

Un análisis de los cambios en las legislaciones migratorias en Brasil y Argentina: implicaciones para la población de origen senegalés

An analysis of the changes in the migratory legislations in Brazil and Argentina and their implications for the population of Senegalese origin

João Carlos Tedesco*
Gisele Kleidermacher**
Patricia Grazziotin Noschang***

Resumen: El presente artículo analiza las transformaciones de las legislaciones migratorias en Argentina y Brasil, para demostrar que ambas son llevadas a cabo en un contexto restrictivo hacia los flujos migratorios. La inmigración senegalesa, por su especificidad laboral, dinámica relacional y política, ha recibido con gran impacto las modificaciones legislativas migratorias en ambos países. El análisis de este trabajo está basado en dos decretos reglamentarios de la migración tanto en Argentina como en Brasil. Concluye que, en el camino de legislaciones restrictivas provenientes de ciertos países de Europa y Estados Unidos, Brasil y Argentina han instaurado un control estatal y jurídico sobre la inmigración y el inmigrante en gran parte creando mecanismos de criminalización y su consecuente expulsión de los territorios nacionales, dificultando asimismo procesos de reglamentación y de ciudadanía, siendo esto un retroceso histórico, jurídico y civilizacional.

Palabras clave: Inmigración. Legislación. Brasil-Argentina. Senegaleses.

Abstract: The article analyzes the changes in recent migratory legislation in Argentina and Brazil; demonstrates that both are implemented in a broader context of current restrictions on migration flows in large-contingent countries.

* Possui graduação em Filosofia pela Universidade de Passo Fundo (1988), mestrado em Sociologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (1992) e doutorado em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas (1998), especialista em economia. Fez estágio de pós-doutoramento (2002) e de professor visitante (2009 e 2014) na Universidade de Verona - Itália. Fez também segundo pós-doutoramento (2011) na Universidade de Milão (Itália). Atualmente é professor titular da Universidade de Passo Fundo, nas áreas de Ciências Sociais e no Mestrado em História.

** Doutora em Ciências Sociais (UBA). Investigadora CONICET, Universidade de Buenos Aires (UBA)

*** Doutora em Direito. Professora do Programa de Pós-graduação em Direito na Universidade de Passo Fundo

The senegalese immigration, due to its labor specificity, relational and political dynamics, was one of the triggers of the new legal and political apparatus of migration in both countries. The analysis is based on the two decrees that make immigration possible in both countries. It is concluded that, in the path of restrictive legislation from other European countries and the United States, Brazil and Argentina have imposed state and legal control over immigration and immigrants, in large part, creating mechanisms of criminalization and consequent expulsion of the national territories, as well as hampering the processes of regulation and citizenship, being, therefore, a historical, legal and civilizational retrogression.

Keywords: Immigration. Legislation. Brazil-Argentina. Senegalese.

Introducción

La movilidad es un factor esencial para el desarrollo humano (WIHTOL DE WENDEN, 2013) Todos de una u otra forma, nos movemos en distintos espacios en tiempos y circunstancias propias. Con la modernidad global, postdécada de 1980, el mundo quedó más móvil, nuevas fronteras se tornaron más *deslizantes* por lo menos para algunos factores y sujetos. La inmigración que intercomunica actualmente el Sur-Sur del mundo, y de la que Brasil y Argentina son focos de recepción, ha ganado mayor relevancia en las últimas décadas con nuevos flujos y nuevas fronteras consideradas exponentes. Acuerdos entre los países han pasado a dimensionar con más intensidad el movimiento transfronterizo.

Las nuevas migraciones internacionales presentan diversas características, cabe destacar en primer lugar, el gran aumento del número de países envueltos en flujos migratorios, tanto los de salida como los de entrada. Países que aún no formaban parte de una escena migratoria ahora lo son por excelencia (principalmente africanos, asiáticos y latinoamericanos, -incluyendo Brasil y Argentina). Otra característica es una transformación del origen y de destino, es decir, los países que hasta hacía poco tiempo eran representantes de los considerados lugares de emigración, ahora son también de inmigración. Dichas migraciones son básicamente, flujos de oferta, en general de países con presión demográfica y desequilibrio en sus recursos económico-financieros y volumen poblacional.

Sabemos que muchos países desarrollados luego de acuerdos de cooperación económica, como el caso del MERCOSUR, después de la década de 1980 impulsaron ampliamente procesos de inmigración para los miembros pertenecientes. Sin embargo, en lo concerniente a los inmigrantes que no forman parte de los países miembros, permanece aún un elemento de exclusión, regulada por varias políticas y legislaciones que, al margen de las circunstancias, presiones económicas (internas y externas), políticas étnicas, culturales e intereses electorales, ha propiciado cierres, flexibilidades, restricciones, decretos y nuevas regulaciones.

Existe sin duda, una gobernabilidad global de las migraciones por parte del Estado-Nación, ya que determina legislaciones, imprime controles, permite la ciudadanía, la fluidez o no de pasajes y autodeterminación nacional (BLANGIARDO, 2017). Para muchos inmigrantes las fronteras no existen; para otros, están surmegidas en visados y políticas represivas, decretos hechos según las circunstancias, alternando así, el *status* de inmigrantes frente a los ya migrados que de la noche a la mañana, tienen alteradas su forma de ciudadanía y legitimidad en el país de destino (BAUMAN, 2017).

En relación al caso en cuestión, Brasil y Argentina son dos países de gran expresión en América del Sur. Constituidos en su historia por grandes masas de inmigrantes se transformaron a partir de la segunda mitad del siglo XX, en países de emigración intensa, particularmente para Europa y Estados Unidos; sin embargo, a finales del mismo siglo dichos lugares de Sudamérica pasaron a ser espacios de atracción de nuevos flujos de inmigrantes de varios países, en particular de África, como es el caso de los senegaleses.

Las lógicas y trayectorias de esos nuevos flujos migratorios de llegada, son muy parecidas entre Brasil y Argentina, a lo que hay que agregar que sus fronteras y las legislaciones del MERCOSUR han permitido el tránsito de personas con mayor facilidad, hecho que, de igual manera, da acceso a inmigrantes no miembros de dichos países. La legislación migratoria de ambas naciones también ha experimentado alteraciones en periodos muy parecidos, con connotaciones e intenciones que se aproximan y revelan en cuanto a restricciones de derechos, de movilidad y de ciudadanía, más allá de la concepción del inmigrante y de la inmigración en sí. Del mismo modo, las dos

nuevas legislaciones demuestran la fuerte presencia del Estado, en este caso en manos de presidentes, que reglamentan los procesos en ambos países.

En este sentido, en el presente texto nos proponemos analizar las modificaciones que han sufrido las legislaciones migratorias tanto en Brasil como en Argentina en los últimos tres años, de la mano de las políticas nacionales más amplias que han dado un giro hacia la “derecha”. En el caso argentino, nos focalizaremos en la Ley 25871 y la sanción del Decreto de Necesidad y Urgencia Nº 70/2017 que modifica dicha Ley Migratoria y el impacto que tiene en la población senegalesa en dicho país. En el caso de Brasil serán analizados de forma sintética, algunos aspectos de la nueva Ley de Migración (Lei Nº 13.445/17), su concepción y elaboración, consideradas avanzadas en materia de concesión de derechos, ciudadanía y acogimiento a los inmigrantes, muy diferentes de la anterior que fuera fruto del Estado de Excepción (régimen cívico-militar). Sin embargo, con el Decreto Nº 9.199/17, que reglamenta la Ley de Migración, que efectivamente subsistió luego de pasar por el filtro del Congreso Nacional y sanción presidencial, ha habido una profunda desvirtualización del espíritu de la nueva ley.

De esta forma pretendemos analizar las dificultades que dichas legislaciones generan en la población inmigrante en general y, más particularmente aquella de origen senegalés que reside en Brasil y Argentina, y cómo dichas leyes las tornan más vulnerables, produciendo así situaciones de inseguridad jurídica, altos costos para poder permanecer legalmente en el país y dispositivos para entrada de nuevos inmigrantes altamente difíciles. La cuestión de los senegaleses se justifica por el hecho de que hemos estado llevando a cabo investigaciones junto a dicho grupo; no queremos decir con esto que haya una legislación para ellos específicamente, pero si veremos cómo esa nueva realidad está impactando en las tentativas de reglamentación en Brasil, hecho éste que quizá no difiera mucho de otras nacionalidades presentes tanto en dicho país así como en Argentina.

