

## “Evolución reciente de la política migratoria argentina”

Dra. Susana Novick<sup>1</sup>

### **Introducción**

El objetivo de esta ponencia es realizar una breve síntesis de la evolución demográfica de la Argentina, contexto en el que se explicitarán las políticas migratorias, intentando descubrir si la evolución citada ha sido una consecuencia de las políticas aplicadas. Resulta importante resaltar el carácter cada vez más complejo que estas presentan, dado que la Argentina, país tradicionalmente receptor de flujos migratorios se ha venido perfilando desde la década de 1990 como país de emigración, un flujo compuesto mayoritariamente por jóvenes con alta calificación educativa. La coexistencia de ambas tendencias se reflejan en la más reciente política migratoria formulada por el gobierno.

Por otra parte, surge también en la década de 1990 un proceso de integración regional en el Cono Sur, llamado Mercosur, que fue lentamente avanzando desde lo estrictamente comercial hacia cuestiones sociales y culturales, incluidas las temáticas poblacionales, especialmente la migratoria<sup>2</sup>.

Ya a principios del siglo XX con la sanción de la Ley de Residencia (1902) y la Ley de Defensa Social (1910), se pone en evidencia que el tema migratorio adquiere contornos conflictivos que transforman al hecho poblacional en un complejo factor político. Durante la década del 1960, investigadores señalaban que la política de población en la Argentina, especialmente la migratoria, "escapa a las posibilidades de un mero planteo demográfico, para caer en la esfera de lo político, lo económico y lo social" (Chiozza, 1961). Por otra parte, si bien el aparato estatal argentino posee una temprana y extensa experiencia en la formulación de políticas migratorias, mucho más reciente es el estudio de las mismas desde el campo de las Ciencias Sociales.

Partiendo de la hipótesis de que la evolución de los fenómenos demográficos es una variable dependiente de los procesos políticos, desde hace tiempo venimos analizado la política de población en nuestro país en cinco dimensiones:

---

<sup>1</sup> Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) en el Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Agradezco la valiosa colaboración del Lic. Alejandro Hener.

<sup>2</sup> Esta ponencia resume algunos hallazgos de los proyectos UBACYT titulados: “Tres dimensiones para el estudio del fenómeno migratorio en el Mercosur: políticas estatales, actores sociales y experiencias individuales”; y “Emigración reciente de jóvenes argentinos: el riesgo de vivir como ilegal”.

- a) Legislación referida a fenómenos demográficos propiamente dichos: fecundidad (anticoncepción, trabajo de mujeres, familia, maternidad, filiación, adopción, patria potestad, trabajo de menores), nupcialidad (matrimonio, divorcio, concubinato), migraciones (inmigración, colonización, aborígenes, tierras fiscales);
- b) Constitución Nacional (1853, 1949, 1994);
- c) Convenios internacionales relacionados con la mujer y los inmigrantes;
- d) Planes Nacionales de Desarrollo;
- e) Documentos, informes oficiales y discursos de funcionarios públicos.

### **El contexto demográfico**

La dinámica demográfica muestra que entre 1970, 1980, 1991 y 2001 -fecha en que se realizan los censos nacionales- las tendencias poblacionales más importantes son: a) crece la urbanización; b) se mantiene la desaceleración del crecimiento de la población total, a pesar de la momentánea recuperación de la natalidad en el período intercensal 1970-1980, ocasionado por un incremento de la natalidad; c) progresa el equilibrio en la distribución espacial de la población debido a un mayor crecimiento poblacional en las provincias de menor densidad y una disminución en la concentración del área de Buenos Aires (se rompen así dos tendencias observables desde principios de siglo); d) el equilibrio entre los sexos logrado en 1960 se transforma ahora en un aumento del porcentaje de las mujeres sobre el total de la población; e) leve reducción de las migraciones internas; f) mortalidad descendente a un ritmo uniforme; g) crecimiento vegetativo decreciente como consecuencia de la caída de la tasa bruta de natalidad y del estancamiento de la tasa bruta de mortalidad; h) la pirámide poblacional muestra un crecimiento de las edades mayores, paulatino envejecimiento de la población; i) tendencia declinante del crecimiento migratorio, debido a la emigración neta de argentinos intensificada en las últimas décadas y por la decreciente importancia de las migraciones internacionales; j) fluctuante aporte migratorio desde los países limítrofes; k) ingreso de inmigrantes asiáticos; l) disminución del porcentaje de población extranjera sobre el total de la población. No obstante debemos aclarar que este panorama promedio presenta profundas desigualdades regionales y de clase social (Mazzeo, 1993; Indec 2001).

El Cuadro N 1 que a continuación se agrega, sintetiza la evolución demográfica desde fines del siglo XIX hasta el presente; perspectiva que nos permitirá interpretar, dentro de este marco global e histórico, la temática de las políticas migratorias.

### **Cuadro 1** **Dimensiones demográficas de la Población Argentina,**

## 1895-2001

Año Censo	Población total	Tasa anual media de crecimiento (%)	Población extranjera/ Población total (%)	Población urbana (%)	Tasa global de fecundidad (hijos por mujer)	Expectativa de vida al nacer (años)
1895	3.954.911	3.6	25.4	37.4	6.0	40.0*
1914	7.885.237	2.0	29.9	52.7	5.3	48.5
1947	15.893.827	1.7	15.3	62.2	3.3	61.1
1960	20.010.539	1.5	13.0	72.0	3.0	66.4
1970	23.390.050	1.8	9.5	79.0	2.9	65.6
1980	27.947.446	1.5	6.8	83.0	3.4	69.0
1991	32.615.528	1.0	5.0	88.4	2.8	72.1
2001	36.260.130	---	4.2	89.3 **	2.4 ***	74.1 ***

**Fuente:** Zulma L. Recchini de Lattes, "Urbanization and demographic ageing: the case of a developing country, Argentina"; in: *Ageing and Urbanization*, United Nations, New York, 1991; Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Censo Nacional de Población y Vivienda, 1980. Total del País, por Provincia, Departamento y Localidad, Serie D, Población (Buenos Aires); Instituto Nacional de Estadística y Censos. Censo Nacional de Población y Vivienda 1991. Resultados Definitivos, Características Seleccionadas, Total del País, Serie B, N° 25 (Buenos Aires); Zulma L. Recchini de Lattes y Alfredo E. Lattes, "La población Argentina", Buenos Aires, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, 1975.

\* corresponde al período 1895-1914; \*\* Resultados provisionales del Censo 2001; \*\*\* corresponde al período 2000-2005.

En síntesis, la actual dinámica demográfica argentina se caracteriza por: un crecimiento total bajo, una temprana reducción de la fecundidad, un temprano envejecimiento de la población, un estancamiento en el descenso de la mortalidad, una declinación del aporte inmigratorio, un incremento de la emigración de población joven y una fuerte concentración urbana.

Si bien este panorama presenta profundas diferencias por regiones y clase social, nos da una idea sobre la importancia que las migraciones han tenido y aún tienen en nuestro país. Obsérvese el Cuadro 2, donde se consigna el porcentaje de extranjeros sobre el total de la población, perdurando en la actualidad la tendencia decreciente. En efecto, la población extranjera disminuye censo a censo a partir de 1914, de forma continua, hasta llegar a un 4,2 % en el 2001. Esto es consecuencia de la interrupción del flujo europeo -a pesar del leve repunte observado en la postguerra-, su envejecimiento y muerte. En relación con los extranjeros provenientes de países limítrofes, su aporte ha sido estable, pero no han podido compensar la pérdida citada. Su peso sobre el total de la población extranjera alcanza hoy a un 60%.

**Cuadro 2****POBLACION INMIGRANTE (NO NATIVA) EN ARGENTINA 1869-2001**

*(Porcentaje de extranjeros sobre la población total y de originarios de los países limítrofes sobre el total de extranjeros)*

Año del Censo	Población Total	Porcentaje de Extranjeros sobre la Población Total	Porcentaje de los países limítrofes sobre la Población Total	Porcentaje de los países limítrofes sobre el total de extranjeros
1869	1.737.076	12,1	2,4	19,7
1895	3.954.911	25,4	2,9	11,5
1914	7.885.237	29,9	2,6	8,6
1947	15.893.827	15,3	2,0	12,9
1960	20.010.539	13,0	2,3	17,9
1970	23.390.050	9,5	2,3	24,2
1980	27.947.446	6,8	2,7	39,6
1991	32.615.528	5,0	2,5	50,2
2001	36.260.130	4,2	2,5	60,3

**Fuente:** Censos Nacionales de Argentina, INDEC

Obsérvese el Cuadro 3, donde se consigna la evolución de los diferentes países limítrofes: los bolivianos han aumentado su aporte, posiblemente a causa de la grave crisis que vive su país, mientras los chilenos, brasileños y uruguayos han disminuido su presencia. Los paraguayos, por su parte, continúan representando el grupo más numeroso.

### Cuadro 3

#### NACIDOS EN LOS PAISES LIMITROFES, CENSADOS EN ARGENTINA POR PAÍS DE NACIMIENTO. 1869-2001

Años	1869	1895	1914	1947	1960	1970	1980	1991	2001
Total nacidos en los países limítrofes	41.360	115.892	206.701	313.264	467.260	533.850	753.428	841.697	923.215
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Bolivianos	15,0	6,4	8,8	15,3	19,1	17,3	15,7	17,8	25,3
Brasileños	14,3	21,3	17,7	15,0	10,4	8,4	5,7	4,2	3,8
Chilenos	26,3	17,8	16,7	16,5	25,3	24,9	28,6	30,3	23,0
Paraguayos	7,9	12,6	13,8	29,8	33,2	39,7	34,9	31,1	35,2
Uruguayos	36,5	42,0	42,9	23,5	12,0	9,6	15,1	16,6	12,7

**Fuente:** Censos Nacionales de Argentina, INDEC

En relación con la emigración, si bien a principios de la década de 1960 el flujo de emigrantes aparecía relacionado a los avatares políticos de nuestro país –sucesivos golpes de Estado- y podía considerarse como un fenómeno meramente coyuntural, en la actualidad los

movimientos migratorios de argentinos hacia el exterior están revestidos de un carácter mucho más constante y heterogéneo, asociados con la crisis económica y las altas tasas de desempleo.

