



IMAGINARIOS SOBRE LOS DERECHOS HUMANOS DE MIGRANTES INTERNACIONALES EN EL SISTEMA JUDICIAL: ALGUNOS LÍMITES AL PRINCIPIO DE UNIVERSALIDAD EN EL CASO DE ARGENTINA

IMAGINARY ON INTERNATIONAL
MIGRANTS' HUMAN RIGHTS IN THE
LEGAL SYSTEM: SOME LIMITATIONS TO
THE PRINCIPLE OF UNIVERSALITY IN THE
CASE OF ARGENTINA

IMAGINÁRIOS SOBRE OS DIREITOS
HUMANOS DE IMIGRANTES
INTERNACIONAIS NO SISTEMA
JUDICIAL: ALGUNS LIMITES SOBRE O
PRINCÍPIO DA UNIVERSALIDADE, NO
CASO DA ARGENTINA.

ANAHÍ PATRICIA GONZÁLEZ*

Resumen

El objetivo del estudio ha sido analizar las representaciones sociales de miembros del sistema judicial acerca de los derechos humanos de migrantes internacionales que llegaron a Argentina a partir de la segunda mitad del siglo XX. La estrategia metodológica empleada ha sido de carácter cualitativa, se realizaron entrevistas semiestructuradas a miembros de la institución judicial del área metropolitana de Buenos Aires. Las entrevistas fueron desgrabadas de manera

* Socióloga egresada de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires (FCS/UBA). Magister en Investigación Social (FCS/UBA) y Doctora en Ciencias Sociales de la misma casa de estudios. Becaria Postdoctoral CONICET con sede en el Instituto de Investigaciones Gino Germani (IIGG/FCS/UBA). Docente de la Carrera de Sociología de la FCS/UBA. Ha publicado en eventos y revistas internacionales. De nacionalidad argentina.



textual y, luego, procesadas con criterios cualitativos, siguiendo la metodología de Strauss y Corbin (2002). En el presente artículo se analizan dos relevantes dimensiones: los derechos ciudadanos y las políticas migratorias. Entre los principales hallazgos se puede afirmar que prevalecen, en el discurso de los sujetos entrevistados, representaciones sociales negativas acerca de las personas extranjeras y su llegada al país. Si bien existe un gradiente de opiniones, en cuyos extremos se encuentran, por un lado, quienes sostienen la igualdad (formal) en el acceso a todos los derechos entre la población nativa y migrante y; por el otro, quienes plantean la prioridad en el acceso de los sujetos nativos a dichos derechos; la idea de universalidad, propia de una perspectiva de derechos humanos, se ve eclipsada frente a la posición de quienes consideran imprescindible el control de las migraciones, la restricción de la llegada de migrantes y el cierre de las fronteras nacionales.

Palabras clave: migrantes internacionales, derechos humanos, representaciones sociales, institución judicial.

Abstract

The purpose of this study is to analyze social representations of members of the legal system about human rights of international immigrants arrived to Argentina in the second half of 20th century. A qualitative methodological strategy was implemented; semistructured interviews to members of the legal institution of Buenos Aires metropolitan area were used. The interviews were transcribed and processed with qualitative criteria by implementing the Strauss and Corbin's (2002) methodology. This article analyses two relevant dimensions: citizens' rights and migration policies. Among the main findings in the discourse of the subjects interviewed, it can be said that negative social representations about foreign people and their arrival to the country prevail. Even though there is a gradient of opinions whose extremes meet. On the one hand, there are those affirming equality (formal) in the access to all rights for native and migrant population. On the other hand, there are those who propose the priority of access to these rights for native subjects. The principle of universality from a human rights perspective is dwarfed when compared to the position of those who consider the migration control, the restriction of the arrival of migrants, and the closure of national borders as essential.

Keywords: international migrants, human rights, social representations, judicial institution.

Resumo

O objetivo deste estudo foi analisar as representações sociais dos membros do judiciário sobre os direitos humanos dos imigrantes internacionais, que chegaram na Argentina a partir da segunda metade do século XX. A estratégia metodológica utilizada foi de caráter qualitativo, através de entrevistas semi estruturadas aos membros da instituição judicial da área metropolitana de Buenos Aires. As entrevistas foram gravadas na íntegra e, em seguida, processadas com critérios qualitativos, seguindo a metodologia de Strauss e Corbin (2002). Neste artigo analisar-se-a duas dimensões importantes: os direitos dos cidadãos e as políticas migratórias. Entre as principais conclusões, pode-se dizer que prevalecem no discurso das pessoas entrevistadas, representações sociais negativas sobre os estrangeiros e sua chegada ao país. Embora haja uma diferença de

opiniões, cujos extremos são, por um lado, os que argumentam igualdade (formalmente) no acesso de todos os direitos entre as populações nativas e os imigrantes, por outro lado, aqueles que consideram que as pessoas nativas de cada região tem um acesso prioritário a tais direitos, a ideia de universalidade, própria da perspectiva dos derechos humanos, é eclipsada pela posição daqueles que consideram como esenciales o controle da migração, restringindo a chegada de imigrantes e ao fechamento das fronteiras nacionais.

Palavras-chave: imigrantes internacionales, derechos humanos, representações sociais, instituição judicial.

Introducción

La cuestión de los derechos humanos en la región de América Latina presenta múltiples aristas a considerar. En el presente artículo interés abordar la temática en relación con las migraciones internacionales desde una perspectiva que considera que los imaginarios y las representaciones sociales que se construyen en el sistema judicial acerca de las personas migrantes, como sujetos titulares de derechos humanos, incide en el lugar en que es posicionado el ser extranjero dentro de la configuración social.

La relevancia del tema de las migraciones y la importancia de que exista una perspectiva de derechos humanos en relación con aquella, se vincula, asimismo, con las modificaciones que a nivel mundial y regional vienen produciéndose en el modo en que se estructuran las relaciones internacionales en lo político, económico y comercial. El desarrollo de la internacionalización de la economía y el despliegue de bloques económicos cuestionan la organización espacial y fronteriza tradicional. Frente a este escenario, la presencia de los sujetos que migran implica nuevos

aspectos a considerar ya que, a pesar del desarrollo de instrumentos que incluyen la problemática internacional, el reconocimiento y efectivo acceso a derechos de los migrantes pareciera que continúa dependiendo de las instancias locales, es decir, de los Estados nacionales; en consecuencia, lo que las sociedades receptoras y, fundamentalmente, aquellas personas que forman parte de las estructuras estatales piensan y se representan sobre las migraciones adquiere relevancia.

