con veintisiete diputados, de los cuales doce pertenecen al Partido Justicialista, siete a partidos provinciales, cinco a la Unión Cívica

Radical, uno al Frepaso, uno al Partido Socialista y uno al Ari. De esta manera las minorías y mayorías existentes dentro de la Cámara se evidencian en la Comisión. Las diferencias entre los legisladores son más geográficas que ideológicas, pues las controversias evocan reclamos realizados por determinados sectores productivos de sus respectivas provincias, afectados por el proceso de integración regional.

Coincidentemente, Paikin nos informa de la creación en 1996 de la Comisión del Mercosur en Diputados y en 1997, en Senadores, con el fin de resolver problemas de funcionamiento de la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC) -sección argentina- dado que al ser esta última bicameral, no podía emitir dictamen sobre los proyectos de ley presentados en Diputados ni en Senadores. Así se acordó que, para evitar dificultades, los presidentes de las comisiones fueran los mismos que los de la CPC, situación que resultó operativa durante la gestión del Dr. Menem, pero que fracasó durante la presidencia de De la Rúa. La doble estructura provoca una pérdida enorme de energías al intentar conciliar las políticas emanadas de la CPC con las propias de las comisiones de ambas Cámaras. El autor explicita el mayor protagonismo desempeñado por Diputados –medido en la cantidad de proyectos de leyes presentados- en relación a los Senadores y el decreciente interés a partir de 1999. Respecto de la temática de los proyectos, lo comercial aparece como el primer factor de preocupación, y muchos de ellos son de carácter defensivo ante el avance del Mercosur (creación de zonas francas). Por último, se advierte sobre la práctica implementada desde el Poder Ejecutivo de internalizar normas del Mercosur eludiendo al Congreso, -bajo el rótulo de normas administrativas- a través de resoluciones de organismos a su cargo como la Aduana, la AFIP, el Senasa y el Banco Central (Paikin, 2003).

En el Cuadro que adjuntamos, se puntualizan las reuniones realizadas por las dos Comisiones estudiadas, desde el 2000 al 2005, aunque debemos aclarar que los datos del último año son provisorios. Obsérvese que el 2002 aparece como año de trabajo más intenso en la Comisión de Diputados, mientras la CPC ha cumplido con las dos reuniones anuales previstas en la normativa de Mercosur.

**Cuadro N° 9**  
**Cantidad de reuniones Comisión Mercosur de Diputados**  
**y Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC), 2000- 2005.**

Años	Comisión Mercosur Diputados		Comisión Parlamentaria Conjunta	
	Cantidad de reuniones	Fechas de reuniones	Cantidad de reuniones	Fechas de reuniones
2000	Sin datos	Sin datos	2	27 y 28 de Junio (Santa Fe, Argentina) 6 al 8 de Noviembre (Porto Alegre, Brasil)
2001	Sin datos	Sin datos	2	19 al 21 de Junio (Asunción, Paraguay) 20 de Diciembre (Montevideo, Uruguay)
2002	10	21 de Febrero 14 de Marzo 20 de Marzo 18 de Abril 30 de Mayo 13 de Junio 15 de Agosto 29 de Agosto 17 de Octubre 20 de Noviembre	2	4 de Julio (Buenos Aires, Argentina) 4 y 5 de Diciembre (Brasilia, Brasil)
2003	5	12 de Junio 1° de Julio 21 de Agosto 9 de Septiembre 17 de Noviembre	2	17 de Junio (Asunción, Paraguay) 15 de Diciembre (Montevideo, Uruguay)
2004	8	1° de Abril 6 de Mayo 3 de junio 1° de Julio 12 de Agosto 9 de Septiembre 21 de Octubre 2 de Diciembre	2	6 y 7 de Julio (Iguazú, Argentina) 15 y 16 de Diciembre (Belo Horizonte, Brasil)
2005	1	19 de Mayo	2	17 y 18 de Junio (Asunción, Paraguay) 11 de Octubre (Buenos Aires, Argentina)

**Fuente:** Elaboración propia en base a datos proporcionados por la Secretaría de la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur y datos publicados en [www.diputados.gov.ar](http://www.diputados.gov.ar)

Un estudio exploratorio de las actividades de ambas Comisiones, evaluada a través de la cantidad de Proyectos tratados, nos permiten afirmar que la CPC ha trabajado más intensamente y que el año de mayor actividad fue el 2000 seguido por el 2002. Por su parte, la Comisión de Diputados alcanza en el año 2004 su punto máximo, lo que coincide con la aprobación del mayor número de Proyectos de Ley. Ya dijimos que los datos del 2005 son provisionales. La temática comercial aparece como prioritaria en ambos espacios institucionales.

**Cuadro N° 10**  
**Cantidad de proyectos tratados en la Comisión de Mercosur de la Cámara de Diputados y en la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC), 2000-2005.**

<b>Año</b>	<b>Tipo de proyecto</b>	<b>Comisión Mercosur Cámara de Diputados</b>	<b>Tipo de Proyecto</b>	<b>Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur</b>
2000	Proyectos de Declaración	0	Declaraciones	4
	Proyecto de Resolución	4	Disposiciones	30
	Proyectos de Ley	0	Recomendaciones	21
2001	Proyectos de Declaración	3	Declaraciones	2
	Proyecto de Resolución	4	Disposiciones	16
	Proyectos de Ley	1	Recomendaciones	7
2002	Proyectos de Declaración	12	Declaraciones	3
	Proyecto de Resolución	17	Disposiciones	22
	Proyectos de Ley	6	Recomendaciones	29
2003	Proyectos de Declaración	17	Declaraciones	1
	Proyecto de Resolución	13	Disposiciones	16
	Proyectos de Ley	3	Recomendaciones	23
2004	Proyectos de Declaración	31	Declaraciones	6
	Proyecto de Resolución	42	Disposiciones	17
	Proyectos de Ley	7	Recomendaciones	26
2005	Proyectos de Declaración	1	Declaraciones	1
	Proyecto de Resolución	7	Disposiciones	5
	Proyectos de Ley	1	Recomendaciones	16
<b>Total</b>		<b>169</b>		<b>245</b>

**Fuente:** Elaboración propia en base a datos proporcionados por la Secretaría de la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur y datos publicados en [www.diputados.gov.ar](http://www.diputados.gov.ar)

En lo que concierne a la representación político partidaria en cada una de las Comisiones, obsérvese el Cuadro que se agrega a continuación. Los partidos tradicionales –Justicialista y Radical- poseen un peso proporcional en ambas. Los Partidos provinciales, con una fuerte presencia en la Comisión de Diputados, carecen de representación en la CPC. Las minorías –Frepasso, Socialista y Ari - participan en la de Diputados, pero carecen de espacio en la CPC. Resulta evidente la concentración de poder político del Partido Justicialista en la CPC.

**Cuadro N° 11**  
**Distribución por partido de la Comisión Mercosur de Diputados y de la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC)**

<b>Partido</b>	<b>Comisión Mercosur Diputados</b>	<b>CPC</b>
Partido Justicialista (PJ)	12	11
Partidos Provinciales	7	0



Unión Cívica Radical (UCR)	5	4
Otros <sup>12</sup>	3	1
<b>Total</b>	<b>27</b>	<b>16</b>

**Fuente:** Elaboración propia en base a datos Publicados en [www.diputados.gov.ar](http://www.diputados.gov.ar) y [www.cpcmercosur.gov.ar](http://www.cpcmercosur.gov.ar)

Un estudio realizado en Brasil por Vigevani, Pasquariello y Fernandes de Oliveira<sup>13</sup> sobre el tema de la democracia y los actores políticos en el Mercosur sostiene que, si bien desde el inicio existió un campo para la participación de los Poderes Legislativos –a través de la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur-, el caso brasileño en particular, que puede ser en principio generalizado para los demás países, nos demuestra que no siempre ese espacio institucional constituyó una influencia relevante en el camino hacia la integración y la representación efectiva de los intereses políticos y sociales. La Comisión se limita a encaminar recomendaciones al Consejo, por medio del Grupo del Mercado Común. Hasta la actualidad, no tuvo ningún papel tendiente a fortalecer el debate democrático sobre la integración, ni de control de la vigencia de los principios democráticos en los cuatro países. Los partidos políticos brasileños parecen atenerse a una postura tradicionalista que trata la integración regional como un tema de política exterior y por lo tanto, como asunto del gobierno federal y de su diplomacia. Así, los debates en las Comisiones y en los Plenarios del Senado y de la Cámara de Diputados se han limitado casi siempre a la aprobación de los acuerdos internacionales firmados por el gobierno, de modo que no han mostrado mayor preparación para enfrentar los nuevos desafíos. Los autores del citado estudio, analizaron los programas de los partidos políticos presentes en la sección brasileña de la CPC. A través de la lectura de estos documentos descubrieron que ninguno de los partidos incorporó la cuestión del Mercosur específicamente. La investigación desarrollada reveló que en la década de los noventa la CPC no intervino en discusiones relevantes en el Mercosur ni influyó decisivamente en ninguna negociación, tampoco fue origen de cuestiones esenciales para el desarrollo y consolidación de la integración. La mayoría de las veces, la CPC estuvo preocupada por los aspectos económicos del proceso y sus propuestas fueron siempre muy amplias o complementarias a lo que ya venía siendo tratado por otras instancias del Mercosur. No obstante, en sus discusiones y pronunciamientos, la CPC mantuvo

<sup>12</sup> Los tres partidos de la Comisión de Mercosur de Diputados son: Frepaso (Araceli Estela Méndez de Ferreira; ARI (Eduardo Gabriel Macaluse) y Socialista (María Elena Barbagelata). En la CPC es Frente para el Cambio (Alicia Castro).

<sup>13</sup> Traducción realizada por Daniela Cura.

continuamente la preocupación por la defensa de la democracia y sus instituciones, así como la cuestión del respeto a los derechos humanos (Vigevani y otros, 2000). Las conclusiones de los investigadores brasileiros coinciden con las conclusiones de Paikin en relación con la CPC de la Argentina.

#### **4.2. En el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional<sup>14</sup>**

En la Cancillería argentina existen dos órganos específicamente dedicados al Mercosur. El primero de ellos es la Subsecretaría de Integración Económica Americana y Mercosur, que depende de la Secretaría de Comercio y Relaciones Económicas Internacionales. Entre sus principales objetivos podemos apuntar: a) la consolidación de la Zona de Libre Comercio y perfeccionamiento de la Unión Aduanera; b) el avance en las tareas orientadas a la definición y consolidación del arancel externo común; c) la creación de los instrumentos necesarios para superar las divergencias en las políticas macroeconómicas de los cuatro Estados partes.

Asimismo, en la Secretaría de Relaciones Exteriores se encuentra la Dirección General de Cooperación, dentro de la cual funciona la Dirección de Cooperación Técnica del Mercosur. En ésta se ejerce la Coordinación de la Sección Nacional del Comité de Cooperación Técnica (CCT) del Grupo Mercado Común del Mercosur. El CCT tiene como atribuciones básicas la selección, aprobación y seguimiento de las acciones de cooperación técnica del Mercosur con países ubicados fuera del bloque, asociaciones regionales y organismos internacionales. Desde la constitución del CCT se desarrolló un considerable volumen de acciones de cooperación con distintos organismos internacionales, de las cuales las más relevantes, por sus objetivos y montos involucrados corresponden al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y a la Unión Europea. En la actualidad, se llevan a cabo varios proyectos con el BID. Uno que resulta interesante para nosotros es el denominado "Censo Común en el Mercosur", cuyos órganos ejecutores son los Institutos Nacionales de Estadísticas de todos los países.

### **5. Las políticas migratorias**

En esta sección, a partir de contar con un panorama global del proceso de integración desde varias perspectivas, nos concentraremos en el análisis de las políticas relacionadas específicamente con el fenómeno migratorio.

---

<sup>14</sup> Información obtenida en la página de Internet: [www.mrecic.gov.ar](http://www.mrecic.gov.ar)

## 5.1. Las políticas en el Mercosur

En 1987 Marcenaro Boutell planteaba el tema de las migraciones en conexión con el proceso de integración. Diferenciaba la integración de los migrantes y sus familias, con la integración de los países y sus pueblos. Su trabajo propone una "integración humana regional" basada en una serie de factores presentes y compartidos en Latinoamérica que facilitarían el proceso: el idioma, la historia, las raíces culturales, la religión, la continuidad geográfica, étnica y cultural. Asimismo, puntualiza elementos que lo obstaculizan: los prejuicios contra el inmigrante extranjero, la falta de orientación que ellos poseen al tomar la decisión de migrar y su situación de ilegalidad. Finalmente, considera que la aceptación social es la esencia de la integración sustentada en el afianzamiento de una conciencia latinoamericana (Marcenaro Boutell, 1987).

Por su parte, Pérez Vichich, al analizar el tema de las migraciones laborales sostiene que el denominador común ha sido destinar las políticas hacia la restricción y control. La autora afirma que la regulación migratorio-laboral requiere un enfoque normativo en dos aspectos: político-administrativo, de ingreso y egreso de personas a un territorio; y regulatorio de la actividad económica o laboral. En los países del Cono Sur ambos aspectos están disociados y, como consecuencia, no hay manera de concebir una política estratégica de desarrollo. Esta tendencia es la que reproduce la legislación migratoria del Mercosur. En efecto, Brasil, Paraguay y Chile explícitamente regulan el trato discriminatorio a la mano de obra no nativa y establecen cupos para el ingreso de extranjeros. Argentina, sin tanta precisión, ha ido incorporando restricciones y Uruguay es el país menos restrictivo. En oposición a estas políticas, las Constituciones Nacionales de los países citados consagran la igualdad (Pérez Vichich; 1993, 1999).

La temática de las políticas migratorias y el desarrollo en el proceso de integración latinoamericano ha sido tempranamente abordada por Mármora. Coincidiendo con las ideas planteadas por Marcenado Boutell, considera que en América Latina – Centroamérica, Región Andina y Cono Sur- las migraciones transfronterizas constituyen un testimonio histórico de una unidad económico-política, artificialmente desarticulada y una avanzada de los procesos de reintegración regional, dada su relativa homogeneidad, similar a la de la Comunidad Europea. En este contexto el autor señala que la problemática de la libre circulación de personas se ubica detrás de las propuestas de integración económica. Se señalan tres tipos de perspectivas para su inclusión: a) la seguridad; b) la industria turística y de transporte; y c) la

regularización de los mercados de trabajo. El primer aspecto, en el ámbito del Mercosur, se vincula con los avances informáticos en las fronteras. En efecto, la problemática migratoria se debate en la "Comisión de Seguridad, Migraciones e Informática", transformada a fines de 1992 en el Subgrupo N° 12 del Grupo Mercado Común denominado "Migraciones y Seguridad". La industria turística, por su parte, ha generado una importante atención de las autoridades debido al fuerte movimiento entre los países de esta región. El autor cita varias instrumentaciones iniciales, bilaterales y multilaterales, que fomentan el turismo y que han permitido desde hace varias décadas el tránsito de personas entre los países del Cono Sur con requisitos mínimos de documentación. Por consiguiente, se ha constituido una excelente base para las medidas de facilitación adoptadas en el contexto del Mercosur, las que han avanzado con el establecimiento de mecanismos de control único de fronteras implementado entre los países miembros. La tercera perspectiva, la de las migraciones laborales, posee en el instrumento Andino de Migraciones Laborales -de 1973-, el antecedente más completo y articulado existente en América Latina. Su incidencia en las políticas migratorias perdió influencia durante la década de 1980 y fue reemplazada por acuerdos bilaterales. Evidentemente, en el Cono Sur, la cuestión laboral desde una perspectiva de integración ha sido tradicionalmente tratada en el plano bilateral mediante acuerdos y convenios que surgieron en la medida en que los flujos migratorios laborales entre los países comenzaron a adquirir importancia. En términos multilaterales, el tema de las migraciones laborales recién volvería a retornar en el Mercosur como uno de los puntos del cronograma del Subgrupo de Trabajo N° 11 "Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social", que tenía previsto para mayo de 1994 determinar las medidas necesarias para lograr la libre circulación de trabajadores (Mármora; 1993, 1995).

Trabajos posteriores de Mármora y Pérez Vichich afirman que la libre circulación es el concepto que transforma a la variable migratoria en un elemento clave de los procesos de integración económica. Los autores distinguen la noción de libre circulación en el plano de la integración, de la noción de migración tradicional. Esta última significa cambiar la condición de ciudadano en extranjero, por el sólo hecho de atravesar una frontera. La libre circulación privilegia la ciudadanía comunitaria por sobre cualquier otra circunstancia. Sin embargo, pensar en un objetivo de libre circulación regional implica cambiar la perspectiva burocrática administrativa de las políticas restrictivas por la aceptación de las reglas de juego de los mercados de trabajo regionales y la modificación de los presupuestos que sustenten esas políticas. Finalmente afirman que las migraciones laborales y la libre circulación de mano de

obra configuran el núcleo de la dimensión social de la integración (Mármora y Pérez Vichich, 1997).

Profundizando sus elaboraciones, Mármora sostiene que en la década de 1990, en Latinoamérica, se han incrementado las respuestas bi y multilaterales para tratar el fenómeno de las migraciones. Dentro de estas últimas, el autor destaca dos procesos consultivos: el Proceso Puebla y el Foro Sudamericano sobre Migraciones Internacionales. El rasgo predominante de este proceso lo constituyen la corresponsabilidad y el consenso entre los países de origen y de llegada. Así, los cambios en la tendencia de los flujos migratorios en la región produjeron cambios en las percepciones y políticas. Esto se visualiza más claramente en relación con la emigración de nacionales, que partiendo de una tendencia a no asumir responsabilidad alguna por parte de los gobiernos, se ha ido transformando hasta la consolidación de políticas crecientemente comprometidas con los nacionales en el exterior. En el ámbito específico del Mercosur el autor cita varias instancias: a) en 1995 se reemplaza el subgrupo de Trabajo N° 11, ya citado, por el Subgrupo N° 10 de "Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad Social"; b) en 1997 en el marco de la Comisión Temática II se conformó una Comisión *ad hoc* tripartita sobre Migraciones laborales; c) en 1999 se aprueba un proyecto para elaborar una encuesta sobre trabajadores fronterizos; d) en 2001, en la XII Reunión del Grupo de Servicios, fue analizada la propuesta de una visa Mercosur aplicable a personal jerárquico, ejecutivos y otros especialistas que presten servicios en un país miembro que no sea el propio; e) el Foro Consultivo Económico y Social (FCES) comenzó en 1999 a debatir ampliamente sobre la problemática fronteriza incluyendo aspectos económicos, comerciales y sociolaborales. Como resultado de estas actividades en diciembre de 1999 se acordó el "Entendimiento sobre tránsito vecinal fronterizo en los Estados partes del Mercosur, Bolivia y Chile", y en junio de 2000, la "Reglamentación del régimen de tránsito vecinal fronterizo" entre los citados países. Finalmente el autor sostiene que sobre los flujos migratorios han actuado más las políticas macroeconómicas y los cambios en los mercados de trabajo que los efectos económicos específicos de los procesos de integración regional (Mármora, 2003).

Resulta interesante el estudio que Sassone realiza desde una perspectiva geográfica vinculando la temática de la integración con la movilidad entre los países del Mercosur. La autora describe un panorama durante la década de los noventa caracterizado por el avance de la mundialización y una mayor presión migratoria internacional en los principales países receptores del mundo. En relación con el Mercosur, cita la medida emanada del Grupo Mercado Común, en 1997, por la cual se

determinan diez pares de ciudades enfrentadas -puestos fronterizos de mayor movilidad- en las cuales se practican los controles integrados. En la práctica, estas nuevas modalidades de control migratorio muestran disonancias pues las categorías migratorias de los distintos países no se han unificado, y no todos los puestos están dentro del régimen de control integrado; de modo que las personas que entran por un puesto determinado no reciben la misma documentación de control. Cuando reflexiona acerca de la libre residencia o de la libre circulación dentro del bloque regional, la autora puntualiza que no hay acuerdo de interpretación si se habla de libre circulación de personas o de libre circulación de trabajadores, tema que, por ejemplo, en la Unión Europea se ha consolidado en las normativas del espacio Schengen. Concluye afirmando que las dinámicas poblacionales encuentran, en el ejercicio de controles fronterizos y de residencia, barreras a la integración. Asimismo, la letra de la norma de control que actúa en el territorio se contrapone con las prácticas del control, y esto genera persistentes tensiones que se reconocen en diferentes espacios. Así sucede en las fronteras cuando se habla de procesos transfronterizos, o cuando se habla de los desplazamientos de las personas por los modos de transporte que fueren (Sassone, 2003). En un estudio realizado al año siguiente, la autora advierte sobre la complejidad de las condiciones de movilidad de los ciudadanos del Mercosur dentro de su espacio geográfico, rasgo distintivo de la dimensión social de la integración. Por otra parte, percibe que si bien la definición de las modalidades de regulación de los flujos fronterizos entre los territorios estatales constituye una prioridad, ésta aún no se ha resuelto. Y es precisamente en las franjas fronterizas donde emergen las mayores tensiones y donde la integración socioterritorial se inicia (Sassone, 2004). La Cepal-Celade realizó en Santiago de Chile, en diciembre de 2004, un taller sobre "Migración internacional y procesos de integración y cooperación regional". Las memorias publicadas presentan una síntesis de los temas debatidos. Los expertos puntualizaron las diferentes experiencias de integración en la región: Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (ALCAN), Mercado Común del Sur (Mercosur), Comunidad Andina de Naciones (CAN), Sistema de Integración Centroamericana (SICA) y Comunidad del Caribe (CARICOM). En ese contexto se remarcó la necesidad de avanzar en la defensa de los derechos humanos de los migrantes. Así, se consideró como tema prioritario de la migración internacional la protección de los derechos laborales de los trabajadores, circunstancia que engloba una adecuada inserción socio-laboral, incluidas las cuestiones de la seguridad social, el resguardo de sus derechos políticos, la facilitación de su regularización y el combate al tráfico y la trata de personas.

Asimismo, se tuvieron en cuenta recientes iniciativas como la Comisión Mundial sobre Migraciones Internacionales, creada por el Secretario de las Naciones Unidas en diciembre de 2003 y que comenzó sus actividades en enero de 2004. Mediante ella se intenta plantear un diálogo de alto nivel y recuperar la aspiración de muchos países de elaborar una agenda mundial sobre migración. Con referencia a la Convención Internacional para la Protección de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares, vigente a partir de julio de 2003, luego de la ratificación de veinte Estados -en la actualidad ya se aproximan a treinta-, se subraya que su proceso de ratificación demoró trece años desde que fuera aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas, y que ningún país desarrollado -receptor de inmigrantes- parece estar dispuesto a adherirse a ella.

Por otra parte, son esclarecedoras las ideas expuestas por Mármora en el citado taller, cuando afirma que existe cierta hipocresía en el consenso intergubernamental institucionalizado, pues algunos gobiernos aprueban medidas que luego no cumplen, o bien adoptan normativas que después no están dispuestos a aceptar a nivel multilateral. Señala, asimismo, una contradicción entre las políticas restrictivas generalizadas y un movimiento migratorio que se sigue produciendo a pesar de las barreras. Con relación al modelo globalizador advierte que la libre movilidad de todos los factores no es tan libre, sólo existe de manera completa en un determinado sentido: de norte a sur. Entonces, los obstáculos a la movilidad de las personas responden a la lógica de una globalización unilateral, monopólica y excluyente. Finalmente plantea que una manera de oponerse a esta lógica desfavorable consiste en desarrollar estrategias de regionalizaciones, como el Mercosur ampliado o la Comunidad Andina.

Específicamente sobre el proceso de integración en el Cono Sur, los autores de las memorias -Martinez Pizarro y Stang Alva- sostienen que se estaría gestando una visión menos restrictiva de la migración, al percibirla como parte importante de una integración más profunda. Sin embargo, el tratamiento del tema migratorio en el interior del Mercosur ha ido cambiando. En el Cronograma de Las Leñas, cuyo funcionamiento se extendió durante el proceso de transición (desde la puesta en vigencia del Tratado de Asunción en 1991 hasta el 31 de diciembre de 1994) existía la decisión política de entender los fenómenos migratorios dentro del concepto de libre circulación de personas en general y de trabajadores en particular. Posteriormente, en el Protocolo de Ouro Preto, la libre circulación de trabajadores desaparece como objetivo prioritario y se desplaza la noción de libre movilidad hacia la de migraciones laborales tradicionales. Este cambio traslada al tema migratorio desde lo multilateral

a lo nacional, con los consiguientes problemas restrictivos que supone su abordaje como un problema de política interna en vez de política internacional. No obstante, se señala como un gran progreso la firma del Proyecto de Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los países parte del Mercosur, el 6 de diciembre de 2002, en el cual el concepto de libre movilidad vuelve a ser el núcleo del tratamiento de los flujos interregionales en el espacio de integración.

El estudio afirma que existe una tendencia creciente en el número de migrantes de la región, pero que no es una cifra alarmante. Todos los expertos y participantes del taller coincidieron en poner el acento sobre la escasa consideración de la migración en los procesos de integración en el marco de las Américas. Sin embargo, en el Mercosur y la Comunidad Andina se observan avances en esta materia. Por el contrario el ALCAN genera perspectivas opuestas (Martínez Pizarro y Stang Alva, 2005).

## **5.2. Políticas en la Argentina**

Nadie pone en duda la importancia que las políticas migratorias tuvieron en el período de nacimiento del Estado argentino y en la formulación de la estrategia agroexportadora que cimentó la organización institucional de nuestro país. Una extensa y rica bibliografía nos ha demostrado los trascendentes efectos que los flujos migratorios europeos y latinoamericanos tuvieron y tienen en la sociedad argentina desde mediados del siglo XIX y aún antes. En la Argentina la dimensión ideológica que confluye en la formulación de la política migratoria atraviesa y excede la perspectiva normativa-política, mostrándonos un grado de autonomía más asociada a nuestra historia cultural. Las políticas migratorias que los países del Mercosur están formulando 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. La integración del Cono Sur no es exclusivamente económica, sino que justamente sus recursos humanos son el elemento clave de dicha estrategia integradora. El principal objetivo de la integración debería ser el mejoramiento de las condiciones de vida de la población; de allí la importancia que la política migratoria adquiere en este contexto.

### **5.2.1. Convenios**

En el año 1998 nuestro país firma convenios migratorios bilaterales con Bolivia, Perú y Paraguay. Durante el año 1999 se sancionan las leyes 25098 y 25099, mediante las cuales se aprueban los convenios con las Repúblicas de Bolivia y Perú



respectivamente, y son ratificadas por el Poder Ejecutivo. Debemos aclarar que en ambos convenios, el plazo establecido de ciento ochenta días que permitía la regularización migratoria venció en diciembre de 1999; fecha en que se firmaron dos Protocolos Adicionales (el 16 de diciembre de 1999 con Bolivia y el 21 de diciembre de 1999 con Perú), mediante los cuales se prorrogó por un lapso igual esta posibilidad.

La entrada en vigencia de los Convenios Migratorios con Bolivia y Perú constituyó una señal alentadora. Si bien estos instrumentos han recibido críticas por los requisitos que el inmigrante debía cumplimentar ante la autoridad impositiva (DGI), configuraron un progreso para los nativos de estos dos países.

El hecho de que el Convenio con el Paraguay, muy semejante a los dos anteriores, haya sido rechazado por el Parlamento paraguayo nos demuestra que si bien estos acuerdos son un camino que se abre para posibilitar la regularización de muchos inmigrantes, las expectativas no han sido satisfechas pues se establecen plazos y obligan al pago mensual de una contribución que muchos inmigrantes no pueden afrontar. Por otra parte, los convenios resuelven el problema sólo de una forma puntual y coyuntural, dado que no formulan una nueva política.

