



Susana Novick (directora), Orlando Aguirre, Sebastián Bruno, Celeste Castiglione, Laura Gottero, Gabriela Mera, Vanina Modolo, Lucila Nejamkis y Fulvio Rivero Sierra
Migraciones y MERCOSUR: una relación inconclusa, Buenos Aires, Catálogos, 2010, 183 pp.

Susana Sassone y Alejandro Rascovan¹

Decir MERCOSUR conduce a remitirse de inmediato al Tratado de Asunción que se firmó el 26 de marzo de 1991. Justamente, en el mes de marzo de 2011, ese acuerdo cumplió veinte años. MERCOSUR es pensar en los cuatro Estados-partes: Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay. También es tener presente el Protocolo de Ouro Preto de 1994, cuando se estableció su estructura institucional, que dotó al nuevo bloque de personalidad jurídica internacional. El 1º de

enero de 1995 se puso en marcha ese mercado común incompleto acompañado de las tan mentadas asimetrías. En uno de sus cuatro objetivos, este bloque plantea la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos (capital y trabajo), a través de la eliminación de los derechos aduaneros y de las restricciones no arancelarias o de cualquier otra medida equivalente. Esa libre circulación abarca el tema migratorio.

Este libro surge de las investigaciones desarrolladas en el marco del Proyecto UBACYT “Tres dimensiones para el estudio del fenómeno migratorio en el MERCOSUR: políticas estatales, actores sociales y experiencias individuales”, dirigido por la Dra. Susana Novick, investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y de la Universidad de Buenos Aires. La obra compila ocho trabajos elaborados desde diferentes perspectivas –cuantitativas y cualitativas–, que estudian las relaciones entre dos procesos complejos y multidimensionales en la configuración del MERCOSUR: las migraciones y la integración regional (comparaciones históricas, libre circulación, evaluación de políticas, percepciones sociales, distribución espacial, rol de los medios de comunicación, etc.). La integración ha puesto en duda el sentido de categorías dadas, como “soberanía” y “territorio nacional” –las que ahora adquieren un nuevo significado aún en gestación–, y ha suscitado una desterritorialización del concepto de ciudadanía. Un balance global nos muestra un proceso lento, contradictorio pero ascendente, en la consideración de las migraciones como un elemento crucial para la realización efectiva de la integración.

En la Introducción, “Migraciones, políticas e integración regional: avances y desafíos”, Susana Novick plantea el abanico de interrogantes que promovieron la investigación. Se presentan, a modo de preguntas, los lineamientos que acompañarán toda la obra. El primer apartado comienza desarrollando una explicación del proceso de integración regional desde 1995, acentuando los vaivenes políticos y sobre todo económicos que condicionaron y caracterizaron al MERCOSUR desde su comienzo. En segundo lugar, se destacan los desarrollos y transformaciones socioinstitucionales que remarcan los cambios constitucionales dentro de cada uno de los Estados-miembro, así como la adopción del voto para los ciudadanos de cada país que viven en el exterior. Posteriormente, surge el tópico de las migraciones en el MERCOSUR y su relación con las políticas macroeconómicas. El cuarto apartado se refiere a los acuerdos entre Estados que permiten la igualdad de derecho para los ciudadanos migrantes, reflejando los cambios en las políticas de migraciones de la Argentina, el Brasil, Paraguay, el Uruguay, Chile y Bolivia. La sección posterior trata sobre las diferencias entre las políticas de cada uno de los Estados frente a los migrantes. La sexta describe la política migratoria argentina en el contexto de la integración regional a partir del año 2003 y, en particular, la aplicación del Programa “Patria Grande”, a través del cual se regulariza la situación de 423.712 migrantes entre 2006 y 2009. Esta introducción concluye con una mirada global sobre el MERCOSUR y las migraciones, señalando las idas y vueltas del proceso de integración regional.

¹ Susana Sassone es Doctora en Geografía, investigadora del CONICET.

Alejandro Rascovan es Licenciado en Ciencia Política (UBA), Master en Ciencias Sociales (EHESS, París).