En el caso de Argentina, en el 2003, se ha sancionado una nueva ley migratoria que reemplazó a la denominada “Ley Videla”, herencia de la última dictadura militar. Ello supuso un avance sustancial al reconocimiento de los derechos humanos de migrantes en el país. A pesar de este progreso en lo normativo, es certero considerar que para que se concrete en un efectivo acceso a derechos de las poblaciones extranjeras deberían cambiarse prácticas e imaginarios históricamente construidos y arraigados acerca de las migraciones y los sujetos migrantes en el país. Teniendo presente esta dimensión, el artículo analiza las representaciones sociales que existen

en el sistema judicial respecto a los individuos migrantes como titulares de derechos. Los datos que se presentarán y analizarán en las siguientes páginas han sido producidos en el marco de un Proyecto UBACYT¹ con sede en el Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. En dicha investigación se realizaron 50 entrevistas a miembros del sistema judicial (jueces y juezas, personal de fiscalía, secretaría, prosecretaría) en el ámbito del área metropolitana de Buenos Aires durante los años 2011 al 2014.

El artículo se estructura del siguiente modo. Primero, se hacen algunas presiones respecto a la metodología empleada en la investigación cuya información se presenta en el artículo. Seguidamente, se realiza una breve contextualización respecto al fenómeno migratorio en Argentina. Luego, se analizan algunos de los resultados de la investigación citada, en el apartado titulado “¿Definición de ciudadanía restringida?” Posteriormente, bajo el título: “Políticas migratorias endurecidas”, se hace lo propio, en relación con el tema de la gestión migratoria. Por último, se presentan algunas palabras de cierre.

1 Título del proyecto: Diversidad etno-nacional y construcción de desigualdades en las instituciones escolar y judicial. Un desafío teórico-metodológico en el abordaje de los casos del AMBA y la provincia de Mendoza. (UBACyT - Programación Científica 2011-2014, dirigido por el Dr. Néstor Cohen).

Algunas consideraciones metodológicas

Cabe aclarar que existen diversos modos en que la problemática en cuestión puede ser estudiada. La elegida aquí es una de las posibles y, por tanto, no resulta excluyente de las demás como tampoco pretende agotar la temática.

De esta manera, el artículo analiza el material producido en el marco de un proyecto con sede en el Instituto de Investigaciones Gino Germani que empleó como herramienta analítica la categoría de representaciones sociales entendiéndolas como “recetas para el accionar” frente a la necesidad que tenemos todos los sujetos de saber a qué atenernos ante el entorno que nos rodea, así: “... Ellas nos orientan en la manera de designar y definir conjuntamente los diferentes aspectos de nuestra realidad diaria, en la manera de interpretarlos, influir sobre ellos y, en caso contrario, tomar una posición ante ellos y defenderla” (Jodelet, 1991, p. 203). No obstante, entendemos las representaciones sociales aquí analizadas en su contexto y en el marco de relaciones de poder y dominación de tipo asimétrico, es decir, consideramos quiénes son los sujetos y el rol que cumplen en las instituciones de las que forman parte. Esa perspectiva complejiza el análisis, ya que no se trata solo de meras *recetas para la acción*, sino que estas mismas están cargadas de sentido, que en los casos que analizamos aquí suponen muchas veces procesos de

construcción negativa y excluyente de los sujetos migrantes.

En el marco de la investigación (de la que se desprenden los resultados que son analizados en el artículo) las entrevistas fueron desgrabadas de manera textual y, luego, procesadas con criterios cualitativos, siguiendo la metodología de Strauss y Corbin (2002). De este modo, inicialmente se inició con una codificación abierta para estimular el descubrimiento de categorías, propiedades y dimensiones de análisis. Posteriormente, se realizó la codificación selectiva en la búsqueda de un proceso de reducción de categorías, facilitando el entrelazamiento de codificación-grillado, análisis de contenido de los discursos e interpretación de la información obtenida.

Tal como se mencionó en la introducción, la estrategia de abordaje escogida ha sido cualitativa. Asimismo, el análisis se basó en la mirada que miembros del poder judicial, construyen acerca de los sujetos extranjeros y el fenómeno migratorio. De este modo, la unidad de análisis de la investigación no han sido las personas migrantes sino las nativas, he ahí el desafío principal: quebrar en el plano discursivo, en el mayor grado posible, aquello que se considere *no decible* en relación con las poblaciones migrantes y sus derechos, sobre todo en una institución que plantea la igualdad de las personas como función de ser. A través de la técnica de entrevistas en profundidad, se aplicó una misma guía de pautas que procuró doblegar

el discurso “políticamente correcto” o, en palabras de Cea D’ Ancona (2005), evitar el “sesgo de deseabilidad social” que consiste en el interés del sujeto entrevistado de no decir algo que sea socialmente censurable y que, a consecuencia de ello, sea considerado una persona que discrimina². En este sentido, se ha escogido analizar dos dimensiones vinculadas a indicadores que Cea D’ Ancona (1999) sostiene que presentan menos “reactividad” en la respuesta: los derechos ciudadanos y las políticas migratorias.

Antes de ello, resulta pertinente presentar, a modo de contextualización, algunas líneas acerca del fenómeno de las migraciones en Argentina.

Acerca de las migraciones en Argentina: Contextualizando el fenómeno de las movilidades hacia el país

Siguiendo a Devoto (2003), podemos decir que la historia de las migraciones en Argentina comprende tres épocas: las migraciones tempranas, las de masas y las contemporáneas. Las primeras abarcan desde la época colonial, la Argentina independiente y hasta los años previos a 1880. Luego, a partir de 1881 hasta 1914 es cuando se señala la llegada masiva de los flujos migratorios alentados por la expansión económica fundamentalmente, al tiempo que se llevaban adelante políticas de promoción de la migración dada la necesidad

2 Sobre este tema puede consultarse la ponencia de Plotnik & González, 2012.

de mano de obra. En dicho período "... algo más de 4.200.000 personas arribaron a la Argentina. Entre ellos, los italianos eran alrededor de 2.000.000; los españoles, 1.400.000; los franceses 170.000; los rusos, 160.000" (Devoto, 2003, p. 247). Las características de las poblaciones extranjeras que llegaron en una y otra etapa no variaban sustancialmente. El criterio principal que indica la división de ambos periodos es su volumen numérico, ya que en ambos casos se trataba de migraciones eminentemente masculinas, de origen rural y en el que funcionaba el mecanismo de cadenas migratorias.