Las fuentes utilizadas para el presente artículo se basan en documentos oficiales de ambas naciones, concretamente el Decreto de Necesidad y Urgencia, Nº 70/17, en el caso argentino, y el Decreto Nº 9.199/17, respecto al brasileño, ambos en vigor reglamentando la dinámica migratoria nacional. El espacio destinado para este artículo no nos permite entrar en detalles acerca de muchos

aspectos o polémicas, manifestaciones públicas y movimientos sociales que se contraponen a lo que ha restado como reglamentación, ni tampoco en los múltiples procesos de gestión de proyectos, participación social y representaciones de identidades en su elaboración. Tuvimos, por lo tanto, que realizar un recorte analítico deteniéndonos brevemente en algunos de los procesos que dificultan aún más la vida de los inmigrantes ya establecidos, contemplados en la legislación anterior, tomando en cuenta ciertos aspectos de la realidad de senegaleses como foco central de una investigación de campo que efectuamos tanto en Brasil como en Argentina, con la finalidad de estudiar otros aspectos presentes.¹

Estructuramos el artículo en primer lugar, analizando algunos aspectos de la legislación argentina, enfatizando en ciertos puntos polémicos principalmente aquellos que criminalizan a los inmigrantes produciendo, a su vez, vulnerabilidades en sus derechos. Posteriormente, analizamos parte de la legislación brasileña, centrándonos en la desconexión entre la propuesta de ley, que fuera efectuada con amplia participación de representantes de la sociedad civil, pero que al pasar por el horizonte de la esfera política (Legislativo y Ejecutivo), sufrió una gran distorsión, desvinculación y pérdida de sentido original, volviéndose un dispositivo represor de gran inseguridad jurídica y ciudadana para los inmigrantes.

Legislación migratoria argentina y sus modificaciones en los últimos años

La migración en Argentina fue regulada por diversas normativas que fueron acompañando los procesos políticos y económicos del país, así como la visión que construida acerca del sujeto migrante. De acuerdo con Susana Novick, (2012), quien ha estudiado en profundidad la legislación migratoria argentina, fue la Ley Avellaneda, de 1876 la que comenzó a legislar el ingreso de población, fomentando el ingreso de europeos agricultores. Según la autora, “ella define por primera vez qué es un inmigrante sus derechos y deberes”

¹ Fue organizado por João Carlos Tedesco y Gisele Kleidermacher un trabajo conjunto de estudios sobre inmigración senegalesa en Brasil y Argentina evidenciando múltiples aspectos. Ver referencias bibliográficas al final del presente texto. Patrícia Noschang también ha venido discutiendo hace mucho tiempo temas sobre inmigración y derechos humanos, teniendo a los senegaleses como foco de análisis.

(NOVICK, 2012, p. 25). Posteriormente fueron sancionadas diversas normas, como la Ley de Residencia de Extranjeros de 1902 y la Ley de Defensa Social de 1910, con un carácter más represivo hacia la población migrante y una actividad de control-. También es de destacar la llamada Ley Videla de 1981, ley migratoria de la dictadura militar. Fue durante los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner (2003-2012) durante los cuales se sanciona y regula la ley 25.871, ley que actualmente rige en materia migratoria a la población argentina y que fue el resultado de un largo debate donde participaron legisladores, organizaciones de la sociedad civil y académicos entre otros y la primera ley migratoria general sancionada por un gobierno democrático desde la Ley de Inmigración y Colonización de 1876 (Ley Avellaneda).

Tal como observa Nejamkis (2016), esta ley inaugura una perspectiva regional, instaura el derecho humano a migrar, el acceso a la regularización como una obligación estatal, la revisión judicial de todo trámite de expulsión o detención, el derecho a la reunificación familiar, y el acceso igualitario a la salud, la educación y la asistencia social a todos los residentes, independientemente de su situación migratoria. Todo ello le ha valido el reconocimiento como una ley de avanzada en materia migratoria, al garantizar el acceso a los derechos fundamentales en condiciones de igualdad y eliminando toda lógica de persecución; favoreciendo la regularización por sobre la criminalización de la irregularidad migratoria (CERIANI, 2004).

No obstante, su perspectiva de Derechos Humanos, aún en su letra pueden encontrarse componentes securitarios que han sido advertidos entre otros por (COURTIS Y PACCECA, 2007). Si bien la ley reconoce el derecho a la residencia a los inmigrantes de los países limítrofes y Perú, en el marco de un proceso de integración regional en el MERCOSUR², quedan fuera de este derecho los ciudadanos extra-MERCOSUR, como es el caso de los ciudadanos de origen senegalés, tema analizado en el presente trabajo. Como mencionan las autoras “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 [...]. Para aquellos –

² El bloque Mercosur está actualmente conformado por Argentina, Uruguay, Brasil, Paraguay, Bolivia y Venezuela, siendo los países con status de Estados Asociados, Chile, Perú, Ecuador, Colombia, Surinam y Guyana.

migrantes no MERCOSUR-, debería existir algún criterio no restrictivo que les permita ingresar y residir legalmente en el país, tal como el de trabajador migrante sin relación de dependencia. Lamentablemente, la ley no contempla este criterio”. (COURTIS Y PACCECA, 2007, p. 13).

En relación con el cambio en la normativa a la que haremos referencia, el 30 de enero del año 2017 fue publicado en el Boletín Oficial el Decreto de Necesidad y Urgencia Nº70, dirigido a modificar la Ley Nacional de Migraciones Nº 25.871, ello, en el contexto del cambio de gobierno ocurrido en 2015, cuando el Frente para la Victoria fue desplazado del gobierno nacional por la Alianza Cambiemos, un partido de centro derecha cuyo principal referente, Mauricio Macri. Como observan Canelo, Gavazzo y Nejamkis, (2016) el cambio de gobierno marca también un cambio de una gestión caracterizada por las políticas redistributivas y la ampliación de derechos hacia otra que impulsa una reorientación económica con una transferencia de ingresos hacia los sectores concentrados, al tiempo que ha criminalizado la protesta social, entre otros aspectos.

Asimismo, es necesario considerar que antes del cambio de Gobierno, fueron ganando terreno discursos que criminalizaban la migración, al ritmo de la desaceleración económica. Esto no es algo novedoso, las minorías y especialmente los migrantes, suelen ser los chivos expiatorios de los problemas económicos. Pero tal como advierten Penchaszadeh y García (2018), la Dirección Nacional de Migraciones comenzó entonces a introducir reformas de bajo tenor, al reinstalar lógicas de la sospecha sobre las y los migrantes y ampliar los márgenes de discrecionalidad.³

Volviendo al Decreto de Necesidad y Urgencia Nº70/2017, que, como su nombre lo indica, fue introducido sin debate parlamentario, diversos

³ A lo largo de los últimos años el Estado ha incrementado la persecución hacia la migración irregular y a las personas migrantes con antecedentes penales, con operativos de control de la permanencia. A la vez, ha implementado medidas que dificultan a la regularización migratoria: aumentó las tasas migratorias a un 1000%, cerró los programas de abordaje territorial y estableció un nuevo y complejo sistema informático de regularización que dificulta el acceso a las personas migrantes de bajos recursos (CELS, 2017). Esto también ha sido apuntado en la “Presentación por severas regresiones en la política migratoria argentina” presentada por diversas organizaciones de la sociedad civil ante Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Ver <https://amnistia.org.ar/wp-content/uploads/delightful-downloads/2019/02/Presentacio%CC%81n-por-severas-regresiones-en-la-poli%CC%81tica-migratoria-argentina.-Febrero-2019.pdf>

investigadores, entre los que cabe destacar a Marta Monclús Masó, (2017) y Lila García (2018), entre otros, han analizado su inconstitucionalidad, así como los efectos nocivos que el mismo tiene para los migrantes, vulnerando sus derechos que estaban reconocidos en la ley migratoria que el mismo modifica. Este hecho también ha sido manifestado en el Amparo Colectivo contra el decreto presentado por Caref, Cels y Copadi (2017) y otros manifiestos presentados por organizaciones de migrantes, de la sociedad civil y academia.

Mencionaremos a continuación algunos de los principales cambios que el decreto introduce a la Ley Migratoria vigente para, en el apartado siguiente, analizar cuál es el impacto que los mismos tienen en la población de origen senegalés que reside en la Argentina, grupo migratorio con características específicas.

En lo que respecta al derecho de acceso a la justicia y el derecho de defensa del migrante, la nueva norma crea un “procedimiento migratorio especial sumarísimo que: a) elimina los recursos administrativos de reconsideración yalzada; b) reduce los plazos de interposición del recurso administrativo, judicial, de apelación de la sentencia y del plazo para que el juez resuelva a, solamente, tres días en todos los casos- y c) establece como criterio general la posibilidad de requerir la retención preventiva en cualquier momento del procedimiento administrativo o judicial, y no ya una vez que se encontrase firme y consentida la expulsión” (ROCA, 2018, p. 265).

En otro orden de cosas, como observa Lucía Galoppo (2017), dicho decreto amplía los supuestos establecidos en la ley para el impedimento de la permanencia en el territorio nacional o para la cancelación de la residencia ya otorgada, ya que con el decreto puede rechazarse o cancelarse la residencia de cualquier persona que tenga un conflicto con la ley penal, aunque éste conlleve una condena insignificante o se trate de un delito considerado menor.