### **La inmigración**

Nadie pone en duda la importancia que las políticas migratorias tuvieron en el período de nacimiento de nuestro Estado y en la formulación de la estrategia exportadora que cimentó la organización institucional de nuestro país. La Argentina ha sido históricamente un país de recepción de inmigrantes: de origen europeo -numeroso hasta la década de 1930- y latinoamericano -constante desde fines del siglo XIX-. Las migraciones internacionales constituyen así, uno de los procesos más importantes de nuestra historia y por ello uno de los más debatidos.

Durante las últimas décadas del siglo XX se percibe una profunda transformación en los patrones migratorios latinoamericanos, fenómeno que tiene su reflejo en la Argentina. Por una parte, se modificó la composición del flujo inmigratorio. Éste ya no está conformado por una mayoría europea sino fundamentalmente por inmigrantes provenientes de los países limítrofes -Bolivia, Paraguay, Uruguay, Chile y Brasil- y más recientemente del Perú. También han arribado personas originarias de Corea y Taiwán, aunque el flujo es numéricamente menor.

Como parte de las políticas de población, las políticas migratorias externas constituyen las propuestas y metas elaboradas desde el aparato estatal con el fin de influir sobre el tamaño, composición, origen, dirección, asentamiento e integración de los flujos migratorios espontáneos o como parte global del proceso de planificación económico-social ideado (Mármora, 1997; Miro, 1979). En la Argentina la dimensión ideológica que confluye en la formulación de la política migratoria atraviesa y excede la perspectiva normativa-política, mostrándonos un grado de autonomía que se afirma más asociada a nuestra historia cultural.

Si bien hemos venido estudiando la temática de las políticas migratorias argentinas desde 1869, en el trabajo que aquí presentamos nos concentraremos en el análisis de las políticas formuladas por el Estado desde 1976, momento en que el golpe de Estado militar conocido como "Proceso de Reorganización Nacional" instaura a sangre y fuego un nuevo modelo de desarrollo basado en la ideología neoliberal.

### **Política migratoria durante la vigencia de la estrategia de apertura y liberalización de la economía (Periodo 1976-1999).**

Pueden observarse, durante el período indicado, tres etapas. La primera de inicio y penetración (1976-1983) llevada a cabo por el gobierno militar del general Videla, la más

enérgica y sangrienta; la segunda de transición (1984-1989) durante el gobierno del Dr. Raúl Alfonsín, donde algunos sectores aún resisten y generan cierto impasse; y por último la tercera, de consolidación (1989-1999) durante el gobierno del Dr. Menem, donde ya no existe grupo alguno socialmente organizado que pueda oponerse al nuevo proyecto instrumentado

### **1. Etapa de inicio y penetración. Gobierno militar 1976-1983**

En relación con el tema específico poblacional, y en particular con el migratorio, la dictadura rápidamente mostró interés por estas temáticas. En 1977 el gobierno aprueba un decreto que establece los Objetivos y Políticas Nacionales de Población. Esta norma parte del supuesto de que el crecimiento cada vez más bajo de la población argentina "atenta a su plena realización como Nación". En efecto, se indican como obstáculos: el escaso volumen y la distorsionada distribución regional de la población. Sobre el tema inmigratorio en particular, sostiene que el flujo debe incrementarse sensiblemente "con un mínimo de selección que asegure condiciones sanitarias y culturales que permitan su integración en la sociedad argentina". Sobre política inmigratoria externa propone: a) incrementar la inmigración extranjera saludable y culturalmente integrable; b) crear fuentes de trabajo para la mano de obra inmigrante; c) promocionar en el extranjero la entrada de inmigrantes calificados; d) facilitar el ingreso de inmigrantes con capital propio; e) organizar un régimen de ingreso que permita la selección y encauzamiento de los inmigrantes limítrofes. Sobre la emigración: a) crear condiciones para alentar la permanencia en el país de científicos, profesionales, técnicos; b) facilitar el retorno de aquellos que estén radicados en el exterior. Debe destacarse que el régimen militar ha sido el único que ha legislado sobre políticas de población en forma global. (Decreto 3938/77).

En 1981, se aprueba una norma que sustituye toda la legislación vigente respecto del tema migratorio. La Ley General de Migraciones y Fomento de la Inmigración -que posee 115 artículos- deroga la histórica Ley Avellaneda por considerar que no existe posibilidad jurídica ni práctica para su aplicación. Se parte de la idea de la conveniencia de un texto único, global, que legisle todos los aspectos del fenómeno migratorio, concepto de extranjería y población extranjera, con criterios modernos, sin olvidar el fomento de la inmigración que expresamente se declara debe ser europea. Los Considerandos argumentan la necesidad de atraer extranjeros para consolidar y acrecentar nuestro patrimonio poblacional. Es más, se afirma que uno de los objetivos del Proceso de Reorganización Nacional es aumentar la población, constituyendo la inmigración uno de los medios para lograrlo. Al Estado se le otorga un rol activo, con facultades directas para promover corrientes migratorias. Expresamente prohíbe a todo extranjero ilegal desarrollar tareas o actividades remuneradas. Asimismo, la norma impide a

los inmigrantes indocumentados el acceso a los servicios de salud y educación, obligando a los funcionarios a denunciar la situación ante las autoridades públicas (Ley 22439)<sup>1</sup>.

Como vemos, el gobierno militar persiste en incentivar la inmigración europea asociada al proceso colonizador, dentro del objetivo de acelerar el crecimiento poblacional, pero tratando de vincular cantidad con selectividad, lo cual no resultó compatible con la realidad migratoria internacional y las posibilidades socioeconómicas que ofrecía la Argentina como país receptor. En relación con los derechos humanos, se formulan políticas restrictivas, ampliándose las actividades de control y expulsión. Subyace en la Ley General de Migraciones la 'doctrina de seguridad nacional', observándose el fenómeno migratorio desde una óptica casi exclusivamente policial incompatible con las garantías otorgadas por los instrumentos del derecho internacional referidos a derechos humanos.

## **2. Etapa de transición. Gobierno radical 1984-1989**

En marzo de 1984 se dicta un decreto que dispone una amnistía, por la cual se considera con radicación definitiva a todos los extranjeros que acrediten residencia con anterioridad al 30-11-1983. Para acogerse a esta medida se debía presentar una solicitud dentro de los 180 días de vigencia y cumplir con los requisitos comúnmente exigidos: identidad, residencia, aptitud psicofísica y carencia de antecedente penales (Decreto 780/84)<sup>2</sup>. Hacia fines de 1984 se prorroga el plazo -hasta el 29-3-1985- para acogerse a la citada amnistía (Decreto 3627/84).

En 1985, la Dirección Nacional de Migraciones (DNM) dicta una Resolución por la cual, argumentándose una grave crisis económica, se formula una política inmigratoria restrictiva. En efecto, son las "tremendas dificultades socioeconómicas que transita el país" las que obligan a "adoptar las medidas restrictivas que regulan el ingreso de extranjeros de acuerdo a la capacidad de recepción". Solo se aceptarán solicitudes de regularización migratoria de aquellos extranjeros que hubieran ingresado con anterioridad al 8-8-1985. (Resolución 2340 del 26-6-1985).

Finalmente, en 1987, el gobierno radical dicta un decreto por el cual se reglamenta la Ley General de Migraciones y Fomento de la Inmigración dictada por el general Videla en 1981. De importancia fundamental resulta su artículo 15, donde se fija una clara política migratoria restrictiva, reiterándose los argumentos de la Resolución más arriba citada. Por el mismo decreto se aprueba un Reglamento de Inmigración, cuyos 180 artículos profundizan la tendencia de delegar en la DNM. los criterios de admisión de extranjeros -es decir la fijación de la política- y la visión policial del fenómeno. La citada Dirección podrá recibir, tramitar y resolver peticiones, controlar ingreso y egreso de personas, y en el caso de que fuera

ordenada su expulsión detenerlo -por un plazo razonable- para asegurar el cumplimiento de la medida ordenada (Decreto 1434/87).

En relación con los derechos humanos, si bien se dictó un decreto de amnistía, tanto la Resolución de la DNM citada, así como la reglamentación de la ley militar nos muestran una posición ambivalente, no respetuosa de los derechos de los inmigrantes y que no coincidía con las expectativas generadas con el advenimiento de la democracia.

### **3. Etapa de consolidación. Gobierno del Dr. Menem: 1989-1999**

En relación con el tema migratorio, en junio de 1992 el gobierno del Dr. Menem dicta un decreto que dispone extremar los controles para el otorgamiento de las radicaciones, ante las nuevas modalidades adoptadas por la delincuencia internacional. Así, se incorpora un nuevo artículo al Reglamento de Migraciones aprobado durante la época de Alfonsín, por el cual la Dirección Nacional de Población y Migraciones, previo al otorgamiento de la radicación definitiva, deberá tener a la vista la información acerca de los antecedentes internacionales policiales y judiciales del peticionante. (Decreto 1013/92).

Un día después, se dicta una norma por la cual se otorga una amnistía a los ciudadanos nativos de países limítrofes. La norma favorece a todos aquellos que ingresaron al país hasta el 31-12-1991. El plazo para acogerse correrá desde el 2 de noviembre de 1992 hasta el 30 de abril de 1993. Asimismo, se le encomienda al Ministerio del Interior para que dentro de los 270 días elabore y eleve al Poder Ejecutivo un proyecto que contenga los nuevos lineamientos de políticas de población y criterios de política migratoria. Suma importancia reviste la derogación del decreto de la dictadura militar por el que se establecían los Objetivos y Políticas Nacionales de Población: quince años después, se deroga la única norma existente sobre políticas globales de población. En los Considerandos se argumenta que las personas aún sin documentación legal, desarrollan actividades útiles para el país. Los principios de hermandad e integración latinoamericana fundamentan la necesidad de suspender las restricciones para los nativos de países limítrofes y facilitar su radicación legal en nuestro país. Por último, que las actividades con los países limítrofes en materia de integración migratoria y poblacional deberán ser conducidas por el Ministerio del Interior (Decreto 1033/92). La citada amnistía fue prorrogada hasta fines de octubre de 1993, y posteriormente un nuevo decreto la extiende hasta el 31 de diciembre del mismo año (Decreto 864/93, Decreto 1906/93).