El "aluvión migratorio", al que hemos hecho referencia en la segunda etapa, es el que, en las entrevistas, reseñadas en el presente artículo, aparece nominado como "migraciones tradicionales". Estas migraciones, como veremos, son, en el imaginario social de quienes se consideran hoy sus descendientes y que conforman el poder judicial, reactualizadas de modo positivo, a pesar de que en el momento de su llegada no lo fueran. Recordemos que desde el Estado y las elites gobernantes de la época se promulgaba la llegada de sujetos extranjeros; pero de determinados orígenes, en especial, europeos del norte. Contrariamente, arribaron fundamentalmente, italianos y españoles, considerados "brutos", incivilizados" y que traían consigo ideologías contestatarias y peligrosas para el *status quo*, tales como el socialismo y el anarquismo (Costanzo, 2009; Terán, 2008).

Finalmente, la tercera fase refiere a las migraciones contemporáneas. Estas se caracterizan por el reemplazo de la llegada de migrantes de ultramar por el arribo de personas de los países de la región (Benencia, 2003). También cabe señalar la llegada, aunque en menor cantidad, de personas extranjeras de origen chino, coreano, taiwanés y japonés. De modo más reciente también puede incluirse el arribo de migrantes de origen africano, fundamentalmente senegaleses del África Subsahariana (Kleidermacher, 2012).

De todos modos, la migración limítrofe, si bien ha aumentado con el correr de las décadas, llegando a significar, a principios de la década de 1990, el 50 % del total de la población migrante en el país, los grupos extranjeros han representado históricamente menos del 4% del total de la población argentina (Benencia, 2003). A pesar de ello, en esa misma década mencionada, se produjo en Argentina una escalada de discursos xenófobos y estigmatizantes hacia migrantes. Se les culpaba por los males que aquejaban a la sociedad, tales como la desocupación, la inseguridad y ciertas enfermedades como el cólera, se reproducían en medios de comunicación, desde instancias gubernamentales, sindicatos y otros espacios sociales representaciones sociales discriminatorias hacia migrantes de los países vecinos. Este entramado discursivo, si bien se vio atemperado a partir de entrados los años 2000, y acompañado por una política proclive a la integración latinoamericana y la

sanción de una nueva ley migratoria en el 2004, no debiera engañarnos respecto a la existencia en la sociedad, tal vez menos evidente, de un discurso que acude a la culpabilización del sujeto migrante como chivo expiatorio y que fácilmente resurge con virulencia frente a determinados síntomas de crisis. Planteada así la materia, analizaremos los datos producidos en el marco del proyecto referenciado.

¿Definición de ciudadanía restringida?

Si bien los organismos, instrumentos y normativas internacionales no han dejado de desarrollarse e instalarse como instancias donde se disputan y discuten derechos, el sistema internacional de derechos humanos continúa estableciéndose a partir de un tipo de organización inter estatal. En este sentido, el criterio de ciudadanía vinculada a la pertenencia nacional pareciera persistir. A nivel de quienes forman parte de instancias locales de administración de justicia, las representaciones sociales se encuentran en sintonía con aquella asociación establecida históricamente entre derechos-ciudadanía-nacionalidad. Debido a esta situación es que los individuos migrantes resultan ser un sujeto “ideal” para la discusión acerca de los límites que esa ecuación supone al valor de la universalidad de los derechos humanos. Particularmente, en los resultados de la investigación presentados en estas páginas se evidencia un gradiente que incluye posturas que sostienen la igualdad (formal) en el

acceso de todos los derechos entre población nativa y migrante, aquellas que plantean la necesidad de establecer diferencias en el acceso entre unas y otras, aquellas que sostienen la importancia de que los Estados de origen de los sujetos migrantes paguen los “costos” que suponen el uso que sus ciudadanos y ciudadanas hacen de los servicios de salud y educación, por ejemplo, y finalmente, aquellas que sostienen que la prioridad en el acceso debe ser de los grupos nativos. Veamos algunos de los tramos discursivos al respecto:

... yo creo que a tenor de lo que dice la Constitución, todo habitante tiene derecho a ser atendido y en este caso dudo que haya que hacer diferencias. (Juez, 30 años en el sistema judicial)

... yo pienso que primero el país le tiene que dar prioridad, todos los derechos y accesos a los ciudadanos nacidos en él. Una vez que cumple eso bueno, podés dar acceso a los limítrofes. ... Sé efectivamente que gente de países limítrofes viene a Argentina a hacerse atender porque en algunos hospitales, no en todos, pero en algunos hospitales, Argentina brinda un muy buen servicio; y tenemos muy buenos médicos. Entonces se sabe que vienen extranjeros a atenderse acá. También se sabe que hay muchos argentinos que se les dificulta, por más que el acceso sea gratis, se les dificulta, que no consiguen turnos... y bueno, si a un argentino le tardan un mes en darle un turno que es urgente y resulta que hay cien bolivianos que están antes,

me parece que no corresponde ¿Por qué Argentina tiene que brindar un servicio que no lo brinda Bolivia, por ejemplo? ¿Por qué nosotros tenemos que estar sustentando lo que no hacen tampoco los países de al lado? (Secretaria, 20 años en el sistema judicial)

Yo creo que, primeramente, debería haber un control de migraciones. Debería haber, digamos, tendría que ser más estricto el control de migraciones. Yo creo que, una vez que haya control, se debería, por ahí sí, implementar. Pero, me parece que si el Estado ni siquiera le está dando importancia a la pobreza del argentino, menos va a poder hacer por el extranjero. (Prosecretaria, 18 años en el sistema judicial)