El Decreto N° 70/2017 sustituyó el artículo 29, modificando e incorporando nuevas causales de impedimento de ingreso y permanencia. Entre los cambios efectuados, se eliminó la mención del monto de la pena, y establece como causas impeditivas “Haber sido condenado o estar cumpliendo condena, o tener antecedentes o condena no firme en la República Argentina o en el

exterior, por delitos que merezcan según las leyes argentinas penas privativas de libertad” (ROCA, 2018, p. 257).

Asimismo, establece un procedimiento especial denominado “Procedimiento Sumarísimo” que pretende reducir los plazos para ejecutar las órdenes de expulsión. Este procedimiento prevé que en los casos de personas migrantes con antecedentes penales sobre las que recaiga una orden administrativa de expulsión, el plazo disponible para presentar un recurso que permita discutir dicha medida será de 3 días hábiles (GALOPPO, 2017).⁴

Finalmente, tal como menciona la autora, no puede dejar de mencionarse “independientemente de los efectos concretos que la letra de la ley trae, hay un efecto social que ya se está cumpliendo. Esta reforma fue anunciada con mucho énfasis en los medios de comunicación y por los propios funcionarios del Estado, alimentando la asociación de la migración con la delincuencia y generando así un consenso social para este tipo de medidas” (Galoppo, 2017, p. 150).⁵

De esta forma, el DNU viola el debido proceso y el acceso a la justicia de las personas migrantes al crear un procedimiento de expulsión sumarísimo para determinadas categorías de migrantes; viola el carácter excepcional de la detención por razones migratorias al ampliar los supuestos para el dictado de detenciones preventivas y al ampliar los plazos y condiciones para la detención y criminaliza a las personas migrantes al vincular migración y delito.⁶

En el siguiente apartado analizaremos como esta situación afecta de modo especial al colectivo de origen senegalés que reside en la Argentina y especialmente, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, capital del país.

⁴ Al mismo tiempo, el DNU modificó el sistema de notificaciones administrativas de expulsiones y de rechazo del recurso administrativo. Producto de estos cambios, en los hechos, los migrantes deben concurrir a la DNM para comprobar el estado de su trámite cada dos o tres días, condición de difícil cumplimiento. Además, para acceder a la asistencia jurídica gratuita, el decreto presidencial exige que la persona pida y acredite la falta de medios económicos y la propia autoridad migratoria debe decidir si la habilita o no. La solicitud y la aceptación o negación ocurren dentro de los tres días de plazo que tiene la persona para recurrir de manera administrativa o judicial la decisión de expulsión (CELS, 2017, p. 190).

⁵ Cabe mencionar que el DNU 70/2017 introduce otras modificaciones que afectan de manera negativa los derechos de las personas migrantes en el país pero que exceden los objetivos del presente análisis.

⁶ Para más información ver el documento presentado por diversas organizaciones de la sociedad civil ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, disponible en <https://amnistia.org.ar/wp-content/uploads/delightful-downloads/2019/02/Presentacio%CC%81n-por-severas-regresiones-en-la-poli%CC%81tica-migratoria-argentina.-Febrero-2019.pdf>

Impacto en los migrantes senegaleses residentes en la Argentina

Los migrantes de origen senegalés comenzaron a llegar a la Argentina a mediados de la década de los 90. Si bien no son una población numéricamente relevante⁷, se tornan altamente visibles por encontrarse en las calles de las principales ciudades del país, realizando la venta ambulante, su principal inserción laboral (KLEIDERMACHER, 2013 e 2017).

Con relación a su llegada a la Argentina, se produce generalmente de manera irregular, a través de cruces fronterizos con Brasil o Bolivia. Como fuera mencionado en el apartado anterior, los migrantes senegaleses, como a otros grupos nacionales extra-Mercosur⁸ no han sido considerados en la ley 25.871, por este motivo, el Estado Argentino debió recurrir en dos oportunidades a instancias especiales de regularización.

La primera en el año 2004, cuando se implementó un programa de regularización para ciudadanos extra-Mercosur, que al 30 de junio de 2004 residieran de hecho en el país (Decreto 1169/2004). Este decreto dispuso de un lapso de 6 meses para que aquellas personas migrantes que quedaban fuera de la órbita Mercosur pudieran solicitar la residencia acreditando ausencia de antecedentes penales, prueba de residencia de hecho, pago de la tasa migratoria e inscripción ante la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) en calidad de monotributistas.⁹ Posteriormente, en el año 2013 se puso en marcha el Programa especial de regularización para migrantes de nacionalidad dominicana y senegalesa. En el caso de los senegaleses se orientaba a aquellos

⁷ No hay cifras oficiales acerca de su cuantía. El último censo nacional de población realizado en el año 2010 relevó 459 personas, sin embargo, otras fuentes indirectas nos permiten inferir que la cifra sería mayor. Por caso, el Plan de Regularización Especial para población de origen senegalés del año 2013 ha registrado 2000 trámites, todos ellos de personas ingresadas al país con anterioridad a dicho año y miembros de la comunidad afirman ser entre 4 mil y 5 mil los senegaleses que actualmente residen en la Argentina.

⁸ Con este término se hace referencia a nacionales de países que no son miembros ni asociados del MERCOSUR, y que, de acuerdo con el informe de OIM (2017), atraviesan situaciones particulares que complejizan el proceso de su inclusión en el país. Tales situaciones vienen dadas primeramente por una diferenciación en el tratamiento administrativo para su regularización migratoria, pero también, por la marcada distancia lingüística y sociocultural respecto de la sociedad de acogida, sobre todo si se compara su situación con la de aquellas personas migrantes provenientes de países de la región.

⁹ El Monotributo es un régimen tributario integrado que consiste en el pago de una cuota fija mensual destinada a concentrar en un único tributo las obligaciones impositivas (Impuesto a las Ganancias e Impuesto al Valor Agregado (IVA) y el componente previsional (aportes jubilatorios y obra social).

que residieran en el país con anterioridad al 1º de julio de 2012 (Disp. 001/2013). Este proceso también se encontraba asociado a la inscripción en AFIP y pago de monotributo. Por las razones expuestas, no todas las peticiones lograron concretarse o finalizar el proceso.¹⁰

Dicho programa solo estuvo vigente entre enero y julio de 2013, razón por la cual aquellos que ingresaron al país con posterioridad a dicha fecha tampoco lograron regularizar su situación migratoria, y continuaron utilizando la estrategia de solicitud de refugio ante la CONARE (Comisión Nacional para los Refugiados). Si bien la misma suele ser denegada luego de un tiempo, la solicitud les permite contar con una residencia precaria, conocida coloquialmente como “la precaria” que deben renovar cada 90 días y acceder de esta forma a algún tipo de documentación que acredite su identidad y residencia en la Argentina y que les permite, entre otras cosas, entrar y salir del país.¹¹

Otro problema que plantea la Ley Nº 25.871 para la población de origen senegalés es que no logran regularizar su situación a través de ninguna de las categorías que la ley plantea para otorgar residencias temporarias para ciudadanos extra-Mercosur. Las más usuales son las de trabajador migrante y estudiante. Sin embargo, la Dirección Nacional de Migraciones sólo reconoce la figura de trabajo formal y registrado, mientras en el colectivo senegalés es la inserción laboral mayoritaria la venta ambulante en el comercio informal, y por lo tanto no son reconocidos en la categoría de trabajadores. Asimismo, para ser reconocidos en la misma, el empleador debe registrarse en el RENURE (Registro Nacional único de requirentes extranjeros) lo cual conlleva un engorroso trámite que no muchos desean realizar.¹²

¹⁰ Para más información remitimos al trabajo de Zubrzycki, Bernarda (2018). “Migración no autorizada y procesos de regularización en Argentina: el caso senegalés”. **Revista del CESLA**, 22, 367-382.

¹¹ La información acerca de la estrategia de solicitud de refugio se transmite a partir de las redes de la comunidad. Su origen fue el conflicto de la región de la Casamance, en el sur de Senegal, se trata de un conflicto librado entre el gobierno de Senegal y el Movimiento de Fuerzas Democráticas de Casamance (MFDC) que tuvo su inicio en el año 1982, cuando el nuevo gobierno del país se negó a darle un estatuto de autonomía a Casamance, lo que motivó una corriente independentista que derivó en un conflicto armado. Desde entonces se ha mantenido constante una guerra de baja intensidad con varios acuerdos de alto al fuego que no fueron respetados, pero que al día de hoy parece estar en una situación controlada.

¹² Para mayor detalle ver Kleidermacher, Gisele (en prensa) Aportes para el análisis de la migración senegalesa hacia Argentina y Brasil. Nuevas rutas en el marco de la economía global. In: TEDESCO, J. C. (Org.). *Imigração senegalesa: múltiplas dimensões*. Porto Alegre: Editora EST, 2019 (no prelo).

