

Comisión 1

Título: La problemática de las migraciones en el espacio social de la integración económica y comunitaria

Alicia Sonia Moreno*

En la actualidad nos encontramos inmersos en un proceso de cambios donde los conceptos de estado, universalidad, regionalización, sociedad, cultura, economía, bajo el reiterado enunciado del principio de “igualdad” adquieren contenidos difusos en las expresiones de integración y globalización.

La idea de integración regional comunitaria supone necesariamente el principio de agregación. Es decir la sumatoria de individualidades que conforman una comunidad. Sin embargo en la medida en que se intentan superar los obstáculos para alcanzar la unificación del espacio económico, parecería que la posibilidad de sostener un espacio social común se ve entorpecida desde el momento mismo en que se concibe la idea de integración.

Sin embargo la proyección de un espacio económico integrado es imposible de consolidar si no está presente la identificación social. Sería una paradoja, y por cierto lo es, advertir en los Estados integrados, circunstancias de desintegración, de discriminación, y de desigualdades sociales.

Los intentos de integración manifestados a través de una serie de acuerdos intercontinentales o interregionales firmados entre países latinoamericanos en las últimas décadas, nos lleva a reflexionar, acerca de la existencia o no de cierta intencionalidad en lo que respecta a la cuestión social, especialmente en lo referido a los desplazamientos demográficos, ya que en el marco de los tratados que tienden a consolidar una voluntad agregacionista en la llamada integración comunitaria, no se vislumbra esta temática como preocupación prioritaria¹.

* Doctora en Derecho Social, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Profesora de Historia Constitucional de la Facultad de Derecho e Investigadora del Consejo de Investigaciones de la Universidad Nacional de Rosario.

¹ Exclusión de la integración. Temas pendientes para la reactivación del MERCOSUR, con referato, en Derecho de la Integración n° 13, Universidad Nacional de Rosario, Facultad de Derecho, Centro de Estudios Comunitarios, Rosario, 2003, págs. 54 a 58.

En Argentina, a partir de mediados del siglo XX, una nueva modalidad se hizo presente en el escenario demográfico, implementada alternadamente durante los gobiernos democráticos para regularizar la situación de ilegalidad del ingreso y permanencia de los cupos migrantes, especialmente de los fronterizos, producto de la restricción de la inmigración limítrofe durante los gobiernos de facto. Nos referimos al sistema de amnistías². Con ello se reinició el intento de alcanzar un cierto grado de permisividad con respecto a la libre circulación de personas, postulado implícito en el Tratado fundacional del MERCOSUR y afirmado recientemente en la XXIII Cumbre.

A través de la evolución en la normativa jurídica migratoria argentina, se observa una quiebra constante en los objetivos fundamentales y en la metodología aplicada, relacionada directamente con los vaivenes de la política institucional y además un brusco fraccionamiento de las legislaciones acorde con los procesos de cambios en los modelos económicos implementados.

Creemos necesario que en la actualidad en que no sólo nuestro país, sino también los otros socios del MERCOSUR logran avanzar en el equilibrio económico institucional es imperativo efectuar la tan postergada compatibilización o armonización de sus legislaciones vigentes en la temática migratoria.

Pero esta normatividad debe estar sustentada por la realidad material. No deben soslayarse, no deben silenciarse, aquellos problemas que están latentes en cuanto a la desprotección jurídica y a la exclusión de sectores poblacionales que por el hecho de ser indocumentados, provenientes de los pasos fronterizos, sufren el enigma de la explotación laboral y la discriminación social.

Las áreas fronterizas requieren un tratamiento profundo, porque en ese espacio interactúan cuestiones sociales, económicas y culturales amparadas en el origen del concepto frontera, que encierra el significado de separación. Por lo tanto la interacción demográfica en dichas regiones acusa lo que podríamos denominar “el pecado originario”, es decir la justificación de la diferencia —que realmente existe pero no se intenta superar—

² Tal el caso del régimen de amnistía de 1974 para intentar superar el decaimiento de los índices demográficos en miras al fomento del desarrollo de ciertas industrias que generarían un elevado porcentual de puestos de trabajos como así también de adherir a un postulado vigente ya en Latinoamérica, el de la integración.

entre el “yo” y los “otros”, en vez de pensar en un “nosotros” que evitaría sin dudas las actitudes de intolerancia social, de discriminación y exclusión.