El segundo artículo, “La movilidad territorial en el Mercado Común Europeo y mercosureño”, escrito por la Licenciada en Ciencia Política Vanina Modolo, recorre los conceptos de movilidad en relación con los procesos de integración regional, comparando la experiencia de la Unión Europea (incluyendo las institucionalizaciones previas, como la Comunidad Económica Europea) con la del MERCOSUR. Esta contribución presenta un análisis pormenorizado de las legislaciones acerca de la movilidad en ambos bloques regionales, desde 1957 a 1992 en Europa y de 1991 en adelante para el caso del MERCOSUR. El objeto del trabajo es interpretar la movilidad como un factor fundamental de los procesos de integración, a veces dejado de lado por el exceso de argumentos “economicistas”. Así, se la valoriza en tanto fenómeno social donde se discuten libertades y derechos de los individuos y no a la luz de un enfoque centrado en las necesidades de los mercados laborales. Finalmente, los casos del “Espacio Schengen” en Europa y del Programa “Patria Grande” en el MERCOSUR llevan a pensar que existen avances importantes en materia de movilidad, aunque escapan a los objetivos iniciales del libre tránsito de trabajadores para convertirse en derechos adquiridos.

Un tercer artículo, titulado “Políticas migratorias e integración regional. La libre circulación y los desafíos a la ciudadanía”, continúa con la línea desarrollada en la Introducción y en el artículo de Vanina Modolo, centrándose en los conceptos de ciudadanía y libre circulación. Los autores, Licenciado Orlando Aguirre, Licenciada Gabriela Mera y Licenciada Lucila Nejamkis, tres sociólogos de la Universidad de

Buenos Aires, presentan el debate político sobre la libre circulación y su relación con las nociones tradicionales de Estado-Nación y la lógica del control de la población frente a la constitución de una nueva ciudadanía regional –una tendencia de avances limitados, pero fuerte en retórica–. Se debaten los conceptos de ciudadanía, derecho y residencia. Esta situación pone en juego una serie de dispositivos nacionales los cuales, al ser de carácter divisorio y jerárquico, entran en contradicción con los nuevos escenarios de la integración regional. A diferencia de la situación europea, el MERCOSUR reúne otro tipo de consolidación política; sus instituciones son de carácter interestatal y no supranacional, como es el caso de la experiencia europea. Como bien relata el artículo, “El Tratado de la Unión Europea –en vigor desde el 1º de noviembre de 1993– establece las bases para la creación de la ciudadanía comunitaria, una categoría en virtud de la cual los nacionales de los Estados que la conforman son también paralelamente ciudadanos europeos, pasando a percibir, en tanto tales, una serie de derechos fundamentales por su pertenencia a la Unión”. En el caso del MERCOSUR, el desarrollo de una noción de ciudadanía comunitaria se encuentra aún en instancias preliminares. Es aquí donde la libre circulación se vuelve una cuestión central. Se da, entonces, una lucha entre una idea tradicional de migración –donde el atravesar la frontera supone la pérdida de los atributos de ciudadano para convertirse en extranjero– y una noción de libre circulación que expresa compromisos en la conformación de una ciudadanía comunitaria por encima de cualquier otra circunstancia. Entonces, esta aportación demuestra que las migracio-

nes siguen siendo concebidas como un tema de seguridad y como una situación transitoria, frente al avance de la idea de una libre circulación. Un segundo debate se refiere a la posibilidad de debilitamiento o no de los Estados-Nación ante los procesos de integración. Los autores remarcan que, más allá de los avances del MERCOSUR, aún quedan muchas definiciones que deben ser profundizadas y que es necesario que los debates generen nuevas concepciones que se traduzcan en prácticas diferentes.

En el cuarto artículo, “Patria Grande: consonancias y disonancias? entre políticas públicas, prácticas políticas y discursos”, la Lic. Nejamkis y el Dr. Rivero Sierra abordan el caso específico del Programa de Regularización Documentaria conocido como “Patria Grande”, analizando tanto sus antecedentes legales como los debates previos a la promulgación de la ley, que no fueron menores y que aún siguen siendo intensos, ya que la nueva Ley de Migraciones 25.871 como el Programa “Patria Grande” representan una intervención directa del Estado en una cuestión socialmente sensible como lo es el fenómeno de la migración. Esta contribución indaga sobre las relaciones que se establecen entre los discursos estatales, las normas, los sujetos destinatarios de las mismas y las prácticas políticas, y lleva a los autores a asumir el reto de “reconstruir las diferentes *mentalidades* que se encuentran en juego en las proposiciones realizadas recientemente en torno a las políticas migratorias en la Argentina”. El artículo muestra de manera concisa cómo todo el cuerpo normativo sobre migraciones (leyes, decretos, etc.) forma parte del nivel ideológico.

