



**NORMATIVA COMPARADA EN
ARGENTINA, CANADÁ Y CHILE.
SISTEMAS DE VISADOS
COMO CONDICIONANTES
DEL ACCESO A DERECHOS
DE LOS MIGRANTES.**


MIGRACIONES
CHILE



ÍNDICE

1. Resumen	3
2. El estatus precario y la no ciudadanía de los migrantes como problema de investigación	5
3. Encuadre teórico de la propuesta	8
4. Diseño de investigación	11
5. Metodología	13
6. Avance de análisis	15
6.1. Argentina	16
6.1. Canadá	21
6.3. Chile	24
7. Conclusiones y propuestas	26
8. Bibliografía y fuentes	29

Investigación realizada por Luis Eduardo Thayer Correa con la colaboración de Cristóbal Abarca y Fernanda Stang con el financiamiento del Departamento de Extranjería y Migración del Ministerio del Interior y Seguridad Pública el año 2017. Correo de contacto: iskra.pavez@ubo.cl

El Departamento de Extranjería y Migración (DEM) otorgó completa libertad de pensamiento a los académicos responsables de este estudio. Por lo tanto, los análisis y conclusiones que se exponen, no necesariamente representan el sentir del DEM.

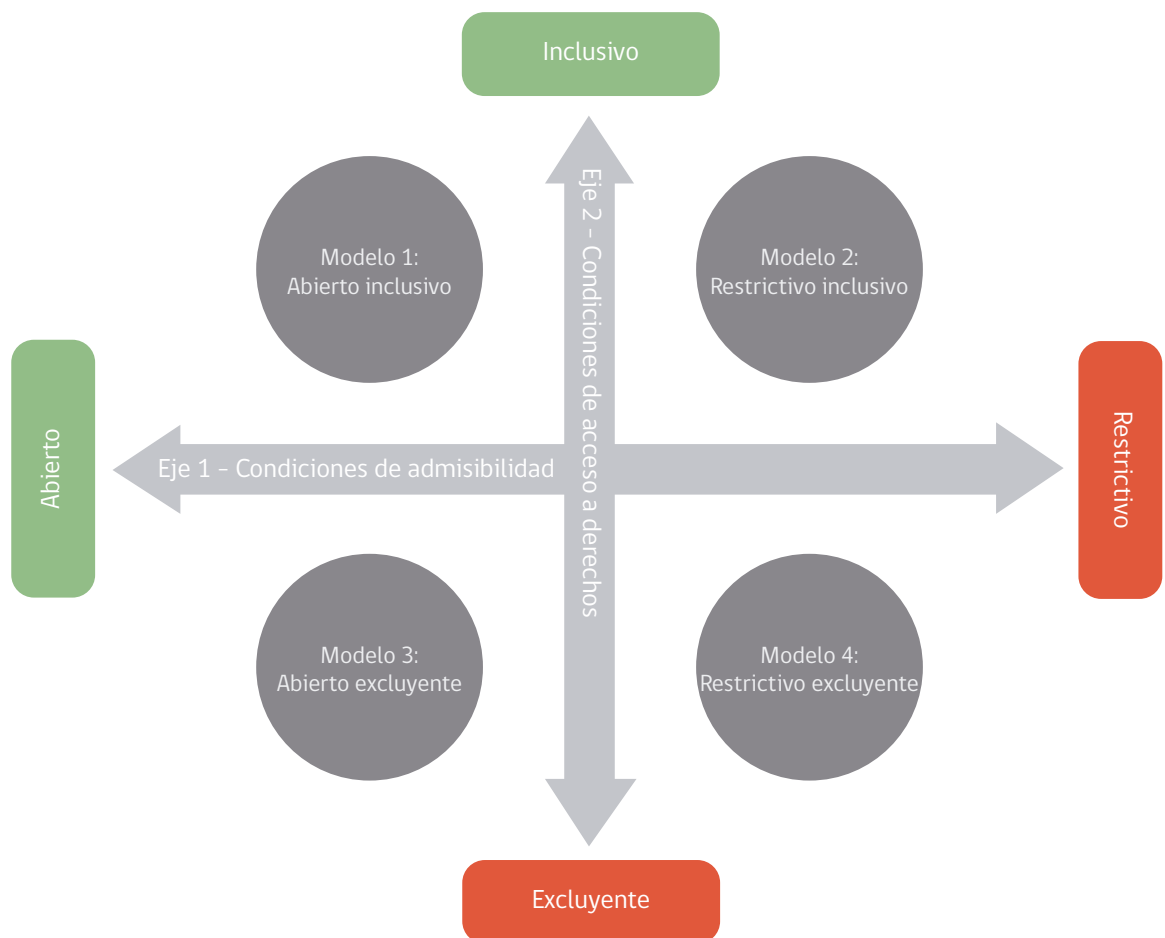
1. RESUMEN

La presente propuesta tiene por propósito central realizar una comparación entre los sistemas de visados vigentes en Canadá, Argentina y Chile en función de identificar las condiciones normativas que inciden en la conformación limitaciones a la hora de acceder a los derechos de manera permanente. Concretamente nos proponemos identificar las consecuencias desiguales que tienen los sistemas de visados de Canadá, Argentina y Chile en cuanto al acceso a derechos de los migrantes y la definición de trayectorias ciudadanas de los migrantes. En tal sentido a partir de la comparación de los marcos normativos y de una sistematización de las evaluaciones especializadas que se han realizado en cada contexto, se realizarán recomendaciones para orientar la definición normativa para el caso de Chile. El supuesto del que se parte, avalado en la literatura internacional (Castles y Davidson, 2000; Bauböck, 2006; Castles, 2006; Goldring y Landolt, 2013) asume que los marcos normativos y sistemas de visados más complejos, vale decir, aquellos que buscan sobre regular las trayectorias de los migrantes, inciden en la creación de más alternativas para el retroceso en el acceso a derechos y para la caída en la irregularidad. En tal sentido, asumimos que la comparación de un sistema complejo con regulaciones diferenciadas para la migración temporal como el canadiense, respecto de uno más simple como el argentino, podría señalar algunas claves para interpretar el sistema chileno y las consecuencias que podría tener en el retroceso en el acceso a derechos de los migrantes. De manera que la pregunta que orienta esta investigación se sitúa en el plano descriptivo, y busca establecer ¿qué consecuencias ha traído para el acceso a derechos de los migrantes los sistemas de visados vigentes en la institucionalidad migratoria de Argentina, Canadá y Chile? En términos metodológicos, la producción de información se basará en la sistematización de la normativa vigente en los tres países esta se organizará en base a una matriz ad-hoc para luego contrastarla con las evaluaciones que se hayan realizado desde la literatura especializada. Adicionalmente se realizaran entrevistas en profundidad a informantes claves en función de triangular los resultados y fuentes.

2. EL ESTATUS PRECARIO Y LA NO CIUDADANÍA DE LOS MIGRANTES COMO PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN



En un sentido normativo, la relación entre migrantes y ciudadanía es el resultado de un conjunto de condiciones legales e instrumentos administrativos que regulan un acceso restringido a los derechos (Sassen, 2010). El objetivo de esta investigación es dar cuenta de los mecanismos legales, y administrativos con que los Estados argentino, canadiense y chileno contribuyen a la producción del migrante como una condición de ciudadanía precaria (Goldring y Landolt, 2013). Más específicamente, cómo sus sistemas de visados contribuyen diferencialmente a generar condiciones para un mayor o menor acceso a los derechos, y facilitar trayectorias migratorias estables y de acceso creciente a la ciudadanía. El supuesto desde el que partimos es que los sistemas canadiense y argentino representan modelos distintos, siendo el primero más complejo en cuanto los instrumentos para regular las trayectorias y por tanto más tendiente a generar espacios para la irregularidad y el retroceso en el acceso a derechos, tal como han mostrado investigaciones recientes (Wright, 2013). Al contrario, el modelo argentino constituye un modelo más simple y abierto en cuanto a las condiciones de admisibilidad y acceso a derechos (Novick, 2008) y, por tanto, previsiblemente menos propenso a generar irregularidad y retroceso en el acceso a derechos. Por su parte, el modelo chileno se presenta como abierto en cuanto a las condiciones de admisibilidad en el territorio pero con restricciones en el acceso a derechos con regulaciones complejas sobre las trayectorias.



Esquema 1: Dimensiones básicas en que incide el sistema de visados

El **esquema 1** presenta las dos dimensiones en las que incide el sistema normativo en materia de migraciones. Por una parte, en las condiciones para la admisibilidad y el acceso al territorio y, por otra, las condiciones para el acceso a los derechos y recursos sociales (servicios, bienes, capitales, espacios, etc.). Del cruce simplificado de ambos ejes, considerando en el **eje 1** de la admisibilidad sistemas abiertos o restrictivos, y en el **eje 2**, del acceso a derechos, modelos inclusivos y excluyentes surgen cuatro tipos ideales o modelos para el análisis. En primer lugar, un modelo abierto en cuanto a la admisibilidad e inclusivo en cuanto al acceso a derechos, cercano al sistema de regulación existente en la Unión Europea para los ciudadanos de países miembros o aquellas derivadas del acuerdo de residencia del Mercosur en América Latina. A nivel nacional el modelo argentino podría enmarcarse en este registro. Un segundo modelo surge del cruce de una política restrictiva en cuanto a la admisibilidad pero inclusiva en cuanto al acceso a derechos y recursos sociales como es el caso

del sistema canadiense o de los países del sur de Europa en los que predomina un fuerte control fronterizo para los ciudadanos extracomunitarios pero garantías de acceso a derechos sociales basadas en el principio de los derechos humanos (Arango, 2004). El tercer modelo surgiría de una política de frontera abierta y una regulación excluyente en cuanto al acceso a derechos. Consideramos que el caso chileno es en este modelo donde mejor se encuadra, puesto que no cuenta, salvo excepciones, con restricciones normativas para el acceso al territorio, pero existen instrumentos normativos que dificultan el acceso a la ciudadanía como la visa sujeta a contrato. Finalmente, se encuentra el cuarto modelo basado en condiciones de admisibilidad restrictivas y una política excluyente en cuanto al acceso a derechos, lo que podría observarse en la política migratoria de los países del golfo pérsico o de la cuenca occidental del pacífico (Arango, 2004). En estos se sumaría una estricta selectividad en el acceso a una intensa regulación de la temporalidad y el acceso restringido a los derechos. Un modelo que aplica también para la famosa política de trabajadores invitados impulsada por Alemania en las décadas del 50 y 60, y que actualmente pretenden replicar países como Canadá.

Más allá de la consideración de que estos modelos o “tipos ideales” en el sentido weberiano del término, difícilmente se encontrarán en estado puro en la realidad, constituyen un instrumento analítico sumamente eficiente para comparar los sistemas de regulación de la migración vigentes. La estructura del esquema 1 bi-dimensional nos servirá de base por una parte para la formulación de la matriz de análisis presentada en la sección metodología de trabajo (cuadro 1), por otra, para la organización de las conclusiones de esta investigación.

Otra complejidad de nuestro problema se deriva del hecho de que si bien la condición de migrante es antagónica a la de ciudadanía (Menjivar, 2006; Goldring et. al., 2009) no es una categoría homogénea. Al contrario, la categoría “migrante” agrupa un conjunto de formas distintas de acceso restringido a los derechos, que conforma un sistema de posiciones de “estatus legal precario” (Goldring y Landolt, 2013); una suerte de gradiente que va desde el extremo de la negación total de los derechos, representado en los migrantes indocumentados (Bernhard et. al. 2008), a la condición de extranjeros con permiso de residencia definitiva. Entremedio, cada Estado produce un rango de posiciones de ciudadanía restringida; un conjunto de “in-between staus” (Menjivar, 2006) que componen una “zona gris” (op. cit.) de posiciones diferenciadas. La condición de migrante se configura así como un sistema de posiciones definido por la existencia de alguno de los siguientes cuatro elementos: (a) falta de autorización de trabajo; (b) ausencia del derecho a residir de manera permanente en el país; (c) dependencia de los derechos propios, respecto del derecho de una tercera persona para residir en el país; (d) ausencia del acceso pleno a los derechos garantizados para los residentes permanentes nacionales y extranjeros (op. cit). Es decir, la precariedad en el estatus legal de los migrantes, se define por la institucionalización de la negación total o parcial de los derechos reconocidos a los nacionales. La heterogeneidad que define las distintas formas de producción estatal de la condición de migrante, permite superar la concepción binaria con que habitualmente la literatura ha abordado el problema del acceso a derechos de la población extranjera (Goldring et. al. 2009), esto es, desde oposiciones bipolares como ciudadanía/migración, regularidad/irregularidad, legal/ilegal o ciudadanía/no ciudadanía.

