

ANÁLISIS DESCRIPTIVO DE LAS INSTITUCIONES RESPONSABLES DE LA GESTIÓN DE LAS POLÍTICAS MIGRATORIAS EN ARGENTINA, BRASIL Y CHILE

El proyecto “Fortalecimiento del diálogo y de la cooperación entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe para el establecimiento de modelos de gestión sobre migración y políticas de desarrollo” (Ref. Comisión Europea: DCI-MIGR/2010/259-532) está financiado íntegramente por la Unión Europea. Se inició en enero de 2011 con una duración de 36 meses.

<http://www.migracion-ue-alc.eu/> - info@migracion-ue-alc.eu

La Unión Europea es una asociación económica y política única, formada por 27 países europeos.

En 1957, la firma de los tratados de Roma muestra la voluntad de los seis Estados fundadores de crear un espacio económico común. Desde entonces, la Comunidad, más tarde Unión Europea, en constante expansión sigue acogiendo nuevos Estados miembros. La Unión se ha convertido en un enorme mercado único con una moneda común: el euro.

Lo que comenzó como una unión puramente económica ha evolucionado hasta convertirse en una organización activa en todos los frentes, desde la ayuda al desarrollo hasta la política medioambiental. Gracias a la supresión de los controles fronterizos entre los países de la UE, ahora se puede viajar libremente por la mayor parte de ella. También es mucho más fácil vivir y trabajar en otro país de la UE.

Cinco instituciones principales de la Unión Europea son, el Parlamento Europeo, el Consejo Europeo, el Consejo de la Unión Europea, la Comisión Europea, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

La Unión Europea es el principal agente de la cooperación internacional y la ayuda al desarrollo. Es también el mayor donante mundial de ayuda humanitaria. La finalidad primordial de la política de desarrollo de la UE es la erradicación de la pobreza, según el acuerdo de noviembre de 2000.

<http://europa.eu/>

Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP)

Federico SUÁREZ - fsuarez@fiiapp.org

Calle Beatriz de Bobadilla, 18, 28040 Madrid – España - Tel: +34 91 591 46 08 – Fax: +34 91 533 52 36

La presente publicación ha sido elaborada con la financiación de la Unión Europea.

El contenido de la misma es responsabilidad exclusiva del autor y en ningún caso debe considerarse que refleja los puntos de vista de la Unión Europea o de los socios del proyecto (OIM y FIIAPP).

ANÁLISIS DESCRIPTIVO DE LAS INSTITUCIONES RESPONSABLES DE LA GESTIÓN DE LAS POLÍTICAS MIGRATORIAS EN ARGENTINA, BRASIL Y CHILE

Autor: M. Enrique Aschieri

Diciembre de 2011

NOTA AL LECTOR

El proyecto “Fortalecimiento del diálogo y de la cooperación entre la Unión Europea (UE) y América Latina y el Caribe (ALC) para el establecimiento de modelos de gestión sobre migración y políticas de desarrollo” contempla diferentes actividades. Entre ellas, las dedicadas a **fortalecer las capacidades institucionales en la gestión de políticas migratorias** ligadas a las realidades del mercado laboral y en particular a los procesos de retorno voluntario de migrantes¹. El presente trabajo forma parte de estas actividades.

El objetivo de este trabajo es por un lado analizar las **capacidades técnicas de las instituciones** encargadas de la definición y gestión de las políticas migratorias, y por el otro lado identificar procesos, ideas y **recomendaciones para facilitar la inclusión del componente de empleo** en las fases de una política pública de migración.

Asimismo, la información recogida será utilizada para el diseño de los contenidos de los cursos de formación en los que participarán las diferentes instituciones responsables de la definición y gestión de las políticas migratorias.

La estructura del presente estudio se desglosa en 4 ejes:

1. Una descripción de la relevancia de la cuestión migratoria en la agenda política del país, describiendo el marco normativo que habilita la actuación en políticas migratorias en la legislación estatal y/o regional y el funcionamiento de los organismos que actúan en el vínculo migración y empleo.
2. La elaboración de una propuesta que identifique las condiciones necesarias que deben tenerse presentes para la incorporación del componente empleo en la política migratoria.
3. El análisis de las capacidades para la incorporación del componente de empleo en la política migratoria.
4. La propuesta de recomendaciones formativas en la gestión de políticas de Migración y Empleo.

¹ En todo el proyecto y en sus diferentes actividades y productos, como es este estudio, siempre que se mencione el término migrantes retornados o similar se contempla exclusivamente los migrantes retornados de manera voluntaria y en ningún caso recoge la situación de los retornados de manera involuntaria o deportados.

RESUMEN

Por efecto de la dinámica de crisis socio-económicas vividas por Argentina, Brasil y Chile, en los últimos treinta años la región ajustó hacia la baja su capital humano y evidencio una tasa neta negativa de migración. El problema real es que las transferencias de capital humano se convierten en pérdidas concretas para el país emisor. La cantidad “fija” de población considerada fuerza de trabajo de un país solo puede aumentarse con inmigración o con el relativamente atendido retorno de nacionales. Cabe señalar que esta temática no ha conseguido hasta el presente en los países analizados materializarse en políticas públicas enfocadas al retorno voluntario de los nacionales que han emigrado. Los ministerios de Trabajo deberían participar en la política migratoria en general y a su vez claves en el componente empleo en la política de retorno. Se recomienda por lo tanto avanzar en la formación de funcionarios especialistas en la diáspora, ya que la capacidad de coordinación entre políticas de migración y políticas de empleo tiene que ser fortalecida.

ABSTRACT

As a result of the successive socio-economic crises suffered over the last thirty years by Argentina, Brazil, and Chile, the region's human capital decreased, giving rise to a net negative migration rate. The real problem is that human capital transfers result in actual losses for the sending country. The 'fixed' amount of a country's workforce can only increase with the influx of immigrants or with the relatively awaited return of nationals. It is worth noting that, in all these countries, this issue has thus far failed to materialise into public policies focused on the voluntary return of their own nationals. The Ministries of Labour should be involved in migration policy in general, and particularly in the employment component of voluntary return policy. Therefore, it is recommended that progress be made with regard to the training of civil servants focus on/specialist in the Diaspora in order to strengthen the coordination between migration and employment policies.

INTRODUCCIÓN.....	1
PARTE 1. DESCRIPCIÓN INSTITUCIONAL.....	2
1. IMPORTANCIA DEL RETORNO Y ESTADO DE LA OPINIÓN PÚBLICA EN ARGENTINA, BRASIL Y CHILE.....	2
2. ARGENTINA	5
2.1. Eje político.....	5
2.2. Eje normativo.....	7
2.3. Eje institucional	9
2.4. Eje operativo.....	10
3. BRASIL	12
3.1. Eje político.....	12
3.2. Eje normativo.....	13
3.3. Eje institucional, Organismos existentes, Objetivos y competencias	14
3.4. Eje operativo.....	15
4. CHILE	16
4.1. Eje político.....	16
4.2. Eje normativo.....	19
4.3. Eje institucional	20
4.4. Eje operativo.....	20
5. MERCOSUR	21
5.1. Mercosur en el marco migratorio	21
5.2. Conferencia Sudamericana sobre Migraciones (CSM).....	23
PARTE 2. METODOLOGÍA PARA LA INCORPORACIÓN DEL COMPONENTE DE EMPLEO EN LA POLÍTICA MIGRATORIA	25
PARTE 3. ANÁLISIS DE LAS CAPACIDADES PARA LA INCORPORACIÓN DEL COMPONENTE DE EMPLEO EN LA POLÍTICA MIGRATORIA	26
PARTE 4. RESUMEN DE LAS NECESIDADES DE FORMACIÓN EN LA GESTIÓN DE POLÍTICAS MIGRATORIAS Y RECOMENDACIONES	28
1. Recomendaciones.....	30
2. Paradigma teórico del retorno	30
3. Análisis costo-beneficio de la emigración	33
BIBLIOGRAFÍA	38

ANEXOS	43
A: Calibrando el quebranto	43
B: Las dos tablas claves de la encuesta de Pew.....	44
C: Avatares del proceso legislativo del Mercosur	45

Lista de gráficos y cuadros

Gráfico 1: Proyección de inmigrantes sobre población países receptores	4
Gráfico 2: Nivel de reconocimiento y de asignación de competencias de la política migratoria	5
Cuadro 1: Productividad horaria de inmigrantes limítrofes por países de origen	34
Cuadro 2: Productividad horaria argentina en dólares de 1990	35
Cuadro 3: Costo de la emigración de argentinos, en dólares de 1990.....	35
Cuadro 4: Beneficio de la inmigración de limítrofes, en dólares de 1990	35
Cuadro 5: Tasa de evolución de la productividad horaria y pérdidas acumuladas	43
Cuadro 6: Principales problemas nacionales	44
Cuadro 7: La inmigración: ¿es buena o mala para el país?	45

INTRODUCCIÓN

En el presente trabajo, el análisis comienza con un panorama institucional de la Argentina donde se da cuenta en el plano formal de los distintos organismos del Estado con competencia en materia migratoria. Entonces se presentan los antecedentes del ordenamiento normativo vigente. Lo continúa un análisis similar para Chile y Brasil. Para los tres países se detallan también los avatares en torno a la cantidad de emigrados, estadística que no suele ser pacífica. Luego, se examina el estado de la cuestión del retorno voluntario de nacionales emigrados en las instancias regionales en las que participan los tres países, esto es el Mercosur, el Mercosur ampliado, la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones y la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR).

Esto permite vislumbrar en qué lugar se está parado respecto de las políticas de retorno de los nacionales emigrados. Pero tal criterio no estaría completo o formado de manera cabal si no se tiene uno o unos parámetros para que por medio de la comparación aparezca el trazo del largo camino que hay que recorrer para que estas políticas se vuelvan efectivas. Con ese objetivo en mente, se procedió a diseñar una encuesta en la que se volcaron los interrogantes sobre los datos en cuestión. Se tuvo particularmente en cuenta el papel que desempeñan las redes sociales en un mundo cada vez más interconectado y, asimismo, de la incumbencia en la formulación de las políticas públicas de lo que ha dado en llamarse *la nueva economía de la migración*.

El apartado siguiente se conformó a partir de las entrevistas hechas a funcionarios argentinos (del área de la Dirección Nacional de Migraciones, del Ministerio del Interior, del Ministerio de Relaciones Exteriores y del Ministerio de Trabajo) para avanzar en el examen de las capacidades de las políticas públicas de retorno. Luego de una serie de entrevistas preparatorias se realizó una segunda serie en la que se los interrogó sobre lo que ya se había percibido como la principal y excluyente debilidad de las políticas públicas puestas en juego para el eventual retorno de los emigrados argentinos, esto es, la falta de un análisis del costo de la emigración y del beneficio del retorno voluntario. Se describe con precisión la metodología desarrollada a partir de los avatares de la productividad comparada. El trabajo concluye con una serie de consideraciones sobre el sistema de creencias –un pilar clave en la formulación de políticas– y también con una aproximación a un esquema de evaluación de una política pública destinada al retorno voluntario de los argentinos, cuya eficacia pasa por fortalecer el análisis costo-beneficio y las sinergias en el sector público.

PARTE 1. DESCRIPCIÓN INSTITUCIONAL

1. IMPORTANCIA DEL RETORNO Y ESTADO DE LA OPINIÓN PÚBLICA EN ARGENTINA, BRASIL Y CHILE

El discurso más corriente que se vierte en torno a la migración ultramarina de Sudamérica, cualquiera sea el ámbito que se trate, hace relativo hincapié en el retorno de los idos. Lo cierto es que hay tela para cortar en este asunto, puesto que, por efecto de la dinámica de crisis vividas por la región, en los últimos treinta años Sudamérica ajustó hacia la baja su capital humano (Bajraj, 2003) y se convirtió en expulsora neta de población, en medio de caída en las tasas de fertilidad, atenuación plena de las corrientes migratorias de ultramar y movimientos migratorios intrarregionales estabilizados en magnitudes muy apocadas¹ (Novick y Murias, 2005; Martínez Pizarro, 2000; Pellegrino, 2004).

El problema real es que las transferencias de capital humano se convierten en pérdidas concretas por el mero hecho de no ser remuneradas. Y esta es una cuestión no advertida en la miríada de discursos relacionados, que no tiene ningún punto de contacto con el retorno voluntario. A lo sumo se limitan a señalar, vale subrayar que remarcadamente, los flujos comprendidos en la llamada “fuga de cerebros”, pero en cualquier caso se trata de un sector –por su naturaleza– muy minoritario más allá de su importancia cualitativa.²

En este aspecto, no debe perderse de vista que una población dada puede poseer o conquistar no importa qué cantidad de tierras, puede detentar o adquirir no importa qué cantidad de capital. Esa misma población en cualquier fase no dispone más que de un par de brazos y un cerebro por cada ser humano que la compone. La fuerza de trabajo en determinadas circunstancias puede ser el factor abundante. Pero es incuestionablemente limitada a largo plazo. Así es que solo coyunturalmente el trabajo puede ser visto como “ilimitado”. El capital, al contrario, únicamente puede ser escaso a corto plazo, pero a largo plazo es “ilimitado”. Esa cantidad “fija” de población solo puede aumentarse con inmigración o con el relativamente atendido retorno.

Si esa inmigración tiene baja calificación laboral, como era la que arribó masivamente a la Argentina del centenario, el sistema de enseñanza lo puede remediar, como lo hizo en su momento. Eso tiene un costo, pero a su vez el potencial beneficio de disponer de brazos y cerebros para hacer producir el capital. Esa cantidad “fija” de población también, obviamente, puede disminuir por emigración. Pero, cualquiera sea esta cantidad, no es lo mismo que esté calificada que no lo esté. En el segundo caso, la capacidad del trabajo aumenta conforme a la calificación. De ahí que la calificación laboral resulte una cuestión clave cuando se analizan los flujos migratorios.

Las consideraciones hechas fungen como criterio de abordaje para examinar las políticas públicas destinadas a vérselas con el retorno voluntario de los nativos emigrados. El análisis se enfoca en tres

¹ Un matiz importante –creemos– debe ser hecho dada sus consecuencias en la política práctica: la necesaria distinción entre movilidad y migración. Movilidad habla de una mudanza temporal, de una ida pero también de una vuelta. Migración, en cambio, es irse del país de nacimiento y residencia sin pensar en volver. En las circunstancias dadas por la globalización se está difuminando una separación clara entre migración y movilidad (Le Bras, 2003).

² Valgan un par de reflexiones respecto de la “fuga de cerebros” en lo que le toca a la política de retorno voluntario. Con miras al crecimiento, los Gobiernos de la región buscan promover el retorno de científicos. Pero el crecimiento no depende solo de los científicos. También involucra a los nativos con una calificación media, de ahí la importancia de su retorno. Sobre este tema, un excelente análisis es el de Emmanuel (1982). Para tener un panorama de la profusa literatura que sobre el tema empezó a hacer ruido en la Argentina desde mediados de la década de los sesenta véase Persson (2006). En el plano internacional, Cheng y Yang (1998) y Smith y Favell (2006) resultan informativos sobre el estado de la cuestión.

países: Argentina,³ Brasil y Chile, y en los organismos regionales de los que forman parte. Un poco adelante indebidamente las conclusiones, debe señalarse que esta temática nada menor no ha conseguido hasta el presente materializarse en políticas públicas que resulten eficaces a los efectos del retorno voluntario. Por eso resulta imprescindible identificar sus fortalezas y debilidades, con el fin de consolidar las primeras y enmendar, superando, las segundas.

Para el examen de lo que hay y falta en las instancias de las poco frecuentadas políticas de retorno, dicho esto en términos de resultados efectivos y palpables, resulta adecuado adentrarse en los ordenamientos reguladores y el medio ambiente político –referidos a esta temática– en cada país donde acontecen; dado que, tomando como punto de partida la metodología suministrada por el análisis crítico del discurso, es menester cotejar tanto las normas legales como los textos del discurso político articulados en torno a un proceso de cambio legislativo de las migraciones en un entramado productivo globalizado. De esta forma, se puede establecer cómo las dos clases de textos perfilan los actores sociales y el ambiente social, y así proceder a indagar cuáles son las estrategias argumentativas preponderantemente usadas en el discurso político para a continuación dar cuenta de qué paradigmas hermenéuticos de la realidad cimientan y acreditan ese discurso. De hecho, la comparación entre los discursos allega el parámetro indispensable para palpar cómo se generan y establecen las representaciones sociales delimitando no solo la identidad de los actores sociales individuales y colectivos sino, también, la evaluación que estos realizan en lo tocante a la posibilidad de proponer y/o producir transformaciones en los planos específicos de la política de retorno (Vasilachis de Gialdino, 1997).⁴

En esto de fortalecer las políticas públicas destinadas al retorno de los nativos emigrados conviene tener presente el estado de la opinión pública, porque siempre arrima otro elemento para establecer prioridades. Sobre el particular, resulta reveladora la encuesta sobre actitudes globales llevada a cabo en cuarenta y siete países por Pew –una organización no gubernamental norteamericana que regularmente hace este tipo de compulsas mundiales–, dada a conocer en julio de 2007.⁵ En la encuesta de Pew se pone de manifiesto un dato curioso respecto de la Argentina: es el único país de los enlistados en la muestra con tasa de migración positiva; sin embargo, cuando la minoritaria porción de sus ciudadanos lo considera el principal problema nacional, lo hace más en función de los argentinos que emigran que de los extranjeros que ingresan. Vale aclarar que la encuesta de Pew enlistaba diez problemas y que la cuestión migratoria aparece entre los dos últimos. En concordancia, tanto chilenos como brasileños consideran la cuestión migratoria como su última preocupación, pero en contraste con la ciudadanía argentina, los chilenos consideran un tercio más problemática la inmigración que la migración y los brasileños –que son de los tres núcleos sociales los que menos importancia dan al tema migratorio– lo consideran casi a la par.

En la Argentina –según la citada encuesta– la emigración es un “gran problema” para el 38% de la población, contra una media global del 32% que lo considera así, mientras que la inmigración es un “gran problema” para el 25% de los ciudadanos, contra una media global del 26%. En Chile, el 20% ve la emigración como un “gran problema”, en tanto el 28% observa a la inmigración como un “gran problema”.

