



Leonir Mario Chiarello
(coordinador general y editor)
Las políticas públicas sobre migraciones y la sociedad civil en América Latina. Los casos de Argentina, Brasil, Colombia y México, Nueva York, Scalabrini International Migration Network, 2011

Sandra Gil Araujo¹

El libro *Las políticas públicas sobre migraciones y la sociedad civil en América Latina. Los casos de Argentina, Brasil, Colombia y México* es producto del sistema de monitoreo de las políticas públicas sobre migraciones de la Red Scalabriniana Internacional de Migración (Scalabrini International Migration Network). En este marco, una de las actividades de la Red apunta a la investigación en el campo de las migraciones internacio-

¹ Sandra Gil Araujo es Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

nales y su relación con las políticas públicas. Cabe señalar que, como parte de esa labor, los informes que reúne este libro tienen como antecedente un estudio exploratorio sobre políticas públicas y migraciones en el continente americano publicado en el año 2011 con el título *La migración internacional en el Hemisferio Occidental: un estudio exploratorio*, a cargo de Barry Mirkin.

Según señalan Mario Chiarello y Lelio Mármora en el prefacio, el objetivo de esta obra es “ofrecer un diagnóstico actualizado de las principales tendencias de los flujos migratorios y las iniciativas que están llevando a cabo los actores políticos y sociales que trabajan en el campo de las migraciones” en la Argentina, el Brasil, Colombia y México. Este material está destinado principalmente a los “tomadores de decisiones en materia de políticas migratorias”, quienes, a partir de estos diagnósticos, podrán contar con elementos para la “definición e implementación de nuevas políticas públicas y programas sobre migraciones” (p. xvi).

La obra se divide en cuatro capítulos, uno por cada país estudiado. El Capítulo I se enfoca en el caso argentino. Ha sido coordinado por Lelio Mármora, quien contó con la colaboración de María Gabriela Atilio, María Laura Gianelli Dublanc y Yamila Vega, y está subdividido en cuatro partes. Bajo el título “Análisis general de la dinámica migratoria argentina”, la primera parte resume las características generales de los movimientos de inmigración en los períodos 1867-2000 y 1980-2001, y dedica un breve apartado a la emigración de argentinos. La segunda parte

centra la atención en las políticas públicas sobre migraciones. En el primer punto, se repasan y se contextualizan históricamente las principales normativas que regularon los movimientos de población desde 1875 hasta la última ley de 2003. A continuación, se analiza la legislación y la política migratoria argentina en relación con el marco jurídico nacional e internacional. En este punto se describe con más detalle la legislación vigente y se presentan los acuerdos bilaterales y regionales más significativos en materia migratoria. Posteriormente, se aborda el marco institucional y se detallan las competencias de distintos ministerios y otros organismos gubernamentales en el campo de las migraciones internacionales. Esta segunda parte se cierra con una revisión de los distintos programas impulsados desde el Estado con el fin de incidir de una u otra forma en los procesos de inmigración y de emigración. La tercera parte de este primer capítulo se titula “La participación de la sociedad civil en las políticas públicas y programas de migraciones”. El apartado se inicia con una interesante reconstrucción histórica, acompañada de puntualizaciones conceptuales en torno a las relaciones Estado, sociedad civil y migraciones en la Argentina. Posteriormente, se caracteriza a una serie de organizaciones que actualmente desarrollan su labor en el campo de la migración, principalmente centros de investigación, organizaciones de inmigrantes, sindicatos, entidades religiosas, ONG, redes y federaciones. El capítulo concluye con una cuarta parte dedicada a “Propuestas de espacios e instrumentos de participación ciudadana en la definición e implementación de políticas pú-