En septiembre de 2000 se sanciona la Ley 25.318, mediante la cual se aprueba el Protocolo adicional al convenio de migración firmado con Bolivia, con el propósito de ampliar por ciento ochenta días el plazo establecido para la regularización migratoria de los nacionales de una parte, que se encontraban en situación migratoria irregular en el territorio de la otra, otorgándoles la posibilidad de desarrollar actividades formales en relación de dependencia o autónomas.

Posteriormente, se sanciona la Ley 25.536 –promulgada de hecho el 7 de enero de 2002-, por la que se aprueba el Protocolo adicional al convenio suscripto con Bolivia en 1998, y se le introducen modificaciones, se amplía el plazo a trescientos sesenta y cinco días para acogerse a los beneficios estipulados: residencia temporaria por tres años y luego residencia permanente.

En abril de 2004, con la sanción de la Ley 25.889, se aprueba el Protocolo adicional al convenio de migración suscripto con Perú en 2002 -basado en el firmado en 1998-; texto que reproduce los lineamientos generales elaborados en el protocolo adicional firmado con Bolivia.

### **5.2.2. La nueva ley migratoria**

A mediados de la década de 1990, creadas las Comisiones de Población en ambas Cámaras –Senadores y Diputados- y dadas las gestiones realizadas por las ONGs,

organizaciones de las colectividades extranjeras, instituciones religiosas, grupos académicos, etc., surgen en el Congreso Nacional iniciativas que pretendían derogar la ley sancionada por la dictadura militar en 1981, y crear una nueva política. Son todos intentos que nos demuestran la intensa actividad parlamentaria ante la percepción de que la sociedad civil no aceptaba la vigencia de la legislación militar durante gobiernos democráticos.

Sin embargo, la norma tenía ya más de veinte años y no resultaba fácil obtener la sanción de una nueva, a pesar del claro conocimiento acerca de la arbitraria política migratoria y la falsedad de los argumentos elaborados desde el Poder Ejecutivo respecto de los inmigrantes limítrofes, a quienes se los hacía responsables de diversos males sufridos en nuestro país (desocupación, cólera, toma de viviendas, excesivos gastos sociales, aumento de la criminalidad, etc.). Fue el proyecto unificado consensuado en diciembre de 1999 en la Comisión de Población y Recursos Humanos de la Cámara de Diputados, la base que se tuvo en cuenta al redactar el del Diputado Giustiniani, presentado en el Congreso en diciembre del 2001 y nuevamente en marzo de 2003.

En diciembre de 2000 la citada Comisión organiza un Seminario sobre Política Demográfica, al que se invita a expertos, funcionarios involucrados en la temática, organizaciones de las colectividades, iglesias, etc. La experiencia resultó muy positiva y fue un avance en las discusiones para elaborar un proyecto de ley que se estudió durante todo el año 2001. Existía consenso en la crítica a la legislación militar en varios puntos: la excesiva discrecionalidad del Poder Ejecutivo a la hora de aplicar la política migratoria, la discriminación a los inmigrantes latinoamericanos y los procedimientos poco claros para apelar las resoluciones administrativas. Durante todo el año 2002 se discutió en la Comisión de Población de Diputados el proyecto de Giustiniani con los asesores de los veintisiete diputados que la componen, con el objetivo de lograr una propuesta de consenso. Así, se fue realizando un trabajo en conjunto, introduciendo modificaciones en el articulado para llegar finalmente a un dictamen por unanimidad. Antes de firmar ese dictamen se convocó, en septiembre de 2002, a una audiencia pública en el Palacio del Congreso, a la que fueron citadas todas las personas que tenían algún interés legítimo en la temática sobre los inmigrantes: organismos del Estado, legisladores, expertos, representantes de organismos de derechos humanos, de colectividades extranjeras, etc. El evento reunió a casi trescientas personas. A partir de los aportes y sugerencias realizadas durante esa jornada, se revisó el texto del proyecto y se incorporaron algunas reformas. A fines del 2002 se consigue el dictamen de la Comisión de Población, el que fue

firmado por diputados perteneciente a diferentes partidos políticos. No obstante, el tiempo había pasado y el proyecto caducó. En marzo de 2003 se presenta nuevamente el proyecto original y la Comisión reproduce la firma de su dictamen. Faltaba la aprobación del resto de las Comisiones: Asuntos Constitucionales, Derechos Humanos, Defensa Nacional, Relaciones Exteriores y Presupuesto y Hacienda. En las dos primeras se obtuvo el dictamen rápidamente. En la de Defensa hubo algunas objeciones en relación con las fuerzas de seguridad que actúan como Policía Migratoria Auxiliar, pero luego se destrabó. Sin embargo, en la Comisión de Presupuesto y Hacienda, por razones exclusivamente ideológicas, dado que no existían aspectos presupuestarios en juego, no se obtuvo el dictamen. Por otra parte, habiendo asumido el nuevo Director Nacional de Migraciones (DNM), Dr. Rodríguez, comienzan a realizarse, durante el año 2003, reuniones conjuntas para acercar posiciones, y a pedido de la DNM se introducen cambios al dictamen por unanimidad de la Comisión. Dos temas se discutieron detalladamente: quién era la autoridad que decide la expulsión del extranjero –hasta ese entonces prácticamente en manos del Poder Ejecutivo sin posibilidad de apelación, o apelable desde el exterior-; y el tema de los recursos judiciales. Durante la realización de estos encuentros no sólo asistieron los asesores de la Cámara de Diputados, los autores del proyecto y la DNM, sino que se sumó la “Mesa para la Defensa de los Derechos de los Migrantes”, una organización que agrupa a varias ONGs (CELS, Pastoral para las Migraciones, CTA, etc.). Como resultado de esta vasta tarea se obtuvo un nuevo dictamen que ahora gozaba del pleno consenso del Poder Ejecutivo. Finalmente, como ya no daban los tiempos para obtener los dictámenes de todas las comisiones y los plazos legislativos se acortaban, se acordó el tratamiento del proyecto sobre tablas en la última sesión ordinaria del año 2003. Allí todos los diputados la votaron sin objeciones. Días después pasó a la Cámara de Senadores, donde también se aprobó. Queda convertida en ley en diciembre de 2003, bajo el número 25.871.

Se dieron varias circunstancias que confluyeron para el éxito: estaba la inquietud, el proyecto, el consenso de diputados, la asunción del flamante Presidente de la Nación, el nuevo Director de Migraciones, la decisión política del gobierno nacional de impulsar el Mercosur y levantar las restricciones con los países limítrofes. Los informantes agregan que era importante llegar a un acuerdo con la DNM, dado que ellos son los principales involucrados, y si hay una resistencia absoluta o una disconformidad total con la norma, esta queda en letra muerta o genera un conflicto. En la actualidad la

DNM sigue trabajando en la reglamentación de la ley<sup>15</sup>. Sin embargo, ya han pasado casi dos años y aún la ley no ha podido reglamentarse. Varios son los obstáculos, a pesar de que existe una comisión permanente abocada a la tarea dentro del ámbito de la DNM. Creemos que el mayor peligro reside en dictar un reglamento basado en la ideología de la ley militar, norma que a pesar de estar jurídicamente derogada, permanece vigente en la mentalidad de muchos funcionarios involucrados con esta temática, incluido el Poder Judicial.

De la lectura de los Principios Generales de la Ley 25.871 surge que la norma es ambiciosa: apunta a formular una nueva política demográfica nacional, a fortalecer el tejido sociocultural del país, y a promover la integración sociolaboral de los inmigrantes, manteniendo en alto la tradición humanitaria y abierta de la Argentina con relación a los migrantes y sus familias. Obsérvese que mientras en la ley militar el rol del Estado aparece insistentemente asociado al control migratorio y la prohibición, en el nuevo texto el Estado aparece como garantizador: del derecho a migrar, de la igualdad de trato para los extranjeros, del acceso igualitario a los servicios sociales, de la necesaria información, del derecho de reunificación familiar, de las convenciones internacionales debidamente ratificadas, de la participación de los extranjeros en las decisiones relativas a la vida pública y de la regularización de su situación migratoria. Una de las más positivas reformas introducidas por la ley, es el reconocimiento del derecho humano a migrar. El artículo 4º dice: "El derecho a la migración es esencial e inalienable de la persona y la República Argentina lo garantiza sobre la base de los principios de igualdad y universalidad". Este artículo no sólo reconoce e introduce en el derecho interno lo establecido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, sino que establece la obligación del Estado de garantizar ese derecho. Esta circunstancia determina un límite fundamental en las políticas migratorias a nivel general e individual (Ceriani Cernadas, 2004).

En relación con el derecho a la educación y a la salud (artículos 7º y 8º), a diferencia de la ley militar que restringía el acceso a ambas de los inmigrantes irregulares, la nueva ley lo garantiza sin importar su situación migratoria; y en vez de exigir a los docentes y médicos la denuncia de la irregularidad, los obliga a ayudar a los inmigrantes para que regularicen su situación.

El artículo 6º consagra la igualdad de derecho entre nacionales y extranjeros, en concordancia con lo establecido por nuestra Constitución Nacional.

Otro esencial avance de la nueva ley es el derecho al debido proceso en situaciones de detención y expulsión, a diferencia de la ley militar que permitía disponer de estas

<sup>15</sup> Información obtenida en una entrevista realizada a informantes claves en marzo de 2004.

medidas sin intervención del Poder Judicial. De forma coincidente, el derecho de defensa se encuentra fortalecido al garantizarse asistencia jurídica gratuita e intérprete en el caso de no comprender el idioma oficial.

El artículo 11° garantiza el derecho de los inmigrantes a la participación en la vida política de nuestro país, derecho que tiende a canalizar su integración social.

De capital importancia resulta el derecho a la reunificación familiar, otorgado por la nueva ley en su artículo 10°, que de este modo incorpora derechos existentes a nivel internacional.

En síntesis, obsérvese el siguiente esquema, donde constan los derechos concedidos por el nuevo texto legal.

Derecho a la migración	Artículo 4°
Derecho a la educación	Artículo 7°
Derecho a la salud	Artículo 8°
Derechos iguales para nacionales y extranjeros	Artículo 6°
Derecho al debido proceso en situaciones de detención y expulsión	Artículo 61° y 70°
Derecho a la asistencia jurídica gratuita	Artículo 86°
Derecho a la asistencia de un intérprete	Artículo 86°
Derecho a la participación en las decisiones relativas a la vida pública y a la administración de las comunidades locales	Artículo 11°
Derecho a la reunificación familiar	Artículo 10°

Por otra parte, el artículo 17° de la nueva ley invierte el criterio relacionado con la radicación de extranjeros. Mientras en la legislación militar el énfasis estaba colocado en el control policial de los inmigrantes irregulares e incluso se los empujaba a la irregularidad al obstaculizar trámites, en la nueva ley se propende a su regularización. En relación con el Mercosur, la nueva norma cita, por primera vez en la historia de la legislación migratoria en la Argentina, un proceso de integración regional y otorga a los ciudadanos de los países miembros de la región un trato peculiar. En efecto, en su artículo 20° la norma establece que los extranjeros serán admitidos para ingresar y permanecer en el país en las categorías de "residentes permanentes", "residentes temporarios", o "residentes transitorios". Y en su artículo 23° se considera como residentes temporarios en razón de su nacionalidad a los "ciudadanos nativos de Estados parte del Mercosur, Chile y Bolivia, con autorización para permanecer en el país por dos años, prorrogables con entradas y salidas múltiples". Asimismo, el artículo 28° dispone: "Los extranjeros incluidos en Acuerdos o Convenios de Migraciones suscriptos por la República Argentina se regirán por lo dispuesto en los mismos y por esta ley, en el supuesto más favorable para la persona migrante. El principio de igualdad de trato no se considerará afectado por la posibilidad que tiene

el Estado, conforme a los procedimientos establecidos en la Constitución y las leyes, de firmar acuerdos bilaterales de alcance general y parcial, que permitan atender fenómenos específicos, como el de la migración laboral fronteriza, ni por la posibilidad de establecer esquemas diferenciados de tratamiento entre los países que con la Argentina forman parte de una región respecto de aquellos países que resulten terceros dentro del proceso de regionalización, priorizando las medidas necesarias para el logro del objetivo final de la libre circulación de personas en el Mercosur”.

En septiembre de 2004, la Disposición 29.929/2004, dictada por la DNM, considera a la República del Perú, como miembro del Mercosur, por lo que se le puede aplicar el nuevo criterio de nacionalidad. Asimismo, se suspenden las medidas de conminación a salir del país y de expulsiones dispuestas respecto de los ciudadanos peruanos, se encuentren o no notificadas y/o firmes, excepto aquellas que hubieren estado fundadas en la existencia de antecedentes penales.

Por último, la nueva ley migratoria introduce el principio del control judicial eficaz de todos los actos administrativos emanados de la autoridad de aplicación, poniendo punto final a “una situación denigrante para la condición humana”, como era la anterior ley de migraciones, doblemente inconstitucional dado que traicionaba los principios de nuestra Constitución Nacional y de los textos internacionales de protección de los derechos fundamentales (Chausovsky, 2004). Según la ley militar la DNM y la Policía auxiliar podían detener y expulsar inmigrantes sin intervención alguna del Poder judicial. Con la nueva ley, en el caso de expulsión, el inmigrante puede interponer recurso administrativo y por vía judicial. Así, la detención a los efectos de su expulsión solo puede ser decidida por el juez competente.

### **5.2.3. Acuerdos en el contexto de la integración regional**

La maduración en el proceso de integración regional influyó para que en el año 2002 se firmara entre los cuatro países del Mercosur, más Bolivia y Chile, un acuerdo sobre la regularización permanente de nacionales, que tendía a “procurar en instrumentos jurídicos de cooperación la facilitación de los trámites migratorios”, en el sentido de permitir su regularización sin la necesidad de regresar a su país de origen (Acta N° 02/02-Anexo IV, octubre del 2002).

Unos meses después, el 6 de diciembre del 2002, se firma en Brasilia un acuerdo sobre residencia para nacionales de los Estados partes del Mercosur ampliado. Este instrumento fue aprobado por la Argentina el 9 de junio de 2004, mediante la Ley 25.902. Dicho acuerdo reafirma “el deseo de los Estados Partes y Asociados del Mercosur de fortalecer y profundizar el proceso de integración así como los fraternales

vínculos existentes entre ellos". Y sostiene "que la implementación de una política de libre circulación de personas en la región es esencial para la consecución de esos objetivos". Asimismo, se pretende "solucionar la situación migratoria de los nacionales de los Estados Partes y Asociados en la región a fin de fortalecer los lazos que unen a la comunidad regional".

El acuerdo procura establecer reglas comunes para la tramitación de la autorización de residencia de los nacionales de los diferentes países citados. Se permite a los ciudadanos de un Estado parte que se encuentra en su país, o ya viviendo en otro Estado, solicitar una residencia temporaria por dos años, cumpliendo algunos requisitos (presentación de pasaporte válido, partida de nacimiento, certificado que acredite la carencia de antecedentes judiciales, penales o policiales, certificado médico y pago de una tasa). La residencia temporaria podrá transformarse en permanente mediante la presentación del peticionante ante la autoridad migratoria del país de recepción, dentro de los noventa días anteriores al vencimiento de la temporaria, con la siguiente documentación: certificado de residencia temporaria, pasaporte válido, certificación de carencia de antecedentes penales, acreditación de medios de vida lícitos y pago de tasa retributiva.

Mientras se tramitaba la aprobación del Acuerdo en el Parlamento, la Disposición 2079 del 28 de enero de 2004, citando el proceso de integración, la firma del acuerdo Mercosur, la nueva ley de migraciones y la situación de irregularidad migratoria que afecta a muchos de los nacionales de países limítrofes que se encuentran en el territorio de la República Argentina; dispuso suspender las medidas de expulsión o conminación a hacer abandono del país. Quedaron exceptuados de la suspensión dispuesta aquellas medidas fundadas en la existencia de antecedentes penales.

El 20 de mayo de 2004 el Congreso Brasileiro aprobó este histórico Acuerdo<sup>16</sup>, el que "establece un documento legislativo que va a permitir la integración supra-económica del Cono Sur". El Acuerdo excede la simple libre circulación de bienes e inicia una trayectoria rumbo a la libre circulación de personas, y busca asimismo ampliar el concepto de derechos humanos. Se intenta simplificar trámites para alentar un intercambio entre los países a fin de crear una real formación comunitaria, facilitando la entrada y garantizando los derechos fundamentales de los migrantes de un país a otro. Aparte de las libertades cívicas –derecho de ir y venir, de trabajo, de asociación, de cultos, etc.- se consagra el derecho a la reunificación familiar y a la transferencia de recursos. En el caso del derecho de los trabajadores, se define claramente la

---

<sup>16</sup> Decreto Legislativo N° 210, de 2004, que aprueba el Acuerdo fue publicado en el Diario Oficial el 24 de mayo de 2004, Sección 1, página 1, columna 3.

igualdad en la aplicación del derecho laboral, además del compromiso de acuerdos recíprocos en relación con la legislación previsional. Asimismo, los hijos de los inmigrantes gozarán de idénticas condiciones respecto de la educación. La misma garantía que un Estado otorga a sus ciudadanos deberá extenderla a cualquier ciudadano perteneciente a los países del Mercosur que habiten su país. El artículo 11º incluye un criterio de interpretación general: ante la duda, siempre se aplicará la norma más favorable para el inmigrante<sup>17</sup>. En Paraguay el acuerdo aún no tiene estado parlamentario y Chile lo está discutiendo, al igual que Uruguay. Existe un Convenio bilateral con Bolivia, pero no está todavía aprobado. La perspectiva es que el proceso se llevará a cabo en todos los países citados, con mayor o menor rapidez, pero el principio de la libre circulación de personas irá fortaleciéndose.

Asimismo, por Ley N° 25.900 sancionada el 9 de junio de 2004 y promulgada de hecho el 13 de julio de ese mismo año, se aprueba el Acuerdo sobre exención de la traducción de documentos administrativos para efectos de inmigración entre los Estados partes del Mercosur y las Repúblicas de Bolivia y Chile, suscripto en Florianópolis el 15 de diciembre de 2000.

#### **5.2.4. Recientes modificaciones**

La nueva política migratoria que diferencia a los ciudadanos del Mercosur respecto del resto de los migrantes, queda confirmada en el decreto de amnistía elaborado por el Poder Ejecutivo, -publicado en el Boletín Oficial el 13 de septiembre de 2004-, mediante el cual se otorga a los extranjeros nativos de países fuera de la órbita del Mercosur, que al 30 de junio de 2004 residen de hecho en el territorio de la Argentina, la posibilidad de regularizar su situación migratoria en un plazo de ciento ochenta días. En los Considerandos del decreto, se manifiesta que la nueva ley de migraciones -Ley N° 25.871-, crea los mecanismos de solución a los nativos de países parte del Mercosur ampliado; pero que existe un considerable número de extranjeros, -nativos de países fuera del espacio integrado-, que se encuentran residiendo de manera irregular en nuestro país, y que resulta un imperativo ético normalizar esa situación dado que ellos realizan actividades útiles y se encuentran arraigados desde hace largo tiempo. Por otra parte, la norma instaura una medida de carácter excepcional pues expresamente pretende elaborar una nueva política migratoria "realista que evite la generación de bolsones de irregularidad migratoria, encontrando el equilibrio entre

---

<sup>17</sup> João Paulo Santos "O Brasil firma compromisso pela integração humana no MERCOSUL", Instituto Migrações e Direitos Humanos – IMDH, Brasília, [www.migrante.org.br](http://www.migrante.org.br)



control y facilitación en los controles fronterizos". Así, se otorga la posibilidad de obtener una residencia temporaria por dos años, que luego puede convertirse en residencia permanente. Igualmente, las expulsiones o conminaciones para hacer abandono del país, quedan suspendidas para aquellos extranjeros que puedan encuadrarse en los beneficios otorgados por este decreto. Se cita a la nueva ley migratoria como fundamento jurídico en el sentido de que el Estado debe proveer lo conducente para lograr la regularización de los extranjeros. Debemos destacar que es la primera vez, desde 1949, que un decreto de amnistía explicita beneficios para países extra-comunitarios (Decreto 1169/2004)<sup>18</sup>.

El Cuadro que a continuación agregamos muestra que doce mil sesenta y cinco personas se acogieron a los beneficios de esta amnistía. Obsérvese que la mayoría proviene del continente asiático, seguida por los latinoamericanos. Efectivamente, el grupo más numeroso está formado por personas originarias de China –nueve mil noventa y seis - al que siguen en importancia los ciudadanos coreanos –setecientos noventa y cuatro-, y luego los colombianos –trescientos tres - y los dominicanos –doscientos cincuenta y tres-.

**Cuadro N° 12**  
**Cantidad de ciudadanos extranjeros presentados al Decreto 1169/2004,**  
**ordenados por continente y región**

<b>Continente</b>	<b>Región</b>	<b>Cantidad</b>
<b>Asia</b>	Sudeste asiático	9932
	Medio Oriente	47
	Resto de Asia	115
<b>América</b>	América Latina y el Caribe	1025
	América del Norte	185
<b>Europa</b>	Europa Continental	398
	Europa del Este	135
	Gran Bretaña e Irlanda	86
	Países Nórdicos	27
<b>África</b>		98
<b>Oceanía</b>		17

<sup>18</sup> Se dictaron decretos de amnistía en los siguientes años: 1949, 1951, 1958, 1964, 1965, 1974, 1984 y 1992.

<b>Total</b>	12065
--------------	-------

**Fuente:** Dirección Nacional de Migraciones, octubre 2005.

De forma coincidente, un decreto del 7 de junio de 2004 declara la emergencia administrativa en la Dirección Nacional de Migraciones (DNM) por ciento ochenta días. En los Considerandos se explicita que la Argentina está redefiniendo su política migratoria, y que debe erradicarse la irregularidad migratoria mediante el establecimiento de procesos de regularización. Agrega que al realizarse una evaluación de la situación en la que se encontraban las distintas secciones de la DNM, se detectó su "estado de emergencia" y una "red delictual que va desde el delito individual hasta redes internacionales altamente sofisticadas y especializadas en el tráfico de personas". Asimismo afirma que se han realizado acciones tendientes a cambiar el régimen expulsivo anterior, por un "sistema de integración e inserción basado en los Derechos Humanos" y otras orientadas a simplificar trámites a partir de la creación de mecanismos adecuados de información, asistencia y contención del inmigrante. También se expresa que se están elaborando un conjunto de normas administrativas destinadas a establecer "un blindaje jurídico al tráfico de personas, a la servidumbre laboral y evitar los fraudes migratorios en general". En este contexto, la norma declara la emergencia administrativa de la DNM, la creación del Registro Nacional Único de Empleadores y Requirentes de Extranjeros y del Registro Nacional Único de Apoderados de Inmigrantes. Asimismo se pone en funcionamiento el Área de Asistencia e Información, que tiene por objeto facilitar los trámites a los inmigrantes. Por otra parte, se le dan instrucciones a la DNM para que elabore un plan de acción para la regularización de trámites pendientes en un plazo no mayor a los ciento ochenta días. Por último, se crea el Programa Nacional de Normalización Documentaria Migratoria, el que tendrá como objetivos: a) la regularización de la situación de los inmigrantes; y b) la creación de nuevas políticas tendientes a la inserción e integración de la población inmigrante (Decreto 836/2004).

Al año siguiente, el 2 de junio de 2005, un nuevo decreto proroga la emergencia administrativa de la DNM. En los Considerandos se manifiesta que si bien se han planificado, desarrollado y cumplido acciones tendientes a superar las deficiencias administrativas que motivaron la originaria declaración de emergencia, resulta necesario prorrogarla hasta el 31 de diciembre de 2005. Sin embargo, lo más importante es que dentro del marco del Programa Nacional de Normalización Documentaria Migratoria, creado en el 2004, se dispone la regularización migratoria de los extranjeros nacionales del Mercosur y países asociados. Con ese fin se faculta a

la DNM a dictar las normas complementarias y aclaratorias necesarias. Aquí también se cita la nueva ley migratoria, la Constitución Nacional y los Tratados Internacionales como encuadre jurídico (Decreto 578/2005).

Con posterioridad, la DNM ha dictado algunas Disposiciones que profundizan la tendencia de otorgar un tratamiento diferenciado a los inmigrantes de países limítrofes y del Mercosur: la que otorga un plazo permanencia de noventa días – susceptible de prórroga por idéntico plazo- a los limítrofes admitidos en la categoría de transitorios, subcategoría turista (Disposición 20827/2005); y la que establece que serán de aplicación a extranjeros nativos de la República del Perú, en forma transitoria, las previsiones del Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados partes del Mercosur, Bolivia y Chile (Disposición 20.880/2005).

Por otra parte, durante el mes de abril de 2005, la DNM creó diferentes Registros (Registro Nacional de Admisión de Extranjeros, Registro Nacional de Aptitud Migratoria y Registro Nacional de Ingreso y Egreso de Personas al Territorio Nacional) que extienden los controles estatales sobre el movimiento de personas (Disposición 15.440/2005, Disposición 15.441/2005, Disposición 15.442/2005). En las tres normas se cita como fundamento “las nuevas modalidades delictuales nacionales e internacionales, así como el tráfico ilícito de personas, mercancías, estupefacientes y otras actividades conexas, prácticas ilegales que requieren un adecuado control por parte del Estado Nacional y la adopción a esos fines de políticas eficaces a efectos de prevenir y combatir la delincuencia organizada transnacional”. Igualmente, en las tres normas se menciona la eficiencia que requiere el nuevo sistema denominado “Sistema Integrado de Captura Migratoria”, creado por una Resolución del Ministerio del Interior de fecha 14 de enero de 2005. Si bien se nombran los derechos humanos y los compromisos internacionales sobre integración y movilidad de los migrantes, resulta preocupante –dadas las experiencias que en nuestro país y en Latinoamérica hemos sufrido durante las dictaduras militares- que las Fuerzas de Seguridad que ejercen las funciones de Policía Migratoria Auxiliar y todo aquel organismo del Estado que autorice la DNM, puedan tener acceso a los datos allí recopilados.

## 6. Conclusiones

Tres circunstancias se conjugan para otorgarle a estas conclusiones un carácter descriptivo y exploratorio: la complejidad de la temática abordada, su condición de fenómeno contemporáneo y el grado de avance del proyecto de investigación. Todos los autores considerados acuerdan en la dificultad que presenta el examen de los procesos de integración regional pues ofrecen múltiples aspectos: geográficos -local,

Comentario [IIGG1]: Modificar año en bibliografía

nacional, regional e internacional-; en relación con los actores –integración en la cúpula, integración en la base-; en relación con las asimetrías que se observan en los países que intentan la integración –demográficas, económicas, sociales, políticas, culturales-. Dentro de este panorama, el estudio de las migraciones potencia la complejidad citada, pues los variados componentes del fenómeno migratorio –geopolíticos, étnicos, jurídicos, políticos, psicológicos, éticos, económicos, etc.- lo transforman en un objeto de estudio de difícil aprehensión. Estas características incrementan los reparos que debemos tener cuando el proceso que analizamos está en pleno desarrollo y cada día adquiere inéditos e insospechados rumbos. Así, por ejemplo, la reciente incorporación de Venezuela al bloque del Mercosur introduce elementos nuevos –especialmente en lo político y en lo económico- que sólo la perspectiva histórica permitirá apreciar objetivamente. Finalmente, los resultados que aquí se presentan corresponden a la primera etapa de nuestra propuesta, centrada en tareas de recopilación y análisis global y contextual más que en el estudio detallado de nuestras fuentes.

1.

En relación con el Mercosur, 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 en que se le otorgó su sello 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 y asimismo, 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. Por un lado genera tensiones entre los poderes ejecutivos y los poderes legislativos, basadas en los diferentes sectores sociales e intereses que cada uno de ellos representa. Por el otro, motiva dilaciones que ponen en duda la efectividad de la integración misma.