A ello debe adicionarse que muchos ya cuentan con la falta administrativa de haber ingresado por un paso fronterizo no habilitado que hace más complejo el proceso de regularización. Cabe destacar que esta falta se produce por la ausencia de representación diplomática entre ambos países donde solicitar el requerido visado de ingreso.¹³

En este contexto de gran vulnerabilidad de la población de origen senegalés en la Argentina, la sanción del DNU aumentó notoriamente su situación de fragilidad. Como fuera dicho, el decreto habilitó un procedimiento de detención y deportación exprés de los extranjeros sometidos a cualquier tipo de proceso judicial que tenga como consecuencia posible una pena privativa de libertad, y también de quienes hayan cometido faltas administrativas en el trámite migratorio, como, por ejemplo, no haber acreditado el ingreso al país por un lugar habilitado.

Ambas situaciones afectan al colectivo, especialmente, a partir del cambio en la gestión del espacio urbano. La ocupación del espacio y por lo tanto la venta ambulante en las calles se encuentran reguladas en la capital del país por el Código Contravencional de la Ciudad de Buenos Aires. El código sufrió varias modificaciones, en materia de venta ambulante, en la reforma del año a de 2011 eliminó la salvedad del artículo que permitía la venta cuando fuera “para mera subsistencia”, mientras que en la reforma realizada en diciembre de 2018 se sanciona la venta ambulante bajo la figura de utilización indebida del espacio público para actividades lucrativas.¹⁴

La norma presenta diversas interpretaciones y tradicionalmente la policía realizaba una lectura discrecional de la misma (PITA, 2017), solicitando dinero

¹³ Como resultado de la aguda crisis económica que afectó a Argentina, en el año 2002 se decidió cerrar las embajadas que la Argentina tenía en diversos países del África Subsahariana, entre ellas la de Senegal, finalizando la representación diplomática entre ambos países.

¹⁴ Artículo 88 - Usar indebidamente el espacio público. Quien realiza actividades lucrativas no autorizadas en el espacio público es sancionado/a con multa de quinientos (\$ 500) a mil (\$ 1.000) pesos. Quien organiza actividades lucrativas no autorizadas en el espacio público, en volúmenes y modalidades similares a las del comercio establecido, es sancionado/a con multa de diez mil (\$ 10.000) a sesenta mil (\$ 60.000) pesos. No constituye contravención la venta ambulatoria en la vía pública o en transportes públicos de baratijas o artículos similares, artesanías y, en general, la venta que no implique una competencia desleal efectiva para con el comercio establecido, ni la actividad de los artistas callejeros en la medida que no exijan contraprestación pecuniaria. LEY Nº 1.472 - CODIGO CONTRAVENCIONAL DE LA CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES
07/01/2019 https://www.buenosaires.gob.ar/areas/seguridad_justicia/justicia_trabajo/contravencional/completo.php

a los vendedores ambulantes para permitirles permanecer y ofrecer sus productos. Tras los cambios de gobierno, la policía ha comenzado a decomisar la mercadería de forma más violenta, y ante el rechazo de los migrantes senegaleses a entregar la única mercadería que poseen para subsistir y en muchos casos debido a la falta de entendimiento de las órdenes (debemos recordar que en Senegal el 90% de la población habla Wolof y en algunos casos francés, que ha sido el idioma de la colonia hasta su independencia en 1960) son llevados detenidos a la comisaría y se labran actas por “resistencia a la autoridad” o bien por “Ley de Marcas” debido a la comercialización de productos de marcas adulteradas (generalmente deportivos).

Esta apertura de procesos judiciales complica seriamente las posibilidades de regularización migratoria e incluso los ubica en peligro de ser expulsados debido a los cambios en la legislación migratoria impuestos por el Decreto de Necesidad y Urgencia anteriormente observados.¹⁵

El decreto, además, limitó las vías de documentación alternativas que utilizaban quienes no podían resolver su situación migratoria en forma permanente, entre ellas, el certificado de residencia precaria. (CELS, 2017). La reforma habilitó el despliegue de una herramienta de control social con consecuencias en los trámites de regularización de las personas migrantes, en particular de quienes tienen menos recursos. Por ejemplo, un migrante – tenga residencia regular o no – que subsiste de la venta callejera puede ser denunciado penalmente por su actividad económica o por resistir un desalojo en la vía pública. Los jueces y fiscales ahora tienen la obligación de notificar a la Dirección Nacional de Migraciones (DNM) la existencia de causas judiciales que involucran a migrantes. Este aviso desata el inicio del trámite de expulsión de manera inmediata o la revisión de la residencia ya otorgada, sin importar si el o la migrante tiene familia, lazos sociales, arraigo o un plan de vida en la Argentina (CELS, 2017, p. 182).

De esta forma, a la situación ya vulnerable de los migrantes senegaleses en la Argentina, se adicionan nuevos factores que generan un gran temor en la vida cotidiana de esta población. En diversas entrevistas han relatado

¹⁵ Estos hechos han sido observados y reprobados por el Grupo de Trabajo de Expertos ya que de las Naciones Unidas sobre Afrodescendientes, al finalizar su visita oficial a la Argentina en la Declaración a los medios, realizada el 18 de marzo de 2019. Ver <https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24350&LangID=S>

situaciones donde son detenidos por la policía y donde la apertura de causas judiciales los torna pasibles de ser expulsados. Se trata entonces de una avanzada en el quebrantamiento de los derechos con impactos concretos en el día a día, imposibilitando su circulación por las calles de la ciudad y la realización de su actividad laboral que es la fuente de ingresos de ellos y de sus familias en Senegal.

La Ley de Migración y las dificultades en la reglamentación de la población senegalesa en Brasil

La Ley de Migración brasileña Nº 13.445 entra en vigor el 24 de mayo de 2017 rompiendo con el carácter de seguridad y de criminalización de la inmigración previsto anteriormente en el Estatuto del Extranjero, Ley Nº 6815/1980, tal lo ocurrido en Argentina. Dicha ley, fue elogiada en el ámbito internacional por su carácter humanitario, por estar alineada, en su proyecto original, con los principales documentos internacionales de derechos humanos, tales como la Declaración Universal de los Derechos Humanos en la esfera universal, y con la Convención Americana de los Derechos Humanos, en el ámbito regional. El texto de la ley también incluye las disposiciones contenidas en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954 y el Estatuto de Roma instituido por el Tribunal Penal Internacional. No obstante, en la práctica hay una serie de elementos que necesitan ser esclarecidos para evitar imaginar que la antigua ley, elogiada y entendida como un avance, resolvió todos los problemas de los inmigrantes.

Del proceso de elaboración y características de la Ley de Migración de Brasil (Ley Nº 13.445/17)

La propuesta de una nueva ley para tratar las condiciones jurídicas del extranjero en Brasil inicia en 2014 con la 1º Conferencia Nacional para Migraciones y Refugio (Comigrar), organizada por el Ministerio de Justicia. La agenda ofrecida por Comigrar buscó abandonar la idea pautada en relación a la seguridad del Estado, fundamento de Ley Nº 6.815/80, conocida como Estatuto

del Extranjero, para proyectar un nuevo marco de regulación de la política migratoria en Brasil (REDIN, 2015, p. 123 e 130).

En este contexto, durante 2013 el Ministerio de Justicia por medio de la Ordenanza Nº 2.162/2013, nombra una comisión de especialistas para desarrollar el texto legal en sustitución del Proyecto de Ley Nº 5.655/09, propuesto también por el Ejecutivo, que disponía sobre el ingreso, permanencia y salida de extranjeros en el territorio nacional, el instituto de naturalización, las medidas compulsivas, la transformación del Consejo Nacional de Inmigración en Consejo Nacional de Migración, la definición de las infracciones y de otras providencias, llamada a su vez, Ley del Extranjero (CÁMARA DE DIPUTADOS, 2019).

El 4 de agosto de 2015 el senador Aloysio Nunes Ferreira, del Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB/SP), presentó el proyecto de Ley Nº 2516/2015 (PL 2516/2015) que instituyera luego de su aprobación en dos casas legislativas (Cámara de Diputados Federal y Senado Federal), y la Ley de Migración Nº 13.445 de 24 de mayo de 2017.

La Propuesta de Ley de Migración constituye una innovación al considerar todas las categorías de inmigrantes (tanto inmigrante como emigrante) y principalmente traer un carácter humanitario en pro de los derechos humanos y las garantías fundamentales. Posee 125 artículos, se vincula y reconoce documentos internacionales relativos al tema, tales como la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, el Estatuto del Tribunal Penal Internacional y la Convención sobre el Estatuto de Apátridas de 1954.

La sección II de la Ley de Migración incluye “Principios y Garantías”; en su artículo 3 determina los principios y directrices que debe regir la política migratoria brasileña, contenidos en 22 incisos. Entre ellos destaca: la universalidad, indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos, repudio y prevención respecto a la xenofobia, al racismo y cualquier forma de discriminación; la no criminalización de la migración; la acogida humanitaria¹⁶ (BRASIL, 2019).