Pero paradójicamente, en diciembre de 1993, el Poder Ejecutivo sancionó una norma autorizando a la Dirección Nacional de Migraciones (DNM) con el apoyo de fuerzas de seguridad, a realizar en todo el territorio nacional operativos conjuntos de control tendientes a



verificar la situación legal de los inmigrantes, especialmente en sus asentamientos. Asimismo, la DNM podía disponer la expulsión inmediata del país de todo extranjero que habiendo ingresado ilegalmente fuera sorprendido "in fraganti" en la comisión de algún delito de acción pública; y de aquel extranjero que no justifique fehacientemente su derecho para la posesión o tenencia del inmueble que ocupa. La legitimidad de esta severa norma se pretende justificar en el grave problema provocado "por las ocupaciones ilegales de viviendas y otros delitos que afectan la paz social". Este decreto, que viola claramente garantías constitucionales otorgando al Poder Ejecutivo atribuciones de un elevado grado de discrecionalidad, sin la intervención de la justicia y sin explicitación de los derechos que asisten a los inmigrantes en toda circunstancia. Este decreto preanuncia la nueva política restrictiva que posteriormente se sancionará (Decreto 2771/93).

En efecto, en junio de 1994 se aprueba una norma por la cual se establecen los nuevos criterios de admisión. Se sostiene la necesidad de fortalecer aquellas acciones e instrumentos que tiendan a evitar la ilegalidad y se puntualiza la urgencia de estudiar las diferentes corrientes migratorias que inciden en nuestro país "a fin de resguardar los intereses nacionales". Se fijan nuevos criterios de admisión<sup>3</sup>. En síntesis, se reestablece una clara política restrictiva, con el agravante de que se amplían las facultades del Poder Ejecutivo, y la ambigua redacción de dos artículos deja en manos del Ministerio del Interior la posibilidad de establecer excepciones a la política formulada. Pero lo que resulta más alarmante, se delega en el citado Ministerio "la facultad de modificar los lineamientos de políticas de inmigración previstas en el decreto". Asimismo, la norma deroga el Reglamento dictado por el gobierno radical en 1987, y dicta uno nuevo, que posee ahora 173 artículos. De la lectura comparativa de ambos Reglamentos –el radical y el justicialista- surge claramente un mayor control y concentración de poder de decisión en el Ministerio de Interior; y consecuentemente, una menor delegación de funciones en la DNM. En términos generales es más restrictivo que el anterior, pues se amplía la categoría de "absolutamente inhabilitados", la que ahora incluye a los inmigrantes que habiendo ingresado en forma legal permanecen más de 30 días ilegalmente en el país; mientras que los que permanezcan menos de 30 días son considerados "relativamente inhabilitados". Se estipulan también minuciosas limitaciones para ejercer una actividad lucrativa (Decreto 1023/94).

El cambio más importante durante 1998 fue la aprobación –el 23 de septiembre de 1998- del Decreto del Poder Ejecutivo N° 1117. La norma, que introduce cambios en la reglamentación de la Ley Videla, constituye un paso atrás en la política inmigratoria argentina. En efecto, se modifican tres artículos del Reglamento de Migraciones aprobado en 1994 por el gobierno de

Menem. La nueva redacción del artículo 32 amplía competencias de la Dirección Nacional de Migraciones (DNM), mientras se las recorta a la autoridad consular argentina. La exigencia de un contrato de trabajo por escrito, como condición esencial para poder ejercer actividades lucrativas legalmente en nuestro país –cuando la mitad de los trabajadores argentinos lo hacían ‘en negro’-, así como la necesaria verificación por parte de las autoridades competentes del otorgamiento de ciertas facilidades -vivienda, etc.- demuestran su espíritu restrictivo. Por otra parte, resulta limitativa la reforma que establece que a partir de la entrada en vigencia de este Decreto, ya no podrán los inmigrantes que estén en la Argentina cambiar de categoría transitoria a temporaria estudiante, o temporaria trabajador-contratado. Asimismo, la redacción final del este párrafo, al dejar las posibles excepciones a este principio sólo en manos del Ministerio del Interior, confirma por una lado la tendencia a la formulación de políticas restrictivas, y por el otro, la predisposición a ampliar las facultades del Poder Ejecutivo, incluyendo la atribución a la formulación de nuevas normas, la cual abre el camino para el establecimiento de excepciones (discrecionalidad) a la misma política inicialmente aprobada. De los cambios introducidos en relación a las facultades de los Consulados Argentinos en el extranjero, surge un recorte a las atribuciones del Ministerio de Relaciones Exteriores en esta temática y simultáneamente un avance de la DNM, dependiente del Ministerio político y de ‘seguridad interior’, quizá como respuesta al protagonismo asumido por aquél en la firma de los Convenios de Migración suscritos con las Repúblicas de Bolivia y del Perú. (Decreto 1117/98).

Durante el año 1998, el gobierno argentino firmó **Convenios Migratorios** con Bolivia, Perú y Paraguay<sup>4</sup>. Los tres instrumentos reconocen expresamente la responsabilidad compartida en la adopción de medidas que “organicen y orienten los flujos migratorios” con el fin de lograr la “integración” entre los países, sin dejar de reconocer la complejidad del fenómeno vinculado a las dificultades en el acceso a los sistemas de salud, educación, previsión y de contralor fiscal; en un marco de desarrollo social. La importancia de estos convenios bilaterales reside en que ellos facilitarían notablemente la legalización de los trabajadores inmigrantes. El principal punto de acuerdo es que los trabajadores podrán regularizar su situación con el pago de aportes previsionales como trabajadores autónomos, posibilidad anteriormente no prevista en la normativa vigente (se requería un contrato de trabajo certificado ante escribano público cuyo costo excedía obviamente las posibilidades de los inmigrantes).

Sin embargo, datos recientes sobre la aplicación práctica de estos convenios, y la dudas que se han generado en la interpretación de sus textos, así como tal vez su escasa difusión y la

obligación de pagos previsionales onerosos, tornan compleja su puntual evaluación en relación al progreso o no en la protección de los derechos humanos de los inmigrantes y la oportunidad de facilitar su legalización.

En septiembre de 2000 se sanciona la Ley 25.318, mediante la cual se aprueba el Protocolo adicional al convenio de migración firmado con Bolivia, con el propósito de ampliar por 180 días el plazo establecido para la regularización migratoria de los nacionales de una Parte, que se encontraban en situación migratoria irregular en el territorio de la otra, otorgándoles la posibilidad de desarrollar actividades formales en relación de dependencia o autónomas. Posteriormente, se sanciona la Ley 25.536 –promulgada de hecho el 7 de enero de 2002-, mediante la cual se aprueba el Protocolo adicional al convenio suscripto con Bolivia en 1998, y se le introducen modificaciones, ampliándose el plazo a 365 días para acogerse a los beneficios estipulados: residencia temporaria por tres años y luego residencia permanente. En abril de 2004, se sanciona la Ley 25.889, mediante la cual se aprueba el Protocolo adicional al convenio de migración suscripto con Perú en 2002, basado en el firmado en 1998; texto que reproduce los lineamientos generales elaborados en el protocolo adicional firmado con Bolivia. En relación a los **espacios institucionales**, durante la década de gobierno del Dr. Menem se han creado, en el ámbito del Congreso dos nuevas Comisiones con competencia para formular política migratoria. La Comisión de Población y Desarrollo de la Cámara de Senadores fue aprobada en la sesión del 5 de setiembre de 1990 y la Comisión de Población y Recursos Humanos de la Cámara de Diputados fue creada el 19 de diciembre de 1991. Asimismo, a fines de 1993 se dispone la creación en el ámbito del Ministerio del Interior, del Consejo Federal de Población (Decreto 2613/93). El informe presentado por la Dirección de Europa Central y Oriental, perteneciente al Ministerio de Relaciones Exteriores, sobre su "Programa de Migraciones", nos revela el interés del gobierno por atraer inmigrantes europeos. La llegada de solo 400 personas hasta ese entonces nos habla, sin embargo, de la escasa magnitud del mismo. Por otra parte, según afirma el informe, el principio general desarrollado por el gobierno nacional es que "la migración constituye, en principio, una iniciativa privada cuyo costo debe ser asumido por el propio inmigrante, quien es su beneficiario inmediato".

La Constitución Nacional reformada en agosto de 1994, no modifica el artículo 20 que reconoce los derechos de los extranjeros; ni el artículo 25 que le otorga al Gobierno Federal la función de fomentar la inmigración europea. En relación con las atribuciones del Congreso, el anterior inciso 16 del artículo 67, que establecía la promoción de la inmigración, se reproduce exactamente ahora como inciso 18. Por su parte, en relación con los gobiernos de Provincia, el antiguo artículo 107 que señalaba la facultad de promover la inmigración, se reproduce

como parte del actual artículo 125. En síntesis, el tema migratorio no ha sido reformado en la actual Constitución Nacional, repitiéndose las ideas vigentes desde 1853.

Si bien durante el gobierno del Dr. Menem se presentaron numerosos proyectos de leyes sobre migraciones, los resultados fueron poco fructíferos en cuanto a la derogación de la ley sancionada en 1981 por el régimen militar. Algunos de los proyectos presentados proponían solo reformas parciales a dicha norma -6 en total presentados entre 1996 y 1999-, mientras otros intentaban derogarla -4 en total presentados entre 1994 y 1999-<sup>5</sup>.

En relación con los derechos humanos, si bien en un principio el gobierno de Menem dicta un decreto de amnistía y modifica la política restrictiva del gobierno anterior, posteriormente dicta un nuevo reglamento de la ley militar y elabora normas que incrementan el control y amplían facultades discrecionales, avasallando los derechos de los inmigrantes limítrofes. Específicamente pueden citarse las actividades de la DNM y la Policía Migratoria Auxiliar, referidas al control de Admisión, y de Ingreso y Egreso, así como las relacionadas al control de Permanencia, dado que la policía actúa mediante inspecciones y operativos sin autorización judicial.