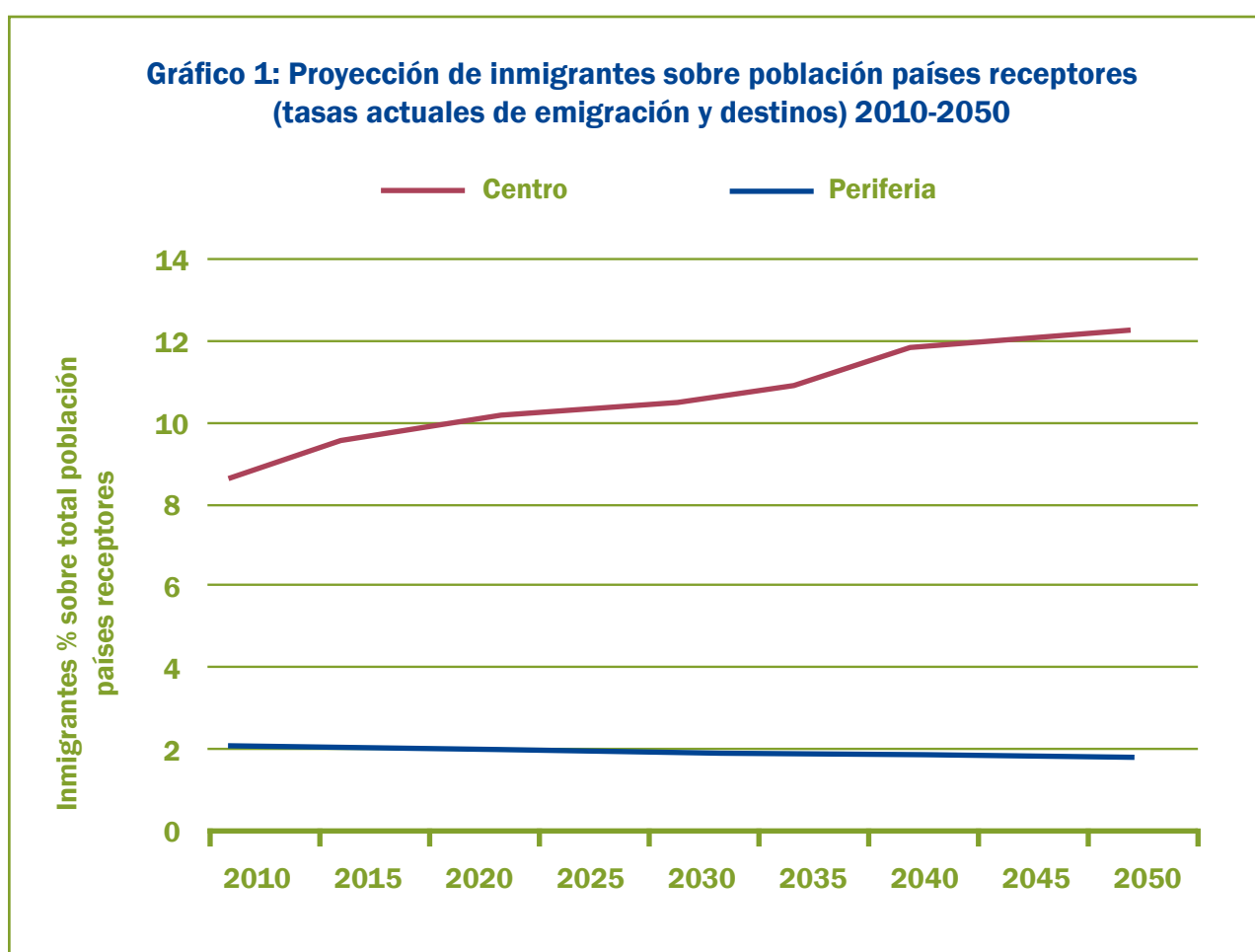
³ A decir verdad, la Argentina comenzó a vivir lentamente la emigración de argentinos hace cincuenta años –la cual luego aceleró su ritmo–; en cambio, tanto Brasil como Chile la experimentan desde hace tres décadas. Para la Argentina culturalmente es un tema nada menor, dado que desde siempre fue un país de inmigrantes. Para una caracterización histórica de los flujos de inmigrantes y emigrantes de la Argentina véanse Calvelo (2008) y Schkolnik (1986). Más adelante se ahonda en esta temática para los tres países analizados.

⁴ Un enfoque metodológico similar, aunque con algunas diferencias con respecto al desarrollo del presente trabajo, es adoptado por Novick (2005).

⁵ En el anexo respectivo están las tablas de la encuesta de Pew.

El 17% de los brasileños cree que la emigración es un “gran problema” y solo el 14% estima que es un “gran problema” la inmigración. Tomando la media de ambas respuestas, de 32,5 % para emigración y de 25,5 % para inmigración, se infieren dos cosas. Una, que es consistente que la preocupación global sobre emigración propia sea mayor que acerca de la inmigración ajena, pues hay mayor cantidad de países emisores que de países receptores. La otra, es que en la Argentina la emigración es un “gran problema” para el 38%, contra una media global del 32% y un desvío del 8%, mientras que la inmigración es un “gran problema” para el 25% de los ciudadanos, contra una media global del 25,5% y un desvío correspondiente del 14%. En consecuencia preocupa más la salida de los propios que la entrada de los extranjeros.

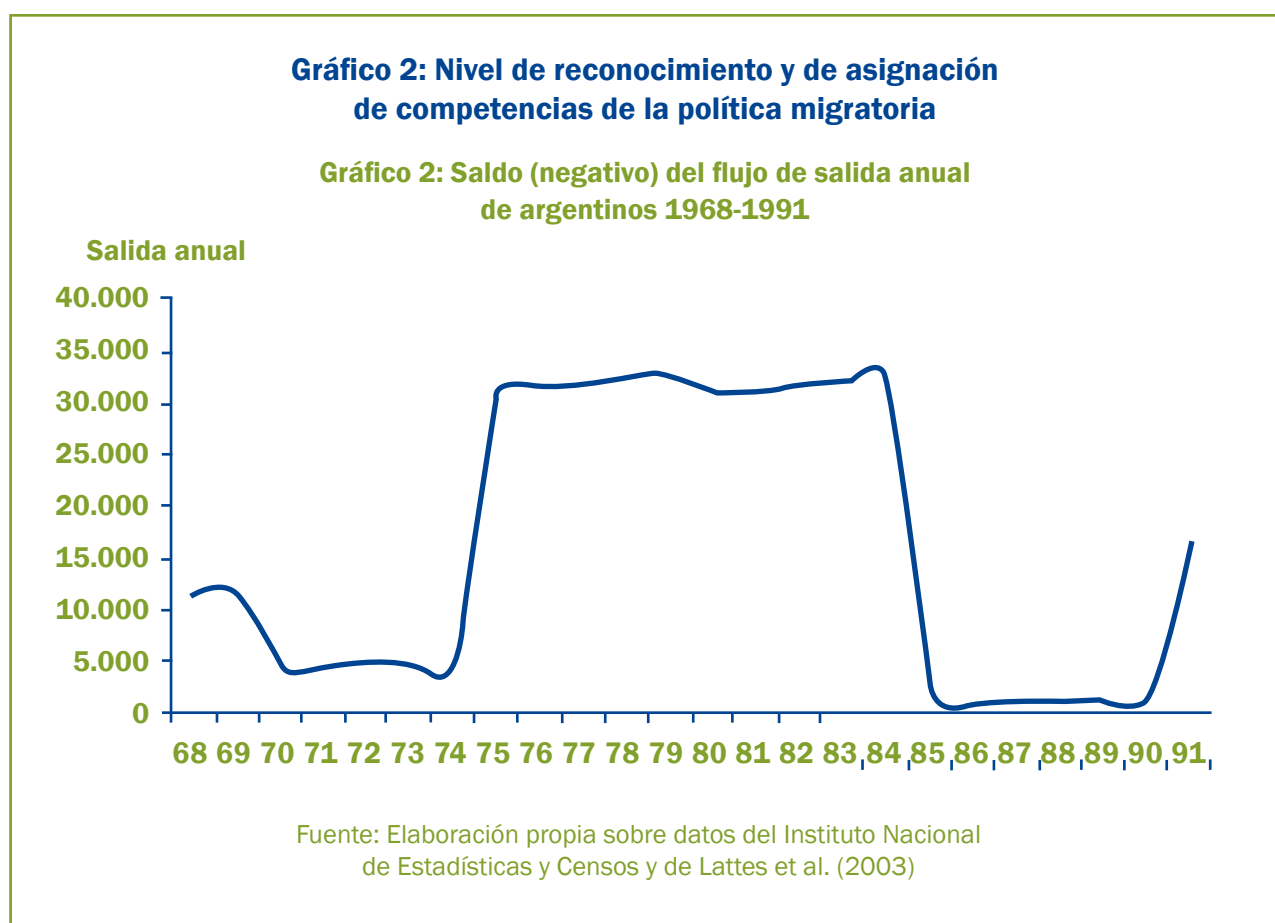
En la misma encuesta, en cada país se interrogó sobre si la inmigración era buena o mala para la nación. En la mayoría de los países se respondió que mala, aun en aquellos que tienen tasa de migración negativa. La Argentina es uno de los 12 países –sobre el total de los 47– en los que las opiniones positivas son mayores que las negativas, pero por poco margen: 39% contra 36%. La media mundial de respuestas positivas fue del 41%, y el desvío del 13%, en tanto la media negativa fue del 44,8% y el desvío del 11%. Para Latinoamérica, los resultados de la encuesta arrojan ciertos datos llamativos. Los bolivianos, con una tasa migratoria negativa de -1,18 por mil, se pronunciaron más por la negativa, 47%, que por la positiva, 40%. Igualmente, el 50% de los chilenos, con 0 de tasa migratoria, cree que la inmigración es negativa, en tanto que el 38% dice que es positiva. El 53% de los brasileños dice que la inmigración tiene efectos positivos y el 40% dice que son negativos, y eso que tienen una tasa migratoria negativa del -0,03. Aunque no hemos encontrado estudios que analicen hasta dónde o cómo este estado de cada una de las opiniones públicas nacionales condiciona o circunscribe las políticas de retorno, es posible especular que al menos en el caso argentino no debe de ser menor.



Por último, hay que decir que este análisis puede considerarse del tipo “trabajo de campo estructural”, dado que su interés se centra “en la comprensión de las estructuras de las relaciones de fuerza que proporcionan gran parte de la lógica por medio de las cuales se organiza la vida política y económica” (Gellert y Shefner, 2009: 196). Y vaya si esta lógica resulta clave en el asunto del retorno voluntario de los nativos emigrados, y no solo por su actualidad sino además por su proyección conforme lo revela el gráfico 1.

2. ARGENTINA

2.1. Eje político



Para efectuar un examen que lleve al diagnóstico sobre las capacidades institucionales del área del sector público en gestión de la política migratoria de la Argentina, con especial referencia al eventual retorno de los argentinos emigrados, la primera y más elemental aproximación reclama, en primer lugar, enlistar las políticas públicas que se fueron sucediendo una vez que se preceptuó que la emigración de argentinos representaba un problema. A través de su examen se podrá entonces, en segundo término, desentrañar el origen de tales institutos que plasmaron las directrices de las políticas públicas destinadas a los emigrantes. Huelga puntualizar, de manera preliminar, que tal conjunto normativo parecería manifestar que las políticas públicas simplemente salieron al cruce de los reclamos que en la coyuntura efectuaba la sociedad civil para que no se perciba un vacío en el ámbito estatal.

a) Voluntad política para promover la definición de una política migratoria integral

Observando el gráfico 2 se comprende bien por qué, junto con el retorno de la democracia, el tema del retorno de los argentinos surgió con fuerza. El salto –inédito– dado en el flujo de salidas dio cauce al debate sobre el retorno voluntario de los exiliados de la dictadura militar de 1976. Tal síndrome se repitió, transcurridas casi dos décadas, cuando la salida de la convertibilidad precipitó una endiablada y aguda crisis económica e institucional que generó otro pronunciado salto en el flujo de salida de los argentinos. Sin embargo, los prolegómenos de ese episodio tan reciente son los que en el presente trabajo van a fungir como telón de fondo para palpar el estado y la perspectiva de las políticas públicas puestas en juego con miras al retorno de emigrados.

b) Participación de la sociedad civil y la diáspora en la definición y/o discusión de la política migratoria

Por cierto, en lo que hace al medio ambiente político donde se formula y desenvuelve la política migratoria argentina, la sociedad civil tiene un muy bajo, o directamente casi nulo, nivel de participación. Ni los sindicatos ni las cámaras empresarias hacen oír su voz. Incluso las ONG que se dedican al tema migratorio son activas en términos del elemento inmigrante, pero no de los emigrados argentinos (Novick, 2006). Se podría decir que a lo sumo en este aspecto se hizo un avance cuando en 1990 se crearon en la Cámara de Senadores y en 1991 en la de Diputados –ambas del Congreso de la Nación– “Comisiones de Población” encargadas de legislar en materia migratoria. En esas comisiones se suele consultar la opinión de algunos miembros de la sociedad civil, pero con poca frecuencia.

Tampoco los miembros de la diáspora presentan alguna incidencia en la formulación de una política que los tenga como eje para el retorno. La Cancillería –a través de su cuerpo consular– suele relevar las agrupaciones de argentinos en el exterior a fin de tener una noción cuantitativa, pero no más que eso. El Ministerio del Interior, con su programa “Provincia 25”, trata de encontrarle una vía de entrada a la diáspora, pero hasta ahora el impacto ha sido muy tenue. En 2004, el Ministerio del Interior hizo una encuesta de argentinos en el exterior que debía responderse por Internet, pero los resultados nunca se dieron a conocer oficialmente y todo lo que se supo fue por trascendidos a la prensa.

c) Participación en la discusión de la política migratoria regional

A todo esto, siendo la Argentina el país que históricamente junto con Venezuela⁶ son las únicas naciones que tienen tasa de migración positiva⁷ en la región, es muy activa su participación en los foros regionales sobre la materia, sobre todo a partir de la crisis de 2011-2002. Desde entonces, y con la puesta en marcha de un nuevo modelo de acumulación,⁸ la población ha dejado de ser un problema para el crecimiento para convertirse en una fuente del crecimiento, lo que de hecho, por un lado, queda plasmado en la nueva ley migratoria y, por el otro, alienta la participación activa de la Argentina en la discusión política regional sobre migraciones. No obstante, debe tenerse presente

⁶ Aunque Venezuela, en fecha mucho más reciente; en rigor, desde la crisis del petróleo de 1973.

⁷ Chile desde hace un par de lustros recibe un número importante de inmigrantes, pero su tasa de migración es cero debido a que tal entrada queda compensada por la salida de nacionales.

⁸ Sobre la dinámica de esta transformación, véase Basualdo (2011).

que los demás países de la región –a excepción de Uruguay, que ha sancionado un instituto migratorio con muchos, o casi todos, puntos de contacto con el argentino– participan del debate sobre política migratoria montados sobre regulaciones que ven en las migraciones un veneno cargado de potenciales breves, lo que tiñe su actitud.⁹ Se puede convenir que se está en proceso de cambio, pero estos vienen con retraso. Cuando se trate en particular el Mercosur y la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones, se profundizará la cuestión de la política migratoria regional.

2.2. Eje normativo

a) Regulación de la política migratoria. Marco normativo nacional, principales características

El conjunto de normas, de diverso tipo, que el Estado argentino sancionó y por medio de las cuales se articularon las políticas públicas para responder a los desafíos de la cuestión emigratoria fueron y son las que a continuación se enlistan con algún detalle, salvo para el caso del Programa R@ICES y el Programa “Volver a trabajar”, los cuales solo se enuncian para ser tratados luego en el apartado correspondiente al “Eje operativo”.

- 1965 - El Poder Ejecutivo Nacional sanciona el Decreto 7558/65, por que se crea la Comisión Especial de Estudio de la Migración de Científicos, Profesionales, Técnicos u Obreros altamente calificados.
- 1973 - Plan Trienal para la Reconstrucción y la Liberación Nacional, alienta el retorno voluntario de técnicos y científicos argentinos.
- 1984 - El debate con relación a los exiliados se encausó mediante la Creación de la Comisión Nacional para el Retorno de los Argentinos en el Exterior, cuyo estatus era el de órgano asesor del Poder Ejecutivo. En el marco de sus actividades, a fines del año de su creación, difunde información sobre facilidades a retornantes: descuentos para transporte de efectos personales mediante la Empresa Líneas Marítimas Argentinas (ELMA), reconocimiento y validez de estudios cursados en el exterior, títulos obtenidos en el exterior, amnistía a los desertores del servicio militar obligatorio e ingreso libre de gravámenes de efectos personas y del hogar.
- 1991 - Aprobación de la Ley 24.007 (reglamentada por el Decreto 1138/93 y modificada por el Decreto 2010/93), que, entre otras disposiciones, establece la condición de elector nacional para los ciudadanos argentinos residentes en forma efectiva y permanente fuera del territorio nacional, inscriptos en el Registro de Electores Residentes en el Exterior (Novick, 2007).
Creación de la Dirección de Argentinos en el Exterior, a mediados de los años noventa, en la Dirección General de Asuntos Consulares, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la Nación (Novick, 2007).
- 2003 - Aprobación de la Ley de Migraciones 25.871, que destina tres de sus 126 artículos a la temática emigratoria, dentro de su título IX, llamado “De los argentinos en el exterior”. En la nueva ley nacional de migraciones, el artículo 102 dispone que “el gobierno de la República Argentina podrá suscribir convenios con los Estados en los que residan emigrantes argentinos para asegurarles la igualdad o asimilación de los derechos laborales y de seguridad social que rijan en el país receptor. Dichos tratados deberán asimismo garantizar a los emigrantes la posibilidad de efectuar remesas de fondos para el sostenimiento de sus familiares en la República Argentina”. El artículo 103 establece

⁹ Un punto de vista similar sostiene Pérez Vichich (2011: 136-137).

que “todo argentino con más de dos años de residencia en el exterior que decida retornar al país podrá introducir los bienes de su pertenencia destinados a su actividad laboral libre de derechos de importación, tasas, contribuciones y demás gravámenes, así como su automóvil, efectos personales y del hogar hasta el monto que determine la autoridad competente”. Por último, el artículo 104 especifica que “las embajadas y consulados de la República Argentina deberán contar con los servicios necesarios para mantener informados a los argentinos en el exterior de las franquicias y demás exenciones para retornar al país”. La autoridad facultada en el tema es la Dirección Nacional de Migraciones, dependiente del Ministerio del Interior.

- También en el año 2003 se creó el Programa R@ICES, destinado a promover el retorno voluntario de científicos e investigadores.
- 2004 - El Decreto 1601/04 facilita el reconocimiento de ciudadanía a personas nacidas en el exterior, hijos de padre o madre argentinos.
- 2007 - Programa “Volver a trabajar” acordado entre grandes empresas y el Gobierno para facilitar el retorno voluntario de mano de obra calificada.

Del análisis de esta serie de normativas se distingue que en general obedecieron a respuestas puntuales.

b) Regulación internacional ratificada sobre la temática. Acuerdos bilaterales. Acuerdos multilaterales y/o regionales en procesos de integración

En cuanto a la regulación internacional sobre la temática migratoria, la Argentina, junto a Chile, Paraguay, Venezuela y Uruguay son los únicos países de la región que han firmado la Convención Internacional para la Protección de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares,¹⁰ lo que en el caso particular argentino y uruguayo ya está vigente en su nueva legislación migratoria. La Argentina en el año 2000 ratificó el Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

La Argentina firmó en 1998 convenios bilaterales con Bolivia, Perú y Paraguay. Básicamente se trataba de amnistías migratorias del Gobierno argentino para con esos nacionales, puesto que continuaba vigente la ley de la dictadura de 1981, que hacía imposible la radicación. Salvo en el caso paraguayo –en el cual el Parlamento de ese país rechazó el convenio por cuestiones impositivas–, los otros entraron en vigencia al año siguiente. En septiembre de 2000 se amplió el convenio con Bolivia, lo que vuelve a hacerse en 2002.

Con Perú sucedió de manera similar en 2002 y 2004. Las prórrogas obedecían a que en el plazo estipulado de la amnistía no todos los nacionales de esos países habían podido completar los requisitos para radicarse. La nueva ley volvió abstracta la necesidad de tales convenios. En lo tocante a los acuerdos multilaterales y/o regionales correspondientes al proceso de integración, estos serán analizados –como ya se dijo– más adelante, cuando se examinen el Mercosur y la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones.

¹⁰ Acordada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 18 de diciembre de 1990 y que entró en vigencia en el año 2003.

2.3. Eje institucional

a) Organismos existentes. Objetivos y competencias

La política migratoria argentina la titulariza la Dirección Nacional de Migraciones, organismo dependiente del Ministerio del Interior. También el Ministerio del Interior, en el ámbito de la Secretaría de Provincias, alberga un sector llamado Programa Provincia 25, destinado a “que los argentinos residentes en el exterior desarrollen de manera efectiva su condición de ciudadanos, promoviendo espacios de participación democrática y facilitando el ejercicio del derecho a voto”.¹¹ En tanto el Ministerio de Relaciones Exteriores se encarga de los argentinos en el exterior a través de su red de consulados. El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social no tiene ninguna incumbencia en el ámbito migratorio, salvo formal.¹²

Es más, en el Primer Informe sobre Migración Internacional en las Américas, del Sistema Continuo de Reportes sobre Migración Internacional en las Américas (SICREMI), una iniciativa conjunta de la Organización de los Estados Americanos (OEA), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el informe oficial argentino sobre la “Institucionalidad migratoria en Argentina” no figura el Ministerio de Trabajo.¹³

b) Coordinación interinstitucional e intrainstitucional

En los últimos dos años –sobre todo a partir de la reglamentación de la Ley de Migraciones 25.871, mediante el Decreto 616, el 3/05/2010–,¹⁴ la Dirección Nacional de Migraciones (DNM) avanzó en tareas de coordinación por medio de convenios y programas colaborativos de acuerdo con las funciones y los servicios, con ministerios, entidades estatales, áreas de la Justicia, organismos internacionales, provincias, Gobiernos extranjeros y ONG. Algunos de estos convenios son tratados en los apartados específicos. Hasta el presente, no hubo ninguna iniciativa respecto a los artículos 102 a 104 de la ley y el decreto señalados, es decir, los correspondientes a la figura del ciudadano argentino en el exterior.

c) Capacidad de control. Mecanismos de seguimiento y estandarización

En este paisaje institucional, no hay desarrollada capacidad de control, mecanismos de seguimiento y/o mecanismos de estandarización respecto del retorno voluntario por la sencilla razón de que no

¹¹ Se llama así porque la división política de la Argentina comprende 24 provincias. Justamente la 25 devendría en una provincia virtual “habitada” por los argentinos en el exterior. En el sitio web del programa hay una “Guía para argentinos que desean retornar” de muy escaso desarrollo que contiene las formalidades del caso.