Frecuentemente se puede advertir esta tipología de distanciamiento entre los habitantes locales del lugar primario de contacto, a nivel ocupacional o laboral. Los contingentes migrantes suelen cruzar la frontera en forma espontánea, sin la información necesaria y lo que es peor en muchos casos sometidos a la trata fronteriza. Esta cuestión no es nueva ni propia de nuestra región sino que está contemplada en la agenda internacional en materia de derechos humanos como uno de los retos más graves.

La Convención de la ONU contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos, se refiere al tráfico o trata de personas como el reclutamiento, transporte, encubrimiento o recepción de personas, por medio del uso de amenazas, de la fuerza u otra forma de coacción. En cuanto a los beneficiados económicamente por esta tipología ilegal de “comercio” la Convención pretende la imposición de sanciones por violación grave a los derechos humanos.

La cuestión principal que motiva la implementación de estas redes es la indocumentación. Problema que podría ser superado con una férrea voluntad y una actitud definida de los entes gubernamentales y de los organismos comunitarios creados al efecto o a crearse. El temor a ser descubiertos y expulsados o el miedo a represalias, lleva a estos inmigrantes a una situación de marginalidad y sumisión que los convierte fácilmente en presas explotables por parte de grupos o personas que también actúan en la clandestinidad aprovechándose de su precaria situación jurídica.

Varios son los organismos que intervienen activamente en el tema acerca de las redes de inmigración clandestina: OIM, ACNUR, OSCE, entre otros.

Amnistía Internacional recomendó este año al bloque del MERCOSUR que considere los derechos humanos como un eje principal de su Agenda Social, especialmente acuerdos migratorios que garanticen la igualdad laboral y el respeto a los tratados internacionales vigentes. También acciones contra la discriminación y malos tratos.

En el ámbito europeo, la preocupación por el aumento de la inmigración ilegal en sus dos consecuentes vertientes: el desarrollo de redes de pasadores de fronteras que actúan por razones distintas a las humanitarias y la explotación de extranjeros en el marco de la

trata de seres humanos, ha llevado a adoptar medidas al respecto. En 1989 el Parlamento Europeo expidió una Resolución contra la prostitución y el comercio de seres humanos, solicitando a los Estados miembros las garantías necesarias para que las personas afectadas pudieran efectuar la denuncia sin el temor a la expulsión inmediata³, en 1993 lo hizo con respecto a la trata de mujeres instando a combatir la inmigración clandestina protegiéndolas como testigos⁴. En otra Resolución de 1996 sobre la trata de persona, se aprueban medidas que ante la denuncia de los explotadores se debía proceder a garantizar el derecho de constituirse en parte civil, expidiéndoles un permiso de residencia temporal por motivos humanitarios y una protección como testigo durante y después del juicio⁵.

En una Comunicación, la Comisión presentó en 1998 medidas para combatir la trata de mujeres, otorgándole especial importancia a la interacción por una parte de la necesidad de una política de inmigración adaptándose a la situación de las víctimas de la trata y por otra, la cuestión de incrementar la capacidad de los tribunales para condenar a los traficantes⁶.

La Comisión elaboró una propuesta de directiva del Consejo, por la que se pretende avanzar contra este tipo ilícito de redes: sobre la expedición de un permiso de residencia de corta duración a las víctimas de la ayuda a la inmigración ilegal o de la trata de seres humanos que cooperen con las autoridades competentes.

Pero en algunos casos, el problema sufre de una agudización creciente ya que, por ejemplo en nuestro país, por lo general se criminaliza o se procesa, y en muchos casos se expulsa, a quienes son víctimas de ese fenómeno de trata transfronteriza —trabajadores indocumentados o migrantes irregulares— mientras que no se acciona directamente sobre aquellos que los convierten en víctimas de un delito, probablemente mayor.

En el ámbito educativo también se pueden observar situaciones de exclusión y de discriminación hacia los alumnos que provienen del otro lado de la frontera ya sea en forma periódica o asentados definitivamente.

³ Parlamento Europeo, Resolución A2-52/89, DO C 120 de 16 de mayo 1989, p.352 y ss.

⁴ Parlamento Europeo, Resolución B3-1264, 1283, 1309/93, 16 setiembre 1993. DO C 268 de 4 de octubre 1993, p.141 y ss.

⁵ Parlamento Europeo, Resolución A4-0326/95, 18 de enero 1996, DO C 032 de 5 de febrero de 1996, p. 88 y ss.

⁶ COM (1998) 726, de 9 de diciembre de 1998.

