

SOLO PARA PARTICIPANTES
DOCUMENTO DE REFERENCIA
18 de Octubre de 2006
SOLO ESPAÑOL

REUNIÓN DE EXPERTOS SOBRE POBLACIÓN, DESIGUALDADES Y DERECHOS HUMANOS

CELADE – División de Población de la CEPAL
Oficina Regional para América Latina y el Caribe del
Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
Fondo de Población de las Naciones Unidas

26 y 27 de octubre de 2006
Sala Celso Furtado
CEPAL
Santiago de Chile

EL PAPEL DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS MIGRANTES

Este documento fue preparado por VIOLETA CORREA, del Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo, INADI de Argentina. Las opiniones expresadas en este documento, que no han sido sometidas a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de la autora y pueden no coincidir con las de la Organización. Se prohíbe citar sin la autorización de la autora.



El Papel de la Sociedad Civil en los Derechos Humanos de los Migrantes

Lic. Violeta Adela Correa

¿Quiénes seríamos nosotros sino fuera (mos) por los otros, la sociedad civil?

“Sociedad civil es como muchos conceptos venerables, un término ambiguo, de connotaciones muy diferentes y de carácter polémico, que sirve mas que nada para señalar una problemática. Precisamente la ambivalencia del término hace a su eficacia política pues permite invocarla sin precisar que se entiende por sociedad civil” (Lechner 1999)

Organizaciones de las Sociedad Civil en la Argentina: ¿un proceso reciente?

Desde una perspectiva histórica, la búsqueda por la comprensión y el análisis de los procesos sociales contemporáneos conlleva necesariamente la revisión de la historicidad de las organizaciones a fin de poder dar cuenta de las lógicas que impulsan su intervención en aspectos de la vida institucional, tanto del Estado como de la propia sociedad. Este proceso a su vez también permite entender que las mismas son producto de largas y complejas construcciones colectivas

En los últimos años expresiones como “sociedad civil”, “organizaciones sin fines de lucro”, “organizaciones no gubernamentales”, u organizaciones de “tercer sector” son utilizadas para aludir a un fenómeno que incorpora la participación de vastos sectores de la sociedad en la construcción e implementación de políticas públicas.

En Argentina, en este caso, se puede rastrear la existencia de estas organizaciones desde antes de la formación del Estado nacional. El recorrido por algunos de los modos de organización de la sociedad civil en Argentina demuestra, como lo expresa Sousa Santos¹ que la existencia de las organizaciones de la sociedad civil es previa a la construcción artificial de los Estados nacionales, ya que éstos, a diferencia de las organizaciones de la sociedad civil, se constituyen como una realidad construida, mientras que las organizaciones se conforman al igual que la sociedad misma por un conjunto de factores y dinámicas socio históricas que determinan sus objetivos y fines.

Tanto en el período colonial como en los primeros años de la organización del Estado, la asistencia social fue una de las actividades que organizó y promovió el desarrollo de instituciones “sociales”, de carácter privado (por su administración) casi siempre regidas o conducidas por religiosos o por laicos humanistas y que centraron su quehacer exclusivamente en la *beneficencia*.

Generalmente en estas instituciones actuaron personas que representaban los sectores dominantes en la sociedad.

A principios del siglo XX surgieron otro tipo de organizaciones de la sociedad civil, estrechamente relacionadas con la inmigración de ciudadanos europeos. Este proceso situado entre fines del siglo XIX y los primeros cuarenta años del siglo XX, se extiende hasta poco después de finalizada la

¹ “De la mano de Alicia. Lo social y lo político en la postmodernidad.” Siglo del Hombre Editores/ Universidad de los Andes, Bogotá 1998

Segunda Guerra Mundial, constituyendo para Argentina un cambio sustantivo en lo que respecta a su población y estratificación social². La experiencia de los inmigrantes que procedían de una Europa convulsionada y en pleno desarrollo industrial (obreros socialistas y anarquistas) promovió y (re) creó la formación de organizaciones /instituciones comunitarias, diferenciadas claramente de las organizaciones benéficas. Sindicatos, hospitales comunitarios, sociedades de socorros mutuos, cooperativas, relacionadas directamente con los trabajadores, pusieron en juego modelos organizativos con participación activa de los mismos. La membresía de estas organizaciones tiene un giro sustantivo con el período anterior al albergar a otro sector de clase (los dominados).