### **Gobierno del Dr. Fernando de la Rúa**

Habiendo asumido en diciembre de 1999, el gobierno de la Alianza (Partido Radical y Frepaso) pretende mejorar aquellos aspectos más controvertidos del gobierno anterior. En efecto, sin intentar una nueva estrategia o modelo de crecimiento dentro de la perspectiva neoliberal -fuertemente influenciado en la creencia de que el mercado resolverá por sí mismo los conflictos-, propone acabar con la corrupción. Caracterizan el período: altas tasas de desempleo, escasez de recursos estatales para políticas sociales, mayor dependencia de los centros financieros internacionales, sucesivos planes de “ajuste económico”, retroceso de la participación del Estado en áreas vitales de la sociedad, crecimiento de la pobreza, etc.. Un nuevo actor social, los desocupados -piqueteros- comienzan a movilizarse en reclamo de sus derechos. A partir de la profundización de la crisis económica y del creciente endeudamiento externo, la protesta social aumenta de tal forma que en diciembre de 2001 el presidente, se ve obligado a renunciar a su cargo.

En el ámbito de las migraciones, es necesario rescatar la norma por la cual se rescinde el contrato que durante el gobierno anterior, en 1998, se había firmado con la empresa Siemens IT Services S.A., con el fin de implantar un Sistema de Control Migratorio en todo el territorio nacional, de Identificación de las Personas -confeccionar los Documentos

Nacionales de Identidad- y de Información Eleccionaria. El contrato había sido denunciado como muy oneroso y poco transparente (Decreto 669/2001).

En relación con los derechos humanos, resulta significativo el hecho de que este gobierno democrático no haya sancionado ningún decreto de amnistía. En términos generales, y en base a diferentes reuniones con funcionarios de la época, podría afirmarse que su posición no difería de la sustentada por el gobierno de Menem. Una de las causas esgrimidas ante la ausencia de un decreto reparatorio, los funcionarios argumentaban que se carecía de presupuesto para implementarlo.

### **La nueva ley de migraciones**

A mediados de la década de 1990, creadas las Comisiones de Población en ambas Cámaras – Senadores y Diputados- y dadas las gestiones realizadas por las ONGs, organizaciones de las colectividades extranjeras, instituciones religiosas, grupos académicos, etc. surgen en el Congreso Nacional iniciativas que pretendían derogar la ley sancionada por la dictadura militar en 1981, y crear una nueva política. Son todos intentos que nos demuestran la intensa actividad parlamentaria ante la percepción de que la sociedad civil no aceptaba la vigencia de la legislación militar durante gobiernos democráticos.

Sin embargo, la norma tenía ya más de 20 años y no resultaba fácil obtener la sanción de una nueva, a pesar del claro conocimiento acerca de la arbitraria política migratoria y la falsedad de los argumentos elaborados desde el Poder Ejecutivo respecto de los inmigrantes limítrofes, a quienes se los hacía responsables de diversos males sufridos en nuestro país (desocupación, cólera, toma de viviendas, excesivos gastos sociales, aumento de la criminalidad, etc.). Fue el proyecto unificado consensuado en diciembre de 1999 en la Comisión de Población y Recursos Humanos de la Cámara de Diputados, la base que se tuvo en cuenta al redactar el del Diputado Giustiniani, presentado en el Congreso en diciembre del 2001 y nuevamente en marzo de 2003<sup>6</sup>.

En diciembre de 2000 la citada Comisión organiza un Seminario sobre Política Demográfica, al que se invita a expertos, funcionarios involucrados en la temática, organizaciones de las colectividades, iglesias, etc. La experiencia resultó muy positiva y fue un avance en las discusiones para elaborar un proyecto de ley que se estudió durante todo el año 2001. Existía consenso en la crítica a la legislación militar en varios puntos: la excesiva discrecionalidad del Poder Ejecutivo a la hora de aplicar la política migratoria, la discriminación a los inmigrantes latinoamericanos y los procedimientos poco claros para apelar las resoluciones administrativas. Durante todo el año 2002 se discutió en la Comisión de Población de Diputados el proyecto de Giustiniani con los asesores de los 27 diputados que la componen,

con el objetivo de lograr una propuesta de consenso. Así, se fue realizando un trabajo en conjunto, introduciendo modificaciones en el articulado para llegar finalmente a un dictamen por unanimidad. Antes de firmar ese dictamen se convocó, en septiembre de 2002, a una audiencia pública en el Palacio del Congreso, a la que fueron convocados todas las personas que tenían algún interés legítimo en la temática sobre los inmigrantes: organismos del Estado, legisladores, expertos, representantes de organismos de derechos humanos, de colectividades extranjeras, etc. El evento reunió a casi 300 personas. De los aportes y sugerencias realizadas durante esa jornada, se revisó el texto del proyecto y fueron incorporadas reformas. A fines del 2002 se consigue el dictamen de la Comisión de Población, el que fue firmado por diputados perteneciente a diferentes partidos políticos. No obstante, el tiempo había pasado y el proyecto caducó. En marzo de 2003 se presenta nuevamente el proyecto original y la Comisión reproduce la firma de su dictamen. Faltaba la aprobación del resto de las Comisiones: Asuntos Constitucionales, Derechos Humanos, Defensa Nacional, Relaciones Exteriores y Presupuesto y Hacienda. En las dos primeras se obtuvo el dictamen rápidamente. En la de Defensa hubo algunas objeciones en relación a las fuerzas de seguridad que actúan como Policía Migratoria Auxiliar, pero luego se destrabó. Sin embargo, en la Comisión de Presupuesto y Hacienda, por razones exclusivamente ideológicas, dado que no existían aspectos presupuestarios en juego, no se obtuvo el dictamen. Por otra parte, habiendo asumido el nuevo Director Nacional de Migraciones (DNM), Dr. Rodríguez, comienzan a realizarse, durante el año 2003, reuniones conjuntas para acercar posiciones, y a pedido de la DNM se introducen cambios al dictamen por unanimidad de la Comisión. Dos temas se discutieron detalladamente: quién era la autoridad que decide la expulsión del extranjero –hasta ese entonces prácticamente en manos del Poder Ejecutivo sin posibilidad de apelación, o apelable desde el exterior-; y el tema de los recursos judiciales. Durante la realización de estos encuentros no solo asistieron los asesores de la Cámara de Diputados, los autores del proyecto y la DNM, sino que se suma la “Mesa para la Defensa de los Derechos de los Migrantes”, una organización que agrupa a varias ONG (CELS, Pastoral para las Migraciones, CTA, etc). Como resultado de esta vasta tarea se obtuvo un nuevo dictamen que ahora gozaba del pleno consenso del Poder Ejecutivo. Finalmente, como ya no daban los tiempos para obtener los dictámenes de todas las comisiones y los plazos legislativos se acortaban, se acuerda el tratamiento del proyecto sobre tablas en la última sesión ordinaria del año 2003. Allí todos los diputados la votan sin objeciones. Días después pasa a la Cámara de Senadores, donde también se aprueba. Queda convertida en ley en diciembre de 2003, bajo el número 25.871. Se dieron varias circunstancias que confluyeron para el éxito: estaba la inquietud, el proyecto,

el consenso de diputados, la asunción del flamante Presidente de la Nación, el nuevo Director de Migraciones, la decisión política del gobierno nacional de impulsar el Mercosur y levantar las restricciones con los países limítrofes. Los informantes agregan que era importante llegar a un acuerdo con la DNM, dado que ellos son los principales involucrados, y si hay una resistencia absoluta o una disconformidad total con la norma, esta queda en letra muerta o genera un conflicto. En la actualidad la DNM sigue trabajando en la reglamentación de la ley<sup>7</sup>. Sin embargo, ya han pasado casi 18 meses y aún la ley no ha podido reglamentarse. Varios son los obstáculos, a pesar de que existe una comisión permanente abocada a la tarea dentro del ámbito de la DNM. Creemos que el mayor peligro reside en dictar un reglamento basado en la ideología de la ley militar, norma que a pesar de estar jurídicamente derogada, permanece vigente en la mentalidad de muchos funcionarios involucrados con esta temática, incluido el Poder Judicial.

De la lectura de los Principios Generales de la Ley 25.871 surge que la norma es ambiciosa: apunta a formular una nueva política demográfica nacional, a fortalecer el tejido sociocultural del país, y promover la integración sociolaboral de los inmigrantes, manteniendo en alto la tradición humanitaria y abierta de la Argentina con relación a los migrantes y sus familias. Obsérvese que mientras en la ley militar el rol del Estado aparece insistentemente asociado al control migratorio y la prohibición, en el nuevo texto el Estado aparece como garantizador: del derecho a migrar, de la igualdad de trato para los extranjeros, del acceso igualitario a los servicios sociales, de la necesaria información, del derecho de reunificación familiar, de las convenciones internacionales debidamente ratificadas, de la participación de los extranjeros en las decisiones relativas a la vida pública y de la regularización de su situación migratoria.

Una de las más positivas reformas introducidas por la ley, es el reconocimiento del derecho humano a migrar. El artículo 4 dice: “El derecho a la migración es esencial e inalienable de la persona y la República Argentina lo garantiza sobre la base de los principios de igualdad y universalidad”. Este artículo no sólo reconoce e introduce en el derecho interno lo establecido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, sino que establece la obligación del Estado de garantizar ese derecho. Esta circunstancia determina un límite fundamental en las políticas migratorias a nivel general e individual (Ceriani Cernadas, 2004).

En relación con el derecho a la educación y a la salud (artículos 7 y 8), a diferencia de la ley militar que restringía el acceso de los mismos a los inmigrantes irregulares, la nueva ley lo garantiza sin importar su situación migratoria; y en vez de exigir a los docentes y médicos la denuncia de la irregularidad, los obliga a ayudar a los inmigrantes para que regularicen su situación<sup>8</sup>.

El artículo 6 consagra la igualdad de derecho entre nacionales y extranjeros, en coherencia con lo establecido por nuestra Constitución Nacional<sup>9</sup>.