Por otra parte la situación social de esos mismos inmigrantes debe ser seguida por un análisis pormenorizado donde no sólo se los visualice en los pasos fronterizos, sino que su seguimiento tenga en cuenta la trayectoria del desplazamiento en la búsqueda de una inserción laboral, en el proceso educativo, en la asistencialidad en el campo de la salud, su acercamiento a organismos sociales, religiosos y políticos, la práctica y mantenimiento de tradiciones y costumbres propias de los grupos migrantes, poniendo en práctica una metodología integrada en cuanto a la indagación, descripción y valoración de cada uno de los items mencionados. El peligro que entraña el desconocimiento acerca de la heterogeneidad mental y cultural de estos pueblos lleva a limitar y obstaculizar el proceso de integración.

Muchas y variadas son las denuncias que se presentan ante los Consulados de origen y en las Defensorías del pueblo. Sin embargo el distanciamiento y el accionar de los funcionarios de migraciones que en vez de intentar aplicar una ágil y simple tramitación de la residencia, actúan burocrática y coercitivamente, en busca de una expulsión inmediata, erigiéndose en obstáculo insalvable para aquellos que sufren un tratamiento diferenciado al momento de insertarse en el nuevo medio social y laboral, mientras que su participación se ve favorecida en los momentos electorales donde se les promete y en algunos casos se les consigue la documentación requerida.

Por lo tanto creemos que es de imperiosa necesidad implementar mecanismos y herramientas fundamentales para equilibrar e integrar los derechos humanos de los habitantes de una región a través de proyectos políticos y de un amplio marco normativo, para evitar la “comercialización humana” de la trata transfronteriza y la exclusión y discriminación de los inmigrantes en el “espacio social” que debe contenerlos ante los procesos de integración comunitaria. Asimismo creemos necesario que exista un ámbito de colaboración intergubernamental que se ocupe específicamente de la movilidad y la migración, dedicado a aunar esfuerzos, aplicar recursos y especialmente debatir en base a las experiencias propias acerca de la problemática migratoria, y no como en el caso del MERCOSUR en el que estas cuestiones se atienden en el marco del Sub Grupo dedicado a la faz laboral.

A partir de esta necesidad, creemos que el punto de partida para poner en práctica la intencionalidad de los países que forman parte del MERCOSUR, podría estar vinculado con algunas de las disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Trabajadores migratorios como así también de las disposiciones de la Unión Europea, para generar una propuesta que posibilite la atomización del perverso sistema de trata de personas en las zonas fronterizas y en los lugares de destino final para el migrante, en la región mercosureña:

Difundir información precisa de las condiciones de ingreso a cada uno de los Estados parte y en lo posible un acercamiento o armonización legislativa entre ellos con miras a la libre circulación de personas, de inserción laboral, de asistencia y educación.

Efectuar una atenta observación en las zonas fronterizas y de destino final, por parte de los Estados y Estados integrados, para evitar las condiciones de vida y trabajo inhumanas e impedir malos tratos físicos, sexuales y degradantes por los traficantes de personas.

Generar normativas comunes a tal fin que penalicen el tráfico humano

Garantizar protección jurídica contra todo tipo de violencia, daños corporales, amenazas o intimidaciones por parte de funcionarios, particulares, grupos e instituciones

Contrarrestar las migraciones clandestinas con un ágil mecanismo de obtención temporaria de la residencia

En la medida en que se afirma la economía de mercado, en que se unifican los espacios comunes, se advierte un incremento y profundización de la brecha social. La integración de los esquemas sociales y culturales no puede responder a un impulso netamente económico. Las sociedades y las culturas únicamente pueden integrarse en un proceso evolutivo donde se acercan las identidades particulares. Y si analizamos detenidamente la realidad actual signada por las uniones económicas, podemos advertir la profundización del fenómeno de aislamiento entre los actores sociales.

Aquellos que poseen menores recursos, los que han acusado una postergación creciente en sus espacios locales, no puede internalizar que enunciados de integración

reflejen actitudes de desintegración. Se sienten excluidos, expulsados del nuevo sistema en la medida en que no logran insertarse en el engranaje de la economía globalizada.

Por otra parte los de mayores recursos, también se aíslan, concentrándose fieles a un valor utilitario sostenido por la economía de mercado. Así pues, todas sus actitudes son de repliegue. Un ejemplo basta para escenificar tal realidad. Simbólicamente, la diferenciación se ve reflejada en las construcciones de estructuras habitacionales cerradas, amuralladas, rémora de viejos castillos feudales bajo el nuevo concepto de “barrios cerrados” o comúnmente denominados “country” donde comparten entre sus pares un entorno desagregado de la realidad social de la región o localidad, conteniendo en estos lugares unidades educativas, servicios sanitarios y espacios de recreación, que excluyen a los otros actores sociales.