La década del 40, significa para Argentina la emergencia del obrero o la titulación del “trabajador” y concomitante con ello se fortalecen las *organizaciones sindicales* al legitimarse e incrementarse su visibilidad y capacidad de movilización en el escenario social y político. Es también en este período cuando el gobierno logra desarrollar y consolidar un conjunto de políticas públicas que permitieron luego identificar a este período de la historia argentina como Estado de Bienestar.

Las políticas sociales impulsadas dieron lugar a la creación de importantes instituciones e instrumentos que regulan las relaciones entre el Estado, el Mercado y la Sociedad. Este modelo de desarrollo entró en crisis en la década del 70 y el desmantelamiento de las instituciones del Estado de Bienestar se afectó de manera directa con las políticas neoliberales sustentadas luego en los años 90 por el denominado “Consenso de Washington” que se impone como valor supremo la predominancia del Mercado por sobre el Estado y que gobierna las decisiones de políticas públicas en toda América Latina.

Argentina tuvo entre 1976 y 1983 uno de los períodos mas nefasto de su historia política gobernada por generales que impusieron una dictadura genocida. Durante los años de la dictadura, las organizaciones sociales como los sindicatos, partidos políticos y otros vieron restringida su participación en el escenario social y político, obligados a actuar en los márgenes o en la clandestinidad. El temor fue transversal a todas las prácticas de acción de la sociedad y sus organizaciones. Pero, al mismo tiempo que las organizaciones sociales vieron limitado su accionar, el Movimiento por los Derechos Humanos comenzó a tener estado público con la participación activa de las “Madres de Plaza de Mayo” buscando a sus hijos desaparecidos.

Comienza acá una historia de lucha protagonizada por ciudadanos/as que en su búsqueda configuran una organización que incorpora en su lenguaje a “*los derechos humanos*”, otras organizaciones en esta misma dirección ocuparon el espacio público y la participación ciudadana adquirió objetivos concretos, denunciando los crímenes y buscando a las víctimas.

En 1983, se produce la restauración de la democracia, las políticas económicas mundiales van delimitando nuevas reglas del juego con el desarrollo de una nueva economía neoliberal en el marco de la globalización de los mercados que genera un impacto en los niveles de desigualdad y exclusión social de grandes masas de población en las sociedades económicamente dependientes del capitalismo mundial. En este escenario el Estado resulta el principal cuestionado para garantizar la distribución equitativa de bienes y servicios.

Es entonces este modelo, el que en el marco de la recuperación de la democracia apela a un protagonismo de la sociedad civil en la participación de la administración de las políticas públicas (estrictamente los programas sociales). Este es el inicio de algún modo de la “emergencia” del denominado *Tercer Sector*. Emergencia que debe ser comprendida en relación a las preocupaciones

² La información censal muestra el impacto del fuerte crecimiento de la inmigración a partir del primer censo de 1869. En 1869 los extranjeros representaban el 12,1% y en 1914 el 30%. En el año 1995 y sucesivos censos el porcentaje de extranjeros de acuerdo a los datos censales es de 5% promedio.

que las organizaciones internacionales y los organismos financieros demuestran por las consecuencias que el modelo económico está teniendo en la (re)producción y crecimiento de la pobreza expresada en el aumento de la marginalidad, la desigualdad y la discriminación como práctica resultante de la violación de los derechos humanos básicos de los ciudadanos que el propio sistema procura ocultar.

El discurso correspondiente a esta situación refiere la importancia del fortalecimiento de *organizaciones comunitarias* (de los pobres para los pobres) para que ellas mismas logren afrontar y superar las crisis económicas, sin poner en cuestionamiento las tensiones históricas de carácter estructural. El punto de inflexión es naturalizar un modo de intervención que despoja a la problemática de la pobreza de sus aristas políticas, legitima las políticas dominantes y produce identidades tuteladas.

Desplazar la cuestión social de la pobreza a los márgenes parece ser más sencillo que intervenir en los procesos que la producen, de allí que nuevamente la emergencia de la sociedad civil que aparece en esta nueva etapa, refuncionaliza viejas prácticas de asistencia y relega la lucha por los derechos de ciudadanía. El papel de las organizaciones de la sociedad civil converge con las políticas públicas en estrecha dependencia con las orientaciones de la misma.