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, en el 2000 una voluntad política conjunta dispuso su relanzamiento.

Por otra parte, si bien muchos autores coinciden en que fueron los grandes y concentrados intereses económicos los que impulsaron el proceso de integración en el Cono Sur, con el objetivo de ampliar mercados; también es cierto que el Mercosur, con el correr del tiempo, se mostró como una instancia fortalecedora del sistema democrático en la región. Asimismo, aparece con capacidad suficiente para incluir países con experiencias gubernamentales de diferentes tendencias ideológicas. La energía puesta en la concreción del Parlamento del Mercosur, a pesar de los obstáculos, continúa esa línea de consolidación.

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).

A esto debe agregarse que algunas acciones llevadas a cabo desde la sociedad civil -red de ciudades, reuniones de diferentes asociaciones, profesiones, grupos de género, etarios, artísticos, científicos, culturales, etc.- nos muestran que lo social ha adquirido un impulso propio independiente de las decisiones de la estructura formal del Mercosur. Una de las causas de esta autonomía puede derivarse del preexistente intercambio de bienes, movimiento de población y actividades sociales entre los pueblos, algunos con más de un siglo de continuidad; circunstancias que nos indican la presencia de una larga tradición cultural en la región.

El análisis de la dimensión socio-jurídica del Mercosur nos muestra algunas características: a) acentuados cambios y actualización de las leyes fundamentales que rigen los diferentes países. En efecto, durante la década de 1990 y principios de la siguiente se han reformado todas las Constituciones Nacionales, lo que originó 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. Si bien lo socio-poblacional representa un tema de menor importancia, se observan avances en algunas áreas específicas (seguridad, educación, integración jurídica y políticas de salud), así el Consejo se percibe comparativamente más activo en esta temática; 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. Asimismo, los partidos políticos parecen otorgarle exigua importancia a la temática de la integración, mientras las minorías carecen de representación. Para el caso argentino, la CPC muestra una mayoritaria influencia del partido gobernante, mientras

su labor resulta más productiva que la Comisión de Mercosur de la Cámara de Diputados. Por último, se le ha dado recientemente un fuerte impulso a la creación del Parlamento del Mercosur. Podríamos agregar que 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.

2.

El tema de las migraciones dentro de los contextos de integración regional pone al descubierto las desigualdades entre los países: poderosos los receptores y débiles los expulsores. El ejemplo del ALCAN, manifiesto en las negociaciones entre Estados Unidos de Norteamérica y México es una clara expresión de estas desigualdades.

En relación con el fenómeno migratorio en el Mercosur, los expertos afirman que los cambios observados 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. Precisamente, los demógrafos concluyen que los flujos dentro de la región durante la década de 1990 a 2000 se han mantenido estables o quizá presenten 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.

El hecho de que la Convención Internacional para la Protección de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares fuera reconocida y puesta en vigencia después de más de una década, y de que los países desarrollados receptores de inmigrantes aún no la hayan aprobado, muestra la lentitud y las limitaciones del proceso. Esta circunstancia se agrava si se toma conciencia de que la región viene perdiendo población en las últimas décadas.

Por otra parte, también se observan demoras en la aplicación de los acuerdos migratorios. En efecto, el acuerdo sobre exención de la traducción de documentos administrativos para la migración entre los Estados partes del Mercosur y las Repúblicas de Bolivia y Chile, suscripto en Florianópolis el 15 diciembre de 2000, recién fue aprobado por la Argentina en el 2004. Por su parte, el acuerdo sobre residencia para nacionales de los mismos países, firmado en el 2002, fue aceptado en la Argentina y Brasil dos años más tarde. En Paraguay aún no tiene estado parlamentario y Chile lo está discutiendo, al igual que Uruguay. Existe un Convenio bilateral con Bolivia, pero todavía no fue aprobado. Chile dictó una norma que

reconoce igual trato a los argentinos que residen allí que el que la Argentina brinda a los chilenos. Si bien existe la tendencia a que se haga efectivo el principio de la libre circulación de personas, los tiempos para su internalización son considerablemente largos.

Debe destacarse asimismo, que el tratamiento del tema migratorio dentro de los órganos del Mercosur fue 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.

3.

En relación con las políticas migratorias argentinas podemos adelantar que el proceso de integración regional ha generado profundos cambios. La nueva ley migratoria, sancionada en diciembre de 2003, cita por primera vez en la historia de la legislación migratoria un proceso de integración regional y otorga a los ciudadanos de los países miembros un trato diferenciado. El artículo 28º expresamente dice que el objetivo final será el de la libre circulación de personas en el Mercosur. A diferencia de la norma militar de 1981, que se sustentaba en la concepción de una sociedad disciplinada, discriminadora en relación al origen de los migrantes -europeos y latinoamericanos- y extremadamente controlada; la nueva ley nos remite a una sociedad multicultural, integrada en la región e inclusiva, que respeta los derechos de los extranjeros y valora su aporte cultural y social.

Si bien los acuerdos migratorios firmados por nuestro país con Bolivia, Paraguay y Perú durante la década de 1990 no tuvieron el éxito esperado, constituyen un antecedente del acuerdo sobre residencia firmado en el ámbito del Mercosur en el 2002. Resulta interesante señalar que la Argentina fue el primer país que lo aprobó e incorporó a su legislación.

Por otra parte, el decreto que dispone la amnistía para los ciudadanos extra-Mercosur tiene carácter de excepcional, al igual que todas las anteriores medidas dispuestas desde 1949 en adelante; mientras que la actual regularización de los ciudadanos mercosureños forma parte de un programa regular implementado por la DNM que coincide con lo dispuesto en la nueva ley.

En relación con la Convención Internacional para la Protección de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares, ya ha sido firmada por el Poder Ejecutivo y ha comenzado su tratamiento en la Comisión de Población de la Cámara de Senadores; es decir solo falta la ratificación del Poder Legislativo.

Sin embargo, debe advertirse sobre un aspecto contradictorio de la política migratoria argentina. Si bien se avanza con la firma de acuerdos tendientes a garantizar la libertad de residencia y el trato igualitario a los ciudadanos de la región, la creación reciente de tres registros con datos informatizados y a los cuales tienen acceso las Fuerzas Armadas, amplían las actividades de control de la DNM y pueden acentuar sus rasgos arbitrarios, discriminatorios y autoritarios.

No obstante el extraordinario impulso que la nueva ley migratoria significa para nuestro país, quedan aún desafíos por afrontar. El primero de ellos es obtener la sanción de un Reglamento de la ley -tarea a la cual está aún abocada la DNM-, que respete puntualmente el espíritu generoso de la nueva norma. Asimismo, será un reto para la sociedad toda transformar la mentalidad de los actores sociales encargados de aplicar cotidianamente la nueva ley. Más de veinte años de legislación militar represiva han calado profundo en nuestras mentes. Romper con esa historia y modificar los antiguos hábitos y criterios demandará por parte del Estado el despliegue de programas de capacitación laboral, campañas de información y difusión para los agentes de la DNM y su policía auxiliar. Asimismo, será necesario eliminar obstáculos legales derogando aquellas normas nacionales, provinciales y municipales que se contradicen con la nueva ley. El Estado deberá realizar todas estas acciones con el fin de que el nuevo texto no se convierta en palabra muerta, y su inspirado espíritu se vea cristalizado en la praxis diaria.

Por último, del clima ideológico de la nueva ley de migraciones trasunta la idea de una sociedad más igualitaria y donde se valora la potencialidad de los jóvenes y el aporte de los inmigrantes. La sociedad aparece integrada a un proceso regional -Mercosur- cuya importancia creciente influyó a la hora de definir nuevas políticas.

### **Reflexión final**

Se decide migrar por diferentes razones que van desde las persecuciones políticas, religiosas y raciales hasta la búsqueda de mejores condiciones de vida y desarrollo personal. Así, el fenómeno se presenta en la actualidad como un espacio en el que emergen con nitidez los aspectos más conflictivos de la crisis social. El hecho demográfico se transforma en un hecho político.

En Latinoamérica, los flujos migratorios se han diversificado dentro de un contexto de globalización e integración regional. En la Argentina, también estos cambios globales han tenido su repercusión. La actual política migratoria se ha vuelto más compleja dado que al tradicional fenómeno de la inmigración de europeos y luego de personas provenientes de países limítrofes, hay que sumarle el fenómeno de la emigración de



argentinos. Todo esto, dentro del nuevo espacio del Mercosur, ha tenido como efecto la modificación profunda de la perspectiva utilizada en la formulación de políticas. Ya los inmigrantes de países vecinos no pueden ser considerados "un peligro" o "un grave problema", sino que son ciudadanos de Estados con los cuales la Argentina está construyendo una experiencia novedosa de integración. Esta experiencia puede ayudar a los países latinoamericanos a enfrentar un desventajoso panorama internacional.

## 7. Bibliografía

A.A.V.V. (1997): "Mercosur: un atlas cultural, social y económico", Instituto Herbert Levy y Manrique Zago Ediciones, Buenos Aires.

Achugar, H. y Bustamante, F. (1996): "Mercosur, intercambio cultural y perfiles de un imaginario" en: *Culturas en globalización. América Latina – Europa – Estados Unidos: libre comercio e integración*, Nestor Garcia Canclini (coord.), Seminario de Estudios de la Cultura (CNCA), CLACSO, Nueva Sociedad, Venezuela.

Alterini, A. A. (1994): "El sistema jurídico en el Mercosur", Editorial Abeledo-Perrot, Buenos Aires.

Alvarez, M. y Reyes, N. (1997): "La agenda de la gestión cultural en el MECOSUR", en: *Mercosur. La dimensión cultural de la integración*, Gregorio Recondo (comp.), Ed. Ciccus, Buenos Aires.

Barra, R. C. (1993): "Mercosur, ordenamiento jurídico y función judicial", Consejo Interamericano de Comercio y Producción (CICYP), Sección Argentina, Buenos Aires.

Bankirer, M. y Calvo, J. (1995): "Algunos comentarios sobre la dinámica demográfica del MERCOSUR; evolución de las variables regionales, 1950-2025", ponencia presentada a las II Jornadas Argentinas de Estudios de la Población, organizadas por AEPA (Asociación de Estudios de Población de la Argentina), Universidad de La Pampa, Santa Rosa, 11 al 13 de octubre.

Bay, G. (2005): "Argentina: un diagnóstico sobre el perfil sociodemográfico del emigrante hacia los países limítrofes. 1980-2000", ponencia presentada a las VIII Jornadas Argentinas de Estudios de Población (AEPA), Tandil, 12 al 14 de octubre.

Bernal-Meza, R. (2000): "Políticas exteriores comparadas de Argentina y Brasil hacia el Mercosur", en: *Mercosul no limiar do século XXI*, Marcos Costa Lima y Marcelo de Almeida Medeiros (Orgs.), Cortez Editora, CLACSO, Brasil, agosto.

Bertoncello, R. (1995): "La movilidad territorial de la población: notas para la reflexión", en II Jornadas de la Población (AEPA), Honorable Senado de La Nación, Secretaria Parlamentaria, Dirección Publicaciones, Buenos Aires.

Bulcourf, P. A. y Vázquez, J. C. (2004): "Las aristas del Mercosur: una sistematización básica de sus dimensiones", en: *Hacia un proyecto de institucionalidad social en el Mercosur. Opciones para el debate*, Gloria Mendicó (Compiladora), Editorial Espacio, Buenos Aires.

- Calderon G. F. y Szmukler, A. B. (2000): "Aspectos culturales de las migraciones en el Mercosur", Cuadernos para el Debate N° 8, Programa de Investigaciones Socioculturales en el Mercosur. IDES, Buenos Aires.
- Calvo, J. J. (1998): "Integración económica y migración internacional en América Latina", ponencia presentada al Seminario Regional "Globalización y migración internacional en Latinoamérica y el Caribe: tendencias y perspectivas para el Siglo XXI", organizado por UNESCO-NOST y Universidad de Chile, Santiago de Chile, 27 al 29 de octubre.
- Ceriani Cernadas, P. (2004): "Nueva ley: un paso hacia una concepción distinta de la migración", en: Giustiniani, R. *Migración. Un derecho humano*, Editorial Prometeo, Buenos Aires.
- Chausovsky, G. (2004): "Apuntes jurídicos sobre la nueva ley de migraciones", en: Giustiniani, R. *Migración: Un derecho humano*, Editorial Prometeo, Buenos Aires.
- Chudnovsky, D. (coordinador) (1993): "El futuro de la integración hemisférica: el Mercosur y la iniciativa para las Américas", en: Desarrollo Económico, N° 128, Primer Trimestre, Buenos Aires.
- Dabène, O. (2000): "¿Todavía tiene un proyecto el Mercosur?", en *O MERCOSUR no Limiar do século XXI*, Marcos Costa Lima y Marcelo de Almeida Medeiros (Orgs.), Cortez Editora, CLACSO, Brasil, Agosto.
- Dalla Via, A. R. (1993): "La elaboración de un derecho de la integración en el ámbito del MERCOSUR. Su gravitación en nuestro derecho constitucional", en: *Escenarios de la Integración*, Revista del Consejo Federal de Inversiones, N° 4, Buenos Aires, agosto.
- De Sierra, G. (comp.) (2001): "Los rostros del Mercosur. El difícil camino de lo comercial a lo societal", CLACSO, Buenos Aires.
- De Sierra, G. (2000): "Uruguay: Limitaciones y Potencialidades de un pequeño país frente al Mercosur", en: *O mercosul no Limiar do século XXI*, Marcos Costa Lima y Marcelo de Almeida Medeiros (Orgs.), Cortez Editora, CLACSO, Brasil, Agosto.
- Di Pietro, P. (2000): "La dimensión Social del Mercosur", ponencia presentada en las Primeras Jornadas Nacionales de Políticas Sociales del Mercosur, Consejo de Profesionales en Sociología, Buenos Aires, 28 al 30 de junio.
- Doña, C. y Mesa, S. (2003): "Las migraciones internacionales: análisis y perspectivas para una política migratoria", OIM, Documento de Trabajo N° 2, Santiago de Chile, julio.
- Di Filippo, A. y Franco, R. (1999) "Aspectos sociales de la integración regional", en: *Las dimensiones sociales de la integración regional en América Latina*, Franco, R. y Di Filippo, A. (comp.), CEPAL Santiago de Chile.
- Ferrer, A. (2000): "Hechos y ficciones de la globalización. Argentina y el Mercosur en el sistema internacional", Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- Gaibisso, J. (1995): "Cuatro países y algo en común", en: *Investigación y Desarrollo*, Buenos Aires, Año 1, N° 2, agosto.
- Grimson, A. (2000): "¿Fronteras políticas versus fronteras culturales?" en: *Fronteras, naciones e identidades. La periferia como centro*, Alejandro Grimson (compilador), Ed. Ciccus – La Crujía, Buenos Aires, septiembre.
- Lattes, A. Y Bertonecello, R. (1997): "Dinámica demográfica, migrantes limítrofes y actividad económica en Buenos Aires", en: *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, Año 12, N° 35, Buenos Aires.

Lattes, A. (1990): "Tratando de asir lo inasible: las dimensiones de la inmigración en la Argentina entre 1945 y el presente", en: *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, N° 15 y 16, agosto-diciembre.

Lavopa, J. H. (1996): "La dimensión jurídica de la integración", en: *Contribuciones*, Fundación Konrad Adenauer, CIEDLA, Buenos Aires, Año XIII, N° 4 (52).

Maguid, A. (2005): "La migración internacional en el escenario del Mercosur: cambios recientes, asimetrías socioeconómicas y políticas migratorias" (inédito).

Maguid, A. (2001): "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, Asociación de Estudios de Población de la Argentina.

Maguid, A. (1995): "Migrantes limítrofes en la Argentina: su inserción e impacto en el mercado de trabajo", en: *Revista Estudios del Trabajo*, N° 10, ASET, Buenos Aires.

Maguid, A. y BANKIRER, M. (1995): "Argentina: Saldos migratorios internacionales 1970 - 1990", en: *II Jornadas Argentinas de Estudios de la Población (AEP)*, Honorable Senado de la Nación, Secretaría Parlamentaria, Dirección Publicaciones, Buenos Aires.

Marcenaro Boutell, R. (1987): "La integración de los migrantes como el aspecto humano de la integración latinoamericana", en: *Migración Noticias*, N° 18-20, Buenos Aires, noviembre.

Mario, S. Gómez, A. y de Oliveira Martins Pereira, N. (2004): "Aplicación del Indicador de Capacidad Económica de los Hogares (CAPECO) en el marco del Proyecto del Censo Común del MERCOSUR + 2 (Bolivia y Chile)", ponencia presentada al I Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población, ALAP, realizado en Caxambú – MG – Brasil, de 18 al 20 de septiembre.

Marmora, L. (2003): "Políticas migratorias consensuadas en América Latina", en: *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, Buenos Aires, Año 17, N° 50, abril.

Marmora, L. (1999): "Apertura o restricción. Lo formal y lo real en las políticas migratorias del Cono Sur", *Revista de la OIM sobre migraciones en América Latina*, CIMAL, Lima, julio.

Marmora, L. (1997): "Las políticas de migraciones internacionales", OIM, Alianza Editorial, Madrid/ Buenos Aires.

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

Marmora, L. (1993): "Desarrollo sostenido y políticas migratorias: su tratamiento en los espacios latinoamericanos de integración", ponencia presentada al Seminario Regional Latinoamericano, organizado por la OIM, Punta del Este, Uruguay, 22 al 26 de marzo.

Marmora, L.; Pérez Vichich, N. (1997): "Elementos de políticas migratorias para el Mercosur", Informe elaborado para el Informe Nacional de Desarrollo Humano, Honorable Senado de la Nación.

Martínez Pizarro, J. (2000): "Integración regional, aspectos sociales y migración internacional: consideraciones básicas, ponencia presentada al Seminario Internacional "International Migration in Latin America Enters a New Millennium" organizado por la Asociación Internacional de Sociología, Research Committee N° 31 (Sociología de las Migraciones), Buenos Aires, 2 al 4 de noviembre.

Martínez Pizarro, J. y Stang Alva, M. F. (2005): "Lógica y paradoja: libre comercio, migración limitada", Memorias del Taller sobre Migración Internacional y Procesos de Integración y Cooperación Regional, Naciones Unidas, CEPAL, Santiago de Chile.

Mendicoa, G. E. (2004): "El Mercosur social y el significado de la coordinación para una nueva institucionalidad. La apuesta a la Red Mercociudades como integrante del proceso", en: *Hacia un proyecto de institucionalidad social en el Mercosur. Opciones para el debate*, Mendicoa, G. E. (Compiladora), Espacio Editorial, Buenos Aires.

Novick, S. (2004): "Una nueva ley para un nuevo modelo de desarrollo en un contexto de crisis y consenso", en: Giustiniani, R. *Migración: un derecho humano*, Editorial Prometeo, Buenos Aires.

Novick, S. (2001): "Argentina's recent population policies and political changes", ponencia presentada al European Population Conference 2001, Helsinki, Finland, 7-9 June. Publicado en Internet: conference website: [www.vaestoliitto.fi/EAPS2001.htm](http://www.vaestoliitto.fi/EAPS2001.htm)

Novick, S. (2000): "Políticas migratorias en la Argentina", en: *Inmigración y discriminación. Políticas y discursos*, Oteiza, E., Novick, S. y Aruj, R., Editorial Prometeo, Buenos Aires.

Novick, S. (1992): "Política y población. Argentina 1870-1989" (dos volúmenes), Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT) (1999): "Mercosur sociolaboral. Selección de documentos fundacionales. 1991-1999", Ediciones Corregidor, Buenos Aires.

Paikin, D. (2003): "El rol del Congreso Argentino en la construcción del MERCOSUR: perspectivas y funciones de una institución relegada", Buenos Aires, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, (Documentos de Jóvenes Investigadores, N° 5).

Patarra, N. Y Baeninger, R. (2001): "Frontier and Migration in MERCOSUR: Meaning, Specificities and Implications", paper presented at the XXIV General Population Conference, Salvador, Brazil.

Pérez Vichich, N. (1999): "Migraciones laborales y convenios sociales en el Cono Sur: el caso de los convenios sociales argentino-chilenos", Documento de Trabajo del CARI y CIEDLA, N° 38, Buenos Aires, diciembre.

Pérez Vichich, N. (1993): "Migraciones laborales en el MERCOSUR. Las cuestiones previas y los puntos de partida", Documento OIM.

Ratto, M. C. (2004): "El proceso de Institution Building del MERCOSUR. Análisis de tratados y acuerdos regionales". Buenos Aires, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, (Documentos de Jóvenes Investigadores, N° 7).

Romagnoli, G. (1999): "Estudio comparativo de la legislación migratoria de los países del Cono Sur", OIM, Buenos Aires, julio.

Sarmiento García, J. y otro. (1994): "Procesos de Integración y MERCOSUR", Editorial Depalma, Buenos Aires.

Sassone, S. M. (2004): "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, número 196, avril-juin, 50-62.

Sassone, S. M. (2003): "Movilidad geográfica y dinámica fronteriza entre la Argentina y los países del Cono Sur. Actores institucionales nacionales y actores locales", en: *Journee de Etudes sur la Amerique latine*, del Institute Pluridisciplinaire pour les Attudes sur la Amerique latine a Toulouse (IPEALT )/ Ruseau CDP Cuenca del Plata, Document de travail, Toulouse, MSH Maison de Maison des Sciences de l Homme, Toulouse Universite de Toulouse Le Mirail, 22-50.

Vasilachis De Gialdino, I. (1997): "Discurso político y prensa escrita", Gedisa, Barcelona.

Villa, M, y Martínez, J. (2000): "Tendencias y patrones de la migración internacional en América Latina y el Caribe", Simposio sobre Migraciones Internacionales en las Américas OIM/CEPAL-CELADE/FNUAP, Costa Rica.

Vigevani, T., Pasquariello Mariano, K. y Fernandes de Oliveira, M. (2000): "Democracia e atores políticos no Mercosul", en: *O Mercosul no limiar do século XXI*, Marcos Acosta Lima y Marcelo de Almeida Medeiros (Orgs), Clacso, Cortes Editora, Buenos Aires, San Pablo.

## Las políticas de seguridad en el Mercosur: violencia, inseguridad y orden<sup>19</sup>

Alejandro Hener

### 1. Introducción.

Dentro de los factores que pueden obstaculizar la integración socio-cultural del Mercosur, la criminalización de los migrantes constituye un elemento clave considerando la historia de los movimientos poblacionales en la región desde fines del siglo XIX. Sin embargo, para el estudio de esta problemática, la investigación exploratoria que hemos realizado nos demuestra que resulta imprescindible describir previamente las políticas de seguridad en las cuales se enmarcan las prácticas criminalizantes. Por ello, el presente trabajo analiza dos planes nacionales de seguridad pública, elaborados por los dos países miembro del Mercosur con mayor preponderancia en el bloque regional: Argentina y Brasil.

Desde una perspectiva más global, durante las últimas tres décadas hemos asistido a una profunda modificación en los patrones de organización que supieron regular el orden social durante gran parte del siglo XX. Esta transformación se configuró no solo en el nivel de las soberanías nacionales, sino como un proceso interrelacionado a nivel global y regional entre los países. Las ciencias sociales han teorizado sobre estas transformaciones en el orden político, económico y social sugiriendo diferentes definiciones para el nuevo período histórico que estaría surgiendo a partir de la virtual disolución del antiguo Estado de Bienestar. Es así como distintos autores sugieren los contornos de la "post-modernidad", una "modernidad tardía", "modernización reflexiva", "sociedad del riesgo", "sociedad del control", etc. (ver Beck, Giddens y otros, 1997; Bauman, 1999; Deleuze, 1995).

Más allá de las distintas caracterizaciones y valoraciones que se realizan sobre el nuevo período histórico iniciado aproximadamente en la década de 1970, suele existir consenso acerca de uno de los fenómenos que más claramente se presenta en este nuevo orden social: vivimos en una época inestable, rodeada de fuertes incertidumbres y básicamente *insegura*. ¿Qué entendemos aquí por "inseguridad"? Para avanzar en esta cuestión es necesario clarificar la construcción de la noción contrapuesta: la *seguridad*. "Seguridad" implicaría una serie de certezas en torno al

---

<sup>19</sup> Este trabajo se ha desarrollado en el marco del proyecto UBACyT (S065) titulado: "Tres dimensiones para el estudio del fenómeno migratorio en el Mercosur: políticas estatales, actores sociales y experiencias individuales" con sede en el Instituto de Investigaciones Gino Germani, perteneciente a la Facultad de Ciencias Sociales, UBA. Agradezco los comentarios aportados por Susana Novick. Su ayuda me permitió reelaborar y reconceptualizar importantes segmentos de este trabajo.

devenir de las relaciones sociales y, por tanto, de las realidades individuales. El denominado Estado de Bienestar supo presentarse como una forma de organización político-económica capaz de garantizar cierto grado de estabilidad, y de *asegurar* las garantías básicas para la reproducción social que el desarrollo del liberalismo había obstaculizado para importantes sectores de la población. La forma de establecer estas garantías fue mediante el otorgamiento de protecciones jurídicas al trabajo. Se trata de un período en el cual, en palabras de Robert Castel, “los miembros de la sociedad salarial han tenido *masivamente* acceso a la *propiedad social* que representa un homólogo de la propiedad privada, una *propiedad para la seguridad*” (Castel, 2004: 42).

En el contexto actual, encontrándose en franco retroceso esta “propiedad social” - dada por servicios públicos de salud, educación y por derechos laborales-, emerge como preponderante en la agenda pública la problemática de la *inseguridad*.

Ulrich Beck ha caracterizado este período histórico como propio de una *sociedad del riesgo*: “una fase desarrollo de la sociedad moderna en la que los riesgos sociales, políticos, económicos e individuales tienden cada vez más a escapar a las instituciones de control y protección de la sociedad industrial” (1997:18). Este estado de incertidumbre generalizada, donde los sujetos son incapaces de controlar su propio porvenir, cobra una significación preponderante la inseguridad física ligada a hechos de violencia delictiva. Todo el conjunto de inseguridades e incertidumbres que atentan contra el orden social parecen concentrarse en la preocupación por la protección frente a hechos delictuosos. Inseguridad pasa entonces a ser considerado un sinónimo de inseguridad frente al delito, pero mucho más específicamente frente a los delitos callejeros o predatorios.

## **2. La emergencia del paradigma preventivo**

Tradicionalmente la forma de enfrentar el fenómeno del delito se ha orientado hacia acciones *reactivas* frente a la ocurrencia del mismo. La reacción del Estado al ocurrir una violación a la ley penal ha privilegiado un “modelo punitivo”. El mismo supone un accionar que, dependiendo de la corriente criminológica que predomine en cada época histórica, puede intentar ser correctivo, ejemplificador y/o compensatorio, pero en todos los casos se trata de una reacción *ex post*, o sea una intervención que se realiza una vez cometido el delito. Las prácticas del “modelo punitivo” se definen principalmente por su carácter compulsivo y comprenden el accionar de la policía, el sistema de justicia y el sistema carcelario. Así, las políticas de control del delito quedaban circunscriptas a estos ámbitos y eran ejercidas centralizada y

exclusivamente por el Estado, quien ejercía la clásica definición weberiana del monopolio en el uso de la violencia legítima.