lógico sobre el que se construyen las políticas públicas. Y el caso de “Patria Grande” es significativo en tanto implica una acción específica del Estado que impacta directamente sobre la sociedad o parte de ella y que lleva a una reacción por parte de la sociedad toda, dado que implica la puesta en escena de diferentes construcciones ideológicas sobre el tema de la regularización de migrantes. Se relata el derrotero burocrático que representó la puesta en funcionamiento del programa. La lógica estatal enfatizó el objetivo de terminar con el trabajo en negro y de convertir a los inmigrantes en potenciales sujetos contribuyentes. Es decir: un inmigrante documentado aporta al Estado, un indocumentado, no. Para los autores, entonces, desde el punto de vista de los sujetos de derechos aludidos con estas políticas, el programa se puede evaluar desde dos perspectivas. Si se tiene en cuenta a los que finalmente lograron obtener los beneficios del programa, la mayoría lo evaluó en forma positiva. Sin embargo, en razón de los costos totales del trámite, existe la probabilidad de que muchos de los que más necesitaban acogerse al programa, como los pertenecientes a familias numerosas pobres, hayan quedado al margen por razones económicas.

En el artículo “Cifras imaginarias de la inmigración limítrofe en la Argentina”, el Lic. Sebastián Bruno problematiza la cuestión de la indefinición de las cifras relativas a la presencia de inmigración limítrofe y peruana en nuestro país. Dada la coincidencia entre los diferentes actores sociales en pugna sobre cifras que intensifican el fenómeno, se configura un clima social de ideas que legitima actitu-

des defensivas y de rechazo. Estos climas no se centran únicamente en cifras sino en la construcción de una *otredad*. El autor desarrolla una caracterización de los migrantes vinculada con clasificaciones y adjetivaciones propias del entramado cultural del área urbana de Buenos Aires y que encuentran un receptor en los medios de comunicación masivos, fundamentalmente en aquellos dedicados al ámbito nacional pero cuyos contenidos son generados en la Ciudad. Estructura social y color de la piel fundamentan las tensiones basadas en identidades nacionales. Códigos simbólicos demarcan los límites donde se ubicarán subordinadamente quienes se alejen del “modelo racial europeo”. Más adelante, el artículo desarrolla el rol de la mirada porteña frente a la condición de extranjería y sus calificativos según el origen nacional: “bolita” (aplicado a bolivianos) o “paragua” (paraguayos). El autor remarca cómo las categorías raciales son reemplazadas por categorías que responden a la nacionalidad, lo que supone un concepto dual del “nosotros”. Poseer mayoritariamente inserciones laborales similares y cohabitar en las mismas zonas (sumado a la ya mencionada “aparición en común”) consolidan esa idea de homogeneidad; los que en la retórica son parte del “nosotros”, en la práctica se insertan en el conjunto de los “otros”. Estas construcciones se vinculan entonces con las cifras magnificadas. La correlación entre el “aumento” de los flujos inmigratorios y las tasas de desocupación es uno de los ejes centrales de la construcción de la migración como problema. Los medios construyen parte de esa imagen distorsionada donde se remarca un carácter subhumano,

peligroso, invasivo, presente en la prensa de la época con frases ya famosas como “La invasión silenciosa” o “Los extranjeros ilegales son más de dos millones. Les quitan el trabajo a los argentinos. Usan hospitales y escuelas. No pagan impuestos. Algunos delinquen para ser deportados. Los políticos miran para otro lado”. Entonces, se justifica la existencia de una batalla simbólica por la significación de los hechos, donde se dan discursos dominantes afectados por lugares y sentidos comunes, creados y recreados a partir de una historia incómoda y no asumida.

La contribución “Distribución espacial de los inmigrantes en la Ciudad de Buenos Aires (2001)”, de Gabriela Mera, parte de la cuantía de los inmigrantes, mediante el uso de fuentes censales, para analizar la distribución espacial de los limítrofes en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. La autora indica cómo la sociedad argentina, desde la academia y desde construcciones culturales, dio lugar a un entramado de ideas sobre los inmigrantes que, aunque se reconfiguran en el tiempo, están aún vigentes. Entre los conceptos más importantes señala la idea de fusión, expresada en el modelo de “crisol de razas” y en la conformación de una única sociedad argentina. Esta metáfora lleva a analizar los censos y particularmente las cifras de inmigrantes en la Ciudad de Buenos Aires desde una nueva perspectiva. Mera precisa que aquella metáfora invisibiliza a los inmigrantes limítrofes, mientras pondera la imagen de una Argentina “europea”. Entonces, el artículo va a concentrarse en la distribución de estos inmigrantes de países limítrofes en la Ciudad de Buenos Aires, a

través de las cifras de cada distrito escolar, sobre la base de los datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001. Un aporte sustancial del artículo es un desarrollo cartográfico donde se muestran mapas con los porcentajes relativos de cada colectividad de migrantes en cada distrito escolar, así como el peso relativo y la antigüedad de la residencia. Finalmente, el trabajo reflexiona sobre la construcción de fronteras simbólicas y su articulación con fronteras sociales; es decir, se reconocen patrones característicos de cada grupo para separarse y crear identificaciones propias en refuerzo de las desigualdades espaciales.