Mientras estas organizaciones de la sociedad civil recrean nuevas formas organizativas para hacer más eficientes y efectivas la asistencia, las organizaciones de *derechos humanos* se consolidan y amplían su visión y cosmovisión incorporando el debate amplio sobre lo que se comprende como lucha por la defensa de los derechos humanos. El problema de la exclusión social pasa a ser parte de la agenda.

Es más tarde, casi a finales de los años noventa que comenzarán a coincidir las reivindicaciones de lucha de los grupos marginados por la desocupación, la exclusión y la desintegración con las luchas de las Madres de Plaza de Mayo.

Las migraciones como “problema” en los noventa

En los años noventa la problemática de las migraciones adquiere un nuevo sentido en la agenda de los Estados nacionales de América Latina. El desplazamiento de millares de personas hacia otros países de la región y fuera de ella, por motivos en general asociados a las dificultades para la sobrevivir en sus países y también a razones de guerras y conflictos asociados a los problemas estructurales de desigualdad, pone en jaque a los mecanismos facilitadores de la integración de los inmigrantes vigentes hasta ese momento. Las migraciones son tanto un problema para los países expulsores como para los receptores.

En este marco el análisis de los procesos migratorios hace visible una contradicción entre la libertad de movimiento para los capitales y las personas, o sea una desprotección de las fronteras económicas y mayores muros burocráticos administrativos y de control para las personas. El problema de las migraciones adquiere entonces una asociación con el de “governabilidad” y también con el de “seguridad”, a la vez que desde el punto de vista del mercado los inmigrantes son funcionales para ocupar los puestos de trabajo peor remunerados y en las peores condiciones.

Desde el punto de vista de la gobernabilidad el Estado considera necesario intervenir en el proceso de mayor control y bajo este objetivo promueve la regularización migratoria (amnistía) esto es radicación o residencia de los que ya están³. Estas medidas, que tuvieron escasos resultados, por el insignificante número de personas a las que favoreció, devela en ese momento la falta de intención de la política de realizar modificación alguna a la legislación migratoria vigente, particularmente a la denominada “Ley Videla” (Ley de Migraciones sancionada en 1981 durante la dictadura) . Esta

³ Decreto 1033 del año 1992 que se ocupa de la Regularización Migratoria de los que ya residen en el país.

situación es tan clara, ya que con posterioridad a este proceso de regularización migratoria, se dictan una serie de decretos que tienden a limitar las posibilidades de residencia a través de requisitos imposibles de cumplir, pero que no obstante no logran poner freno al movimiento migratorio de la región, sino todo lo contrario al generar como consecuencia una “ilegalidad” fomentada, que resulta funcional al mercado de trabajo.

En la sociedad y especialmente desde el poder de los medios de comunicación se difunden mensajes de carácter xenófobos contruidos con bases engañosas y erróneas. Se instala el concepto de “ilegal” para denominar a aquellos que no poseen una regularidad migratoria y se promueve especialmente la idea de que los inmigrantes son responsables de los problemas que evidencia el mercado de trabajo y el aumento de las inseguridad, delincuencia y otros.

La problemática de los migrantes ligada esencialmente a la vulneración y pleno ejercicio de derechos humanos esenciales como lo son los derechos económicos, sociales y culturales, planteó en el contexto de la sociedad Argentina de los años 90 una contradicción. Por un lado, a diez años del proceso de democratización de la sociedad (1993), la cultura democrática en construcción aspiraba a incluir temas que significaban por un lado la ampliación y respeto de los derechos de ciudadanía clásicos (civiles y políticos) y por otro los derechos de ciudadanía asociados a los derechos económicos sociales y culturales para todos los que habitan en suelo argentino.

Desde su sanción original, nuestra Constitución garantiza los derechos a todas las personas y se refiere expresamente a los habitantes de nuestro país sin distinguir –como sí hacen otras constituciones- entre ciudadanos y no ciudadanos, o entre nacionales y extranjeros.

Ese espíritu de la Constitución Nacional, ha sido ratificado a lo largo del tiempo y de nuestra historia. Las sucesivas reformas constitucionales no sólo lo ha mantenido sino que lo han fortalecido a través de distintos artículos de nuestra Carta Magna y principalmente en el año 1994 con la incorporación, por parte de los constituyentes, de los pactos internacionales de derechos humanos con jerarquía constitucional, donde uno de los principios básicos es el de no discriminación, esto es, la obligación del Estado de garantizar los derechos consagrados en esos pactos a todas las personas sujetas a su jurisdicción.