blicas sobre migraciones”, donde se presentan una serie de recomendaciones concretas para reforzar y profundizar la incidencia de la, así llamada, sociedad civil en: a) las instancias gubernamentales que tienen a su cargo la elaboración y puesta en marcha de las políticas migratorias; b) la construcción de información para el desarrollo de las políticas; y c) la difusión de información sobre el impacto social, económico y cultural de las migraciones en las sociedades de emigración y de inmigración. Este capítulo se presenta acompañado por unos anexos que ofrecen información de suma utilidad para quienes desarrollan su trabajo en el campo de la política y legislación migratorias, entre otros: Antecedentes de la Ley 25.871; Estado de ratificación de los Tratados y Convenciones que conforman el Derecho Migratorio Internacional; Tratamiento de las migraciones en el MERCOSUR.

El Capítulo II trata el caso del Brasil. Ha sido elaborado en el Centro de Estudios Migratorios de San Pablo, bajo la coordinación de Neide Patarra, autora del estudio junto con Duval Magalhaes, Paolo Parise y Dirceu Cutti, quienes contaron con la colaboración de Helion Pávoa Neto y Mariana Aydos como asesores y Alizangela Lacerca como asistente de investigación. La primera parte lleva por título “Desarrollo y Migración” y se inicia con una retrospectiva histórica de las migraciones en el Brasil, que abarca desde finales del siglo XIX hasta la actualidad y que engloba la migración interna, la inmigración internacional hacia el Brasil, la emigración de brasileños a los Estados Unidos, al Japón y a Europa, los movimientos de población

entre el Brasil y el MERCOSUR y entre el Brasil y Angola, la migración de retorno, la migración altamente cualificada, los refugiados y la más reciente inmigración de haitianos. La segunda parte aborda el “Marco de las Políticas Migratorias”. En el primer punto, se contextualiza social, económica y políticamente las recientes políticas de migración internacional; a continuación, se presenta un breve resumen de los antecedentes de estas políticas, para luego detallar el marco jurídico nacional e internacional de su elaboración, los acuerdos en el ámbito del MERCOSUR, así como otros acuerdos bilaterales que afectan al ámbito de las migraciones. Luego, en el punto seis, se especifican las funciones que desempeñan los distintos ministerios que tienen competencia en el área de las migraciones (Justicia, Trabajo y Exteriores). En el punto siete, dedicado a los planes y programas estatales, se presentan las recomendaciones que resultaron de un seminario sobre Políticas de Migración para el Trabajo, que reunió al gobierno, los trabajadores, la patronal, y asociaciones de apoyo a inmigrantes. Entre las recomendaciones, figura la urgente adopción de una nueva ley de migraciones. A juzgar por el contenido de este apartado, no parece que el Gobierno brasileño haya desarrollado ningún plan o programa específico para los inmigrantes; en cambio, sí se detallan algunas acciones dirigidas a los brasileños que viven en el exterior, si bien no se incluyen valoraciones sobre el alcance real de estas iniciativas. En el punto ocho se caracterizan los principales actores nacionales e internacionales. A diferencia de lo que muestra el caso argentino, en el Brasil las organizaciones de emigrantes parecen ser

un actor de peso e influencia en el desarrollo de las políticas del Estado brasileño hacia los ciudadanos de ese país que viven en el exterior. La tercera parte se enfoca en “La participación de la sociedad civil en las políticas públicas y los programas de migraciones”. El primer punto da cuenta del actual debate en torno a la elaboración de un anteproyecto para una nueva “lei de estrangeiros” y presta especial atención al posicionamiento gubernamental y a la visión sobre las migraciones y los inmigrantes que se desprende de los discursos oficiales. En el punto dos de esta tercera parte, se explora la distancia entre el discurso oficial y la prácticas de discriminación y explotación (e incluso esclavitud) con la que se confrontan los inmigrantes, principalmente los procedentes de Bolivia, el Perú, el Paraguay y Asia. Este apartado se cierra con el punto tres, dedicado a la sociedad civil, que incluye un detalle sobre las organizaciones más destacadas en el campo de las migraciones. En la cuarta parte, “Propuestas de espacios e instrumentos de participación ciudadana en la definición e implementación de las políticas públicas sobre migraciones”, se presenta un listado de diez recomendaciones y las referencias de las personas entrevistadas. Los Anexos reúnen datos estadísticos sobre inmigrantes y emigrantes y varios documentos oficiales.

