

El uso de la normativa vigente a nivel nacional para un el análisis comparativo de las migraciones de ucranianos y rusos hacia Argentina, México y Estados Unidos en el contexto de la guerra actual

Susana Masseroni (Facultad de Ciencias Sociales – IIGG – UBA)

susanamasseroni@gmail.com

Cecilia Fraga (IIGG – UBA)

ceciliafraga@yahoo.com.ar

Entre los múltiples procesos migratorios del presente encontramos uno generado por la guerra entre Rusia y Ucrania, que ha derivado en la necesidad de los gobiernos nacionales de enfrentar la demanda de ingresos a sus territorios. Si bien, no todos los estados encauzaron jurídicamente de la misma manera el permiso de ingreso e incorporación social de los inmigrantes rusos y ucranianos que comenzaron a recibir luego del inicio del conflicto entre ambos países.

Al respecto, emergen varios interrogantes tales como ¿Cuál es el status jurídico que les otorgan a los inmigrantes de estos países? ¿Han incentivado, los gobiernos, la llegada de inmigrantes rusos y ucranianos a través de la normativa aplicada? ¿La normativa generada y aplicada en cada estado receptor puede haber condicionado la elección de los lugares de destino de los migrantes? o ¿los migrantes privilegiaron la existencia de redes migratorias –por encima de la normativa- en los estados que los recibieron?

Estas preguntas actuaron como disparadoras para el estudio del ordenamiento jurídico de cada país, y las modificaciones realizadas para atender esta demanda de ingresos. Hacerlo con intención comparativa permitirá entender la llegada reciente de inmigrantes rusos y ucranianos a la Argentina, México y Estados Unidos que son los países elegidos para la comparación. El último por ser un país desarrollado es un destino siempre deseado por posibles emigrantes del mundo. Los otros dos corresponden a una categoría de países con menor grado de desarrollo, en los cuales las posibilidades de un buen nivel de vida se reducen significativamente para las personas que quieren instalarse en su territorio.

El propósito de esta presentación es ofrecer un análisis de la legislación de cada país receptor dilucidando las condiciones de arribo de ambos grupos migratorios en cada uno de ellos. Por un lado se describirá la legislación migratoria de estos destinos para compararlas

y ver las condiciones legales ofrecidas, para poder instalarse en Argentina, México y Estados Unidos, entre otros países.

Bajo la hipótesis acerca de la influencia de la legislación migratoria en la orientación de los flujos, ya que puede permitir u obstaculizar los ingresos, condicionando las elecciones de los sujetos migrantes.

Introducción

La migración internacional no es uniforme en el mundo, sino que responde a factores muy diversos: económicos, demográficos, o consecuencia de sucesos de gravedad. Cuando la vida social se ve afectada las personas salen hacia destinos diversos y los posibles países receptores deben regular el ingreso a sus territorios y generar condiciones para una incorporación armoniosa.

En esta presentación abordamos los aspectos legales que regulan el ingreso de personas del Este de Europa, a Argentina, México y Estados Unidos, tras el inicio de la guerra entre Rusia y Ucrania.

Familias enteras han salido de ambos países y otros cercanos, escapando del peligro y la violencia, hacia lugares que exhiben la posibilidad de ingresar, sobre la base de políticas receptivas respecto a algunos grupos de inmigrantes. Algunos países han generado políticas migratorias específicas o flexibilizaron las existentes de manera de asegurar ámbitos y condiciones de ingreso y permanencia en sus territorios.

El proceso emigratorio, principalmente de ucranianos, originado tras el inicio de la guerra con Rusia ha sido de distinta magnitud en cada uno de estos dos países, pero en ambos casos es significativo el número de personas que abandonan sus lugares. La salida de personas ha generado una verdadera “crisis migratoria” en Ucrania, con casi catorce millones de personas que debieron abandonar sus hogares (PNUD, 2022). Siendo las mujeres, los niños los primeros en salir del país dirigiéndose hacia destinos diferentes, mientras los varones en edad de ser incorporados al ejército deben permanecer en Ucrania.

También desde Rusia¹ cientos de miles de personas han salido del territorio y lo siguen haciendo en búsqueda de una vida más tranquila, dado el “agotamiento” de soportar otra guerra. Emigran muchos hombres que se oponen a la guerra y no quieren ir al frente y algunos lo han hecho también por cuestiones económicas. Desde el inicio del conflicto existió temor a

¹ Según el Informe sobre las migraciones en el mundo (2022), Rusia ocupa el tercer lugar entre los países originarios de los emigrados.

que el Kremlin cerrara las fronteras (Ebel & Ilyushina, 2013)². Se estima que entre quinientos mil a un millón de rusos salieron del país y se lo asemeja a los procesos ocurridos tras la Revolución de 1917 y tras el colapso de la URSS. En la medida que la guerra continúe y persista el temor a nuevos reclutamientos y al deterioro de la economía del país, las salidas continuarán.

Este verdadero éxodo poblacional³ se suma al intenso proceso emigratorio ocurrido en la reciente década de 1990 por la gran crisis económica y social en los países que, en su momento, conformaron la URSS. En aquella ocasión los países más desarrollados, a los cuales deseaban ingresar, cerraban sus fronteras por eso, muchos optaron por hacerlo a países de América que les ofrecieron la posibilidad de hacerlo de manera legal como en Argentina y México⁴. Y Estados Unidos ha sido siempre un destino deseado para inmigrantes de todo el mundo y del Este de Europa en particular.

La invasión generó una crisis humanitaria de magnitud en Ucrania obligando a buena parte de la población a huir. Se estima que más de cinco millones de personas se han desplazado dentro del propio país, buscando zonas con mayor seguridad y protección. Y, en el resto del mundo, según el Portal Global de ACNUR, hasta junio de 2023 había 6,3 millones de ucranianos en condición de refugiados. Por ejemplo, en México, a donde llegan con visas de turistas para luego buscar ingresar a Estados Unidos por la frontera Sur solicitando asilo. En Tijuana se han creado refugios temporales por los que han pasado miles de ucranianos y de otras nacionalidades del Este de Europa. La Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) invita a los que llegan a presentarse dentro de los treinta días desde el arribo para recibir orientación y ayuda.