La compleja situación en la que los inmigrantes se insertan y los hechos de discriminación y estigmatización que comienzan a ser cotidianos en la década que se analiza, promueve una actuación diferente de las organizaciones de la sociedad civil que en parte toman como “bandera” la defensa de los derechos humanos de los inmigrantes (Comisión Argentina para los Refugiados-CAREF, Centro de Estudios Legales y Sociales-CELS, Servicio de Paz y Justicia-SERPAJ, Asamblea Permanente por los Derechos Humanos-APDH, Centro de Estudios Migratorios de América Latina-CEMLA) de los propios grupos u organizaciones de los inmigrantes (Organizaciones de las colectividades especialmente vinculadas a temas de derechos humanos, organizaciones de Mujeres Migrantes y Grupos de personas refugiadas) investigadores universitarios (RIMCA- Red de Investigadores en temas de Migraciones contemporáneas) y organizaciones sindicales (Departamento de Migraciones de CTA- Central de Trabajadores Argentinos) iniciando así un proceso de participación que contribuyó a que finalmente a 20 años de democracia (finales del año 2003) se pudiera derogar una ley sancionada durante la dictadura.

Es importante señalar que en los años noventa ocurre la realización de dos Conferencias Internacionales que incluyen el problema de las migraciones como preocupación mundial. En 1994 se realiza en El Cairo Egipto, la Conferencia Mundial de Población y en 1995 en Beijing la Conferencia Mundial contra la Discriminación de las Mujeres. Ambos eventos contaron con la participación activa de los *Foros de la Sociedad Civil* que en la práctica constituyeron organizaciones y grupos representativos de los diferentes grupos y organizaciones (expresadas en la diversidad de

orientaciones y propuestas) pero con fuerte capacidad para cuestionar la agenda de los estados representados por delegados gubernamentales.

En el año 2001, la Conferencia Mundial contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo realizada en Durban Sudáfrica vuelve a tomar las problemáticas de los inmigrantes en todo el mundo. En América Latina, durante los mismos años, procesos regionales cuentan con la participación de Foros de la Sociedad Civil. Las Conferencias Regionales de Migraciones organizadas por OIM en Ecuador, Costa Rica, Chile y otros consideraron efectivamente en sus agendas la incorporación de los debates sobre Sociedad Civil, Participación, Ciudadanía, y Derechos Humanos. Antecedente de la Conferencia Mundial de Sudáfrica fue la reunión realizada en Santiago de Chile, que se denominó “*Conferencia Ciudadana contra el Racismo, la Xenofobia, la Intolerancia y la Discriminación*” (Diciembre 2000)

La experiencia de la Mesa de Organizaciones de la Sociedad Civil en la defensa de los derechos de los Migrantes

La mayor participación de las organizaciones no gubernamentales en estos procesos permitió también que las mismas iniciaran un proceso de articulación de acciones en conjunto destinadas a actuar de manera consensuada frente a las evidencias del aumento de la discriminación en diferentes servicios (particularmente los de salud, educación y justicia) con los inmigrantes. Este fue el origen de la “*Mesa de Organizaciones de la Sociedad Civil en la Defensa de los Derechos de los Migrantes*”⁴.

De la misma manera que lo hacían las organizaciones, los inmigrantes se fueron dando formas propias de organización con el fin de poder actuar frente al Estado denunciando las situaciones en las que experimentaban el menoscabo de sus derechos como ciudadanos.

Las organizaciones que históricamente atendieron a los inmigrantes a través de sus servicios sociales, recibían las denuncias sobre los problemas que encontraban los migrantes para el ejercicio de sus derechos humanos. (aceptación de los niños indocumentados en las escuelas, negación de la asistencia en salud, trato discriminatorio, falta de información y otros). Todas situaciones que se constituían en abusos y arbitrariedades por parte de funcionarios de los servicios públicos, no cumpliendo con las responsabilidades y objetivos de las instituciones que, como tales, debiesen ser *públicas*.

Ahora bien, estos abusos no eran de existencia invisible sino que encontraban su justificación concreta en el marco institucional. Argentina poseía un marco normativo dictado por la última dictadura militar, en 1981⁵.