Otro esencial avance de la nueva ley es el derecho al debido proceso en situaciones de detención y expulsión, a diferencia de la ley militar que permitía disponer de estas medidas sin intervención del Poder Judicial<sup>10</sup>. De forma coincidente, el derecho de defensa se encuentra fortalecido al garantizarse asistencia jurídica gratuita e intérprete en el caso de no comprender el idioma oficial<sup>11</sup>.

El artículo 11 consagra el derecho de los inmigrantes a la participación en la vida política de nuestro país, derecho que tiende a canalizar su integración social<sup>12</sup>.

De capital importancia resulta la consagración del derecho a la reunificación familiar, otorgada por la nueva ley en su artículo 10, recepcionando así derechos existentes a nivel internacional<sup>13</sup>.

En síntesis, obsérvese el siguiente esquema, donde constan los derechos concedidos por el nuevo texto legal.

Derecho a la migración	Artículo 4
Derecho a la educación	Artículo 7
Derecho a la salud	Artículo 8
Derechos iguales para nacionales y extranjeros	Artículo 6
Derecho al debido proceso en situaciones de detención y expulsión	Artículo 61 y 70
Derecho a la asistencia jurídica gratuita	Artículo 86
Derecho a la asistencia de un intérprete	Artículo 86
Derecho a la participación en las decisiones relativas a la vida pública y a la administración de las comunidades locales	Artículo 11
Derecho a la reunificación familiar	Artículo 10

Por otra parte, el artículo 17 de la nueva ley invierte el criterio relacionado con la radicación de extranjeros. Mientras en la legislación militar el énfasis estaba colocado en el control policial de los inmigrantes irregulares e incluso se los empujaba a la irregularidad al obstaculizar trámites, en la nueva ley se propende a su regularización<sup>14</sup>.

Asimismo, la nueva norma cita, por primera vez, un proceso de integración regional y otorga a los ciudadanos de los países miembros de la región un trato diferenciado. En efecto, en su artículo 20 la norma establece que los extranjeros serán admitidos para ingresar y permanecer en el país en las categorías de "residentes permanentes", "residentes temporarios", o "residentes transitorios". Y en su artículo 23 se considera como residentes temporarios en razón de su nacionalidad a los "Ciudadanos nativos de Estados Parte del MERCOSUR, Chile y Bolivia, con autorización para permanecer en el país por dos años, prorrogables con



entradas y salidas múltiples”. Asimismo, el artículo 28 dispone: “Los extranjeros incluidos en Acuerdos o Convenios de Migraciones suscriptos por la República Argentina se regirán por lo dispuesto en los mismos y por esta ley, en el supuesto más favorable para la persona migrante. El principio de igualdad de trato no se considerará afectado por la posibilidad que tiene el Estado, conforme a los procedimientos establecidos en la Constitución y las leyes, de firmar acuerdos bilaterales de alcance general y parcial, que permitan atender fenómenos específicos, como el de la migración laboral fronteriza, ni por la posibilidad de establecer esquemas diferenciados de tratamiento entre los países que con la Argentina forman parte de una región respecto de aquellos países que resulten terceros dentro del proceso de regionalización, priorizando las medidas necesarias para el logro del objetivo final de la libre circulación de personas en el MERCOSUR”.

En septiembre de 2004, la Disposición 29.929/2004, dictada por la DNM, considera a la República del Perú, como miembro del MERCOSUR, pudiéndosele aplicar el nuevo criterio de nacionalidad. Asimismo, se suspenden las medidas de conminación a salir del país y expulsiones dispuestas respecto de los ciudadanos peruanos, se encuentren o no notificadas y/o firmes, excepto aquellas que hubieren estado fundadas en la existencia de antecedentes penales.

En relación al criterio de radicación, aún se observan algunas restricciones dado que en el Capítulo dedicado a las categorías y plazos de admisión, al considerar la categoría de “residente temporario” define el criterio de radicación por trabajo admitiendo solo el de relación de dependencia. Dadas las dificultades de obtener este tipo de relación, la redacción del artículo tornaría prácticamente imposible obtener la radicación por esta vía. La ley continúa prohibiendo el ejercicio del derecho al trabajo a los migrantes en situación irregular (Cels, 2004).

Por último, la nueva ley migratoria introduce el principio del control judicial eficaz de todos los actos administrativos emanados de la autoridad de aplicación, poniendo punto final a “una situación denigrante para la condición humana”, como era la anterior ley de migraciones, doblemente inconstitucional dado que traicionaba los principios de nuestra Constitución Nacional y de los textos internacionales de protección de los derechos fundamentales (Chausovsky, 2004). Según la ley militar la DNM y la Policía auxiliar podían detener y expulsar inmigrantes sin intervención alguna del Poder judicial. Con la nueva ley en el caso de expulsión, el inmigrante puede interponer recurso administrativo y por vía judicial. La detención a los efectos de su expulsión solo puede ser decidida por el juez competente.

### **Recientes modificaciones**

La nueva política migratoria que diferencia a los ciudadanos del Mercosur respecto del resto de los migrantes, queda confirmada en el decreto de amnistía elaborado por el Poder Ejecutivo, -publicado en el Boletín Oficial el 13-9-2004-, mediante el cual se otorga a los extranjeros nativos de países fuera de la órbita del Mercosur, que al 30 de junio de 2004 residan de hecho en el territorio de la Argentina, la posibilidad de regularizar su situación migratoria en un plazo de 180 días. En los Considerandos del decreto, se manifiesta que la nueva ley de migraciones -Ley N° 25.871-, crea los mecanismos de solución a los nativos de países parte del Mercosur ampliado; pero que existe un considerable número de extranjeros, -nativos de países fuera del espacio integrado-, que se encuentran residiendo de manera irregular en nuestro país, y que resulta un imperativo ético normalizar esa situación dado que ellos realizan actividades útiles y se encuentran arraigados desde largo tiempo. Por otra parte, la norma instaura una medida de carácter excepcional pues expresamente pretende elaborar una nueva política migratoria “realista que evite la generación de bolsones de irregularidad migratoria, encontrando el equilibrio entre control y facilitación en los controles fronterizos”. Así, se otorga la posibilidad de obtener una residencia temporaria por dos años, que luego puede convertirse en residencia permanente. Asimismo, las expulsiones o conminaciones para hacer abandono del país, quedan suspendidas para aquellos extranjeros que puedan encuadrarse en los beneficios otorgados por este decreto. Se cita a la nueva ley migratoria como fundamento jurídico en el sentido de que el Estado debe proveer lo conducente para lograr la regularización de los extranjeros. Debemos destacar que es la primera vez, desde 1949, que un decreto de amnistía explicita beneficios para países extra-comunitarios (Decreto 1169/2004)<sup>15</sup>. Hemos entrevistado a un informante clave, quien nos manifestó que aún se está procesando la información, y serían aproximadamente 13.000 personas las beneficiadas por esta amnistía<sup>16</sup>.

De forma coincidente, un decreto del 7 de junio de 2004 declara la emergencia administrativa en la Dirección Nacional de Migraciones (DNM). En los Considerandos se explicita que la Argentina está redefiniendo su política migratoria, y debe hacerse desaparecer la irregularidad migratoria mediante el establecimiento de procesos de regularización. Que al realizarse una evaluación de la situación en la que se encontraban las distintas secciones de la DNM, se detectó su “estado de emergencia” y una “red delictual que va desde el delito individual hasta redes internacionales altamente sofisticadas y especializadas en el tráfico de personas”. Que se han realizado acciones tendientes a cambiar el régimen expulsivo anterior, por un “sistema de integración e inserción basado en los Derechos Humanos”. Que se han realizado acciones tendientes a simplificar trámites creando mecanismos adecuados de información asistencia y

contención del inmigrante. Que se están elaborando un conjunto de normas administrativas destinadas a establecer “ un blindaje jurídico al tráfico de personas, a la servidumbre laboral y evitar los fraudes migratorios en general”. En este contexto, la norma declara la emergencia administrativa de la DNM, y la creación del Registro Nacional Único de Empleadores y Requirentes de Extranjeros; y del Registro Nacional Único de Apoderados de Inmigrantes. Asimismo se pone en funcionamiento el Área de Asistencia e Información, que tiene por objeto facilitar los trámites a los inmigrantes. Por otra parte, se le dan instrucciones a la DNM para que elabore un plan de acción para la regularización de trámites pendientes en un plazo no mayor a los 180 días. Por último, se crea el Programa Nacional de Normalización Documentaria Migratoria, el que tendrá como objetivos: a) la regularización de la situación de los inmigrantes; y b) la creación de nuevas políticas tendientes a la inserción e integración de la población inmigrante (Decreto 836/2004).

#### **Acuerdo en el contexto de la integración regional: Mercosur**

La maduración en el proceso de integración regional influyó para que en el año 2002 se firmara entre los cuatro países del Mercosur, más Bolivia y Chile, un pre-acuerdo sobre la regularización permanente de nacionales, que tendía a implementar la libre circulación de las personas (Acta N° 02/02-Anexo IV, octubre del 2002). Unos meses después, el 6 de diciembre del 2002 se firma en Brasilia un acuerdo sobre residencia para nacionales de los Estados partes del Mercosur ampliado. Este instrumento fue aprobado por la Argentina el 9 de junio de 2004, mediante la Ley 25.902<sup>17</sup>. Dicho acuerdo reafirma “el deseo de los Estados Partes y Asociados del MERCOSUR de fortalecer y profundizar el proceso de integración así como los fraternales vínculos existentes entre ellos”. Y sostiene “que la implementación de una política de libre circulación de personas en la región es esencial para la consecución de esos objetivos”. Asimismo, se pretende “solucionar la situación migratoria de los nacionales de los Estados Partes y Asociados en la región a fin de fortalecer los lazos que unen a la comunidad regional”.