También miles de rusos salieron de su territorio desde el inicio del conflicto, aumentando el número de expatriados rusos en el exterior.⁵ Un buen número se trasladó a países cercanos como Armenia, Kazajstán, Georgia, Azerbaiyán, especialmente aquellos con menor capacidad económica. Ereván (Armenia) es un destino muy frecuente y accesible para los rusos, porque no requiere mucha inversión, les permite la entrada sólo con el documento de identidad,

² Las autoras sostienen que, en Rusia, desde tiempo antes parte de la población se mostraba en contra del aumento del autoritarismo y buscaba proteger sus medios de subsistencia escapando de posibles sanciones.

³ Por ejemplo se estima que en 2023 el 10% de los trabajadores informáticos rusos se marcharon y todo hace suponer que de modo definitivo. Y el Parlamento analizan incentivos para retornarlos, así como sanciones a los que emigraron.

⁴ Ambos países, en la década de 1990, aplicaron programas migratorios específicos destinados a atraer personas principalmente desde Rusia⁴ y Ucrania. (Masseroni y Pizzonia, 2014)

⁵ La salida de personas desde Rusia se viene dando desde tiempo antes y se intensificó por temor a los reclutamientos para la milicia o un posible cierre de las fronteras por parte del Kremlin (Ebel e Ilyushina, 2023), desencadenando un éxodo importantísimo estimado aproximadamente entre quinientas mil y un millón de personas.

comparten un idioma ruso y algunos la religión. Armenia tiene, además, un costo de vida menor que en Europa y allí pueden obtener la residencia más fácilmente. Algo similar sucede en Georgia, lugar al que han llegado muchos músicos rusos. Mientras Dubai atrae rusos con alto poder adquisitivo que buscan lujo y posibilidades para hacer negocios.

También han ingresado a Finlandia,⁶ los países Bálticos (Estonia, Letonia y Lituania), Polonia y otros países europeos⁷. Muchos otros emigraron hacia países lejanos como Israel, Emiratos Árabes, Tailandia y Argentina.⁸

Un número importante de emigrantes rusos quieren ingresar a Estados Unidos, pero mientras se estima que se ha permitido el ingreso a más de veinte mil ucranianos, el país no ofrece el mismo tratamiento a los rusos.

Hacia Argentina se han dirigido algunos ucranianos atraídos por lazos familiares⁹ y ciertas facilidades que el país otorga a todos los inmigrantes y porque la Ley de Migraciones Internacionales de Argentina es totalmente permisiva. La Ley mexicana es parecida, pero siempre adecuándose a los tratados internacionales y a los acuerdos establecidos con Estados Unidos.

Dado que, a nivel político y geopolítico, la situación en la que se contextualiza la emigración actual desde el Este hacia Occidente es muy diferente a la que existía en los años 90', los gobiernos han adoptado posturas más proclives al ingreso de personas desde la región. Si bien se observan diferencias en las posibilidades ofrecidas por los países receptores a los migrantes de los distintos países de la región. Por lo que resulta de interés analizar las políticas migratorias elaboradas y aplicadas en algunos países en los cuales los ingresos han sido y son frecuentes. El análisis comparativo puede ayudar a comprender la elección entre países receptores y sus motivos, aunque las condiciones socio económicas no sean las mejores. En este sentido podemos pensar que el ingreso de flujos intensos en algunos lugares específicos se relaciona con el marco legal, que posibilita en mayor o menor grado la entrada y permanencia a sus territorios. Sobre todo, para los que buscan hacerlo de manera legal. Los marcos legales establecen circunstancias que posibilitan u obstaculizan el proceso de ingreso y permanencia en cada lugar.

⁶ Hasta septiembre de 2022 ingresaron a Finlandia 478.000 rusos.

⁷ Sólo a la UE en septiembre de 2022 ingresaron más de 65.000 ciudadanos rusos tras el decreto de Putin por el cual se imponía la movilización de 300.000 soldados para enviar a la guerra, según la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (FRONTEX).

⁸ Muchos trabajadores informáticos rusos se marcharon en 2022. Mientras tanto el Parlamento ruso debate cuestiones como aplicar incentivos para el retorno y/o sanciones a los que emigraron.

⁹ En Argentina se encuentra la séptima colectividad ucraniana del mundo compuesta de 450.000 personas entre oriundos y descendientes.

Decidimos comparar dos países de América Latina, Argentina y México, considerados en vías de desarrollo que han ofrecido similares condiciones y tratamiento, aún con particularidades, en procesos migratorios ocurridos en los años noventa cuando buscaron atraer personas del Este con programas específicos. Mientras que Estados Unidos es un país desarrollado al que desean ingresar, con suerte diversa según la procedencia.

Dimensiones y niveles de análisis en los estudios sobre migraciones: la importancia de analizar y comparar las políticas migratorias

1-Niveles de análisis

Sabemos ampliamente que las múltiples dimensiones implícitas en los procesos migratorios requieren distintas perspectivas teóricas y distintos niveles de análisis para ser estudiadas. Que todos los niveles son necesarios para comprender la dinámica específica que presenta cada proceso de movilidad, en cada país y período, tanto desde la perspectiva del país expulsor como desde los países receptores. Si bien cada nivel requiere información específica, están forzosamente imbricados, por ejemplo, las experiencias de los sujetos migrantes y las condiciones que activan las políticas migratorias de los países a los cuales ingresan o desean hacerlo.

En este sentido, las políticas migratorias aplicadas en los distintos países están entre las dimensiones más relevantes para el análisis de los procesos migratorios, ya que actúan fuertemente sobre su desarrollo. En ellas aparecen las medidas específicas que se aplican, las exigencias y ofrecimientos a los interesados en ingresar al territorio. Y en sus discursos escritos emergen representaciones acerca la situación general y de los migrantes de diferentes lugares y flujo, sus potencialidades, la conveniencia o inconveniencia de su ingreso y permanencia. Estas representaciones derivan en experiencias distintas para sujetos de procedencia diversa.