Uno de los puntos u objetivos mas importantes que se planteo la “*Mesa de Organizaciones por la Defensa de los Derechos de los Migrantes*” fue el de tratar de incidir en la derogación de la Ley de Migraciones vigente, especialmente por considerarla anticonstitucional al haber sido sancionada por fuera de los marcos administrativos de los procesos democráticos, incorporando un objetivo vinculado esencialmente a un tema de derechos humanos.

⁴ Los primeros encuentros sistemáticos de la Mesa, se comenzaron a realizar por el año 1996 y las instituciones que la integraron originariamente fueron: CELS (Centro de Estudios Legales y Sociales),APDH (Asamblea permanente por los derechos humanos), MEDH(Movimiento Ecuémico por los Derechos Humanos),SERPAJ (Servicio de Paz y Justicia), FCCAM(Fundación de la Comisión Católica de Migraciones), CEMLA(Centro de estudios migratorios de América Latina) CAREF(Servicio Ecuémico de apoyo y orientación a inmigrantes y refugiados) y el Departamento de Migraciones de la CTA(Confederación de trabajadores argentinos)

⁵ Año en el que se decreta la Ley de Fomento a la Inmigración o Ley 22.439 conocida en nuestro país como la Ley Videla, por el nombre propio de quien la firma una de las figuras mas representativas del terrorismo de Estado de ese entonces.

Posiblemente esto fue resultado de la coincidencia en la Mesa de Organizaciones, de organismos que integraban a su vez las denominadas organizaciones de Derechos Humanos. Es bajo este entendido que se impone un objetivo superior “derogar una ley de la dictadura” por sobre los objetivos particulares de algunas instituciones orientados más específicamente a la atención de los inmigrantes y sus necesidades (Comisión Católica de Migraciones es un ejemplo de ello)

A fines de los años 90, Argentina había transitado ya el período más largo en el ejercicio de la democracia y es también en este marco que se posibilita el diálogo entre instituciones cuyas estructuras verticalistas (reproducción del régimen autoritario de la historia nacional) eran renuentes a compartir conjuntamente con otros el desafío de instalar la problemática de las migraciones como un tema de *derechos humanos*. La constitución de una RED con objetivos concretos permitió un avance significativo si observamos que la nueva ley tomó existencia por la presión ejercida por la Mesa.

Hasta el momento en que se sancionó la ley de Migraciones 25.871 (2003) el país contó con una política migratoria arbitraria, expresión explícita y reconocida de amplias violaciones a los derechos humanos de la población migrante. Lejos de buscar su protección o amparo los migrantes se constituían en *objeto de control* y de receptores de tratos arbitrarios y discursos perversos. Según Giustiniani (2004) “La normativa vigente no garantizaba derechos fundamentales; otorgaba al Poder Ejecutivo facultades discrecionales no susceptibles de revisión judicial; se materializaba en procedimientos engorrosos y costosos que resultaban inviables para quienes constituyen el núcleo fundamental de la inmigración real-los migrantes provenientes de los países limítrofes”

La política migratoria en Argentina se encuentra esencialmente e históricamente asociada al control del ingreso, permanencia y el egreso de la población (administrar los procesos migratorios) que arriba a nuestro país en la búsqueda, entre otras cosas, de mejores condiciones de vida a las existentes en sus países de origen.

La *Mesa de Organizaciones*, resume la actuación de organizaciones de la sociedad civil en la definición de una nueva política migratoria. Esta modalidad de intervención en los problemas que afectaban a los migrantes, se expresó a través de un conjunto de acciones, que actuaron de manera conjunta, por un objetivo común. Concretamente, su experiencia produjo un impacto también al interior de las propias organizaciones en la medida que las prácticas institucionales existentes mejoraron significativamente por encima de su heterogeneidad.

Las primeras acciones conjuntas de *la Mesa* se materializaron en un análisis profundo acerca de la legislación migratoria vigente, los decretos y reglamentos complementarios dando origen a un documento de análisis y crítica de los principales defectos que contenía la Ley Videla⁶. Se trató concretamente del inicio de un diálogo que se consideró como una herramienta de acción estratégica teniendo en cuenta la importancia y las consecuencias de modificar la legislación migratoria.

Finalmente se sancionó en diciembre del 2003 una nueva Ley migratoria, la ley 25.871, la cual debiese dar por finalizada las acciones de una política migratoria orientada al control y sanción de los procesos migratorios. Esta Ley enuncia el derecho a migrar como derecho humano en sí mismo y reconoce el derecho para todas las personas migrantes al acceso igualitario a los servicios públicos de salud, educación, justicia y programas sociales en general, con independencia de la situación migratoria.