Por un lado, vemos en las entrevistas la alusión a la igualdad “formal” ante la ley que todas las personas tendrían al encontrarse en el mismo territorio nacional. Un reparo que resulta importante hacer aquí es que las manifestaciones emitidas han sido hechas en una situación de la entrevista, de modo que las mismas deben enmarcarse, como lo advirtiéramos en el apartado metodológico, en un contexto en el que puede incidir lo que Cea D’Ancona (1999, p. 87-111) cataloga como el “sesgo de deseabilidad social”, es decir, aquel que refiere al interés del sujeto entrevistado de no decir algo que socialmente sea reprochable o censurable y a consecuencia de ello, ser considerado como discriminador (Plotnik y González, 2012). No obstante, sí puede decirse que las referencias a la condición de

igualdad que realizan remiten fundamentalmente a una definición “formal” de igualdad ante la ley, no profundizando en otro tipo de igualdad, como pudiera ser las definiciones de “igualdad estructural” o de “igualdad como no exclusión”. Al respecto, Roberto Saba (2005, p. 138) sostiene que:

...el principio de igualdad ante la ley, entendido como “no discriminación”, tiene su raíz en una versión individualista de la igualdad. Esta versión se vincula, por un lado, con una visión descontextualizada de la situación de cada individuo, como contraria a una visión “sociológica” o contextualizada de una realidad social más amplia que contempla la pertenencia de ese individuo a un grupo que se encuentra sometido a ciertos tratos o prácticas sociales como consecuencia de ser ese grupo.

Al mismo tiempo, en los discursos de las entrevistas subyace la idea de la “competencia” que los grupos migrantes suponen para los nativos en el acceso a servicios como la salud o a puestos de trabajo. De esta manera, se establece una puja de intereses entre unos y otros. En dicho conflicto se homologa la pertenencia nacional a la pertenencia ciudadana y, con ello, se legitima la exigencia de los grupos nativos hacia el Estado Nacional en tanto garante y resguardo de lo que estos últimos consideran como derechos propios a partir de la pertenencia a una misma comunidad nacional/territorial.

...creo que esto tiene mucho que ver también con que tenemos un Estado, me parece que no es un Estado nacionalista, no es un Estado que proteja justamente, sus instituciones ¿no? y obviamente a la población argentina, un Estado que no cuida el ingreso de extranjeros, no hay recaudos ni limitaciones al ingreso de extranjero... (Secretaria 13 años en el Sistema Judicial)

...tiene que pedir más requisitos para que ingresen, cerciorarse que vienen a trabajar, en qué condiciones van a trabajar, si es que vienen a quedarse, eso lo tiene que regular el Estado lo tiene que regular y no lo regula, hoy en día entra cualquiera acá, y cualquiera tiene un trabajo en negro y eso es lo que regula y provoca que el argentino esté sin trabajo porque el empleador evalúa por ahí, entre tomar a un boliviano que te cobra 10 pesos la hora en un trabajo, a lo que debería cobrar por reglamentación argentina una persona común. (Secretaria, 5 años del sistema judicial)

Primero que lo que me parece más importante a mí, es que el Estado se ocupe de los argentinos. Me parece que hay mucha pobreza en Argentina, me parece que hay mucha pobreza en el norte, en Chaco, Formosa, Jujuy. Me parece que hay muchísima pobreza de argentinos. Y me parece que al contrario, que es demasiado flexible quizás la apertura que hay hacia los países limítrofes, como Bolivia, Paraguay. Acá tenemos demasiada mano de obra... yo me construí una casa,

por ejemplo, y todos los obreros que trabajaban en la construcción eran paraguayos, todos. Entonces claro, uno desde ese punto de vista dice “¿Y los argentinos que no tienen trabajo? o sea no es que yo los rechace y sea xenófoba, no. Pero es como que yo veo que en Argentina también hace falta trabajo y hay mucha pobreza. ¿Entonces, por qué tenemos que estar recibiendo y dándoles trabajo a tanto boliviano y paraguayo, no? (Secretaria, 15 años en el sistema judicial)

Ahora bien, diversas investigaciones en Argentina³ han demostrado que la presencia de migrantes no ha incidido históricamente de modo significativo en los niveles de desempleo y que han sido otras las causas, fundamentalmente de índole estructural, consecuencia de políticas económicas regresivas, las que los han generado; sin embargo, discursos que culpan a los grupos migrantes (fomentados muchas veces desde instancias “oficiales”⁴) han calado en el conocimiento común y, como vemos, persisten aun hoy. Asimismo, la figura de migrante como “chivo expiatorio” ha estado presente en innumerables sociedades que atraviesan crisis económicas o sociales. En fin, los imaginarios acerca de migrantes

3 Al respecto, ver Enrique Oteiza, Susana Novick y Roberto Aruj (2000).

4 Discursos de personal funcionario, durante la presidencia de Menem (1989-1999), que sostenía que los niveles de desocupación se debían a la llegada de inmigrantes de países limítrofes, como así también las campañas con afiches de sindicatos que publicitaban la misma idea formaban parte de los imaginarios que se reproducían en dicha época.

como entes “invasores”, “usurpadores”, “peligrosos”, “molestos”, etc. se articulan conformando (con elementos del pasado histórico y reciente) un entramado de representaciones sociales que inciden en la configuración de la relación que se establece entre los grupos extranjeros y los miembros de la sociedad receptora. Ahora bien, pensar a los sujetos migrantes en estos términos dificulta asumir una concepción universal de los derechos humanos, ya que considerar que la persona extranjera no es un sujeto “merecedor” de determinados derechos en igualdad con la nativa resulta ser el primer eslabón de una cadena de elaboraciones simbólicas que -dependiendo de factores coyunturales- coadyuvan en la construcción de la idea de una “estratificación” en el merecimiento de derechos. Particularmente, los sujetos entrevistados pertenecen a una institución encargada de administrar el acceso a derechos, de allí la mayor gravedad que adquiere este tipo de manifestaciones.