Todos los niveles de análisis son necesarios para alcanzar descripciones más ajustadas de la dinámica específica de cada proceso migratorio, en cada período y países involucrados. Son necesarios y deben vincularse porque de nada serviría, por ejemplo, cuantificar los flujos y sus características demográficas si no logramos ponerlo en el marco de los intereses geopolíticos a nivel mundial y del contexto legal que cada país aplica para gestionar los flujos de ingreso y/o los resultados que se obtienen.

En general los marcos legales contienen intencionalidades que exceden la mera predisposición a recibir flujos inmigratorios. Algunas son reconocibles en los discursos

explícitos e implícitos en las políticas migratorias de uno u otro país de acogida, que pueden responder tanto a intereses geopolíticos como, en otros casos, a intereses propios (económicos, sociales, etc.) de cada país receptor. A la vez las decisiones de los sujetos que quieren emigrar suelen estar vinculadas con las posibilidades que les ofrecen las políticas migratorias.

Respecto al debate de los niveles de análisis, para el estudio sobre el funcionamiento de procesos sociales, encontramos distintas perspectivas. Algunas entienden los niveles macro – micro como un continuo (Collins, 1987) que señala la necesidad de aplicar todos los niveles. Hafferkamp (1987) menciona la necesidad de interconectar los niveles de análisis y aconseja focalizar en las cuestiones comunes. Para Alexander (1987) no existen procesos sociales posibles de ubicar en un solo nivel, ya que siempre habrá elementos, de uno vinculado con elementos de otro nivel, y en el caso de los procesos migratorios se evidencia contundentemente. Si bien el autor se posiciona a nivel de la acción humana, la entiende compuesta de dos dimensiones; la primera corresponde a la etapa de interpretación y la segunda a la formación de estrategias, donde los actores en base a ese conocimiento hacen cálculos. Si nos posicionamos en la perspectiva de Alexander, otorgamos a los migrantes cierta capacidad de acción en función de evaluaciones, en ese caso sobre las posibilidades que las políticas les ofrecen.

Las políticas migratorias deben incluirse entre el conjunto de limitaciones macro -sociales del comportamiento de los sujetos migrantes o grupos que se quiere analizar (Masseroni, 2010). No hay que olvidar que suelen estar mediadas por instituciones de nivel meso – social, como la familia y las instituciones encargadas de aplicarlas (instituciones de control, de integración de los migrantes, etc.). En la perspectiva de (Ritzer, 1998) el análisis de las políticas migratorias puede considerarse un ejemplo de estudio de nivel macro, abordables horizontalmente tanto de modo “objetivo” como así también “subjetivo” El modo objetivo remite a estudios del derecho, la burocracia y el lenguaje, mientras la modalidad subjetiva remite al análisis de las normas, percepciones y valores que están implícitos en los textos en los que las leyes y normas se plasman. Cuestiones que se deben vincular con las motivaciones y expectativas personales subjetivas (conciencia de las normas y valores). Y según el mismo autor también puede ser abordadas en estudios micro y/o macro - sociales. A nivel micro objetivamente pueden estudiarse, por ejemplo, las pautas de comportamiento y las interacciones en estudios subjetivos para bucear en los procesos mentales que ocurre en los países de acogida. Lo que podemos denominar “*el mundo de las experiencias*” y sus percepciones.

Los procesos migratorios son consecuencia de tendencias que se dan a nivel macro, como procesos económicos y políticos (guerras), aumento de los desniveles en la estructura de relación entre países, las políticas migratorias y su aplicación en distintos ámbitos. Comprendiendo la complejidad que entrañan los procesos sociales todos y los migratorios en particular, como sistemas en los que intervienen múltiples dimensiones que deben ser analizadas para entenderlos en sus singularidades, según los países involucrados. Y aceptando que los análisis en distintos niveles enriquecen el conocimiento, debemos decir, también, que resultan particularmente útiles los estudios comparados. Estos diseños son fundamentales para el análisis de sistemas complejos como los estados y/o sistemas de normas. Si pensamos los procesos migratorios como sistemas complejos nos remiten a la necesidad de consideración mutua de los elementos que interactúan en ellos, por ejemplo, los factores de expulsión y los de atracción, entre los que podemos incluir las políticas migratorias.

2- La comparación

En ciencias sociales, la posibilidad de comparar se basa la idea de que un análisis cuidadoso de las semejanzas y diferencias entre los componentes de los casos permite explicar el funcionamiento de aquello que queremos analizar, descubriendo, al mismo tiempo, sus causas y consecuencias. En este caso, comparamos documentación oficial y no oficial de los tres países elegidos, en lo referente al ingreso y permanencia de inmigrantes ucranianos y rusos en el contexto de la guerra entre ambos países.

Las políticas migratorias, forman parte de la dinámica de sistemas aún más complejos como son los Estados – Nación y sus vínculos externos. Compararlas abre posibilidades de comprensión de otros procesos también complejos que ocurren entre sociedades y culturas. Dado que como sostiene García, (2006:32) “*Los sistemas complejos están constituidos por elementos heterogéneos en interacción...*” es fundamental considerar la heterogeneidad de las realidades políticas específicas de los distintos países que se comparan, así como la situación geopolítica general que afecta los vínculos entre los países receptores y expulsores de población. En este caso la homogeneidad necesaria para poder comparar los casos (países) está dada por la clase de fenómenos que se considera (políticas migratorias) de las cuales se observará la heterogeneidad (particularidades y diferencias).