¹² Tal ausencia no deja de ser llamativa, toda vez que el artículo 23 del Decreto núm. 355/02, que es en el que se delimitan los sectores que competen al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS), está conformado por 29 incisos, uno de los cuales, el 22, taxativamente ordena “Intervenir en la elaboración de las políticas de migraciones laborales internas y externas”.

¹³ Específicamente en el citado informe se detalla: “A nivel gubernamental, el Ministerio del Interior y el Ministerio de Relaciones Exteriores son los responsables de la formulación y ejecución de las leyes y políticas migratorias en la Nación. Asimismo, el Ministerio de Justicia, a través del Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI), el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, a través del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), ofrecen servicios vinculados a la migración” (SICREMI, 2011: 212). Huelga aclarar que el SICREMI toma como base el modelo metodológico del Sistema de Observación Permanente de las Migraciones (SOPEMI) de la OCDE, que proporciona a sus Estados miembros un mecanismo de intercambio de información sobre migración internacional a través de una red de corresponsales a nivel nacional.

¹⁴ De esta manera quedó derogado el Decreto 1023, que reglamentaba la Ley 22.439, la llamada “Ley Videla” del año 1981. Una ley de la dictadura que era restrictiva y empujaba a los inmigrantes a la ilegalidad y la marginalidad, y que no decía nada sobre los argentinos en el exterior.

hay una política sólida al respecto, dada además la dinámica, modificación y desenvolvimiento, del tipo de destino extrarregional de la emigración argentina que a partir de 1980 prevalece por sobre los destinos regionales. Es que la comprensión reinante de la emigración se halla marcadamente acotada por el insumo básico de toda política: la insuficiencia de fuentes de datos a escala nacional y por el laberinto en el ámbito mundial en que se aloja el acervo de datos acerca de los argentinos en el exterior.

La cuestión del retorno, inserta en el acontecer de novedosas maneras en lo que hace a la movilidad espacial a través de los circuitos transnacionales de la migración mundial, no deja de poner más espesa la trama que hay que desentrañar con miras al correcto análisis de la emigración para accionar sobre ella, desde la perspectiva tanto del país de origen como del de destino. El cuadro es un resultante del tratamiento contingente de la cuestión emigratoria en la Argentina a socaire de sus ciclos de acentuación, que tomó auge por efecto de la crisis de 2001.

Sin embargo, no es que el Estado argentino carezca de esa capacidad, la tiene y es fácilmente comprobable, por ejemplo, a través de la reciente experiencia de la Asignación Universal por Hijo (AUH),¹⁵ simplemente su talón de Aquiles en el aspecto que venimos tratando es que no está – insistimos – sólidamente establecido como objetivo de política el retorno voluntario. En el plano específico migratorio hay sinergias esporádicas, por ejemplo, el reciente convenio entre la DNM y el Ministerio de Ciencia y Técnica para facilitar la radicación de los familiares de científicos retornados voluntariamente,¹⁶ que en todo caso, en su carácter de excepción, confirman la regla. El mismo comentario y por las mismas razones es extensible a la situación brasileña y chilena.

2.4. Eje operativo

a) Atracción de las capacidades de los nacionales en el exterior

Con respecto a las fases de la emigración argentina, a los diferentes escenarios en los que tuvo lugar y a la multiplicidad de rutas de los migrantes, se podría decir al analizar operativamente las estrategias y los programas en funcionamiento en la temática de migración y empleo en el seno de la Administración General del Estado que se han enfocado a tres áreas conforme las delineaban las necesidades de la coyuntura. Es decir, se administraba por crisis en lugar de estratégicamente. La política de retorno voluntario realmente existente hizo hincapié en sectores muy particulares y minoritarios (como la migración altamente calificada), en facilitar el retorno de la migración forzada (Comisión Nacional para el Retorno de los Argentinos en el Exterior en 1984) o en propugnar la vuelta de la migración voluntaria (tal como lo prescriben los artículos 102, 103 y 104 de la Ley de Migraciones 25.871). Respecto de la emigración muy calificada –y como ya lo habíamos señalado en el “Eje normativo”– en 2003 se instituyó el Programa R@ICES, Red de Argentinos Investigadores y Científicos en el Exterior, dependiente del Ministerio de Educación de la Nación. El propósito del programa fue impulsar el vínculo con investigadores argentinos en el exterior, promover su permanencia en el país y fomentar el retorno de los interesados en desarrollar sus actividades en Argentina.¹⁷ En 2007 se

¹⁵ Al respecto, véase Agis et al. (2010).

¹⁶ Convenio disponible en: <http://www.raices.mincyt.gov.ar/noti_DNM.htm>.

¹⁷ En noviembre de 2008 se promulgó la Ley 26.421, conocida como “Ley RAICES”, promotora del retorno de científicos e investigadores que residen en el exterior y desean volver al país, e impulsora de la vinculación entre los científicos residentes en la Argentina y aquellos que viven en el extranjero. Según información oficial, por medio de este programa se llevan retornados voluntarios alrededor de 800 investigadores.

puso en marcha el Programa “Volver a trabajar”, generado por la firma de acuerdos entre grandes empresas y el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, y la entonces Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, ahora Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva de la Nación. A partir de la firma de estos acuerdos, las empresas difunden, a través de las 124 representaciones argentinas que integran la Red Consular, ofertas laborales concretas entre los argentinos residentes en el exterior. Se lo considera una extensión del R@ICES.

No obstante, debe tomarse debida nota de que la Ley 25.871, al integrar en su articulado la figura del ciudadano argentino en el exterior, sienta un entorno legal de suma importancia para lograr un cambio cualitativo consistente en pasar de una política que históricamente se centró en remover algunas piedras en el camino del retorno a otra que los incentive de manera cabal. Tal formulación legal está ausente en Chile y Brasil. Sin embargo, a efectos de inducir el retorno voluntario de los argentinos en el exterior, preliminarmente “debería reconocerse la diversidad de experiencias migratorias incluidas en el universo de la emigración argentina y las distintas problemáticas que cada una de ellas implica” (Calvelo, 2008: 16).

b) Certificación de conocimientos adquiridos en el extranjero

Existen dos maneras de homologar un título extranjero en Argentina: se convalidan en el Ministerio de Educación y se revalidan en las universidades estatales:

- En el Ministerio de Educación se convalidan los títulos conferidos por instituciones universitarias extranjeras de países que han firmado convenios específicos con la Argentina y para los casos que en ellos se estipulan, a los efectos de que los profesionales puedan ejercer su actividad o continúen sus estudios de posgrado en la Argentina. Los países que han firmado convenio con la Argentina son: República de Bolivia, República de Chile, República de Colombia, República de Cuba, República de Ecuador, Reino de España y República del Perú.

En las universidades nacionales, es decir, de gestión estatal, se revalidan los títulos dados por instituciones universitarias extranjeras de países que no han firmado convenios específicos con la Argentina o que, habiéndolo firmado, el caso no está contemplado en el mismo.

- En el caso de la enseñanza primaria y secundaria (no técnica), desde 1995 rige el Protocolo de Integración Educativa y Reconocimiento de Certificados del Mercosur, lo que implica que los certificados de estudios de esos niveles tienen validez si se han obtenido en instituciones oficialmente reconocidas de Brasil, Paraguay y Uruguay, conforme la tabla de equivalencias vigente.

El Mercosur también se hace presente para facilitar su reconocimiento, en lo que respecta a los títulos de grado y posgrado, por medio del Protocolo de Admisión de Títulos Universitarios de Grados para el Ejercicio de Actividades Académicas en los Países Miembros del Mercosur y el Protocolo de Integración Educativa para Proseguir Estudios de Posgrado.

3. BRASIL

3.1. Eje político

a) Nivel de reconocimiento y de asignación de competencias de la política migratoria

Debe tenerse presente que la emigración brasileña es un fenómeno que comenzó a acontecer en fecha reciente, a principios de la década de los ochenta del siglo pasado,¹⁸ y los principales destinos de residencia son los EE.UU., Japón y Paraguay. La UE, en su conjunto, en realidad compite por el tercer lugar.¹⁹ No hay un número preciso de cuántos brasileños hay emigrados, y el guarismo fluctúa entre un millón y tres millones. La Cancillería brasileña anuncia en su portal la cifra de tres millones de emigrantes.²⁰

El tema de los emigrados brasileños tomó cuerpo en la agenda pública a mediados de la primera década de este siglo dentro de la cuestión inmigratoria en general. En el seno del Congreso Nacional se formó la Comisión Mixta Investigadora de la Emigración Ilegal, la cual a mediados de 2006 recomendó la creación de un organismo estatal que tenga competencia específica sobre la diáspora nacional. Mediante el Decreto núm. 5.979/06 se creó la Subsecretaría General de las Comunidades Brasileñas en el Exterior (SGEB) en el ámbito del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Esto sin perjuicio de que en el mismo informe se reconozca que “En cuanto a la llamada diáspora brasileña parece que no hay consenso todavía entre los investigadores sobre la existencia de comunidades transnacionales brasileñas que se hayan organizados a partir de estos desplazamientos” (OIM, 2010: 64).

b) Voluntad política para promover la definición de una política migratoria integral

Según el *Perfil Migratorio de Brasil 2009*, la Cancillería brasileña no piensa en una política de retorno, sí en cambio en:

La Secretaría General de las Comunidades Brasileñas en el Exterior (SGEB) del Ministerio de Relaciones Exteriores aboga por una política específica para esa “diáspora”. Los principales objetivos que persigue esta política del gobierno son: comprender y apoyar a las comunidades brasileñas en el exterior, estrechar la relación del gobierno brasileño con sus nacionales en el extranjero fomentando los medios de autodesarrollo y la mejora de las condiciones de vida de los nacionales, trabajar con líderes comunitarios y organizaciones que prestan apoyo y cuentan con capacidad de convocatoria, destacar la contribución de los brasileños al país anfitrión, asegurando que su presencia siempre sea percibida de manera positiva, y asegurar el mantenimiento de los vínculos de la identidad de los brasileños con su país (OIM, 2010: 64).

¹⁸ Entre 1940 y 1980 el saldo de la tasa neta de migración brasileña rondó el cero (OIM, 2010: 34).

¹⁹ De acuerdo con los cálculos de Ratha y Shaw (2007), hay aproximadamente 180.000 brasileños –más del doble que en Paraguay– que residen en países de la UE, básicamente, España, Italia, Portugal y Alemania.

²⁰ Carvalho (2006) establece mediante estimaciones indirectas, dada la falta de fuentes de datos confiables, un rango de la diáspora para la década de los ochenta de entre un mínimo de 1.043.000 y un máximo de 2.530.000 emigrantes brasileños. En cambio, Oliveira (2008), utilizando técnicas similares, calculó los emigrantes brasileños de entre 20 y 44 años en no más de 1.262.639. Para un tratamiento más extenso de este tema véase OIM (2010: 34-44).

Y propugna que tal política devenga en la resultante de la acción articulada de distintos organismos del gobierno. Más allá de que Itamaraty tenga en su sitio web una “Guía de retorno a Brasil”,²¹ destinada a su cuerpo consular para que asista a los brasileños interesados y facilitarles así el regreso, conformada por una serie de programas ejecutados por distintos organismos estatales, lo cierto es que el proyecto de ley 5655/2009²² pone en cabeza del Consejo Nacional para la Migración, que deberá crearse, la eventual política de retorno. Esta situación, al momento, puede caracterizarse de compás de espera y manifiesta una ruta fracturada hacia la consecución de la definición de una política migratoria integral.

c) Participación de la sociedad civil y la diáspora en la definición y/o discusión de la política migratoria

En el ya citado informe de la Organización Internacional de las Migraciones (OIM) se pone de manifiesto que “En cuanto a la llamada diáspora brasileña parece que no hay consenso todavía entre los investigadores sobre la existencia de comunidades transnacionales brasileñas que se hayan organizados a partir de estos desplazamientos” (OIM, 2010: 64). También la encuesta de Pew, citada en la introducción, señala la poca importancia que la sociedad civil brasileña le confiere al tema migratorio. No obstante, es el único país de los tres que aquí se analizan que formalmente incorpora a los organismos de la sociedad civil en el tratamiento del renglón radicaciones en la política migratoria. En la parte correspondiente al “Eje normativo” se trata este punto más específicamente.

d) Participación en la discusión de la política migratoria regional

Brasil, como país más grande de la región, ha promovido intensamente los acuerdos regionales. Sin embargo, en el plano migratorio es uno de los que más, si no el que más, ha mostrado un comportamiento renuente, sin lugar a dudas, comportamiento generado por sus propias contradicciones internas –no resueltas– respecto a la cuestión. Más adelante, al tratarse el tema del Mercosur y la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones se volverá sobre este punto.

3.2. Eje normativo

a) Regulación de la política migratoria. Marco normativo nacional, principales características

Tanto la Ley 6815/80 como su Decreto reglamentario 86.715/81, en lo primordial disposiciones dirigidas a regular la situación de los inmigrantes,²³ no contienen ninguna mención a los emigrantes brasileños. Vale considerar que la ley vigente –6815/80– fue formulada en la época en que para toda la región con respecto al connubio entre las relaciones internacionales y al orden interno se podría decir que estaba alentada por la llamada “doctrina de la seguridad nacional”,²⁴ lo cual de por sí torna desactualizada la disposición. Así es como el Gobierno brasileño elevó para su tratamiento

²¹ <<http://www.itamaraty.gov.br/assistencia-consular/guia-de-retorno-ao-brasil>>

²² Más adelante se trata más en extenso este proyecto de ley.

²³ En Brasil el ingreso del extranjero al país en calidad de residente permanente está vinculado a la aplicación de una política nacional de desarrollo y a los requerimientos de mano de obra especializada que puedan requerir ciertos sectores que necesitan aumentar la productividad o la incorporación de nuevas tecnologías (Texidó et al., 2003).

²⁴ Sobre el particular, véanse Ansaldi (2004) y P. García (1995). En su conformación original el Consejo Nacional de Inmigración incorporaba como miembro a un delegado del Consejo Nacional de Seguridad.

en el Congreso un nuevo proyecto de ley sobre la migración, guiado por la perspectiva de los derechos humanos.²⁵ El mentado proyecto de ley 5655/2009 sigue en trámite parlamentario.

Ciertamente, la ley migratoria vigente choca de plano con la reformada Constitución nacional de 1988. Sucede que la Constitución de Brasil de 1988 norma que todos los habitantes son iguales ante la ley, sin distinción de cualquier naturaleza, y garantiza a los brasileños y a los extranjeros residentes en el país la inviolabilidad al derecho a la vida, a la libertad, a la igualdad, a la seguridad y a la propiedad en los términos establecidos en la Constitución. En el artículo 5 incluye a los “extranjeros residentes”, es decir, a los residentes permanentes.²⁶

b) Regulación internacional ratificada sobre la temática. Acuerdos bilaterales. Acuerdos multilaterales y/o regionales en procesos de integración

Brasil no ha firmado la Convención Internacional para la Protección de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares.²⁷ No obstante, el Consejo Nacional de Inmigración ha recomendado signar la mentada Convención (Resolução Recomendada núm. 10, de 03/12/2008). En el año 2002 Brasil signó el Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire, complemento de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2000). En 2005 firmó un convenio de regularización migratoria con Bolivia. En 2009, mediante el Decreto núm. 6.737, se establece un acuerdo con Bolivia para que las poblaciones fronterizas de ambos países vean facilitadas, de acuerdo con la realidad cotidiana que les toca vivir, tanto la residencia como la circulación para trabajar y estudiar en la zona. Con Portugal, en 2003, Brasil firmó el Acuerdo de Facilitación de Circulación de Personas, que se hizo efectivo en 2008 a través del Decreto núm. 6.427. También ha establecido convenios con lo que llaman la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa, como el Acuerdo sobre concesión de visa temporal para tratamiento médico de ciudadanos de la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa, firmado en 2002 y que entró en vigencia en 2008 por medio del Decreto núm. 6.471. La República Federativa de Brasil tiene suscriptos convenios de reciprocidad en materia de previsión social con Argentina, Paraguay, Uruguay (Acuerdo Multilateral del Mercosur), Cabo Verde, España, Grecia, Chile, Italia, Luxemburgo y Portugal.

3.3. Eje institucional, Organismos existentes, Objetivos y competencias

En el Brasil, la autoridad que regula la cuestión migratoria en términos de control migratorio es el Ministerio de Justicia, en tanto la política de radicación corre por cuenta del Consejo Nacional de Inmigración (CNIg), organismo que, además, fija los objetivos de la política migratoria. Los permisos de trabajo a los inmigrantes están a cargo de la Coordinación General de Inmigración (CGIg), que en los hechos actúa de consuno con la CNIg, además de tener el mismo estatus burocrático. El Decreto reglamentario 86.715/81 da forma al Consejo Nacional de Inmigración, específicamente en su título XII, ubicándolo en la órbita del Ministerio de Trabajo, en tanto su organización y funcionamiento se establecen en los decretos núm. 840, de 22 de junio de 1993, y núm. 3.574, de 23 de agosto de 2000. La Ley núm. 10.683, de 28 de mayo de 2003, que redefinió las competencias de la Presidencia y los ministerios, especifica que la política de inmigración se encuadra en el ámbito del Ministerio del

²⁵ La exposición de motivos de la ley está disponible en: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/674695.pdf>>, y el estado del trámite parlamentario en: <http://www2.camara.gov.br/proposicoes/loadFrame.html?link=http://www.camara.gov.br/internet/sileg/prop_lista.asp?fMode=1&btnPesquisar=OK&Ano=2009&Numero=5655&sigla=PL>.

²⁶ Un análisis con mayor profundidad de esta temática, que escapa a los alcances de este informe, se encuentra en Texidó et al. (2003: 77-96).

²⁷ Véase la nota al pie núm. 11.

Trabajo (artículo 27, inc. XXI). Ratifica la competencia apuntada del Consejo Nacional de Inmigración y de la Coordinación General de Inmigración.

El Consejo Nacional de Inmigración es un cuerpo colegiado integrado tanto por funcionarios del ámbito estatal como por actores de la sociedad civil. La esfera estatal está conformada por un representante del Ministerio de Trabajo –que lo preside–, uno del Ministerio de Justicia, uno del Ministerio de Relaciones Exteriores, uno del Ministerio de Agricultura, uno del Ministerio de Salud, uno del Ministerio de Desarrollo, uno del Ministerio de Ciencia y Tecnología, uno del Ministerio de Educación y uno del Ministerio de Turismo.

Por su parte, la sociedad civil incorpora tanto delegados de organizaciones patronales como sindicales y de la comunidad científica. Acuden al Consejo Nacional de Inmigración representantes de las cinco centrales empresarias más importantes, expresión de todos los sectores de la actividad económica y financiera. Por el lado de los trabajadores, hay un representante por cada una de las cinco centrales sindicales en las que está vertebrada la actividad gremial. El interés de la comunidad científica y tecnológica lo expresa el delegado de la Sociedad Brasileña para el Progreso de la Ciencia.

En calidad de miembros observadores envían sus delegados también tanto instituciones estatales como entes de la sociedad civil y organismos internacionales. Entre los primeros se cuentan a la Comisión Nacional para la Población y el Desarrollo (CNPD), la Secretaría para la Mujer de la Presidencia de la República, la Secretaría de Previsión Social, la Secretaría de Derechos Humanos de la Presidencia de la República y del Departamento de la Policía Federal. Los segundos están representados por el Instituto de Migraciones y Derechos Humanos. Los organismos internacionales que participan en carácter de observadores son la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Organización Internacional de las Migraciones.