El Capítulo III está dedicado a Colombia. El equipo de investigación estuvo conformado por Rosa María Martín, Beatriz Eugenia Sánchez, Marco Velásquez, bajo la coordinación de Roberto Vidal. Dada la importancia de la inmigración interna en Colombia, este capítulo ha sido organizado

de manera distinta a los anteriores y presenta un apartado dedicado específicamente al desplazamiento interno. La primera parte lleva por título: “Migraciones internacionales: dinámicas, políticas y participación” y se abre con un análisis general de la dinámica de las migraciones internacionales, que tiene el fin de “establecer un diagnóstico de la dinámica general migratoria en Colombia, incluyendo tanto el proceso de inmigración de extranjeros hacia el país como los movimientos de colombianos en el exterior” (p. 283) desde una perspectiva cualitativa y cuantitativa que va desde las inmigraciones de finales del siglo XIX hasta la emigración de las últimas décadas, que tienen como principal destino los Estados Unidos, España y Venezuela. En el punto siguiente, se analiza el marco normativo y de políticas migratorias, con el objetivo de presentar el conjunto de disposiciones que conforman el derecho migratorio colombiano. A diferencia de los casos de la Argentina y del Brasil, la inmigración no ha tenido un peso significativo en la historia política y social colombiana. Si bien se aclara que la Constitución Política de Colombia no contiene disposiciones específicas sobre movimientos migratorios, se presenta una revisión para identificar las disposiciones constitucionales que permiten inferir algunos lineamientos de carácter general para “abordar el proceso de movilidad humana desde una concepción del Estado Social de Derecho” (p. 303). Posteriormente, se repasa una serie de documentos de políticas públicas en relación con el fenómeno migratorio, incluida la *Formulación de la política integral migratorio de 2009*, y el *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014*,

que incluye la cuestión migratoria. Como permite suponer esta vinculación entre desarrollo nacional y migraciones, la política migratoria está orientada principalmente hacia los colombianos residentes en el exterior, lo que explica el papel primordial del Ministerio de Relaciones Exteriores en la formulación y seguimiento de las políticas públicas migratorias (p. 319). Al igual que en el resto de los capítulos, también se reseñan los compromisos adquiridos por Colombia en materia de migración, en relación con tres fuentes jurídicas: las internacionales y/o universales, las regionales y las bilaterales. Asimismo, se detallan las competencias de los distintos ministerios e instancias de gobierno en la cuestión migratoria. En el final de este apartado, se dedica un punto específico a las configuraciones identitarias de los migrantes colombianos en el exterior, en sus relaciones con el país de origen y el país de destino. Desde una perspectiva crítica, a partir del caso colombiano, se elaboran unas sugerentes revisiones conceptuales en torno a la producción de la ciudadanía y los criterios (o regímenes) de visibilidad/invisibilidad como estrategias de inclusión/exclusión. La segunda parte está centrada en el “Desplazamiento interno: dinámica, política y participación”. En el punto uno, se presenta un análisis general de la dinámica de desplazamiento, que incluye un intento de definición del concepto de desplazado, datos sobre la magnitud del fenómeno, tipos de desplazamientos y frecuencia, causas y autores del éxodo y una caracterización de los desplazados a partir de los datos de la III Encuesta de Verificación. En el segundo punto, se repasan los antecedentes y el actual alcance y desarrollo