En virtud de la condición de “forzada”, esta migración ha sido la forma de salvaguardar la vida, sobre todo en el caso de los ucranianos. Por eso adquieren relevancia las posibilidades legales ofrecidas por los gobiernos de los posibles países de acogida, que se suman a la

existencia de redes migratorias que con seguridad han cumplido un papel importante. Para el caso de los ciudadanos rusos, la emigración ha constituido también una forma de adquirir seguridad personal, aunque se observa un tratamiento dispar hacia este grupo según los países receptores. En este sentido posiblemente este tratamiento está afectado por los vínculos geopolíticos entre países.

La búsqueda de diferencias y/o similitudes entre los marcos legales de tres países a los cuales han ingresado personas del Este desde el inicio de la guerra entre Rusia y Ucrania, se hace teniendo en cuenta el contexto histórico en cuyo marco deben interpretarse los sentidos implícitos en la normativa aplicada. La estrategia analítica comparativa resulta de importancia para fines descriptivos y hasta explicativos, Pérez Liñan (2007).

Las dimensiones que en el presente trabajo se utilizarán para comparar los tres países abordados son las siguientes: la postura general e histórica del Estado hacia la inmigración; las condiciones para el ingreso y permanencia en el territorio; requisitos y documentación necesaria para obtener la ciudadanía; los derechos otorgados a los inmigrantes; requisitos para solicitar la condición de asilo y existencia o no de legislación particular frente a la migración rusa y ucraniana.

La legislación migratoria en el contexto de la guerra entre Rusia y Ucrania

Como ya se mencionó, esta presentación focaliza en el análisis de los requisitos legales, así como en los ofrecimientos a inmigrantes de Ucrania y Rusia, tras el inicio de la guerra entre ambos países. Se describe la legislación migratoria de tres países: Argentina, México y Estados Unidos y se mencionan sus similitudes y/o diferencias. Los dos primeros países comparten su condición de países en vías de desarrollo y ya durante la década de 1990 recibieron migrantes de estas nacionalidades en virtud de invitaciones concretas hechas por los gobiernos de ambos Estados. Mientras que Estados Unidos es un país altamente desarrollado y un destino deseado por las personas que han abandonado la región.

El caso de Argentina

La inmigración ha sido constitutiva de la Nación Argentina desde la conformación del Estado (siglo XIX), momento en el que se le otorgó un rol protagónico como modo de poblar el territorio.¹⁰

La llegada de inmigrantes ucranianos y rusos está regulada por la Ley 25.871/2004 de Migraciones, y su decreto reglamentario número 616 del año 2010. En el marco de la guerra entre Rusia y Ucrania se ajustó el criterio con la Disposición 417/2022 dispuesta por la Dirección Nacional de Migraciones con referencia especial para este flujo.¹¹ En ambos casos no se requiere visa para el ingreso al país.

La Ley de Migraciones de Argentina (N° 25781/2004)¹², reconoce el derecho a migrar como inalienable y en su Artículo 4 asume, como Estado, la responsabilidad en la aplicación. En ella se asegura el acceso a derechos fundamentales como salud, educación, seguridad social y justicia a todos los migrantes con independencia de su situación legal. Garantiza la igualdad entre nacionales y extranjeros en el acceso a los derechos y su protección. En este sentido, el artículo 13 introduce el concepto de “discriminación” al sostener que

“se considerarán discriminatorios todos los actos u omisiones determinados por motivos tales como etnia, religión, nacionalidad, ideología, opinión política o gremial, sexo, género, posición económica o caracteres físicos, que arbitrariamente impidan, obstruyan, restrinjan o de algún modo menoscaben el pleno ejercicio sobre bases igualitarias de los derechos y garantías fundamentales reconocidos en la Constitución Nacional, los Tratados Internacionales y las leyes”.

Por el artículo 20 se reconocen tres tipos de residencia para los extranjeros que ingresen al país: *transitoria, temporaria y permanente*. La primera está dirigida a aquellos que ingresen al país en calidad de turistas por un plazo no mayor a tres meses; la segunda contempla el ingreso de migrantes detallando en el artículo 23 una variada cantidad de subcategorías tales

¹⁰ La Constitución Nacional Argentina (1853) lo explicitó en su Preámbulo donde dice “*para todos los hombres del mundo que quieran habitar el suelo argentino*”, abriendo así el país a la llegada de extranjeros. Aunque esa visión positiva de la inmigración, comenzó a cambiar hasta ser considerada una amenaza. Se fueron sancionando leyes con restricciones como la Ley de Residencia o la Ley de Defensa Social, sin embargo, nunca se abandonó el perfil aperturista que consta en la Carta Magna.

¹¹ <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/disposición-417-2022-361789>

¹² www.migraciones.gov.ar/pdf_varios/campana_grafica/pdf/Libro_Ley_25.871.pdf

como: trabajador migrante, rentista, pensionado, inversionista, científicos, religiosos, bajo tratamiento médico, académicos, estudiantes, asilados y refugiados, nacionalidad y razones humanitarias, y por último la residencia permanente se le concederá a todo aquel que ingrese al país con la intención de establecerse de manera definitiva y obtenga de la Dirección Nacional de Migraciones su reconocimiento como tal, sean o no parientes de ciudadanos argentinos. En el actual contexto de guerra esta categoría es la que se aplica a los inmigrantes ucranianos.

La Ley de migraciones vigente fue reglamentada en 2010¹³ y pone el acento en cuestiones humanitarias. En el Capítulo 23 Inciso m, tiene en cuenta distintas situaciones:

“1. Personas necesitadas de protección internacional que, no siendo refugiadas o asiladas en los términos de la legislación aplicable en la materia, se encuentran amparadas por el Principio de No Devolución y no pueden regularizar su situación migratoria a través de los restantes criterios previstos en la Ley N° 25.871 y en la presente Reglamentación.

2. Personas respecto de las cuales se presuma verosímelmente, que de ser obligadas a regresar a su país de origen quedarían sometidas a violaciones de los derechos humanos reconocidos en instrumentos internacionales con jerarquía constitucional.

3. Personas que hayan sido víctimas de la trata de personas u otras modalidades de explotación esclava y/o víctimas del tráfico ilícito de migrantes.