El proyecto de ley ha recibido numerosas críticas por sus ambigüedades con respecto a los derechos humanos de los inmigrantes,²⁸ pero en lo que respecta a la diáspora brasileña establece que el actual Consejo Nacional para la Inmigración –permaneciendo en el ámbito del Ministerio de Trabajo y Empleo– pase a llamarse Consejo Nacional para la Migración. Este cambio de nombre no es trivial pues de esta manera se pretende que se mejore el enfoque sobre la situación de los brasileños en el exterior, dando lugar así a la formulación de una política nacional sobre migración.

3.4. Eje operativo

a) Atracción de las capacidades de los nacionales en el exterior

La Subsecretaría General de las Comunidades Brasileñas en el Exterior comenzó a funcionar en 2007. Sus competencias están establecidas en el artículo 37 y siguientes del Decreto 7304, de 22 de septiembre de 2010. Reúne en su seno, además, la provisión de servicios consulares. Conforme lo dispone el Decreto 7214, de 15 de junio de 2010, la SGEB formula los principios y directrices de la política gubernamental para las comunidades brasileñas en el exterior, da cauce a las Conferencias de Brasileños en el Mundo (CBM) –creadas a partir de ese decreto– y, asimismo, a la creación del Consejo de Representantes de Brasileños en el Exterior. El artículo 10 del citado Decreto 7.214 de 2010 fija los objetivos respecto de la diáspora. En ninguno de los once incisos en que se desgrena el artículo señalado se hace alusión a la política de retorno. Se podría interpretar, por vía indirecta, que

²⁸ En Baraldi (2011) se vuelca un análisis que resume los puntos de la controversia.

el inciso X, al establecer como objetivo la “articulación de la política para las comunidades brasileñas en el exterior con las políticas de inmigración y emigración que sean desenvueltas por el gobierno brasileño”, alude al tema, pero indudablemente mediatizado. En los hechos, el sector que atiende este tema es la División de Comunidades Brasileñas en el Exterior, que funciona en el ámbito del Departamento Consular de Brasileños en el Exterior, que junto con el Departamento de Inmigración y Asuntos Jurídicos, la Defensoría Consular y la Coordinación General de Planeamiento e Integración Consular conforman el núcleo de la subsecretaría de marras.²⁹ De momento no se registran iniciativas en el seno del Gobierno brasileño para atraer voluntariamente a los nativos emigrados.

b) Certificación de conocimientos adquiridos en el extranjero

Con excepción de Francia, país con el que Brasil tiene un convenio particular, los certificados de estudios realizados en el exterior deben ser legalizados en las embajadas o consulados sitos en los países donde fueron emitidos. Los certificados de nivel primario y medio así legalizados son validados por los organismos educativos de los gobiernos de los Estados de la Federación en el cual se fijó residencia.

En tanto si se trata de certificados obtenidos en un país del Mercosur, dada la vigencia del Protocolo de Integración Educativa y Reconocimiento de Certificados, referido a los niveles primarios y secundarios (no técnico) que rige desde 1995, tienen validez mientras provengan de instituciones oficialmente reconocidas de Argentina, Paraguay y Uruguay, de acuerdo con la tabla de equivalencias correspondiente, la cual, en el caso brasileño, fue actualizada en 2004 en virtud de la reforma educativa brasileña que incorporó los nueve años obligatorios de enseñanza primaria.

La revalidación de diplomas universitarios tanto de grado como de posgrado, una vez legalizados en las embajadas o consulados correspondientes, debe ser homologada por la universidad pública escogida por el interesado; las universidades públicas son las únicas con capacidad legal para hacerlo.

En lo que hace a títulos de grado y posgrado, también en el Mercosur hay vigentes acuerdos que facilitan el reconocimiento de tales diplomas por parte de las universidades estatales brasileñas; básicamente se trata del Protocolo de Integración Educativa para Proseguir Estudios de Posgrado y el Protocolo de Admisión de Títulos Universitarios de Grados para el Ejercicio de Actividades Académicas en los Países Miembros del Mercosur.

4. CHILE

4.1. Eje político

a) Nivel de reconocimiento y de asignación de competencias de la política migratoria

La preocupación chilena sobre sus emigrantes es muy reciente y tiene que ver –sobre todo– con los emigrados por razones políticas; flujo generado por la ruptura institucional de principios de la década

²⁹ En un trabajo editado por la propia Itamaraty, véase MRE (2008), se recogen distintos enfoques sobre los alcances e incumbencias de estas iniciativas –incluso su historia–, los cuales fueron vertidos en un seminario ad hoc.

de los setenta,³⁰ aun así, no debe perderse de vista que el grueso de los emigrantes a día de hoy se explica por las tradicionales cuestiones económicas. Tan reciente es que entre 2002 y 2004 se llevó a cabo el primer censo oficial sobre chilenos emigrantes. Los datos obtenidos fueron dados a conocer durante el segundo semestre de 2005. Alrededor del 3% de la población chilena residía en el exterior, esto es casi un total de quinientos mil.³¹

Según el citado estudio, la mayor cantidad de chilenos que emigraron (40,1%) lo hicieron por razones económicas. En tanto el 30,8% dijo que emigró por cuestiones familiares, un 12,1% lo hizo por causas políticas y un 3,2% por razones de estudios. El 39,1% de los chilenos encuestados manifestó su deseo de retornar a Chile en algún momento, lo que contrasta con el 56,9% que expresó intenciones de no regresar.

Con relación a la emigración por razones políticas, justamente, el lustro que manifiesta un mayor flujo emigratorio fue entre los años 1971 y 1975, etapa durante la cual emigró el 20,3% del total de chilenos en el exterior.³² También la primacía se comprueba cuando se analiza la década de los setenta, pues en ese lapso tuvo lugar el mayor flujo, con el 34,1% del total de emigrantes, y en la década de los ochenta, con el 29,5%. Con respecto al total de población emigrante, el 15,7% salió después del año 1989.

En líneas generales, se puede decir que, de los tres países que se analizan en este estudio, Chile es el que menos perfil identitario presenta con relación a la cuestión migratoria, toda vez que su número de inmigrantes no pasó nunca del 4% de la población total, y eso entre fines del siglo XIX y mediados del siglo XX, y en la actualidad ronda el 1%. Ciertamente, desde la década de los noventa frente a la volatilidad macroeconómica de los otros países de la región, como Chile presentó un panorama más estable y un crecimiento económico relativo con menos altibajos, comenzó a ser destino de los flujos migratorios regionales, que hoy por hoy explican alrededor del 80% de población extranjera residente. A pesar del sostenido incremento en los flujos de la inmigración, este nuevo panorama no menoscaba la cantidad de chilenos que residen en el exterior; los que superan ampliamente al número de inmigrantes en Chile (Martínez Pizarro, 2011).

b) Voluntad política para promover la definición de una política migratoria integral

Incluso se puede aseverar que Chile todavía está con final abierto respecto a la actualización de su legislación migratoria y por lo tanto su política migratoria –siempre hay una política migratoria– se sigue dictando sobre la base de parámetros defensivos. Esto le está generando no pocas contradicciones de cara a su nueva realidad de país huésped aunque presente tasa de migración neta neutra, pues entran tantos extranjeros como salen chilenos.

³⁰ Como dice el informe de la DICOEX: “Chile no tiene tradición de país con grandes flujos migratorios a su territorio, salvo aquellos directamente promocionados por el Estado, como lo fue la colonización alemana a la X Región y la suiza y francesa a la IX Región, o por instituciones internacionales después de la segunda guerra mundial. Un gran flujo emigratorio de nacionales tampoco ha sido un fenómeno relevante, con la excepción en etapas críticas de quiebres institucionales o durante crisis económicas. En ambas situaciones, Argentina ha sido el país natural de emigración de los chilenos, lo que explicaría que un número apreciable de connacionales resida en ese país” (DICOEX, 2005: 15).

³¹ Para ser exactos, el dato es de 487.114. Hay que tener en cuenta que en ese informe se da como totalidad 857.781. La diferencia obedece a que el censo tiene en consideración también a los chilenos nacidos en el exterior, los cuales totalizaban para esa fecha: 370.607 (DICOEX, 2005). El resto de las cifras y los datos proviene de la misma fuente.

³² El régimen militar de Augusto Pinochet comenzó a partir del golpe militar del 11 de septiembre de 1973.

Intentos se hicieron. Una comisión integrada por funcionarios técnicos del Ministerio del Interior, del Ministerio de Defensa, del Ministerio del Trabajo y del Ministerio de Relaciones Exteriores fue convocada en el año 2001 para que se aboque a diseñar la nueva política de migración. Lo cierto es que las innovaciones elaboradas por la Comisión Gubernamental de Política Inmigratoria, dadas a conocer en 2003, no habían logrado materializarse ni como proyecto de ley ni como una reforma legal concreta hasta 2007. (Acuña Yáñez, 2007). En 2008, la Presidenta Michelle Bachelet dictó el Instructivo Presidencial núm. 9 sobre Política Nacional Migratoria en Chile, y haciéndose eco de la experiencia previa, en lugar de la Comisión Gubernamental de Política Inmigratoria, creó el Consejo de Política Migratoria, que en vez de estar solo integrado por organismos estatales se les agregó organizaciones de la sociedad civil. El Consejo es ahora el encargado del diseño de la nueva política migratoria, al amparo del criterio rector enunciado en la citada “Instrucción” en la que se define a Chile como “adecuadamente abierto a las migraciones, buscando la recepción no discriminatoria de los migrantes que decidan residir en el país, en acuerdo a las Convenciones y Tratados Internacionales vigentes y suscritos por Chile, en un contexto de respeto a la institucionalidad democrática, la Constitución y las leyes del país”. El Consejo no se expidió durante el mandato del anterior gobierno, ni aún lo hizo con el nuevo. Coyunturalmente, la tremenda y devastadora tragedia del terremoto de febrero de 2010 absorbió las energías del nuevo gobierno y de la sociedad civil en pos de la reconstrucción y como lógica consecuencia el tema migratorio salió de la agenda.

Lo cierto es que el cambio de gobierno encontró al proyecto sin ser elevado al Parlamento (Martínez Pizarro, 2011: 134-144). De resultas, esta rémora en la voluntad política hace que el tinglado legal migratorio chileno acuse un marcado hiato con relación a las obligaciones internacionales contraídas por el Estado en el momento de signar los instrumentos de derechos humanos que los consagran.

c) Participación de la sociedad civil y la diáspora en la definición y/o discusión de la política migratoria

No se percibe la participación del conjunto de la sociedad civil y la diáspora en la definición y/o discusión de la política migratoria, entre otras razones por las indefiniciones apuntadas. Pero al menos los sectores empresarios sí participan a través del programa Chileglobal, tema sobre el que se volverá cuando en el “Eje institucional” se trate la atracción de las capacidades de los nacionales en el exterior.

d) Participación en la discusión de la política migratoria regional

Es notable el cambio de talante en la participación chilena en el ámbito del Foro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo (FIBEMYD). Entre el primero que se desarrolló en Cuenca, Ecuador, en 2008, y el segundo que se llevó a cabo en San Salvador en 2010, Chile pasó de un protagonismo oficial remarcable a una pasividad –no menos oficial– notoria. En el Programa de Acción que se suscribió en el primer FIBEMYD, se nota en la participación de Chile el criterio enunciado por la “Instrucción núm. 9” de la entonces presidenta Bachelet, pues ese programa recoge cada uno de los criterios allí expuestos sobre los flujos migratorios tratados desde el punto de vista de los derechos humanos y del derecho al desarrollo con vistas a ponerlos en práctica en los veintidós países que integran la comunidad iberoamericana. En el segundo FIBEMYD, el mismo síndrome que afectó el cambio de legislación nacional determinó un muy bajo perfil de la delegación chilena. La participación de los chilenos en el Mercosur y la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones será tratada más adelante, en el apartado respectivo.

4.2. Eje normativo

a) Regulación de la política migratoria. Marco normativo nacional, principales características

Aún hoy en Chile la regulación en materia migratoria la proporciona la base legal dada por el Decreto Ley 1.094, sancionada en 1975 por el general Augusto Pinochet Ugarte en 1975, a la que se alude como Ley de Extranjería. Al Decreto Ley 1.094 lo reglamentó el Decreto Supremo 597 de 1984. En 1996 el Decreto Ley 1.094 fue modificado por la Ley 19.476, que prevé un nuevo estatus y tratamiento para los refugiados. Este entramado jurídico legisla tanto en materia de control migratorio como en materia de residencia y permanencia definitiva. La Ley de Extranjería conlleva los vicios propios de las legislaciones migratorias sancionadas a la sombra de la doctrina de la seguridad nacional.³³ Ninguna parte de esta legislación alude a la diáspora chilena. Para nacionalización de extranjeros rige el Decreto Supremo núm. 5.142 de 1960.

b) Regulación internacional ratificada sobre la temática. Acuerdos bilaterales. Acuerdos multilaterales y/o regionales en procesos de integración

Chile firmó en 1993 y ratificó en 2005 la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. Asimismo, ha ratificado, en 2003, la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y, en 2004, sus protocolos adicionales: el Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire y el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños.³⁴

En cuanto a los acuerdos bilaterales, a efectos de beneficiar a los ciudadanos chilenos en el exterior, el Estado ha firmado más de veinte convenios de seguridad social con distintos países de América, Europa y Oceanía. También se han firmado acuerdos bilaterales con Perú y Argentina, en razón de que los nativos de esos países constituyen los dos colectivos más numerosos de inmigrantes. Tales acuerdos se refieren a: protección de los trabajadores migrantes, seguridad social, control fronterizo y cooperación penal internacional. Con respecto a los acuerdos multilaterales, Chile se adhirió al acuerdo de libre residencia correspondiente a la instancia del Mercosur ampliado. Esto será tratado con mayor detalle en el apartado correspondiente.

No hay una regulación efectiva, o simplemente regulación, que aliente o propenda a la cuestión del retorno voluntario. Por todo concepto, la política chilena con respecto a sus compatriotas emigrantes se plasmó en el Decreto núm. 139 publicado en el Diario Oficial el 16 de febrero de 2010, mediante el cual se formalizó el Comité Interministerial para la Comunidad Chilena en el Exterior, cuyo objetivo es el de asesorar y coordinar entre los ministerios las políticas públicas propuestas a efectos de lograr la vinculación y el desarrollo de los nacionales residentes en el extranjero por medio de la promoción y el ejercicio de los derechos humanos, ciudadanos, sociales y culturales de sus integrantes.

³³ En definitiva se está en presencia de una “norma sumamente selectiva en la admisión de extranjeros y muy rigurosa en el control de las entradas y las salidas” (Cano et al., 2009: 50).

³⁴ Según el jurista Pfeffer Urquiaga, en tanto que el planteamiento doctrinario sobre derechos esenciales reconocidos por la normativa internacional estaría obligando a todo órgano estatal, en cuanto al deber de respetarlos y promoverlos, la posición que ha imperado es la de que, mientras no se adecue el orden constitucional y legal, las normas internas mantendrán su vigencia y prevalecerán frente a la preceptiva internacional. En esta forma la derogación tácita queda descartada (Pfeffer Urquiaga, 2003).

4.3. Eje institucional

a) Organismos existentes. Objetivos y competencias

El Departamento de Extranjería y Migración (DEM), organismo dependiente del Ministerio del Interior, es el encargado de llevar adelante los objetivos de política migratoria, tanto en lo que respecta a la esfera de control migratorio como a la de residencia y permanencia en el territorio.

La Secretaría y el funcionamiento del Comité Interministerial para las Comunidades Chilenas en el Exterior, así como la supervisión de su Plan de Acción, los lleva a cabo el Departamento de Vinculación y Desarrollo, que además ejecuta varios programas ad hoc, como por ejemplo, entre otros, “Revisitando Chile”; la Oficina de Información, Reclamos y Sugerencias (OIRS), para las comunidades residentes en el exterior; los Fondos Concursables y los Fondos de Apoyo al Desarrollo Asociativo.

En la órbita del Ministerio de Relaciones Exteriores funciona la Dirección General de Asuntos Consulares e Inmigración. Dependen de esta Dirección General tres direcciones: la Dirección de Servicios Consulares (DISER), la Dirección de Política Consular (DIPOC) y la Dirección para la Comunidad de Chilenos en el Exterior (DICOEX). Específicamente, la Orden de Servicio del Ministerio de Relaciones Exteriores núm. 215, de 23 de abril de 2010, estableció que durante el periodo 2010 y el 2014 la Dirección para la Comunidad Chilena en el Exterior tendrá con las funciones asignadas el peso de la responsabilidad de la vinculación con los chilenos residentes en el exterior. Como parte de su tarea confeccionó una guía para el retorno. Salvo por la puesta en marcha muy reciente de la “Guía de retorno”, la meta de la política chilena hacia sus emigrados se enmarca objetivamente en la idea de consolidarlos en sus lugares de residencia.

b) Coordinación interinstitucional e intrainstitucional

La secretaría ejecutiva de la Comisión Gubernamental de Política Inmigratoria, creada por la Instrucción Presidencial núm. 9, de la que ya se hizo mención, la ejerce el DEM. En ese carácter tiene la facultad de coordinar las acciones entre los distintos organismos tendientes a cumplir con los objetivos estipulados. Pero ninguna de estas acciones tiene que ver hasta el momento con iniciativas destinadas al retorno voluntario de los nativos emigrados. Además mientras el ordenamiento legal vigente le dé poder de veto al DEM, y este se vea obligado a instrumentar una normativa inspirada en la doctrina de la seguridad nacional, no parece que el espacio de diálogo formal pueda avanzar en tramos de interés relevante.

Lo que sí configura una instancia de coordinación de cara a la diáspora es el Comité Interministerial para la Comunidad Chilena en el Exterior, creado por el Decreto núm. 139 a principios de 2010. Su objetivo es el de institucionalizar, mantener y profundizar la coordinación intersectorial con la comunidad chilena residente fuera del país. El Comité se encarga de asesorar a los ministerios y servir de espacio de coordinación entre ellos respecto de las políticas públicas destinadas a la vinculación y el desarrollo de los nacionales residentes en el extranjero a través de la promoción y el ejercicio de los derechos humanos, ciudadanos, sociales y culturales de sus integrantes.

4.4. Eje operativo

a) Atracción de las capacidades de los nacionales en el exterior

En este aspecto se puede subrayar que existen dos elementos destacables; uno, son los programas que ejecuta el Departamento de Comunicaciones y Fomento de la Identidad, el otro es Chileglobal.

El Departamento de Comunicación y Fomento de la Identidad promueve la pertenencia de comunidades de la diáspora con el país, poniendo en práctica acciones que tiendan a fortalecer la identidad, las raíces y la cultura chilena. Algunos de los programas a cargo del Departamento son: el portal www.chilesomostodos.gov.cl, el Calendario Institucional y las Iniciativas de apoyo a la Identidad Cultural.

Alentadas por la idea de red generada por el Banco Mundial en el programa “Diásporas”, las líneas de pasantía y mentoring que lleva adelante Chileglobal proponen “convertir la emigración de profesionales chilenos altamente capacitados en un proceso beneficioso tanto para los que se quedan en el país como para los que se van”. La iniciativa impulsada por el sector privado se define como “la red de talentos para la innovación, apoyada por Fundación Chile y formada por empresarios y altos ejecutivos chilenos o amigos de Chile residentes en el exterior que desean contribuir al desarrollo de Chile a través de la transferencia de conocimiento y generación de nuevas oportunidades de negocios”.³⁵

Los mentores de Chileglobal buscan: Contribuir a la incorporación de Chile a la economía del conocimiento, aprovechando la experiencia internacional, ideas y contactos de sus miembros, en beneficio de un mecanismo de atracción de oportunidades de negocio, transferencia de tecnología y know-how. Promover negocios innovadores, transferencia de conocimiento y tecnología desde y hacia Chile, facilitando la generación de nuevas oportunidades, comprometiendo a los actores y buscando los medios para que los negocios y alianzas se concreten. Constituir una base que facilite el acceso a información, experiencias y recursos empresariales, tecnológicos y financieros. Potenciar un modelo sostenible de desarrollo y funcionamiento de redes que mejoren el capital social y económico del país.

b) Certificación de conocimientos adquiridos en el extranjero

En Chile, existen dos procedimientos para lograr el reconocimiento de los títulos profesionales obtenidos en el extranjero, según se trate de un título otorgado por un país que tiene un convenio cultural con Chile o que haya sido obtenido en un país que no tenga firmado ese convenio cultural.