¹⁶ Art. 3º La política migratória brasileña se rige por los siguientes principios e directrices: I- universalidad, indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos; II- repudio y prevención respecto a la xenofobia, al racismo y cualquier forma de discriminación; III- no

Del mismo modo, compone esta sección el artículo 4, que garantiza al migrante, “en el territorio nacional, en condición de igualdad con los nacionales, la inviolabilidad del derecho a la vida, a la libertad, a la igualdad, a la seguridad y a la propiedad, tal como son asegurados (...)” una serie de derechos dispuestos en 16 incisos, de los que destaca los siguientes: derecho a libertades civiles, sociales, culturales y económicas; el derecho a la libertad de circulación en territorio nacional; derecho de reunión para fines pacíficos; el derecho directo de asociación, inclusive sindical para fines lícitos; el derecho a la educación pública; derecho a la salud y asistencia social, derecho a la apertura de cuenta bancaria, derecho de salir, de permanecer y de reingresar, de prorrogación de estadía o de transformación de visa en autorización de residencia, entre otros (BRASIL, 2019).¹⁷

De acuerdo con André de Carvalho Ramos, la ley también innovó en cuanto a la prohibición de impedimento al ingreso, es decir, se asegura que “nadie será impedido de ingresar al país por motivo de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a grupo social u opinión política, realizando la responsabilidad de las personas pertinentes, respecto a la práctica de actos arbitrarios en la zona primaria de frontera (RAMOS, 2019). La Ley de Migración también establece nuevos tipos de visas en relación al antiguo Estatuto del Extranjero. Son posibles de concesión las visas de visita, temporal, oficial, diplomática y cortesía. La visa de permanencia fue extinta y la nueva ley

criminalización de la migración; IV- no discriminación en razón de los criterios o procedimientos por los cuales la persona fue admitida en territorio nacional; V- promoción de entrada regular y de regularización de documentos. (...) (Brasil, 2019) (T.A)

¹⁷ Art. 4º Para el migrante está garantizado en el territorio nacional, en condición de igualdad con los nacionales, la inviolabilidad del derecho a la vida, la libertad, la igualdad, la seguridad y la propiedad, así como están asegurados: I – derechos y libertades civiles, sociales, culturales y económicas; II – derecho a la libertad de circulación en territorio nacional; III – derecho a la reunificación familiar del migrante con su cónyuge o compañero y sus hijos, familiares y dependientes; IV - medidas de protección a víctimas y testigos de crímenes y de violaciones de derechos; V - derecho de transferir recursos producto de su renta y economías personales a otro país, observada la legislación pertinente; VI - derecho de reunión para fines pacíficos; VII - derecho de asociación, inclusive sindical, para fines lícitos; VIII - acceso a servicios públicos de salud y de asistencia social y a la seguridad social, en los términos de la ley, sin discriminación en razón de nacionalidad y de condición migratoria; IX - amplio acceso a la justicia y asistencia jurídica integral gratuita a los que comprueben insuficiencia de recursos; X - derecho a la educación pública, prohibición de discriminación en razón de nacionalidad y condición migratoria; XI - garantía de cumplimiento de obligaciones legales y contractuales trabajadoras y de aplicación de las normas de protección al trabajador, sin discriminación en razón de nacionalidad y condición migratoria [...] (Brasil, 2019). (T.A)

prevé la posibilidad de la denominada “autorización de residencia”¹⁸ (BRASIL, 2019a).

Sin embargo, más allá de que la Ley Nº 13.445/17 haya innovado en una serie de cuestiones; cantidades de determinaciones, plazos y procedimientos quedaron pendientes para la regulación posterior. De este modo, el Decreto Nº 9.199/17 que reglamenta dicha ley con el objetivo de sanar esas omisiones, es publicado en el Diario Oficial de la Unión el 29 de noviembre de 2017 trayendo consigo una cantidad de retrocesos. El Decreto Nº 9.199/17 está compuesto por 319 artículos, o sea, casi el doble de lo contenido en el Proyecto de Ley de Migraciones, demostrando asimismo ser completamente ajeno al debate que acompañó el proceso de elaboración de la ley que se dio principalmente en los últimos 10 años (RAMOS et al, 2019). En este sentido, la comisión de especialistas afirmó que “no es exagerado decir que él desvirtua el espíritu de la nueva ley”. De esta forma la comisión entendía que el Decreto representaba una amenaza grave “(...) las conquistas históricas, tanto en lo que se refiere a los derechos de los migrantes como en lo que abarca la capacidad del Estado brasileño de formular políticas adecuadas en relación a esta materia de creciente relevancia” (RAMOS et al, 2019, p. 43).

Partiendo de lo antes expuesto, a continuación analizaremos algunas de las trabas encontradas para la regularización de documentos de los migrantes de origen senegalés, basándonos en relatos de la población senegalesa en Brasil, principalmente en el estado de Río Grande del Sur.

De las dificultades encontradas por los inmigrantes senegaleses frente a la Ley de Migración y el Decreto Nº 9.199/17

Entre los retrocesos, incluido el Decreto Nº 9.199/17, están principalmente los dispositivos que dificultan la entrada al país para los inmigrantes con bajo poder económico que dejaron su tierra en búsqueda de empleo y sobre todo con el objetivo de enviar divisas para los familiares que allá quedaron. Por ejemplo, la nueva ley (en vigor) determina, yendo en contra de lo establecido en el proyecto original, que para la concesión de visa temporal de trabajo el extranjero deberá presentar “oferta de trabajo formalizada por una

¹⁸ Artículo 30 de la Ley Nº 13.445/2017 (BRASIL, 2019).

persona jurídica en actividad dentro del país” (Art. 14, párrafo 5) ¹⁹ El Decreto determina que la oferta de trabajo esté fundamentada en un contrato individual de trabajo o contrato de prestación de servicios (Art.38, párrafo 1, inciso 1) ²⁰ De acuerdo con la comisión de especialistas “(...) un contrato no constituye una oferta y si la consumación de una relación de trabajo o de prestación de servicios, lo que por cierto, dificultará sobremanera la obtención de tal visa por parte de los migrantes” (Ramos et al. 2019). La referida Comisión asevera que

Aún más grave es admitir que las visas temporales para investigación, educación o extensión académica; para trabajo; para realización de inversiones o actividad con relevancia económica, social, científica, tecnológica o cultural; y para actividades artísticas o deportivas con contrato por plazo determinado (artículos 34, § 6º; 38, § 9º; 42, § 3º e § 4º; 43, § 3º e § 4º; e 46, § 5º del Decreto en cuestión) dependan de lo referido por el Ministerio del Trabajo, de autorización de residencia previa a la emisión de tales visas temporales. Bien, la autorización de residencia no puede ser condicionante de la emisión de la visa. Tampoco existe base legal para que el Ministerio del Trabajo esté dotado de la competencia de “seleccionar” migrantes para el ingreso regular en el territorio nacional, lo que representaría un retroceso, no solo en dirección al régimen militar (1964-1985) sino al propio Estado Nuevo (RAMOS et al. 2019, p. 56). (T.A)

Más allá de estar en contra de los avances de la Ley de Migración, el Decreto también fue omiso al no tratar plazos importantes como el relacionado con la visa temporal y la autorización de residencia relativos a la acogida humanitaria, ya que espera por un acto conjunto de los Ministerios de Relaciones Exteriores, Justicia y Seguridad Pública y del Trabajo. Dichas determinaciones están sucediendo vía Ordenanzas Interministeriales²¹,

¹⁹ Art. 14. La visa temporal podrá ser concedida al inmigrante que venga a Brasil con la intención de establecer residencia por tiempo determinado y que se encuadre en por lo menos una de las siguientes hipótesis:[...] § 5º Observadas las hipótesis previstas en el reglamento, la visa temporal para trabajo podrá ser concedida al inmigrante que venga a ejercer actividad laboral, con o sin vínculo de empleo en Brasil, desde que compruebe oferta de trabajo formalizada por persona jurídica en actividad en el país, no siendo posible dispensar esta exigencia si el inmigrante comprobare diplomas en curso de educación superior o equivalente. (Brasil, 2019). (T.A)

²⁰ Art. 38. La visa temporal para trabajo podrá ser concedida al inmigrante que venga a ejercer actividad laboral con o sin vínculo de empleo en el país. § 1º La visa temporal para trabajo con vínculo de empleo será concedida por medio de la comprobación de oferta de trabajo en el país, siendo observado lo siguiente: I - la oferta de trabajo está caracterizada por medio de contrato individual de trabajo o contrato de prestación de servicios; [...]. (BRASIL, DECRETO 9.199/17, 2019). (T.A)

²¹ Ordenanza Interministerial Nº 10 Dispone sobre la concesión de la visa temporal y de la autorización de residencia para fines de acogida humanitaria para ciudadanos haitianos e apátridas residentes en la República de Haití. (Brasil, Prensa Nacional, 2019); Ordenanza Interministerial Nº 12 Dispone sobre la visa temporal y sobre la autorización de residencia para reunificación familiar. (Brasil, Prensa Nacional, 2019b); Ordenanza Interministerial Nº 18

envolviendo los ministerios referidos, trayendo así una cierta seguridad jurídica, pues son más pasibles de alteración en cualquier momento, en comparación a una ley o decreto que requieren de una formalidad mayor.