Y lo que es más grave, el valor humano, ha entrado en crisis y ha sufrido una profunda mutación, ya no se considera al hombre en su humanidad integral, sino, que ha pasado a convertirse en un recurso. Es decir que ya no nos referimos a él como ser humano sino como recurso humano. Esto se puede advertir en los tratados y normas de los procesos de integración económica.

Dichas transformaciones hacen peligrar y llegan a cercenar los principios de igualdad, libertad, equidad, tan caros al hombre, al momento de poner en práctica el proceso de integración que pretende llamarse comunitario.

Es pues en base a esta acuciante realidad vivenciada especialmente por la América Latina y en particular por los Estados parte del MERCOSUR, en que la sociedad integrada debe reflexionar y comprometerse a la tarea de construcción de un espacio social real, con justicia, que la contenga, donde la expulsión, la discriminación, la exclusión no se conviertan en el factor fundamental de la integración económica.

Quizás, a través de estas reflexiones, no podamos encontrar respuestas o soluciones prácticas y eficaces a tal problemática. Pero a partir de los interrogantes que se puedan plantear surgirán otros nuevos. Y así, en la medida que no perdamos la capacidad de cuestionar, de debatir, de dialogar, la cuestión social estará presente y por el solo hecho de estar presente podremos hacer, podremos crear dicho espacio.

Nuestra región presenta un panorama económico sumamente crítico y con ello se arrastra y agudiza la problemática. El intento mercosureño de integración entró en crisis en los albores del nuevo milenio y las recetas aplicadas para superar dicha crisis no responden a un proyecto planificado, ordenado y organizado. Las causas de la misma, a nivel regional, son múltiples y diversas. Confluyen en ellas, en mayor o menor medida: el agotamiento de modelos económicos variables donde oscilan desacertadas alternancias políticas de subsidios con aperturismos de intercambios. Los mecanismos que se advierten en estos esquemas provocan un deterioro creciente en la calidad de vida de los habitantes de la región. Basta mencionar medidas de ajustes con alto costo social, incremento del gasto público, crecimiento desmedido de la deuda externa, retracción de las inversiones constructivas y desaceleración en el desarrollo productivo.

Por lo general, la abultada deuda externa y el pago de sus servicios constituyen para estos países una carga onerosa, obstaculizando la generación de recursos destinados a promover el desarrollo, atender programas sociales, y en definitiva, elevar el nivel de vida de los habitantes de la región integrada sin discriminación.

Pese a las variaciones y retrocesos económicos que se advierten en los Estados parte y asociados del MERCOSUR, es imprescindible la toma de conciencia de tal problemática, ante la necesidad de efectuar transformaciones de fondo en el campo de la producción y de las relaciones laborales ante la perentoriedad de adecuar la región al nuevo orden económico mundial. Es necesario armonizar industria, agricultura, mercado interno con mercado externo; Estado con agentes privados; planificación con mercado; crecimiento y desarrollo con equidad social e integración con no discriminación.

El desarrollo se sustenta en el crecimiento económico a partir de una transformación profunda en la producción que permita conjugar políticas sociales igualitarias en cuestión de empleo, población, salud, educación y oportunidades en general, asegurando la igualdad social en un contexto político de democracia y de respeto a los derechos fundamentales de todos los habitantes de la región.

El MERCOSUR continúa en crisis. En esa crisis se conjugan diversas motivaciones, de las que no son ajenas la intencionalidad manifiesta de Estados Unidos de imponer a nivel continental el ALCA y la debilidad latinoamericana de afirmar la integración

subregional. La incorporación de nuevos socios, parecería no llevar implícito la solución a tal problemática. Es más, quizás lleve el germen de un enfrentamiento en la región más abierto y más agudo, representado por la disconformidad y la ambivalencia de pertenecer a un bloque determinado o de continuar con una política económica propiciada por el país del Norte al ofrecer a los posibles disidentes todo tipo de Acuerdos bilaterales de libre comercio.

Es decir que la crisis del MERCOSUR sin duda es económica, es arancelaria, pero a ello se le suma una materia pendiente que deberá redefinir, objetivando la erradicación de la impunidad, la inequidad, la discriminación. Deberá emprender el camino de la *reeducción social*, la consolidación del *espacio social*, para consagrar el postulado fundamental del Tratado de Asunción que concibe el mercado común en un *proceso de desarrollo económico con justicia social*, principios que fueron reiterados en la Declaración socio laboral del MERCOSUR por los Jefes de Estado de los países que lo componen.