La categoría “migrante”, además de no ser homogénea, es dinámica, vale decir, supone que los sujetos siguen trayectorias a través de las distintas posiciones de estatus impulsadas por las condiciones que impone la normativa y por las estrategias de adaptación a esas condiciones que desarrollan los propios migrantes. A diferencia de lo que ha venido sosteniendo la literatura del campo hasta la década del 2000, este tránsito entre posiciones no implica necesariamente ascender linealmente en la “escalera de los derechos”, sino al contrario, como se ha venido mostrando profusamente para el caso de la migración hacia América del Norte (Menjivar, 2006; Menjivar y Abrego, 2012; Goldring y Landolt, 2012; 2013; Goldring et. al., 2009; Bernhard et. al., 2008) y Europa del Sur (Calavita, 2007) implica además, la posibilidad de retroceder en el sistema de estratificación de derechos (Baubock, 2006) o perpetuarse en una posición supuestamente transitoria o temporal.

La noción de trayectoria que asumimos aquí (Cachón, 1989) entra en tensión con la lectura lineal y ascendente con que parte de la literatura sobre migración y ciudadanía, interpreta el proceso de “integración” de los migrantes a la esfera de los derechos (López 2005). En efecto, una parte significativa de estos estudios están

anclados en la mirada evolucionista que desarrolla el propio T.H Marshall (2001) en su obra clásica, y que concibe el acceso de los migrantes a la ciudadanía como un proceso de ampliación creciente de derechos mediado por un sistema que regula las condiciones para ir atravesando las sucesivas “puertas de entrada” a la sociedad (López, 2005). Aquí ponemos el foco justo en la cara opuesta: en aquellos elementos que inducen al cierre de las puertas, retrasan la posibilidad de atravesarlas, alargan el camino entre una y otra, o directamente invierten la dirección de las trayectorias, obligando a los migrantes a retroceder hacia aquellas puertas que ya habían superado.

Partiendo de estos dos supuestos, esta investigación se organiza en base a dos hipótesis fundamentales. La primera plantea que el “estatus legal precario” incluyendo la “no ciudadanía” (Bernhard, et. al. 2008) que implica la irregularidad, son condiciones que el Estado contribuye a producir mediante el cuerpo normativo vigente que regula el acceso de los migrantes a los derechos. En esta propuesta nos centramos exclusivamente en el análisis del sistema de visados, aunque asumimos que el acceso a derechos no depende exclusivamente de este. Sino también los documentos administrativos, instrumentos de política pública, ordenanzas municipales, instructivos, circulares sectoriales, entre otros, así como de las acciones y disposiciones de los funcionarios “de nivel de calle”. La segunda hipótesis plantea que el “estatus legal precario” o el acceso limitado a derechos no es un estado necesariamente transitorio sino una condición que tiende a perpetuarse en las trayectorias migratorias y que el sistema de visados es la institucionalidad central para superar ese estatus. De manera que estas trayectorias no debieran ser entendidas en la lógica de ascenso creciente en la escala de derechos, sino como trayectorias de ascenso y descenso, de permanencia en el acceso restringido, y de caída en la no ciudadanía. Las nociones de “temporalidad permanente” o de “legalidad transicional” (liminal lagality) que propone Menjivar (2006) permiten dar cuenta justamente de trayectorias en las que perdura el acceso restringido a los derechos. Se deriva de esta hipótesis el supuesto de que los migrantes pueden perder derechos independientemente de la situación en la que se hayan encontrado con anterioridad y que, por tanto, la caída en la irregularidad y la “pérdida del estatus” pueden ocurrir como parte de la trayectoria y no, como suele suponerse (López, 2005), como el punto de partida de las trayectorias más precarias.

A partir de estas hipótesis, en esta investigación **buscamos conocer cuáles son las regulaciones que hoy en Argentina, Canadá y Chile contribuyen a producir y reproducir el estatus de ciudadanía precaria y no ciudadanía en la población migrante. El foco de la comparación estará puesto en Canadá y Argentina en virtud de representar sistemas diferentes en cuanto a su complejidad y heterogeneidad, siendo el primero más diverso internamente que el segundo. El supuesto es que para las consecuencias para el acceso a derechos de los migrantes, incide en parte la complejidad del sistema.**

3. ENCUADRE TEÓRICO DE LA PROPUESTA



En términos teóricos nuestro problema se inscribe en el campo de los estudios migratorios, específicamente en el marco analítico de los modos de incorporación, que pone en relieve el papel del Estado en la definición de las trayectorias migratorias (Portes y Böröcz, 1989; Portes y Rumbaut 1990; Portes y DeWind, 2006). En esta línea, a partir de mediados de los 2000 se ha desarrollado una corriente basada en estudios empíricos en Norte América y el sur de Europa que ha formulado una crítica a los supuestos centrales asumidos previamente para comprender la relación entre migración y derechos, poniendo en relieve el papel del Estado como agente productor del “estatus legal precario” de los migrantes (Menjivar, 2006; Menjivar y Abrego, 2012; Goldring y Landolt, 2012; 2013; Gondring et. al., 2009; Bernhard et. al., 2008, Calvita, 2006). Esta línea de trabajo ha venido a cuestionar algunos de los supuestos asumidos por la literatura que venía desarrollándose desde la década de 1990 sobre la relación entre migración y ciudadanía (Castles y Davidson, 2000; Castles, 1995; 2003; 2006; Bauböck, 2003; 2006; Faist y Gredes, 2006; Cachón 2010; López, 2005; De Lucas, 2007; Solé 2000; Carens, 2004).

En cuanto a lo primero, la tesis de que el Estado es determinante en las trayectorias de los migrantes, se inscribe en un marco más amplio que plantea que el destino de las trayectorias migratorias depende de una combinación de tres factores: la receptividad del Estado, la acogida de la sociedad y la composición de clase y posición que ocupe el colectivo en el que el sujeto se incorpora en la estructura de la sociedad receptora (Portes y Böröcz, 1989; Portes y Rumbaut 1990). Con ello, se supera el enfoque individualista neoclásico que asume que las trayectorias migratorias dependen de manera exclusiva de las competencias, estrategias y recursos de sujetos individuales (op. cit.). En esta investigación nos ocupamos exclusivamente de la variable Estatal del problema, dejando por tanto en suspenso las otras dos variables.

Por otra parte, asumimos como supuesto que las trayectorias migratorias al interior de la “zona gris” del “estatus legal precario” son heterogéneas y dinámicas. Tradicionalmente la literatura sobre migración y ciudadanía ha asumido en sintonía con la obra de Marshall (2001), que los sujetos siguen una trayectoria secuencial y creciente acceso a las distintas dimensiones de la ciudadanía (López, 2005). En este registro conceptual se interpreta, como señalamos arriba, que los migrantes van atravesando sucesivas puertas de entrada a la ciudadanía. En la primera, los recién llegados accederían a los derechos civiles regulados por el control fronterizo, la extensión de visados y permisos de trabajo iniciales: la garantía de igualdad ante la ley, la protección legal contra la discriminación y el racismo, las políticas de apoyo inicial, formarían parte de esta etapa (López, 2005). La segunda “puerta de acceso” se asocia con “el conjunto de acciones que inciden en las condiciones de vida de los extranjeros y en sus posibilidades de inserción o incorporación a la sociedad de acogida” (López, 2005: 111). Esta dimensión se expresa en la normativa que regula el acceso a los derechos sociales: al sistemas de salud y educación pública, a la vivienda, los incentivos a la formación de organizaciones de migrantes, las políticas que potencian la igualdad de oportunidades en el mercado laboral, la reagrupación familiar, el acceso a la vivienda, etc. Hacia fines de la década de los 90, a partir de la emergencia de las sociedades multiculturales (Zapata 2009; Kymlicka, 1996) se incorpora en esta segunda etapa la intervención estatal orientada a consagrar los derechos culturales de las minorías migrantes o históricamente excluidas como los pueblos originarios (Castles y Davidson 2000). Finalmente la tercera “puerta de acceso” regularía el reconocimiento de los derechos políticos y de participación de los migrantes en la configuración del poder.

Frente a esta interpretación lineal de las trayectorias migratorias han surgido cuestionamientos críticos en al menos tres sentidos. En primer lugar, se plantea que esta lectura desconoce que en la práctica muchas regulaciones migratorias inciden en una precarización de las trayectorias, en el sentido de crear condiciones para la pérdida de derechos. La metáfora del “juego de escaleras y toboganes” (Goldring y Landolt, 2013) expresa esta situación que pone en evidencia la naturaleza inestable del acceso a derechos por parte de los migrantes. Un segundo conjunto de críticas que ha cuestionado la supuesta linealidad en el acceso a la ciudadanía como una trayectoria que culmina en los derechos políticos. Ello desconocería que el acceso a los derechos sociales y a las mismas oportunidades de acceso al bienestar que la población nativa, habría generado en muchos países receptores, que las comunidades migrantes pierdan interés por incorporarse en la comunidad política (Brubaker 1989), situación que habría dado origen a la categoría de “semi-ciudadano” o “denizen” (Hammar 1989; Castles 2004), para aludir a los migrantes residentes de largo plazo, que cuentan con acceso formal y sustantivo a todos los derechos con excepción de los políticos (Layton-Henry 1990).

Una tercera línea de críticas a la concepción lineal de las trayectorias migratorias apunta a que el acceso a los derechos políticos está antecedido por un acceso efectivo de los migrantes a los derechos sociales. Diversos trabajos muestran que obtener derechos políticos no presupone el acceso a los derechos sociales en igualdad de condiciones respecto de la población nativa (Hammar 1989; Castles y Miller 1993; Castles 1995; Brubaker 1989; Layton-Henry 1990). A partir de esta última línea de críticas, se ha puesto en relieve la discusión en torno a las prácticas institucionales y las relaciones sociales como una instancia en la que se afirman o tensionan los objetivos perseguidos por la regulación normativa: “Es de todos sabido que la igualdad formal oculta con frecuencia unas grandes desigualdades cualitativas y que los derechos legales pueden tener connotaciones diferentes según el trato que dispensen los funcionarios e incluso los ciudadanos comunes a los titulares de esos derechos” (Carens 2004: 410). De este modo, las definiciones jurídicas que condicionan el acceso a derechos se conciben más como el comienzo de la política migratoria que como su punto culmine (Brubaker 1989). Estas críticas que vienen a complejizar la concepción de incorporación en la esfera política como un tránsito lineal y conducente a la plena ciudadanía, pero también cuestionan la idea de que entre la ciudadanía y la no ciudadanía existe una frontera única que divide una bipolaridad. Sugieren, al contrario, que entre la ciudadanía plena y la no ciudadanía existe un sistema de fronteras permeables asentado en regulaciones formales y prácticas sociales, que conformarían una “zona gris” de estatus intermedios, que tenderían a convertirse en una constante en las trayectorias migratorias, limitando al auto-reconocimiento de los migrantes en la sociedad receptora y su sentido de pertenencia a esta.

4. DISEÑO DE INVESTIGACIÓN



Preguntas:

¿Qué consecuencias ha traído para el acceso a derechos de los migrantes los sistemas de visados vigentes en la institucionalidad migratoria de Argentina, Canadá y Chile?

De esta pregunta general se desprenden dos preguntas específicas:

- a) ¿Cuáles son sus efectos para los extranjeros en términos de reducir la irregularidad migratoria, de acceso a derechos políticos, cívicos, culturales y sociales, y para la minimización de la irregularidad?
- b) ¿Cómo inciden los sistemas de acceso a visados en Argentina y Canadá sobre las trayectorias de los migrantes en cuanto al acceso creciente a derechos y la eventual pérdida de derechos?

Objetivo General

Identificar las consecuencias desiguales que tienen los sistemas de visados de Canadá, Argentina y Chile en cuanto al acceso a derechos de los migrantes y la definición de trayectorias ciudadanas de los migrantes

Objetivos específicos

- › Describir el contenido de los marcos normativos referentes al sistema de visado de la institucionalidad migratoria de Argentina, Canadá y Chile.
- › Caracterizar las garantías y condiciones de acceso a derechos sociales, políticos, culturales y civiles en los marcos normativos argentino, canadiense y chileno.
- › Caracterizar las evaluaciones que desde la administración y la literatura especializada se han realizado sobre las potencialidades y limitaciones de ambos sistemas de visados, en términos de acceso a derechos y a la ciudadanía.
- › Explorar la información disponible sobre casos y situaciones de irregularidad que existan en ambos países, como consecuencia a sus respectivos sistemas de visado.
- › Caracterizar de manera general los flujos migratorios en Argentina, Canadá y Chile desde 1990 a la fecha.
- › Realizar una propuesta de sistema de visados para el caso chileno atendiendo las fortalezas y debilidades de los dos sistemas analizados y las particularidades de la migración en Chile.