4. Personas que invoquen razones de salud que hagan presumir riesgo de muerte en caso de que fueren obligadas a regresar a su país de origen por falta de tratamiento médico.

5. Apátridas y refugiados que hubieran residido en el país por un plazo superior a TRES (3) años y su condición hubiese cesado.

¹³ <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/165000-169999/167004/norma.htm>

n) Razones especiales: Cuando existieren razones de interés público, el MINISTERIO DEL INTERIOR a través de la DIRECCION NACIONAL DE MIGRACIONES, y el MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, COMERCIO INTERNACIONAL Y CULTO podrán dictar resoluciones conjuntas de carácter general que prevean otras categorías de admisión como residentes temporarios.

A efectos de preservar los principios de unidad, sostén y reunificación familiar con el alcance establecido en la legislación pertinente y en el artículo 10 del presente Reglamento, la DIRECCION NACIONAL DE MIGRACIONES otorgará residencia temporaria a quien acredite ser cónyuge, progenitor o hijo soltero menor de DIECIOCHO (18) años no emancipado o mayor con capacidades diferentes, de inmigrante con residencia temporaria”.

Para priorizar el ingreso de ucranianos la Dirección Nacional de Migraciones se apoya en los ítems 1 y 2 del decreto reglamentario 616/2010. En marzo de 2022 la Dirección Nacional de Migraciones sancionó la Disposición 417/2022 para enmarcar a los migrantes ucranianos en la categoría de “razones humanitarias”.

Artículo 1º se autoriza “ la concesión de residencia (...) por Razones Humanitarias y con un plazo de permanencia autorizado de TRES (3) años, a aquellos nacionales extranjeros ucranianos y sus familiares directos, (...) que al momento del dictado de la presente se encuentren fuera de la República Argentina.; y por el Artículo 2º se autoriza Permiso de Ingreso y visado temporario por Razones Humanitarias y con un plazo de permanencia autorizado de TRES (3) años, a aquellos nacionales extranjeros ucranianos y sus familiares directos (...) que efectúen la presente solicitud de ingreso ante las oficinas de la red consular argentina. En el Artículo 3º se establece que “... los beneficiarios estarán eximidos del pago de las tasas migratorias”.

Así como los ucranianos huyen del conflicto, muchos rusos jóvenes se van del país para evitar la convocatoria al ejército. En Argentina, los inmigrantes rusos no han sido priorizados como los ucranianos, pero pueden ampararse en los beneficios que otorga la Ley 25781. Desde enero de 2022 a febrero de 2023 se estima que emigraron hacia Argentina veintitrés mil ciudadanos rusos dada la facilidad de ingreso de obtención de documentos así como el acceso

a la salud y la educación. La ley 346¹⁴ establece que para obtener la Carta de Ciudadanía Argentina (nacionalidad por naturalización) los requisitos son pocos: ser mayor de 18 años, tener dos años de residencia ininterrumpida en el territorio y la documentación original legalizada. Se debe justificar el medio de vida (contrato o certificado de trabajo actualizado, etc.). En aquellos casos en que un hijo nazca en Argentina, se reducen los plazos. El tratado vigente entre Argentina y Rusia, que permite estancias de noventa días sin visado para sus respectivos ciudadanos, ha sido aprovechado por muchas las mujeres rusas que llegaron entre 2022 y 2023 para dar a luz en suelo argentino y acelerar sus trámites de residencia, ya que los hijos que nacen en suelo argentino son automáticamente argentinos, condición que se hace extensible a sus padres.

En el período 2022-2023 entraron al país muchas mujeres rusas embarazadas y a punto de dar a luz. Solas o acompañadas por sus parejas, el hijo que naciera en Argentina automáticamente es argentino por ley. Luego gestionaban una radicación provisoria, posteriormente la definitiva para, finalmente, conseguir la nacionalidad y el pasaporte argentino para la madre y el padre, abriendo así la posibilidad de ingresar a ciento setenta y cinco países del mundo. Cosa que no permite el pasaporte ruso. Aparentemente, en muchos casos, la estrategia fue de dar a luz en Argentina para obtener automáticamente la nacionalidad argentina del hijo en virtud del derecho de suelo o *ius soli*, y acortar los plazos de obtención de la nacionalidad argentina de la madre y el padre. Lo anterior, ha generado preocupación en la Dirección Nacional de Migraciones que comenzó a realizar el control de los domicilios informados por las embarazadas rusas para verificar su estancia en el país y le solicite a la justicia investigar la existencia de una organización ilegal detrás de la facilitación no sólo en el arribo sino también en la obtención de la ciudadanía.

El caso de Estados Unidos

En sus orígenes como estados independientes tanto Estados Unidos de América como Argentina han considerado la inmigración como esencial para el poblamiento de sus amplios territorios. Sin embargo, la legislación migratoria de cada uno de los países ha sido siempre diferente y ha ido evolucionando conforme a su propio devenir histórico y según el contexto internacional y a la postura adoptada por ambos países ante los conflictos internacionales. Estados Unidos se ha diferenciado de Argentina en el “*aperturismo*” hacia los inmigrantes y

¹⁴ <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/45000-49999/48854/norma.htm>

no ha propugnado la igualdad de derechos entre nacionales y extranjeros. Una diferencia crucial entre ambas legislaciones, se manifiesta en la ausencia de referencia explícita en la constitución de Estados Unidos.

Ley estadounidense permite diferentes tipos de residencia permanente¹⁵ con requisitos específicos para obtenerla: *I. Por razones familiares; II. Por empleo (con diferentes tipos de visas en esta categoría); III. Para asilados y refugiados; IV. Para víctimas de crímenes; V. Por registro y VI. Otras categorías.* El gobierno de Estados Unidos otorga también otras residencias permanentes para casos especiales como profesionales, extranjeros que han servido al gobierno estadounidense, ciudadanos cubanos, indios americanos nacidos en Canadá, ciertos trabajadores de organizaciones internacionales, entre otros.