⁶ Documento presentado en el Congreso de la Nación, contribuyó a promover la participación y el debate de los legisladores. En otro momento se discutió su pertinencia a través de una Audiencia Pública realizada por el diputado Dr. Ruben Giustiniani (Comisión de Población de la Cámara de Diputados). También fue objeto de análisis por otros grupos de la sociedad. En esta etapa adquieren protagonismo algunas organizaciones propias de los inmigrantes quienes participan de los debates y propuestas. Es el caso de AMUMRA (Asociación de Mujeres Migrantes y Refugiadas) y de organizaciones relacionadas con la comunidad boliviana.

Por primera vez en la historia del país se facilita una participación de las organizaciones de la sociedad civil en la construcción de una nueva ley de migraciones. El proceso no fue sencillo y significó avances y retrocesos en la dinámica y en la interferencia con la intención política del Estado que a 20 años de democracia no había promovido la remoción de las leyes de la dictadura en materia migratoria.

Recapitulando el papel de las organizaciones de la sociedad civil en la defensa de los derechos de los migrantes

La (re)construcción de los motivos e historia de las organizaciones que constituyeron la *Mesa de Organizaciones de la Sociedad Civil* traduce en principio dos consideraciones acerca de lo que se denomina usualmente como sociedad civil. La primera cuestión alude a su *heterogeneidad*, hecho que de por sí negaría entonces la idea de una sociedad civil y por lo tanto la pregunta sería. ¿Es la sociedad civil singular?

La respuesta es no ya que se considera que inviable hablar de “la” sociedad civil como si fuera un “*cuervo*” o un “*todo homogéneo*”, sobre todo porque considerar a la sociedad civil como un “todo homogéneo” supone pensar que se trataría de un orden autorregulado, y principalmente se estaría apelando a una “ciudadanía abstracta”, despolitizada, ocultando a su vez los conflictos e intereses constitutivos de las diversas organizaciones y apelar a una ciudadanía abstracta puede transformar a la participación, tan en boga en estos últimos tiempos, en una representación despersonalizada.

En segundo lugar para comprender la complejidad de las relaciones entre los Estados Nacionales y las organizaciones de la sociedad civil es imprescindible analizar la historicidad de esta distinción. Retomando el análisis realizado por Sousa Santos¹, la distinción entre Estado y Sociedad Civil constituye la forma en que los Estados Modernos intervienen en la contradicción entre, igualdad formal y desigualdad estructural, ciudadanos libres e iguales pero desposeídos de los medios necesarios para su (re)producción tal como lo propone el sistema capitalista.

Es aquí donde se producen problemas de legitimidad los cuales requieren la conformación de nuevos discursos que otorguen la base de la legitimidad buscada. Según Sousa Santos (1998), esta distinción, esta supuesta dicotomía entre Estado y Sociedad Civil posee su corolario, en la separación entre lo político y lo económico. La idea de lo político como ámbito exclusivo del Estado, y lo económico como el ámbito privado de las relaciones o contratos libres entre los individuos y el mercado.

En esta constelación, el Estado no puede incumbirse en la esfera “privada” y “apolítica” de las relaciones de la sociedad con el mercado, y viceversa, o sea la sociedad no puede inmiscuirse en la definición de políticas que son solamente responsabilidad del Estado.

Y no es ni más ni menos la lógica de la economía neoliberal que, según Bourdieu (2001), tiende todavía hoy a imponerse retomando esta disociación; por un lado la economía como dominio separado donde los gobiernos no deben intervenir; y por otro la idea de mercado como único regulador de la organización de los procesos económicos.

Estas precisiones conceptuales, permiten comprender el papel a veces contradictorio u heterogéneo de las organizaciones de la sociedad civil ante otras situaciones que ponen en evidencia las contradicciones entre las políticas públicas a cargo del Estado y las condiciones en las que hoy se desarrolla la producción (el mercado)

.Las políticas actuales de búsqueda de consenso y articulación con las organizaciones de la sociedad civil se enmarcan en la ampliación de las democracias en toda la región. Son variadas las experiencias en las que los Estados (re)toman algunas de las demandas de las organizaciones, de derechos humanos, o de organizaciones sociales que cuestionan al Estado, las políticas que perpetúan la contradicción entre igualdad formal y desigualdad estructural. En este marco algunos autores plantean el riesgo de que las actuales políticas de búsqueda de consenso, no vinculantes, *“conlleve a una desactivación de la participación real para evitar que un exceso de demandas devenga ingobernable la situación dada la clásica incompatibilidad tendencial entre capitalismo y democracia en los países latinoamericanos”*⁷