La autorización de residencia es un elemento central para los senegaleses poder conseguir la visa de permanencia, es la posibilidad de quedarse definitivamente en Brasil; con el Decreto ésta se convirtió en la única alternativa de permanencia para los inmigrantes que ingresaron en el país como solicitantes en condición de refugiados, pero tal condición, luego de ser analizada por el Comité Nacional para Refugiados (CONARE) fue negada con veto de la Presidencia de la República. Ese es el caso de los inmigrantes económicos, que ingresan a través de rutas alternativas conducidos muchas veces por “coyotes” y al dirigirse al puesto de la Policía Federal les es solicitada la condición de refugiado. La mayoría de esos inmigrantes son originarios de países como Senegal, Angola, Guinea-Bissau y Bangladesh (Idoeta, 2019). CONARE, al analizar las solicitudes de dichos países no los considera dentro de los requisitos expuestos en la Ley Nº 9.474/97, en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 ni en el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967. Con el protocolo de solicitudes de refugio conforme a lo previsto en la Ley Nº 9.474/97, tienen permiso de quedarse en el país, solicitar la Libreta de Trabajo y Previdência Social (CTPS), lo que les da posibilidades de ejercer una actividad remunerada mientras la decisión respecto al reconocimiento de condición de refugiado sea publicada por CONARE.

Considerando que CONARE en junio de 2018 se encontraba con aproximadamente 86 mil procesos en calidad de tramitación, dichos inmigrantes llegan a permanecer en condición de protocolo muchas veces por cuatro, cinco o seis años (BRASIL, JUSTIÇA, 2019). La mayoría de los senegaleses que residen en Brasil y específicamente en el estado de Río Grande del Sur –espacio de nuestra investigación- se encuentran en esta situación, ya que muchos llegaron antes de la entrada en vigor de la Ley de Migración y habían solicitado el protocolo para el reconocimiento de condición de refugiados. Cabe destacar que cuando el reconocimiento del refugio es negado por CONARE, dichos inmigrantes económicos deben buscar, con base en la

Dispone sobre los procedimientos para emisión de Libreta de Trabajo y Previdência Social (CTPS) para inmigrantes (BRASIL, PRENSA NACIONAL, 2019c). (T.A)

autorización, su residencia, como una alternativa para poder permanecer en el país, a partir de lo cual inicia otro ciclo de dificultades a ser enfrentadas por los inmigrantes para cumplir lo previsto en la Ley de Migración y más aún en el decreto que la reglamenta.

En relato presentado por el Sr. Aliou Thiam, presidente de la Asociación de Senegaleses de Passo Fundo, ciudad ubicada al norte del estado Río Grande del Sur, en evento promovido por el II Forum de Movilidad Humana²² realizado en diciembre de 2018, expresó que la principal dificultad para los senegaleses que requieren autorización de residencia, descansa en los requisitos previstos en el artículo 129²³ del Decreto, que determina la presentación del certificado de no antecedentes penales emitido por las autoridades competentes donde había residido en los últimos cinco años. ¿Cuál es la real importancia de este documento cuando el inmigrante la mayoría de las veces está residiendo en Brasil desde hace tres o cuatro años sin ningún problema policial? Tratándose de forma especial a los senegaleses, el esfuerzo para conseguir el certificado de no antecedentes penales es de gran peso.

Según Thiam el costo para el requerimiento de autorización de residencia “es muy alto”²⁴ y además cabe la posibilidad de que sea negado considerando que el certificado de no antecedentes penales tarda en llegar a Brasil y éste tiene un plazo de validez de nueve meses: “Este certificado debe ser traducido por traductor juramentado y en el caso de los senegaleses de Passo Fundo, el traductor más cercano vive en la ciudad de Erechim, situada a 65 km. de distancia”²⁵. A esto hay que agregar que existe una cierta apatía de algunas

²² El Forum de Movilidad Humana está compuesto por representantes de la sociedad civil y busca, entre otras acciones, auxiliar a los inmigrantes en sus múltiples demandas, particularmente aquellas de orden jurídica y de regularización de su situación en el país. Este fue el segundo evento organizado por el Forum con el objetivo de escuchar las demandas de los inmigrantes de la ciudad de Passo Fundo y de la región norte de Rio Grande del Sur.

²³ Art. 129. Para instruir la solicitud de autorización de residencia, el inmigrante deberá presentar, sin omisión de otros documentos requeridos en acto del Ministro de Estado competente como recibido de la solicitud: [...] V- certificado de antecedentes penales o documento equivalente emitido por la autoridad judicial competente de donde haya residido en los últimos cinco años; e VI - declaración, bajo pena de ley, de ausencia de antecedentes penales en cualquier país, en los cinco años anteriores a la fecha de la solicitud de autorización de residencia. (BRASIL, DECRETO 9.199/17, 2019). (T.A.).

²⁴ Para el requerimiento de la autorización de residencia el costo es de R\$ 168,13, más el valor del envío del certificado desde Senegal para Brasil a lo que hay que añadir R\$ 500,00, correspondiente a la traducción exigida.

²⁵ Senegal no firmó la Convención Relativa a la Supresión de Exigencia de Legalización de los Actos Públicos Extranjeros, conocida también como “Convención de la Apostilla de La Haya”, lo que facilitaría la autenticación del documento.

autoridades que reciben dicho certificado, quienes no dan la importancia debida al esfuerzo que los inmigrantes hacen para cumplir con los requisitos exigidos por la ley y su decreto. De modo que, según entrevistas con representantes de los senegaleses

“hay una inmensa dificultad, nadie hasta ahora aquí en este municipio consiguió; en Senegal las instituciones no envían en un tiempo hábil, en el consulado brasileño cobran muy caro; los inmigrantes envían, esperan, esperan y nada; los documentos no llegan, van con eso habiendo perdido tiempo de validez y tienen que comenzar todo de nuevo (...) El grupo queda preocupado, sin saber qué hacer porque pueden ser expulsados por no tener ninguna documentación (...) “Se va mucha gente de aquí porque no consigue documentación (...) Brasil es bueno, aquí la gente nos acoge, pero va pasando el tiempo y la reglamentación no se evidencia y tenemos que irnos o vamos a ser expulsados. Parece que esa es la idea del gobierno, sacar a los que están y poner dificultades para los que quieren venir” (Entrevista directa con representante de los senegaleses, abril de 2019).

Una de las garantías previstas en los artículos 3 y 4 de la Ley de Migración es el derecho a la reunificación familiar del migrante, bien con su conyuge o compañero y sus hijos, otros familiares y dependientes. Es decir, la ley garantiza la posibilidad del extranjero de traer a su familia a residir en Brasil con el requerimiento de una autorización de residencia prevista en el artículo 30 de dicha ley.²⁶ Además, la Ordenanza Interministerial Nº 12²⁷ coloca como requisito para la reunificación familiar la presentación de certificación de no antecedentes penales o su documento equivalente, de donde haya residido en los últimos cinco años, así como una declaración de solicitud de autorización de residencia, de manera que las trabas para requerir la autorización de residencia son las mismas que hemos referido (BRASIL, 2019b). A parte de dichos aspectos está presente en el Decreto un concepto de familia bastante restringido basado en la óptica occidental-cristiana que envuelve la perspectiva de la unión estable, comprobación de parentesco, descendencia y sus grados específicos, no tomando en cuenta la familia extendida y demás dimensiones culturales de grupos inmigrantes, entre los cuales se encuentran los senegaleses, quienes

²⁶ Art. 30. La residencia podrá ser autorizada mediante registro, al inmigrante, al residente de país fronterizo o al visitante que se encuadre en alguna de las siguientes hipótesis: I - la residencia tenga como finalidad: i) reunião familiar; (T.A)

²⁷ Art. 7º. VI e VII.

basan sus relaciones familiares en otras referencias, hecho que impide cualquier posibilidad de reagrupación familiar.

Otra dificultad encontrada por los inmigrantes está en los requisitos exigidos para adquirir la nacionalidad brasileña por medio de la nacionalización. El artículo 69 de la Ley de Migración prevé que para conceder la nacionalización el extranjero deberá contar con capacidad civil de acuerdo a la ley brasileña: saber comunicarse en lengua portuguesa, consideradas las condiciones de quien opta a la nacionalización, no poseer alguna condena penal o estar en rehabilitación (BRASIL, 2019a). Sin embargo, el Decreto Nº 9.199/17 dispone en su artículo 222 que la capacidad de comunicarse en lengua portuguesa de quien opte por la nacionalización, será reglamentada por acto del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública (BRASIL, 2019b), de manera que nuevamente estamos delante de una inseguridad jurídica presente en dos instrumentos. Así cabe en la Ordenanza Interministerial Nº 16, del 3 de octubre de 2018, determinar la forma de comprobar tal capacidad de comunicación en lengua portuguesa. Y ahí está la principal dificultad. El artículo 5 determina que la comprobación deberá ser realizada por medio de la presentación de uno de los siguientes documentos:

I - certificado de:

- a) competencia en lengua portuguesa para extranjeros, obtenido por medio del examen Celpe-Bras, realizado por el Instituto Nacional de Estudios e Investigaciones Educativas Anísio Teixeira – INEP;
- b) conclusión de curso de educación superior o postgrado, realizado en alguna institución educativa brasileña, debidamente registrada en el Ministerio de Educación;
- c) aprobación del examen de la Orden de Abogados de Brasil – OAB, aplicado por las unidades seccionales de la Orden de Abogados de Brasil;
- d) conclusión de curso de idioma portugués dirigido a inmigrantes, realizado en alguna institución de educación superior reconocida por el Ministerio de Educación; o e) aprobación por sistema de evaluación de la capacidad de comunicación en lengua portuguesa, aplicado por alguna institución de educación superior reconocida por el Ministerio de Educación en la que sea ofrecido curso del idioma mencionado en la letra d ; (BRASIL, 2019d).