Hacia 1986, en el marco de dificultades económicas se sancionó la Ley de Reforma a la Inmigración (IRCA) por la que se estableció un aumento del presupuesto para departamento de inmigración, se determinaron sanciones a aquellos que emplearan a indocumentados y se estableció una amnistía que permitió la regularización de millones de personas.

Ocho años después, en 1994, en el Estado de California, se presentó la propuesta 187 con el propósito de negar el acceso a los servicios públicos a los inmigrantes, lo que se materializó en 1996 con la aprobación de una serie de leyes entre las que se encuentran La Ley de Reforma de Inmigración Ilegal y Responsabilidad de Inmigrantes (IIRIRA) y La Ley de Responsabilidad Personal y Oportunidades de Trabajo (PRWORA) que según García Castro (2018: 69) “*buscaban quitar a los inmigrantes, irregulares o legales, el derecho a servicios gratuitos federales, como los de asistencia médica y alimenticia*”.

Ya en 2001, como consecuencia del ataque a las Torres Gemelas, Estados Unidos sancionó la denominada “*Ley Patriota*” que buscó limitar fuertemente los derechos de los inmigrantes facilitando la no admisión o la deportación de aquellos sospechados de conductas criminales o de terrorismo. Desde entonces, la sospecha de conducta criminal se antepone al objetivo de reunificación familiar al momento de admitir o no el ingreso al país.

Desde marzo de 2020, y con motivo de la pandemia de Covid 19, se estableció el “*Título 42*” que habilita a la Oficina de Aduanas y Protección de Fronteras (CBP) a impedir la entrada de inmigrantes que se consideren un riesgo para la salud, así como la expulsión rápida de los

¹⁵https://requisitos-usa.com/tipos-de-residencia-en-estados-unidos/#residencia_permanente_basada_en_el_empleo

migrantes en las fronteras terrestres. Por el Título 42 se puede expulsar aquellos inmigrantes que ingresaron de ilegalmente y evitaron la revisión médica.¹⁶

Desde el inicio de la guerra entre Rusia y Ucrania en 2022, el gobierno estadounidense decidió no aplicar esta norma a los ucranianos¹⁷, y simultáneamente el Departamento de Seguridad (DHS) anunció que los ucranianos podían demandar al estatus de protección temporal (TPS) otorgado por el Poder Ejecutivo a aquellos nacionales de un país que posean alguna de las tres condiciones requeridas: ser originarios de un país que sufra un conflicto armado en curso, ser víctima de desastres ambientales u otras condiciones extraordinarias y temporales.

En el caso específico de los ucranianos serán considerados elegibles para el TPS si han residido en Estados Unidos de manera permanente desde marzo de 2022.¹⁸ Es decir solo pueden aspirar a ser protegidos temporales quienes ya se encuentren residiendo en Estados Unidos y no alcanza a quienes buscan ingresar luego de desatado el conflicto bélico¹⁹.

Es importante el número que intenta ingresar a Estados Unidos a través de México, dado que este país no exige visa a los ciudadanos ucranianos y rusos, solicita únicamente una autorización electrónica de viaje que se tramita por internet y posibilita la estancia en el país en calidad de turista por un plazo de ciento ochenta (180) días. Por esto muchos migrantes ucranianos o rusos han ingresado a lugares turísticos de México²⁰ y luego tratar de ingresar a Estados Unidos.

Finalmente, a partir de abril de 2022 el gobierno de Estados Unidos implementó un Programa denominado “*Unidos por Ucrania*”²¹ que consiste en un proceso simplificado para ingresar al país. Para poder ingresar a Estados Unidos utilizando este programa los ucranianos deben cumplir los siguientes requisitos: *I. Haber sido residentes de Ucrania a partir del 11 de febrero de 2022; II. Tener un patrocinador (Familiar, conocido u ONG) en los Estados Unidos; III., Contar con un esquema completo de vacunas y otros requisitos de salud pública que se darán a conocer por el Departamento de Salud; IV. Pasar por rigurosos controles de seguridad biométricos y biográficos.*

¹⁶ Así, las autoridades fronterizas pueden expulsar de manera inmediata a quienes intenten ingresar desde México o Canadá.

¹⁷ Finalmente el ‘Título 42’ fue eliminado en mayo de 2023.

¹⁸ Si bien, en principio, el estatus de protección iba a vencer el 19 de octubre de 2023, pero ha sido prorrogado por 18 meses hasta el 19 de abril de 2025.

¹⁹ <https://legalaidnyc.org/wp-content/uploads/2022/04/LAS-Ukraine-TPS-Advisory-English-2022-04-19.pdf>

²⁰ Sin embargo, a partir del conflicto armado se han suspendido los vuelos desde Ucrania hacia México por lo que si desean viajar lo deben hacerlo desde Polonia, Hungría, Moldavia, Eslovaquia, Alemania o Rumania.

²¹ Ver: <https://www.uscis.gov/es/ucrania>

Aquellos ucranios cuyo ingreso sea aceptados en virtud de este Programa estarán autorizadas a quedarse en los Estados Unidos por un periodo de hasta dos años y una vez dentro del programa serán elegibles para la autorización de trabajo.²²

El gobierno norteamericano ha recomendado a los ucranianos no viajar a México con el objetivo de ingresar a Estados Unidos y ha aclarado que quienes lleguen a través de las vías terrestres sin una autorización previa o una visa serán rechazados. Desde California han sido rechazados para que tramiten el asilo a través de internet, en un contexto de quejas de organizaciones fronterizas frente a lo que consideran diferencias en el trato respecto a migrantes de otros países de América Latina.

El caso de México.