Precisamente, porque somos los que tenemos que tener primer cobija del Estado y después, por supuesto que los demás sí, pero pasa en todos lados del mundo, creo que por reciprocidad, si vas a España y te querés hacer atender en el hospital si no tenés la tarjeta social porque no pagas impuestos, no te van a atender y si vas a cualquier otro país, pasa lo mismo, estamos hablando de países del primer mundo, y si vas a Bolivia, Paraguay, cualquiera, va a pasar lo mismo, pero acá por ejemplo, vas a un hospital y van personas de

diferentes partes de Latinoamérica a atenderse y porque es gratuito y porque ni siquiera demuestran que viven acá. (Fiscal, 10 años en el sistema judicial)

De este modo, las fronteras que se establecen son “simbólicas”, pero también, como veremos, “materiales.” La permanencia en el espacio territorial de modo continuo se torna una condición que el sujeto migrante debe no solo cumplir sino también probar. De esta manera, las fronteras se interiorizan, marcan y desmarcan a los sujetos migrantes en relación con los lugares que sí tienen derecho a ocupar y a los cuales no deben acceder. En cierto modo, se trata de relaciones de poder de tipo excluyentes, entendiendo que el acto de excluir implica el establecimiento de relaciones de dominación donde “el sujeto excluido es un sujeto vulnerable y limitado en sus posibilidades de participación social, política y económica. Excluirlo es coartarlo como sujeto libre, con derechos y obligaciones” (Cohen, 2009, p. 55).

En este sentido, definir al “otro migrante” responde a la necesidad de ordenar para luego poder aplicar criterios de exclusión e inclusión. No obstante, ello no implica que no aparezcan ambigüedades y contradicciones en dicho proceso de exclusión porque “...el rótulo extranjero hace algo más que levantar fronteras, distribuir y clasificar a personas y establecer límites o barreras espaciales y calificaciones conceptuales. El término extranjero no es sólo un término denso,

e incluso ambiguo, sino que está siempre cargado de pasión” (Santamaría, 2002, p. 57). Esa matriz *pasional*, con la que es interpretada la cuestión migratoria y la presencia de los grupos extranjeros en la comunidad nacional, que esperamos pueda evidenciarse en los tramos de entrevistas escogidos para el presente artículo, se muestra también no solo en los modos como se construye, desde las representaciones sociales, a la imagen de la otredad migrante sino también en las sugerencias y exigencias que los sujetos entrevistados manifiestan al momento de pautar ese orden con acciones concretas, tales como la regulación y gestión de los flujos migratorios en el marco del diseño de políticas migratorias.

Políticas migratorias endurecidas

Una segunda dimensión de análisis que posibilita conocer cuáles son las percepciones respecto al alcance del principio de universalidad de los derechos humanos en la institución judicial, en relación con las personas migrantes es, sin duda, la que refiere a la política migratoria “anhelada” por quienes forman parte de dicha institución. No obstante, antes de analizar este aspecto haremos un paréntesis con el fin de comentar de manera somera el marco normativo que ha imperado en materia de migraciones en el país, ya que la herramienta por excelencia, aunque no la única, con la que cuentan los Estados para definir la política migratoria son las leyes. Asimismo, las leyes permiten a los estados calificar y clasificar a su población (Pacecca, 2001).

En este sentido, el Estado argentino ya en su ley máxima, la Constitución Nacional de 1853, establece en su artículo 20 que los sujetos extranjeros gozarían de todos los derechos civiles de la ciudadanía pudiendo ejercer su profesión o actividad económica. Ello, claro está, en consonancia con lo que hemos dicho anteriormente respecto al fomento de la migración, dada la necesidad de fuerza de trabajo a consecuencia de la expansión económica del país. La referencia al reconocimiento de los derechos civiles se vinculaba a la creencia de la necesidad del desarrollo de sujetos libres económicamente, es decir, de individuos en sentido liberal del término, no se reconocen igualmente los derechos políticos de los grupos extranjeros. También se evidenciará en la Constitución lo que se dijo en páginas anteriores respecto a la preferencia por el arribo de la migración de origen europeo, así en el artículo 25 puede leerse que: “El gobierno federal fomentará la inmigración europea; y no podrá restringir, imitar ni gravar con impuesto alguno la entrada en territorio argentino de los extranjeros que traigan por objeto labrar la tierra, mejorar la industria e introducir y enseñar las ciencias”.

El siguiente hito normativo lo constituye la ley 817 de Inmigración y Colonización de 1876. Conocida como “Ley Avellaneda”, seguirá los lineamientos de la Constitución del 53. De esta manera, hacia fines del siglo XIX:

...la “cuestión migratoria” estaba tramada en una discusión más amplia cuyo eje central era la búsqueda de mecanismos e instrumentos que aceleraran el progreso económico y social y promovieran el tránsito de la barbarie a la civilización. (...) Y en esta tarea, el papel destinado a los extranjeros no era menor: inmigración, colonización y civilización iban de la mano. Se esperaba que los inmigrantes europeos –puesto que en ellos se pensaba, con prioridad en los ingleses, suizos, franceses y alemanes- colonizaran el campo, intensificaran la producción y contribuyeran al aumento de los saldos exportables; que estabilizarán políticamente la campaña mediante la presencia de población sin lealtades facciosas (esto pensado en relación al caudillismo); y que mediante el trasvasamiento racial garantizase la difusión de la civilización... (Pacecca, 2001, p. 6)

Entrado el siglo XX dos leyes, la de Residencia (1902) y de Defensa Social (1910), serán las últimas que se sancionarán vía Parlamento por muchos años. Estas dos leyes implicarán una denotada actitud criminalizadora a sectores socialistas y anarquistas de origen italiano y español fundamentalmente. Ambas leyes establecían la pena de expulsión para estos grupos extranjeros etiquetados como “peligrosos” para el orden social y fundamentalmente para el incipiente desarrollo productivo de las fábricas y la ciudad, dada la “importación” de ideas y experiencias de luchas obreras de sus países de procedencia.

En el periodo de 1930-1945, se suceden una serie de leyes que fortalecen la tendencia a una política migratoria contraria a la de “puertas abiertas” que promulgaba la Constitución del 53. Es el periodo en que hace su “aparición” la migración latinoamericana como un asunto con suficiente importancia como para ser objeto de gestión por parte del Estado empezando a ser visibilizada, a pesar de haber estado presente desde los comienzos de la delimitación de las fronteras nacionales, como mano de obra competidora de la nacional. Pausadamente, desde los años 1930 hasta 1970, frente a la disminución del ingreso de migrantes de ultramar y, en proporción, el aumento de los limítrofes, se toman una serie de medidas tendientes al control de los grupos extranjeros, a la persecución de migrantes irregulares otorgándoseles además funciones de policía migratoria a la Dirección Nacional de Migraciones, gendarmería, prefectura y policía federal.