La mayoría de los inmigrantes senegaleses que entrevistamos puede acceder tan solo a la primera opción: presentar el examen Celpe-Bras. El obstáculo de dicho requisito, sin embargo, es que solamente ocurre dos veces al año y es realizado en pocas ciudades de Brasil, a lo que hay que agregar otro

problema como es el desembolso por gastos de viaje, días de trabajo perdidos, entre otros. De esta forma, ¿qué se podría esperar de un gobierno que aprobó y promulgó la Ley de Migraciones con todas sus innovaciones y principios? En realidad, debería ser un decreto de acuerdo con la ley y no *contra legem*. Más allá del decreto estar en contra del espíritu de la ley, fue omitido en los principales procedimientos que interesan a los inmigrantes, la autorización de residencia, dejando para ser regulada por otras ordenanzas interministeriales y de ese modo, traer mayor inseguridad jurídica a la ley.

Otra gran preocupación particularmente para los senegaleses, es lo relativo al comercio de calle, comercio informal o buhonería. Como ya hemos visto en Argentina dicha situación es intensa sobre todo en Buenos Aires y otras grandes ciudades. En Rio Grande del Sur, predominantemente en Porto Alegre, Caxias do Sul y Passo Fundo, esa realidad se pone de manifiesto con mayor intensidad, estando también envuelta en una serie de complejidades y conflictos. Dicha práctica identifica a los senegaleses; ellos son vistos como “comerciantes de calle” (“*comerciantes de rua*”), tal como ellos mismos se autodenominan. Cantidad de ellos son detenidos en razón de la ilegalidad de dicha práctica mercantil de calle, algunos sufren procesos judiciales, lo que preocupa bastante a la representación de los referidos inmigrantes, ya que por ese motivo muchos de ellos no van a poder conseguir regular su situación, sobre todo en lo que concierne al certificado de residencia, pudiendo incluso ser expulsados del país. Las exigencias del decreto presidencial impiden cualquier tipo de regulación y/o renovación de visa de permanencia a quien posea algún tipo de proceso judicial. Esto produce controles y reglamentos sociales, a parte de impedir a los senegaleses concretamente, el desarrollo de aptitudes estratégicas mercantiles.

La nueva legislación brasileña, así como la argentina, no obstante, abarca protección a los derechos, manteniendo en la esfera pública la determinación de los criterios y definiciones para la permanencia de los inmigrantes en su territorio. Las lógicas de intereses nacionales están sobrepuestas a las de protección del humano. Normativas administrativas, como hemos visto, en ambos países dificultan la obtención de documentación, apostillas, certificados, traducciones juramentadas, idas y venidas de las sedes de la Policía Federal, pagos de impuestos, citas, cancelaciones de otros pedidos (en el caso de refugio)

para ser contemplado en el de residencia por trabajo, comprobación de vínculo formal de trabajo (hecho complicado para los que no lo poseen, para los que actúan en la informalidad y para los buhoneros), visitas a las embajadas y consulados, pagos y autorizaciones para que terceros lleven a cabo las diligencias en Senegal, etc., todo para intentar tornar viable la autorización de residencia antes de que expire la visa temporal hasta entonces existente. De ya estar vencida, en el caso brasileño hay un plazo de sesenta días para intentar regular la situación por la vía de autorización de residencia, tiempo éste que, según los representantes de los senegaleses en Brasil entrevistados, resulta insuficiente, pues en él se “no consigue juntar y recibir toda la documentación, a parte de que se necesita mucho dinero y cantidad de ellos no disponen”. (Entrevista directa con representante del grupo de senegaleses, abril de 2019).

Bajo la imposibilidad de conseguir todo este entremado de exigencias, los inmigrantes quedan al margen de la ley, ampliando los caminos a la deportación. El entrevistado insiste en el problema de la exigencia del vínculo formal de trabajo por ser muchas veces una debilidad de los inmigrantes, pues actúan en sectores empresariales, pero sin vínculo. “La legislación exige una cosa y la práctica de trabajo de muchos empresarios los deja sin posibilidad de seguir trabajando ni siquiera en el mismo país. Hay mucha gente yéndose del país por causa de eso” (Idem). La legislación estipula una condición ideal que, en la práctica, existe parcialmente. “Si el inmigrante exige libreta sellada corre el riesgo de ser detenido y entonces queda en peor condición porque se queda sin empleo”. (Idem).

Algunas consideraciones finales

Hemos visto, de manera sintética, algunos aspectos de las legislaciones sobre inmigración de Brasil y Argentina. Percibimos que fueron motivadas y llevadas a cabo recientemente tomando en cuenta la realidad migratoria de los nuevos flujos migratorios y como un intento de protección, ya que el *status* de refugio estaba promoviendo inseguridad jurídica y ciudadana a los propios inmigrantes, inestabilidad institucional, falta de vinculación entre las demandas de los inmigrantes y los dispositivos presentes en las legislaciones anteriores.

La inmigración para ambos países, es fruto de un contexto más amplio de nuevos flujos del mundo, nuevas características de países en desarrollo, nuevos caminos, legislaciones, informaciones que circulan por el mundo global, de restricciones en las propias legislaciones de países de gran presencia inmigratoria. Brasil y Argentina tienen historias comunes en lo relativo a los procesos de inmigración, flujos de salida de sus migrantes para lugares con dicha tradición, tal el caso de Europa y Estados Unidos; así como de los elementos causales que han venido permitiendo el ingreso de nuevos inmigrantes al interior de sus territorios. El caso de los senegaleses revela esto.

La inmigración senegalesa en ambos países impactó en la última década por múltiples razones, entre ellas el hecho de constituir una realidad migratoria esencialmente laboral, pero legitimada por el argumento del refugio sin base legal, no reconocido por las instancias estatales, tanto del lugar de origen como de destino. A ello debe adicionarse las propias dinámicas internas en los países receptores que ya estaban desarrollando conflictos y dificultades de gerencia pública, principalmente en el ámbito del trabajo informal en el centro de ciudades grandes en razón, también, de la fluidez y movilidad que dicho grupo social produce y expresa entre los diversos países de América del Sur, y con mayor intensidad Brasil y Argentina.

De este modo, nuevas configuraciones jurídicas y políticas implementadas en estos dos países, ha modificado los procesos, exigiendo dispositivos comprobados y costos financieros que pretenden dificultar la presencia de los inmigrantes que ya están, y de una forma indirecta desmotivando a los que pretenden establecerse en alguno de estos dos países. Como vimos, tanto para un caso como para el otro, hay una gran necesidad de obtener informaciones provenientes del país de origen de los inmigrantes: presentación de no antecedentes penales, y una serie exigencias que por la falta de operatividad en tiempo hábil, a parte del elevado costo, hacen inviables las posibilidades de efectivizar las demandas, dejando a los inmigrantes en una situación complicada, insegura en términos jurídicos.

Hay criterios restrictivos en ambos países y una clara intención en sus leyes de criminalización del inmigrante y vulneración de sus derechos, a lo que habría que agregar la centralización del Estado en las definiciones de acciones que tienen como objetivo los reglamentos sociales (MARTINE, 2005).

Con todo este proceso, países como Brasil y Argentina, con flujos migratorios muy menores a los recibidos por Europa, Estados Unidos o Asia, han estalecido legislaciones muy semejantes para abarcar problemas y situaciones incomparables en contextos políticos que se hermanan en términos de filosofía de gobierno. Dichas semejanzas se revelan en la restricción y retirada de derechos, en la criminalización de la inmigración y en la estigmatización del inmigrante, la dificultad de comprender el mundo global más allá de una dinámica mercantilista y financiera. Ellas expresan el fuerte poder del Estado-Nación en la determinación y valorización de las fronteras nacionales, paradójicamente bajo la falacia de la filosofía neoliberal y la contracorriente de las dinámicas de desterritorialización y desfronterización de los derechos, del propio derecho universal de migrar y de los principios que mueven y legitiman la dinámica de la sociedad global.