Las prácticas punitivas han demostrado claramente su ineficiencia para contener el fenómeno del delito. En la última década comienza a manifestarse un consenso en torno a la incapacidad del modelo post-delictivo de control para cumplir sus objetivos manifiestos, pues no ha logrado incidir en las tasas de delito ni en los procesos de reintegración social. Dada esta situación, se puede observar a nivel mundial la emergencia de un paradigma alternativo en lo que refiere a las políticas de seguridad denominado "modelo preventivo". Éste supone intervenciones *ex ante*, las que buscan evitar la ocurrencia del hecho mas que castigarlo una vez cometido. Por otro lado, se trata de un nuevo paradigma que incorpora nociones de *participación* y *co-responsabilización* por parte de distintos actores de la sociedad civil en lo concerniente al control del delito.

Tal como lo entiende Baratta, el modelo preventivo supone el fortalecimiento de acciones extra-penales, que surgen por fuera del recurso del sistema de las leyes penales y de las prácticas punitivas tradicionales como una posible respuesta frente a la criminalidad (1998). Este tipo de acciones se viabilizan básicamente a través de dos modalidades principales. En primer lugar, la pluralización de agencias y/o actores estatales y no estatales que son convocados para participar en el "gobierno de la seguridad". La otra característica consiste en que la definición de las acciones hacia las que se destina la prevención incorpora una nueva categoría, no asociada directamente con el delito pero que se presenta como un anticipo o preaviso de una futura conducta delictiva. Se trata de incivildades o "conductas antisociales" como por ejemplo las pintadas o graffitis, los ruidos molestos, los jóvenes tomando alcohol en la vía pública, etc.

En su concepción teórica, el modelo preventivo desarrolla dos estrategias de intervención que operan mediante modalidades diferenciadas (Crawford, 1998): la *estrategia situacional* estaría orientada a dificultar u obstaculizar la comisión de delitos actuando sobre las circunstancias espaciales o geográficas que los facilitan. En el caso de los delitos contra la propiedad interviniendo sobre el ambiente físico, ya sea a través de la iluminación de zonas oscuras, el desramado, la instalación de rejas y cámaras de circuito cerrado, y la intensificación de la presencia policial. Esta estrategia supone acciones sobre el espacio público, y se encuentra en fuerte asociación con la llamada *prevención comunitaria* que pone el acento en la autoorganización de los habitantes de determinada zona para la gestión de su propia seguridad.



Por otro lado, la estrategia de *prevención social* se propone intervenir sobre lo que identifica como las causas estructurales del delito. Es así como buscará actuar sobre los “potenciales delincuentes”: jóvenes habitantes de barrios marginales. Tras esta idea de prevención se halla implícita una asociación directa entre “delito” y “delitos contra la propiedad”. Asimismo, se consideran como causas efectivas que promueven el accionar delictivo, las condiciones sociales de aquellos que se identifican como los potenciales infractores.

En términos generales la intervención consiste en la convocatoria a jóvenes y adolescentes -hayan transitado o no por el sistema penal- organizando grupos de reflexión y capacitación laboral, otorgando ayudas económicas; en suma promoviendo comportamientos “normales” de acuerdo a los límites que establece la ley penal. Construye entonces una suerte de tipología que distingue los factores condicionantes del delito e intenta revertirlos. Entre estos factores identifica: la deserción escolar, el consumo de drogas, conflictos familiares, desempleo, falta de capacitación laboral, etc.

### **3. Las políticas de seguridad en el Mercosur**

La problemática de la “inseguridad” no ha sido ajena al contexto sudamericano. Lejos de ello, tratándose de una región que en las últimas décadas ha sufrido bruscas transformaciones económicas y un inédito incremento de la pobreza y la exclusión, un importante aumento en los niveles de violencia interpersonal parece surgir como una respuesta lógica frente al deterioro social padecido. Esta violencia que abarca numerosos planos de las relaciones intersubjetivas parece cobrar su mayor notoriedad en relación con la seguridad ciudadana.

En el contexto global, la “guerra preventiva” al “terrorismo” llevada adelante por Estados Unidos y sus aliados a partir de los atentados del 11/09/2001, ha impulsado un tratamiento altamente prioritario de los temas de seguridad fronteriza y regional en las agendas públicas nacionales.

Las diferentes técnicas y diagnósticos que discuten las distintas corrientes criminológicas, recomendadas por organismos internacionales y aplicadas en los países centrales a partir de la década de 1990, van permeando también las políticas públicas de los países miembro del Mercosur.

La problemática de la reacción social frente al delito –ya sea que ésta parta desde el Estado o desde la sociedad civil- presenta una fuerte vinculación con el control social que las sociedades modernas ejercen sobre los distintos grupos de la población. En Argentina, el análisis de las intervenciones de la política penal sobre las diferentes

poblaciones cobra vital importancia a la hora de evaluar los eventuales obstáculos que presenta la consolidación del plano social de la unión regional del Mercosur, dado que los inmigrantes limítrofes son uno de los segmentos de la población más criminalizados en el ejercicio de las prácticas punitivas (fuerzas policiales, sistema jurídico y cárcel). Esta afirmación encuentra su correlato empírico en el Censo Penitenciario que realizó la Dirección Nacional de Política Criminal a través del Sistema Nacional de Estadísticas sobre Ejecución de la Pena (SNEEP). Para el año 2003, el porcentaje de inmigrantes de países limítrofes y Perú encarcelados en el Sistema Penitenciario Federal ascendía al 12% del total<sup>20</sup>.

La emergencia de un "modelo preventivo" habilita y promueve la injerencia de distintos órganos de la sociedad civil en las prácticas de la seguridad frente al delito, temática hasta hace poco gobernada en forma exclusiva y excluyente por los aparatos de seguridad del Estado. Para intentar reflejar cómo están circulando estas ideas en la región, hemos seleccionado dos propuestas de política de alcance nacional desarrolladas por los países de mayor injerencia política y económica del Mercosur: Argentina y Brasil.

Para el análisis del caso argentino, nos centraremos en el estudio del *Plan Nacional de Prevención del Delito* (en adelante PNPd), dictado por resolución interministerial del 15/08/2000, fue el resultado de la actividad conjunta del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos (Resolución N° 768/00) y Ministerio del Interior (Resolución N° 56/00). Para el presente trabajo tendremos en cuenta no solo la formulación original del texto -elaborado en el año 2000- sino también su rediseño del año 2003 (en adelante RePNPD), que orienta las actuales prácticas de intervención a pesar de que carece de resolución ministerial.

El PNPd contempla que cada distrito adhiera en forma voluntaria a sus lineamientos, adoptando las estrategias y herramientas que él propone. Es así como denomina "Contratos para la Prevención del Delito" a los acuerdos que cada uno de los gobiernos provinciales debería firmar con la administración nacional para implementar el plan. No obstante, el RePNPD aclara que *"No resultará indispensable la firma de uno de estos Contratos con el Gobierno Provincial respectivo para el desarrollo de la implementación del PNPd en una ciudad ubicada en dicha provincia. Pero dado que su establecimiento contribuirá de forma importante para el desenvolvimiento de la misma, se intentará por todos los medios avanzar en su celebración."* (2003: 4). Ello

---

<sup>20</sup> De cualquier manera, éstos y todos los datos estadísticos sobre criminalidad no deben ser considerados en forma concluyente, considerando la conflictividad que presentan las fuentes de las que surgen los datos (fuerzas policiales y sistema penitenciario).

implica que no se exige necesariamente un respaldo normativo por parte de la legislación provincial para poder implementar el plan.

El distrito de mayor importancia que ha adherido al PNPD es la Ciudad de Buenos Aires, que sancionó la Ley N° 717/01 mediante la cual se aprueba el convenio firmado con el Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos en noviembre del 2000.

La aplicación del PNPD en la Ciudad de Buenos Aires comprende la aplicación de distintos programas: "Comunidades Vulnerables" (prevención social); y "asambleas vecinales", "Red Vecinal Solidaria" y "Senderos Seguros" (prevención situacional y comunitaria).

Existen otras localidades que han firmado un "convenio de adhesión" al PNPD, pero no están implementando su política (Ciudad de Neuquén y el Municipio de Las Heras en Mendoza). Se están realizando algunas intervenciones de alcance muy limitado en la Provincia de Río Negro (Bariloche, Cipolletti y Viedma) y con mayor intensidad en algunos partidos de la Provincia de Buenos Aires (Morón, Avellaneda, San Isidro y 3 de Febrero).

Para el análisis del caso brasileiro, analizaremos el *Plan Nacional de Seguridad Pública* (PNSP) formulado entre los años 2000 y 2002 por el Instituto Ciudadanía, presidido por aquel entonces por Luiz Lula da Silva, quien luego será elegido Presidente de la República. En el año 2002 este Plan fue presentado como propuesta ante el Congreso brasileiro. Resulta fundamental aclarar que el PNSP no ha adquirido, hasta el momento de redacción del presente trabajo, estatus jurídico ninguno y su implementación es prácticamente nula, limitándose a ciertas propuestas en algunos Estados. Sin embargo, éste constituye el intento más acabado de la República Federativa de Brasil de abarcar la problemática de la violencia en sus diferentes formas y de plantear una política de seguridad de alcance verdaderamente nacional.

Es necesario puntualizar las razones que justifican efectuar un análisis comparativo entre ambos planes así como explicitar las limitaciones que nuestro trabajo presenta. Consideramos importante sopesar las visiones sobre política criminal que ambos países han desarrollado entre fines de la década pasada y principios de la actual. Los dos planes constituyen probablemente los intentos más concretos de tratar la problemática mediante una política de alcance nacional. Por otro lado, estas propuestas surgen en un mismo contexto de ideas influido por la emergencia del paradigma preventivo, y por ello plantean rupturas respecto a la visión punitiva que supo dominar hasta hace pocos años la política penal.

También es necesario explicitar las diferentes circunstancias que rodean a cada uno de los planes. En el caso del PNPD argentino, hablamos de una propuesta que, es una

resolución interministerial, posee estatus jurídico y lo que es más importante aún, está siendo implementada en un distrito de gran importancia como es la Ciudad de Buenos Aires. El PNSP de Brasil, por su parte, no logró aún estatus jurídico alguno y su puesta en marcha en el territorio es prácticamente inexistente.

Por último, y en íntima relación con lo anterior, debemos referirnos al *alcance* de ambos planes. En Argentina, si bien el PNPD introduce un diagnóstico amplio y de vasto alcance respecto al problema de la "inseguridad", plantea como foco principal de sus intervenciones los "delitos callejeros o predatorios" y la disminución de la sensación de inseguridad de la población. En cambio, el plan brasilero se propone alcanzar un profundo nivel de reforma de las estructuras existentes del sistema penal y una multiplicidad de intervenciones relacionadas al problema de la "violencia" tomada en sentido amplio.

La circunstancia del más estrecho objetivo propuesto por el plan argentino, ante el ambicioso objetivo del plan brasilero, explicaría el nivel de implementación alcanzado y el estatus jurídico adquirido en cada uno de ellos, dado que para un proyecto de mayor alcance resultará siempre más difícil lograr el apoyo político necesario ante las pugnas sectoriales, las exigencias presupuestarias, etc.

### **3.1. El Plan Nacional de Prevención del Delito en la Argentina**

A partir de la segunda mitad de la década de los '90 el discurso preventivo comienza a materializarse en proyectos legislativos y programas de gobierno (ver Sozzo, 1999). En la Ciudad de Buenos Aires, el antecedente más próximo se encuentra en la experiencia de los Consejos de Seguridad y Prevención del Delito y la Violencia, que se desarrollaban en el marco de los Centros de Gestión y Participación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Estos Consejos fueron promovidos por el Programa de Seguridad Ciudadana creado por el Decreto N°1740/98. Ya en esta experiencia se privilegiaba la participación ciudadana, la descentralización en la organización del programa y la responsabilización de los beneficiarios en el marco de la prevención del delito.

Sin embargo, como antecedente del PNPD se destaca el plan piloto implementado en el barrio de Saavedra en la Ciudad de Buenos Aires en el año 1997, esta vez diseñado y coordinado por la Dirección Nacional de Política Criminal del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos. A partir de allí se constituyó un grupo autodenominado "Vecinos Alerta" que tomaba los principios del "neighbourhood

watch" desplegado en Inglaterra en la década de 1980<sup>21</sup>. En la práctica, el funcionamiento del plan "Vecinos Alerta" implica que los habitantes de una cuadra intercambian sus números telefónicos y organizan la "observación" de lo que ocurre en la calle en forma mancomunada, comunicándose con las fuerzas policiales en caso de detectar delitos o "conductas sospechosas".

En el año 2000, el hecho de que en el gobierno nacional y en la Ciudad de Buenos Aires gobernara la misma agrupación política, facilitó que las primeras intervenciones se realicen en el territorio de la Ciudad pero con dirección y coordinación nacional. La administración nacional capacitó operadores de Ciudad de Buenos Aires y estableció los lineamientos de trabajo. Sin embargo el gobierno local mantuvo la coordinación del área de "prevención comunitaria" en gran parte debido a que ya disponía de una estructura y experiencia acumulada a través de los Consejos Barriales en 1997. El Programa Comunidades Vulnerables (prevención social), continuó bajo la dirección de la Nación aún cuando era instrumentado en Ciudad de Buenos Aires. Esto derivó en la conformación de una estructura duplicada, con territorios administrados por el gobierno local, otros bajo dirección nacional y un tercer grupo con dirección compartida. A partir del año 2004 comienza un proceso de traspaso de la gestión hacia el gobierno de la Ciudad, con sus respectivas tensiones y conflictos.

En cuanto a las experiencias internacionales que se consideraron como antecedentes al momento de la formulación, los responsables del PNPD destacan las políticas llevadas a la práctica en Holanda, Inglaterra, Estados Unidos, Canadá y Francia (Hener y Niszt, 2004).<sup>22</sup>

### **3.1.1. Diagnóstico de la problemática**

En lo que respecta al diagnóstico que se efectúa sobre la problemática del delito tanto en la formulación original como en el rediseño del Plan Nacional de Prevención del Delito, vale señalar la amplitud de visiones y perspectivas que el mismo presenta. Sin embargo, si bien se percibe una profunda comprensión de la problemática, ésta no se ve reflejada en propuestas concretas de programas que finalmente se formulan.

<sup>21</sup> Acerca de este último, Adam Crawford sintetiza sus objetivos en la búsqueda de la reducción del "delito oportunista" y los robos en vivienda, la disminución del miedo al delito (lo que se suele denominar "inseguridad subjetiva") y la concientización sobre la prevención del delito, facilitando un mayor contacto entre los vecinos y la policía (1998).

<sup>22</sup> A partir de la bibliografía consultada cabe observar que en materia de prevención situacional, las experiencias más desarrolladas corresponden a los países como Inglaterra, Estados Unidos, los países escandinavos y Holanda. Mientras que la prevención social posee un mayor alcance en Francia, Australia y Canadá (Baratta 1998; Crawford 1998; Rico 2002).

El diseño del PNPD comienza estableciendo la diferencia existente entre la inseguridad objetiva -dada por los índices de criminalidad- y la inseguridad subjetiva, más ligada a la denominada "sensación de inseguridad", la cual registra en los espacios urbanos un fuerte incremento en los últimos años. Se destaca entonces la autonomía que presentan ambos niveles entre sí, dado que la percepción subjetiva de un aumento en la criminalidad por parte de la población, no necesariamente será confirmada por las estadísticas de los delitos efectivamente ocurridos. Es que el fenómeno de la sensación de inseguridad puede responder a una multiplicidad de causas, incluso ajenas a la realidad de la criminalidad, como ser la aparición de casos resonantes y/o violentos en los medios de comunicación, o incluso la utilización del tema por parte de algún funcionario que busque fortalecer su candidatura o incrementar su capital político. Esta diferenciación entre inseguridad objetiva y subjetiva no resulta en un dato menor, dado que será retomada a la hora de definir los objetivos principales del Plan y sus medidas concretas de intervención. La búsqueda de una disminución en la sensación subjetiva de inseguridad parece constituir el fundamento básico de las medidas orientadas a la denominada "prevención comunitaria" y a la participación activa de los "vecinos".

El plan puntualiza en primer lugar el dato objetivo del incremento de los delitos "callejeros" o "predatorios", fundamentalmente delitos contra la propiedad como por ejemplo hurtos, robos y algunos tipos de delito contra las personas. En torno a este campo define su primer "objetivo principal": *"1. Reducir los delitos callejeros o predatorios, especialmente los delitos contra la propiedad y contra las personas que implican el uso de la violencia física"* (PNPD, 2000: 7). Sin embargo, al efectuar el diagnóstico sobre la situación de la criminalidad en la Argentina, dedica un párrafo entero a los denominados delitos "de cuello blanco", o sea aquellos vinculados con la criminalidad económica y financiera o la corrupción política, cuyos autores suelen encontrarse en un segmento de la población totalmente alejado del que habita las cárceles: la clase media y alta. En torno a este tipo de delitos, se afirma que *"constituyen uno de los objetos fundamentales de las políticas de control del delito puestas en marcha por este Gobierno, no sólo por su propia entidad sino porque poseen estrechos vínculos con los delitos callejeros, ya que buena parte de éstos se encuentran apoyados en una red de delitos de cuello blanco, que permiten la producción y reproducción de la llamada "economía ilegal"* (PNPD, 2000: 4). Se trata de un diagnóstico por demás acertado que, sin embargo, no encontrará eco alguno a la hora de diseñar las intervenciones y acciones concretas que implementará el Plan.

En cuanto al contexto socio-económico e histórico que enmarca al fenómeno de la criminalidad en la Argentina, se destaca la desconfianza de la población frente al accionar del Estado como garante de la seguridad pública. Esta desconfianza encontraría sus raíces en la falta de esclarecimiento de delitos resonantes para la opinión pública y en el crecimiento de la violencia y corrupción de las fuerzas policiales. Asimismo, se describen dos importantes procesos en el campo de la criminalidad en Argentina que cobraron fuerza a partir de la década de 1990. En primer lugar, un crecimiento inédito de la industria de la seguridad privada y la consiguiente transformación de la seguridad en una mercancía adquirible en el mercado; un bien distribuido diferencialmente entre distintos segmentos de la población, un *"reforzador de las desigualdades sociales"* (PNPD, 2000: 5). No obstante, esta problemática tampoco será tratada a la hora de definir acciones concretas que tiendan a un mayor control y regulación de la actividad de las empresas privadas de seguridad.

En segundo lugar, el PNPD observa que la temática de la criminalidad se ha afianzado en los últimos años con mayor fuerza en la agenda pública, y esta presencia se ha traducido en una creciente demanda social de dureza y castigo contra el delito. Circunstancia que ha llevado a un aumento de la punitividad del sistema penal: crecimiento de la población carcelaria, endurecimiento del Código penal, etc. Ante estos reclamos, el PNPD propone una "actitud responsable" que se oriente a medidas de control preventivo antes que punitivo, y a acciones de naturaleza extra-penal; que operen más allá del accionar de la policía, el sistema de justicia y la cárcel.

### **3.1.2. Alcances de la propuesta argentina**

El horizonte de los programas se ve rápidamente acotado a la hora de definir los objetivos y las estrategias a implementar por el PNPD. En efecto, no existen en el Plan acciones orientadas a la prevención de los "delitos de cuello blanco", no se proyecta la regulación de la actividad de las empresas de seguridad privada, ni el control de la violencia, la corrupción y los delitos cometidos por las fuerzas policiales. Respecto de este último punto, corresponde destacar cierta modificación que se observa entre el diseño original del PNPD y su reformulación del año 2003, que pone de manifiesto una considerable reducción de las aspiraciones del plan. Entre los objetivos complementarios de la formulación original encontramos el de *"Construir nuevas relaciones de confianza recíproca entre las instituciones policiales y fuerzas de seguridad y los actores no gubernamentales (ciudadanos, organizaciones no gubernamentales, etc.)"* (PNPD, 2000: 8); en la versión del 2003, este objetivo ha

sido eliminado. Por otro lado, la ambiciosa búsqueda de *"Promover la transformación de las instituciones policiales y fuerzas de seguridad para facilitar su adaptación a las nuevas estrategias y actores involucrados en la prevención del delito"*, ha pasado del segundo al último lugar en el ordenamiento de los objetivos complementarios del plan.

El PNPD se plantea en primer lugar efectuar un exhaustivo diagnóstico del estado de la seguridad urbana en la zona o municipio que haya adherido al Plan Nacional mediante la firma del correspondiente "Contrato para la Prevención del Delito". Se consideran dos tipos de fuentes para alcanzar este diagnóstico: por un lado los datos cuantitativos procedentes de estadísticas policiales, judiciales y de estudios de victimización, complementados por entrevistas a informantes clave y grupos focales de discusión. Es así como ya en la etapa de diagnóstico y selección de la zona de implementación, se le confiere un valor preponderante a la participación de los habitantes para la definición del problema.

En lo que concierne a las efectivas intervenciones que plantea implementar el PNPD, éstas respetan la distinción que hemos detallado en el punto 2 de este trabajo: la *prevención situacional/comunitaria* y la *prevención social*. La primer estrategia se apoya fuertemente en la idea de participación de los ciudadanos, ya sea en forma individual o a través de organizaciones de la sociedad civil. Esta participación se viabiliza a través de la organización y promoción de reuniones periódicas con los habitantes de determinada zona, a fin de recibir informaciones, reclamos y sugerencias de los mismos referidos a su percepción de la situación delictiva del lugar. Las acciones concretas que este tipo de estrategia incluye consisten en: modificaciones al espacio urbano (mayor iluminación de determinadas zonas, poda de árboles o arbustos, colocación de rejas de protección), modificación en los recorridos de las rondas policiales, construcción de un "mapa del delito" que determine el riesgo potencial de ser victimizado en cada zona, etc. En relación al perfil *comunitario* de la estrategia, las técnicas se orientan a la organización de los vecinos de una cuadra para coordinar entradas y salidas de sus viviendas en horarios nocturnos, vigilancia y alerta en caso de detectar presencias o conductas sospechosas, etc.

No obstante, en el rediseño del 2003 se puntualiza la preponderancia de la segunda estrategia, la de *prevención social*, por sobre la dimensión *situacional/comunitaria*. La prevención social apunta a intervenir específicamente sobre un segmento de la población que se supone reúne ciertos factores de riesgo que lo convierten en potencial infractor a la ley. Si bien el Plan no lo explicita, nuestra experiencia en un trabajo de campo anterior (Hener y Niszt, 2004) nos muestra que el típico perfil sobre



el que se opera está representado por un joven, hombre y habitante de zonas pauperizadas.

Las acciones concretas a implementar se orientan entonces a la generación de actividades artísticas, culturales, recreativas y a la inserción o reinserción de este segmento de la población en el sistema educativo o en el mundo del trabajo. Respecto de este último punto, se aclara que *“para incentivar la integración social de este tipo de población se buscará generar intervenciones destinadas a la construcción de espacios que permitan reflexionar y desarrollar prácticas fundamentalmente vinculadas a estrategias integrales de vida que tomen como eje aglutinador el mundo del trabajo y el modelo de la “empresa social”.* (RePNPD, 2003: 13). Es así como se busca conformar talleres de capacitación y microemprendimientos que supuestamente alejarán a los jóvenes de influencias negativas propias de un entorno social y espacial signado por la marginación y la exclusión. En este sentido, el RePNPD identifica la necesidad de *“modificar los niveles de autoestima”* de los sujetos a través de la autoafirmación de su identidad, ofreciendo posibilidades de desarrollo personal alternativas a las que puede “brindar” una carrera delictiva.

Por último, los dos documentos analizados del PNPD refieren a las modalidades de *monitoreo y evaluación* a realizar en el marco de la implementación. Con respecto a este tema, vuelve a llamar la atención la distancia que separa lo propuesto en la versión original del plan y lo que establece el rediseño elaborado tres años después. En el año 2000 se detalla un *monitoreo* externo permanente a ser realizado por la Defensoría del Pueblo de la Nación y Ombudsman provinciales; el cual complementaría un control interno a ser desarrollado por la instancia de coordinación municipal del PNPD. A esto se le suman las *evaluaciones* cuantitativas y cualitativas sobre la implementación del plan. La primer dimensión de análisis será realizada por la Coordinación Nacional del plan en base a estadísticas de criminalidad y victimización. La evaluación cualitativa, por su parte, *“estará a cargo de un equipo de investigación de una universidad o instituto de investigaciones público, compuesto por investigadores formados en diversas disciplinas científicas, especializados en el campo de la criminología”* (PNPD, 2000: 39). Este equipo deberá ser elegido a partir de un llamado a concurso público y las técnicas de recolección de datos que deberá poner en práctica abarcan el análisis documental, entrevistas en profundidad y la observación participante y no participante. En el rediseño del año 2003, tanto el monitoreo externo como la evaluación cualitativa, antes a ser efectuados por organismos externos a la estructura de la Dirección Nacional de Política Criminal, pasan a estar incluidos entre las tareas a realizar por el mismo organismo.

En este y otros campos, las diferencias existentes entre las ambiciones plasmadas en cada documento no constituyen un dato menor, dado que reflejan indirectamente las dificultades que pudo haber presentado la implementación del plan y los recortes que sus ejecutores se vieron obligados a efectuar.

### **3.1.3. Espacios institucionales involucrados**

Tal como se aclaraba en el apartado 3, el PNPD plantea una estructura de gestión descentralizada por la cual cada distrito que decide adherir a sus lineamientos, conforma su propio equipo de implementación. La Dirección Nacional de Política Criminal (DNPC), dependiente de la Subsecretaría de Política Criminal del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, es el organismo que desarrolló el Plan, b coordina, evalúa a nivel nacional y capacita a los equipos de implementación local. Dado que el Plan fue en su momento lanzado en forma conjunta por dicho Ministerio y el Ministerio del Interior, el Equipo de Coordinación General debía estar originalmente conformado por tres representantes de cada organismo. Sin embargo, esta coordinación compartida tuvo una duración muy breve. De acuerdo a lo comentado por una informante clave de la DNPC, la renuncia en marzo del 2001 del entonces Ministro del Interior Dr. Federico Storani, provocó también el alejamiento de los representantes de dicho Ministerio en el Plan, quienes eran colaboradores directos del funcionario. Es así como el control del PNPD pasó a la órbita exclusiva del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

La modificación apuntada refleja claramente la transformación que sufre la estructura de coordinación planteada en principio por el PNPD y su reformulación del 2003. Del análisis del segundo documento surge una notable reducción de la estructura organizativa, que además pasa a concentrarse en el espacio de la DNPC. A la reducción de los integrantes del Equipo de Coordinación General se suma la modificación de la Unidad Técnica General, que inicialmente debía estar compuesta por *"veinte especialistas en el campo de la prevención del delito, formados en diversas disciplinas científicas (derecho, sociología, ciencia política, etc.) y provenientes, por partes iguales, de ambos ministerios"* (PNPD, 2000: 18), y que en el rediseño es reemplazada por un Equipo de Implementación Nacional y un Equipo de Diagnóstico y Evaluación Nacional, acerca de cuyos miembros no se brinda mayor detalle que la vaga condición de *"especialistas en el campo de la prevención del delito"* (RePNPD, 2003: 5). También se puede observar un cambio en el nivel de coordinación regional, que pasa a figurar como "provincial", eliminándose la figura de la "Unidad Técnica Regional".

Por otro lado, en los apartados correspondientes a la estructura organizativa, el rediseño señala repetidamente la necesidad de comprometer a las instancias provinciales y municipales en la gestión y administración de un financiamiento conjunto, cuyas proporciones *"se establecerán en cada caso concreto pero siempre el origen del mismo deberá provenir, aun cuando en partes diversas, de todos los niveles estatales"*. (RePNPD, 2003: 5). Esto podría estar reflejando el surgimiento de inconvenientes entre las diferentes instancias estatales en torno a la financiación del Plan, luego de una experiencia de de casi tres años.