Finalmente, este proceso de endurecimiento de la legislación migratoria se verá consagrada con la sanción de la Ley Videla en 1981. Resultante de un decreto durante la Dictadura Militar, se hallaba atravesada por la Doctrina de Seguridad Nacional, la cual permeaba todas las decisiones gubernamentales de la época, y se traducía en materia migratoria en medidas restrictivas para grupos migrantes, fundamentalmente limítrofes, considerados dentro de los “sospechosos” contra el orden nacional. De este modo, se establecía que cualquier fuerza represiva podía detener

a migrantes que no tuvieran documentación sin intervención judicial. También se establecían diferencias en el reconocimiento y acceso a derechos tales como la salud y la educación, vinculándolos con la condición de regularidad o irregularidad de la persona extranjera en el país. Este entramado institucional y legal en relación con las migraciones ubicaba al sujeto migrante en una situación de evidente vulnerabilidad y exclusión.

En el año 2003 se reemplaza la “Ley Videla” por la Ley 25871. Esta última significó un avance sustancial en el reconocimiento formal de los derechos de migrantes internacionales. El texto de la ley implicó, según sus entes impulsores, un cambio de paradigma en el modo de entender las migraciones, ahora atravesado por un enfoque de derechos humanos. Así, se considera la migración como un derecho humano, se incluye el principio de no discriminación, el de *pro homine* y se garantiza la reunificación familiar (Ceriani, 2012).

También se reconoce la igualdad entre personas nativas y extranjeras en el acceso a derechos tales como la educación, salud, justicia, etc. Asimismo, se incorpora al poder judicial en los procesos de expulsión de migrantes, quienes tendrían el derecho a recibir asistencia jurídica, con el debido procedimiento, antes de la expulsión. Considerando que la ley recién en el 2010 fue reglamentada, aún no podemos realizar un balance acabado del éxito que la normativa ha tenido. No obstante, a

partir de lo que algunos diagnósticos así como entrevistas que he realizado a personal defensor oficial que interviene en casos de expulsiones de migrantes, la implementación de la ley se ha encontrado con una serie de obstáculos, solo por mencionar algunos: la reticencia de centros de salud para la atención de migrantes sin documentación, la pluralidad y contradictorias disposiciones provinciales que contradicen en muchos casos lo estipulado por la ley migratoria, la aplicación de la normativa anterior en zonas de frontera, así como también el desconocimiento de funcionarios y funcionarias, personal estatal y, en ocasiones, los propios grupos extranjeros acerca de los derechos amparados por la ley actual que se vincula, además, con dificultades para su divulgación, entre otras.

Continuando con el análisis de las entrevistas, y en vinculación con los obstáculos que la ley 25871 encuentra en su implementación, aunque ya a nivel de las resistencias que desde los imaginarios pudieran existir, podemos afirmar, sin riesgos a equivocarnos, que los miembros del poder judicial consultados coinciden en la necesidad de que el Estado endurezca las políticas de ingreso y permanencia de personas extranjeras. Dicha necesidad, descrita como urgente e imperiosa, responde, desde la perspectiva de los sujetos entrevistados, a motivos tales como: los altos niveles de desempleo, la crisis educativa y sanitaria, la pobreza de los grupos nativos y los altos niveles de inseguridad que conlleva la entrada “aluvional” de

individuos extranjeros, fundamentalmente de países de la región. En suma, reaparece la imagen de la persona extranjera como causante de las falencias y desequilibrios económicos, sociales y de “seguridad” en su sentido estricto (es decir, inseguridad ciudadana, delitos y robos propios de las sociedades urbanas hoy) y también en sentido amplio (epidemias, riesgo a perder el empleo o el acceso a la educación).

... el Estado no termina de ver la forma para contener el gran índice de pobreza que hay. Sería absurdo pretender que controle la pobreza del extranjero. Yo lo que creo que deberían controlar mucho más el sistema migratorio porque el sistema migratorio descontrolado repercute en la cuestión delictiva, en la cuestión de salud. Que no hay un control exhaustivo a las personas que vienen de otros países en cuanto a salud. Que no necesariamente pueden tener una enfermedad, pero bueno, pueden otras condiciones que acá no se perciben. Entonces creo que es fundamental, toda la legislación y la normativa que tenga que ver con el control inmigratorio. (Secretaria, 15 años en el sistema judicial)

... me parece, sin digamos, sin caer en una propuesta, digamos, discriminadora, ni negativa al respecto, pero, es una realidad. Si vos tenés un aparato saturado, porque, digamos -hacemos agua, por todos lados-, permitir el ingreso de gente, que a lo mejor, por una proyección vos crees que va a formar parte de esa clase más vulnerable, me

parece que debería ajustarse un poco. (Prosecretario, 7 años en el sistema judicial)

En conclusión, lo que aún discursivamente a miembros del sistema judicial es la exigencia de *control*. De esta manera, la frontera geopolítica resulta ser un límite entre grupos nativos y migrantes, a los ojos de los sujetos entrevistados, posible de ser enunciado, sin ser éticamente condenable. En este proceso de construcción de un discurso excluyente, en el que sea posible palearle a la otredad migratoria un orden, la construcción de representaciones sociales que la constituyan como un ser diferente, distinto, que no forma parte de la comunidad de modo “esencial” y que puede irse “en cualquier momento”, resulta conveniente. Porque el “problema” del sujeto extranjero solo puede ser, desde la perspectiva de quienes propugnan levantar altos e inquebrantables muros a la migración, el no ingreso de este mismo o al menos es la propuesta que resulta más fácilmente *enunciable* en un mundo que se proclama como multicultural y respetuoso del “otro u otra”. El “problema” de migrantes:

... no es el que viene hoy y se va mañana, sino el que viene hoy y se queda mañana; es por decirlo así, el emigrante en potencia, que, aunque se ha detenido, no se ha asentado completamente. Se ha fijado dentro de un determinado círculo espacial (...); pero su posición dentro de él depende esencialmente de que no

pertenece a él desde siempre, de que trae al círculo cualidades que no proceden ni pueden proceder del círculo. (Simmel, 2002, p. 211)