Las organizaciones de la sociedad civil (dada su heterogeneidad) representan también de manera contradictoria estas demandas. Frente a situaciones concretas, es posible que no se organicen del mismo modo para enfrentar las situaciones de desigualdad o inequidad que puedan afectar a grupos en particular. Es aquí donde se produce una barrera infranqueable que bloquea la participación real de las organizaciones de la sociedad en las políticas y planes de gobierno.

Un dato de contexto ineludible para pensar los márgenes de actuación de las organizaciones de la sociedad civil en defensa de los derechos humanos de los migrantes debe referirse a la importación del “fantasma del terrorismo”, no tipificado por cierto y que conlleva a la supuesta necesidad de prácticas migratorias tendientes a “afianzar la seguridad interna” endureciendo los controles y construyendo al inmigrante como un sujeto sospechoso o “desestabilizador de la paz mundial”.

Esta situación vuelve a plantearse en forma paradójica ya que paralelamente a los discursos de necesidad de afianzar la seguridad interna se encuentran aquellos proyectos políticos de integración regional como es el caso del MERCOSUR donde se plantea como eje la *integración*. En estos proyectos han tomado protagonismo otras organizaciones de la sociedad civil y son aquellas que representan concretamente a los grupos de inmigrantes.⁸

Sociedad Civil y Derechos Humanos de los Inmigrantes se constituye en un tema en permanente construcción y (re) construcción. Un hecho doloroso ocurrido en un taller de costura en la Ciudad de Buenos Aires en el que mueren seis ciudadanos bolivianos en un incendio del que no pudieron escapar, por estar encerrados, movilizó a las organizaciones de la sociedad civil y las confrontó entre sí. El problema pertenece al mundo privado (el mercado) y al no ser controlado por el Estado, reveló los límites que las organizaciones tienen para demandar al quien debía sancionar mecanismos de protección adecuados.

La realidad supone un ejercicio activo por parte de estas organizaciones en la búsqueda de la atención de los gobiernos y por ende del Estado acerca de sus políticas que en alguna medida cohabitan con las condiciones en las que se trabaja en la clandestinidad (control de los lugares por parte del Ministerio de Trabajo, documentación, condiciones de trabajo, salubridad etc), implicaría asumir una actitud proactiva y proponer acciones *vinculantes* que apunten a identificar el problema y sus responsables y a solicitar las sanciones y medidas que la situación requiere.

⁷ Cardarelli y Rosenfeld “Tutelados y Asistidos” 2000, Argentina. Editorial Paidós

⁸ En los años recientes, se ha diversificado la participación de los propios inmigrantes en la presión por sus demandas. Diferentes organizaciones se consideran haber constituido un factor importante de presión en la obtención de proyectos de regularización migratoria y hoy son activos en la solicitud de la reglamentación de la Ley de Migraciones. Organizaciones de los inmigrantes implementan el Proyecto de Documentación denominado “Patria Grande”.

Sobre esta participación y los intereses diversos de los grupos no existen todavía estudios sistematizados que puedan dar cuenta del proceso y de la relación con el Estado.

También otros ámbitos del Estado (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos e INADI (Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo), han incorporado a las organizaciones de inmigrantes para participar de proyectos concretos relacionados con sus necesidades y problemas.

Esta situación revela que un mercado no regulado conduce inevitablemente a una violación de derechos humanos.(las condiciones de esclavitud en la que se produce). En el caso narrado, las organizaciones de la sociedad civil no pudieron articular una propuesta en común. Tampoco pudieron hacerlo las organizaciones que representan a los inmigrantes y el Estado ofreció inmediatamente su ámbito de consenso para enfrentar el problema, ámbito en el cual probablemente se construya el problema y las acciones resultantes de dicha construcción⁹.

La Mesa de organizaciones de la sociedad civil y las organizaciones de inmigrantes hoy coinciden en los temas pendientes en la relación con el Estado tomando como eje de la acción la reglamentación de la Ley de Migraciones. La existencia de la nueva Ley es un marco normativo *adecuado* al que deben añadirse contenidos concretos. Han pasado casi tres años desde la sanción y aún no se ha producido su reglamentación, razón por la cual muchos de los derechos reconocidos en la nueva ley corren el riesgo de ser menoscabados.