En el caso de ser un título obtenido en un país con convenio cultural, los trámites se realizan directamente en el Ministerio de Relaciones Exteriores. Los países que tienen tales convenios bilaterales son: Brasil, Colombia, Ecuador, España (solo se aplica a chilenos), Perú y Uruguay. Para los casos que no se encuentran comprendidos en los tratados internacionales, los trámites deben realizarse en la Universidad de Chile.

5. MERCOSUR

5.1. Mercosur en el marco migratorio

El Mercosur, en el plano migratorio, se aboca a la circulación sin trabas de los ciudadanos de los países signatarios del acuerdo entre los mismos y, hasta el presente, no se ha ocupado del retorno de los inmigrados. En rigor, cuando se habla de Mercosur, debe entenderse o invocarse el concepto de

³⁵ Para más información véase: www.chileglobal.org.

“Mercosur ampliado”.³⁶ En lo que hace al funcionamiento institucional del Mercosur, de la cuestión migratoria específicamente se encarga el Foro Especializado Migratorio (FEM),³⁷ que es el que plantea las medidas que supone corresponder a la Reunión de Ministros del Interior y Justicia del Mercosur.³⁸

Mármora (2003) y Pérez Vichich (2011) acuerdan que el concepto de libre circulación transforma a la variable migratoria, como elemento clave dentro de un proceso de integración económica, distinguiéndola de la migración tradicional, que implica solo cambiar una condición de “ciudadano” por otra de “extranjero”. La libre circulación ubica en un primer plano a la ciudadanía comunitaria.³⁹ Asimismo, Mármora y Calcagno (2003) concluyen que sobre la dinámica de los flujos migratorios han influido más las políticas macroeconómicas y las fluctuaciones en los mercados laborales que los efectos económicos provocados como consecuencia de procesos de integración regional.

Debe tenerse presente que el andamiaje normativo del Mercosur es de naturaleza intergubernamental. Con esto se quiere significar que las instituciones no son supranacionales, lo que implica la inexistencia stricto sensu de un derecho comunitario que dé cauce, por caso, al derecho positivo de la libre circulación. En otras palabras, se procede por acuerdos que luego se plasman o no en el derecho nacional de cada Estado parte o asociado.

Al respecto, Pérez Vichich sostiene que “Este encuadre dificulta la tarea pero no ha representado un obstáculo para que se produzcan importantes avances de facilitación de la circulación de personas a través de diferentes ámbitos orgánicos del Mercosur y de las instancias de consulta regional”. Corona esta observación señalando que desde las postrimeras de 2002 “se vienen reforzando consensos en torno a los temas de la agenda propia de la Región y de la agenda internacional sobre migraciones y libre circulación, que se han plasmado en definiciones políticas y en algunos desarrollos concretos importantes” (Pérez Vichich, 2011: 334).

Se puede coincidir en todo o en parte con la observación de Pérez Vichich, pero parece poco probable que esa plataforma de acuerdos alcanzada en torno a la libre circulación se traslade aun con sus más y sus menos hacia una política de retorno encarada en forma conjunta. En el plano puramente instrumental –imaginemos– equivaldría a establecer entre los Estados partes y asociados “cuotas de retorno”, lo que implicaría un procedimiento trabajoso y peliagudo tanto sea para los países hasta entonces receptores como para los países que participarían en la eventual negociación en su carácter de países emisores. Pero aun en el muy improbable caso de que ese hipotético acuerdo de retorno mostrara alguna eficacia, cuando es seguido por un retorno voluntario exitoso, la presión para ampliar la cuota entre los Estados partes y asociados se volvería irresistible y todo terminaría en agua de borrajas. Desde otro ángulo, nada asegura que se establezca una cuota muy por arriba

³⁶ En términos de “Mercosur ampliado” debe sumársele a los cuatro países miembros originarios o Estados partes –Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay– en calidad de Estados asociados a: Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela.

³⁷ Véase al respecto FEM (2011).

³⁸ En el año 1996 se creó dentro del Mercosur la Reunión de Ministros del Interior, ámbito propicio para el debate de las migraciones, la seguridad y otros temas inherentes a estos ministerios. En un principio, el abordaje de la temática migratoria fue vinculado a la seguridad; pero poco tiempo después se dio un viraje al enfoque o lo que quizá lo expresa mejor: se lo ajustó de forma significativa. Como ejemplo, vale citar el Acuerdo sobre Tráfico Ilícito de Migrantes, con base en el Protocolo de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire de 2000, y la propuesta de un Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del Mercosur, Bolivia y Chile de 2002. Fue en el ámbito de este “viraje” que en 2004 fue creado el Foro Especializado Migratorio, el que emitió casi inmediatamente después de su creación el documento “Declaración de Santiago sobre Principios Migratorios”, que sienta las bases –de forma indicativa– con las que los diversos Gobiernos de la región deben encarar la política migratoria.

³⁹ Para una reseña sobre este aspecto de la evolución de la normativa migratoria del Mercosur, véase Novick (2006).

de las necesidades de un país determinado, que encima por problemas del ciclo sufre desempleo y eso impida avanzar a otro u otros que sí estarían en condiciones de cumplir con el objetivo convenido.

Lo observado, que corresponde al plano de una hipótesis de trabajo contingente, se vuelve una hipótesis inconcusa en el momento de tomar en cuenta lo que ha dado en llamarse el “proceso legislativo del Mercosur”, que pone en entredicho la idea de que si bien es un obstáculo la ausencia de un derecho comunitario, al menos no es uno de tipo insalvable. Lo cierto es que tiene bemoles de consideración. Ello se infiere al identificar las instituciones –y sus atribuciones– del Mercosur y de los Estados nacionales que participan del proceso legislativo del emprendimiento regional; singularmente cuando son tenidas en cuenta las diferencias en tiempo y formas de entrada en vigencia entre las distintas normativas.⁴⁰

En resumen, si se quisiera involucrar al Mercosur –siempre entendido en sentido ampliado– en una política migratoria de retorno, dadas las sinergias que supone, parecería que la más consistente en vista de los problemas señalados es articularlo a partir de una segunda etapa, en la que ya se cuenten con experiencias nacionales que tracen un camino cierto al siempre bienvenido consenso.⁴¹

5.2. Conferencia Sudamericana sobre Migraciones (CSM)

Gurrieri (2009) define los procesos consultivos regionales como “aquellos conformados alrededor de la voluntad de los gobiernos en un espacio regional para la búsqueda de consensos generales e intercambio de información en un ambiente informal, abierto y no obligatorio”. Al amparo de este criterio, en América Latina se desarrollan, en la actualidad, dos procesos: la Conferencia Regional sobre Migración (Proceso de Puebla) y la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones.

El proceso de la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones también tuvo otro antecedente en el desarrollo de acciones subregionales, multilaterales y bilaterales en marcha, en la Comunidad Andina y en el Mercosur. Así, el Foro Sudamericano de Migraciones debe ser considerado como un intento de consolidación de los avances realizados a nivel subregional, y de su ampliación y programación sistematizada en el ámbito de toda la región de América del Sur.

Con la cooperación técnica de la OIM, en Lima en 1999, se realiza el Encuentro Sudamericano sobre Migraciones, Integración y Desarrollo, en el cual participaron todos los países sudamericanos, excepto Guyana y Surinam. En este encuentro, los Gobiernos afirmaron la importancia de los movimientos migratorios en la región, y la necesidad de mantener regularidad en las consultas, desde las que se organizarían las futuras conferencias. El Encuentro fue conformado, en principio, por Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela; finalmente, en el año 2000, se realiza la I Conferencia Sudamericana sobre Migraciones en la ciudad de Buenos Aires, para la que se invita a participar a Guyana y Surinam. Desde entonces se llevaron a cabo nueve cónclaves, el último de estos tuvo lugar en 2009.

⁴⁰ Como tratar más en extenso lo que ha dado en llamarse el “proceso legislativo del Mercosur” nos llevaría fuera del tema, aunque ayuda a comprender con más profundidad el criterio desenvuelto, remitimos al lector interesado al anexo correspondiente.

⁴¹ Por lo demás, como señala en sus conclusiones el informe del Observatorio de Políticas Públicas de Derechos Humanos en el Mercosur: “cabe señalar que, desde el punto de vista demográfico, el fenómeno migratorio al interior del Mercosur no se encuentra directamente ligado al proceso de integración económica. [...] Desde una perspectiva regional, persiste la necesidad de armonización de la legislación entre los Estados partes. No solo respecto a la regulación nacional del fenómeno, sino en relación con los estándares internacionales incorporados por los diferentes países” (Observatorio, 2009: 283).

De lo tratado en los nueve encuentros, se infiere que el interés básico de la CSM se bifurca en dos objetivos similares; por un lado, al igual que el Mercosur, facilitar la movilidad de la fuerza de trabajo a lo largo y a lo ancho del subcontinente; por el otro, estabilizar sobre la base de la defensa de los derechos humanos, en particular sobre el derecho a la inmigración, los flujos migratorios emitidos por la región.

En 2009, y por segunda vez en Quito, se celebró la IX CSM, hasta el momento la última, en la que se declaró la necesidad de que los países receptores impulsen “procesos de regularización de las personas migrantes y la plena integración de las mismas. El endurecimiento de las políticas inmigratorias en los países de destino y tránsito vulnera los derechos fundamentales de las personas migrantes, y estimula formas de migración irregular, la trata de personas y el tráfico ilícito”. También se acordó sostener una posición regional común ante foros internacionales y se expresó la preocupación por las políticas europeas “caracterizadas por la criminalización de los migrantes, personas que por su propia condición de movilidad son particularmente vulnerables”. Así, se exigió a los países de recepción que en la actual situación de crisis los migrantes no sean considerados como variables de ajuste económico, y que los trabajadores migrantes reciban igualdad de trato laboral y en el acceso para ellos y sus familias a las políticas y programas sociales.⁴²

La CSM, como órgano deliberativo, ha ganado justa fama como principal cónclave de la región en términos de abogar por la homogenización de las políticas migratorias de los Estados miembros⁴³ y además en ser la voz insigne en lo que hace a ciudadanía común.⁴⁴ Sin embargo, dada esta impronta en la “cultura de la organización” y en tanto y en cuanto se trata de un organismo deliberativo cuyas resoluciones son no vinculantes, es obvio que entre sus reconocidas “capacidades institucionales” no se contabiliza la ejecutividad que requiere una política de retorno.

⁴² Las actas de las CSM están disponibles en: <http://csmigraciones.info/index.php/documentos/cat_view/56-documentos-de-la-csm.html>.

⁴³ En este andarivel, Pérez Vichich subraya que “La instancia fundamental de diálogo político y cooperación regional en materia de migraciones en la Región es la Conferencia Suramericana sobre Migraciones (CSM). La CSM actúa como mecanismo consultivo no vinculante donde se debaten y consensúan los lineamientos estratégicos para la movilidad intrarregional, lineamientos que a su vez recogen las políticas, normas y acciones de los países de la Región” (Pérez Vichich, 2011: 335).

⁴⁴ En la Declaración de la IX CSM –llevada a cabo en Quito– sobre el tema “ciudadanía común” vuelve a reafirmarse “la consolidación de una identidad suramericana, a través del reconocimiento progresivo de los derechos a los nacionales de un Estado Miembro residentes en cualquiera de los otros Estados Miembros, con el fin de alcanzar una ciudadanía suramericana”. En concordancia, en la III Reunión Ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), realizada en Quito, el 10 de agosto de 2009, específicamente en el punto 25 de la Declaración Presidencial de Quito los primeros mandatarios: “Reafirman su compromiso de avanzar en la construcción de la ciudadanía suramericana, abordando el tema de la migración con un enfoque integral y comprensivo, bajo el respeto irrestricto de los Derechos Humanos de los migrantes y sus familias, conforme lo dispuesto en la Declaración de Cochabamba, de diciembre de 2006. Para ello, es necesario reforzar la cooperación y coordinación regional entre los estados miembros de la UNASUR y la Conferencia Sudamericana de Migraciones, a fin de construir un enfoque común regional que facilite la circulación de personas. Asimismo, reiteran la necesidad de alcanzar un diálogo comprehensivo y estructurado sobre la migración entre los países de América Latina, el Caribe y la Unión Europea, de conformidad con lo expresado en la Declaración de Lima, de mayo de 2008, reiterando la importancia de contar con una instancia política para dicho diálogo birregional”. Para un panorama de la UNASUR, véanse Chaves García (2010) y Amoroso Botelho (2008).

PARTE 2. METODOLOGÍA PARA LA INCORPORACIÓN DEL COMPONENTE DE EMPLEO EN LA POLÍTICA MIGRATORIA

Metodológicamente, hay un solo tipo de condición necesaria: las materiales. Las condiciones instrumentales solo operan una vez que aquellas están encaminadas. Es una ilusión temeraria creer que las segundas pueden funcionar prescindiendo de las primeras. En el plano más concreto, para que resulte operativa la incorporación de un eje transversal (componente empleo) en la política migratoria la primera condición que debe cumplir es la de ser creíble para todos los involucrados. Ahí entra a jugar el sistema de creencias, componente clave de la política exterior si lo hay. Entonces primero trataremos la cuestión material y luego revisaremos el dispositivo instrumental.

Lo cierto es que al tratar de definir qué problema o problemas deben ser subsanados mediante el empleo de políticas públicas nos topamos con el hecho de que tales entreveros son edificaciones sociales emanadas del sistema de creencias, los cuales, a su vez, devienen en un vector de fuerzas que conjuga una mezcla de asertos sobre una cuestión. Por ello, los problemas de políticas públicas no son datos a priori; razón por la cual cuando se examinan las políticas públicas hay que tener siempre presente que son generadas por las definiciones que se abrazaron (Elder y Cobb, 1984).

Puesto que la política pública bajo análisis se encuadra en el ámbito general de las relaciones externas, acudimos –entonces– al académico chileno Alberto van Klaveren, quien trata de formular un prisma que permita entender las políticas exteriores latinoamericanas. Así, establece una tipología entre tres elementos internos que la estructuran, a saber: a) las características del sistema político; b) las políticas económicas de los países; c) los factores históricos, culturales y sociales (Van Klaveren, 1992: 179-180).

En ese aspecto, Roberto Russell expresa taxativo que “ciertos aspectos concretos de la política exterior no se pueden comprender sin recurrir a las creencias. Y eso es precisamente lo que amerita su estudio” (Russell, 1996: 48). Para darle encarnadura al esqueleto teórico de Russell, Carlos Escudé intenta estudiar las razones por las cuales la cultura política impacta en la política exterior sancionando la caducidad del Estado como actor racional. Esta dinámica cultural, o mejor su inercia, hace que se caiga en una neblina que impide ver que el real dispositivo que opera en las relaciones exteriores es el complejo Estado-sociedad civil.⁴⁵

De resultas, y yendo concretamente a la problemática aquí tratada, el sistema de creencias se va tejiendo alrededor de la idea de que la población en lugar de fuente del crecimiento⁴⁶ es un problema para el

⁴⁵ En palabras de Escudé: “...donde la racionalidad del político se opone, para estos casos, a la racionalidad del Estado, que no opera como actor racional. Además se demuestra la vigencia del concepto gramsciano de Robert Cox, sobre el hecho de que el verdadero actor en el largo plazo de las relaciones internacionales no es el Estado sino el ‘complejo Estado/sociedad civil’” (Escudé, 2001: 97).

⁴⁶ Como reflexión sobre este punto, considérense dos situaciones hipotéticas sobre la población argentina: con y sin inmigración. Se puede ver que sin el aporte inmigrante desde 1950 a la fecha seríamos un 8,7% menos de habitantes (Lattes et al., 2003). ¿Qué consecuencias habría traído tal situación? Para razonar sobre este punto, se debe tener en cuenta que la aritmética del crecimiento económico –medido por el avance anual del producto bruto– es singularmente endiablada. Una diferencia entre un país y otro del 1% en la tasa de crecimiento del producto bruto a lo largo de, por ejemplo, 55 años hace la gran diferencia. Entonces, si la Argentina no fuese el país que es hoy –desde el punto de vista poblacional migratorio–, según nuestros cálculos tendría un producto bruto 36% más chico y un producto bruto per cápita 25% más reducido, tomando como punto de llegada las magnitudes correspondientes al año 2005. Para los cálculos fueron utilizadas siempre las hipótesis de mínima. Con variantes medias o altas las diferencias se amplían y mucho. De manera que estos parámetros deben ser tenidos especialmente en cuenta en el debate público, donde generalmente brillan por su ausencia. Es más, el debate debe alcanzar la racionalidad de este u otros parámetros calculados con metodologías similares o distintas; de lo contrario la discusión sobre la política migratoria se vacía de contenido estratégico en función de sus repercusiones sobre la inversión nacional, para llenarse de todo tipo de prejuicios y convertirse así en otro capítulo de la dilata experiencia en materia de zoncercas xenófobas. Tomando el período 1950-1987, Maddison (1992: 14) calcula que por cada punto que creció la población en la Argentina, el PBI creció 1,5 puntos, mientras que el PBI per cápita avanzó a razón del 1% anual.

crecimiento; de ahí que los recién venidos sean considerados poco propicios para el desenvolvimiento de la nación. En ese clima es muy difícil –sino imposible– que el complejo Estado-sociedad civil llegue a la conclusión de que pierden mucho con relación a su crecimiento por causa de la naturaleza de dinámica asimétrica de los flujos migratorios, si no media una serie de incentivos que fortalezcan la capacidad pública de actuar en el retorno teniendo como principal perspectiva los costos que se enfrentan y los beneficios que se pierden. La conciencia política tiene un recorrido de consideración delante de sí. Justamente por eso, luego, formularemos un modelo simple que sirve para ilustrar cuánto se pierde por el no retorno; si bien se centra en la Argentina, sus conclusiones son extensibles a los otros dos países de este estudio.

Pero para que estas cuentas procedan es menester saber sobre quiénes, dónde y cuántos. La encuesta que arroje esos datos es el paso previo ineludible. Al igual que con el modelo costo-beneficio de los flujos migratorios se formula otro modelo sobre la encuesta.

Una vez que las administraciones públicas de los tres Estados entiendan que pierden con el no retorno y, asimismo, que el país gana con el retorno; es decir, una vez que el sistema de creencias incorpore esta realidad, entonces es menester instrumentarla, para lo cual es de rigor saber qué pueden, o están en condiciones de, hacer los que tiene capacidad –entendida en sentido amplio– para ello.

En este aspecto, los ministerios de Trabajo deben aumentar su participación en la política migratoria en general y en particular en el componente de empleo en la política de retorno voluntario. Razón de más, en consecuencia, para que los programas que se diseñen y los manuales que se redacten para llevarlos a la práctica los tengan como núcleo. Esto no quita que la búsqueda de espacios de consenso sea uno de los objetivos básicos de la política hacia el retorno voluntario de los nacionales de cada país. Pero esto no se obtiene en abstracto, sino que procede a partir de un punto de apoyo que, precisamente, identificamos en los ministerios de Trabajo.

Anteriormente, hicimos hincapié en que es el complejo Estado-sociedad civil el que define el fiel de la balanza en términos de política exterior. Por lo tanto, cabe preguntarse cómo entra la sociedad civil en este proceso. Y va a suceder como suele suceder, a partir de formular de manera sólida un objetivo hoy muy difuso, el retorno de los nacionales, las organizaciones de la sociedad civil responderán con su propia dinámica.

PARTE 3. ANÁLISIS DE LAS CAPACIDADES PARA LA INCORPORACIÓN DEL COMPONENTE DE EMPLEO EN LA POLÍTICA MIGRATORIA

Aunque las configuraciones institucionales de la Argentina, Brasil y Chile resultan asimilables en cuanto a la estructura en donde incorporar el componente empleo en la política migratoria, hay diferencias que ineludiblemente deben considerarse a la hora del diseño de la política.