El acuerdo procura establecer reglas comunes para la tramitación de la autorización de residencia de los nacionales de los diferentes países citados. Se permite a los ciudadanos de un Estado parte que se encuentra en su país, o ya viviendo en otro Estado, solicitar una residencia temporaria por dos años, cumpliendo algunos requisitos (presentación de pasaporte válido, partida de nacimiento, certificado que acredite la carencia de antecedentes judiciales, penales o policiales, certificado médico y pago de una tasa). La residencia temporaria podrá transformarse en permanente mediante la presentación del peticionante ante la autoridad migratoria del país de recepción, dentro de los noventa días anteriores al vencimiento de la

misma, acompañando la siguiente documentación: certificado de residencia temporaria, pasaporte válido, certificación carencia de antecedentes penales, acreditación de medios de vida lícitos y pago de tasa retributiva.

El 20 de mayo de 2004 el Congreso Brasileiro aprobó este histórico Acuerdo<sup>18</sup>, el que “establece un documento legislativo que va a permitir la integración supra-económica del Cono Sur”. El acuerdo excede la simple libre circulación de bienes e inicia una trayectoria rumbo a la libre circulación de personas, buscando asimismo ampliar el concepto de derechos humanos. Se busca simplificar trámites para alentar un intercambio entre los países para crear una real formación comunitaria, facilitando la entrada y garantizando los derechos fundamentales de los migrantes de un país a otro. Aparte de las libertades cívicas –derecho de ir y venir, de trabajo, de asociación, de cultos, etc.- se consagra el derecho a la reunificación familiar y a la transferencia de recursos. En el caso del derecho de los trabajadores, se define claramente la igualdad en la aplicación del derecho laboral, además del compromiso de acuerdos recíprocos en relación a la legislación previsional. Asimismo, los hijos de los inmigrantes gozarán de idénticas condiciones en relación a la educación. La misma garantía que un Estado otorga a sus ciudadanos deberá extenderla a cualquier ciudadano perteneciente a los países del Mercosur que habiten su país. El artículo 11 incluye un criterio de interpretación general: ante la duda, siempre se aplicará la norma más favorable para el inmigrante<sup>19</sup>. En Paraguay el acuerdo aún no tiene estado parlamentario y Chile lo está discutiendo, al igual que Uruguay. Existe un Convenio bilateral con Bolivia, pero no está todavía aprobado. El panorama es que el proceso se dará en todos los países citados, más rápido o más lento, pero finalmente quedará incorporada la libre circulación de personas.

### **Emigración**

En los flujos migratorios argentinos se observa un cambio: desde la década de 1960 y en forma creciente hasta nuestros días, se fue conformando una importante corriente de argentinos que emigran hacia los países desarrollados. No obstante, el egreso de argentinos tomó un impulso inédito a partir de diciembre del 2001, fecha en que estalló una profunda crisis económica, social y política. La emigración tuvo su origen en los traumáticos sucesos políticos: los golpes de Estado militares. A partir de la reinstauración democrática en 1983, ésta tendría su explicación en el lento crecimiento económico y en los niveles de remuneración descendentes, menores a los pagados en los países receptores. Sin embargo, la Argentina no constituye un caso típico de país exportador de trabajadores pues, aún en condiciones adversas, atrae inmigrantes. No obstante, al igual que otros países periféricos

posee las estructurales condiciones que causan la emigración sistémica de individuos altamente especializados (Marshall, 1991).

En el ámbito académico, ya hacia fines de 1950 la emigración de argentinos aparece como tema de preocupación. Estas investigaciones enfatizaron el análisis de un sector de la población: la de científicos y profesionales. En efecto, en la década de 1960 se elaboran trabajos, que aportaban información útil sobre el número de profesionales que emigran, el porcentaje por profesión, el país de destino, el tipo de desempeño en éste, la remuneración obtenida, etc. Asimismo, desde la “teoría sociológica del desarrollo”, intentaban integrar los aspectos que se referían a los procesos migratorios por un lado, y al sistema educacional por el otro; colocando el foco no tanto en los mecanismos psico-sociales que pueden ser considerados como causa de la migración, sino en las condiciones o características de la estructura social consideradas como determinantes estructurales (Houssay, 1966; Sito y Stuhlman, 1968; Oteiza, 1966, 1969, 1970).

Con posterioridad, los trabajos indagan sobre las principales características del flujo originado después del golpe de Estado de 1976, e intentan cuantificar el fenómeno, advirtiendo sobre la carencia de información confiable. En la década de 1960-1970 habrían emigrado 185.000 argentinos, y para la década siguiente la cifra estimada ascendería a los 200.000, resultando Estados Unidos de Norteamérica y España los países principalmente elegidos (Gurrieri, 1982; Orsatti, 1982; Oteiza, 1969; Bertoncetto, 1986; Bertoncetto y Lattes, 1986).

Una vez recuperado el sistema democrático, varios trabajos profundizan -mediante entrevistas- los problemas relacionados con los argentinos emigrados: adaptación laboral y social en el país de destino, razones de la decisión de retornar al país, readaptación social y laboral al regreso a la Argentina, etc. (Maleta, 1985; Lépole, 1985).

Otra línea de exploración ahondó los estudios sobre la emigración de argentinos -hijos de inmigrantes de ultramar- hacia Europa, observándose un incremento constante del flujo caracterizado por un elevado nivel educativo (Zucotti, 1987; Cacopardo, 1992). Una investigación sobre la potencial emigración de jóvenes egresados de la Universidad de Buenos Aires, realizada entre junio de 1994 y mayo de 1997, muestra un alto porcentaje – 45%- de jóvenes profesionales que encuentran en la emigración una alternativa para cubrir sus expectativas de vida; de los cuales un 86% prefería Europa y un 14% elegía Estados Unidos de Norteamérica como país de destino (Aruj, 2004).

A modo de balance podemos agregar que todos los trabajos coinciden en la inexistencia de información cuantitativa confiable, en la influencia de los acontecimientos políticos internos

como factor determinante de la intensidad del flujo emigratorio, y en las profundas y negativas consecuencias que esta emigración produce en términos de capital humano valioso, educado por el país, que es luego aprovechado por los países desarrollados.

Por otra parte, si bien los estudios enfatizan el alto nivel de capacitación de los emigrados argentinos, los últimos análisis aseveran el carácter heterogéneo que incluye, además de profesionales y personal técnico, otras ocupaciones. La crisis económica, política y social de principios de la década de 1990, y estallada en diciembre de 2001, acentuó el proceso de emigración. Un reflejo de ésta situación lo configura el crecimiento de los saldos migratorios negativos de argentinos, el número de argentinos censados en otros países, así como la demanda de la doble ciudadanía por parte de los argentinos descendientes de europeos, en particular de españoles e italianos (Biblioteca del Congreso de la Nación, 2001; Martínez Bujan, 2003).

Los registros continuos nos informan sobre el ingreso y egreso de argentinos, pero nada nos dicen sobre las características socio-demográficas, ni los lugares de destino. Obsérvese el Cuadro 4 que se agrega, donde se puede constatar la evolución de los saldos migratorios: inicialmente muy cercanos al equilibrio, luego se modifican en sentido negativos hasta el 2002 y descienden a la mitad para el 2003, presentando un repunte en 2004. De todos modos, estas cifras deben interpretarse solo como estimativas de una tendencia.

**Cuadro 4**  
**Entradas y salidas de pasajeros argentinos por el aeropuerto internacional de Ezeiza (Buenos Aires), 1999-2004**

<b>Año</b>	<b>Entradas*</b>	<b>Salidas*</b>	<b>Diferencia*</b>
1999	1.539.077	1.540.390	-1313
2000	1.670.485	1.745.295	-74.810
2001	1.481.717	1.546.591	-64.874
2002	859.640	946.852	-87.212
2003	976.782	997.368	-20.586
2004	1.066.398	1.096.219	-29.821

**Fuente:** Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, INDEC, Buenos Aires, 2004.

\*Cifra en cantidad de personas.

En relación con el Estado argentino, resulta interesante señalar que el Primer Censo Nacional de Población, (1869) arrojaba un total de 1.877.490 habitantes y detallaba una cifra de 41.000 argentinos en el exterior. Pero será recién a fines de la década de 1950 que el Estado se preocupa sistemáticamente por el éxodo de científicos e investigadores y elabora programas de recuperación de recursos humanos capacitados en el exterior. En 1965 se crea, mediante el

Decreto 7558/65, la “Comisión Especial de Estudio de la Migración de Científicos, Profesionales, Técnicos y Obreros altamente calificados”. En 1973, el Plan Trienal para la Reconstrucción y la Liberación Nacional, al explicitar su política de población, visualiza la emigración como un problema global a resolver y sostiene la necesidad de repatriar técnicos y científicos argentinos. En 1984, dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto se crea la “Comisión Nacional para el retorno de los argentinos en el exterior” (Decreto 1798/84) como órgano asesor del Poder Ejecutivo. En 1991, el parlamento argentino aprueba la ley 24.007, por la cual se otorga el derecho al voto a los argentinos residentes en el exterior, previa inscripción en un Registro de Electores. La primera vez que se aplicó esta norma fue en las elecciones legislativas de 1993, habiéndose empadronado 8.823 argentinos, de los cuales votó el 62%, dado que la ley establece un derecho voluntario (Leiva, 1999).

La “Ley General de Fomento de las Migraciones”, sancionada durante el régimen militar y aplicada desde 1981 a 2003, no contemplaba el fenómeno en ninguno de sus artículos. Sin embargo, la nueva ley aprobada en enero de 2004, posee un Capítulo titulado “De los argentinos en el exterior”. El texto explicita la facultad del gobierno de la República Argentina para suscribir convenios con los Estados en los que residan emigrantes argentinos para asegurarles la igualdad o asimilación de los derechos laborales y de seguridad social que rijan en el país receptor. Dichos tratados deberán garantizar a los emigrantes la posibilidad de efectuar remesas de fondos para el sostenimiento de sus familiares. Por otra parte, se podrán suspender los beneficios otorgados por la ley respecto de los súbditos de aquellos países que tengan establecidas restricciones para los ciudadanos argentinos allí residentes, que afecten gravemente el principio de reciprocidad. Asimismo, la norma beneficia a todo argentino con más de dos años de residencia en el exterior que decida retornar al país, eximiéndolo de impuestos: “podrá introducir los bienes de su pertenencia destinados a su actividad laboral libre de derechos de importación, tasas, contribuciones y demás gravámenes, así como su automóvil, efectos personales y del hogar hasta el monto que determine la autoridad competente” (artículo 103). Las embajadas y consulados de la República Argentina deberán contar con los servicios necesarios para mantener informados a los argentinos en el exterior de las franquicias y demás exenciones para retornar al país.