A partir de los objetivos propuestos, se propone realizar un análisis descriptivo de la legislación migratoria vigente de los tres países recurriendo a los documentos públicos disponibles según el organismo correspondiente de cada país. Esto implica la revisión de las respectivas leyes vigentes en materia migratoria y los documentos administrativos complementarios emanados desde el nivel central de Estado. Cabe señalar, que se excluirán del análisis los elementos del marco regulatorio que aludan a la condición de refugiados, ello debido, primero a necesidad de resguardar la viabilidad de este estudio, y segundo pues el análisis de la condición de refugiados en el caso de Chile y Argentina responde a una regulación independiente de la referida a las correspondientes leyes de migraciones. Adicionalmente el análisis de la condición de refugiados implica asumir supuestos distintos a los asumidos aquí por constituir una condición en términos normativos y sociales diferente de la de migrante.

La lectura de la normativa se complementará con un análisis de la literatura especializada que realice una valoración de los marcos normativos específicos de los países en los casos en que exista, y cuando no, o sea escaso como en el caso de Chile y Argentina, se recurrirá a los planteamientos de la literatura internacional en cuanto a las consecuencias de los sistemas de visados. El propósito con ello es ponderar las consecuencias previsibles del sistema chileno, a la vez que contrastar consecuencias diversas en cuanto a sistemas que representan modelos distintos. De manera que se espera al final de la investigación, contar con una descripción del impacto de cada una de las normativas para crear condiciones que incentiven la irregularidad de los migrantes. Finalmente, y como una forma de triangular validar las fuentes de información, se realizarán 4 entrevistas a informantes clave especializados en los marcos normativos de los países en cuestión.

El análisis de la información normativa se realizará a partir del procesamiento de la normativa vigente en base a la matriz que se presenta en el **cuadro 1**. Esta matriz se compone de tres categorías transversales para la clasificación de los tipos de visas y autorizaciones de residencia y trabajo: iniciales, temporales y definitivas. Y por otra parte se han definido 5 variables de caracterización en función de ponderar y comparar el impacto de cada visa.

Nombre y tipo	1 Condiciones para obtención	2 Condiciones para pérdida	3 Continuidades posibles	4 Duración	5 Derechos y restricciones
Visas argentinas					
Visas chilenas					
Visas canadienses					

Cuadro 1: Matriz de análisis para sistemas de visados

La primera variable, "condiciones para la obtención" busca identificar los requisitos y limitaciones que posee cada visado. La siguiente "condiciones para la pérdida" busca establecer cuáles son los factores señalados por cada visa para la pérdida. Con la tercera variable "continuidades posibles" se busca establecer cuáles son los posibles trayectos que hace permite determinado visado. La variable 4 "duración" permitirá identificar la magnitud de la temporalidad esperada en términos normativos, un factor clave que sin embargo es necesario analizar en conjunto con las condiciones de pérdida, los procedimientos, los costos y las restricciones. Con la quinta variable, "derechos y restricciones" se busca comparar las garantías de derecho asociadas a cada visa o permiso y las exclusiones que explícitamente señala cada permiso en materia de derechos. Cabe señalar que en una segunda etapa de este trabajo se buscará complementar esta información con datos referidos a los procedimientos, los costos y la dependencia institucional respecto del visado o su modificación. Dado el marco temporal de este trabajo no fue posible incorporar en esta ocasión estas tres variables adicionales.

6. AVANCE DE ANÁLISIS



A partir de una revisión preliminar de los marcos normativos generales de Argentina y Chile, de la realización de 7 entrevistas a informantes clave (6 para el caso argentino y una para el canadiense), y la revisión de la literatura especializada en Argentina y Canadá, se ha generado una primera aproximación a una clasificación de los sistemas de visados. La primera es la distinción que se identifica en cuanto a los visados iniciales entre el sistema argentino y el chileno, siendo el primero más complejo en cuanto al número de categorías migratorias definidas en función del propósito del ingreso al territorio. Como se observa en la matriz 2 el sistema argentino distingue por ejemplo visado por motivos académicos, tratamiento médico, ingreso por negocio o motivos comerciales, trabajadores estacionales entre otros, por contraposición al caso de Chile (Matriz 1) que tiende a concentrar motivos migratorios en la visa temporaria. Una segunda distinción que destaca tiene que ver con que en los casos de Chile y Argentina el tránsito entre categorías está consagrado en la regulación entre prácticamente todas las categorías, mientras que en el caso canadienses (ya explorado pero aún no plasmado en la matriz) existen mayores restricciones para transitar entre algunas de las categorías.

En cuanto a la literatura revisada al momento de redacción del presente informe, predomina el análisis de los casos de Canadá y Argentina, ello se debe en parte a que en el caso de Chile el material disponible en la materia es escaso. De una lectura preliminar se desprende por una parte que en ambos casos predominan las aproximaciones críticas a los modelos de visados y a la regulación migratoria. En Canadá la crítica se focaliza esencialmente en el sistema de visado y regulación de la migración, y en su incidencia en la creación de condiciones para la pérdida de derechos y la caída en la irregularidad. Vale decir, la crítica se dirige principalmente al sistema como un condicionante de la “producción legal de la ilegalidad”. En el caso Argentino la literatura orienta su crítica fundamentalmente a la inconsistencia entre la definición de la reforma migratoria como un cuerpo normativo fundado en los derechos humanos y en el derecho a migrar y la implantación en un contexto que tensiona esa definición, bien desde arriba en base a acuerdos internacionales o desde abajo a partir de la organización social de la burocracia estatal encargada de poner en marcha la regulación. En lo que viene sintetizamos las principales observaciones críticas a los dos sistemas.

6.1. Argentina

El relevamiento de la literatura sobre el tema de interés de este proyecto en el caso argentino muestra que los estudios orientan su crítica, fundamentalmente, a la inconsistencia entre la definición de la reforma migratoria realizada en 2003¹ como un cuerpo normativo fundado en los derechos humanos, y sobre todo en el derecho a migrar, por un lado, y su implementación en un contexto que tensiona esa definición, ya sea desde arriba, en base a acuerdos internacionales, o desde abajo, a partir de la organización social de la burocracia estatal encargada de poner en marcha la regulación.

Este foco de la crítica a la inconsistencia entre la fundamentación de la regulación en los derechos humanos y la articulación de la normativa en la complejidad del Estado se puede organizar en tres ejes. El primero tiene que ver con la producción discrecional de la ilegalidad, vale decir, con el problema de la implementación en el sistema burocrático argentino del principio de los derechos humanos, declarado en la normativa como fundamento de la condición de migrante.

En esta línea, el trabajo del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS, 20112) —que publica informes periódicos y generalmente dedica un capítulo al tema migratorio— valora en general positivamente la sanción de la ley actual (2003), su consagración de la migración como derecho humano, y el hecho que “obliga al Estado a establecer mecanismos de regularización migratoria, garantiza el acceso a la justicia en todo trámite de expulsión o detención y elimina distinciones en el acceso a derechos entre nacionales y extranjeros” (326). Sin embargo, en el informe se alude a deficiencias burocráticas que desfavorecen la situación jurídica de los migrantes (fallas en el diseño de políticas de regularización, uso de diversos criterios interpretativos para analizar los expedientes migratorios y falta de consideración de antecedentes familiares o de arraigo en trámites de expulsión). Se señala que existe una falta de implementación efectiva y una interpretación incorrecta de la normativa vigente.

Por otra parte, se alude al problema de la inconsistencia entre la ley de migraciones y otros cuerpos normativos que redundarían en la negación de un acceso igualitario a la seguridad social, por la vigencia de otras normas que no se han derogado o no se ajustan a lo que establece la ley de migraciones. Específicamente, se hace referencia a las pensiones por discapacidad o vejez, y a que los niños y niñas migrantes con una residencia

¹ Nos referimos a la aprobación de la Ley de Migraciones N° 25.871, de 2003, que vino a reemplazar a la Ley General de Migraciones y Fomento de la Inmigración N° 22.439, de 1981, más conocida como Ley Videla, puesto que se gestó durante la dictadura comandada por este general. N° 25.871, de 2003, que vino a reemplazar a la Ley General de Migraciones y Fomento de la Inmigración N° 22.439, de 1981, más conocida como Ley Videla, puesto que se gestó durante la dictadura comandada por este general.

menor a tres años se encuentran excluidos de la asignación universal por hijo, y en el caso de jubilaciones o pensiones, se exigen muchos años de residencia para poder acceder a ellas. En el mismo sentido, se da cuenta de violaciones de la ley en relación a la situación de senegaleses y dominicanos, en la medida en que tienen dificultades generalmente insalvables para regularizar su situación por alguna de las categorías estipuladas por la ley. Sin embargo, en estos casos en particular, no podría decirse que estas arbitrariedades y desigualdades derivan de la normativa, sino de la discrecionalidad en su aplicación. También se identifican otros obstáculos que afectan el acceso a derechos de la población migrante, como la insuficiente implementación de la residencia para trabajadores migrantes por cuenta propia, un asunto en el que coinciden otros autores, además de los informantes clave entrevistados², y que afecta especialmente a los migrantes Extra-Mercosur.

Sobre este asunto en particular, un informe reciente del CELS (2016) sobre el cumplimiento de la Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial (CERD) señala la gravedad de la persistente exclusión de las políticas de regularización a los trabajadores sin contrato y trabajadores por cuenta propia: “Esta práctica continúa pese a que el Decreto reglamentario 616/10 [que reglamenta la ley de 2003] incorporó en su artículo 23 inc. a) un alcance amplio del concepto de trabajador migrante, tal y como lo establece la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares. Está claro que la Convención otorga a la categoría de trabajador migratorio un contenido amplio, que incluye las distintas realidades sociales que podrían determinar flujos migratorios, entre las cuales se sitúa como la matriz, la realización de una actividad remunerada. Sin embargo, en la práctica, es imposible iniciar un trámite de residencia bajo esta categoría y no existe información al público acerca de esta norma, pues solamente se acepta a aquellas personas empleadas con contrato formal de trabajo - ‘en relación de dependencia’” (CELS, 2016:9).

La línea de trabajo desarrollada por Novick (2008, 2010), que considera la producción normativa del Estado desde una perspectiva histórica, también puede ubicarse dentro de este primer eje analítico que estamos proponiendo. En estos trabajos, la autora realiza una síntesis de la evolución de las políticas migratorias argentinas desde fines del siglo XIX hasta la actualidad, para luego abordar las tendencias de los flujos contemporáneos en el actual panorama político argentino. En ese marco, se alude a la complejidad del escenario migratorio nacional desde 1990 en adelante, por la confluencia de flujos de emigración de jóvenes calificados, la presencia de nuevos flujos de inmigración y el proceso de integración regional. Al ocuparse de la aprobación de la Ley de Migraciones N° 25.871 de 2003, al comienzo del período kirchnerista, se sostiene que “la norma apunta a formular una nueva política demográfica nacional, a fortalecer el tejido sociocultural del país, y a promover la integración sociolaboral de los inmigrantes, manteniendo en alto la tradición humanitaria y abierta de la Argentina con relación a los migrantes y sus familias”. En tal sentido, se valora la consideración explícita del derecho a migrar, que el Estado debe garantizar, y que en general es un asunto en el que coinciden los autores que han analizado la norma vigente actualmente.

Para efectos de nuestro estudio, este trabajo resulta de interés en la medida en que abre el análisis de la forma en que las recientes transformaciones legislativas, que han avanzado en la protección y el respeto de los derechos de los inmigrantes, también han estado vinculadas a evidencias sobre la persistencia de una precariedad ciudadana basada en la institucionalización de prácticas de discriminación y explotación hacia los migrantes en el país, además de persecución y maltrato. Respecto de esto, se plantea que “los cambios en la legislación no se reflejan mecánicamente en los actores sociales que deben aplicar cotidianamente esas normas. Por el contrario, décadas de ideología autoritaria influyen en las contradicciones que a diario ocurren entre lo normado por la ley y las prácticas de la política” (Novick, 2010). La autora concluye que, en el nuevo escenario, la política migratoria se ha vuelto más compleja no solo por la diversificación de las procedencias de los migrantes y por las reacciones de muchos funcionarios a contramano del espíritu fundante de la ley, sino también porque en este cuerpo normativo los migrantes provenientes de algunos países como China o Corea han sido perjudicados por el régimen de visado/residencia que emana de ella.

Verónica Jaramillo, una de nuestras entrevistadas, coincidía en buena medida respecto del señalamiento de Novick en torno a la incidencia de las actitudes de los funcionarios encargados de la aplicación de la norma, como una de las expresiones de esta tensión entre los fundamentos de la ley y la estructura burocrática que la materializa. La investigadora del CELS aludía a esto como la “discriminación de ventanilla”, un problema persistente, que afecta especialmente a chinos, dominicanos y senegaleses, pero también a venezolanos y colombianos³.

² Entrevista a Verónica Jaramillo, Buenos Aires, 1 de noviembre de 2016.