México es otro de los países en los cuales ha impactado la crisis migratoria de Ucrania a partir de la guerra, aunque ha sido considerado mayoritariamente lugar de paso hacia Estados Unidos, generando distintos inconvenientes en la frontera. La Ley de migraciones mexicana²³ regula las condiciones para que un extranjero pueda residir en el país. En su análisis sobre la misma Morales Vega (2012) señala las posibles y diferentes condiciones de estancia en México: “a) *como visitante*, que puede ser con o sin permiso para realizar actividades remuneradas, visitante regional, trabajador fronterizo, por razones humanitarias o con fines de adopción; b) *residente temporal o residente temporal estudiante*, y c) *residente permanente*”, según el Artículo 40 de la Ley.

La autora agrega que:

“Las condiciones de residente temporal, residente temporal estudiante y residente permanente conceden a sus titulares el derecho a la preservación de la unidad familiar, lo que se traduce en la posibilidad de solicitar a su ingreso o posteriormente el ingreso de sus padres, hijos menores de edad, cónyuge, concubina o concubinario y, tratándose de residente permanente, los hermanos menores de edad o de los que ejerza su representación legal. Este derecho lo tienen también los mexicanos.”

²² Los ucranianos que buscan refugio en los Estados Unidos pero que no son elegibles para el otorgamiento de una visa, tienen la posibilidad de aplicar al programa *Unidos por Ucrania* desde Europa donde el gobierno estadounidense cuenta con socios que están colaborando para que los ucranianos puedan cumplimentar todos los requisitos.

²³https://www.inm.gob.mx/mpublic/publico/inm-tramites.html?a=XjM%2B2K7Q2XQ%3D&h_sdp00=giUnJ9XgtISVcdYJXduIGw%3D%3D&h_dsplp02=es

Para obtener la condición de residente permanente, que ofrece la ventaja de contar con una duración indefinida, por regla general los residentes temporales deberán cumplir con una estancia previa de cuatro años; no obstante, la Ley de Migración introduce un novedoso mecanismo para obtener dicha condición, denominado "sistema de puntos", dentro del cual se tomarán en cuenta las capacidades del extranjero, de acuerdo a su nivel de instrucción, aptitudes o experiencia laboral” (Morales Vega; 2012: 947)

Los inmigrantes de Ucrania y Rusia han ingresado con visas de turistas,²⁴ a lugares como Cancún, Playa del Carmen o el DF y se dirigieron luego hacia el Norte para tratar de ingresar por la frontera Sur de Estados Unidos. Situación que obligó al Gobierno mexicano a instalar “campamentos para refugiados” en varias ciudades fronterizas con Estados Unidos en el Norte del país como Tijuana, donde se estima que hubo hasta diez mil refugiados o Iztapalapa donde se han refugiado otros dos mil migrantes. Modalidad que ha sido utilizada mayoritariamente por ucranianos, aunque también fue ensayado por rusos y bielorrusos buscando asilo en Estados Unidos. El anuncio del Presidente Biden de permitir a los ucranianos solicitar asilo por internet y llegar en forma directa, tomó por sorpresa a cientos de migrantes que ya se encontraban en la frontera de Estados Unidos que comenzaron a ser devueltos a los puntos de entrada terrestres.

Ante esta situación, el Gobierno de México, anunció que dará asilo o refugio a los ucranianos, rusos y bielorrusos que lo soliciten: “...para que el proceso de inicie basta con que digan: ‘pido asilo en este país, con esta declaración estamos obligados a iniciar el proceso” (L. Chaverri, de la Unidad de atención a migrantes).

En el caso de que los migrantes ucranianos y rusos decidan tramitar la nacionalidad mexicana deberán tener en cuenta lo dispuesto por la Carta Magna. En este sentido, la nacionalidad mexicana se adquiere según la Constitución Nacional de los Estados Mexicanos en su artículo 30,²⁵ por nacimiento o por naturalización. A) Son mexicanos por nacimiento: I. Los que nazcan en territorio de la República, (Ius Soli) sea cual fuere la nacionalidad de sus padres; II. Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos, de madre mexicana o de padre mexicano; III. Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos por naturalización

²⁴ Hasta el mes de marzo de 2022 habían ingresado nueve mil personas con esta modalidad.

²⁵ Considera extranjeros a todas las personas que no poseen la nacionalidad mexicana, de acuerdo con lo establecido por su constitución y los diferencia, de los migrantes, que son aquellos que entran, transitan y sale del territorio nacional.

y IV. Los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas. *Por naturalización* son mexicanos: I. Los extranjeros que obtengan la carta de naturalización; II. La mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o con mujer mexicanos, que tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional y cumplan con los demás requisitos que al efecto señale la ley.

Independientemente de lo anterior, la Constitución Mexicana establece que tanto nacionales como extranjeros (Art. 1º) gozan de los derechos reconocidos en ella y en los tratados internacionales de los que el Estado es signatario. Y se prohíbe la discriminación con motivo de nacionalidad garantizando así los derechos fundamentales de las personas independientemente de su procedencia y situación migratoria.

“Artículo 8. Los migrantes podrán acceder a los servicios educativos provistos por los sectores público y privado, independientemente de su situación migratoria y conforme a las disposiciones legales y reglamentarias aplicables. Los migrantes tendrán derecho a recibir cualquier tipo de atención médica, provista por los sectores público y privado, independientemente de su situación migratoria, conforme a las disposiciones legales y reglamentarias aplicables. Los migrantes independientemente de su situación migratoria, tendrán derecho a recibir de manera gratuita y sin restricción alguna, cualquier tipo de atención médica urgente que resulte necesaria para preservar su vida. En la prestación de servicios educativos y médicos, ningún acto administrativo establecerá restricciones al extranjero, mayores a las establecidas de manera general para los mexicanos.

Artículo 9. Los jueces u oficiales del Registro Civil no podrán negar a los migrantes, independientemente de su situación migratoria, la autorización de los actos del estado civil ni la expedición de las actas relativas a nacimiento, reconocimiento de hijos, matrimonio, divorcio y muerte.