En lo que concierne al distrito de mayor importancia que ha adherido al PNPD, la Ciudad de Buenos Aires, la ley 717, sancionada en el 2001 aprueba el convenio de adhesión N° 21/00 firmado entre la Ciudad y los Ministerios de Justicia e Interior. El punto tres de este convenio define que *"Ambas partes se comprometen a crear las estructuras administrativas, técnicas y operativas necesarias para la coordinación y ejecución de las acciones y actividades que el Plan determina"*, y es en este marco que la aplicación del PNPD en este distrito queda bajo la responsabilidad de la Dirección General de Políticas de Seguridad y Prevención del Delito, dependiente de la Secretaría de Justicia y Seguridad Urbana del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

### **3.2. El Plan Nacional de Seguridad Pública en Brasil**

El Plan Nacional de Seguridad Pública (PNSP) de Brasil que analizamos fue elaborado entre los años 2000 y 2002 por el Instituto Ciudadanía, presidido por aquel entonces por Luiz Lula da Silva, luego elegido presidente. Este plan encuentra su principal antecedente en la propuesta homónima que presentó la administración anterior, a cargo de Fernando Henrique Cardoso. Éste último, de vasto alcance, abarcaba la puesta en marcha de 15 "compromisos" y 124 "acciones" que tampoco logró un nivel de implementación práctica aceptable, aunque sí tuvo un papel preponderante en lo que respecta a la distribución de los recursos del Fondo Nacional de Seguridad Pública entre los Estados. Es así como Dellasoppa observa que *"no salió del papel como Plan, mas apenas en su carácter de un programa de distribución de recursos para los Estados y como implementador de capacitación profesional para profesionales de la seguridad pública indicados por sus respectivas instituciones."* (2003: 8).

El PNSP del Gobierno de Lula presenta rasgos muy diferentes al PNPD argentino. Un primer indicador lo encontramos en lo que respecta a su extensión, el documento brasilero es desarrollado en casi 160 páginas mientras que el argentino lo hace sólo en 40. Ello denota además un ámbito de aplicación mucho más abarcativo y ambicioso en el primer caso. Sin embargo, encontraremos que el diagnóstico básico de la

problemática es medianamente compartido en ambas propuestas. En las modalidades de intervención que supone el PNSP podemos identificar una matriz de ideas compartida con el nuevo paradigma preventivo que hemos desarrollado en el punto 2 de este trabajo. Más allá de la mayor complejidad que presenta el documento brasilero en cuanto a los espacios, instituciones y corporaciones que pretende reformar, lo cierto es que subyacen nociones de responsabilización, participación ciudadana y descentralización de la gestión que resultan novedosas en relación con las políticas de seguridad tradicionales, de corte punitivo y/o represivo.

En cuanto a las experiencias internacionales que el PNSP ha considerado como referencia, se citan distintas estrategias desarrolladas principalmente en Estados Unidos, Inglaterra y Holanda. Acerca de las mismas, el documento destaca su condición de medidas alternativas a las tradicionalmente aplicadas por el sistema penal (principalmente el encarcelamiento). Se trata fundamentalmente de programas insertos en lo que en este trabajo hemos denominado el paradigma preventivo del delito. Sin embargo, es de destacar que a la hora de resaltar los potenciales beneficios de este paradigma, el PNSP se centra, no tanto en su posibilidad de evitar castigos represivos y/o excesivos o de democratizar el control de la seguridad, sino en las ventajas que estas estrategias conllevan en el plano económico. Apoyándose en una fuerte racionalidad de corte administrativo, el Plan cita estudios que demuestran que las medidas preventivas *"Además de reducir la delincuencia y el número de crímenes (...) han traído varios otros beneficios para los gobiernos: más empleo trajo un recaudo impositivo mayor; más viviendas fueron alquiladas y valorizadas, estimulando inversiones en los barrios problemáticos; la demanda por el sistema de Justicia Criminal decreció, reduciendo su costo; hubo menos gastos con asistencia social y seguro social de salud"* (PNSP, 2002: 29).

### **3.2.1. Diagnóstico de la problemática**

El PNSP intenta abarcar una vasta gama de problemáticas relacionadas con la seguridad urbana, es por ello que el diagnóstico que fundamenta estas intervenciones es también sumamente amplio. Debemos observar que existe una diferencia fundamental entre el plan argentino y la propuesta brasilera que parte desde la forma misma en que se nombra el problema. Mientras el PNPD se propone actuar sobre lo que define como la evolución de la "seguridad", el problema de la "inseguridad urbana" o la "sensación de inseguridad", el PNSP brasilero plantea sus metas en función del combate a la "violencia". Esta diferencia, simple o hasta ingenua a primera vista, esconde conceptualizaciones disímiles en torno del problema y, por tanto,

justifica una gama de intervenciones notablemente más amplia para el segundo caso. La "inseguridad" es un fenómeno que, en gran parte debido a la particular construcción de la realidad social que ejercen los medios masivos de comunicación, se suele relacionar en forma casi automática con los delitos callejeros, con o sin uso de la violencia. En el caso de la "violencia", claramente se entiende como un fenómeno más abarcativo, que puede incluir, además de los delitos tipificados por el Código Penal, violencia en el tránsito, de género, contra las minorías, violencia policial, etc. En este último sentido el PNSP conceptualiza el problema cuando afirma que un Estado de Derecho debe *"dedicarse con prioridad a combatir la violencia de todas las maneras en que ella se presente. Del hambre a la tortura, del desempleo a la corrupción, de la desigualdad injusta a la criminalidad"* (PNSP, 2002: 12).

El diagnóstico de la propuesta brasilera parte de la identificación del *"problema más dramático en el área"* que consiste en *"el verdadero genocidio a que viene siendo sometida la juventud brasilera, especialmente la juventud pobre del sexo masculino y, en particular, los jóvenes negros"* (PNSP, 2002: 14). De aquí se desprenden problemáticas más amplias que luego son tratadas en forma específica por el documento: la selectividad del sistema penal respecto de los delitos "de los pobres" y la falta de severidad frente a los delitos "de los ricos" o delitos "de cuello blanco"; la criminalización del consumo de drogas -que constituye en realidad un problema de salud pública más que un delito-; las prácticas violentas, la corrupción y la connivencia de las fuerzas policiales con el crimen organizado; la naturaleza altamente organizada y empresarial que poseen las redes de tráfico de armas y drogas y el reclutamiento que estas organizaciones realizan de jóvenes provenientes de sectores marginados; la importancia de la circulación legal e ilegal de armamento como condición de posibilidad para el crecimiento de la violencia en las relaciones intersubjetivas. En síntesis, estos son los núcleos problemáticos que sobrevuelan las distintas secciones del documento. No obstante, el Plan diagnósticos específicos y puntuales respecto de cada uno de los problemas puntuales sobre los que se pretende actuar.

Resulta fundamental destacar la importancia que el PNSP otorga a la búsqueda de una reforma sustancial de las fuerzas policiales brasileras. De las 160 páginas de extensión del Plan, 60 páginas (casi un 40%) están dedicadas, entre otros temas, a la progresiva unificación de las policías civiles y militares; a la planificación de un control más férreo para lograr que la actividad policial respete los derechos humanos de la población; a evitar la comisión de delitos por parte de la policía y desburocratizar sus prácticas; etc. El lugar excluyente que otorga el PNSP a la problemática policial podría

ser justificado a partir de dos diagnósticos básicos: en primer lugar, la evidencia del importante papel que suelen cumplir agentes de las fuerzas de seguridad como colaboradores, cómplices o ejecutores directos de delitos. En segundo lugar, los problemas de jurisdicción, control y regulación que conlleva el funcionamiento de varios cuerpos policiales: la Policía Civil, la Policía Militar, la Policía Federal y la Guardia Municipal.

El primer problema está lejos de ser exclusivo de Brasil y es compartido cada vez más claramente por la Argentina. Respecto del segundo, se trata de un conflicto específicamente brasileño y contextualizado en su historia.

### **3.2.2. Alcances de la propuesta brasileña**

El PNSP desarrolla su propuesta en una introducción y 14 capítulos. Presentaremos aquí una apretada síntesis de lo que cada uno de ellos trata.

La reforma del sistema de seguridad pública y de la policía ocupa un lugar preponderante en el Plan. Se propone crear un "Sistema Único de Seguridad Pública" (SUSP) que se orienta hacia una progresiva integración de las estructuras de la Policía Civil y la Policía Militar. Con el fin de concretar este nuevo sistema, se puntualizan las diferentes modificaciones que serían necesarias realizar sobre cada una de las Policías.

Para el caso de la Policía Militar -que en Brasil está encargada de la vigilancia en las calles- se destaca la necesidad de acrecentar las funciones de *vigilancia preventiva*. Para ello se propone: promover la vigilancia comunitaria con fuerte presencia de organizaciones de la sociedad civil; modificar los reglamentos disciplinarios que actualmente reproducen los del Ejército Brasileño y mejorar el control sobre el uso de la fuerza letal. Básicamente se manifiesta la necesidad de modificar una cultura policial, todavía ligada a formas de entender el orden social propias de gobiernos dictatoriales: *"La actual formación de las policías es positivista, discriminatoria y está fundamentada en la antigua Ley de Seguridad Nacional y, principalmente, en la Doctrina de Seguridad Nacional, que entendían al ciudadano como enemigo interno potencial."* (PNSP, 2002: 55).

También se detallan modificaciones a realizar en el ámbito de la Policía Civil, encargada de aspectos técnicos y de investigación. Entre ellas se nombran: abolición de mediaciones burocráticas excesivas en los procedimientos; eliminación de cárceles en las jefaturas; informatización y creación de un Centro de Proceso de Datos que interconecte jefaturas.

En términos más generales, la implementación del Sistema Único de Seguridad Pública (SUSP) contempla los siguientes elementos: creación de un *Consejo Consultivo de Seguridad Pública*, presidido por el Secretario de Seguridad e integrado por representantes de la sociedad civil y jefes y comandantes de las policías; unificación progresiva de las academias de formación para ambas fuerzas policiales; determinación de nuevas circunscripciones denominadas "Áreas Integradas de Seguridad Pública", con responsabilidad compartida de ambas policías y de una "Comisión Civil Comunitaria de Seguridad" de carácter consultivo; creación de un organismo integrado de información e inteligencia vinculado directamente al Gabinete del Secretario de Seguridad Pública; creación de un Programa integrado de Salud Mental (para combatir drogas, alcohol, suicidios en policías); fijación de un salario mínimo; cumplimiento de la prohibición de la participación de policías en empresas de seguridad privada; creación de un Grupo Unificado de mediación de conflictos (para huelgas, manifestaciones, etc.); apoyo a la creación de centros autónomos de asuntos internos en los Estados que aún no los poseen y prohibición de otorgar cargos a policías que torturaron.

El PNSP focaliza los capítulos restantes en las siguientes temáticas: *violencia doméstica y de género, violencia contra las minorías, acceso a la justicia, sistema penitenciario, seguridad privada, minoridad, violencia en el tránsito y programas de desarme.*

Respecto de la *violencia doméstica* se plantea la creación de un Programa Nacional de Prevención y Reducción de la Violencia Doméstica y de Género, cuyas acciones se orientan, entre otras, a establecer un padrón nacional de notificación de casos para construir bases de datos nacionales; brindar apoyo a estudios que formulen diagnósticos sobre la problemática; organizar campañas informativas que tiendan hacia la disminución de los prejuicios de género y a divulgar los centros de ayuda existentes; incorporar mujeres supervivientes de situaciones de violencia en estos centros y desarrollar "redes comunitarias" de contención para mujeres en situación de riesgo; definir un programa mínimo de capacitación para agentes policiales que intervienen en hechos de violencia doméstica; adoptar penas alternativas efectivas y Centros de Reflexión y Responsabilización para los agresores.

El capítulo 8 de la propuesta se focaliza en la *violencia ejercida contra las minorías*, definidas como grupos sociales en situación de fragilidad frente al delito o a la policía. En este último caso, se plantea la problemática de los "*comportamientos estereotipados y discriminatorios por parte de los agentes del orden*" (PNSP, 2002: 113). El plan se focaliza en la población negra, la población de tercera edad, menores

y población homosexual. Las iniciativas se orientan principalmente a la creación de "Centros de Referencia de Protección de la minorías" diferenciados de acuerdo a cada población meta. Estos Centros son pensados como "*espacios de elaboración de políticas de seguridad*", en los cuales participarían miembros de las propias poblaciones, entidades de la sociedad civil y representantes de los órganos de seguridad.

En relación al *acceso a la Justicia*, el PNSP sostiene que una de las causas que explican la dificultad que poseen algunos sectores sociales para hacer valer sus derechos civiles, reside en el impacto de las leyes de mercado sobre la actividad judicial. Dado que el establecimiento de Defensorías Públicas en cada uno de los Estados de la Unión es un derecho consagrado por la Constitución brasilera de 1988, el Plan subraya la necesidad imperiosa de cumplir con este requisito y garantizar la autonomía de estos organismos.

Otra temática abordada por el PNSP es la crisis del *sistema penitenciario*. En este sentido, la rebelión simultánea de alrededor de 30 prisiones ocurrida en Brasil a principios del 2001 oficia como contexto histórico en el que se desarrollan estas propuestas. Reconocida la situación de degradación extrema en la que viven los presos, los altos niveles de corrupción de los agentes encargados de su vigilancia y el manifiesto fracaso de las soluciones tradicionales -construcción de nuevas unidades de detención para solucionar el problema del hacinamiento-, el PNSP apoya el uso de penas alternativas a la prisión. Así, propone aplicar la detención en prisión sólo para los delitos más graves, y apoyar financieramente a los Estados que generen penas alternativas. Por otro lado, se propugna la formación de una oficina de Asuntos Internos del Sistema Penitenciario; la creación de un curso de agente de seguridad penitenciaria de nivel técnico secundario y de "Casas Especiales de Reducción de Vulnerabilidad de los Dependientes Químicos" para usuarios de sustancias prohibidas que cometan delitos menores. Asimismo, se sugiere la creación de unidades especiales para detenidos que nunca hayan tenido contacto con el sistema penitenciario.

Otra temática tratada en el Plan, refiere a las agencias de *seguridad privada*, las que deben ser reguladas dado su excepcional incremento. El PNSP estima la existencia de una cantidad de agentes de seguridad privada equivalente al doble de todas las fuerzas de seguridad pública brasileras. Los problemas que el documento incluye son: la incapacidad de la Policía Federal –organismo encargado de la regulación de las agencias de seguridad privada en Brasil– para controlar el surgimiento de empresas y agentes no autorizados; el bajo nivel de escolaridad que predomina entre los agentes



contratados por las empresas y la falta de mecanismos de responsabilización y rendición de cuentas. Por otro lado, se identifica una importante presencia de agentes de las fuerzas públicas de seguridad trabajando en empresas de seguridad privada, con el consecuente riesgo de "privatizar la seguridad pública", amén de considerar "*la promiscuidad de intereses, del uso privado de recursos e informaciones públicas, de los riesgos adicionales a los que se exponen los agentes en una jornada doble*" (PNSP, 2002: 132). De cualquier manera, si bien se detectan los riesgos de esta relación eventualmente "promiscua" entre seguridad pública y privada, existen propuestas específicas que parecen reforzar más que impedir esta relación. Es el caso de las sugerencias de colocar a la Policía Militar como ente encargado del entrenamiento inicial de los vigilantes, y el de crear mecanismos de colaboración y "programas integrados de control de la criminalidad" entre ambos servicios.

Otras propuestas apuntan a brindar apoyo para la realización de investigaciones que dimensionen el mercado de la seguridad privada; crear una base de datos con información sobre empresas y agentes a nivel nacional; instituir la obligatoriedad de presentar informes anuales; viabilizar la prohibición del segundo empleo para miembros de las fuerzas de seguridad pública y, finalmente, involucrar a ONGs y otros actores sociales "*para una co responsabilización en la actividad de control y fiscalización de la prestación de cuentas de los servicios de seguridad privada*" (PNSP, 2002: 134). En el apartado 4.3. de este trabajo intentaremos profundizar sobre las eventuales implicancias de este nuevo rol que se le asigna a la sociedad civil en la gestión de la seguridad.

Respecto al tema de *menores de edad* que infringen la ley, Brasil cuenta con la ley 8069 sancionada en 1990, denominada "Estatuto del Niño y del Adolescente" (ECA) que estipula las medidas a adoptar y los derechos de los menores. Dentro de estas medidas, la detención aparece como un recurso extremo y de carácter exclusivamente transitorio. Sin embargo, la realidad se aleja enormemente de lo normado. Por otro lado, la difusión a través de los medios de comunicación de la participación de menores en delitos resonantes, provoca el continuo reclamo por la reducción en la edad de imputabilidad penal. Ante esta perspectiva, el PNSP responde argumentando la necesidad de aplicar el ECA en todo su alcance, y no darlo por fracasado antes de haberlo experimentado. Asimismo, se califica como "irracional" la propuesta de ampliar la pena privativa de la libertad para los menores, dado la evidente ineficacia que este método ha demostrado históricamente para cumplir los objetivos que se le atribuyen (resocializar, reinsertar, etc.).

El PNSP contempla una problemática que no suele ser considerada en el campo de las políticas de seguridad: la *violencia en el tránsito*. Este tipo de violencia, si bien no está necesariamente asociada con la criminalidad, provoca numerosas víctimas - muchas veces fatales-, reproduciendo la violencia social en general. El hecho de que figure en el Plan de Seguridad Pública ésta y otras problemáticas usualmente no contempladas, conlleva cierta importancia simbólica. Es que la inclusión de esta temática (junto con las referidas a violencia de género, minoridad, armamento) permite visibilizar circunstancias esenciales de la violencia social, que suelen quedar opacadas por la espectacularidad de algunos hechos de violencia delictiva; espectacularidad funcional para su imposición en la agenda de los medios de comunicación.

Las propuestas concretas del PNSP respecto de la violencia en el tránsito apuntan a: la capacitación de miembros de la Policía Militar y Guardia Municipal para que actúen como "agentes educativos" en unidades escolares; el desarrollo de una amplia campaña educativa e informativa; la promoción de la investigación académica sobre el tema en universidades. En cuanto a la ingeniería vial, se destaca la necesidad de priorizar el mantenimiento de los caminos y rutas, y los riesgos de la tercerización en este campo, que suele ocasionar elevados peajes y una "industria de multas".

La última temática abordada por el PNSP corresponde al *desarme y al control de armas de fuego*. En el documento se destaca, entendemos que en forma acertada, la fundamental importancia que presenta el control de la comercialización, circulación y posesión de armas para una política de seguridad pública: *"las armas de fuego no son la "causa" de la violencia, pero son, sí, el principal instrumento de proliferación, empeoramiento y simbolización de la violencia."* (PNSP, 2002: 147. Negritas en el original). Se diferencia el problema de las armas frente al de las drogas ilícitas, aunque ambas temáticas son tratadas en forma conjunta por la opinión pública. Si bien en los dos casos su comercialización y circulación en el mercado ilegal exige la acción de importantes organizaciones criminales y/o de las fuerzas policiales, lo cierto es que las armas parten de una producción y venta legal, que luego es desviada hacia la ilegalidad. Es por ello que el PNSP dirige su propuesta basándose en tres pilares: control de la oferta, reducción de la demanda y control y reducción del stock circulante. Para el primer caso, se identifica el mecanismo de la "triangulación" como la forma en que armas exportadas legalmente a países vecinos, retornan al Brasil por vía clandestina. Para evitarlo se propone prohibir la venta de armas a comerciantes particulares de países vecinos con legislación "blanda", así como aumentar los impuestos sobre la exportación de armas y municiones. Por otro lado, se plantea la

necesidad de implementar la Convención de la OEA sobre medidas de cooperación regional, y armonizar las leyes de control entre los países del Mercosur. Respecto a la regulación de la demanda se proyecta el armado de campañas de concientización y movilización de sectores de la sociedad civil. También se identifica el importante papel que posee la policía dentro del *"círculo vicioso del conflicto armado"*. Por ello el documento plantea la necesidad de reprimir el uso de armas tanto por delincuentes como por las fuerzas policiales, aunque a la hora de puntualizar las modalidades que debería adquirir este control no aporta detalle alguno. Respecto del stock circulante, para evitar la reventa de armas en el mercado paralelo, el PNSP plantea la necesidad de mejorar el control del almacenamiento de armas de las fuerzas armadas, la policía y las agencias de seguridad privada. Esto requiere una reorganización de los organismos reguladores del Estado: la creación de una Coordinación Nacional de Control de Armas de Fuego dentro de la Secretaría Nacional de Seguridad Pública, que articule la labor de las distintas agencias; la promulgación de una nueva ley para el registro de armas; la transferencia de la coordinación de las políticas de control del área militar al área civil.

### **3.2.3. La voz de un informante clave en relación a la implementación del Plan**

El Plan brasilero no alcanzó implementación efectiva – al menos hasta la fecha en que fueron recopilados los datos para este trabajo -. Resulta conveniente reproducir la información obtenida a través de una entrevista semi-estructurada realizada a un informante clave. En dicho encuentro fueron profundizados detalles acerca de los distintos obstáculos surgidos al intentar la puesta en práctica del plan.

El PNSP constituye una reformulación del originalmente lanzado por el Gobierno de Fernando Henrique Cardoso en el 2000. El nuevo plan surgió a partir del trabajo realizado por cuatro coordinadores responsables y numerosos colaboradores en el marco del Instituto Ciudadanía, Organización no Gubernamental presidida por Luiz Inácio Lula da Silva, formalmente desligada del PT (Partido de los Trabajadores). Para su elaboración, fueron efectuados seminarios en todo el país junto con investigadores, funcionarios estatales y policiales, representantes de organismos de la sociedad civil, de los partidos políticos y de los ministerios públicos. El Plan fue presentado en el auditorio del Congreso Nacional de Brasil en febrero del año 2002, durante la presidencia de Cardoso y en el contexto de la pre-candidatura a la presidencia de Lula.

El PNSP no logró ningún estatus jurídico dado que sólo representó una propuesta. Esta circunstancia impidió la transformación relacionada con la unificación progresiva de las Policías, pues la Constitución brasilera estipula su separación. Durante el año 2003 se elaboró un documento por el cual la totalidad de los gobernadores de los Estados adhirieron al PNSP, y se comprometieron a trabajar en la construcción de un Sistema Único de Seguridad Pública para cada uno de los Estados. Sin embargo, finalmente el Poder Ejecutivo brasilero no brindó el apoyo necesario para enmendar la norma constitucional que dispone la administración de la seguridad pública a nivel federal. Tampoco se brindó el respaldo político necesario para implementar el Sistema Único de Seguridad Pública y su orientación a la unificación de las policías. Así, quedó empíricamente demostrada la afirmación explicitada en la letra del Plan: "La creación de un Sistema Único de Seguridad Pública en los estados y en la Unión (...) tiene el objetivo de crear un nuevo modelo de policía para el país. *Estos cambios prácticos dependen, básicamente, de la voluntad política de los gobernantes.*" (PNSP, 2000: 90. Las cursivas son nuestras). La experiencia brasilera estaría reflejando las limitaciones prácticas que presenta una propuesta de reforma del sistema de seguridad que intenta modificar la estructura policial. Estas limitaciones se dan justamente en el plano político y conciernen a la particular correlación de fuerzas que es necesario generar a fin de implementar cambios que afectan intereses corporativos de las fuerzas policiales; cambios que sin embargo pueden resultar esenciales para generar una política de seguridad adecuada.

#### **4. Una mirada comparativa**

En este apartado realizamos un acercamiento conceptual sobre las especificidades del modelo de gestión preventiva del delito. El análisis se centra alrededor de tres ejes básicos, a partir de los cuales comparamos y reflexionamos sobre los universos de discurso presentes en la elaboración de los planes de seguridad estudiados. Estos ejes son: las definiciones e ideas operantes acerca del *delito*; las definiciones sobre los portadores de este accionar delictual o *delincuentes*; y por último los argumentos convocantes a la *participación* de la población en las políticas de seguridad.

##### **4.1. Acerca de las definiciones explícitas sobre el "delito"**

¿A qué está denominando delito cada uno de los planes?. La respuesta queda clara en las respectivas introducciones de cada uno de los documentos. El PNPD argentino busca actuar sobre la *criminalidad*, la que caracteriza como una categoría poco homogénea "*pues bajo ella se reúnen múltiples acciones que solamente tienen en*

*común ser consideradas delito por la ley penal*" (PNPD, 2000: 3). En efecto, la determinación de una conducta humana como "delito" surge de la consideración como tal por parte del derecho penal. Si el plan busca avanzar sobre el problema de la "inseguridad urbana", la preferencia por actuar sobre determinado/s tipo/s de delito implica una *elección política* consciente, basada en una toma de posición dentro del universo de discurso sobre la criminalidad. Tal como observábamos en el apartado 3.1.1., la definición de delito por parte del PNPD es amplia, considerando tanto los "delitos callejeros o predatorios" así como los "delitos de cuello blanco". Ello corresponde al diagnóstico y definición del problema pero no a las propuestas concretas de implementación, que se limitan sólo al primer tipo. Resulta necesario aclarar el tipo de población que implícitamente se selecciona, dado que en el caso de los delitos callejeros *"la mayor parte de sus víctimas provienen, como muchos de sus autores, de los sectores sociales de menores recursos económicos, sociales y culturales"*, mientras que el segundo tipo de delitos *"son producidos por sujetos con fuertes dotaciones de recursos económicos, sociales y culturales"* (PNPD, 2000: 3 y 4). A la hora de puntualizar los objetivos principales del plan argentino, tanto la versión original como la reformulación del año 2003 ubican en segundo lugar el "Disminuir la sensación de inseguridad frente a los delitos callejeros en centros urbanos grandes y medianos de la Argentina". (RePNPD, 2003: 4). En efecto, partiendo de un análisis que considera la naturaleza multidimensional del problema de la criminalidad, a la hora de plantear el rumbo de acción más concreto del plan, pareciera reflejarse una postura más condicionada por las exigencias de la coyuntura política, social e incluso mediática. La "sensación de inseguridad" es evidentemente un constructo social, y como tal es posible de ser definido con una multiplicidad de significados, cada uno de los cuales implica un diferente posicionamiento en el campo discursivo sobre la "inseguridad". Entendemos que asumir la "sensación de inseguridad" como el resultado excluyente de los delitos callejeros es una visión limitada. La actual reconfiguración del Estado y la mercantilización de bienes y servicios - hasta hace poco "garantizados" por la condición de ciudadanía-, pueden estar provocando un aumento en la incertidumbre de los individuos. Por ello, sería necesario plantear una discusión más profunda sobre las diferentes realidades sociales que también afectan la "inseguridad subjetiva".

Tal como planteamos al inicio de este trabajo, muchos autores observan que la "inseguridad", en tanto categoría claramente polisémica, termina siendo considerada simplemente como "inseguridad física frente al delito". En relación al estudio de los motivos que pueden explicar este proceso, coincidimos con lo apuntado por Rangugni,

quien sugiere buscar las pistas de este fenómeno en los eventuales beneficios que puede presentar para la gestión del Estado, el circunscribir una problemática casi inabarcable –la incertidumbre ontológica del sujeto en el capitalismo neoliberal- a un espacio limitado y posible de ser intervenido mediante el uso de la fuerza represiva. Es así como la autora pregunta si la inseguridad no es “*ámbito privilegiado, cuando ya no quedan otros, para reconfigurar el terreno político y reubicarse como interlocutor legítimo?*” (Rangugni, 2004: 122).