³ Estos últimos son en la Argentina flujos de estratos socioeconómicos medios, y por esta razón se los hace acudir muchas veces para gestionar su trámite, debiendo pagar algo en cada una de estas presentaciones (Entrevista a Verónica Jaramillo, 1 de noviembre de 2016).

En la misma senda, pero con el foco en la incidencia del ejercicio de la justicia en la política migratoria, el trabajo de García (2013) analiza el acceso de los migrantes al derecho a la movilidad en Argentina, considerado en la ley bajo la figura del “derecho humano a migrar”, a través de la intervención del Poder Judicial. La consideración de este actor tiene que ver con el rol inédito que la nueva Ley de Migración le otorga. Su investigación busca señalar las limitaciones a este acceso según la fuente de la cual provienen: legal-normativa, prácticas administrativas y prácticas judiciales, y concluye que los migrantes no tienen un acceso efectivo a los procesos que garantizan su derecho a migrar, y normalmente no acceden a este en un sentido literal. Para efectos de este proyecto, la línea de trabajo desarrollada por la autora –coincidente con los señalamientos realizados por ella durante la entrevista que le realizamos⁴– revela que hay múltiples motivos por los cuales se llega a la residencia “irregular”, principalmente por la aplicación de las que se denominan “causas impeditivas”, vale decir, aquellas en que no existe una categoría administrativa que contemple la situación de la persona en particular –lo que en la entrevista la autora llama “irregularidad sobrevenida”–, la falta de prueba del ingreso legal⁵, la existencia de antecedentes o condenas penales. Es decir, aunque mediante el criterio de nacionalidad Mercosur (y asociados) se genera un amplio paraguas para los migrantes regionales, que son los de mayor presencia en el país⁶, lo cierto es que la norma también empuja a la irregularidad a cierto tipo de migrantes, y en determinadas circunstancias.

Una limitación de acceso al derecho a migrar vinculado a la fuente legal-normativa que coincidieron en señalar los entrevistados es la ligada a la idea del “falso turista”. Efectivamente, dada la facilidad que ofrece el régimen de residencia instituido por la ley de 2003 para cambiar de una categoría migratoria a otra, lo que se inicia generalmente con el ingreso como turista, se reactivó y “refritó” en 2014 una norma de 1985, que establece un “Procedimiento para la resolución de casos sobre sospecha fundada en la subcategoría turista” (Disposición 4362/2014, 4/11/2014)⁷. Se trata de un ejemplo muy contundente sobre esta tensión entre la normativa y su implementación, que se hace más evidente en la medida que el funcionario de la Dirección Nacional de Migraciones entrevistado señala como uno de los aspectos más positivos de la norma la posibilidad de cambiar de una categoría de residencia a otra dentro del territorio nacional⁸.

Otro de estos ejemplos, pero en este caso derivado de una práctica administrativa, es lo que los entrevistados refieren como control de “matrimonios fraudulentos”, situación derivada de las dificultades específicas que enfrentan ciertas nacionalidades para regularizarse, especialmente las personas provenientes de República Dominicana, a las que se exige visa consular. Dado que una de las vías de acceso directo a la residencia permanente es mediante el vínculo de conyugalidad con un ciudadano argentino, algunos migrantes recurren a este camino. Como reacción a esta estrategia habilitada por la norma se han establecido mecanismos arbitrarios, y muchas veces abusivos, para detectarlo⁹.

El segundo eje apunta a mostrar la inconsistencia entre el principio declarado de los derechos humanos como fundamento de la regulación migratoria y los acuerdos internacionales vinculantes, que generarían una estratificación en el sistema de derechos contradictoria con ese principio por la forma en que fueron recogidos en la nueva ley, derivando en una evidente tensión, materializada principalmente en la jerarquía instaurada entre los migrantes provenientes de países del Mercosur ampliado y aquellos “extra Mercosur”. El trabajo de Nejamkis y Álvarez (2012), si bien se centra principalmente en el tema del refugio, muestra justamente cómo es que el aumento en las solicitudes de asilo y refugio de determinados grupos nacionales es un resultado directo de la normativa y política migratoria actual del país, y de la suscripción del acuerdo de residencia del Mercosur: “Si bien la Argentina modificó su política migratoria en un sentido favorable a la regularización de la población inmigrante de los países del Mercosur y asociados –y contrariamente a lo que ocurre en los denominados países desarrollados expresa una política de puertas abiertas a la inmigración

⁴ Entrevista a Lila García y Agostina Hernández, Buenos Aires, 28 de octubre de 2016.

⁵ Este asunto es uno de los mecanismos más aludido por los entrevistados como obstáculo para el acceso de los migrantes a la regularidad. En efecto, como señalaban García, Hernández y Jaramillo en sus entrevistas, cuando el ingreso se produjo por un paso no habilitado, no puede presentarse el documento que lo acredite y no se puede iniciar el trámite de regularización. En esta situación, se opta en general por la judicialización del caso.

⁶ En efecto, según datos del censo de 2010, del total de la población inmigrante de origen americano que residía en el país (1.471.399 personas), el 84,6% corresponde a países limítrofes: 36,4% de paraguayos, 23,5% de bolivianos; 13,0% de chilenos, 7,9% de uruguayos y 2,8% de brasileños. Los peruanos representaban el 10,6% del total de inmigrantes americanos, y son un grupo que se ha consolidado durante la primera década de 2000 (OIM, 2012). Vanina Modolo, investigadora del Instituto Gino Germani de la UBA, que se ha ocupado del tema migratorio en relación al proceso de integración mercosureño, confirmaba esta información con datos más actualizados que ha estado recopilando (Entrevista a Vanina Modolo, Buenos Aires, 27 de octubre de 2016).

⁷ Entrevistas a Lila García, Agostina Hernández, Verónica Jaramillo y Eduardo Domenech.

⁸ Específicamente sostiene: “Hay muchos países en que el hecho de que la persona esté en situación irregular impide que pueda ir a solicitar incluso un cambio de categoría. Ingresás como turista y por más que hayas conseguido un trabajo no se permite el cambio de categoría, tendría que volver a salir, tramitar una visa consular y entrar con la visa correspondiente, no permiten el traspaso. En ese sentido es bastante benévola nuestra ley” (entrevista a Federico Agustí, Director de Asuntos Internacionales y Sociales de la Dirección Nacional de Migraciones, Buenos Aires, 27 de octubre de 2016).

⁹ Entrevistas a Lila García, Agostina Hernández y Verónica Jaramillo.

límite—, se ha detectado que allí donde la ley mantiene algún tipo de restricción se utiliza el sistema de asilo como intento de regularizar la situación migratoria por parte de los inmigrantes” (op.cit: 461). En este sentido, la estratificación en el acceso a derechos por colectivos nacionales de países miembros o asociados al Mercosur y países que no los son incide en el hecho que los migrantes provenientes de estos últimos busquen iniciar sus trayectorias como solicitantes de asilo. Ello, ya que “uno de los elementos establecidos en la actual legislación migratoria es el criterio de nacionalidad determinado en los artículos 28 y 23 (inciso L) priorizando el ingreso de población del Mercosur y Asociados. En este contexto se observa que una gran cantidad de inmigrantes que quedan fuera de este criterio; acuden al sistema de asilo por a) no encuadrar en ninguno de los criterios migratorios establecidos en la actual Ley Migratoria como es el caso de los (dominicanos y senegaleses) o b) encuadrar en el criterio pero no reunir los requisitos a fin de regularizar su situación migratoria por haber ingresado al territorio de forma ilegal (senegaleses) y c) facilidad en no presentar documentación y sin costos”. El incremento de las demandas de solicitantes de asilo de estas nacionalidades, las que son mayoritariamente denegadas por la Comisión Nacional de Refugiados, da cuenta de esta dinámica (op cit. 447).

En el mismo eje, los trabajos de Courtis y Pacecca (2007) y Pacecca y Courtis (2008) analizan la relación entre las características de los flujos migratorios llegados al país (de ultramar y regional) con la normativa que buscó organizarlos. En relación al marco normativo que se genera desde 2003, las autoras ponen en duda la idea de “nuevo paradigma” pregonado por el gobierno de ese período, centrando su crítica en la estratificación en el sistema de derechos que consagra este cuerpo normativo. De manera más específica, orientan su crítica, por una parte, a la persistencia del problema de la regularidad para los migrantes de países que no forman parte del Mercosur ampliado, y por otra, a la diversificación de categorías migratorias y la consecuente fragmentación de derechos —una crítica en la que coincidieron Lila García y Agustina Hernández en la entrevista que le realizamos—: “Dos observaciones importantes en este sentido se refieren al nuevo criterio de nacionalidad y al sistema de categorías de admisión y permanencia que la ley mantiene. Si bien es cierto que la mirada realista que trae el criterio de nacionalidad alivia los problemas de regularización de buena parte de los migrantes regionales, se trata de un criterio restringido, de corto o mediano alcance temporal [...] nada impide pensar que en el largo plazo los destinos de los flujos se modifiquen y Argentina reciba migrantes no previstos y se inicie nuevamente con ellos el circuito de vulnerabilización” (Pacecca, 2006:3). Se plantea, entonces, la necesidad de que para estos migrantes exista algún criterio no restrictivo que les permita ingresar y residir legalmente en el país, tal como el de trabajador migrante sin relación de dependencia —asunto en el que se coincide con las demandas del CELS—. La ley vigente, sin embargo, no contempla este criterio. Esta omisión crea una barrera para potenciales migrantes —viejo dispositivo de generación de residentes irregulares— y vuelve a definir implícitamente a aquellos “no deseados”. En definitiva, la nueva ley sólo garantiza que la condición migratoria irregular no obstaculizará el acceso a derechos fundamentales, pero no cierra la puerta a la generación de residentes irregulares como efecto de la aplicación de la propia ley.

Respecto de las categorías de admisión y permanencia, la crítica apunta a las consecuencias que genera el dispositivo de diversificación de categorías migratorias y la fragmentación de derechos que supone. “En la mayoría de los casos, el migrante debe atravesar una serie de “peajes” —residencia precaria, residencia temporaria, renovación/es de la residencia temporaria— antes de obtener la autorización para residir en forma permanente en el territorio nacional. Por supuesto, cada uno conlleva la presentación de variada y onerosa documentación, así como el pago de las tasas correspondientes, todos ellos gastos significativos y no siempre posibles para la economía del inmigrante. Esto es especialmente crítico porque, por lo general, la no renovación a término devuelve al extranjero a fojas cero, lo cual suele implicar el reinicio del expediente, nuevo pago de tasas, sellados, etc. Este sistema no hace más que retardar y diferir la vinculación legítima del migrante con su lugar de residencia y pone sobre el tapete las dificultades de la administración para concebir a los inmigrantes como sujetos con derecho a gozar de los derechos garantizados por el Estado” (op. cit., 2003). Para efectos del presente proyecto, esta crítica resulta de suma relevancia pues centra el problema de la irregularidad y de la pérdida de derechos en la diversificación de las categorías migratorias, y más específicamente en los procedimientos administrativos y los costos económicos para pasar de una categoría a otra que la acompaña. Estos procedimientos serían las grietas por las que se filtra el estatus precario. La reflexión a la que invita esta crítica se sitúa en la tensión entre el diseño de la normativa y las trayectorias de los migrantes. La pretensión de sobre-regular las trayectorias termina generando el efecto contrario al buscado: el descenso en la escala de los derechos e incluso la desregulación de las trayectorias.

El tercer eje de análisis que entrevemos en el relevamiento del estado del arte en el país, se organizaría sobre la base de una crítica al fundamento de la reforma migratoria argentina, en virtud de estar centrada

en la lógica del control y no en el principio de los derechos humanos. Es decir, este enfoque va más allá de la supuesta tensión entre el paradigma de los derechos humanos que sustentaría la nueva normativa y los obstáculos a su implementación, desde arriba y desde abajo, y lo que hace es poner en duda ese supuesto enfoque de derechos. En esta última línea es que argumenta Domenech (2013), que se propone contribuir a la comprensión del origen y fundamento de algunos desplazamientos en las formas de pensar y ejercer el control de las migraciones internacionales en la Argentina actual, específicamente a partir de la aprobación e implementación de la Ley de Migraciones de 2003. Con ese objetivo, y a partir de un análisis documental y de entrevistas a funcionarios públicos de este ámbito, propone que esto que se ha presentado como “nuevo paradigma” de la política migratoria nacional se sustenta en el enfoque de la “gobernabilidad migratoria”, que es el que prima en el régimen global de control de las migraciones, en cuya construcción han tenido un papel relevante organismos internacionales como OIM y agencias del sistema de Naciones Unidas. Propone la noción de “políticas de control con rostro humano” (op. cit.) para definir este supuesto nuevo paradigma, idea con la que se refiere al “universo de ideas y prácticas que, enmarcadas en el discurso de los derechos humanos como fuente de legitimación, persiguen la misma finalidad que las políticas más abiertamente restrictivas, prometiendo ser más eficaces en la consecución de su objetivo: controlar los flujos migratorios internacionales”. El programa de regularización Patria Grande, un eje de esta “nueva” política migratoria, sería parte de este enfoque, que instituye a la migración irregular como problema a resolver y a la regularidad como condición sine qua non para el ejercicio de los derechos. Y en la medida que los principales destinatarios de este programa son los migrantes de países limítrofes, estos siguen instituyéndose como “migrantes indeseables”, ahora de esta forma.