Empecemos con las coincidencias. En ninguno de los tres países hay una fundamentación sólida de por qué es de sumo interés encarar políticas de retorno voluntario. La ausencia de esta condición necesaria hace que como un corolario lógico no existan pautas y criterios concretos. De manera que esa es la primera debilidad que debe subsanarse mediante el establecimiento de objetivos muy precisos con sus

correspondientes documentos programáticos que lo hagan instrumentalmente posible; a partir –claro está– que se trabajó previamente sobre el sistema de creencias. También es coincidente en Brasil y la Argentina que el elemento humano que conforma ese sector de la administración pública tiene un nivel medio de formación por encima de la media de sus propios países y de la región. Esta observación se atenúa para el caso chileno.

En el caso argentino, se impone la puesta en marcha de una instancia de coordinación entre los ministerios de Interior, Relaciones Exteriores y Trabajo, a través de los organismos específicos, la DNM y las oficinas Consulares para los dos primeros, y por determinar para el tercero. El Ministerio de Trabajo argentino no cuenta con una sólida experiencia en el ramo. Aunque formalmente, como se señaló más arriba, está facultado para actuar en el retorno, materialmente no ejerce esta facultad. He ahí otra debilidad concreta que debe subsanarse, quizás la más importante con vistas al eje transversal. Nótese que la Ley de Migraciones pone a la cabeza del retorno a la DNM, pero esta carece de cualquier facultad en el ámbito del mercado laboral.

Posiblemente, lo más efectivo resulte explorar las posibilidades de generar un programa autónomo del tipo R@ICES, pero dedicado al retorno en general, en la esfera del Ministerio de Trabajo, que incorpore facultades hoy diseminadas. Al fin y al cabo la figura del ciudadano argentino en el exterior no fue reglamentada en el Decreto de la Ley de Migraciones. Frente a este escenario, la incorporación de los organismos de la sociedad civil deviene en un paso posterior, toda vez que no hay claridad formal y, lo que es decisivo, material, sobre los alcances y objetivos de la política de retorno.

En resumen, en lo que respecta al caso argentino, la capacidad para formular estrategias, la de planificarlas e implementarlas está presente tanto en la órbita de la DNM como en la del Ministerio de Trabajo y en lo que hace a la política de retorno voluntario de nacionales argentinos, solo estaría haciendo falta –nada más y nada menos– que el objetivo sea eficazmente estipulado en el marco de la deontología manifestada.

De los tres países, en Brasil sería donde la división de tareas de su administración puso en el Ministerio de Trabajo los asuntos inherentes a las radicaciones, en tanto la política de control migratorio recae en el Ministerio de Justicia y la Policía Federal.⁴⁷ Pero el problema coyuntural es que al haber una nueva ley de migraciones en danza no es materialmente posible avanzar en definiciones concretas. No obstante, si bien la estructura de la actual Comisión Nacional sobre Inmigración habla de una sinergia –que incluye a la sociedad civil–, de acuerdo con los datos de la encuesta de Pew es el país que menos interés presenta sobre el tema.

Pero no toda sinergia es per se efectiva. Este parece ser el caso brasileño, pues siendo de los tres países el único que tiene tasa de migración negativa, el ordenamiento legal migratorio recién ahora –con el proyecto en danza– salió de los andurriales de la doctrina de la seguridad nacional y todavía no firmó la Convención Internacional para la Protección de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. El clima ideológico de la Administración brasileña, más allá de su capacidad para implementar las estrategias planificadas, no luce como el mejor prospecto para iniciar una política destinada al retorno voluntario de los nativos. En paralelo, hay que considerar que el peso de Itamaraty es marcadamente mayor que las otras dos cancillerías.⁴⁸ Precisamente por su grado de autonomía es previsible que una

⁴⁷ En este aspecto, debe tenerse presente que tanto en Chile como en la Argentina –como ya fue tratado en la primera parte– la política migratoria tanto sea de radicación como de control recae sobre un mismo organismo.

⁴⁸ Véase al respecto Gomes Saraival y Tedesco (2001).

política de retorno antes que llegue al Ministerio de Trabajo deba pasar por allí. De hecho, en el sitio web de Itamaraty, la sección “Brasileños en el exterior” únicamente enlista programas ya vigentes ejecutados por otras instancias. Lo mismo sucede en el sitio web del Ministerio de Trabajo. No es que ello no vaya a ocurrir en los otros dos países, pero en el caso argentino, el peso específico y la dimensión del Ministerio de Trabajo –tiene el 34% de todo el presupuesto nacional–⁴⁹ auguran una negociación más equilibrada.

En el caso chileno, el Ministerio de Trabajo no tiene incumbencia con los compatriotas emigrados. De acuerdo con el “Informe Final Comisión Revisora del Sistema de Capacitación e Intermediación Laboral” (2011), es necesario avanzar en la formación de los funcionarios del área laboral, pues la que observaron dista de ser adecuada.⁵⁰ Dada la competencia, única, de la Cancillería chilena con respecto a su diáspora, se verifica la ausencia de una instancia de coordinación entre la Dirección de Extranjería, la DICOEX y el Ministerio de Trabajo. Ciertamente, de los tres países, Chile es el menos poblado y el que menos emigrantes tiene.

Con todo, el aspecto susceptible de ser fortalecido que presentan los tres países es del de incrementar los datos en la profundidad requerida para diseñar una adecuada política de retorno voluntario de los nativos emigrados y por lo tanto carecen de los parámetros necesarios para la evaluación costo-beneficio de tal política.

PARTE 4. RESUMEN DE LAS NECESIDADES DE FORMACIÓN EN LA GESTIÓN DE POLÍTICAS MIGRATORIAS Y RECOMENDACIONES

En función del diagnóstico previo, en los tres países en el seno de las instancias de coordinación entre políticas de migración y políticas de empleo que sean factibles de sustanciarse es necesario fortalecer la formación de funcionarios especialistas en la diáspora.

Esta capacidad está hoy ausente. De manera general, entonces, se puede decir que el objetivo central es la creación de una administración pública especializada en la diáspora.

Los funcionarios de los tres países presentan adecuados niveles de formación educativa, de suerte tal que la condición necesaria para que absorban instrucciones destinadas para un objetivo de política viene dada. El problema no es lo general sino lo específico.⁵¹

⁴⁹ Ciertamente ese guarismo viene cargado por los recursos de la seguridad social que maneja un organismo específico dentro de la órbita del Ministerio de Trabajo, el ANSES (Administración Nacional de la Seguridad Social), pero en cualquier caso téngase presente que la legislación laboral argentina siempre fue muy por delante de la de los otros dos países.

⁵⁰ La actual ministra del Trabajo y Previsión Social chilena, Evelyn Matthei, no tuvo empacho en declarar a la prensa a mediados de noviembre de 2011 que “Creo que en pocas cosas estamos tan atrasados como país como en capacitación. Estamos atrasados unos 25 años a 30 años respecto a lo que están haciendo los países más avanzados y por eso estamos en la Edad de Piedra”. Según el “Informe...” (2011), citado en el texto, eso se debe no solo a la incoherencia de los diversos programas que se fueron acumulando sino además a la falta de personal con la capacitación adecuada.

⁵¹ Se puede discutir el grado de formación general, en el sentido de que la burocracia argentina presentaría un nivel ligeramente superior de formación a la brasileña y esta a su vez a la chilena, pero sin embargo eso no invalida el criterio expresado. Al respecto, véanse Banco Interamericano de Desarrollo (2006) y Oszlak (2001).

La formación para una cabal gestión de política hacia la diáspora debe comenzar por la encuesta y las investigaciones destinadas a conformar el mapa de los emigrados, sus características y tendencias.

Con esa información, entonces y solo entonces, es posible avanzar en el análisis costo-beneficio de la migración, lo que resulta imprescindible para darle entidad y presencia presupuestaria a la cuestión del retorno. Al fin y al cabo, si tal objetivo debe llegar a tener existencia cierta debe procurarse un espacio acorde en el presupuesto público,⁵² y para eso debe tomarse conciencia de los costos sociales de la emigración y de los beneficios de una política de retorno voluntario. En todo el panorama mundial las decisiones pertinentes, claves para la sociedad y para la economía se centran en la esfera política (Bell, 1989). Las transformaciones estructurales del orden político occidental trajeron la inevitable consecuencia de que el rasgo central de esta no tan nueva realidad fuera que la disputa política básica en las democracias industriales avanzadas –y también en los países periféricos– se ordene alrededor del presupuesto estatal. Con los gastos públicos cercanos al 50% del producto bruto de 8 países que explican algo más del 70% del producto bruto mundial (y que por lo tanto son ejes de la cultura occidental, es decir, sus valores y símbolos) los principales problemas políticos resultan ser la incidencia de los impuestos y la asignación de las partidas presupuestarias. La relación entre el interés público y el privado es, evidentemente, la cuestión cardinal que debe resolver el orden político.⁵³

Cualquier política de retorno debe diseñarse –creemos– sobre la base de los datos que aporta este tipo de paradigma, pero además debe tener presente que los inmigrantes desde los años noventa en adelante, por los efectos de las transformaciones que vienen ocurriendo en el paisaje mundial, tienen su lugar de referencia en la familia y los amigos y bastante menos en lo que se haya aquende de las fronteras físicas y culturales del país de origen. Lo que funciona para promover y sostener la emigración es el entramado social. Este fenómeno conlleva indudables impactos sobre los avatares de las relaciones entre los inmigrantes y su país de origen y también sobre la persistencia de los patrones culturales con respecto al proceso de deshacerse del pasado e insertarse en el país receptor. En otras palabras, la gente que vive en la cercanía física puede estar muy alejada en lo que respecta a la trama cultural, la cual se teje con gente diseminada en la geografía mundial. Eso y no otra cosa parece querer significarse cuando se habla de un mundo crecientemente interconectado (Shuval y Leshem, 1998).

Este ángulo del análisis permite tomar en cuenta el papel que desempeñan los actores sociales en el proceso migratorio no considerados en otros abordajes.⁵⁴ Las decisiones sobre migración son efectuadas más que por individuos, por unidades de individuos más amplias, tales como núcleos familiares o núcleos familiares extendidos, los que albergan una visión que no necesariamente se enclava en la maximización del ingreso como eje primordial del comportamiento sino en la maximización y diversificación de las fuentes de ingresos con el objetivo de asegurarse de una serie de riesgos, básicamente asociados al desempleo. En este enfoque, de lo que ha dado en llamarse la nueva economía de la migración, la migración se perpetúa cuando los migrantes crean un entramado transnacional el cual constituye capital social. De hecho, esta aproximación teórica conlleva una amplia gama de implicaciones para el análisis de los efectos de la migración tanto en los países receptores como en los emisores (Massey et al., 1993).

⁵² Como se verá en el apartado correspondiente, el análisis costo-beneficio se hizo sobre la base de la investigación llevada a cabo en la Argentina. No obstante, creemos que, en líneas generales, las limitaciones que registramos en la Argentina también serían verificadas tanto en Brasil como en Chile.

⁵³ Sobre los datos del tamaño alcanzado a escala global por el sector público, véase Tanzi y Schuknecht (2000). Aunque debe aclararse que se trata de una visión preocupada y contrariada por el curso de los acontecimientos.

⁵⁴ Al respecto, véase Piore (1979).

1. RECOMENDACIONES

Para los tres países, se recomienda que se explore la posibilidad de abrir un espacio de coordinación entre las cancillerías, el Ministerio de Trabajo y las autoridades migratorias a efectos de dar un primer paso para la conformación de la nueva *administración pública especializada en la diáspora*. Es directo inferir que el material humano y el ámbito concreto en donde se desarrollará será producto de ese espacio de coordinación.

No se recomienda, y en esta que vendría a constituir la primera etapa de un proceso inédito, que se lleve esta cuestión a las instancias regionales por las razones instrumentales y operativas apuntadas en los apartados correspondientes.

Con respecto a las necesidades de formación de esta nueva administración pública especializada en la diáspora para sentar las bases de una adecuada gestión, se recomienda empezar por la encuesta sobre los migrantes a fin de conformar el mapa que los contenga. Y, a renglón seguido, con esos datos proceder al análisis costo-beneficio de la migración. Sobre la encuesta, a continuación se ilustra con un modelo. Luego, también se ilustra con otro modelo el análisis costo-beneficio de la emigración. Con relación a este último, está desenvuelto –con sentido práctico– sobre la base de la experiencia argentina. Si bien la Argentina tiene tasa de migración positiva, en tanto la chilena es neutra y la de Brasil negativa, eso no invalida su aplicación a los otros dos países, teniendo el cuidado de realizarles las adaptaciones correspondientes.

2. PARADIGMA TEÓRICO DEL RETORNO

En primer lugar aparece la encuesta en sí, y luego escombramos el terreno del paradigma a fin de aclarar, o si se quiere: delimitar el ámbito de incumbencia del enlistado, dada la conveniencia de ilustrar con algunas ejemplificaciones de las categorías enunciadas. El hecho de que no resulte exhaustivo al mismo tiempo habla de su flexibilidad para ser acomodado a las necesidades de cada caso. En otras palabras, a efectos de incentivar el retorno voluntario de los colectivos emigrados de los tres países: Argentina, Brasil y Chile, un paso imprescindible y absolutamente preliminar es el de examinar para categorizar la emigración de cada uno de ellos. Tal tipología resultante permite saber qué hacer, frente a cada grupo que emerja de la clasificación, porque no todos enfrentan los mismos problemas, ni atravesaron por las mismas experiencias, ni emigraron por las mismas causas. Al respecto, es de interés recurrir a un paradigma teórico de la “diáspora” (Shuval, 2000) en vista de que no hay nada más práctico que un adecuado enfoque teórico.

a) Características del grupo en la diáspora

- Cronología del grupo
- Causas de la dispersión
- Diferenciación de criterios para definir los subgrupos
- Retención de impronta cultural
- Dimensión espacial y localización física de los miembros y relaciones entre ellos

- Calidad de las relaciones entre los miembros; conexiones laterales y/o conexiones con el terruño
- Actitudes y sentimientos hacia el terruño, qué tan reales, qué tan virtuales
 - Nivel de respaldo
 - Nivel de afecto
 - Nivel de actividad
 - Contenido de la actividad
 - Alcance actual del contacto con la familia y los amigos en el terruño

b) Características de su lugar en el terruño

- Nivel de realidad
- Legitimidad
- Actitudes de los residentes de su lugar en el terruño y de sus Gobiernos hacia los grupos emigrados
- Comportamiento hacia los retornados
- Comportamiento de los retornados
 - Nivel de integración en su lugar en el terruño
 - Sentido de “estar en casa”
 - Aceptación de las transformaciones culturales vividas en el terruño
 - Percepción de la actitud de los lugareños
 - Reversión del retorno: redefinición de “emigración” como de “terruño”
 - Reemigración después del retorno hacia el anterior u otro destino

c) Características del país receptor

- Rasgos estructurales
- Entramado ideológico-cultural hacia los grupos de emigrados
- Comportamiento del Gobierno y subgrupos hacia los grupos emigrados
- Relevancia del terruño en el Gobierno del país receptor y los subgrupos de la sociedad

Características del grupo en la diáspora

- Cronología del grupo. Se trata de averiguar qué registra la memoria tanto sobre cuando dejaron los antepasados el país de origen como si se trata de emigración reciente.
- Causas de la dispersión. Salida traumática. Expulsión. Persecución. Hambruna. Pobreza. Búsqueda de empleo. Demandado por un empleador.

- Diferenciación de criterios para definir los subgrupos. Arribo distante o reciente a la sociedad de acogida. Dimensión del respaldo con que cuentan en el país de origen. Características del Gobierno.
- Retención de impronta cultural: Ninguna. Alguna. Activa.
- Dimensión espacial y localización física de los miembros y relaciones entre ellos. Descentrada: dispersión geográfica amplia en muchas regiones. Concentrada: en uno o en pocos países.
- Calidad de las relaciones entre los miembros; conexiones laterales y/o conexiones con el terruño. Formal. Conexiones familiares cercanas o distantes. Dinámica de tales conexiones. Interacción de los grupos ubicados en distintas regiones. Poca. Mucha. Intermedia. Inexistente.
- Actitudes y sentimientos hacia el terruño, qué tan reales, qué tan virtuales.
 - Nivel de respaldo. Si es real: valorización del apoyo. Deseo actual por retornar en un tiempo indefinido. Deseo de retorno inmediato acompañado por acciones al efecto. Si es virtual: Ninguno. Apático. Ambivalente. Mítico.
 - Nivel de afecto hacia el país de origen. (Si es real.) Apasionado. Sereno. Racional.
 - Nivel de actividad. (Si es real.) Ninguna. Indiferente. Mínima. Solidaridad activa.
 - Contenido de la actividad. (Si es real.) Financiera. Moral. Política.
 - Alcance actual del contacto con la familia y los amigos en el terruño. (Si es real.)

Características de su lugar en el terruño

- Nivel de realidad. Mítico. Real pero inaccesible. Real y accesible.
- Legitimidad. Aceptado por todos. Amplia aceptación (¿por quiénes?). Poca aceptación (¿por quiénes?).
- Actitudes de los residentes de su lugar en el terruño y de sus Gobiernos hacia los grupos emigrados. Recelo en todos los residentes. Recelo de algunos, aceptación de otros. Aceptación en todos los residentes. Aliento de los residentes a retornar.
- Comportamiento hacia los retornados. Aceptación formal e informal en todos los niveles. Aceptación formal pero no informal (por algunos, muchos, todos). Rechazo formal e informal. Hostilidad. Desdén. Comportamiento de los retornados.
 - Nivel de integración en su lugar en el terruño
 - Sentido de “estar en casa”, aceptación de la cultura del terruño. Ninguna. Parcial. Completa.
 - Aceptación de las transformaciones culturales vividas en el terruño. Ninguna. Parcial. Completa.
 - Percepción de la actitud de los lugareños. Aceptación. Indiferencia. Hostil por hostil.
 - Reversión del retorno: redefinición de “emigración” como de “terruño”
 - Reemigración después del retorno hacia el anterior u otro destino. Respuesta a la insatisfacción por lo hallado. Se presentan mejores oportunidades.

Características del país receptor

- Rasgos estructurales. Grado de amplitud de las oportunidades de movilidad social para todos o algunos sectores sociales y de minorías.
- Entramado ideológico-cultural hacia los grupos de emigrados. Asentamientos. Guetos.
- Comportamiento del Gobierno y subgrupos hacia los grupos emigrados. Normas de asimilación monolíticas. Plurales. Aceptación de las expresiones de la identidad étnica. Indiferente. Desdeñosa. Hostil. Discriminatoria. Violenta.
- Relevancia del terruño en el Gobierno del país receptor y los subgrupos de la sociedad. Irrelevante. Altamente relevante, por caso, para la política exterior, por cuestiones políticas internas.

3. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO DE LA EMIGRACIÓN

Al interrogar a los hacedores de la política migratoria argentina⁵⁵ en lo referente al retorno voluntario de sus compatriotas se observó que perciben que existe una pérdida (por la emigración) pero desconocen la cuantía de la misma. Dicha percepción, de momento, no parecería configurar una noción cabal sobre el impacto de los inmigrantes hacia la Argentina; por abrumadora mayoría limítrofes. Vale aclarar que la práctica de la política migratoria también los pone ante la encrucijada de lo poco efectivas que resultaron, en el ámbito de nuestro país, las políticas represivas de antaño. No debe perderse de vista que la Argentina es el único país no petrolero de la periferia que tiene tasa de migración positiva: entran a residir más extranjeros aquí que argentinos se van a vivir al exterior.⁵⁶ A esto hay que agregarle otra singular dinámica generada por la mayor calificación de los emigrantes argentinos.

A raíz de los resultados de la primera ronda de entrevistas, se procedió a una segunda serie de encuentros para confrontarlos con un episodio concreto: los costos y los beneficios que representaron para la Argentina sus flujos migratorios entre 1998 y 2001. Se decidió tomar ese camino en los encuentros para que con las consecuencias a la vista de un episodio concreto se pueda poder trazar un mapa de las fortalezas y debilidades del sector público argentino con respecto a la política de retorno voluntario. La elección del lapso 1998-2001 obedeció a que se estaba en un típico período de relativo estancamiento, en el que –si bien después desembocó en la crisis– los flujos migratorios fueron más o menos normales. En dicho período salieron en promedio anual veinte mil argentinos y entraron veinticinco mil inmigrantes, casi todos limítrofes.