En el plan brasileiro, la definición del problema es aun más amplia que en el caso argentino. El primero pretende combatir a la *violencia* y con ello supera la ya extensa definición de la *criminalidad*, al incluir violencias que exceden el campo específico de los delitos callejeros. Los “crímenes letales” constituyen el núcleo sobre el cual busca actuar el plan. Pero a la vez se otorga un importante lugar -tanto en el diagnóstico como en las propuestas concretas- a los delitos ejercidos por la policía, así como al accionar de organizaciones criminales dedicadas al tráfico de drogas y de armas. En efecto, encontramos aquí un enfoque más completo de la problemática. Contemplar la seguridad pública como un problema con numerosas aristas conlleva una mirada más realista y por tanto compleja del orden social. Se incluyen entonces tanto los delitos callejeros como la corrupción policial -y de allí la necesidad de la reforma del cuerpo-, el sistema penitenciario, la seguridad privada, el control de armas, la violencia intra-familiar, el racismo y la homofobia. Sin embargo, ello no implica que todas las soluciones propuestas estén a la altura de las problemáticas identificadas. Circunscribiéndonos al plano simbólico de las prácticas discursivas sobre el orden social, creemos que una definición abarcativa sobre las fuentes de la violencia implica un posicionamiento más comprometido con la solución de las desigualdades e injusticias que predominan en las sociedades periféricas contemporáneas.

Debemos alertar respecto de algunas prácticas concretas que el modelo de gestión extra-penal puede llegar a justificar, dado que su mirada acerca del fenómeno de la violencia extiende notablemente, y en el caso brasileiro más aún, los espacios sociales legitimados para intervenir. Es así como campos como la educación, la salud, o el trabajo, se transforman en elementos constitutivos de una explicación causal sobre el delito; y sus intervenciones pasan a estar justificadas por el discurso de la seguridad pública, con todas las consecuencias que de ello se puede derivar: “*La seguridad pública se transforma de esa manera en una constelación de temas que tienen que ver con un amplio espectro de áreas de actuación del Estado y de la sociedad, de la educación y de la salud, incluyendo el deporte, la vivienda y la planificación urbana.*” (PNSP, 2002: 32). Y asimismo, hablando sobre los “Centros de Referencia de

protección de la tercera edad, el plan afirma: *“al margen de iniciativas de aclaración de los profesionales de policía, puede ser un foco creativo de programas que articulen seguridad local, transporte, salud y otros”*. (PNSP, 2002: 116). Adam Crawford (1998) llama la atención sobre los peligros de criminalizar la política social. Ello implica que las intervenciones estatales sobre las diferentes carencias que pueda tener un segmento marginado de la población, pasan a ser analizadas, justificadas y evaluadas por su utilidad – o la falta de ella – en pos de la “lucha contra el crimen”. Esto conlleva diferentes efectos simbólicos. Por un lado, políticas que antes se justificaban por una búsqueda de garantizar los derechos sociales, políticos y económicos de los ciudadanos, se vacían de este contenido y deben demostrar su “utilidad”, en tanto factores correctivos de una supuesta propensión a delinquir por parte de ciertos sectores. En segundo lugar, esta perspectiva lleva implícita la afirmación de que los sectores que más requieren de las políticas sociales –por definición, aquellos con menores recursos materiales-, son los responsables de la situación de inseguridad y violencia de las sociedades actuales.

En síntesis, partiendo de definiciones relativamente claras y explícitas sobre el fenómeno del “delito” sobre el cual se quiere intervenir, subyacen otras definiciones, quizás más ocultas y veladas, sobre la figura del sujeto “delincuente” que se está considerando.

#### **4.2. Acerca de las definiciones implícitas sobre el “delincuente”**

¿A quién define como “delincuente” cada uno de los planes?”. Este interrogante no podría quedar saldado limitándonos a citas textuales de los documentos. No es lo mismo hablar de hechos (los delitos) que de personas (los delincuentes/los infractores/etc.). Cualquier afirmación taxativa sobre un perfil típico del sujeto considerado “delincuente”, implicaría una manifestación abierta de estigmatización políticamente inviable.

Un análisis más atento de las intervenciones e instituciones propuestas por ambos planes, nos esclarece acerca de quién es considerado un delincuente. Desde ya que afirmar que el sistema penal opera selectivamente sobre los sectores empobrecidos no constituye ninguna novedad, y de hecho se trata de una realidad largamente señalada por los estudios sobre el tema (Foucault, 1989; Baratta, 2002). No obstante, las políticas de corte preventivo y extra -penal suelen atribuirse cierta capacidad para evitar estos procesos selectivos y muchas veces acentúan su eventual poder democratizador, pluralista y anti-represivo. Desde una mirada crítica nos interesa

volver a revisar el perfil de infractor que se construye implícitamente también en este tipo de planes.

Por su mayor simplicidad o por poder observar su implementación concreta, el plan argentino nos brindaría mayores pistas sobre la construcción del infractor que reproduce su accionar. Tal como detallamos en el punto 3.1.2, la estrategia de prevención situacional-comunitaria persigue, entre otras cosas, la realización de reuniones periódicas con vecinos de cada zona, ONGs y, eventualmente, representantes de las fuerzas policiales. Estas tienen por objetivo fijar las prioridades de intervención en materia de seguridad pública, atender los reclamos de los ciudadanos y recabar información que permita construir un "mapa del delito" para cada área. Hallazgos de trabajos anteriores (Hener y Niszt, 2004) demuestran que esta estrategia en la Ciudad de Buenos Aires se orienta hacia las zonas propias de las clases medias y medias-altas, excluyéndose a las zonas habitadas por los sectores carenciados. Por otro lado, en estas reuniones, los "vecinos" suelen señalar e identificar con claridad qué tipo de individuo entienden es responsable de su "sensación de inseguridad": los cartoneros, los jóvenes que toman cerveza en una plaza, los limosneros. En definitiva sujetos pertenecientes a los estratos más empobrecidos, nuevo tipo de "clases peligrosas".

Surge aquí la construcción de dos figuras disímiles y potencialmente opuestas: por un lado, el vecino que participa, opina y exige que el Estado lo defienda ante la aparición de "extraños" en su zona de residencia. En segundo lugar, estos extraños-otros-peligrosos que parecen corporizar el riesgo y la inseguridad. Para estos últimos se destina la prevención social: cursos, talleres y ayudas económicas que permitan modificar los "factores de riesgo" que los constituyen en potenciales ofensores de la ley. En ambos enfoques la noción de riesgo actúa como medio para conformar poblaciones diferentes: la población en riesgo de ser víctima de delitos -asociada con la clase media y media-alta- y las poblaciones productoras de inseguridades; concepción que incorpora una idea de "causa" estructural que trasciende la voluntad de los individuos y los convierte en poblaciones potencialmente peligrosas.

En el caso del plan brasilero, aparece una propuesta similar en cuanto a la creación de órganos de participación comunitaria. Cada Área Integrada de Seguridad Pública contaría con una Comisión Civil Comunitaria de Seguridad, de carácter consultivo, "que reúna regularmente a los principales titulares de las policías locales y representantes de la sociedad civil para discutir problemas específicos y *colaborar en la elaboración de la agenda para el propio trabajo policial*" (PNSP, 2002:58). Entre sus finalidades se contempla, al igual que en el caso argentino, el recabar



informaciones útiles sobre el delito a partir de los conocimientos que sobre éste puedan tener los habitantes de la zona. Con los datos reunidos se propone el empleo de un geoproceto que permita construir un mapa delictual y a partir del mismo, "definir estrategias preventivas de acción policial".

Son dos las implicancias de estas propuestas. En primer lugar, se desarrolla un proceso de *socialización del control social*, cuyos efectos, aún difíciles de pronosticar, conducirán a la reproducción de la estigmatización y criminalización de la pobreza.

Tomando el caso de las estrategias comunitarias que hemos citado arriba, resulta interesante puntualizar una modificación en el plan argentino, realizada luego de tres años después de su implementación. Si bien en su versión original ya se manifestaba que la estrategia situacional-comunitaria estaba subordinada a la estrategia de prevención social, en el 2003 esta subordinación aparece profundizada notablemente. Se declara entonces que a partir de la experiencia de esos tres años, se ha podido constatar el peligro de que surjan ciertos "efectos perversos" en la práctica de la prevención comunitaria. Entre estos efectos se incluye "el reforzamiento de la dinámica de exclusión social, ya que la defensa de los ambientes y las situaciones se realizan frecuentemente teniendo como objeto a un "extraño" que desea atacarlos". Por otra parte, intentando "evitar la producción de dichos resultados no queridos es que la apropiación de elementos de la prevención situacional-ambiental (...) será, como se señaló anteriormente, extremadamente selectiva y cuidadosa (...) sólo se desarrollarán una vez que se encuentre garantizada la no generación de sus potenciales efectos perversos". (RePNPD, 2003:14). La modificación del plan argentino corrobora nuestras observaciones acerca de las modalidades por las cuales, la participación comunitaria de los "vecinos", puede facilitar procesos de estigmatización social.

Una segunda implicancia es el refuerzo de una visión actuarial de la gestión penal, la cual busca gestionar territorios y poblaciones mediante técnicas estadísticas propias de la administración de seguros. (Crawford, 1998; O'Malley, 2005). El tipo de sujeto que subyace a las mismas es el propio de las teorías del *rational choice*, individuo que opera mediante una elección racional entre los medios disponibles y atendiendo a las consecuencias probables. Si bien, tal como aclara O'Malley, se trata de un sujeto universal, abstracto y "abiográfico", entendemos que el énfasis que los planes colocan en la necesidad de intervenir sobre poblaciones carenciadas complementa y perfecciona este perfil. Se corporiza así el abstracto atacante en el clásico sujeto peligroso de la política penal: el hombre, joven, pobre. Nótese que no es casual la

ausencia de medidas concretas de prevención situacional-ambiental o comunitaria para delitos financieros, de corrupción política, etc.

### **4.3. La participación como nueva forma de gestión política**

La participación, en tanto tecnología de gobierno, apela al accionar de los individuos y actores colectivos en actividades y funciones que antes monopolizaba el Estado. Opera como una forma colectiva del gobierno de sí mismo, reduciendo la necesidad de una intervención permanente de las instituciones estatales y mejorando la economía de su ejercicio. Si bien en primera instancia la participación aparece como respuesta a un reclamo legítimo de la sociedad civil, enmarcada en esta nueva economía de gestión, requiere de un análisis crítico que destaque las modalidades en que se realiza, a través de qué medios, con qué objetivos, etc. (De Marinis, 2004).

Los llamados a la participación aparecen en ambos planes ocupando una preponderancia asombrosa. En el caso puntual del argentino, la importancia que se le otorga es tal que figura como uno de los tres objetivos principales: *"Fomentar la activa participación de actores no gubernamentales (ciudadanos, organizaciones de la sociedad civil, etc.) y constituir una red de compromiso, cooperación y articulación con actores gubernamentales"* (PNPD, 2000: 13); reubicándose como objetivo complementario en la reformulación del 2003. Muestra también una fuerte presencia a la hora de definir las funciones del equipo de implementación local. En la versión original del plan, de las cuatro funciones detalladas, dos se orientan a la promoción de la participación: *"Diseñar y poner en marcha el mecanismo participativo en las comunidades locales"; "Sistematizar toda la información referida al funcionamiento del mecanismo participativo..."* (PNPD, 2000:21).

El plan brasileiro contiene numerosas referencias a la necesidad de promover mecanismos de participación, señalando que *"La seguridad pública solo podrá interferir en la esfera social para disminuir la violencia y auto controlarse para enfrentar la violencia interna de sus instituciones, si se desarrolla con la participación efectiva de los ciudadanos y de las comunidades donde se llevan a cabo sus actividades, para establecer políticas, controlar las actividades y participar de las decisiones fundamentales."* (PNSP, 20001: 45). Otras referencias pueden ser halladas en las justificaciones para la conformación de los Consejos Consultivos de Seguridad Pública, las Comisiones Civiles comunitarias de seguridad y los Centros de Referencia de Protección de la minorías.

Es así como la participación ciudadana se manifiesta como un eje articulador de los nuevos tipos de planes preventivos y de acción extra-penal. La democratización de los

espacios de decisión y la posibilidad de un monitoreo de la población sobre el accionar estatal representa un claro avance en el campo de las políticas de seguridad. No obstante, entendemos a la participación como una tecnología de gobierno en términos foucaultianos, y en este sentido su función no deja de estar vinculada a la “conducción de la conducta” de los sujetos y la producción y reproducción de determinadas subjetividades. No hay que perder de vista, que sigue siendo el Estado el que define cuáles son las problemáticas merecedoras de una gestión participativa; quién convoca a la participación de los individuos / comunidades y delimita las formas legítimas de acción en la que los ciudadanos pueden volcar su “participación”. El reconocimiento de los sujetos como interlocutores válidos y con una relativa capacidad decisoria, se realiza siempre en tanto puedan ser incluidos en este ordenamiento y en los canales institucionalmente habilitados para participar. Por otra parte, los discursos y algunas prácticas en torno a la participación encuentran una clara afinidad con la racionalidad política neoliberal (Hener y Niszt, 2004). No es casual que los argumentos que fomentan la participación y la descentralización en las políticas públicas hayan ocupado un importante lugar en informes elaborados por el Banco Mundial durante la década de 1990 (ver por ejemplo el “Informe sobre el Desarrollo Mundial de 1997”). En esos documentos –y en parte también en los planes aquí analizados– la participación suele defenderse como herramienta útil para lograr un mayor nivel de efectividad en la implementación de las políticas, y como medio para acceder a un nivel de información local y directo sobre la cotidianeidad del territorio.

Pero la participación no puede ser concebida como un mecanismo aséptico de democratización, más bien debería constituir un espacio para ampliar el difícil juego de presiones, enfrentamientos e intereses de carácter eminentemente político que conciernen a las políticas públicas en general y las de seguridad en particular. Un espacio que facilite el uso de la palabra para actores sociales que son tradicionalmente silenciados dada la correlación de fuerzas políticas y económicas. Las sociedades latinoamericanas poseen numerosos ejemplos de las reacciones violentas o directamente represivas con que se responde a manifestaciones más espontáneas de participación (política) por parte de sectores vulnerados en sus derechos (piqueteros, movimientos campesinos, etc.).

## **5. Conclusiones**

Las conclusiones que aquí presentamos poseen un carácter eminentemente descriptivo. Sólo intentan sentar las bases para un posterior análisis que de cuenta de

los caracteres distintivos que adquiere la práctica de prevención del delito para poblaciones determinadas, específicamente la población migrante limítrofe.

Descubrimos un denominador común en los programas propuestos por el PNSP - característico del modelo preventivo del delito-: el llamado a la participación activa de organizaciones de la sociedad civil, y la inclusión de nuevos actores tradicionalmente excluidos de la formulación y ejecución de la política penal. Es así como el proyecto brasilero, si bien no se apropia en forma directa del diseño de estrategias *situacionales* y *sociales* que formula el modelo preventivo, suele considerar para casi todas sus propuestas concretas la participación de ONGs, grupos vulnerables y "representantes de la comunidad". Esta participación se extiende hasta los organismos proyectados para controlar el accionar de las fuerzas policiales, como el "Consejo Consultivo de Seguridad" o la "Comisión Civil Comunitaria de Seguridad".

Así, los planes brasilero y argentino comparten el mismo universo de discursos que domina la más reciente formulación de política criminal gestada en los países centrales. Si tradicionalmente la gestión de la seguridad ciudadana fue considerada como uno de los campos en que se manifestaba el monopolio excluyente de la violencia legítima ejercida por el Estado, el perfil de las políticas de seguridad que parece estar predominando en los últimos años, comporta cierta transformación en la definición de las incumbencias y responsabilidades que competen a los distintos actores sociales. La "seguridad" frente a la violencia ha pasado a ser muchas un veces un bien adquirible en el mercado (mediante la proliferación de las agencias de seguridad privada) y otras tantas una situación que exige de las potenciales víctimas una intervención activa. Ello entraña un considerable cambio frente a la concepción tradicional de la seguridad física y de los bienes materiales como un *derecho* a ser garantizado en forma exclusiva por el Estado. La convocatoria a una participación activa, descentralizada y responsable por parte de los ciudadanos refleja profundos cambios en las concepciones acerca del delito y de los delincuentes.

Una diferencia fundamental entre el plan argentino y la propuesta brasilera parte desde la forma en que se nomina el problema: mientras el primero se propone actuar sobre lo que define como el problema de la "inseguridad urbana" o la "sensación de inseguridad", el brasilero plantea sus metas en función del combate a la "violencia". Esta diferencia, simple o hasta ingenua a primera vista, esconde conceptualizaciones radicalmente disímiles en torno del problema y, por tanto, justifica una gama de intervenciones notablemente más amplia para el segundo caso. La "inseguridad" es un fenómeno que se suele relacionar en forma casi automática con los delitos callejeros, con o sin uso de la violencia. Ello obedece en gran parte a la particular construcción

de la realidad social que ejercen los medios masivos de comunicación. En el caso de la "violencia", claramente se entiende como un fenómeno más abarcativo, que puede incluir, además de los delitos tipificados por el Código Penal, violencia en el tránsito, de género, contra las minorías, etc. Pero al mismo tiempo permite reconocer el papel preponderante que cumple la fuerza policial como actor fundamental en la producción, reproducción y el control de la violencia. No puede ser concebida una política de control de la violencia con fines serios que prescindiera de la necesaria regulación y reforma de la policía.

La diferencia en el nivel de apoyo político, y por ende de implementación, alcanzada por los dos planes aquí analizados, debe ser observada a la luz de los contenidos y objetivos que cada documento propone. De esta manera, el plan de seguridad brasileño, temáticamente abarcativo y políticamente ambicioso encuentra mayores dificultades para avanzar a través de la compleja trama de presiones e intereses de los sectores que afecta. Distinto es el caso del plan argentino, cuyo accionar no afecta en mayor medida a las fuerzas policiales y organismos del sistema penal en general. En este caso son los sectores más carenciados y victimizados - cuyo poder de veto para con las intervenciones del Estado es mínimo- los que el plan pretende transformar.

El paradigma preventivo aporta la perspectiva de la complejidad social en la que se arraiga el fenómeno de la violencia en las sociedades contemporáneas. Sin embargo, asumir una visión "multidimensional" del problema no debería traducirse en la incorporación de intervenciones propias de las políticas sociales como elementos de política de seguridad.

La implícita o explícita identificación de situaciones de pobreza con factores explicativos del delito conlleva a la criminalización de los sectores carenciados, a la vez que al ocultamiento de toda otra gama de violencias, de fuertes implicancias para el ordenamiento social. Por otro lado, si todas las inseguridades e inestabilidades propias de una "sociedad del riesgo" terminan confluyendo discursivamente en el "problema de la inseguridad frente al delito", se tiende a reforzar la visión alarmista que interpreta toda dinámica social a través de un tamiz de peligrosidad e incertidumbre generalizada. La generación de políticas de corte preventivo y extra-penal presenta cierta potencialidad para ofrecer intervenciones alternativas, no represivas y democratizadoras. Sin embargo, conviene mantener una postura alerta para evitar repetir en la planificación y ejecución de las mismas los viejos vicios de la postura tradicional punitiva. Un elemento para lograrlo es explicitar la naturaleza eminentemente política de las intervenciones ligadas a la criminalidad. Léase ello en

un sentido diametralmente opuesto al que entiende el PNSP cuando afirma que *“el tema de la seguridad trasciende el aspecto ideológico o partidario, porque afecta a todos, en la medida que los lanza ante el dilema más grande: civilización o barbarie.”* (PNSP, 2002: 50). Tal como afirma O'Malley (2005), son justamente las luchas políticas -y como tales, ideológicas- las que instalan programas en la agenda social e influyen en la implementación de las distintas tecnologías de gobierno. El “tema de la seguridad” es por tanto una lucha eminentemente ideológica, y solo entendiéndola y encarándola como tal será viable identificar algunos de los insoslayables cambios que las sociedades contemporáneas requieren para ser más justas, equitativas y menos violentas (en todos los sentidos posibles).

## 6. Bibliografía

- Banco Mundial (1997): “Informe sobre el Desarrollo Mundial. El Estado en un mundo en transformación”, Washington DC.
- Baratta, A. (1998): “Entre la política de seguridad y la política social en países con grandes conflictos sociales y políticos” en: *El Cotidiano Revista de La Realidad Mexicana Actual*, Julio-Agosto, México.
- Baratta, A. (2002): “Criminología Crítica y crítica del derecho penal. Introducción a la sociología jurídico-penal”, Siglo XXI Editores, Buenos Aires.
- Bauman, Z. (1999): “La globalización. Consecuencias humanas”, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- Beck, U.; Giddens, A.; Lash, S. (1997): “Modernización reflexiva: política, tradición y estética en el orden social moderno”, Alianza, Madrid.
- Castel, R. (2004): “La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?”, Manantial, Buenos Aires.
- Crawford, A. (1998): “Crime Prevention and Community Safety”, Ed. Longman, London & New York.
- De Marinis, P. (2004): “Inseguridad/es sin sociedad/es: cinco dimensiones de la condición postsocial” en: Muñagorri, Ignacio y Pegoraro, Juan, *La relación seguridad-inseguridad en centros urbanos de Europa y América Latina. Estrategias, políticas, actores, perspectivas y resultados*, Instituto Internacional de Sociología Jurídica de Oñati, Dykinson, pp. 61-110, España.
- Deleuze, G. (1995): “Conversaciones 1972-1990”, Pre-textos, Valencia.
- Dellasoppa, E. (2003): “Los planes de seguridad pública en Brasil: una racionalidad limitada?”, ponencia presentada en el XXIV Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología, Perú, del 4 al 7 de noviembre. Publicado en CD.
- Foucault, M. (1989): “Vigilar y Castigar. Nacimiento de la prisión”, Siglo XXI, Buenos Aires.
- Hener, A. y Niszt Acosta, F. (2004): “La gestión preventiva del delito en el contexto de las nuevas racionalidades políticas neoliberales”, en: *Actas, V Congreso Nacional de Sociología Jurídica*, La Pampa, 2004, Tomo I, páginas 265 a 276.

MINISTERIO DA JUSTICIA, SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA PUBLICA (2002): "Plan Nacional de Seguridad Pública" (versión en español), Sao Paulo, Brasil. Disponible en: [http://www.mj.gov.br/senasp/biblioteca/Bibliota\\_pnsp.htm](http://www.mj.gov.br/senasp/biblioteca/Bibliota_pnsp.htm)

MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS DE LA NACIÓN Y MINISTERIO DEL INTERIOR DE LA NACIÓN (2000) "Plan Nacional de Prevención del Delito", Buenos Aires.

MINISTERIO DE JUSTICIA, SEGURIDAD Y DERECHOS HUMANOS DE LA NACIÓN (2003) "Plan Nacional de Prevención del Delito", Buenos Aires.

O´Malley, P. (2005): "Riesgo, poder y prevención del delito", en *Delito y Sociedad. Revista de Ciencias Sociales*, Año 13, N° 20, Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe.

Rangugni, V. (2004): "Reforma del Estado y políticas de «Control del delito» en la Argentina de los años 1990" en: Muñagorri, Ignacio y Pegoraro, Juan, *La relación seguridad-inseguridad en centros urbanos de Europa y América Latina. Estrategias, políticas, actores, perspectivas y resultados*, Instituto Internacional de Sociología Jurídica de Oñati, España, Dykinson, pp. 111-123.

Sozzo, Máximo (ed) (1999): "Seguridad Urbana: nuevos problemas, nuevos enfoques", Editorial UNL, Santa Fe.

## **Capoeira, feijoada y militancia: estudio de casos de trayectorias migratorias de brasileños en Buenos Aires**<sup>23</sup>

**Pablo Dalle**

### **1. Introducción**

Este trabajo de investigación aborda las trayectorias migratorias de Diva, María, Alex y Edson, cuatro inmigrantes brasileños que intentan alcanzar sus sueños en Buenos Aires. Si bien sus historias son particulares y disímiles, comparten una misma experiencia: construyen sus vidas lejos de sus lugares de origen. Atrás quedaron el paisaje tropical, el clima cálido y la alegría de las playas de Río, Canasvieiras o Recife, que fueron sustituidos por el gris de la antaño denominada "Reina del Plata". Estos migrantes -como todos- abandonaron la comunidad que fue la base de su identidad, normas, valores y conocimientos para encontrarse ante un nuevo universo, una nueva sociedad a la que intentan integrarse. Aaron Cicourel (1983) describe esta situación como "vivir entre dos culturas", en una permanente tensión entre los usos y costumbres "que se llevan dentro" y cuyos marcos de referencia están en la sociedad de origen, y la que se hizo real, objetiva y sobre todo dominante en el momento de llegar al país de destino. Este estudio se enmarca en una perspectiva interpretativa ya que busca analizar el pasaje de una sociedad a otra recuperando las emociones, sentimientos e interpretaciones de los propios protagonistas (Denzin, 1989; Freidin, 2004; Sautu, 2003).

El objetivo general de este trabajo es reconstruir parte de las trayectorias migratorias de inmigrantes brasileños que han arribado a Buenos Aires en los últimos diez años, a partir del relato autobiográfico de sus experiencias. Específicamente nos centraremos en las causas y los motivos de la decisión de migrar, las características de la emigración y las percepciones acerca de la imagen que de ellos posee la sociedad receptora. Para ello, nos proponemos rastrear la influencia de procesos políticos, económicos y sociales pero otorgándole al migrante el papel de un agente que se propone metas, que intenta ser el arquitecto de su propio destino y que tiene motivaciones subjetivas que van más allá de los condicionantes estructurales.

<sup>23</sup> Este trabajo forma parte de mi proyecto de beca estímulo denominado: "Estudio de casos de migrantes en el MERCOSUR. Las experiencias de brasileños en Buenos Aires y argentinos en San Pablo". Asimismo este proyecto se enmarca en uno mayor titulado: "Tres dimensiones para el estudio del fenómeno migratorio en el Mercosur: políticas estatales, actores sociales y experiencias individuales" UBACyT (S065), dirigido por la Dra. Susana Novick, con sede en el Instituto de Investigaciones Gino Germani, perteneciente a la Facultad de Ciencias Sociales - UBA. Quiero agradecer especialmente a la Dra. Ruth Sautu y la Dra. Susana Novick por haberme leído versiones preliminares de este trabajo sugiriéndome valiosos comentarios así como por su apoyo permanente en el desarrollo de esta investigación.



## **2. Argentina: país de migraciones**

Argentina es un país constituido históricamente por las migraciones. Los inmigrantes de origen europeo llegaron en aluvión desde 1860 hasta 1930; luego su flujo se estancó para cobrar nuevamente impulso por un período breve (1946 -1959) después de la Segunda Guerra Mundial, aunque en menor proporción que en el período anterior (Devoto, 2004). La llegada de inmigrantes latinoamericanos, por su parte, no siguió este ritmo vertiginoso; por el contrario, su ingreso se mantuvo constante desde fines del siglo XIX hasta la actualidad (Oteiza, E. y R. Aruj, 1997, Novick, 2000). Por esta razón si bien su porcentaje en el total de la población ha representado históricamente entre el 2 y el 3%, su importancia relativa en el conjunto de la población inmigrante ha aumentado paulatinamente conforme al retroceso de los flujos provenientes de Europa (Maguid, 2001).

No sólo los movimientos poblacionales externos incidieron en la conformación y composición de la estructura social argentina, también lo han hecho y en gran medida las migraciones internas. Dentro de este fenómeno, vale destacar la importante migración desde el interior del país a Buenos Aires y otras grandes ciudades como Rosario y Córdoba acompañando el proceso de industrialización sustitutiva entre principios de 1930 y mediados de la década de 1950 (Grimson, 1999).

Desde mediados de la década de 1980, por su parte, se registra un proceso migratorio de origen "asiático" (principalmente de coreanos) y en la década del 1990, tras la caída del bloque soviético, un flujo menor de personas provenientes de países de Europa Oriental, fundamentalmente de Ucrania, Rusia y Rumania. En este período, paralelamente al desarrollo de estos nuevos flujos de inmigrantes se consolidó un proceso creciente de emigración de argentinos hacia los países centrales (Estados Unidos, Canadá y Europa), compuesto en su mayoría por personas altamente calificadas que no logran insertarse o ven trabadas las vías de ascenso social en el país (Grimson, 1999; Oteiza y Aruj, 1997; Pellegrino, 2000).