Desde este punto de vista, y como amplía el académico en la entrevista que le realizamos durante nuestro trabajo de campo, se cae en la simplificación de concebir el derecho a migrar como regularización, y a su vez se abona la persistencia de una idea muy formal de la ciudadanía, en la medida que esta se ejerce de hecho, no solamente por el reconocimiento del Estado¹⁰.

En otro de sus trabajos, el autor sostiene respecto del programa “Patria Grande”, la principal medida de política migratoria de los últimos tiempos en el país, que: “El hecho de que la ‘regularización migratoria’ sea el principio rector de los modos de intervención estatal en materia de migraciones, hace que la compleja ‘problemática migratoria’ sea simplificada en términos de una ‘problemática de (ir)regularidad migratoria’” (Domenech, 2009:54). Y respecto del reconocimiento de derechos derivado de esta política se razona, siguiendo a Jelin, que “aunque la legalidad legitima la participación o el acceso a ciertos derechos, no los asegura” (54). En esta línea de razonamiento, el aspecto “transgresor” de la nueva ley, es decir, el reconocimiento de derechos a los migrantes más allá de su condición administrativa, sería “neutralizado en la puesta en práctica del programa de regularización, única prioridad y eje de las acciones estatales en materia migratoria, al supeditar el goce de los derechos a la ‘regularidad migratoria’, esto es, a la estadía o permanencia autorizada por el Estado” (54-55), como señalábamos antes.

En este mismo trabajo Domenech muestra, a partir del análisis de documentos y disertaciones públicas de funcionarios vinculados al ámbito de las migraciones, que si bien desde comienzos de la década de 2000 la visión estatal sobre las migraciones internacionales experimentó cambios significativos en el país, y frente a la retórica de la exclusión imperante durante los años noventa se configuró una retórica de la inclusión, estructurada básicamente en torno a nociones como “derechos humanos”, “integración regional” e “integración de los extranjeros”, la visión del Estado continuó organizándose en torno a la división legal/ilegal, renombrada como regular/irregular, salvaguardando la clasificación entre “nacionales” y “extranjeros” (Domenech, 2009).

Dentro de este tercer eje, se ubica también el análisis propuesto por Acosta y Feline (2015), que abordan el caso argentino junto al brasileño y el ecuatoriano. Considerando estos tres escenarios nacionales, los autores plantean que en Sudamérica se ha producido una “liberalización” del discurso en torno a la migración, a partir de la idea de acogida universal, independientemente del origen y estado migratorio de la persona, y que ello ha sustituido a la retórica restrictiva, securitizada y a veces étnicamente selectiva. Sin embargo, esto habría tenido una traducción parcial en las leyes y políticas migratorias, y los gobiernos estarían rechazando la creciente migración irregular de África, Asia y el Caribe en diversos grados. En ese marco, su trabajo explora hasta qué punto las recientes políticas de inmigración en América del Sur constituyen un giro liberal o más bien una paradoja de política de inmigración inversa (es decir, de apertura en el discurso pero restrictiva en la práctica, al contrario de lo que ocurriría en Europa y los Estados Unidos). En esa línea, los autores identifican y explican lo que ellos denominan el “liberalismo populista” sudamericano en la esfera de la migración. Este

¹⁰ Entrevista a Eduardo Domenech, Buenos Aires, 28 de octubre de 2016.

liberalismo populista estaría muy ligado al escenario emigratorio en el que se gestaron los procesos y discursos que los autores califican como liberal-populistas: en el caso argentino, el surgimiento de la Ley de Migraciones de 2003 y la retórica de inclusión kirchnerista: "The governmental immigration discourses in the case countries thus developed in the context we define as 'populist liberalism'; the popular support for migrants' rights in connection with mass emigration led to the concurrent liberalization of immigration discourses" (670-671).

En una interpretación cercana en algunos elementos, Eduardo Domenech planteaba en la entrevista que le realizamos que el artículo 4 de la nueva ley (el que consagra el derecho a migrar) sirvió a los fines de legitimación de la nueva política migratoria y su difusión en el mundo como un cambio progresista, que muchas organizaciones migrantes (de y pro) y la academia adoptaron como un eslogan de lucha, pero que es necesario preguntarse en qué medida esto ha servido para generar cambios en las políticas públicas vinculadas a la migración. En ese sentido, el investigador opina que hemos quedado entrampados en una visión estadocéntrica de la migración, diferente de la que plantean otros movimientos en el norte, como No Borders o el enfoque de la autonomía de las migraciones, que han cuestionado la soberanía del Estado, sus fronteras y su vinculación con el capitalismo.

Respecto de esta brecha entre la normativa y la implementación política a la que aluden Acosta y Feline (2015), se sostiene que el derecho a migrar, reconocido por la ley argentina, puede entenderse de dos formas: como una obligación del Estado de proporcionar vías de regularización y como derecho individual a disponer de un plazo para intentar regularizarse. Sin embargo, aquellos que no han ingresado de manera regular no pueden materializar ese derecho. Esa excepción no afecta a los migrantes mercosureños ni a los de países de la OCDE, que no deben pagar derechos de visado para ingresar¹¹. Por lo tanto, a quienes afecta principalmente esta medida es a los migrantes sur-sur que provienen de África, Asia y el Caribe. Los casos de senegaleses y dominicanos ilustran muy bien esta situación. Para estos dos casos hubo dos medidas específicas y excepcionales de regularización, pero a instancias de la presión del ombudsman y organizaciones de la sociedad civil. Y más allá de estas medidas excepcionales, su situación problemática ha persistido.

6.2. Canadá

En relación al caso de Canadá la literatura se organiza sobre un eje aglutinador que es el sistema normativo como productor de la irregularidad o la ilegalidad migratoria. A pesar de que algunos trabajos reconocen que aún es incipiente el análisis de la irregularidad en Canadá (Ellis, 2005), la orientación de la investigación está dirigida hacia el estudio de la producción normativa del "estatus legal precario" (Goldring 2007; Goldring et al 2009). En efecto, el material disponible en torno a la discusión sobre los indocumentados o no-ciudadanos en el caso de Canadá, ha reconocido a modo de consenso que existiría una producción de irregularidad por parte de la institucionalidad pública y privada (De Génova 2002). En esta línea se ha buscado mostrar cómo la política migratoria en Canadá proporciona diferentes vías de entrada autorizada, que inciden en una ruptura de la concepción binaria de las categorías migratorias como legal/ilegal, poniendo en relieve el sistema de estratificación que descansa en sobre la noción "**estado precario**", el que daría cuenta de una importante variabilidad de situaciones de ilegalidad. (op. cit.).

A partir de esto, la literatura se ha enfocado en estudiar el marco legal de la institucionalidad migratoria canadiense (Crépeau y Nakache, 2006) y los modelos de ciudadanía (Bloemraad, 2016), junto con ello se han desarrollado las implicancias de la indocumentación sobre el acceso a servicios sociales como la salud (Magalhaes et. al., 2010). Algunas autoras han puesto sus cartas en el marco legal internacional y los derechos humanos, el trabajo de Basok y Carrasco (2010) ilustra en esta línea cómo sujetos migrantes politizados tensionan el marco normativo local apelando al marco internacional de los derechos humanos. Tensión que se traslada al poder judicial, quedando los jueces como árbitros decisivos en para dirimir entre el reconocimiento del derecho internacional o del marco jurídico nacional como fundamento para el reconocimiento de los migrantes.

En esta misma línea, se ha abierto una senda de análisis sobre efectos del status legal precario sobre los sujetos. Aquí se ha abordado el impacto que el estatus legal precario de uno de los integrantes del grupo familiar

¹¹ "However, in relation to the proclaimed right to migrate, the law has an important flaw, which impedes certain migrants from obtaining legal residence. Article 29 sets out that those having entered Argentina clandestinely do not have the right to stay. The burden of proof falls onto the migrant who has to certify his regular entry, for example as a tourist, to regularize his status (...) Although Argentina's legislative reform largely mirrors its liberalized immigration discourse, and indeed presents a substantial liberal turn in the country's immigration policy making, a discursive policy gap exists between the promised universal right to migrate and its translation into law, which in practice only applies to immigrants with visa-free access to Argentina" (op. cit: 675).

tiene sobre el conjunto del núcleo familiar (Bernhard y otros, 2007). O, como analizan Rajkumar y otros (2012), las consecuencias que tiene la temporalidad sobre la seguridad, el trabajo y la vida económica de los migrantes (DeVoretz, D.J. & Pivnenko, S. 2005). Uno de los elementos significativos que aporta esta línea para nuestra investigación es la noción de “temporalidad permanente” (Rajkumar et al 2012), como una condición derivada de un marco regulatorio que impone obstáculos para la obtención de la residencia permanente. Por último, en relación a la condicionalidad en el acceso a derechos la literatura canadiense ha abordado prácticas como los “exámenes de integración” que deben rendir los migrantes para optar a la ciudadanía (Merolli, 2016).

En cuanto a la fuente de la irregularidad, la literatura señala que en el caso de Canadá la que es generada a través del ingreso está minimizada por el compartir frontera con EEUU (Goldring, 2007), vale decir, el ingreso por pasos no habilitados no constituye un factor tan importante como lo es en el caso de EEUU como fuente para la irregularidad. En este sentido, la irregularidad devenida es la que más atención recibe por parte las investigaciones, pero también del Estado y la prensa.

El marco normativo vigente desde 2002, Immigration and Protection Act ha encontrado valoraciones positivas desde el punto de vista de su complejidad y alcance regulador, vale decir, es la legislación que pretende abarcar una muy vasta variedad de categorías migratorias. Las cuales se organizan en dos grandes dimensiones o condiciones de residencia: la de residentes temporales y la de residentes permanentes. En términos generales, a la valoración de la complejidad y sofisticación de la regulación canadiense se contraponen una crítica que apunta a señalar que incluso respecto de la legislación anterior resulta sustantivamente más restrictiva en cuanto al acceso de los migrantes al territorio pero también a los derechos (Lowry, 2002).

En cuanto a los principios la normativa consagra la migración como un vector del desarrollo y del bienestar de los ciudadanos canadienses, en este sentido es un cuerpo normativo que se fundamenta en una mirada instrumental de los flujos migratorios. Con lo que la regulación vigente mantiene el espíritu que poseían marcadamente las regulaciones anteriores de 1952 y 1976 (Simmons, 2010). Sin embargo en el Acta de 2002 este enfoque convive con el fundamento humanitario que define la política de acogida para refugiados. A diferencia de lo que ocurre por ejemplo con la legislación chilena, en que existe una ley para refugiados y otra para migrantes, en el caso canadiense el acta de 2002 reúne a ambas definiciones. Esto forma parte de la complejidad aludida de la normativa canadiense. Esta complejidad, sin embargo, está sujeta en gran medida a la discrecionalidad de la autoridad migratoria para modificar los criterios de admisibilidad, las condiciones para la permanencia, la ponderación de los puntos en la asignación de los requisitos para el otorgamiento de visas, o incluso cambiar las categorías migratorias (op. cit). En este sentido, el espíritu de una regulación fundamentada en las necesidades del desarrollo económico, queda expresado en la competencia de la autoridad para modificar los criterios según la contingencia del ciclo económico. Esto expresa la significativa presencia que tiene la inspiración instrumental por sobre el enfoque de derechos de este marco normativo.

La categoría de residentes permanentes a la que se puede acceder en Canadá, distingue en tres tipos de residentes: los migrantes económicos (economic class), los familiares o acompañantes de titulares (family class) y las personas protegidas (protected persons) por motivos humanitarios. La primera incluye a los trabajadores calificados o aquellos que tanto a nivel federal como provincial se consideran necesarios para el desarrollo de la economía, como es el caso de los trabajadores del sector de los cuidados o los migrantes empresarios. En la segunda categoría se considera a la familia inmediata del migrante: hijos, parejas, padres (abuelos de los hijos) etc. En la tercera se consideran aquellos que son reconocidos como refugiados en virtud la convención para los refugiados de la ONU. Desde inicios de los 2002 a la fecha la categoría que más ha crecido es la de migrantes económicos, lo que da cuenta del perfil migratorio y los énfasis de la política canadiense.