En relación a las áreas institucionales creadas por el Estado argentino, la emigración ha ido concitando preocupación, circunstancia que se ve reflejada en la generación de nuevos y específicos ámbitos. Ejemplos los constituyen la Dirección Argentinos en el Exterior, dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores de la Nación, o el “Centro de Ayuda y Asistencia al Inmigrante y al Emigrado”, dentro de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires.

Este centro brinda información legal, laboral, académica, económica y cultural a los potenciales migrantes y busca facilitar la tramitación de documentación para argentinos residentes en el exterior.

Por otra parte, dentro del Ministerio del Interior, se ha organizado el Primer Censo de Regularización de Argentinos en España, vía Internet. Para participar debe el interesado registrarse gratuitamente, y contar con una cuenta de correo electrónico válida. Mediante esa cuenta, no solo se archiva la información, sino que representa la principal vía de contacto entre las autoridades argentinas y el emigrado. El trámite es personal e indelegable. La información es absolutamente confidencial y “será utilizada solo en beneficio” del interesado<sup>20</sup>. Según información que nos proporcionó la Dirección Nacional de Migraciones (DNM), la cantidad de personas registradas activas, y que por lo tanto ingresaron la información requerida ascendió a 13.191, de un total de 16.829 registradas. La edad promedio de los registrados es de 33 años. El 84% de los registrados tiene 3 años o menos de permanencia en España. En relación con el nivel educativo, el 79% tiene estudios secundarios completos, el 36% ha iniciado estudios universitarios, pero solo el 12% de ellos los ha finalizados. El 75% de las personas registradas tienen en la actualidad trabajo, y el 84% ha trabajado en los últimos 12 meses. En relación a los rubros en que se desempeñan, un 33% del total lo hace en servicios, especialmente hotelería, turismo y restaurantes, seguido por la construcción. De los que tienen trabajo, el 71% afirman que sus empleadores estarían dispuestos a contratarlos, y un 27% contesta que no sabe si sus empleadores los contratarían, mientras un 2% asevera que no los contratarían. Un 29% ha iniciado trámites de residencia y un 31% de permiso de trabajo. El 95% dice que no participa en organizaciones de residentes. El 44% manifiesta tener ascendencia española y el 29% afirma que sus familiares son españoles o se encuentran en situación migratoria regular. Casi la totalidad de las personas registradas se encuentran a gusto en España (95%) y cerca del 70% no regresaría a la Argentina, aún si tuviese trabajo. Sin embargo, las dudas crecen cuando se consulta sobre su regreso en caso de que la situación del país mejorara: el 47% dice no saber si volvería y un 32% afirma que sí retornaría. Un 8% afirma que regresaría definitivamente si tuviese pasajes gratis. Como obstáculos principales para regresar a la Argentina se destacan: las pocas expectativas, los problemas de inseguridad y el desarrollo personal. Las tres causas citadas suman un 55% del total de los motivos argumentados. Un 11% considera la falta de trabajo como razón principal, y los bajos salarios solo representa un 1%<sup>21</sup>.

En el ámbito del Ministerio de Educación se ha elaborado un programa denominado R@ICES (Red de Argentinos Investigadores y Científicos en el Exterior), que tiene como objetivo



fortalecer las capacidades científicas y tecnológicas de la Argentina a través del desarrollo de políticas de vinculación con investigadores argentinos que residan en el exterior. Asimismo, se promueven políticas para lograr la permanencia de investigadores locales y políticas de retorno para aquellos que desean volver al país. Para ello la Comisión Asesora de R@ICES, constituida por representantes de los organismos del sistema de ciencia y tecnología nacional, ha elaborado un Plan de trabajo 2003/04 cuyos objetivos son: a) incorporar a la agenda social el problema de las migraciones de científicos al exterior; b) generar condiciones para que los científicos, especialmente los jóvenes, permanezcan en el país; c) facilitar el retorno de los investigadores argentinos residentes en el exterior; d) generar lazos y mecanismos de intercambio con los investigadores que emigraron; e) procurar el apoyo de los investigadores residentes en el exterior para el impulso de áreas de vacancia con desarrollo insuficiente<sup>22</sup>

En relación con el volumen del flujo, se han publicado estimaciones. El diario *La Nación* -del 20 de diciembre de 2002- afirma que son 587.005 el número de argentinos que viven en el extranjero, según datos suministrados por la Cancillería argentina. Una nota publicada en el diario *Clarín* -en noviembre del 2002- estimó que la tendencia a emigrar, que se viene registrando desde los años noventa en Argentina, creció abruptamente en los años 2001 y 2002. El Ministerio del Interior indicó que 128.312 ciudadanos argentinos entraron a España con visa de turismo de tres meses durante el año 2002, y sólo regresaron 18.742 al vencer el permiso: apenas el 14,6%. Un reciente artículo informa que serían 909.180 los argentinos viviendo en el extranjero, siendo Estados Unidos de Norteamérica, España, Israel y Brasil los países con mayor cantidad de residentes (*La Nación*, 29-5-2005).

Los medios masivos de comunicación, especialmente los gráficos, han reflejado la cuestión emigratoria desde hace tiempo. Así, una recopilación de 72 artículos publicados en los periódicos de mayor circulación, realizada por la biblioteca del Congreso Nacional desde 1958 a 1966, muestra que la preocupación de la sociedad en aquel entonces se centraba casi exclusivamente en el tema de la fuga de cerebros, exportación de inteligencia, éxodo de profesionales y científicos (Biblioteca del Congreso de la Nación, 1966). Los artículos publicados en la década posterior, enfatizan el carácter negativo de la emigración, el perjuicio económico que ésta produce para el país, señalando que no sólo emigran profesionales. En efecto varias notas hacen referencia a una emigración masiva de argentinos como consecuencia de los cambios políticos (Moyano, 1986). Nuestra recopilación periodística desde 1999 a 2004, nos permite detectar un creciente interés por la temática, calificada como problema social, utilizando en ocasiones lenguaje dramático para describirla. Algunos de los artículos advierten insistentemente sobre el endurecimiento de las políticas migratorias

europeas, los centenares de argentinos ilegales en España -ascendería a 235.000 personas-, la necesidad de reducir la emigración de científicos, las marchas en Madrid para protestar contra la Ley de Extranjería, el rápido crecimiento de la migración Latinoamérica debido a la inseguridad y la pobreza, el retorno de argentinos desde Estados Unidos de Norteamérica luego del 11 de septiembre, las gestiones del gobierno argentino frente al español para proteger a sus ciudadanos, la cuota de extranjeros en el ejército italiano, un programa organizado por la OIM para facilitarle el retorno a los argentinos desde España, etc.

La mayoría de los artículos asocia emigración con crisis económica y social en nuestro país, de allí el tono apocalíptico usado por los periodistas: “largas colas frente a los consulados muestran con claridad la desesperanza de muchos argentinos” (*Clarín*, 18-2-2001), “ahora resulta más difícil emigrar” (*La Nación*, 7-7-2002). Basados en los relatos de vida de los entrevistados, los medios periodísticos nos informan que los países elegidos en orden descendente son: España, Estados Unidos de Norteamérica, Italia, Australia, Canadá, México e Israel. Se destacan como problemas específicos: los obstáculos a la reunificación familiar, las deportaciones, las restricciones a servicios de salud y las trabas burocráticas para obtener la ciudadanía comunitaria (*Diarios La Nación, Clarín y Página 12*, 1999 a 2004).

Por otra parte, una búsqueda exploratoria vía Internet nos permitió detectar 324 asociaciones de argentinos en el exterior, distribuidas como sigue: 168 en el continente americano, 132 en Europa, 12 en Asia, 11 en Oceanía y 1 en África. Asimismo, se descubrieron 11 redes virtuales de intercambio y comunicación, que poseen información, artículos, encuestas, etc., y funcionan como foros de discusión. Estos datos demostrarían por un lado la continuidad que el flujo parece haber adquirido en las últimas décadas, y por el otro, si bien el censo realizado por la DNM en España nos muestra un emigrado poco sociable –el 95% afirma no participar en ninguna asociación de residente-; la necesidad de contacto y agrupamiento que manifiestan los emigrados<sup>23</sup>.

### **Relevamiento a emigrantes argentinos. Estudio exploratorio**

Para la etapa inicial de nuestro proyecto de investigación -en el año 2002- se aplicó vía Internet un cuestionario que fue contestado por 55 argentinos que residían en el exterior<sup>24</sup>. Dado que un cuestionario como el aplicado en este estudio exploratorio dio lugar tanto a múltiples posibilidades de interpretación de las preguntas formuladas, como a la imposibilidad de repreguntar por parte del entrevistador, la información así obtenida resultó bastante heterogénea en cuanto al contenido, extensión y especificidad de las respuestas. No obstante este tipo de limitaciones, fue posible proceder a la operacionalización de las variables derivadas de las preguntas y volcar la información a una base de datos

cuantitativos<sup>25</sup>. Luego se procesaron y analizaron los datos, según las siguientes dimensiones de interés: a) perfil poblacional; datos demográficos básicos; b) educación y formación; c) situación laboral.

La edad de los emigrantes varía entre 23 y 59 años. La mayoría de ellos -más del 80%- son jóvenes de entre 25 y 44 años. El estado conyugal de los encuestados guarda relación con su edad. Mientras que avanza la edad disminuye la soltería y aumentan las uniones y la disolución de las mismas. Si bien existen diferencias entre varones y mujeres, dada la escasez de los casos, éstas no son significativas.

El 70% de los encuestados poseen únicamente nacionalidad argentina. Ésta también parece guardar cierta relación con la edad: los mayores de 44 años poseen en mayor medida otra nacionalidad.