En materia normativa la reglamentación implica determinar la forma concreta que asegure el cumplimiento efectivo de los derechos enmarcados en una ley. En la actualidad algunas organizaciones de la sociedad civil demuestran preocupación por las arbitrariedades a las que puede conllevar la falta de una reglamentación, que significa en lo práctico la falta de criterios claros. Nuevamente las reglas del juego las impone el Estado y su práctica no es coherente, homogénea ni respetuosa de los derechos humanos

Ahora bien, la experiencia transitada por *la Mesa* en esta nueva coyuntura de instalación de la problemática migratoria en la agenda pública genera algunos interrogantes. No es menor el dato, en lo que respecta a la cuestión migratoria, que los procesos de participación en las que se enmarcaron las actividades de la Mesa de Organizaciones se trataron de procesos *no vinculantes*, que por lo tanto han sido realizados de manera informal, por fuera de los marcos burocráticos, lo cual no asegura la incidencia de las propuestas y las consideraciones realizadas a través de la experiencia otorgada por tantos años de trabajo de parte de estas organizaciones sociales.

Debemos ser críticos y concientes de la historicidad de las instituciones y de los discursos legitimantes de políticas estructurales a pesar de los nuevos sentidos que en apariencia adquieren las actuales democracias latinoamericanas.

La participación de las organizaciones de la sociedad civil en la definición de políticas públicas, es una buena práctica, pero no es generalizable ni exportable, cada una de ellas se inscribe en lógicas y circunstancias que la condicionan, las definen y las producen. Si el proceso que generó la remoción de una nueva ley de migraciones llevó 20 años de gobierno democrático, es que la política migratoria se enmarca en una dinámica estructural que refuerza la desigualdad y por ende la negación de los derechos humanos para los inmigrantes.

“En un mundo cada vez mas interdependiente, ni la economía, ni las comunicaciones, ni el medio ambiente, pueden ser sostenibles en espacios nacionales cerrados. Tampoco las migraciones. No hay desarrollo humano sostenible sin desarrollo humano. No hay desarrollo humano sin libertad, no hay libertad si las fronteras no logran transformarse en puntos de convergencia e integración. El día que todos los países del mundo logren una armonización de intereses y una superación de prejuicios capaces de permitir a sus habitantes una circulación sin problemas, se habrá alcanzado sin dudas un nuevo hito en la historia de la humanidad.” Lelio Mármore(1997)

⁹ El incendio en el Taller de Costura generó diferentes acciones por parte del Estado. Diferentes áreas (las vinculadas al Trabajo y a los Derechos Humanos) resolvieron poner en “Observación” el problema y para ello requieren de la participación de las organizaciones que defienden los derechos de los migrantes y de las propias organizaciones (económicas y sociales) de los migrantes. El resultado es todavía un proyecto en construcción.

Referencias Bibliográficas

- Bourdieu, Pierre: **Respuestas. Por una antropología reflexiva**. Grijalbo, México, 1995
- Bourdieu, Pierre: **Las estructuras sociales de la economía**. Manantial, Buenos Aires, 2001. Introducción y Post Scriptum.
- Bourdieu, Pierre: **La miseria del mundo**. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1999. Capítulo “Comprender” y “Postscriptum”
- Duschatzky, Silvia (Compiladora) **“Tutelados y Asistidos. Programas sociales, políticas públicas y subjetividad”** Buenos Aires Editorial Paidós, 2000
- Giddens, Anthony: **La constitución de la sociedad**. Buenos Aires, Amorrortu Editores, 1995. Capítulo 1, Ítem sobre “Elementos de la Teoría de la Estructuración”.
- Giddens, Anthony: **Consecuencias de la modernidad**. Alianza Universidad, Madrid, 1994.
- Moran, María Luz; “Sociedad, cultura y política: continuidad y novedad en el análisis cultural”. En: **Revista Zona Abierta** 77/78, Madrid, 1996/97.
- Sousa, Santos, Boaventura de: **De la mano de Alicia. Lo social y lo político en la postmodernidad**. Siglo del Hombre Editores/Universidad de los Andes, Bogotá, 1998.
- Topalov, Christian: **La urbanización capitalista**. Edicol, México, 1979. Capítulo 2 y 3.