Por su parte la residencia temporal se divide en cuatro grandes categorías: la de trabajadores extranjeros, la de estudiantes, los casos humanitarios como solicitantes de asilo en proceso, y finalmente una cuarta categoría de “otros” en la que entran aquellos migrantes que no pueden ser categorizados en alguna de las otras tres clases. A diferencia de las otras tres categorías la de trabajadores extranjeros se subdivide en un número importante de subcategorías, algunas de las cuales están definidas por programas específicos como el programa para atraer trabajadores temporales para la agricultura, para el servicio doméstico y los cuidados, o el programa para trabajadores altamente calificados. El crecimiento de la demanda de trabajadores extranjeros para la construcción y la industria petrolera también ha activado programas orientados a trabajadores para cubrir esta demanda (Goldring, 2007). En términos generales el crecimiento de la migración temporal en Canadá se ha dado esencialmente a debido a la sostenida llegada de trabajadores temporales y de estudiantes.

En cuanto a al crecimiento de la migración temporal en relación a la permanente, la literatura ha dado cuenta de que la primera ha venido ganando terreno desde mediados de los 90s (Basok, 2002; Preibisch, 2004),

debido esencialmente a la creación de programas especiales para trabajadores de temporada. La evaluación que se realiza de este crecimiento apunta a destacar que la política migratoria en Canadá ha contribuido a expandir un tipo de persona que vive y trabaja en Canadá sin tener acceso pleno a la ciudadanía ni a los derechos laborales (Goldring, 2007; Goldring y Landolt, 2013). Lo que se habría convertido en uno de los pilares de un sistema de jerarquización en el acceso a derechos en la sociedad canadiense: "Este análisis ha puesto luz sobre asuntos cruciales respecto de la ciudadanía, la inclusión y la sociedad canadiense, por ejemplo mostrando que los residentes temporales de largo alcance (long term temporary residents) carecen de muchos derechos que disfrutaban otros residentes. Nuestro trabajo contribuye a esta línea analizando la producción del estatus precario incluida la ilegalidad" (Goldring, 2007: 25).

La crítica que se realiza al sistema canadiense como un marco que incentiva la precariedad, se dirige principalmente al principio de separación de las categorías temporales y las permanentes, declarado en la definición misma del sistema. En este sentido y con excepción del caso de los trabajadores temporales sujetos al programa para empleos en cuidados (Live in care workers program), quienes ingresan a través de un permiso de trabajo temporal no pueden transitar hacia un permiso de residencia permanente (Goldring, 2007). De manera que en este caso, la segmentación normativa de categorías migratorias que institucionaliza la ley, incentiva por una parte la llegada de trabajadores a la vez que restringe severamente la permanencia de esos trabajadores en condiciones de acceso pleno a derechos en igualdad de condiciones que los otros trabajadores.

Un segundo factor identificado como incentivo a la pérdida de derechos o la caída en la irregularidad tiene que ver con la condición de acompañante o la sujeción de los propios derechos a la titularidad de un tercero. En estos casos, cuando la relación termina antes que él o la acompañante pueda acceder al permiso de residencia definitiva, el proceso de postulación para el acompañante se anula perdiendo la posibilidad de salir de la condición temporal. Esto, además de incidir en la precarización de la condición de estos migrantes, podría tener un efecto negativo desde el punto de vista de las relaciones de género, toda vez que las acompañantes sean mujeres, y cuyos derechos queden sujetos a la condición del titular hombre. Tal como lo mostró la investigación realizada por Latin American Coalition to End Violence Against Women and Children (LACEV, 2000) en que se muestran los abusos a las que están expuestas las mujeres cuyo acceso a residencia permanente está sujeto al patrocinio de la pareja masculina.

Una tercera vía de acceso a la precariedad en Canadá se relaciona con transición de los solicitantes de refugio que tramitan su solicitud estando en Canadá. Durante el proceso que puede durar varios meses o incluso años los solicitantes acceden a un permiso de trabajo temporal provisorio que incide en que algunos empleadores eviten contratarlos, lo que los expone a una situación de precariedad aun cuando posean un permiso de trabajo. Esta situación pone en evidencia la incidencia que puede tener la dimensión administrativa en la producción de la precariedad, la demora en los procedimientos y la regulación de la mediante permisos provisorios pone a los titulares de estos permisos frente a potenciales vulneraciones de los derechos que justamente se pretenden garantizar con la institucionalización de la condición provisorio. La formalización de números especiales como marcas de estos permisos, como el nueve al inicio de las tarjetas de la seguridad social, de en estos solicitantes, permite identificarlos facilitando su estigmatización. Una situación de mayor precariedad se genera en aquellas personas cuya condición de refugiado es rechazada o son considerados no elegibles. En ambos casos los solicitantes quedan en situación de deportación, sin embargo el Estado canadiense no cuenta con los recursos suficientes para ejecutar las órdenes de expulsión con lo que estas personas se perpetúan en la condición irregular.

En relación a la separación de las grandes categorías migratorias de residentes temporales y residentes definitivos, es necesario añadir que la definición de ambas categorías como mutuamente excluyente contribuye a que incluso aquellos trabajadores que pueden transitar a la residencia definitiva (trabajadores de cuidados), encuentran dificultades para transitar al estatus definitivo: "por definición el estatus de trabajador temporal significa que no es un residente permanente, carece de derechos y no es complemente miembro de la sociedad. Además en la mayoría de los casos los residentes temporales nunca serán elegibles para convertirse en definitivos" (Goldring, 2007: 32, tp). Este condicionamiento de la residencia a la "temporalidad definitiva" constituye una puerta de entrada al mercado de trabajo en si misma precaria, pues sujeta la residencia a un contrato con un empleador específico, pero además supone una proyección en el tiempo fuertemente orientada a la irregularidad (Arat 1997). Este diagnóstico indica que la voluntad estatal de regular completamente el destino de los trabajadores extranjeros con este tipo de instrumentos que institucionalizan la restricción a la movilidad en la escala de derechos, tienden a fracasar en su objetivo, incluso en sociedades desarrolladas, ordenadas, con instituciones sólidas y controladas como la canadiense.

6.3. Chile

Con respecto al caso chileno, la literatura se articula bajo un diagnóstico común sobre el carácter anacrónico e incluso ilegítimo de la actual política migratoria vigente en el país, debido a que la puesta en marcha del Decreto Ley 1.094 –el cual establece las normas para los extranjeros en Chile– fue realizada en un contexto de dictadura cívico-militar bajo la doctrina y los principios de la Soberanía de Estado y la Seguridad Nacional (Martínez y otros, 2013; Stefoni, 2011; Olea, 2003). A la fecha, se han realizado cambios de orden administrativo en materia de regulación migratoria, sin embargo, se identifica que los diversos programas que se han implementado de manera complementaria, no constituirían una política migratoria explícita y unívoca que regule el proceso migratorio que experimenta el país, sino más bien una serie de iniciativas de diferentes instituciones ministeriales que tienen como objetivo subsanar aspectos puntuales de los migrantes, como en salud y educación. Estas intervenciones, si bien han contribuido a corregir algunos incentivos importantes para la exclusión de los migrantes, al no estar articuladas con objetivos definidos de largo plazo (Stefoni, 2011), ni tampoco consagradas en un cuerpo legal, no formarían propiamente tal una política.

En Chile se han producido diversos momentos migratorios, algunos de ellos fomentados por la misma institucionalidad estatal chilena, quien incentivó en algún momento la llegada de extranjeros al país y en otros instantes, fue protagonista activo en su expulsión (Escalona, 2014; Cano et. al., 2009; Olea, 2003). No obstante, el proceso migratorio que vive actualmente el país tiene nuevos componentes, con diversos perfiles y trayectorias migratorias las cuales configuran un escenario mucho más complejo y con mayores desafíos para el Estado y la sociedad civil en su conjunto (Martínez y otros, 2013; Mora, 2009; Martínez 2004). Efectivamente, la migración internacional hacia Chile tiene un fuerte carácter intrarregional que es distintivo de procesos experimentados con anterioridad, y en este sentido, configura nuevos escenarios económicos, sociales, culturales y étnico-raciales a nivel local y transnacional. Ante esta constatación, es que las críticas de la literatura han logrado consensuar en que la ley migratoria que rige en la actualidad, no está a la altura de las circunstancias que enfrenta el país. El actual marco regulatorio es anterior al actual proceso migratorio que vive Chile, iniciado a mediados de la década de 1990.

Específicamente, el marco normativo sobre la temática migratoria vigente desde 1975 o también llamada Ley de Extranjería, fue reglamentada por el Decreto Supremo N°597 de 1984, y luego con la ley 19.476 de 1996, se introducen cambios en materia de refugio que fueron reformadas el 2010 y reglamentadas por el Decreto N°837 el 2011, donde se incorporan principios fundamentales del derecho internacional sobre refugiados y se inaugura la Comisión de Reconocimiento de la Condición de Refugiado, con carácter de asesora del Ministerio del Interior. Este armazón institucional y normativo establece el ingreso al país, la residencia, la permanencia definitiva, el egreso, el reingreso, la expulsión y el control de los extranjeros (Martínez et al, 2013). En dicho articulado se estipula el régimen de visas que dispone el país, y cómo se describe anteriormente, la regulación migratoria chilena mantendría un carácter ambiguo debido a que por una parte, se reconoce una estigmatización de la población extranjera y normas tendientes a la restricción de derechos, como la visa sujeta a contrato, y por otra se sostiene que la Ley de Extranjería, de manera implícita, habría contribuido a favorecer el acceso a derechos, incluso con ciertas ventajas y flexibilidades internas (Martínez et. al., 2013), como ocurre con la posibilidad de transitar desde la visa de turista a un permiso temporal de trabajo. En tal sentido hay aspectos de la ley que pueden llegar a ser provechosas para el acceso de derechos por parte de los migrantes, y pueden favorecer la regularización en los casos en que se dé una situación de irregularidad devenida.

La Ley de Extranjería de 1975 se organiza a través de visas para residentes y no residentes, como también temporales y definitivas. En primer lugar, se diferencia como temporal para no-residentes la visa de turista, la cual rige para extranjeros que ingresan con fines de recreo, deportivos, de salud, estudios, gestión de negocios, familiares, religiosos u otros similares, sin propósito de inmigración, residencia o desarrollo de actividades remuneradas, la cual cuenta con una duración de 90 días. Luego, están las visas para residentes; “sujeto a contrato”, “estudiantes”, “temporarios”, “oficiales”, “por asilo y refugio político”, y por último la “permanencia definitiva”. Una de las visas más controversiales y discutidas por los expertos en la temática ha sido la residencia sujeta a contrato laboral, debido a que muchas veces constituye un obstáculo para el ejercicio pleno de los derechos de los migrantes, esta visa se constituye como un “arma de doble filo” ya que “el extranjero que ingresa como turista deberá procurarse de un contrato de trabajo para poder tener acceso a la visa temporal, lo cual le otorga excesivo control al empleador, dando piedra libre para la explotación del trabajador” (Jensen, 2013). En este sentido el principal aliciente para la irregularidad migratoria proviene justamente de esta sujeción de la residencia al contrato de trabajo al punto que perdiendo del contrato o terminándolo unilateralmente por parte del empleador, el migrante perdería el permiso de residencia quedando en situación irregular.

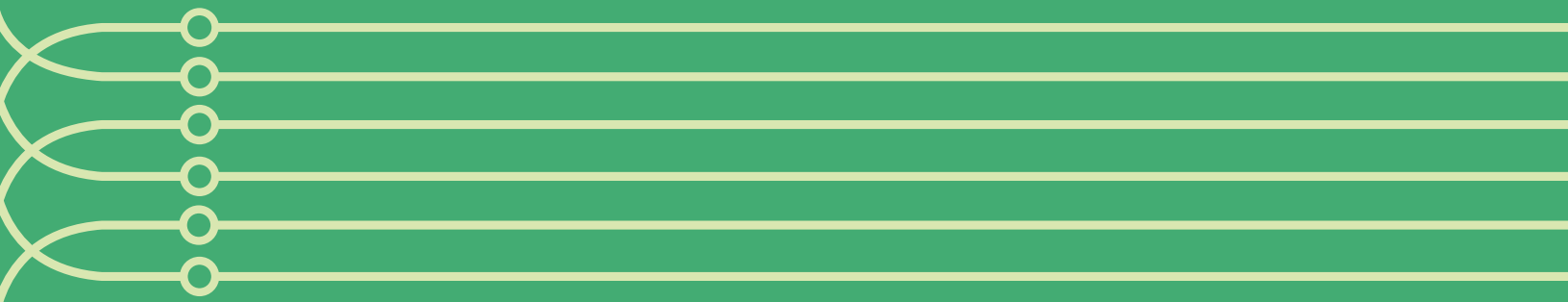
Cabe señalar sobre este último punto que el año 2015 se creó por la vía administrativa la visa temporaria por motivos laborales. Esta visa que se entrega por un año y tiene como requisito la presentación de un contrato de trabajo, permite, a diferencia de la visa sujeta a contrato cambiar de empleador sin perder la residencia. Esta nueva visa ha neutralizado el efecto de la visa sujeta a contrato y, a la vez, ha abierto una vía segura para la regularización a través del empleo formal. Este nuevo visado si bien constituye un aporte, al no estar consagrado en la ley, su subsistencia dependerá de la autoridad de turno que ejerza en el Departamento de Extranjería y Migración.