Artículo 11. En cualquier caso, independientemente de su situación migratoria, los migrantes tendrán derecho a la procuración e impartición de justicia, respetando en todo momento el derecho al debido proceso, así como a presentar quejas en materia de derechos humanos, de conformidad con las disposiciones contenidas en la Constitución y demás leyes aplicables. Los

procedimientos aplicables a niñas, niños y adolescentes migrantes, se regirán por los derechos y principios establecidos en la Constitución, los tratados internacionales, la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes y demás disposiciones normativas aplicables en la materia. Previo al inicio de dichos procedimientos, se dará aviso inmediato a la Procuraduría de Protección. En todo momento se observará el principio de la no privación de la libertad de niñas, niños y adolescentes por motivos migratorios”

Reflexiones finales

El inicio de la guerra entre Rusia y Ucrania en febrero de 2022 ha provocado una emigración masiva desde ambos países provocando una crisis de gobernabilidad de las migraciones en los países receptores. Como consecuencia, los Estados receptores se vieron frente al desafío de establecer normativas que respetaran los tratados internacionales firmados y que permitieran ordenar el ingreso de los diferentes flujos sin descuidar la cuestión geopolítica en la que se enmarca el conflicto entre Rusia y Ucrania.

En el presente trabajo el objetivo fue comparar tres países de América que han recibido y reciben migrantes desde su misma constitución como estados independientes. En el caso de Argentina y México se ha podido observar una normativa ‘aperturista’ que funda su postura en el respeto a los Derechos Humanos y los tratados internacionales signados. Mientras que, en el caso de Estados Unidos, la gestión de la migración se funda sobre dos preceptos: la seguridad y la selectividad; el primer precepto se desprende de la normativa que tiende a impedir el ingreso o establecer la expulsión de los migrantes considerándolos una amenaza. El segundo precepto se observa en el establecimiento de programas que facilitan el ingreso de un grupo nacional en detrimento de otros tal es el caso de ‘Unidos por Ucrania’. En la misma línea se encuentra el mensaje del gobierno de Estados Unidos para que los migrantes ucranianos arriben directamente a Estados Unidos por vía aérea, mientras, en Tijuana esperan en campamentos los latinoamericanos que esperan meses para poder ingresar.

Argentina representa un caso distinto a los otros dos ya que, si bien hay comunidades de rusos y ucranianos arraigadas en el país desde el siglo XIX, en el contexto del conflicto bélico actual los migrantes de ambas nacionalidades buscan llegar no para quedarse —en su mayoría— sino para obtener la documentación necesaria que les posibilite ingresar a Estados Unidos y

los países de la UE sin mayores inconvenientes. No obstante, lo anterior, actualmente, Argentina se encuentra -en su gestión de las migraciones- realizando un delicado equilibrio en el que, por un lado, debe responder al contexto geopolítico predominante que condena el accionar de Putin y, por el otro, no olvidar que Rusia constituye un aliado muy importante del gobierno en términos económicos. Es por ello que por la disposición 417/2022 privilegia el ingreso de ucranianos, por razones humanitarias, pero frente a la llegada de las embarazadas rusas las medidas fueron pocas y a destiempo.

Una particularidad a señalar, es que en el caso mexicano tanto rusos como ucranianos llegan a México huyendo de la guerra y se dirigen a destinos turísticos para luego iniciar los trámites de ingreso a Estados Unidos.

Tanto la migración rusa como ucraniana a cada uno de los tres países trabajados en esta ponencia revela un detalle no menor: es una migración con grandes recursos económicos lo cual marca una interesante diferencia respecto de otras nacionalidades. Esta disposición de recursos convierte a esta migración en ‘atractiva’ para aquellos países que reciben sus flujos.

Bibliografía consultada

Alexander, J. (1987). La acción y sus ambientes, en Alexander, Giessen y otros (1987) *El vínculo micro – macro*, México: Universidad de Guadalajara, cap. 13.

Collins, R. (1987). Cadenas rituales de interacción, poder y propiedad: la conexión micro – macro como problema teórico basado en lo empírico, en Alexander, Giessen y otros (1987) *El vínculo micro – macro*, México: Universidad de Guadalajara, cap. 8.

Ebel, F. & M. Llyushina, (2023). Por qué los rusos se van de Rusia en *The Washington Post*, 13 de febrero de 2023.

García Castro, I. (2018). Perspectivas de una reforma migratoria que regularice a indocumentados mexicanos, en el contexto político actual de Estados Unidos, en *Revista de Ciencias Sociales y Humanidades Nóesis* 53, Volúmen 27, enero – junio de 2018.

García, R. (2006). *Sistemas complejos. Concepto, método y fundamentación epistemológica de la investigación interdisciplinaria*, Barcelona: Gedisa

Haferkamp, H. (1987). Complejidad y estructura del comportamiento, asociaciones planeadas y creación de estructura, en Alexander, Giessen y otros (1987) *El vínculo micro – macro*, México: Universidad de Guadalajara, cap.7.

Ley de Migraciones de Argentina N° 25.871(2004)

Ley de Migraciones de los Estados Unidos Mexicanos (2011)

Immigration and Nationality Act (1952)

Masseroni, S. y V. Domínguez (2010). *El vínculo macro-micro en la investigación sobre procesos migratorios*. Ponencia presentada en el II Encuentro Latinoamericano de Metodología de las Ciencias Sociales, 17 y 17 de diciembre en Hermosillo, Sonora, México.

Masseroni, S. y C. Pizzonia (2014). *De la ex URSS hacia todos los lugares*, UAM- IIGG, UBA.

Morales Vega, L. G. (2012). Categorías migratorias en México: Análisis a la Ley de Migración. *Anuario mexicano de derecho internacional*, 12, 929-958. Recuperado en 24 de octubre de 2023, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-46542012000100025&lng=es&tlng=es.

Pérez Liñan, (2007). *El método comparativo: fundamentos y desarrollos recientes*, Versión 1.2, noviembre de 2007, Departamento de Ciencia Política, Universidad de Pittsburg.

Ritzar, G. (1989). *Teoría sociológica contemporánea*, México: Mc. Graw Hill.