Al mismo tiempo, la idea de control de los movimientos migratorios se vincula con la necesidad de gestión y administración de dichos movimientos por parte de los Estados. Sin duda, esta función de regulación que el Estado pareciera estar llamado a cumplir no es nueva. Aún más, López Salas (2001, p. 287) plantea que el auge del liberalismo económico que se abre en la segunda mitad del siglo XIX, no se correspondería con la misma doctrina del *laissez faire* en materia de política migratoria, ya que "... los estados actuaron sobre el principio de que la migración debía ser un fenómeno regulado. Las razones de dicha intervención puedan deberse a que junto con el liberalismo económico apareció otra ideología con gran repercusión en esta esfera: el nacionalismo". En suma, en un mundo que se organizaba a partir de la conformación de Estados nacionales, la libertad de movilizarse y traspasar las fronteras se contraponía con el desarrollo de la idea y el ejercicio de la soberanía estatal, basada en el territorio que delimitaba geopolíticamente el poder y la injerencia de cada Estado. En fin, hoy los testimonios de los sujetos entrevistados continúan reproduciendo esta concepción de comunidades políticas estatales cuyo ejercicio soberano incluye la vigilancia de las movilidades humanas:

Yo creo que, primeramente, debería haber un control de migraciones. Debería haber, digamos, tendría que ser más estricto el control de migraciones. (Prosecretaria 18 años en el sistema judicial)

De todas maneras, los Estados actuales deben responder a nuevas demandas y escenarios sociopolíticos que no estaban presentes a mediados del siglo XIX. En este nuevo escenario mundial, propio de los procesos de globalización y mundialización de derechos humanos, las políticas migratorias se ven interpeladas por instancias internacionales que basan sus recomendaciones en la búsqueda de condiciones de vida óptimas para los grupos migrantes.

Retomando la idea de control, como uno de los objetivos de las políticas migratorias, podemos decir que en la misma subyace la intención de normalizar y disciplinar a las movilidades y a sus protagonistas, los sujetos migrantes; una tarea que no resulta nueva en materia de migraciones para los Estados. No obstante, algunos fenómenos propios de la era de la globalización complejizan el escenario. A nivel identitario, tanto en relación con las sociedades receptoras como de las de migrantes, el desarrollo de los medios de transporte y de comunicación implica que los grupos extranjeros mantengan contactos con mayor fluidez que los migrantes de siglos anteriores. Ello plantea el desafío de las sociedades multiculturales y el establecimiento de relaciones interculturales. Al mismo tiempo, en relación con el

reconocimiento de derechos, involucra considerar aspectos relacionados con el reconocimiento (de identidades); pero también de la distribución de los recursos económicos sin los cuales la idea de universalidad de los derechos humanos resulta imposible.

Domenech (2010, p. 119-138) sostiene que algunas perspectivas, como la de Argentina, se enmarcan en el paradigma de la “governabilidad migratoria” con “rostro humano” y, cuyo objetivo principal, es que las migraciones sean manejables, es decir, responden al intento de diseñar estrategias de regulación más sutiles que permitan conducir, direccionar y canalizar los flujos migratorios”. Es decir, aun con esta perspectiva, el Estado conserva su intención de ejercicio soberano sobre la movilidad de las personas dentro de su espacio geopolítico. Retomando las entrevistas, en relación con lo que resulta ser discursivamente imperante entre los sujetos consultados, puede señalarse la manifestación de la necesidad de ordenar la llegada de grupos extranjeros, de contenerla, impedirla y, en el caso de que sea inevitable, lograr organizar su ingreso de modo eficiente, y, junto a ello, para el caso argentino, la idea de que la actual política migratoria es errática, sin objetivos delimitados ni rumbo preestablecido:

Y ahí el Estado, no sé qué tendría que hacer. En realidad la política migratoria del Estado parece estar más confusa y más incierta. La verdad que no se bien para qué lado apunta el Estado

(...). La política del Estado debería ser, por lo menos, un poco más firme, en un sentido o en otro y cumplirse (...) y sin embargo no hay una estrategia para contener esa inmigración y para dar un cauce eficiente, pero bueno, es una cuestión, me parece, que todavía no está definida. Para mí, el Estado debería, desde una política de Estado, a largo plazo, que... involucra sí o sí la política migratoria. Pero bueno, por ahora parece que no pasa nada. (Prosecretaria, 23 años en el sistema judicial)

Lo curioso resulta ser que, luego de décadas de la última sanción de una ley que regulara las migraciones (además del carácter regresivo de esta misma en materia de derechos humanos), la normativa sancionada en el 2004, si bien puede ser mejorada en diversos aspectos, inaugura una etapa en la que el Estado vuelve a pronunciarse legislativamente acerca de qué tipo de política migratoria debiera implementarse reconociendo el derecho a migrar como derecho humano, contemplando una serie de derechos sociales e incorporando garantías de debido proceso en los casos de órdenes de expulsión.

Palabras de cierre: La profecía autocumplida de la exclusión

Para concluir interesa plantearnos algunas reflexiones respecto a las consecuencias que representaciones sociales, como las presentadas en el presente artículo, pueden suponer para pensar un sistema judicial que colabore con

la ampliación de derechos de migrantes internacionales.

La limitación en la participación social y económica del sujeto migrante, recordemos que, retomando las palabras de Cohen, así definimos a la exclusión, supone la constitución de un tipo determinado de relación con la otredad migrante en la que este último es relegado a espacios -laborales, educativos, sanitarios, de acceso a la justicia- de menor calidad. Es allí cuando la persona migrante es pensada como excluida hoy y en proyección. Esto ocurre con migrantes de determinados orígenes, fundamentalmente de países próximos a Argentina. De este modo, se extrapola la posición que ocupa el país en cuanto al colectivo de migrantes de dicha procedencia. Asimismo, pareciera que la sociedad de acogida, en este caso Argentina, no otorgaría ninguna oportunidad, o al menos se infiere en lo manifestado en las entrevistas, a la posibilidad de progreso que antaño ofrecía a migrantes de ultramar.