La creación del MERCOSUR en 1991 estimuló la integración económica, política, social y cultural en los países de la región. En este contexto las relaciones entre argentinos y brasileros se intensificaron significativamente (Frigerio y Ribeiro, 2002). Al analizar las migraciones entre los países miembros del bloque, Baeninger (2000) y Patarra y Baeninger (2001) distinguen dos tipos de movimientos: la migración fronteriza y la transfronteriza. La primera corresponde a los desplazamientos de sectores socioeconómicos bajos en la zona fronteriza integrada económica y culturalmente antes de la constitución misma de los Estados. La segunda se debe a la conformación

de un espacio transnacional homogéneo moderno que se caracteriza por los desplazamientos entre grandes ciudades, principalmente San Pablo y Buenos Aires. Este último tipo de migración estaría asociada a sectores medios y altos que se desplazan en busca de empleo calificado y con expectativas de inserción social y cultural (Krotochwil, 1996; Patarra y Beaninger, 2001).

Todos estos movimientos migratorios tuvieron efectos importantes en la constitución de la trama social y cultural de la sociedad argentina. Sus marcas se advierten como huellas indelebles tras la mixtura de trazados superpuestos en los rasgos físicos y culturales de los habitantes del país. Diva, María, Alex y Edson son inmigrantes como mis abuelos maternos y mis abuelos paternos. Ellos y yo, formamos parte de un espacio multicultural donde convivimos e interactuamos cotidianamente: *tanos*, *gaitas*, *rusos*, *turcos*, *gringos*, *cabecitas negras*, *bolivianos*, *peruanos...* *brasileros*, etc. y sus descendientes.

### **3. El enfoque biográfico como medio para reconstruir las experiencias migratorias**

El fenómeno migratorio ha sido abordado desde distintos puntos de vista, aunque la mayoría lo hace desde una perspectiva macroestructural. Estos estudios proporcionan valiosas estadísticas acerca de los flujos, los movimientos, la composición, la política y la residencia de los migrantes, así como importantes ideas de su inserción estructural y otras características "objetivas" (Baeninger, 2000; Maguid, 2001; Villa, 1996; Pellegrino 2000; Patarra & Baeninger, 2001; Kratochwil, 1996; Novick, 2000; Mármora, 1994; Devoto, 2004; Benencia, 1998-1999). Sin embargo, ellos no dan cuenta de las motivaciones "subjetivas" que "movilizan" a los actores sociales: miedos, angustias, expectativas, decisiones, sueños e incluso utopías. Este trabajo busca integrar ambos niveles de análisis, en tal sentido hemos utilizado el enfoque biográfico.

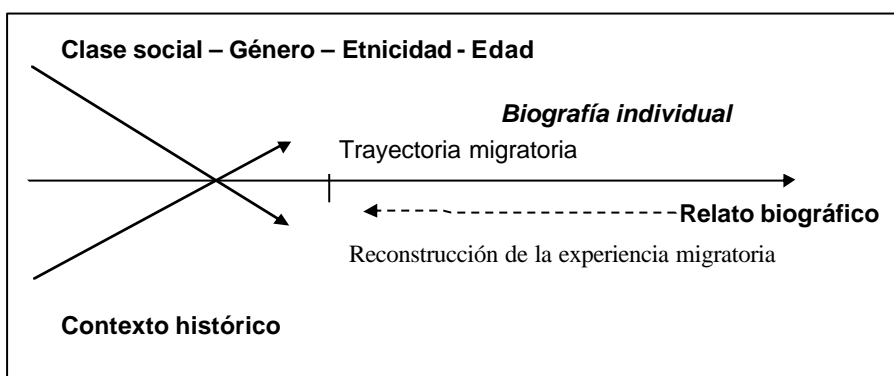
Este método permite comprender, según la propia narración de los migrantes, el significado que ellos le atribuyen a su trayectoria migratoria en sus historias de vida; a su vez, en el propio relato de los migrantes es posible rastrear la influencia de los procesos objetivos que constituyen el marco -y marcan- la vida de las personas.

Este método asume que toda biografía individual se despliega influenciada por condicionantes históricos, de clase, etnia, género y edad, y que las personas pueden reconstruir significativamente sus experiencias de vida a través de una selección consciente e inconsciente de recuerdos de sucesos (acontecimientos, prácticas cotidianas, vivencias particulares, creencias y sentimientos). Esta reconstrucción

significativa de sucesos no surge al azar, es influenciada por las creencias y valores de los propios sujetos construidos en base a su pertenencia de clase y otros grupos sociales que definen campos de experiencias y posibilidades de interacción social (Sautú, 2004).

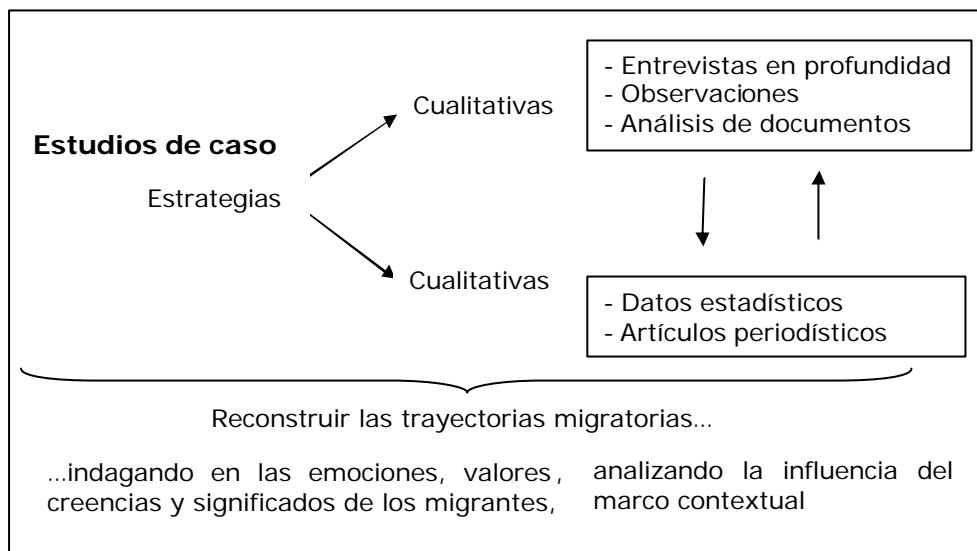
El Cuadro que se presenta a continuación resume el aporte del método biográfico para el estudio de las trayectorias migratorias.

**Cuadro 1**



Dentro del marco de posibilidades que brinda el enfoque biográfico hemos utilizado el método de estudios de caso porque permite abordar el fenómeno migratorio de manera holística, bajo el supuesto de que es posible reconstruirlo en su totalidad desde una de sus partes. Para producir la evidencia empírica este método admite la combinación de estrategias cuantitativas y cualitativas. Así, se realizaron conjuntamente entrevistas y observaciones, al tiempo que utilizamos datos estadísticos, artículos periodísticos y documentos referentes a las trayectorias de los migrantes (Sautu, 2003; Yin, 1994). En el cuadro que se presenta a continuación se puede observar con mayor claridad las características y posibilidades que nos brindó este método.

**Cuadro 2**



#### **4. Elección de los casos y encuentro con los inmigrantes**

Los estudios de caso se destacan y diferencian de otros métodos porque buscan analizar fenómenos contemporáneos en situaciones de la vida cotidiana, donde los límites entre el fenómeno estudiado y el contexto son difusos (Yin, 1994:13). La elección de los casos exige que el investigador delimite previamente el fenómeno que se pretende estudiar (Sautu, 2004). La selección de los casos en esta investigación se realizó a partir de recopilar información estadística y artículos periodísticos acerca de la comunidad de inmigrantes brasileños que viven en Buenos Aires bajo el supuesto de que la caracterización del universo de análisis nos permitiría luego seleccionar casos representativos de distintos “tipos” de trayectorias migratorias. Sobre este punto es preciso aclarar de acuerdo con Stake (1995) que la selección de casos típicos puede ser muy fructífera pero esta pequeña muestra no representa rigurosamente al grupo. Los datos de la Encuesta Complementaria de Migraciones realizada en el 2003 muestran que en ese año vivían 10.685 brasileños en el Área Metropolitana de Buenos Aires<sup>24</sup> (AMBA) y la mayoría llegaron en la última década (ver tablas 1 y 2 del anexo). Entre los inmigrantes brasileños que residen en el AMBA podemos encontrar diversos grupos, cada uno con distintas pautas de comportamiento. Por un lado, se visualiza una corriente migratoria muy calificada compuesta por niveles gerenciales medios y altos; por otro, personas de clase media que se dedican a la enseñanza del idioma

<sup>24</sup> Ciudad Autónoma de Buenos Aires y área circundante de la Provincia de Buenos Aires denominada Conurbano Bonaerense.

portugués, a realizar traducciones y a distintas actividades destinadas a la difusión de la cultura brasilera. Finalmente, encontramos el grupo de migrantes de clase media baja o baja que se insertan principalmente en ocupaciones manuales o de baja calificación. Dentro de este grupo se destacan aquellos que consiguieron trabajo en los bares brasileños de Buenos Aires. Ellos también utilizan su conocimiento de la cultura brasilera, algunos son cocineros y "barmen", otros profesores de danzas típicas y/o integrantes de grupos musicales.

Según Frigerio y Hasenbag (1999) el desarrollo de este tipo de actividades es reciente y tendría relación directa con el proceso de integración entre brasileros y argentinos que alentó la creación del MERCOSUR. De acuerdo con esta interpretación, este acuerdo habría generado la aparición de oportunidades diferenciales en el mercado laboral según la clase social de pertenencia. Al margen de este proceso, entre los inmigrantes más vulnerables se destaca otro grupo compuesto por quienes apenas consiguen changas, siendo los más comunes cartoneros, limpiavidrios y ayudantes de albañil.

En base a las investigaciones previas estudiadas y a los datos estadísticos recopilados, alcanzamos una visión global acerca de la comunidad brasilera en el AMBA. El paso siguiente era contactarme con integrantes de esta comunidad para elegir a los entrevistados. Fue así que una noche fría de junio, luego de que la Selección Argentina de fútbol perdiera la final de la Copa América con su par de Brasil, me dirigí al "Bar do Bahía", ubicado en el centro de la ciudad, en el barrio de Congreso. Esa noche la ciudad estaba desierta pero la calle Sarmiento estaba cortada por ruidosas personas emponchadas con atuendos "verde amarelos" que bailaban samba y tomaban cerveza al ritmo de panderetas y batucada... "La alegría era solamente brasilera" (Frigerio y Ribeiro, 2002: 1). Sin embargo, los primeros acercamientos a los inmigrantes no fueron fáciles, debía insertarme en un grupo social y cultural diferente. Si bien pude conversar con varias personas, encontré algunas dificultades para acordar las primeras entrevistas. Esto me llevó a cuestionarme como mis ideas y creencias así como mi imagen –joven, argentino, universitario, de clase media- influían en el diálogo con los migrantes.

El trabajo de campo constituyó un punto axial en el proceso de investigación, donde no sólo se pusieron a prueba mis supuestos teóricos, sino también mi propio rol como investigador. La realización de las entrevistas implicó mucho más que un mero proceso de recolección de datos, el diálogo con los migrantes me permitió comprender mejor las expectativas y angustias de quienes dejaron sus lugares de origen.

## 5. Las trayectorias migratorias de Alex, Edson, Diva y María<sup>25</sup>

El análisis de las trayectorias migratorias combinó dos tipos de estrategias: la búsqueda de patrones comunes entre las distintas entrevistas biográficas y el análisis de cada caso como una biografía única e irrepetible. Ambas constituyen dos estrategias de análisis complementarias para realizar estudios de tipo biográfico (Valles, 1997). En este trabajo hemos combinado ambas con el propósito de captar las ideas y experiencias comunes entre los distintos migrantes, así como la originalidad de cada una de sus relatos de vida.

### Del calor de Río al frío de Buenos Aires

*"Aventurero. Un loco que largó la familia  
para intentar la vida en otro país"*

Alex

Alex, es carioca. Nació y vivió junto a su familia hasta los 27 años en las afueras de Río de Janeiro, en la Bayada, tras los morros, como él mismo gusta precisar improvisando un mapa en un papel de cocina. A los 18 completó sus estudios secundarios y desde entonces trabaja de cocinero, un empleo de clase trabajadora al igual que su padre quien era camionero. *"En Río llevábamos una vida bien"*, con auto y casa propios. La *"vida en Brasil era moita fiesta"*, todos los fines de semana festejaba un cumpleaños porque tenía *"muchos amigos, muchos conocidos...la familia era grande"*. *"Le reuníamos, le juntábamos la plata, le fascian la comida, yo le fascian un asado...si era muy, muy, era buena...la vida ahí en Río era buena"*. Como el mismo afirma en un comprensible portugués, *"Tudo de me vida es mi vida de Río de Janeiro"*. Sin embargo, *"...quería cambiar un poco, estaba cansado de Brasil y Río...ya lo conocía tudo, ya sabía de tudo, donde estaban los boliches, los barcitos... (su) vida estaba meio parada"*. *"Le venía acá para...una experiencia, para salire, para cambiar de vida, le mudare de país"*.

Aquí, en Buenos Aires, trabaja desde que llegó hace un año en el Bar do Bahía, un pequeño bar en el centro de la ciudad, que pretende recrear un ambiente tropical, a la vez que intenta reforzar lazos de amistad entre brasileños y argentinos. Sus paredes así lo prueban, el ocre es interrumpido por las banderas de ambas naciones que se disponen enfrentadas como en permanente vigilia. Entre ellas, las camisetas 10 más preciadas inscriptas con sus apellidos y una foto que celebra y eterniza un abrazo entre los héroes de ambos países. Son las 5 de la tarde aproximadamente y la

---

<sup>25</sup> El orden en que se presentan las trayectorias migratorias corresponde al orden en que fueron realizadas las entrevistas.

pequeña puerta de la persiana roja del bar se abre. Entro, tras el mostrador veo a Alex en la cocina. Está cocinando una feijoada mientras acomoda los pedidos que acaban de llegar. Cuando advierte mi presencia me dice *"tudo bem, agora la fascemos"*.

### **"Cuando en el mundo ya no quede nada, en Buenos Aires la imaginación"**<sup>26</sup>

*"Viví la vida, sea donde sea"*

Edson

Edson tiene 23 años, es brasilero, de Puerto Seguro, Canas Bieras, y hace seis años que emigró a Buenos Aires. Sentado en el café "Celta" de la esquina de Rodríguez Peña y Esmeralda me dijo: *"El pasado no fue muy lindo para mí". "Mi familia era muy pobre, muy pobre, nosotros vivimos en una villa y veíamos muchas cosas feas, sufrimos demasiado cuando era chico"*. Huérfano de padre recién nacido tuvo que ingeniárselas para sobrevivir desde chico. A los 15 años, dejó de estudiar sin concluir el nivel medio debido en parte a su condición socioeconómica y otro poco porque no le gustaba. Prefería el conocimiento que le daba la calle, *"con la convivencia aprendí mucho más que estudiando, así que la educación la tengo"*. En su ciudad natal su primer trabajo fue en una fábrica haciendo muebles, camas, placares y piletas. Además era jugador de fútbol y el tiempo que le quedaba pintaba *"boliches"*. Llegó a jugar en la selección brasilera sub 17 pero cuando conoció el *boliche* dijo *"no quiero ni despertarme temprano a las 5 de la mañana y no quiero tampoco entrenar más que ya estoy hartó"*. *"El boliche (le) daba más plata"*. Allí, *"daba clase de capoeira"* y *"en verano cuando los argentinos iban para allá, trabajaba todas las noches de lunes a lunes"*. *"Decía uy, que pase el invierno, que pase el invierno, que venga el verano... porque sabía que trabajaba en los boliches"*. Pero *"después que se empezó a caer el 1 al 1 se fue a la mierda, el boliche perdió el movimiento. Después cuando quise volver a trabajar ya no me despertaba más temprano, ya no me quería levantar más temprano, ya no quiero trabajar mas en blanco, o sea que quiero trabajar en negro"*. Edson deseaba *"un cambio de vida para él y para su familia"*. *"Ahora camino en la calle y me piden autógrafos"*, dice orgulloso. *"Acá, todos los días hay fiesta y todos los días tengo laburo, jodés y trabajas al mismo tiempo"*. En Buenos Aires *"...aprendí a vivir, estoy todavía aprendiendo a vivir"*. *"Voy mucho a Recoleta, a la plaza los domingos a hacer capoeira, ahora estoy yendo un poco al cine, a Alto Palermo, el Abasto, porque en Brasil nunca conocí un cine"*. Ahí viene, es moreno, petiso y

<sup>26</sup> Fito Paez y Joaquín Sabina, "Buenos Aires", *Enemigos íntimos*

esbelto. Nos citamos a las cinco de la tarde en la puerta del restaurante y discoteca Maluco Beleza, donde trabaja por las noches brindando shows de danza afro. Me saluda y me dice señalándome la esquina: *"Que tal, ¿vamos al bar?"*.

### **"Sigo Buscando" <sup>27</sup>**

*"Cuando uno tiene un sueño, no es nada más que un sueño,  
pero si muchos sueñan lo mismo es una realidad"*

Don Hélder Camara

Diva llegó a Buenos Aires a principios del otoño del año 1990 noventa junto a su actual marido y padre de sus tres hijos varones. Había nacido 26 años atrás junto al mar, en Recife, capital de Pernambuco, al noreste de Brasil, en el seno de una familia de clase media. Ese mismo año, un golpe de Estado ponía fin al gobierno democrático de Joao Goulart y abría una etapa oscura signada por la sucesión de distintos gobiernos dictatoriales. Eran tiempos de profunda tristeza...aún así *"mi infancia fue muy linda"*, recuerda hoy en su casa de Vicente López. *"Estudí en el colegio de monjas como corresponde a mi clase social, el colegio de las nenas de Recife".* Además, *"...como toda familia de clase media de Recife, teníamos la casa de la ciudad y la casa de la playa, donde pasamos las vacaciones de verano y de invierno..."*. *"Era una chica muy deportista, (...) hacía handball, jugué en el equipo del colegio, (...) en clubes, (...) hasta en el seleccionado, hasta que entré en la universidad"*.

En la universidad general de Recife, *"...estudí psicología... porque me gustaba la parte de sociales, del otro, del ser humano, uno tiende muchísimo a respetarlo y a querer lo mejor para él..."*. Fue este compromiso con el otro lo que la acercó a la militancia política, su gran pasión. Diva era *"una chica muy soñadora, con ganas de hacer muchísimas cosas..., con muchos planes, llena de sueños..."* y *"la política era algo que (la) movilizaba mucho"*. Aunque no pudo terminar la carrera por un problema de salud que la obligó a trasladarse a San Pablo, no se desvinculó totalmente de la psicología ni de la política. De regreso en Recife empezó a trabajar en el Ministerio del Interior como asesora a nivel sindical del gobierno Federal. Corría el año 1984, eran tiempos de la apertura democrática, cuando *"...todo el país se juntó para decir basta, queremos elecciones, y ahí yo ya estaba con la gente"*, *"...participaba mucho de los movimientos de la calle,... salía a protestar, a hacer caminatas por los derechos de la gente..."*. Si bien su familia tenía una larga tradición de militancia política, nunca había imaginado a su niña rebelde en las filas del Partido de los Trabajadores (PT), un

<sup>27</sup> Con estas palabras concluyo Diva la entrevista.



incipiente partido de izquierda que crecía en las fábricas brasileñas. *"Estaba muy brava"*, recuerda con nostalgia.

Hoy tiene 40 años, es madre de tres hijos y trabaja en una productora de televisión. También concurre a la iglesia desde donde intenta ayudar a los que más lo necesitan. Atrás quedaron no sólo el aroma a *"maracuyá, cushine y agua de coco"* de las playas de Recife, sino también sus sueños de cambiar el mundo. Sus viejos compañeros de militancia que siguieron luchando los últimos 14 años, están intentando construir una sociedad diferente desde el gobierno. *"Yo tengo este orgullo y a la vez una gran tristeza porque no estoy allá con ellos que no sabes. Es duro, es muy duro"*, su voz se quiebra y sus ojos se llenan de lágrimas.

### Una historia de militancia

*"Dar la cara"*<sup>28</sup>

María

María tiene 44 años y hace siete que vive en Buenos Aires, más precisamente en Haedo, una localidad en el área suburbana de la ciudad. Su vida siempre estuvo muy relacionada con las migraciones. *"Yo nací en San Pablo (me explica), interior de San Pablo, en una ciudad que se llama Yaú, yo viví ahí mitad de mi infancia, después me fui a la ciudad de San Pablo, a la capital, y viví ahí, viví en otros lugares en Brasil, en el sur, en el nordeste, en Río, en Bello Horizonte..."*. Sus desplazamientos de un lugar a otro estuvieron ligados a su gran pasión: la militancia política. *"Yo milité mucho tiempo en una organización política...una organización trotskista en Brasil...se llamaba Convergencia Socialista, era una organización hermana del Movimiento al Socialismo (MAS) en Argentina, y ahora se llama Partido Socialista de los Trabajadores Unificados, PSTU...entonces por eso yo me mudé mucho de un lado para otro..."*.

Nieta de abuelos campesinos, su trayectoria familiar ilustra un movimiento ascendente. *"Nací en una hacienda muy grande, mis abuelos eran cañaderos, cortadores de caña, y después se mudaron para trabajar con el café"*, recuerda con nostalgia. Sin embargo, *"Mis padres vinieron a la capital a intentar un vida mejor, a buscar una vida mejor...mi mamá trabajaba en una industria alimenticia y mi papá en una metalúrgica."* En San Pablo pudo terminar la escuela secundaria e ingresar a la facultad. *"Me recibí de profesora de historia, después hice otra... estudié 4 años de psicología también, pero no lo terminé porque como me mudaba mucho nunca podía terminar los cursos"*. También estudió literatura, *"siempre me interesaron los*

<sup>28</sup> María eligió esta frase para describir su experiencia migratoria.

*movimientos literarios y culturales”, confiesa.*

Cuando conoció al MAS a comienzos de la década de 1980 María quiso venir a Buenos Aires. Su sueño se hizo realidad recién en el otoño de 1998 a los 37 años, cuando conoció a Armando, un militante de la agrupación, quien es hoy su actual marido. Se conocieron en Brasil cuando él escribía en un periódico del partido y ella hacía las correcciones de sus notas. Actualmente trabaja como profesora de portugués en el Centro de Idiomas de la Universidad de Buenos Aires y milita *“...en una organización chica que se llama Cimiento, una ruptura del MAS”. “Con amigos de la asamblea barrial de Haedo abrimos un centro cultural...ahí hacemos talleres, yo doy clases de portugués, abrimos un comedor y ahí empecé a aprender a bailar tango”*. Su práctica política siempre estuvo muy ligada a su actividad profesional porque si para María otra sociedad es posible, esa sociedad debe privilegiar el aspecto cultural.

## **6. Motivos, características y expectativas del desplazamiento**

Los motivos y las expectativas relacionadas con la decisión de migrar constituyen elementos de gran interés dentro de un análisis microsocial de las trayectorias migratorias (Freidin, 2004). En esta sección analizaremos las diferentes circunstancias que “movilizaron” a los migrantes de acuerdo a cómo ellos las reconstruyeron significativamente en sus relatos. Según Freidin (2004) la perspectiva biográfica es particularmente apropiada para observar la sincronización y convergencia de este cúmulo de circunstancias. El análisis temático de las entrevistas nos permitió indagar acerca de los distintos factores vinculados con la decisión de migrar de Alex, Edson, Diva y María.

Alex interpreta su emigración como un posible mecanismo de ascenso social. *“Tenía duas ideas: una de trabajar acá y otra de...de faser la facultad... la carrera de gastronomía y de tudu...que en Brasil es muy cara la gastronomía, la facultad de gastronomía en Brasil es muy cara...las particulares, y las del gobierno son una mierda para poder ingresar...es moito difícil. Es muy difícil y pensar que acá o estudio es mejor que allá, es mejor acá que en Brasil...”*. Pero no sólo tuvo en cuenta sus perspectivas de mejorar su nivel de vida, también consideró su vida de manera retrospectiva. *“Estaba cansado de Brasil y Rió, que lo conozco tudo, entonces no tenía...mais vida, muchas alegrías porque ya lo conocía tudu, ya sabía de tudu, donde los boliches, donde los barcitos, mi vida estaba meia parada”*. La migración aparece en este caso como un medio para cambiar la forma de vida, una opción atractiva en términos sociales y culturales. *“Como le venía acá para...una experiencia, para salire, para cambiar de vida, le mudare de país. Nada le así, mucha cosa...”*.

Edson también quiere progresar económicamente pero en su evaluación privilegia las condiciones de vida de su grupo familiar. *“Mi familia era muy pobre, muy pobre, nosotros vivimos en una villa y veíamos muchas cosas feas, sufrimos demasiado (...) el pasado no fue muy lindo para mí, por eso elegí salir de Brasil porque estaba creciendo en un ambiente de mierda y no era lo que yo quería para mí. Por eso cuando “estaba por cumplir 18 años me vine para acá, entonces salí de allá, como que quería un cambio de vida para mí y para mi familia, para mi familia todavía no la pude dar como lo quiero pero están bien”.* En este caso, el desplazamiento aparece como un mecanismo de resolución de una necesidad económica vía el aporte de remesas y el achicamiento del número de miembros del hogar. *“Somos grandes”,* dice Edson rememorando a su familia. *“Si te lo digo no podés contar con los dedos, estamos para más de 30 personas, sí, y todos viviendo uno cerca del otro”.* No obstante, Edson no envía dinero por correo, *“prefiero juntarme toda la plata, cuando llego a Brasil le doy toda la plata a toda la gente que tengo que dar”.*

Si bien en la historia de Edson está muy presente la dimensión material, es posible hallar en ella elementos afectivos o emocionales determinantes. *“Mi abuela que murió cuando yo estaba allá, fue uno de los motivos. Cuando dije se me fue la persona que yo más quería en el mundo, aparte de mi vieja, fue que una de las personas que me crió de chico y cuando murió ella para mí mi vida se terminó en Brasil, entonces yo pensé en salir de allá, irme a despejarme y fue un motivo también de venir a Argentina”.* Además, conoció *“a una chica argentina,...que es la mamá de (su) hijo (hoy están separados) y me vine con ella a Buenos Aires”.* Edson percibe a ambos sucesos como momentos críticos que lo motivaron a emprender el viaje. Estos hechos pueden ser entendidos como momentos cruciales, en la medida en que constituyen “puntos de inflexión que operan como marcas perceptuales a lo largo del curso de vida, y expresan los juicios que los individuos realizan sobre continuidades y discontinuidades” (Freidin, 2004). Denzin (1989) considera que algunos eventos específicos pueden representar para el propio sujeto un “volver a empezar”.

Alex y Edson vinieron a Buenos Aires sin sus familias de origen o procreación en el marco de una estrategia de carácter individual. Ellos son los principales protagonistas de la decisión del desplazamiento, aunque como vimos, la influencia del contexto familiar no desaparece.

Los casos de Diva y María son diferentes, constituyen ejemplos de migraciones que se llevan a cabo con el grupo familiar de procreación por la inserción laboral de uno de sus miembros. Este tipo de desplazamientos está orientado fundamentalmente por las

oportunidades laborales del marido y por la mejora de las condiciones de vida del grupo. En ambos casos ellas decidieron migrar para seguir a su compañero.