Tal como fue analizado a lo largo del presente escrito, los decretos promulgados en Brasil y en Argentina en el año 2017 vuelven aún más restrictivo el acceso a la residencia para los migrantes de origen senegalés, poniendo más trabas para el acceso a sus derechos y volviendo más vulnerable a una población que cuenta con dificultades idiomáticas y a quienes no se les reconoce el derecho a migrar por razones económicas en un mundo marcado cada vez más por las desigualdades.

En fin, control, exclusión, restricción, selección de flujos migratorios, discreción pública, vulnerabilidad, negación de documentos, entre otros aspectos limitadores, marcan dos realidades de normatización. Ellas revelan la incapacidad de comprender la migración como un derecho universal y al inmigrante como recurso civilizatorio de la humanidad.

Referencias

BAUMAN, Zigmunt. **Estranhos à nossa porta**. Rio de Janeiro: Zahar, 2017.

BRASIL. **Decreto n. 9.199/17**. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9199.htm. Acesso em: 10 jan 2019.

BLANGIARDO, Gian Carlo. Il quadro generale. In: FONDAZIONE ISMU. **Ventiduesimo Rapporto sulle migrazione 2016**. Milano: Franco Angeli, p.71-110, 2017.

BRASIL. Imprensa Nacional. Portaria Interministerial n.10. Disponível em: http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/KujrwoTZC2Mb/content/id/9580007/do1-2018-04-09-portaria-interministerial-n-10-de-6-de-abril-de-2018-9580003>. Acesso em: 13 jan. 2019.

BRASIL. Imprensa Nacional. Portaria Interministerial n.12. Disponível em: http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/KujrwoTZC2Mb/content/id/25601924/do1-2018-06-14-portaria-interministerial-n-12-de-13-de-junho-de-2018-25601731>. Acesso em: 13 jan. 2019b.

BRASIL. Imprensa Nacional. Portaria n.18. Disponível em: http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/KujrwoTZC2Mb/content/id/26569918/do1-2018-06-20-portaria-n-85-de-18-de-junho-de-2018-26569812 >. Acesso em: 13 jan. 2019c.

BRASIL. Polícia Federal. Portaria n.16. Disponível em: <http://www.pf.gov.br/servicos-pf/imigracao/naturalizacao/portaria-interministerial-no-16-de-03-de-outubro-de-2018>>. Acesso em: 04 abr. 2019d

BRASIL. Justiça. Conare cria força-tarefa para resolução de processos de refúgio anteriores a 2015. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/news/collective-nitf-content-40>>. Acesso em: 09 jan. 2019.

BRASIL. Lei 13.445/2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13445.htm>. Acesso em: 11 jan. 2019 a.

BRASIL. Decreto 9.199/2017. Disponível em: <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/Decreto/D9199.htm >. Acesso em: 05 mai. 2017.

CAMÂMARA DE DEPUTADOS. PL 5655/2009. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=443102>>. Acesso em: 11 jan. 2019.

CANELO, Brenda; GAVAZZO, Natalia y NEJAMKIS, Lucila. “Nuevas (viejas) políticas migratorias en la Argentina del cambio”. In: **Si Somos Americanos**, vol.18 no.1 Santiago jun. 2018

CAREF; CELS; COPADI. Amparo Colectivo contra Decreto de Necesidad y Urgencia 70/2017 que reforma la Ley Nacional de Migraciones 25871/2004”, 2017. Ver <http://www.caref.org.ar/amparo-para-que-la-justicia-declare-inconstitucional-el-decreto-que-modifica-la-ley-de-migraciones.html>

CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES (CELS) Derechos humanos en la Argentina: Informe 2017 // Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS).- 1ª ed.- Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2017.

CERIANI. Pablo. “Nueva Ley: un paso hacia una concepción distinta de la migración”. In: GIUSTINIANI, Rubén. **Migración, un derecho humano: ley de migraciones Nº25.871**. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2004, p. 113-136.

COURTIS, Corina; PACECCA, María Inés. 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**, 134, 183-200, 2007

GALOPPO, Lucía “Necesidad y urgencia en la protección de los derechos de las personas migrantes El amparo presentado por organizaciones de la sociedad civil ante el DNU 70/2017”. **Revista Temas de Antropología y Migración**, Nº 9, Diciembre 2017, p. 143-153, 2017.

GARCÍA, Lila. “Control migratorio en la Argentina reciente. Efectos de la modificación a la Ley de Migraciones a través de las acciones presentadas ante el Poder Judicial federal”. En **Academia y Crítica**. n. 2, p. 2018.
<http://dx.doi.org/10.25074/07199147.2.892>

IDOETA, Paula Adamo De onde vêm as pessoas que pedem refúgio no Brasil - e qual a situação em seus países? *BBC Brasil*. Disponível em:
<https://www.bbc.com/portuguese/internacional-44177606>>. Acesso em: 09 jan. 2019.

KLEIDERMACHER, Gisele. “Entre cofradías y venta ambulante: Una caracterización de la inmigración senegalesa en Buenos Aires”. En **Cuadernos de Antropología Social**, n. 38. Diciembre de 2013. Facultad de Filosofía y Letras, universidad de Buenos Aires, p. 109-130, 2013.

KLEIDERMACHER, Gisele. “Estrategias de inserción y circulación de migrantes senegaleses recientes en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”. In: **Revista Civitas, Revista de Ciências Sociais**. Vol. 17, n. 2, 2017.

KLEIDERMACHER, Gisele. “Aportes para el análisis de la migración senegalesa hacia Argentina y Brasil. Nuevas rutas en el marco de la economía global.”: In: TEDESCO, J. C. (Org.). **Imigração senegalesa: múltiplas dimensões**. Porto Alegre: Editora EST, 2019 (no prelo).

LEY Nº 1.472 - CODIGO CONTRAVENCIONAL DE LA CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES

07/01/2019 https://www.buenosaires.gob.ar/areas/seguridad_justicia/justicia_trabajo/contravencional/completo.php

MARTINE, George. A globalização inacabada: migrações internacionais e pobreza no séc. XXI. In: _____. **Travessias na de\$ordem global**. São Paulo: Paulinas, 2005, p. 37-75.

MONCLÚS MASÓ, Marta. “La reforma de la Ley de migraciones mediante Decreto de Necesidad y Urgencia: un retroceso en la política de derechos humanos”. In: **Revista Argentina de Teoría Jurídica**, Volumen 18, 2017.

NEJAMKIS, Lucila. **Políticas migratorias en la Argentina, 1976-2010**: de la “Doctrina de Seguridad Nacional” a la consolidación del Derecho Humano a la migración. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2016.

NOVICK, Susana (dir.). **Migración y políticas públicas. Nuevos escenarios y desafíos**. Buenos Aires: Catálogos, 2012.

OIM. Estudio exploratorio sobre las trayectorias socio-educativas y socio-laborales de migrantes haitianos, senegaleses y ucranianos en Ciudad Autónoma

de Buenos Aires. Buenos Aires: Organización Internacional para las Migraciones (OIM Argentina), 2017

PENCHASZADEH, Ana Paula y García, Lila. “Política migratoria y seguridad en Argentina hoy: ¿el paradigma de derechos humanos en jaque?” In: **URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad**, n. 23, p. 91-109, 2018.

PITA, María Victoria. “Poder de policía y administración de grupos sociales. El caso de los vendedores ambulantes senegaleses en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”. In: PITA, Victoria; PACECCA, Maria, Inés. (eds). **Territorios de control policial. Gestión de ilegalismos en la Ciudad de Buenos Aires**. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Editorial de Facultad de Filosofía y Letras Universidad de Buenos Aires, 2017.

RAMOS, André de Carvalho. Direitos Humanos são eixo central da nova Lei de Migração. *Revista Consultor Jurídico*. Maio/2017. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-mai-26/andre-ramos-direitos-humanos-sao-eixo-central-lei-migracao>>. Acesso em: 10 jan. 2019

REDIN, Giuliana. Novo marco legal para a política migratória no Brasil: por um direito humano de imigrar. In: REDIN, Giuliana; MINCHOLA, Luis Augusto B. (Coord). **Imigrantes no Brasil: Proteção dos Direitos Humanos e Perspectivas Políticas-Jurídicas**. Curitiba: Juruá, 2015, p.123-139.

ROCA, Santiago. El derecho de acceso a la justicia y la garantía del debido proceso de las personas migrantes. In: **Argentina. Estudios sobre Jurisprudencia**, n, 5, p. 2-41, 2018.

TEDESCO, J. C.; KLEIDERMACHER, G. (Org.). **A imigração senegalesa no Brasil e na Argentina: múltiplos olhares**. Porto Alegre: EST Edições, 2017.

WIHTOL DE WENDEN, C. **La question migratoire au XXIe siècle**. Paris: Presses de Sciences Po, 2013.

ZUBRZYCKI, Bernarda. “Migración no autorizada y procesos de regularización en Argentina: el caso senegalés”. In: **Revista del CESLA**, 22, p. 367-382, 2018.

Recebido em Maio de 2019
Aprovado em Setembro de 2019