Los últimos dos artículos tratan la relación entre migrantes y medios de comunicación. En primer lugar, el trabajo “Políticas migratorias recientes en el MERCOSUR a través de la prensa escrita, o ‘en el nombre del bosque está el bosque’”, de la Licenciada Celeste Castiglione, desarrolla un análisis comparativo de los tres principales diarios de alcance nacional, *La Nación*, *Clarín* y *Página/12* durante el período 1999-2007. Para esta comparación, la autora dividió el estudio de ese período en tres momentos: una primera etapa donde la clave es el MERCOSUR y los artículos que hacen referencia a algún evento importante desde un mes antes de su ocurrencia; una segunda etapa donde la búsqueda se orienta a artículos periodísticos que hablen sobre el MERCOSUR y medidas importantes un mes después de haber sido implementadas; y una tercera etapa donde toma a los inmigrantes, la inmigración o el Programa “Patria Grande” como palabras clave principales. A través de un amplio corpus, se desarrolla un

estudio donde pueden notarse las grandes diferencias entre los tres diarios y su construcción social de la inmigración. Pero este análisis no se dirige únicamente al contenido de la nota sino también al lugar que ocupan los artículos en el medio periodístico y, fundamentalmente, a los imaginarios sobre los migrantes.

Finalmente, el trabajo de la Licenciada Laura Gottero, “Discurso periodístico, migraciones limítrofes e integración regional. Análisis cultural-comunicacional de la construcción simbólica del inmigrante del MERCOSUR en la prensa argentina nacional y provincial (2000-2005)”, estudia la construcción del discurso periodístico vinculado con la inmigración y la relación entre las construcciones de la prensa escrita y las percepciones sociales sobre las migraciones intrarregionales y el proceso de integración. Para esto, la autora analiza el material gráfico publicado en siete periódicos –dos nacionales y cinco provinciales: *El Diario* (Entre Ríos), *El Litoral* (Corrientes), *El Territorio* (Misiones), *La Mañana* (Formosa) y *Pregón* (Jujuy)–, en el período comprendido entre los años 2000 y 2005. El artículo tiene por objetivo identificar el tratamiento de la información sobre el MERCOSUR, las migraciones y la interacción en zonas fronterizas. Como se señala en los capítulos precedentes, aquí también se advierte que el fenómeno migratorio aportó (y lo sigue haciendo) significados particulares a las configuraciones históricas de la población argentina. En esta contribución, se desarrolla una crítica al manejo y a la responsabilidad de los medios de comunicación en el tratamiento y difusión de información. Se

sugiere, entonces, “un nuevo enfoque periodístico, que no solo se aleje de la perspectiva unitaria que coloca a Buenos Aires como fuente dominante de información, sino que también reformule y transforme la mirada y los conocimientos a través de los que se informa, editorializa u opina sobre el fenómeno migratorio y mercosureño”. En este contexto, la nueva Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (Nº 26.522) podría ayudar a generar alternativas de relación, de proyectos colectivos y de desarrollo de la integración, aprovechando la proximidad geográfica y el conocimiento provisto por la difusión de sus contenidos informativos.

Varios méritos, como balance final, caracterizan esta obra: su contenido responde a un tema de alta política pero también de alcance ciudadano, un tema para nada ajeno a la investigación en las ciencias sociales y las humanidades pero que también nos toca en lo cotidiano. De todo ello se desprende su oportunidad porque el MERCOSUR implica una mirada renovada para la noción de Estado-Nación, construcción política muy debatida desde el pasaje del mundo bipolar al multipolar. Es un libro donde la presencia de los noveles investigadores es mayoritaria y en cuyos interesantes resultados se reconoce el acompañamiento docente de la directora, una científica de raza. En suma, esta obra es una puerta al escenario sociopolítico de la Argentina en los inicios del siglo XXI, pues aborda un tema clave en la historia contemporánea de nuestro país y de América.