La reacción ante las cifras fue ambigua, en general se sospechaba de su real magnitud. Pero, asimismo, encauzó el examen de la real pertinencia de las políticas públicas porque los funcionarios ignoran en general cómo medir el eventual costo y el correspondiente beneficio o quebranto, de ahí que no haya ninguna asignación presupuestaria confeccionada a ese solo efecto. Y si no hay asignación presupuestaria no hay política. En otras palabras, creen que no es buena la emigración de argentinos, pero no saben

⁵⁵ Se entrevistó a una docena de funcionarios pertenecientes a la Dirección Nacional de Migraciones, al Ministerio del Interior, al Ministerio de Relaciones Exteriores y al Ministerio de Trabajo, todos organismos del Gobierno federal argentino.

⁵⁶ Para las tasas migratorias netas véase “The World Factbook”, ediciones 2005, 2006 y 2007. También el sitio de la Organización Internacional para las Migraciones: www.imo.net.

cuánto gastar y si conviene hacerlo para lograr su retorno voluntario. Este estudio encontró ahí la principal debilidad, se diría la debilidad excluyente, que impide formular una política de retorno sensata.

Ante la pregunta concreta de si el retorno voluntario de argentinos debería competir en la asignación presupuestaria con, por ejemplo, la construcción de un hospital o un camino, la negativa prejuiciosa es todo lo que se recibió como respuesta.

Sobre este aspecto nos queremos extender acerca de la metodología utilizada para calcular la cuenta de ganancias y pérdidas correspondiente al capital humano, con el objetivo de mostrar, por un lado, los argumentos con que se sostuvieron los números hallados y, por el otro, para proponer un camino metodológico –sin lugar a dudas mejorable– que sirva para fortalecer las capacidades de las políticas públicas argentinas dedicadas al retorno de los compatriotas.

Para medir cuál es el costo y el beneficio involucrado en estos flujos migratorios nos ceñimos a lo que entendemos por desarrollo. El proceso de desarrollo implica aumentar la productividad del trabajo vivo. Por lo tanto, la productividad del trabajo, debido a que este es el único factor limitado fisiológicamente, resulta la vara de medida específica del desarrollo que utilizaremos en este trabajo. La productividad del trabajo, dado que significa la cantidad de valores de uso producidos por seres humanos activos, suscita directamente la medida de bienestar material y, por lo tanto, deviene un indicador inmediato del desarrollo.⁵⁷

Cuadro 1: Productividad horaria de inmigrantes limítrofes** por países de origen En dólares de 1990									
		1998		1999		2000		2001	
País	A	B	AXB	C	AXC	D	AXD	E	AXE
	% IL*	Pro. horaria	Ponderada	Pro. horaria	Ponderada	Pro. horaria	Ponderada	Pro. horaria	Ponderada
Paraguay	0,313	3,45	1,08	3,45	1,08	3,45	1,08	3,45	1,08
Bolivia	0,378	3,45	1,30	3,45	1,30	3,45	1,30	3,45	1,30
Perú	0,304	5,86	1,78	5,86	1,78	5,86	1,78	5,86	1,78
Brasil	0,005	6,74	0,04	6,67	0,03	6,58	0,03	6,62	0,03
Total			4,20		4,20		4,20		4,20

Fuente: Elaboración propia sobre datos de The Conference Board Total Database 2008.

() % de los inmigrantes limítrofes. (**) %*

Para Bolivia y Paraguay se hace una estimación propia sobre datos de la fuente citada.

Hecha la precisión, comenzamos observando la productividad horaria⁵⁸ de los inmigrantes de los países limítrofes que arribaron a la Argentina entre 1998 y 2001. Como se observa en el cuadro 1, la productividad horaria ponderada por el peso que cada país tuvo en la corriente migratoria general de ese origen regional da 4,20 dólares de 1990 la hora.

⁵⁷ La cantidad de valores de usos producido por unidad de trabajo depende (además de las condiciones naturales que son dadas), por una parte, de toda la masa de equipos disponibles y, por la otra, de la calificación alcanzada por la fuerza de trabajo; tal y como se puntualizó en la introducción del presente trabajo.

⁵⁸ Los datos sobre productividades se encuentran disponibles en el sitio: <<http://www.conference-board.org/data/economydatabase/>>, el cual fue consultado a mediados de agosto de 2011.

Cuadro 2: Productividad horaria argentina en dólares de 1990

1998	13,73
1999	11,29
2000	11,22
2001	10,75

Fuente: Elaboración propia sobre datos de The Conference Board Total Database

En ese mismo lapso, (Véase cuadro 2), la productividad horaria argentina, al menos poco más que duplicaba –como sucede desde hace sesenta años, esto es, desde que hay registros– la productividad horaria de los países limítrofes. Ahora observemos el cuadro 3, donde se da cuenta del costo medido en productividad horaria de la salida de argentinos entre 1998 y 2001, calculada en promedio anual para facilitar las cuentas en 20.331 compatriotas, de acuerdo con los datos de Lattes et al. (2003).

Cuadro 3: Costo de la emigración de argentinos, en dólares de 1990

	A	B	C=AXB	D	E=CXD
Años	Horas Trabajadas	Productividad horaria*	Total anual	Emigrantes	Costo
1998	1.903	13,73	26.132	20.331	531.282.678
1999	2.226	11,29	25.125	20.331	510.818.451
2000	2.194	11,22	24.612	20.331	500.378.028
2001	2.153	10,75	23.139	20.331	470.437.902
Acumulado					2.012.917.058

Fuente: Elaboración propia sobre datos de The Conference Board Total Database 2008.

El beneficio aportado por los inmigrantes, en el mismo lapso, lo proporciona el cuadro 4. Téngase en consideración que para llegar al número de inmigrantes, de nuevo calculado en promedio anual para facilitar las cuentas, se utilizaron las fuentes censales del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, sin descontarle la tasa de mortandad, pues hace variar la cifra menos del 1%.

Cuadro 4: Beneficio de la inmigración de limítrofes, en dólares de 1990

	A	B	C=AXB	D	E=CXD
Años	Horas Trabajadas	Productividad horaria*	Total anual	Emigrantes	Costo
1998	1.903	4,2	7.993	23.805	190.263.843
1999	2.226	4,2	9.348	23.805	222.517.714
2000	2.194	4,2	9.216	23.805	219.398.306
2001	2.153	4,2	9.042	23.805	215.239.097
Acumulado					847.418.960

Fuente: Elaboración propia sobre datos de The Conference Board Total Database 2008.

El cuadro fue hecho suponiendo que los inmigrantes reemplazan la misma cantidad de horas anuales que fueron dejadas por los argentinos que emigraron. Como se puede constatar inmediatamente en una primera aproximación, el quebranto acumulado asciende a 1.165.498.099 millones de dólares de 1990. Surge de la diferencia entre los acumulados de los dos cuadros.

Dicha pérdida sanciona la realidad de la fuerza de trabajo –la argentina– por lejos más calificada de la región. Pero los 1.165.498.099 millones de dólares de 1990 no son toda la pérdida, son apenas una parte. Sucede que la productividad horaria de los limítrofes que entran –tomada en su totalidad y bajo el supuesto enunciado de reemplazo completo– aportó casi 850 millones de dólares de 1990.

Ahora bien, para que lleguen a cubrir los 2.000 millones de dólares anuales de pérdida que dejaron atrás los argentinos que se marcharon, deben pasar por un proceso de aprendizaje y adaptación que tiene un costo. La calibración final de este proceso se encuentra en el anexo A.

* * *

Como corolario de este estudio digamos que el desafío es tan inédito como marcado. Erigir una administración pública especializada en la política de retorno voluntario de nacionales implica adentrarse en un territorio desconocido.

La recomendación final es que a esta experiencia inédita se le sume desde el principio la fase de evaluación de las políticas públicas, la que hoy constituye un déficit de la práctica gubernamental en la región; salvo en el caso de Chile, que alguna experiencia interesante ha hecho al respecto.

Tal insuficiencia es debida a muchos factores (culturales, institucionales, políticos y económicos), aunque también, en parte, a la búsqueda por imponer modelos que no terminan de convertirse en un insumo valioso para la implementación de políticas. Muchas veces estos modelos no contemplaban las particularidades locales y, de esta forma, nuestras organizaciones públicas no internalizaron estas prácticas, al estimarlas lejanas a su realidad cotidiana.

Por otra parte, la creciente complejidad de la sociedad actual en todos sus aspectos, conjuntamente con una población civil con demandas hacia el Estado cada vez más refinadas, y la del retorno ciertamente lo es, vuelve prioritario implementar las mejores herramientas de apoyo a la gestión pública en pos de comprender las tendencias y necesidades actuales y dar respuestas efectivas a las mismas a partir de las políticas públicas.

La planificación, la implementación y la evaluación de políticas públicas orientadas a objetivos y resultados para la sociedad son el núcleo de estos instrumentos.

BIBLIOGRAFÍA

- * **Acuña Yáñez, R.** (2007). Inmigración: exigibilidad, prestación y vulneración de derechos humanos o fundamentales. Universidad Austral de Chile. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Tesis de grado.
- * **Amoroso Botelho, J. C.** (2008). “La creación y la evolución de UNASUR”. Revista Debates, vol. 2, núm. 2, julio-diciembre. Porto Alegre, pp. 299-324.
- * **Ansaldi, Waldo** (2004). “Matriuskas de terror. Algunos elementos para analizar las dictaduras del Cono Sur”. En Pucciarelli, Alfredo (coord.). Empresarios, tecnócratas y militares. La trama corporativa de la última dictadura militar. Siglo Veintiuno Editores, Buenos Aires, pp. 27-51.
- * **Bajraj, R.** (2003). Globalización, equidad, desarrollo y ciudadanía. La situación mundial y las particularidades de América Latina, entre otras el Regionalismo Abierto y las inequidades. Buenos Aires, VII Jornadas Argentinas de Estudios de Población, AEPA.
- * **Baraldi, Camila** (2011). “Cidadania, Migrações e Integração Regional - Notas sobre o Brasil, o Mercosul e a União Europeia”. 3º Encontro Nacional da ABRI – Governança Global e Novos Atores.
- * **Basualdo, Eduardo** (2011). Sistema político y modelo de acumulación. Cara y Ceca. Buenos Aires.
- * **Bell, Daniel (1989).** Las contradicciones culturales del capitalismo. México DF. FCE.
- * **Banco Interamericano de Desarrollo** (2006). La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina: Informe. Washington DC.
- * **Calvelo, Laura** (2008). “La emigración argentina y su tratamiento público (1960-2003)”. Trabajo presentado en el III Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población, ALAP, Córdoba, Argentina.
- * **Carvalho, J. A. M., et al.** (2001). “Estimativa dos saldos migratórios internacionais e do número dos migrantes internacionais das grandes regiões do Brasil – 1986/1991 e 1991/1996”. En Migrações Internacionais: contribuições para políticas, CNPD, Brasília, DF, Brasil.
- * **Carvalho, J. A. M.** (2006). “Migrações internacionais do Brasil nas duas últimas décadas do século XX: algumas facetas de um processo complexo, amplamente desconhecido”. En Migrações internacionais e a Previdência Social. Ministério da Previdência Social, Brasília: MPAS, SPS, CGEP.
- * **Carvalho, J. A. M.; Marden Barbosa** (2006). “A variação do saldo migratório internacional do Brasil”, Estudos Avançados, vol. 20, num. 57, São Paulo.
- * **Cano Christiny, M. V.; Soffia Contrucci, M.; Martínez Pizarro, J.** (2009). Conocer para legislar y hacer política: los desafíos en Chile ante un nuevo escenario migratorio. Serie Población y Desarrollo. CEPAL / Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de

Población de la CEPAL, Santiago de Chile.

- * **Chaves García, C. A.** (2010). “La inserción internacional de Sudamérica: la apuesta por la Unasur”. Íconos Revista de Ciencias Sociales.
- * **Cheng, L.; Yang, P. Q.** (1998). “Global Interaction, Global Inequality, and Migration of the Highly Trained to the United States”. *International Migration Review*, 32, 626-694.
- * **Delich, Valentina** (2006). “El intercambio comercial y la solución de controversias en América del Sur. Preocupaciones y desafíos en el camino hacia el ALCA”. En *Integración y Comercio*, núm. 24, INTAL. Disponible en: <http://www.mdb-egp.net/intal/aplicaciones/uploads/publicaciones/e_INTAL_IYC_24_2006_Delich.pdf>.
- * **DICOEX** (2005). *Chilenos en el exterior: Dónde viven, cuántos son y qué hacen los chilenos en el exterior*. Ministerio de Relaciones Exteriores. Dirección para la Comunidad de Chilenos en el Exterior (DICOEX). Instituto Nacional de Estadísticas (INE).
- * **Elder, Ch.; Cobb, R.** (1984). “Agenda Building and the Politics of Aging”, *Policy Sciences Journal*, vol. 13, núm. 1.
- * **Emmanuel, Arghiri** (1982). *Technologie appropriée ou technologie sous-développée?*. París. IRM.
- * **Escudé, Carlos** (2001). “Cultura política, política exterior y caducidad del modelo del Estado como actor racional: el caso argentino”, *Postdata*, núm. 7, Buenos Aires, mayo, pp. 95-134.
- * **(FEM) Foro Especializado Migratorio del Mercosur y Estados Asociados** (2011). Memoria institucional. Disponible en: <http://www.migraciones.gov.ar/foro_migratorio/pdf/memoria_institucional.pdf>(entrada 20/09/2011).
- * **García, Prudencio** (1995). *El drama de la autonomía militar*. Madrid. Alianza.
- * **Gellert, Paul K.; Shefner, Jon** (2009). “People, Place, and Time: How Structural Fieldwork Helps Word-Systems Analysis”. *Journal of World Systems Research*, XV: 193-218.
- * **Gomes Saraival, M.; Tedesco, L.** (2001). “Argentina e Brasil: políticas exteriores comparadas depois da Guerra Fria”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 44, num. 2, julio-diciembre. Brasília.
- * **Gurrieri, Jorge** (2009). “El proceso consultivo en América del Sur. La Conferencia Sudamericana sobre Migraciones”. Disponible en www.conapo.gob.mx (consulta realizada en septiembre de 2011).
- Lattes, Alfredo E., Comelatto, Pablo A.; Levit, Cecilia, M. (2003). “Migración internacional y dinámica demográfica en la Argentina durante la segunda mitad del siglo XX”. *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, núm. 50, abril. CEMLA.

- * **Le Bras, Hervé** (2003). “El fin de las migraciones”. Estudios Migratorios Latinoamericanos, núm. 50, abril. Buenos Aires. CEMLA.
- * **Lowell B. Lindsay** (2007). “Trends in International Migration Flows and Stocks, 1975-2005”, OECD Social, Employment and Migration Working Papers No 58.
- * **Maddison, Angus** (1992). El crecimiento económico en el siglo XX. México. FCE.
- * **Marmora, L.** (2003). “Governability crisis and new migration policies in Latin America”, Studi Emigrazioni/International Journal of Migration Studies, XXXX, núm. 149. Centro Studi Emigrazione. Roma.
- * **Mármora, L.; Calcagno, E.** (2003). Migraciones internacionales y desarrollo sostenible y compartido. Organización Internacional para las Migraciones. Buenos Aires.
- * **Martin, Philip; Abella, Manolo; Kuptsch, Christiane** (2006). Managing Labor Migration in the Twenty-first Century. New Haven y Londres. Yale University Press.
- * **Martínez Pizarro, J.** (2000). Migración internacional de jóvenes latinoamericanos y caribeños: protagonismo y vulnerabilidad. Santiago de Chile. CEPAL.
- * **Martínez Pizarro, J.** (ed.) (2011). Migración internacional en América Latina y el Caribe: Nuevas tendencias, nuevos enfoques. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile.
- * **Massey, Douglas S.; Joaquin Arango; Graeme Hugo; Ali Kouaouci; Adela Pellegrino; J. Edward Taylor** (1993). “Theories of International Migration: A Review and Appraisal”. Population and Development Review, vol. 19, núm. 3. (sep.), pp. 431-466.
- * **(MRE) Ministério das Relações Exteriores/Fundação Alexandre de Gusmão** (2008). Brasileiros no Mundo. I Conferência sobre as Comunidades Brasileiras no Exterior. Textos Acadêmicos. Vol. I e Vol. II e Textos de Apoio. Brasília.
- * **Novick, Susana** (2006). “Mercosur y migraciones: el caso argentino”. Trabajo presentado en el II Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población, Guadalajara, México.
- * **Novick, Susana** (2005). “La reciente política migratoria argentina en el contexto del Mercosur”. En El proceso de integración Mercosur: de las políticas migratorias y de seguridad a las trayectorias de los inmigrantes. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Documento de trabajo núm. 46 (Selección).
- * **Novick, Susana; Murias, María Gabriela** (2005). “Dos estudios sobre la emigración reciente en la Argentina”. Documento de trabajo. Instituto de Investigaciones Gino Germani. F. C. Soc., UBA.
- * **Observatorio de Políticas Públicas de Derechos Humanos en el Mercosur** (2009). Las migraciones humanas en el Mercosur. Una mirada desde los derechos humanos. Compilación normativa. Observatorio de Políticas Públicas de Derechos Humanos en el Mercosur. Montevideo, Uruguay.

- * **(OIM) Organização Internacional para as Migrações**; Ministério do Trabalho e Emprego; Comissão Nacional de População e Desenvolvimento (2010). Perfil Migratório do Brasil 2009. Ginebra.
- * **Oliveira, Juarez** (2008). “Migração internacional, dinâmica demográfica e desafios para o dimensionamento da comunidade brasileira no exterior”, Seminário sobre as Comunidades Brasileiras no Exterior: “Brasileiros no Mundo”, Itamaraty. Rio de Janeiro, Brasil.
- * **Oszlak O.** (2001). “El servicio civil en América Latina y el Caribe: situación y retos futuros”. CLAD.
- * **Pellegrino, A.** (2004). “Migration from Latin America to Europe: Trends and Policy Challenges. International Organization for Migration”. Migration Research Series, núm. 16.
- * **Pérez Vichich, N.** (2011). “El Mercosur ampliado: un enfoque alternativo de las políticas públicas sobre movilidad de personas”. En Sulamérica - comunidade imaginada e integração. XI Congresso Internacional do Fórum Universitário do Mercosul, Buenos Aires, 2010. Niterói. Editora de UFF.
- * **Persson, Micaela** (2006). “El Drenaje de Cerebros: una aproximación holística de la realidad argentina”. Centro Argentino de Estudios Internacionales. Programa Estrategia.
- * **Pew (2007)**. “World Publics Welcome Global Trade – But Not Immigration”. 47-Nation Pew Global Attitudes Survey. Washington DC. Octubre.
- * **Pfeffer Urquiaga, E.** (2003). “Los tratados internacionales sobre derechos humanos y su ubicación en el orden normativo interno”. En Ius et Praxis, año 9, núm. 1.
- * **Piore, Michael J.** (1979). Birds of Passage: Migrant Labor and Industrial Societies. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- * **Ratha, D.; Shaw, W.** (2007). “South-South Migration and Remittances”, Banco Mundial, <http://www.worldbank.org/prospects/migrationandremittances>>. 2007 “Bilateral Estimates for Migrant Stocks”, Banco Mundial, <<http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/3349341110315015165/T1EstimatesMigrantStocks.xls>>.
- * **Russell, Roberto** (1996). “Sistemas de creencias y política exterior argentina: 1976-1989”. En Serie de Documentos e Informes de Investigación, núm. 204 (julio), de FLACSO / Argentina, Buenos Aires.
- * **Scotti, Luciana (2003)**. “Aproximación a la dimensión institucional del MERCOSUR. Crónica de sus deficiencias y desafíos”. Informe presentado para El Dial.
- * **SICREMI (2011)**. “Migración internacional en las Américas”. Informes Nacionales, Primer informe del Sistema Continuo de Reportes de Migración Internacional en las Américas. OEA Documentos Oficiales; OEA Serie D.
- * **Schkolnik, Susana** (1986). “Volumen y características de la emigración de argentinos a través de los censos extranjeros”. En Dinámica migratoria argentina (1955-1984): democratización y retorno de expatriados. UNRISD – CENEP. Suiza.