de la política colombiana para la atención de la población desplazada. En el punto tres, se detalla la participación de la sociedad civil en la política de atención al desplazamiento forzado, con atención al marco normativo que ha regulado y regula esta participación. En la tercera parte, dedicada a los “Refugiados y solicitantes de asilo: dinámicas y políticas públicas”, se ofrecen algunos datos sobre los solicitantes de protección internacional que llegan a Colombia, el marco nacional e internacional de las políticas sobre refugio, el tratamiento judicial y los programas estatales para refugiados. El capítulo se cierra con una cuarta parte donde se presenta una larga lista de recomendaciones agrupadas según los ejes que organizaron el capítulo: a) recomendaciones sobre migraciones internacionales; b) recomendaciones sobre desplazamiento interno; y c) recomendaciones sobre refugiados.

El Capítulo IV presenta el caso de México. El estudio fue coordinado por Cecilia Imaz, quien contó con Fatima Mazú como asistente de investigación. En la primera parte, Jorge Durand estudia la dinámica migratoria en México, un país “caracterizado por ser lugar de origen, tránsito, retorno y destino de inmigrantes” que, por su cercanía geográfica y lejanía económica y social con los Estados Unidos, “se convirtió en la primera fuente de mano de obra barata para el mercado de trabajo norteamericano” (p. 459). En el punto uno, se ofrecen algunos datos sobre las características demográficas de la población mexicana, y en el punto dos se explora las dinámicas de la migración interna. El punto tres trata la inmigración; a diferencia del Bra-

sil y de la Argentina, “si bien México es un país de emigrantes, no lo es de inmigrantes. Tampoco es un país que haya tenido una política abierta y propositiva al respecto” (p. 463). Según datos del Censo de 2010, los inmigrantes representan el 0,86% de la población total. Los puntos cuatro y cinco se refieren al refugio y la migración en tránsito, respectivamente. El punto seis es el más extenso y está dedicado a la emigración, principalmente hacia los Estados Unidos. Luego, se reseñan algunos datos sobre migración temporal y remesas. El apartado se cierra con un balance general sobre la inmigración indocumentada en los Estados Unidos, las deportaciones, los ingresos irregulares, el cambio demográfico y su impacto en la emigración. En la parte dos, Cecilia Imaz analiza el “Marco de las políticas públicas sobre migración en México”. En el punto uno, se vincula las políticas migratorias, de asilo y refugio con los instrumentos jurídicos internacionales, acuerdos bilaterales y proceso de integración regional durante el último siglo. Se detallan los avances y limitaciones de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria del 27 de enero de 2011 y la Ley de Migración del 25 de mayo de 2011. El punto dos da cuenta de las acciones y programas impulsados por las dependencias gubernamentales con competencias en materia migratoria. En el tercer punto, se revisan los acuerdos migratorios bilaterales, regionales y globales. En el punto cuatro, se reseñan los programas de colaboración con organismos internacionales. La tercera parte presenta la “Participación de la sociedad civil en las políticas sobre migraciones”, con un lugar destacado para la expe-

riencia de los albergues y casas de migrantes –que describe Rodolfo Casillas– y para las profundas y trágicas implicaciones del contexto migratorio en la frontera sur de México –sobre las que elabora descarnadas reflexiones el Padre Flor María Rigoni–. El Capítulo IV se cierra con una evaluación conclusiva y un punteo de recomendaciones generales y particulares.

En resumen, esta obra ofrece una gran cantidad de datos y algunos buenos análisis sobre los procesos migratorios y las políticas públicas en América Latina. Los capítulos son independientes entre sí y tienen formatos dispares que, de alguna manera, reflejan las variaciones nacionales. Por eso, hubiera sido oportuno un trabajo de edición con el fin de alcanzar una mayor homogeneidad entre los distintos casos presentados. Asimismo, se echa de menos un capítulo final de análisis comparativo de las distintas historias y dinámicas migratorias y de los divergentes proceso de construcción de políticas públicas que tienen por objeto las migraciones y la población migrante en la Argentina, el Brasil, Colombia y México.