Ya vienen, digamos, vienen como pobres y siguen siendo pobres, porque si viene un migrante con plata o con cierto nivel cultural no va a tener ningún tipo de inconveniente. El tema es que los que vienen ya vienen de un país en el que ya están excluidos, entonces van a seguir siendo excluidos acá. (Fiscal, 10 años en el sistema judicial)

Sin garantías para el acceso universal a derechos de las personas extranjeras

en espacios nacionales, pareciera que el proceso circular y espiralado de la exclusión resultará, a pesar de tener la ley migratoria más progresiva, imposible de quebrarse, y de este modo, como lo describe el siguiente entrevistado, la explicación respecto a la reproducción de situaciones de vulnerabilidad de migrantes en el seno de la sociedad receptora continuará siendo concebida como producto de las “elecciones” personales de las personas que migran, en vez de visibilizarse, como se intentó describir en las páginas precedentes, el efecto de una serie de exclusiones estructurales que atraviesan a los sujetos migrantes.

En el caso del rol del poder judicial, resulta claro que el pasaje del reconocimiento de derechos a su consecución requerirá de concebir el derecho “como sistema de garantías” (Ferrajoli, 1999, p. 108), es decir, de un trabajo que implique visibilizar y transformar los obstáculos de orden económico, social y cultural para acercarnos al principio ideal de universalidad de los derechos humanos. Los resultados de dicha tarea resultan poco prometedores, considerando las representaciones sociales de carácter excluyentes que hemos analizado en las páginas precedentes.

Por otro lado, en relación con las políticas migratorias, la opción de los Estados pareciera pendular entre la aspiración de control de las movibilidades y el respeto de los derechos humanos con carácter universal. De este modo, la normativa actual en Argentina significa una apertura y una excelente oportunidad en el

avance en materia de derechos de migrantes, aunque siempre advirtiendo que aquella es un punto de partida, pero no de llegada, hacia dicho objetivo, dado que un diagnóstico contrario podría significar la *invisibilización* de situaciones de exclusión que continuarían reproduciéndose cotidianamente.

No obstante, se puede afirmar que lo que no se cumplirá es el deseo (contrario a una perspectiva de derechos humanos en materia migratoria) de quienes pretenden “*que no lleguen más*”, opinión prevaleciente como hemos visto entre los sujetos entrevistados, ya que mientras persistan los factores estructurales que mundialmente se reproducen en todos y cada uno de los continentes, que generan hambruna, epidemias, persecuciones políticas, pobreza, etc., las personas continuarán migrando en búsqueda de mejores y esperanzadoras condiciones de existencia.

Referencias

- Benencia, R. (2003). Apéndice. La inmigración limítrofe. En DEVOTO, F. *Historia de la inmigración de la Argentina* (pp. 433-484). Buenos Aires: Sudamericana.
- Cea D' Ancona, M. (1999). La medición de las actitudes ante la inmigración: Evaluación de los indicadores tradicionales de racismo. *REIS*, 2, 87-111. Disponible en www.redalyc.org/pdf/997/99717892004.pdf
- Cea D' Ancona, M. (2005). La exteriorización de la xenofobia. *REIS*, 112, 197-203. Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/1958514.pdf>
- Ceriani, P. (Noviembre de 2012). Apuntes críticos sobre los derechos humanos, migraciones y libre circulación de personas en el MERCOSUR. *Derechos Humanos. Reflexiones desde el sur*, 1°.
- Cohen, N. (2009). No es solo cuestión de migrantes: Migraciones externas y exclusión social. En S. GOINHEIX, *Conflictos y expresiones de la desigualdad y la exclusión en América Latina*. Buenos Aires: El Aleph.
- Costanzo, G. (2009). El diario de sesiones y los debates sobre las Leyes de Residencia y de Defensa Social: La criminalización del anarquismo. En S. MARTINI, & M. PEREYRA, *La irrupción del delito en la vida cotidiana. Relatos de la comunicación política* (pp. 93-106). Buenos Aires: Biblios.
- Devoto, F. (2003). *Historia de la inmigración en la Argentina*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Domenech, E. (2010) La nueva política migratoria en la Argentina: Las paradojas del programa Patria Grande. En PIZARRO CYNTHIA (Coord.), *Migraciones internacionales contemporáneas. Estudios para el debate*. Buenos Aires: CICCUS, 119-138.
- Ferrajoli, L. (1999) *Derechos y garantías: La ley del más débil*. Madrid: Trotta.
- Jodelet, D. (1986). La representación social: Fenómenos, concepto y teoría. En MOSCOVICI, SERGE, *Psicología social* (pp. 469-494). Barcelona: Paidós.
- Kleidermacher, G. (2012). Migración Sur-Sur: Senegaleses en la Ciudad de Buenos Aires. *Voces en el Fenix*, 108-115. Disponible en <http://www.vocesenelfenix.com/content/migraci%C3%B3n-sur-sur-senegaleses-en-la-ciudad-de-buenos-aires>

- López, A. (2001). La gestión política de la inmigración. En F. COLOM GONZÁLEZ, *El espejo, el mosaico y el crisol* (pp. 285-315). Barcelona: Anthropos.
- Oteiza, E., Novick S. y Aruj, R. (2000) *Inmigración y discriminación políticas y discursos*. Buenos Aires: Trama editorial / Prometeo libros.
- Pacecca, M. (2001). *Migrantes de ultramar, migrantes limítrofes. Políticas migratorias y procesos clasificatorios. Argentina, 1945-1970*. CLACSO. Disponible en <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/becas/20101111090508/pacecca.pdf>
- Plotnik, G. & González, A. El sesgo de deseabilidad social en el abordaje del fenómeno de la discriminación en las relaciones interculturales: Algunas reflexiones sobre las guías de pautas como “teorías en acto” (Ponencia presentada en VII Jornadas de Sociología de la UNLP, La Plata, UNLP, diciembre de 2012). Disponible en http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.1997/ev.1997.pdf
- Saba, R. (2005). Desigualdad estructural. *Revista Derecho y Humanidades*, 11, 123-147.
- Santamaría, E. (2002). *La incógnita del extraño*. Barcelona: Anthropos.
- Simmel, G. (2002). *Sobre la individualidad y las formas sociales*. Quilmes: Universidad Nacional de Quilmes.
- Strauss, A., & Corbin, J. (2002). *Bases de la investigación cualitativa. Técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada*. Bogotá, Colombia: CON-TUS-Editorial Universidad de Antioquia.
- Terán, O. (2008). *Historia de la ideas en la Argentina. Diez lecciones iniciales, 1810-1980*. Buenos Aires: Siglo XIX.

Recibido: 15/3/2016
Aceptado: 15/9/2016