- * **Shuval, Judith T.** (2000). "Diaspora Migration: Definitional Ambiguities and a Theoretical Paradigm". *International Migration*. Vol. 38, núm. 5, pp. 41–56, diciembre. IOM.
- * **Shuval, J. T.; Leshem, E.** (1998). "The Sociology of Migration in Israel: A Critical View". En E. Leshem; J. T. Shuval (eds.). *Immigration to Israel: Sociological Perspectives*. Transaction Press. New Brunswick.
- * **Smith, Michael Peter; Favell, Adrian (eds.)** (2006). *The Human Face of Global Mobility: International Highly Skilled Migration in Europe, North America and the Asia-Pacific*. Transaction Publishers.
- * **Tanzi, V.; Schuknecht, L.** (2000). *Public Spending in the 20th Century: A Global Perspective*, Cambridge: Cambridge University Press.
- * **Texidó, Ezequiel; Baer, Gladys; Pérez Vichich, Nora; Santestevan, Ana María; Gomes, Charles P.** (2003). "Migraciones laborales en Sudamérica: el Mercosur ampliado". *Estudios sobre Migraciones Internacionales*, núm. 63. Ginebra. OIT.
- * **Van Klaveren, Alberto** (1992). "Entendiendo las políticas exteriores latinoamericanas: Modelo para armar". En *Estudios Internacionales*, núm. 98, abril-junio. Santiago de Chile, pp. 169-216.
- * **Vasilachis de Gialdino, Irene** (1997). *La construcción de representaciones sociales: discurso político y prensa escrita. Un análisis sociológico, jurídico y lingüístico*. Buenos Aires, Gedisa.
- * **Ventura, Deisy; Perotti, Alejandro** (2004). "El proceso legislativo en el Mercosur". Fundación Konrad Adenauer Uruguay, CARI, Comisión Parlamentaria Conjunta. Disponible en: <http://www.caq.org.ar/img/El_ProcLeg_MERCOSUR.pdf>.

A: Calibrando el quebranto

Para calcular el quebranto total por esta salida de mano de obra calificada y la entrada de mano de obra de menor cualificación, debemos examinar cómo evoluciona la productividad de los inmigrantes de los países limítrofes. Para hacerlo tengamos en consideración el cuadro 5.

Cuadro 5: Tasa de evolución de la productividad horaria y pérdidas acumuladas

	A	B	(Bx1,15) - A	C	(Cx1,10) - A	D	(Dx 1,05) - A
Año	Quebranto acumulado 98-01	Evolución al 15% anual		Evolución al 10% anual		Evolución al 5% anual	
		Evolución	Pérdida	Evolución	Pérdida	Evolución	Pérdida
1	2.012.917.058	847.418.960	1.165.498.099	847.418.960	1.165.498.099	847.418.960	1.165.498.099
2	2.012.917.058	974.531.804	1.038.385.255	932.160.856	1.080.756.203	889.789.908	1.123.127.151
3	2.012.917.058	1.120.711.574	892.205.484	1.025.376.941	987.540.117	934.279.403	1.078.637.655
4	2.012.917.058	1.288.818.310	724.098.748	1.127.914.635	885.002.423	980.993.373	1.031.923.685
5	2.012.917.058	1.482.141.057	530.776.001	1.240.706.099	772.210.959	1.030.043.042	982.874.016
6	2.012.917.058	1.704.462.216	308.454.843	1.364.776.709	648.140.350	1.081.545.194	931.371.864
7	2.012.917.058	1.960.131.548	52.785.510	1.501.254.380	511.662.679	1.135.622.454	877.294.605
8				1.651.379.818	361.537.241	1.192.403.577	820.513.482
9				1.816.517.800	196.399.259	1.252.023.755	760.893.303
10				1.998.169.580	14.747.479	1.314.624.943	698.292.115
11						1.380.356.190	632.560.868
12						1.449.374.000	563.543.059
13						1.521.842.700	491.074.359
14						1.597.934.835	414.982.224
15						1.677.831.576	335.085.482
16						1.761.723.155	251.193.903
17						1.849.809.313	163.107.745
18						1.942.299.779	70.617.280
Pérdida acumulada			4.712.203.940		6.623.494.807		12.392.590.895

Fuente: Elaboración propia sobre datos de The Conference Board Total Database 2008.

Como se ve en el cuadro 5, todo depende de a qué tasa crezca la productividad horaria o, para hablar en cifras redondas, cómo pasar de 4 dólares a 10 dólares por hora trabajada. Si la productividad crece al 5% anual, entonces la pérdida total es de 5.877.702.039, esto es, a los 4.700 millones de dólares les sumamos el quebranto original de 1.165 millones de dólares. Si lo hace al 10%, la pérdida ronda los 7.700 millones de dólares, en tanto si es tan baja como el 5% anual, entonces el entrenamiento laboral insume 18 años y cuesta 13.500 millones de dólares. Si todo esto supone una pérdida de productividad para la Argentina, dichos quebrantos necesariamente se enmiendan, por un lado, calificando la mano de obra arribada y, por el otro, erogando fondos para lograr el retorno voluntario y enjugar la pérdida. Entre

los asuntos materiales que tienen un impacto directo en la pobreza y la riqueza del país es sorprendente el lugar que no tiene el tema migratorio.

B: Las dos tablas claves de la encuesta de Pew

Cuadro 6: Principales problemas nacionales											
	Crimen	Corrupción política	Drogas ilegales	Polución	Sida y enfermedades	Terrorismo	Mala educación	Malos servicios sanitarios	Conflictos	Emigración	Immigración
EE.UU.	48	51	61	44	39	44	44	15	29	nd	39
Canadá	39	26	48	50	25	24	22	15	8	nd	18
Argentina	79	75	80	76	69	42	57	51	31	38	25
Bolivia	64	62	56	57	52	42	44	39	46	53	40
Brasil	82	71	79	72	59	44	61	39	36	17	14
Chile	85	59	80	49	65	46	56	38	34	20	28
México	64	63	65	56	56	50	38	45	38	50	34
Perú	80	73	79	81	79	70	61	57	40	38	29
Venezuela	75	51	55	54	65	41	40	35	26	27	17
Francia	43	41	43	57	54	54	52	37	38	nd	29
Alemania	33	39	49	46	24	31	45	10	26	nd	32
Inglaterra	44	22	60	31	17	30	23	3	25	nd	40
Italia	78	67	67	84	59	73	55	57	61	nd	64
España	54	46	61	65	48	66	24	24	35	nd	42
Suecia	25	10	34	18	5	3	13	2	12	nd	11
Bulgaria	60	64	71	60	34	24	29	21	8	39	6
Rep. Checa	58	78	61	40	30	16	26	22	22	21	21
Polonia	50	61	49	44	39	35	19	26	15	45	13
Rusia	64	53	64	61	55	48	30	42	28	19	20
Eslovaquia	49	66	51	52	24	17	28	23	20	38	11
Ucrania	45	63	45	67	58	23	31	52	18	24	17
Turquía	64	37	65	55	51	72	43	40	38	29	39
Egipto	38	45	37	43	50	53	26	43	21	40	28
Jordania	35	19	42	36	40	42	26	38	31	36	26
Kuwait	56	28	70	62	42	37	48	41	25	13	12
Líbano	70	75	60	54	47	76	41	48	68	49	50
Marruecos	72	56	68	69	71	81	67	66	47	41	45
Territorios palestinos	68	73	66	56	47	51	38	46	47	45	49
Israel	55	72	50	40	36	70	39	25	38	nd	14
Pakistán	85	64	67	72	66	76	58	70	63	53	42
Bangladesh	86	76	70	65	73	77	32	44	47	20	13
Indonesia	56	75	45	39	53	48	40	23	41	10	7
Malasia	75	28	39	37	44	10	11	23	6	6	17
China	22	44	25	43	19	11	14	20	NA	4	4
India	74	73	66	79	72	72	45	57	55	48	36
Japón	69	58	45	57	41	59	50	31	16	nd	10
Corea del Sur	33	51	22	56	17	12	22	28	11	nd	7
Etiopía	29	49	20	32	87	23	31	53	36	40	10
Ghana	62	52	56	36	71	20	36	46	33	35	19
Costa de Marfil	77	59	64	67	81	57	60	59	56	21	28
Kenia	71	63	42	39	71	24	30	45	50	23	16
Mali	62	68	63	58	66	15	70	57	27	32	18
Nigeria	81	82	57	46	71	40	55	57	48	43	26
Senegal	60	51	60	53	69	22	56	51	24	42	31
Sudáfrica	93	65	86	40	88	20	40	31	25	39	53
Tanzania	62	68	66	49	88	19	42	51	23	26	26
Uganda	53	72	40	38	83	34	46	50	34	24	19

Fuente: Pew 2007. nd: No hay datos

Cuadro 7: La inmigración: ¿es buena o mala para el país?

País	Mala	Buena	Tasa neta de migración*	País	Mala	Buena	Tasa neta de migración*
EE.UU.	41	50	3,05	Kuwait	29	19	16,05
Canadá	21	73	5,79	Líbano	26	25	0
Argentina	36	39	0,4	Marruecos	34	48	-0,82
Bolivia	47	40	-1,18	Territorios palestinos	44	45	nd
Brasil	40	53	-0,03	Israel	41	51	0
Chile	50	38	0	Pakistán	33	26	-1,24
México	43	50	-4,08	Bangladesh	38	50	-0,66
Perú	36	49	-0,99	Indonesia	41	45	-1,27
Venezuela	52	43	-1,28	Malasia	53	35	0
Francia	47	52	1,52	China	39	39	-0,39
Alemania	47	52	2,18	India	33	62	-0,05
Inglaterra	48	44	2,17	Japón	52	19	0
Italia	73	17	2,06	Corea del Sur	36	41	0
España	46	46	0,99	Etiopía	61	27	0
Suecia	29	64	1,66	Ghana	41	55	-0,58
Bulgaria	41	21	-3,71	Costa de Marfil	49	51	0
Rep. Checa	66	28	0,97	Kenia	58	36	0
Polonia	44	36	-0,46	Mali	43	54	-6,28
Rusia	59	25	0,28	Nigeria	38	54	0,26
Eslovaquia	59	32	0,3	Senegal	40	56	0
Ucrania	43	27	-0,13	Sudáfrica	75	20	-0,08
Turquía	37	41	0	Tanzania	50	32	-1,68
Egipto	57	39	-0,21	Uganda	42	38	0,24
Jordania	48	43	6,11	Fuente: Pew 2007. (*) World Factbook 2007, tasa por mil			

C: Avatares del proceso legislativo del Mercosur

La estructura institucional del Mercosur⁵⁹ quedó establecida en el Protocolo de Ouro Preto (POP) de 1994. Conforme al artículo 2, los órganos con capacidad decisoria y que participan en el proceso legislativo son: el Consejo de Mercado Común (CNM), el Grupo Mercado Común (GNM) y la Comisión de Comercio del Mercosur (CCM). Tienen carácter intergubernamental y la regla para la toma de decisiones es el consenso. Asimismo, el artículo 41 de dicho protocolo determina que las decisiones del Consejo de Mercado Común, el Grupo de Mercado Común y las directivas de la Comisión de Comercio son una de las fuentes jurídicas del Mercosur. El CNM se pronuncia por medio de decisiones, el GNM por resoluciones y la CCM por directivas y propuestas. Al CMC le corresponde la conducción política del bloque, dirigida a cumplir los dictados del Tratado de Asunción⁶⁰ (TA) y alcanzar el mercado común. El GMC cumple las funciones ejecutivas del emprendimiento regional. Es el que negocia acuerdos con otras personas

⁵⁹ Protocolo de Ouro Preto (1994). Ley 24.560.

⁶⁰ Tratado de Asunción Constitutivo del MERCOSUR (1991). Ley 23.981.

jurídicas internacionales conforme al mandato del CMC. El CCM supervisa la marcha de la normativa comercial. Los órganos nacionales que participan del proceso legislativo son los Parlamentos y los Poderes Ejecutivos de cada país.

A través del proceso legislativo se producen normas jurídicas que establecen la integración entre dos o más países. Este derecho se constituye por normas del derecho internacional y del interno, y es un derecho derivado o secundario compuesto por normas generadas de órganos o instituciones del esquema de integración. El derecho de integración carece de aplicabilidad inmediata, efecto directo y supremacía sobre los derechos nacionales (Scotti, 2003: 5-11).

Con relación a la vigencia de las normas generadas desde el Mercosur, es menester considerar el artículo 38 del Protocolo de Ouro Preto, que determina que los Estados se comprometen a adoptar las medidas necesarias para asegurar el cumplimiento de las normas emanadas de órganos del Mercosur y deben informarlas a la Secretaría Administrativa. El artículo 40 del POP establece que, a efectos de garantizar la vigencia simultánea de las normas derivadas, los Estados deben adoptar los pasos necesarios para su incorporación y comunicarlos a la Secretaría, y cuando hayan informado de la incorporación, la Secretaría lo comunicará a cada Estado. La norma entrará en vigor simultáneamente para todos los Estados, 30 días después de la comunicación de la Secretaría y estos deben dar publicidad del inicio de la vigencia.

Por su parte, el artículo 42 instituye que las normas derivadas son de carácter obligatorio y cuando sea necesario deben ser incorporadas a los ordenamientos nacionales de acuerdo con el procedimiento previsto en cada país, siendo vinculantes para los Estados. No obstante, no se establecen plazos perentorios para la mentada incorporación y se lleva a cabo conforme al procedimiento propio de cada país; como consecuencia se verifica arbitraria, dado que queda atada a la distribución de competencias de los poderes y órganos de cada uno de ellos. De esta forma, una misma normativa puede demandar para su vigencia el dictado de una ley, un decreto o también una disposición o resolución ministerial y un órgano competente distinto para internalizar la norma. Este artículo configura una ficción jurídica, pues de hecho, una vez que se internaliza la norma, entra en vigor en la fecha prevista por el instrumento nacional de incorporación. No existen mecanismos que permitan esperar la comunicación a la Secretaría.

Por lo tanto, muchas de las normas no son incorporadas, por lo que en esa instancia obligan a los Gobiernos (y generan responsabilidad internacional) pero no a los particulares. Esta falta de incorporación se debe a limitaciones políticas y a diversas valoraciones para implementar un régimen para el desarrollo del derecho de la integración, la deficiente práctica en materia de incorporación, ausencia de plazos para la misma, indefinición de normas que no requieren incorporación, falta de consistencia con normas internas, etc.⁶¹

⁶¹ En efecto, conforme al art. 42 del POP, las normas del Mercosur una vez aprobadas son vinculantes para los Estados miembros, pero estos las incorporan "cuando sea necesario" al ordenamiento jurídico interno de acuerdo con el rito nacional, es decir, cuando cada país lo crea conveniente. Y no menor, en esto de volver inestable al enforcement mercosureño, resulta "la interpretación divergente en cuanto al procedimiento de vigencia simultánea (art. 40 POP) que exige que los cuatro países hayan incorporado una norma Mercosur antes de entrar en vigor" (Scotti, 2003: 20). Sobre el mecanismo del art. 40 del POP, Ventura y Perotti caracterizan que "constituye una «ficción jurídica» en los países del Mercosur. En verdad, los sistemas de incorporación nacionales no consagran el mecanismo de la vigencia simultánea. Al contrario, una vez internalizada, la norma entra en vigor en la fecha prevista por el instrumento nacional de incorporación. O sea, no existe actualmente, en los Estados Partes, mecanismos prácticos que permitan esperar la comunicación de la Secretaría del Mercosur para que se opere la vigencia de la norma" (Ventura y Perotti, 2004: 32-33). Entiende Scotti que una parte de la solución que vuelva congruente el ordenamiento jurídico del Mercosur pasa por: "la imperiosa necesidad de modificar el sistema de incorporación de normas del bloque a los ordenamientos nacionales" y también procurar: "un mecanismo de resolución de controversias que contemple diversas acciones y vías según los distintos tipos de reclamos y conflictos que puedan suscitarse en el área" (2003: 36). En cambio, no lo ve así Delich, al menos no sin estímulos externos no dándole mucho crédito a la voluntad política de los Estados partes, pues contempla como un gran avance en pos de la integración en el Mercosur que "En el plano subregional, la OMC está funcionando como un mecanismo para disciplinar a los vecinos. Sirve para llevar los problemas lejos de la política regional" (2006: 12). En tanto, Ventura y Perotti, enumerando los elementos esenciales para la efectividad de las normas del Mercosur, encuentran importante "la elaboración de una tipología clara de los actos de los órganos decisorios, diferenciando los actos normativos de los actos meramente políticos y de los actos de gestión, evitando así la inflación legislativa que contamina el proceso de incorporación", y proponen "la agilización de los procedimientos internos de aprobación parlamentaria" (2004: 73-74).

También tienen su papel las asimetrías constitucionales. Scotti, después de enumerar las dificultades que todo esto trae y los relativos avances hechos para enmendarlos, entra a analizar lo que llama “problemas de fondo”, localizables en las asimetrías constitucionales (Scotti, 2003: 21-24) y, a modo de corolario, opina que “De esta aproximación a los derechos constitucionales de los Estados miembros del Mercosur, podemos advertir que para el efectivo cumplimiento a los objetivos del Tratado de Asunción, sería necesaria una reforma constitucional en Brasil y Uruguay” (2003: 30). Nada más y nada menos, aunque matice su densa aseveración con una inmediata llamada al pie, en donde comenta que con “interpretaciones dinámicas” de ambas constituciones, de acuerdo a la opinión de reputados juristas de los dos países, se estaría en condiciones de sortear el gran obstáculo.

Pero, como suele suceder, la opinión de otros “reputados juristas de los dos países” no es para nada coincidente. Un poco de detalle sobre el punto más allá de las opiniones encontradas. La Constitución de Brasil no reconoce la posibilidad de transferir competencias a organismos supranacionales, ni contiene normas que especifiquen la relación entre derecho interno e internacional (con lo cual una ley posterior puede derogar un tratado internacional). A su vez, al aplicar la doctrina dualista, exige que un tratado internacional sea ratificado por el Presidente para considerarlo incorporado al orden interno. Con total coherencia, la jurisprudencia rechaza la aplicabilidad inmediata de los tratados (Scotti, 2003: 28-29). En tanto, el Reglamento interno de la Cámara de Diputados determina que la Comisión de Relaciones Exteriores y de Defensa Nacional tiene como competencia el estudio de tratados, actos, acuerdos, etc., las relaciones económicas y comerciales. En el Reglamento interno del Senado Federal se establece que la Comisión Permanente de Relaciones Exteriores y Defensa Nacional tiene competencia en materias referidas a tratados o acuerdos internacionales y puede emitir su opinión sobre tales asuntos (Ventura y Perotti, 2004: 95-105).

En cambio, a partir de la reforma constitucional de 1994, en la primera parte de la Carta Magna de la República Argentina –artículo 75, inciso 22– se consagra la superioridad de los tratados y concordatos frente a las leyes. En el inciso 24, se otorga jerarquía superlegal a los tratados de integración y al derecho derivado, debiendo cumplirse ciertas condiciones para ser aprobados por el Congreso (igualdad, reciprocidad, respeto al orden democrático, respeto a los derechos humanos, y la aprobación por 2/3 partes de los miembros de cada Cámara) (Scotti, 2003: 25-28). En referencia al trámite legislativo, cabe mencionar que según el Reglamento de la Cámara de Diputados, incumbe a la Comisión del Mercosur dictaminar sobre todo proyecto o asunto que pueda afectar el proceso de integración, especialmente los relacionados a la incorporación al orden interno de las normas emanadas por los órganos del Mercosur. Por su parte, el Reglamento de la Cámara de Senadores pone en la Comisión de Relaciones Exteriores y Culto la capacidad de dictaminar acerca de las relaciones con Estados extranjeros, tratados, convenciones, pactos, etc. (Ventura y Perotti, 2004: 90-95).

En paralelo a esta contradicción entre los dos países más grandes del emprendimiento regional, corre lo mismo entre Paraguay y Uruguay. Mientras la Carta Magna de Paraguay reconoce la supralegalidad de los tratados internacionales, la Constitución de Uruguay no determina la jerarquía entre derecho interno e internacional, ni contiene normas que habiliten la transferencia de competencias estatales a organismos supranacionales.⁶²

⁶² Véanse, para Paraguay, Ventura y Perotti (2004: 106-110) y, para Uruguay, Scotti (2003: 30).



FIIAPP

Un proyecto llevado a cabo por la Organización Internacional para las Migraciones en asociación con la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas



Este proyecto está financiado por la Unión Europea