Sin duda, el sistema de visados vigente en Chile no está exento de problemas y críticas debido a su contenido manifiesto en la ley, sin embargo, se puede tornar más problemático al observar cómo se configuran las diversas trayectorias migratorias en la práctica. Las posibles rutas que se van estructurando para el caso chileno tienen, por lo general, una puerta de entrada directa puesta en la visa de turista como principal opción, la cual posibilita mantener un tiempo a los migrantes en el país mientras consiguen un contrato de trabajo que les permite optar a una visa con más garantías y de mayor duración. Asimismo, otra de las rutas posibles, es conseguir la residencia temporaria bajo fundamentos como vínculos con chilenos, por embarazos o tratamientos médicos, u otros tipos de vínculos laborales de tipo parcial (Flores, 2008 citado en Martínez et al, 2013).

De este modo, se puede caer en una situación de precariedad en el estatuto migratorio cuando no se consigue concretar ninguna de las situaciones descritas anteriormente una vez que se vence el plazo de la visa de turista, por ejemplo, cuando trabajadores inmigrantes no consiguen regularizar su situación laboral, ya que son empleados sin contrato para el beneficio inmediato del empleador, lo que contribuiría a la producción de irregularidad más que virtud de la regulación, de su aplicación por parte de privados. Otra forma de entrada en la precariedad identificada por la literatura, se deriva de la sujeción de terceros de la residencia y el acceso a derechos. Tal como fue identificado en Canadá con las visas sujetas a la pareja o cónyuge, en el caso de Chile se reconoce que cuando el acceso a derechos por parte de mujeres depende de la relación de pareja con un hombre, esto puede redundar en abusos e incluso en violencia o explotación de género (Olea, 2003).

Ante estas “zonas grises” que el sistema de visas chileno va formando entre una y otra, es que debe ponerse el foco de análisis en resolver estos momentos que establecen un status legal precario en los migrantes que ingresan y se establecen en el país. Desde este punto de vista, algunas propuestas que realiza Olea (2003) apuntan, por una parte, a modificaciones de la propia normativa como la eliminación de la visa sujeta a contrato, el permitir el acceso a la titularidad de los propios derechos para el caso de las personas acompañantes. Por otra parte, las propuestas de esta autora apuntan a medidas de orden administrativo o procedimental como la agilización de los trámites para acceder a la residencia definitiva, o la posibilidad de presentar una nueva solicitud de visa por parte de aquellos solicitantes a los que en frontera se les niega, lo que actualmente conduce a una orden de expulsión (op.cit).

7. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS



En lo que viene, se presentan las principales conclusiones derivadas del análisis comparado de las normativas de los sistemas de visados de Argentina, Canadá y Chile. Antes de exponerlas cabe señalar que la complejidad del problema de la relación entre marco normativo y experiencia, en que se sitúa este estudio, requiere de una mayor profundización en torno a las prácticas de las personas migrantes y cómo adaptan en su vida cotidiana estrategias para saltar las dificultades normativas en el acceso a derechos. En este sentido a los ejercicios, como el desarrollado aquí, orientados a identificar los “puntos de fuga” que se encuentran en los marcos normativos, tendrían que seguir complementariamente trabajos que busquen en las prácticas institucionales aquellas que puedan incidir en la precarización del acceso a derechos. Adicionalmente, cabe señalar que en una segunda etapa de investigación resulta necesario abundar más en relación las singularidades de cada contexto y a la naturaleza de los flujos migratorios y la realidad fronteriza de cada Estado. No es lo mismo hacer frontera con el país más rico del mundo y principal polo de atracción de migrantes que con países con niveles de desarrollo similar y con trayectoria históricas de emisión de flujos migratorios.

En un sentido, esta primera revisión de los marcos normativos de los tres países seleccionados y las evaluaciones realizadas por la literatura especializada, mostró algunos consensos relativos a las condiciones para pérdida de derechos o para la prolongación del estatus precario o de acceso restringido a la ciudadanía. Sin embargo cabe señalar que el desarrollo de la investigación en la materia en los tres países es sumamente disímil. En el caso de Canadá se ha desarrollado desde fines de la década de 1990 una línea de investigación especializada en las condiciones institucionales de producción del estatus precario. El diagnóstico, por lo tanto, cuenta con mayor desarrollo y complejidad que en Chile y Argentina. En este último país, si bien se ha desarrollado un importante cuerpo de análisis sobre la regulación migratoria, las evaluaciones, de carácter crítico la mayoría, apuntan a poner en evidencia la tensión entre la definición de la ley en el marco de los derechos humanos y la dificultad para implementar ese principio en la burocracia estatal.

Este trabajo inicial ha puesto en evidencia también la necesidad de focalizar el estudio no solo en la ley y el sistema de visados, sino también en la reglamentación complementaria, la normativa administrativa, procedimental, etc. pues en estos instrumentos se encuentran con frecuencia importantes claves de las que dependen muchas veces las trayectorias de los migrantes, en torno al acceso a derechos. Más allá de estas limitaciones e identificación de posibles líneas de trabajo para el futuro, la revisión realizada aquí permite formular algunas conclusiones que consideramos aún en un sentido provisorio.

Una primera conclusión, puesta en evidencia por la literatura canadiense, tiene que ver con el acceso a la información como condición para el acceso a derechos consagrados en la ley. La situación de los trabajadores temporales en Canadá que tienen acceso a derechos de salud, muchas veces no los ejercen porque no lo saben. La situación es más grave entre los acompañantes que tienen acceso a derechos, en estos la información muchas veces depende del titular que o no transfiere la información porque no la conoce o la regula como una forma de ejercer el control sobre la persona dependiente.

En relación a este último punto, una segunda conclusión del trabajo tiene que ver justamente con la sujeción de los derechos a un tercero, cuestión se observa como un nudo crítico tanto por la literatura canadiense como por la chilena. En este sentido, se observa que cuando la titularidad de derechos de una mujer depende de su pareja hombre ello puede dar origen a abusos o formas de violencia de género. En situaciones de abuso o violencia ya establecidas la sujeción de la residencia y los derechos de las mujeres a hombres que ejercen esa violencia constituye no solo un agravante del abuso, sino además una forma de sometimiento a la voluntad del agresor de las posibilidades de acceder autónomamente a la titularidad de los derechos. En atención a esta posible vulneración de derechos se propone, por una parte, facilitar el tránsito desde la categoría de acompañante a la de titular de los derechos y, por otra parte, la posibilidad de acceder a visas especiales en el caso de las mujeres migrantes que sean víctimas de violencia de género¹².

Como tercera conclusión, tanto el caso canadiense como el chileno muestran que los permisos de trabajo temporales que sujetan la titularidad de derechos a la posesión de un contrato de trabajo con un empleador específico resultan eficaces para la canalización de los flujos de trabajadores migrantes hacia sectores de la economía en que existe una demanda. Sin embargo, esta eficacia contrasta con el abuso del que pueden ser objeto los trabajadores migrantes toda vez que el acceso a los derechos depende de los empleadores. Este tipo de visado constituye, según la literatura, un instrumento que incentiva la explotación de los trabajadores dependientes además de un factor de desigualdad respecto de los trabajadores nacionales. Esto último supone la existencia de una situación de competencia en desventaja en el mercado laboral, generando

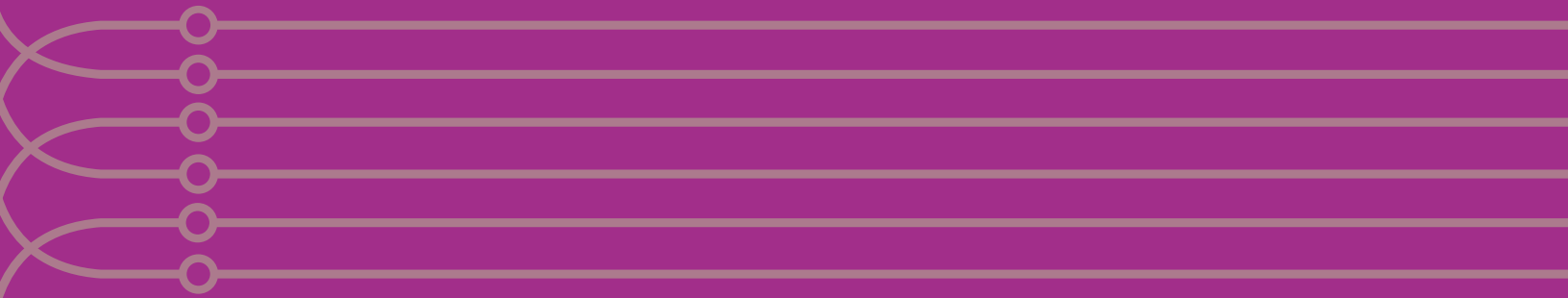
¹² Cabe señalar sobre este punto que por la vía administrativa en 2008 en Chile se creó una visa especial para mujeres víctimas de violencia intrafamiliar que se encuentren en situación migratoria irregular. A la vez que se facilitó en el caso de las mujeres solicitantes de asilo y refugiadas, el acceso a la red de protección para víctimas de VIF dependiente del Ministerio de la Mujer

artificialmente una distorsión en este mercado y al mismo tiempo un incentivo para la discriminación y el rechazo por parte de los trabajadores nacionales en contra de los extranjeros.

En cuarto lugar, la revisión de la literatura referida al caso canadiense y argentino permite mantener la tesis inicial de este trabajo en cuanto a que la heterogeneidad de categorías migratorias aun cuando estén enlazadas entre sí y permitan el tránsito entre ellas, puede abrir espacios para la irregularidad o para el retraso en el acceso a la residencia permanente, perpetuando la condición de temporalidad. El factor crítico en este sentido es identificado tanto por Goldring y Landolt (2013) para Canadá como Pacecca y Courtis (2008) para Argentina sería la existencia de numerosos procedimientos, "peajes" en palabras de las autoras argentinas, previos a la residencia definitiva. Las renovaciones sucesivas de permisos temporales condicionadas tanto por procedimientos establecidos que en ocasiones los migrantes no logran cumplir, como por los costos que implica en términos de trámites, que muchas veces superan los recursos disponibles por los migrantes, genera un espacio para caer en la irregularidad o entrar en una lógica de "temporalidad permanente". El hecho de no alcanzar la renovación supone no solo una prolongación del proceso sino también, en el caso de las visas sujetas a un empleador, un retroceso al punto de partida: "En la mayoría de los casos, el migrante debe atravesar una serie de "peajes" -residencia precaria, residencia temporaria, renovación/es de la residencia temporaria- antes de obtener la autorización para residir en forma permanente en el territorio nacional. Por supuesto, cada uno conlleva la presentación de variada y onerosa documentación, así como el pago de las tasas correspondientes, todos ellos gastos significativos y no siempre posibles para la economía del inmigrante. Esto es especialmente crítico porque, por lo general, la no renovación a término devuelve al extranjero a fojas cero, lo cual suele implicar el reinicio del expediente, nuevo pago de tasas, sellados, etc. Este sistema no hace más que retardar y diferir la vinculación legítima del migrante con su lugar de residencia y pone sobre el tapete las dificultades de la administración para concebir a los inmigrantes como sujetos con derecho a gozar de los derechos garantizados por el Estado" (op. cit., 2003). Esta tercera conclusión se encuentra en la línea de una de las tesis centrales de este estudio en cuanto a que focaliza el problema del estatus precario en la heterogeneidad de las categorías migratorias y la consecuente multiplicación de procedimientos para transitar entre categorías. Como se ha señalado antes estos procedimientos y los costos asociados serían una de las puertas de entrada al estatus precario. Esta observación pone en el centro del problema la tensión entre el cuerpo normativo y las prácticas de los migrantes, pues deja en evidencia que los objetivos que se propone el primero son muchas veces limitados por las consecuencias que tienen las segundas.