Diva, por su parte, vino a Buenos Aires *"por matrimonio, por casamiento, por amor"*. A su actual marido lo conoció en una playa del norte de Brasil donde él pasaba las vacaciones de verano junto a un grupo de amigos y ella junto a su hermana. Fue un *"amor de verano, muy lindo todo, y bueno, lo nuestro fue así más rápido, nos casamos rápido, y vine a Buenos Aires"*. Fue Diva quien tuvo que dejar su país, resignando su familia de origen y sus proyectos personales. *"Yo soy una persona como empecé a contarte, soñadora, que tenía tantas inquietudes en mi vida, tantas ganas de cambiar el mundo, yo las tengo, y de repente estoy acá y la mitad mía porque la otra mitad está allá"*. *"Lo que sufro que es como, sufro y me da mucha, mucha angustia es que esta cosa que yo tenía de mi vida, de mi destino de vida... que yo no puedo hacer hoy"*.

El sueño de María en sus años de juventud era conocer Buenos Aires. Los *"compañeros del partido (argentinos) que se iban a Brasil a participar de actividades allá"* hacían referencia a esta ciudad como un polo cultural y le informaban sobre las actividades del partido. A María eso la fascinaba: *"...quería conocer el partido, quería vivir la experiencia, era muy interesante para mí"*, no obstante, emigró a Buenos Aires hace siete años (1998) cuando tenía 37 *"porque Armando, que es mi marido, es argentino y necesitó venir acá, volver para acá, y por eso vine, sino no creo que, eso no me pasaba...Yo no tenía en Brasil un proyecto de venir a vivir acá, no?, ya había pasado eso, yo era para venir a vivir acá en la década del 80 pero después me quedé en Brasil por el proyecto ese del PT me quedé allá"*.

Estas experiencias ponen de relieve condicionantes de género que definen, al interior del ámbito familiar, posibilidades diferenciales de acción para sus integrantes. La subordinación de la mujer en el ámbito familiar actúa aquí influenciando la toma de decisión de la emigración.

### **6.1. Redes sociales**

Entre los motivos de la emigración merece una mención especial la influencia del "capital social", es decir la red de relaciones sociales con lo que cuentan los migrantes.

En el caso de Alex fue su prima que vive acá hace 11 años que lo llamó para venir a trabajar. *"Vine acá mismo porque me llamaron. Si no me hubiesen llamado non tein venido. No salía de Brasil para Argentina..."*. *"Como soy cocinero ella me, me conocía bien, quería una persona para trabajar para comida bras ileira...las comidas típicas de*

*Brasil... como, la feijoada, el mocoto... que acá non, mucha gente no conocía...y muchos brasileiros miraba y no hallaba". El capital social se relaciona con el de "capital cultural" en la medida en que Alex fue llamado por su prima en virtud de su conocimiento de la comida brasileña. También los lazos familiares actúan como fuente de información acerca de la situación socioeconómica del país y de las oportunidades personales. "Mi prima ya me había hablado como estaba acá... Que tenía muchas más oportunidades de trabajo, voce con la documentación de inmigrante acá, lo trabajo era mucho mais...bueno eh, la plata era un poco mais, el salario es mas que en Brasil y cuando llegué vi que era verdad". Asimismo los familiares, amigos y conocidos suelen orientar a los migrantes en función de sus experiencias previas. Alex tiene "otra prima acá que vive acá hace 6 años y hace 5 que está intentando faser la documentación y tiene un mes que la consiguió, resolvió tudo".*

Edson, por su parte, *"...bailaba en Brasil en un boliche en Canas Beiras que se llama Wiscalao. Allí, conoció a muchos argentinos que veían lo que hacía. "Me decían andate a Buenos Aires, andate a Argentina que vas a..., te llenas de plata, que no sé qué, anda para allá que sos negro y la gente te va a dar valor...pasaron 3 años así la gente me hablando en Brasil, yo dije bueno agarré un día y dije voy a ir a Argentina". Este grupo de conocidos le informó a Edson sobre las posibilidades de una mejor inserción laboral. Sin embargo, a pesar de estar tentado de viajar, recién tomó la decisión cuando conoció a una chica argentina. Este contacto, más estable, le abriría las puertas en el país de destino.*

La emigración a Argentina significó para Diva dejar una extensa red de relaciones sociales en Brasil. A pesar de la distancia, estas relaciones fueron muy provechosas en su experiencia migratoria. *"Aquí trabajé porque tenía pares, de la facultad, familiares, del gobierno, entonces conseguí, me ubicaron acá y yo pasé a ser representante para empresas de turismo de Pernambuco...empecé de promotora, laburando, promocionando mi provincia conocí a muchas agencias mayoristas y me llamaron para hacer promotora libre, para vender para ellos, venga, y yo traía los clientes, funcionaba como una agencia de turismo entre comillas". "Estaba muy metida con los grupos, el boom acá del grupo Brasil y todos los empresarios". Diva, sin embargo, extraña mucho a su familia *"...porque yo sufro, ese sufrimiento que tengo de no acompañar, primero está la parte afectiva, yo tengo padre, madre, tíos, mi familia es muy grande somos muy pegotes, muchas fiestas, festejos, extraño la cuestión esta de la familia porque acá tengo una familia de mi marido muy chiquita y muy seria".* Ella es madre de tres hijos, y la ausencia de sus familiares aquí en Buenos*

Aires le imposibilita *"contar con el apoyo necesario para poder tener una actividad mas libre, profesional"*.

Como mencionamos anteriormente María tenía referencias de Buenos Aires por sus compañeros argentinos de militancia, así fue que conoció a su marido y decidió emigrar junto a él. Los lazos sociales de María no sólo influyeron en la decisión de migrar sino que fueron (son) muy importantes en su inserción social y cultural. *"Allá en Haedo donde yo vivo hay, en realidad abrimos un centro cultural con amigos, porque yo hacía parte de la asamblea barrial de Haedo y después de esa asamblea viste que todo se vino abajo, no?. Allá hay una casa muy grande que perteneció al gobernador Fresco, gobernador de la provincia de Buenos Aires, él vivía ahí en Haedo, y es como un castillo enorme y nadie vivía, desocupado, está de la mano de la municipalidad que no hace nada. Bueno, nosotros a través de amigos de ahí entramos en trato con la familia y la familia autorizó usar ese espacio como centro de cultura entonces ahí hacemos talleres, yo doy clases de portugués, abrimos un comedor y ahí empecé a aprender a bailar tango"*

Como puede observarse los migrantes hacen referencia a una red informal de lazos sociales que cubre varias de sus necesidades: facilitan el intercambio de información, entrenamiento, ayuda para obtener empleo, préstamos de dinero, servicios (incluyendo hospedaje), apoyo emocional y moral. En síntesis, la decisión de migrar está relacionada con varios aspectos, entre los que se destacan la influencia del contexto socio-histórico de los lugares de origen y de destino, los rasgos de la personalidad del migrante, los recursos materiales con los que cuenta el grupo familiar, las redes sociales de apoyo de familiares, amigos o conocidos, y acontecimientos emocionales que marcan la vida de las personas. Estas circunstancias pueden hallarse aisladas o articuladas entre sí.

## **7. Representaciones de los inmigrantes acerca de la imagen que la sociedad receptora tiene de ellos**

Toda migración supone un encuentro con otras voces, otros cuerpos, otros mundos. Distintas personas que se diferencian más o menos en cuanto a cultura, lengua, religión, etnia, clase e historia se ponen en contacto. Este encuentro con el otro puede dar lugar a diálogos o disputas pero es siempre un punto de referencia ineludible para la formación de la propia identidad (Chambers, 1995; Margulis, 1999). En esta sección analizaré las creencias de estos tres inmigrantes brasileños acerca de cómo los argentinos los valoran. Esta tarea exige a *priori* hacer una distinción. Por un lado, las representaciones de los migrantes previas a la emigración acerca de cómo iban a ser

valorados y tratados en la sociedad de destino, y por el otro las resignificaciones de dichas ideas a partir de sus experiencias concretas en esta sociedad.

### **7.1. Categorizaciones y estereotipos: no todo es alegría ...!**

Alex *"no pensaba en nada (pero al llegar acá vio que) las personas gustan mucho de Brasil, le fica tudo...eh admirado...le fica tudo mundo bobo...le fica..no se como hablare...tudo bien que gusta de Brasil. Cuando saben que vos...o alguna pessoa es brasileira le preguntan, le preguntan cuanto tiempo, qué viene a faser, si fais de vacaciones, por qué, porque viene a vivir acá y no en Brasil,... loco!! sai de Brasil y venir para acá...dejar el sol...la praia"*. En esta caracterización de Brasil como un país tropical se trasluce una imagen de los brasileros como gente alegre, despreocupada, divertida. Frigerio (2002) denomina a esta imagen estereotipada pero a la vez positiva, como exotización. Esta se basa en la valoración positiva de las diferencias culturales hacia un grupo por parte de la sociedad receptora. *"Mais yo pienso que ben, nos tratan bien, vienen acá a mi trabajo, que era un, un, un, bar brasileiro, Vienen preguntan, quieren saber más, quieren...de comida, vere tragos...pienso que le cae bien la sociedad brasileira a la argentina. Eu acho"*.

Edson, por su parte, *"pensaba que iba a ser maltratado, yo lo que pensaba era cómo me iban a tratar, si realmente me iba a levar bien con los argentinos por ser brasileiro, porque aparte vos estás allá, vos estás allá y por ahí te dicen muchas cosas que no son, entendés?, pero cuando llegó se dio cuenta que "Argentina trata bien a los extranjeros, más los brasileros, aunque tenga la rivalidad en el fútbol, en el fútbol nos matamos seguro, acá este bar fue testigo en la copa del mundo, fue una joda, pura joda, nos cagamos de la risa, y de fútbol sí, nos matamos"*. La mayor rivalidad entre argentinos y brasileros se expresa en el fútbol, y tienen lugar generalmente en ocasiones esporádicas como ciertos acontecimientos deportivos: Mundiales, Eliminatorias, Copa América, etc. Estas situaciones pueden dar lugar a valoraciones estereotipadas e incluso prácticas discriminatorias. Pero más allá de estos momentos particulares la sociedad argentina valora positivamente a los inmigrantes brasileros. Esta imagen positiva de los brasileros explicaría la mayor inserción de esta corriente inmigratoria frente a otras corrientes de inmigrantes limítrofes (Frigerio, 2002). Edson, por su parte, se siente aceptado socialmente. *"Son los valores que tiene Argentina, de valorar también a la gente que viene de afuera, es un valor muy grande que tiene que respetar de parte de Argentina: a mí me toca y hay mucha gente que vive acá hace 10 años y te puede decir lo mismo que te estoy diciendo, valora más que a un argentino creo"*.

Para analizar el caso de Diva debemos tener en cuenta las relaciones de género. La "mujer brasilera" es vista como muy liberal y por lo tanto muy fácil (Frigerio, 2002). Diva ha sufrido las consecuencias de cargar con este estereotipo. *"La figura de ser mujer y brasilera donde sea, en el mundo, tiene un peso, tenés que bailar samba, tenés que saber bailar samba porque sino no sos brasileña, entendés?, también tenés esto, y ser negra, tener una piel de color un poco más oscura, porque vos no parecés brasilera, son requisitos que uno tiene que cumplir por la imagen de la mujer brasilera...", "En los negocios cuando yo iba a hablar y preguntar los precios de algo para comprar...escuchaba muchísimo, es verdad que las mujeres brasileiras son calientes?, gente de negocios, vendedores, a mí personalmente me venían a decir las brasileiras, familiares de mi marido, y dolió muchísimo, me dolió, la mamá de mi marido se acercó a mí y me dijo las brasileiras son unas putas. Yo tuve que lidiar muchísimo con el prejuicio, no solamente con la población, con la población en general, sino con referentes míos".* Diva siente esta valoración como un "...estigma, porque pasa a ser la marca de ser brasilera, ya parte de ahí, ya porque vos sos brasilera y estás siempre jodiendo".

Maria tenía una imagen similar a los otros entrevistados acerca de como los argentinos ven a los brasileiros pero esta imagen cambió a partir de la llegada a la sociedad de destino. *"No, yo la imagen que yo veía, no mis amigos, pero yo veía de los turistas en la playa, de la gente así, es que piensa que el brasileiro es muy fiestero, que todo, que no le gusta trabajar mucho, que las mujeres brasileiras son muy fáciles, y todas esas cosas... después al venirme a vivir acá esta imagen que el argentino tiene del brasileiro como que se me fue borrando porque en el medio donde yo trabajo, la gente con quien yo vivo, no tiene esta imagen de que somos fiesteros y que no nos gusta el trabajo, no?"*

## **7.2. Aspectos legales! Del prejuicio a la acción**

Si bien en general vimos que los brasileiros son exotizados y por ello valorados positivamente socialmente, cuando analizamos, en particular, la actitud de la policía y las autoridades estatales, esta imagen cambia.

Edson fue detenido varias veces por la policía para solicitarle la documentación por ser percibido como sujeto peligroso. Sus características físicas activan la sospecha: es morocho (mulato), petiso y morrudo. *"Cuando voy a trabajar de noche, que yo laburo de noche, está adentro de un auto somos 5 negros ahí adentro de un auto, todos brasileiros, pasas por abajo de la autopista y un auto de la policía te para, documentos, bajen todos, pero me parece bien, me parece bien, pero hay que saber*



*tratar a la gente, no quiero decir que he estado tanta discriminación pero algo hay, en parte hay". La discriminación, como vemos, tiende a ser disimulada por parte del propio sujeto discriminado. Esto se debe a que es muy difícil aceptar que se ocupa un lugar desvalorizado en la sociedad (Margulis, 1999).*

*A veces "entro en un mercado que nadie me conoce, ejemplo, entra un blanco de traje con un arma adentro de un supermercado quién va a imaginar que este va a afanar un mercado, entra un negro que miran, que nadie lo conoce tampoco, tiene dos personas siguiéndolo, todavía me pasa pero ya estoy acostumbrado". El problema es aun mayor si se tienen en cuenta las trabas que las autoridades estatales les ponen a los inmigrantes para conseguir la documentación. "Cuando llegué acá con todo lo que me pidieron acá me dijeron no, tenés que ir a Brasil de vuelta y haces la reiniciación allá... entonces te cansás, ida y vuelta, entonces seguís viviendo ilegal como estoy ahora. Y la documentación digamos que no me importa mucho". Las autoridades estatales les exigen a los migrantes una gran cantidad de trámites muy costosos y muchas veces insinuando arreglos irregulares.*

*También Alex cuenta los problemas que tiene para conseguir el documento argentino. "Dificultades la de pagar el sello que es muy caro...ese trámite es todo en dólares, más las papeladas no he fácil, hay moita burocracia...siempre le falta, falta un papel, para ficar acá". "Para podere ficare...cierto no, con documentación, ficare bien, ficare tranquilo, cómo fala, para ficar legal en el país, está mucho, mucho difícil".*

*Alex manifiesta con crudeza las consecuencias de ser ilegal. "Si te estoy contando...voltale de repente quiero comprare un celular, non posso, para mi alquilar algo, no posso nada, sin documentación non posso nada, vendrías a ser ni mierda, no soy ni una persona acá, no existo acá, sin documentación. Ciertas cosas no tein como resolver mmmm?... Como estaba pensado abrir una cuenta en un Banco para mi poder fascer los tramites de plata entre Brasil y acá, no, eh, non pude por falta de documentación. En donde vivo, mi departamento también no está de mi nombre, está a nombre de mi prima, porque no pude fascer nada para tener la documentación, entonces yo ayo que...fica muy, muy...como una persona..., una persona sin nada eh? ...trae muchos problemas porque un día podes estar en boliche bailando o acá trabajando y entran migraciones y me llevan...y mandase a Brasil a caballo, no...Entendes porque un conocido que mora en...al lado de mi departamento que ya se foi a la inmigración de Perú, en la calle la policía, a policía, lo paró, le pidió documentos, no tiene, pedile a visa, estaba vencida y lo llevaron a migraciones y migraciones mandole de vuelta a Perú. La ausencia de documentación no sólo implica*

rescindir la condición de ciudadanía, es decir carecer de derechos civiles, políticos y sociales sino también la condición humana.

Diva, por su parte, a pesar de ser de clase media y estar casada con un médico argentino, también se quejó de las dificultades que acarrea el trámite. *"Yo tenía por ser casada con un argentino en su momento tenía derecho a mi DNI de extranjero, me costó 2 años tenerlo porque todo muy lento, muy lento, caducaban todos los papeles porque no estaba nada a tiempo"*.

María encontró tres tipos de dificultades a la hora de realizar sus trámites de residencia: las diferencias de idioma, el costo del trámite y la demora. *"Lo más difícil en un primer momento es la lengua, es la lengua, o sea, somos de países vecinos pero la lengua nos distancia mucho, entonces para expresar, expresar lo que uno siente, viste?, para enfrentar determinadas situaciones, por ejemplo, cuando iba a inmigraciones, cuando tenía que hablar, cuando tenía que plantear algo de una manera que el otro me entienda"*. Resulta curioso que en las oficinas de inmigración no haya personal especializado para atender a inmigrantes de un país vecino, integrante incluso del MERCOSUR. Podría pensarse en una actitud discriminatoria por parte de las autoridades oficiales, sin embargo, María no se sintió discriminada *"En relación a mí no pero en relación a otros sí. Yo creo que con los brasileros hay menos problemas, primero porque hay menos brasileros acá, después yo veía más problemas con los bolivianos, con los peruanos, así, de ver, de estar ahí, de ver la manera como hablan, que la gente reclamaba"*.

Por otro lado, María señala que los costos del trámite constituyen una verdadera traba. *"Vos pagás todo con dólares, vos vas, hacés un sello y pagás 30 dólares, 20 dólares, tenés que hacer la traducción, después tenés que ir allá a inmigraciones, hacer los trámites, todo te lleva tiempo y plata y después acá tardan mucho para darte el documento"*. *"Yo ya pedí el DNI hace años y todavía no me lo dieron, pero tengo la residencia permanente, tengo el comprobante, pero todavía no tengo el DNI"*.

Las autoridades estatales dan muchos rodeos para legalizar a los inmigrantes brasileros de clase baja, media baja, incluso media. Quienes tienen menor nivel socioeconómico y determinadas características físicas (morochos, mulatos, como son Alex y Edson), son sujetos de sospecha para la policía. Como no tienen papales corren el riesgo permanente de ser deportados a sus países de origen. De acuerdo con la concepción durkheimiana el Estado constituye el cerebro de la sociedad capaz de sintetizar sus necesidades, aspiraciones, intereses y sentimientos. Podríamos

conjeturar entonces que a pesar de apreciar los rasgos culturales y étnicos de los brasileros, la sociedad argentina pone barreras a su integración.

## **8. Reflexiones finales**

A lo largo de estas páginas hemos reconstruido parte de las trayectorias migratorias de cuatro inmigrantes brasileros en Buenos Aires analizando las motivaciones que los llevaron a tomar la decisión de migrar, los efectos de los lazos sociales en sus experiencias migratorias, las representaciones acerca de la imagen que de ellos tiene la sociedad receptora y las ventajas así como las dificultades culturales que tuvieron para integrarse a la sociedad que los acogió.

Los relatos autobiográficos de Alex, Edson, Diva y María expresan una singularidad propia, particular y distintiva, al tiempo que dejan traslucir las huellas que imprimen en ellos las experiencias colectivas de clase, género, generación y etnia. Sus "pequeñas historias" constituyen un puente entre lo público y lo privado, entre los límites estructurales del contexto y la historia personal de los migrantes.

Como pudimos observar, el contexto socio-histórico ha jugado un papel muy importante en la decisión de emigrar de los protagonistas de este estudio. Sin embargo, esta decisión no se limita a la mera evaluación racional del marco de oportunidades y limitaciones de la sociedad de origen y la de destino. Si bien este elemento está presente en los relatos de vida de los entrevistados, en ellos se entretajan un cúmulo de experiencias asociadas con sentimientos y emociones disímiles: frustraciones, angustias, miedos y decepciones por un lado, y por el otro, expectativas, deseos, esperanzas y alegrías. Asimismo, hemos señalado la importancia de la posesión de una red de relaciones sociales que brinda tanto apoyo material y afectivo como un cúmulo de experiencias necesarias para moverse en la sociedad a la que han arribado.

Con respecto a la situación actual de los migrantes en la "nueva" sociedad adquiere particular relevancia el concepto de "capital cultural". En efecto, cada uno de ellos manifestó valerse de sus conocimientos de la cultura brasiler para trabajar en Buenos Aires. Diva aprovecho sus conocimientos sobre el nordeste de Brasil para organizar viajes turísticos a la región, Alex se dedica a cocinar comidas típicas de Brasil, Edson baila en un grupo de danza afro, capoeira específicamente, y María es profesora de portugués en el centro de idiomas de la Universidad de Buenos Aires. Pero no todo es color de rosa; estos inmigrantes manifestaron haberse sentido discriminados en varias oportunidades, sobretudo por parte de las autoridades estatales: los empleados de las oficinas de migraciones y los policías.

Los testimonios de los entrevistados dan cuenta de un estereotipo presente en la sociedad argentina que asocia al brasilero con la diversión, la alegría y la despreocupación. En el caso de las mujeres brasileñas este estereotipo implica una carga valorativa negativa ya que es asociado a la prostitución. Estas prácticas y representaciones nos llevaron a preguntarnos acerca de las condiciones de integración cultural y social de los inmigrantes brasileños en Buenos Aires. De manera tentativa nos inclinamos a pensar que la sociedad argentina ubica a los inmigrantes brasileños en un nivel inferior respecto de ella en la jerarquía social y pone ciertas barreras a su integración. Considero que esta es una idea preliminar que debe profundizarse en futuros trabajos de investigación.

## 9. Anexo

**Tabla 1**

**Brasileros por sexo según año de llegada a Argentina.  
Ciudad de Buenos Aires. Año 2003**

<b>Sexo</b>	<b>Total</b>	<b>Año de llegada a Argentina</b>			
		<b>Hasta 1969</b>	<b>1970-1979</b>	<b>1980-1989</b>	<b>1990-2003</b>
<b>Total</b>	<b>5,249</b>	<b>995</b>	<b>555</b>	<b>1,195</b>	<b>2,504</b>
Varón	1,586	300	138	458	690
Mujer	3,663	695	417	737	1,814

Fuente: INDEC, Encuesta Complementaria de Migraciones Internacionales.

**Tabla 2**

**Brasileros por sexo según año de llegada a Argentina.  
Partidos del Gran Buenos Aires. Año 2003**

<b>Sexo</b>	<b>Total</b>	<b>Año de llegada a Argentina</b>			
		<b>Hasta 1969</b>	<b>1970-1979</b>	<b>1980-1989</b>	<b>1990-2003</b>
<b>Total</b>	<b>5,436</b>	<b>1,841</b>	<b>615</b>	<b>1,210</b>	<b>1,770</b>
Varón	1,871	675	171	299	726
Mujer	3,565	1,166	444	911	1,044

Fuente: INDEC, Encuesta Complementaria de Migraciones Internacionales.

## 10. Bibliografía

- Baeninger, R. (2000): "Movimientos migratorios en el contexto del Mercosur: los datos del IMILA (International Migration in Latin America)", ponencia presentada al Seminario Internacional "Internacional Migration in Latin America Enters a New Millennium" organizado por la Asociación Internacional de Sociología, Research Committee N° 31 (Sociología de las Migraciones), Buenos Aires.
- Boyatzis, R. (1998): "Transforming Qualitative Information", Sage Publications, Thousand Oaks, USA.
- Benencia, R. (1998-1999): "El fenómeno de la migración limítrofe en Argentina: interrogantes y propuestas para seguir avanzando", *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, año 13/14, N° 40-41.
- Chambers, I. (1995): "Migración, cultura e identidad", Amorrortu, Buenos Aires.
- Devoto, F. (2004): "Historia de la inmigración en la Argentina", Editorial Sudamericana, Buenos Aires.
- Denzin, N. (1989): "Interpretative Biography", Sage Publications, Qualitative Research Methods, Vol. 17.
- Freidin, B. (2004): "El uso del enfoque biográfico para el estudio de las experiencias migratorias femeninas", en Sautu, R. *El método biográfico*, Lumiere, Buenos Aires.
- Frigerio, A. y Ribeiro, G. (2002): "Argentinos e brasileiros. Encontros, imagens e estereótipos", Editora Vozes, Petrópolis.
- Frigerio A. & Hasenbag, C. (1999): "Inmigrantes brasileiros na Argentina: Un perfil sociodemográfico", IUPERJ (Instituto Universitario de Pesquisas do Rio de Janeiro, Serie Estudos 101.
- Grimson A. (1999): "La diferencia por la desigualdad. Reseña de relatos de la diferencia y la igualdad. Los bolivianos en Buenos Aires", Eudeba, Buenos Aires.
- Krotochwil, H. (1996): "Migraciones, circulación de personas y política migratoria en el Mercosur", en: *Migraçoes internacionais: herença XX, agenda XXI*, FNUAP, Campinas.
- Lattes, A. y R. Sautu (1978): "Inmigración, cambio demográfico y desarrollo industrial en la Argentina", Cuadernos del CENEP, Buenos Aires.
- Maguid, A. (1995): "Migrantes limítrofes en la Argentina: su inserción e impacto en el mercado de trabajo", en *Revista Estudios del Trabajo*, N° 10, ASET, Buenos Aires.
- Maguid, A. (2001): "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, Asociación de Estudios de Población de la Argentina.
- Margulis, M y M. Urresti (1999): "La segregación negada. Cultura y discriminación social", Editorial Biblos, Buenos Aires.
- Mármora, L. (1994): "Lo real y lo formal en las políticas migratorias del cono sur", en: *Seminario Distribución y Movilidad Territorial de la Población y Desarrollo Humano*, Bariloche.
- Mera, C. (1998): "La inmigración coreana en Buenos Aires", Eudeba, Buenos Aires.

- Novick, S. (2000): "Políticas migratorias en la Argentina", en: *Inmigración y discriminación. Políticas y discursos*, Oteiza, E., Novick, S. y Aruj, R., Editorial Pro meteo, Buenos Aires.
- Novick, S. (2003): "Tres dimensiones para el estudio del fenómeno migratorio en el MERCOSUR: políticas migratorias, actores sociales y experiencias individuales", Proyecto Ubacyt (S065).
- Oteiza, E. y R. Aruj (1997): "Inmigración real, inmigración imaginario y discriminación en la Argentina", en: Oteiza, E., Novick, S. y Aruj, R.: *Inmigración y discriminación. Políticas y discursos*, Grupo Editor Universitario, Buenos Aires.
- Pacceca, M. I. (2001): "Nosotros y los otros", en *Revista Encrucijadas N° 7: Migraciones ¿La tierra prometida?*, Editorial Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Patarra, N. & R. Baeninger (2001): "Frontier and Migration in MERCOSUR: Meaning, Specificities and Implications", paper presented at the XXIV General Population Conference, Salvador, Brazil.
- Pellegrino, A. (2000): "Internacional Migration in Latin America. Trends and Emerging Issues. Seminario Políticas Migratorias –ANPOPCS, Sao Pablo.
- Sautu, R. (2004): "El método biográfico. La reconstrucción de la sociedad a partir del discurso de los actores", Lumiere, Buenos Aires.
- Sautu, R. (2003): "Todo es teoría. Objetivos y métodos de investigación", Lumiere, Buenos Aires.
- Stake, R. E. (1995), *The art of case study research*, Sage publications, Thousand Oaks, USA.
- Valles, M (1997): *Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional*", Síntesis, Madrid.
- Villa, M. (1996): "Una nota acerca de la información sobre Migración Internacional en Latinoamérica" (IMLA), en: *Migraçoes internacionais: herança XX, agenda XXI*, FNUAP, Campinas.
- Yin, R. K. (1994): *Case study research. Designs and methods*", Sage Publications, Second edition, Thousand Oaks, U.S.A.