En esta misma tensión entre prácticas de los migrantes y cuerpo normativo se encuentra la cuarta conclusión de este estudio; la literatura de los tres países evalúa negativamente la existencia de restricciones a las transiciones entre categorías migratorias, y más específicamente entre las visas temporales y las definitivas. La existencia de categorías de permisos de residencia temporal orientados a la realización de labores en sectores específicos del mercado de trabajo por períodos de tiempo acotado, implican la creación de incentivos para la migración. Al restringir el tránsito hacia otras categorías o limitar la prórroga que permita la permanencia, se incentiva que aquellos migrantes con voluntad de permanecer o que no encuentran condiciones para regresar a su país de procedencia, permanezcan en los países de destino en situación de irregularidad. Asociada a esta situación, aunque no de manera exclusiva, la literatura canadiense identifica una dificultad adicional con la existencia de la expulsión como recurso de regulación de las infracciones a la ley migratoria. Los costos y la gestión de las expulsiones superan las capacidades de los Estados para ejecutarlas con lo que los migrantes que están sujetos a esta situación permanecen en situación de irregularidad sin posibilidad de salir de ella por períodos prolongados de tiempo, quedando expuestos a la vulneración de sus derechos. En este sentido, resulta pertinente revisar no solo el procedimiento relacionado con las expulsiones sino también, sobre todo, el mecanismo como recurso asociado a las faltas de la regulación migratoria.

8. BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES



- Acosta Arcarazo, Diego and Feline Freier, Luisa** (2015), "Turning the Immigration Policy Paradox Upside Down? Populist Liberalism and Discursive Gaps in South America", *International Migration Review*, Volume 49, Number 3 (Fall 2015):659-696
- Bauböck, R.** (2003) "Hacia una teoría política del transnacionalismo migrante" *Academia Austríaca de Ciencias*.
- Bauböck, R.** (2006) "Migración y ciudadanía" en *Revista Zona Abierta*, Madrid N° 116/117. pp. 135 - 169.8)
- Basok T. y Carasco** (2010) *Advancing the rights of non-citizens in Canada: A Human Rights Approach to Migrant Rights*
- Bernhard, J., Goldring, L., Young, J., Wilson, B. and Berinstein, C.,** (2008). *Living with precarious legal status in Canada: implications for the wellbeing of children and families*. *Refuge*, 24 (2), 101-114.
- Bloemraad** (2016) *Becoming a Citizen in the United States and Canada: Structured Mobilization and Immigrant Political Incorporation*
- Brubaker, W. R.** (1989): "Membership Without Citizenship: The Economic And Social Rights of Noncitizens", en Brubaker (ed.): "Immigration and the politics of citizenship in Europe and North America", New York University Press, New York.
- Cachón, L.** (1989): "¿Movilidad social o trayectorias de clase?: elementos de la sociología de la movilidad social" *CIS-Siglo XXI*, Madrid.
- Cachón, L.** (2010) "La España inmigrante: marco discriminatorio, mercado de trabajo y políticas de integración", *Anthropos*, Barcelona.
- Calvita K.** (2007) *Law, immigration and exclusion in Italy and Spain*. Barcelona: *Papers* 85 pp 95 - 108-
- Cano, M.V, Soffia, M, y Martínez, J.** (2009). *Conocer para legislar y hacer política: los desafíos de Chile ante un nuevo escenario migratorio*. CEPAL.
- Carens, J. H.** (2004) "la integración de los inmigrantes", en G. Aubarell, y R. Zapata (eds.) "Inmigración y procesos de cambio", *Icaria*, Barcelona.
- Castles, S. y Miller, M.** (1993) "La era de la migración. Movimientos internacionales de población en el mundo moderno" *INM-Camara de Diputados-Fundación Colosio, UAZ-MAP, México, D. F.*
- Castles, S., y Davidson, A.** (2000): "Citizenship and migration: globalization and the politics of belonging" *Routledge*, Nueva York.
- Castles, S.** (1995) "How Nation States respond to immigration and ethnic diversity" en *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol 21, n°3, pp. 293-308. *Routledge*, Londres.
- Castles, S.** (2003) "¿Adios al multiculturalismo? Valores e identidades compartidas en las sociedades de inmigración" en *Revista de Occidente* n°269, pp 22-45, Madrid.
- Castles, S.** (2006) "Factores que hacen y deshacen las políticas migratorias" en A. Portes y J. DeWind "Repensando las migraciones", *Universidad de Zacatecas, México*.
- CELS** (Centro de Estudios Legales y Sociales) (2012), *Derechos humanos en Argentina: informe 2012*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores. [Capítulo Migración]
- CELS** (Centro de Estudios Legales y Sociales) (2016), "Informe sobre la Argentina. Situación de los derechos humanos de las personas migrantes", Buenos Aires.
- Courtis, Corina y Pacecca, María Inés** (2007), "Migración y derechos humanos: una aproximación crítica al 'nuevo paradigma' para el tratamiento de la cuestión migratoria en la Argentina", *Revista Jurídica de Buenos Aires, UBA*, pp. 183-200.
- Chiarello, L.** (2013). *Las políticas públicas sobre migraciones y la sociedad civil en América Latina. Los casos de Bolivia, Chile, Paraguay y Perú*. *Scalabrini International Migration Network Inc., New York*.
- Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS)** (2012), *Derechos humanos en Argentina: informe 2012*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores.
- Crépeau y Nakache** (2006) *Controlling Irregular Migration in Canada - Reconciling Security Concerns with Human Rights Protection*.
- Courtis, Corina y Pacecca, María Inés** (2007), "Migración y derechos humanos: una aproximación crítica al 'nuevo paradigma' para el tratamiento de la cuestión migratoria en la Argentina", *Revista Jurídica de Buenos Aires, UBA*, pp. 183-200.
- De Génova** (2002) *Migrant "Illegality" and Deportability in everyday Life*
- De Lucas, J.** (2007) "Inmigración, diversidad cultural, reconocimiento político" en *Papers* N° 94, pp 53-77, *Universidad Autónoma de Barcelona, Barcelona*,

- DeVoretz, D.J. y Pivnenko, S.** (2005) The economic causes and consequences of Canadian citizenship
- Domenech, Eduardo** (2009), "La visión estatal sobre las migraciones en Argentina reciente. De la retórica de la exclusión a la retórica de la inclusión", en *Migración y política: el Estado interrogado. Procesos actuales en Argentina y Sudamérica*. Córdoba: UNC.
- Domenech, Eduardo** (2013), "'Las migraciones son como el agua': Hacia la instauración de políticas de 'control con rostro humano'", *Polis* 35. Universidad de Los Lagos: Santiago
- Ellis, B** (2015) The production of irregular migration in Canada (+ tesis completa: *Deportability and Kombinowanie in Canada: A Critical Ethnographic Study of 'Irregular' Migrant Subjectivities*)
- Escalona, M. D. L.** (2014). Evolución de la legislación migratoria en Chile claves para una lectura (1824-2013). *Revista de historia del derecho*, (47), 59-104.
- Faist, T. y Gredes, J.** (2006) "La doble ciudadanía como un proceso dependiente de la trayectoria" en A. Portes y J. DeWind "Repensando las migraciones", Universidad de Zacatecas, México.
- García, Lila** (2013), "Acceder a derechos a través de puertas giratorias. Derecho humano a migrar y justicia en la Capital Federal a casi diez años de la Ley de Migraciones (25871)", XII Jornadas Argentinas de Estudios de Población, Bahía Blanca, 18-20 de septiembre
- Goldring, L., C. Berinstein, and J.K. Bernhard** (2009) "Institutionalizing Precarious Migratory Status in Canada." *Citizenship Studies* 13: 239-65.
- Goldring L. y Landolt. P.** (2012) The impact of precarious legal status on immigrants economic outcomes. IRPP Study N 35, Montreal : Institute for Research on Public Policy
- Goldring L. y Landolt. P.** (2013) "Producing and negotiating non-citizenship. Precarious legal satus in Canadá". Toronto: University of Toronto Press.
- Haber, S.** (2007) "Recognition, justice, and social pathologies in Axel Honneth's recent writings" en *Revista de Ciencia Política* vol 27. N°2, pp 159-170, Pontificia Universidad Catolica de Chile, Santiago.
- Hammar, T.** (1989) "Comparing european and north american international migration". *International Migration Review* vol. 23, n° 3: 631-637. DOI: 10.2307/2546432
- Jensen, F.** (2013). Inmigrantes en Chile: la exclusión vista desde la política migratoria chilena. *Temáticas migratorias actuales en América Latina: remesas, políticas y emigración*, 105.
- Kymlicka, W.** (1996) "Ciudadanía multicultural", Paidós, Barcelona
- Layton-Henry, Z.** (1990) "Citizenship or denizenship for migrant workers?", en Layton-Henry, Z. (ed.): *The political right of migrant workers in western Europe*. Londres: Sage
- Lipsky, M.** (2010) *Street-Level Bureaucracy Dilemmas of the Individual in Public Services*. Russell Sage Foundation, New York
- López, A. M.** (2005) "Inmigrantes y Estados: la respuesta política a la cuestión migratoria", *Anthropos*, Barcelona.
- Magalhaes et al** (2010) *Undocumented Migrants in Canada: A Scope Literature Review on Health, Access to Services and Working Conditions*
- Marshall, T. H.** (2001): "Ciudadanía y clase social", en Marshall, T. H. y Bottmore, T. *Ciudadanía y Clase Social*, Alianza, Madrid.
- Martínez, J.** (2004). *El encanto de los datos: sociodemografía de la inmigración en Chile según censo de 2002* (Vol. 49). United Nations Publications.
- Menjivar** (2006) *Liminal legality: Salvadoran and Guatemalan immigrants' lives in the United States*. *American journal of sociology*, 111 (4), 999-1037.
- Menjivar C. y Abrego, L.** (2012) *Legal violence: Immigration law and lives o central american immigrants'* *American Journal Of Sociology*. 117 (5): 1380 - 1421
- Mora, C.** (2009). *Estratificación social y migración intrarregional: algunas caracterizaciones de la experiencia migratoria en Latinoamérica*. *Universum (Talca)*, 24(1), 128-143.
- Nejamkis, Lucia y Álvarez Nieves, Jorge** (2012), "Migración y refugio en la Argentina: un análisis desde la legislación actual", *Passagens. Revista Internacional de História Política e Cultura Jurídica*, Rio de Janeiro: vol. 4, no.3, setembro-dezembro, pp. 445-463.
- Novick, Susana** (2010), "Políticas migratorias en la Argentina: experiencias del pasado, reformas actuales y expectativas futuras", mimeo, publicado en la página web del Instituto Gino Germani.

OIM (Organización Internacional para las Migraciones) (2012), Perfil Migratorio de Argentina 2012, Buenos Aires.

Olea, H. (2003). Ingreso y permanencia de extranjeros en Chile: elementos para la formulación de una política migratoria. In *Migraciones. Conferencia Internacional sobre Migraciones y Derechos Humanos: Estándares y Prácticas* (pp. 21-26).

Pacecca, María Inés y Courtis, Corina (2008), "Inmigración contemporánea en Argentina: dinámicas y políticas", serie Población y desarrollo N° 84, Santiago, CEPAL.

Portes A. y Böröcz, J. (1989): "Contemporary immigration: theoretical perspectives on its determinants and modes of incorporation", en *International Migration Review*, vol 23 , pp. 606-630.

Portes, A. y Rumbaut, R. (1990): "Immigrant America: a portrait", University of California Press, Los Angeles.

Portes, A. y DeWind, J. (2006) "Un diálogo transatlántico: el progreso de la investigación y la teoría e el estudio de la migración internacional", en A. Portes y J. DeWind "Repensando las migraciones", Universidad de Zacatecas, México.

Sassen, S. (2010) *Territorio, autoridad y derechos. De los ensamblajes medievales a los ensamblajes globales*. Buenos Aires: Katz.

Stefoni, C. (2011) "Ley y política migratoria en Chile. La ambivalencia en la comprensión del migrante", en B. Feldman Bianco et. al. (comp.) "La construcción social del sujeto migrante en América Latina. Prácticas, representaciones y categorías", CLACSO-FLACSO- U. Alberto Hurtado, Quito.

Solé, C. (2000) "Derechos y deberes frente al racismo y a la integración de los inmigrantes en la sociedad receptora", en *Sociedad y Utopía*, n° 16, Universidad Pontificia de Salamanca, Salamanca.

Weil, P y Crowley, J. (1994): "Integration in theory and practice: a comparison of France and Britain" en *West European Politics*, vol. 17, n° 2, pp. 110-126. Routledge, Londres

Zapata, R. (2009) "Fundamentos de los discursos políticos en torno a la inmigración", Trotta, Madrid

Entrevistas a informantes clave

1. Federico Agusti, Director de Asuntos Internacionales y Sociales de la Dirección Nacional de Migraciones
2. Eduardo Domenech, (Investigador, Universidad Nacional de Córdoba)
3. Vanina Modolo, (Investigadora, Instituto Gino Germani, UBA)
4. Verónica Jaramillo, (investigadora, CELS)
5. Lila García, investigadora, (Universidad Nacional de Mar del Plata)
6. Agostina Hernández Bologna, (Investigadora)
7. Helene Mayrand (Embajada de Canadá en Chile)




MIGRACIONES
CHILE