Las personas encuestadas han emigrado de la Argentina entre los años 1989 y 2002, aunque de manera predominante en los últimos 4 años. Aunque la formulación de la pregunta no sea muy clara, se trató de identificar el año en que por primera vez las personas emigraron (es decir, salieron del país con vistas a un cambio de residencia permanente), independientemente si se trata o no del año de arribo al país en el que residen actualmente. Como es de esperar, el año en que se produjo la emigración guarda cierta relación con la edad. Los jóvenes menores de 35 años han emigrado entre los años 1999 y 2002, mientras que los adultos de 35 a 44 años lo han hecho a lo largo de los años de todo el período. Por su parte, las personas mayores de 44 años han salido del país en los años 1996, 1999 y 2001.

Se ha encontrado una variedad considerable de países receptores de los emigrantes argentinos entrevistados. Los que únicamente tienen nacionalidad argentina residen en su mayoría en España (43%), seguido por Estados Unidos de Norteamérica (18%). Respecto al resto, es decir aquellos que tienen doble nacionalidad, puede verse que no en todos los casos el país de residencia guarda exacta correspondencia con su segunda nacionalidad. Mientras que aquellos que poseen nacionalidad española residen en España, los que poseen nacionalidad italiana residen en igual medida en Italia, España, Francia, Inglaterra y Canadá; y los que poseen nacionalidad alemana, francesa e israelí residen en Alemania, España e Israel. Por último, se entrevistaron tres personas que residen en Nueva Zelanda.

En relación con el nivel educativo, los entrevistados tienen estudios superiores a educación primaria<sup>26</sup>. Tanto en los más jóvenes (hasta 34 años) como en los de edad intermedia (35 a 44 años) predominan los estudios universitarios (54% y 39% respectivamente). También en estos dos tramos de edad, el nivel de postgrado registra un porcentaje importante de entrevistados. No obstante, es necesario recordar que estos resultados son esperables debido a

las características del tipo de muestra -auto suministrada por e-mail-. Con referencia al género de los entrevistados, en los hombres predominan los estudios universitarios (57%), en tanto que en las mujeres 4 de cada 10 tienen estudios de postgrado, concluidos o no.

En relación con la situación laboral, casi el 90% de los emigrados tenían trabajo al momento de emigrar. El porcentaje de desocupados es muy bajo tanto en los entrevistados jóvenes como en los de edad intermedia. Con respecto al género, aun cuando las diferencias no son significativas, las mujeres registraban, antes de emigrar, una tasa de actividad superior a los hombres. A los entrevistados que estaban ocupados antes de emigrar se les preguntó acerca de la posición que ocupaban en su trabajo. Más de la mitad de ellos se desempeñaban en relación de dependencia en el sector privado. Asimismo, en el caso de los varones hay un mayor porcentaje (17%) que realizaba actividades por cuenta propia en comparación con las mujeres (5%). Solo unos pocos (5%) habían sido patrón o empleador. Por su parte, 2 de cada 10 mujeres trabajaba en relación de dependencia en el sector público, aunque es significativo el porcentaje de mujeres que no recuerdan o no contestan sobre su actividad antes de emigrar.

El análisis de la categoría ocupacional que tenían los emigrados antes de irse de Argentina revela que la relación de dependencia en el trabajo en el sector privado y, en menor medida en el sector público, es la que predomina en los jóvenes y en los adultos de 35 a 44 años. Solo una persona mayor de 55 años era, al momento de partir, patrón o empleador. Asimismo, 2 de cada 10 adultos de edad media trabajaban por cuenta propia.

### **Relevamiento a potenciales emigrantes argentinos. Estudio exploratorio**

En una segunda etapa, se aplicó –diciembre de 2003 a febrero 2004- una encuesta en lugares estratégicos de la ciudad de Buenos Aires –embajada de Estados Unidos, España e Italia, y oficina de legalizaciones de Cancillería-, intentando tomar contacto con el universo de los potenciales emigrantes. En total fueron 64 las personas encuestadas. Aquí solo se presentan los resultados de las tres últimas preguntas relacionadas con las dificultades para emigrar<sup>27</sup>.

Los potenciales emigrantes entrevistados manifiestan tener una firme convicción con respecto a su decisión de emigrar. El 65 % de ellos no tiene o no cree tener motivos para desistir de emigrar. Esta convicción es superior en los hombres (70%). Entre éstos, el 17% estima que solo por razones familiares desistirían de emigrar. Por su parte, las mujeres entrevistadas muestran un porcentaje relativamente menor (62%), y revelan mayores expectativas con respecto a que el estado del país mejore, dado que el 23% desistiría de emigrar si hay cambios en la situación de Argentina.

La edad de los entrevistados muestra algunas diferencias: los menores de 34 años manifiestan una decisión más firme con respecto a la emigración que los mayores de esta edad, dado que el 70% de los jóvenes no tiene o cree no tener ningún motivo para desistir de emigrar. En los mayores de 34 años esta respuesta la dan el 53% de los entrevistados. Es en este grupo atareo donde los cambios en la situación del país (27%) y las razones familiares (20%) pueden hacerlos desistir de emigrar en mayor medida que a los más jóvenes.

Cabe señalar que 6 de cada 10 entrevistados emigran con una oferta o posibilidad de trabajo acordada previamente. Se analizó, asimismo, si la posibilidad u oferta de trabajo concreto en el lugar de destino podría constituir un incentivo que fortalece la decisión de emigrar. No se registran diferencias significativas entre los entrevistados que tienen ofertas o posibilidades de trabajo y los que no las tienen en cuanto a la afirmación o creencia de desistir de emigrar (64% y 66% respectivamente). La certeza predomina en los que tienen posibilidades u ofertas de trabajo concretas (59%), además éstos mencionan en mayor medida (22%) que solo razones familiares los harían desistir de emigrar. Los entrevistados que no tienen posibilidades u ofertas concretas de trabajo poseen, comparativamente, más dudas acerca de los motivos que los haría desistir de su decisión (22%) y, además, estiman que cambios en la situación del país sería una razón de peso para desistir de su decisión de emigrar (26%).

Por otra parte, solamente 3 de cada 10 entrevistados manifestaron que tuvieron dificultades para tomar la decisión de emigrar, y son las mujeres quienes, comparativamente, encontraron mayores dificultades (41%) que los hombres (17%). También se observan diferencias, aunque de menor magnitud, entre los jóvenes y los mayores de 35 años. El 27% de los jóvenes y el 40% de los mayores de 35 años manifiestan haber encontrado dificultades. A los entrevistados que manifestaron haber encontrado dificultades para tomar la decisión de emigrar –solo 19 de los 64 encuestados-, se les preguntó qué tipo de dificultades tuvieron, previamente categorizadas en: burocráticas, afectivas y otras. La mayoría de las respuestas señalaron las dificultades afectivas (74%)<sup>28</sup>. Se pueden destacar algunos aspectos que permiten caracterizar a este grupo: a) el país de radicación elegido mayoritariamente es España (74%), le sigue Italia (11%), Inglaterra (5%) y otros no especificados (10%); b) la motivación principal para emigrar es la crisis en Argentina (37%), le sigue la búsqueda de mejores condiciones laborales (21%), motivos personales (21%), búsqueda de mejores condiciones de vida (16%) y otras (5%); c) se señalan en mayor medida a las instituciones estatales (53%) como proveedoras de ayuda a los potenciales emigrantes, le sigue otras (sin especificar) (26%), y el 16% de los entrevistados que encontraron dificultades para tomar la decisión de emigrar consideran que

ninguna institución les puede brindar ayuda; d) el tipo de ayuda que deberían prestar estas instituciones son: facilitar los trámites (25%), asistencia psicológica (25%), otro tipo de ayuda (sin especificar) (6%). Lo llamativo de las respuestas es que el 44% de los consultados no sabe qué tipo de ayuda deberían prestar las instituciones.

### **Conclusiones**

El fenómeno migratorio ha sido afectado por las transformaciones económicas, políticas, sociales, culturales y tecnológicas acaecidas en el mundo en las últimas décadas. Estos cambios afectaron los flujos migratorios en varias dimensiones: a) en relación a la duración, se observa que la movilidad poblacional se da por períodos más cortos; b) en relación a la distribución, el abaratamiento de los transportes ocasionó un aumento de los migrantes en términos absolutos y la participación global de todos los países, ya sea como receptores, emisores o de tránsito; c) en relación a los componentes: se observa una feminización de los flujos, una mayor cantidad de Estados receptores que tenderían a convertirse en pluriculturales y una mayor participación de los inmigrantes en la economía a través de los llamados “negocios étnicos” (Doña y Mesa, 2003).

Se decide migrar por diferentes razones que van desde las persecuciones políticas, religiosas y raciales hasta la búsqueda de mejores condiciones de vida y desarrollo personal. Así, el fenómeno se presenta en la actualidad como un espacio en el que emergen con nitidez los aspectos más conflictivos de la crisis social. El hecho demográfico se transforma en un hecho político.

En Latinoamérica, los flujos migratorios se han diversificado dentro de un contexto de globalización e integración regional. Contexto que de algún modo ha favorecido los acuerdos y consensos bi y multilaterales, basados en una creciente corresponsabilidad en los países de origen y destino (Mármora, 2003).

En la Argentina, también estos cambios globales han tenido su repercusión. La actual política migratoria se ha vuelto más compleja dado que al tradicional fenómeno de la inmigración de europeos y luego latinoamericanos, debe sumarle el fenómeno de la emigración de argentinos. Todo esto en el nuevo espacio del Mercosur, que ha hecho modificar profundamente la perspectiva utilizada en la formulación de políticas. Ya los inmigrantes de países limítrofes no pueden ser considerados “un peligro” o “un grave problema”, sino que son ciudadanos de Estados con los cuales la Argentina está construyendo una experiencia novedosa de integración.

Dividiremos las conclusiones en tres partes. Las vinculadas específicamente con la inmigración, las relacionadas con el fenómeno emigratorio y finalmente las ligadas con el Mercosur.

1.

En términos generales, durante la estrategia de apertura y liberalización de la economía (1976-1999) la migración limítrofe pierde magnitud y debe enfrentarse a restrictivas políticas que coinciden con el achicamiento del mercado interno y la decreciente demanda de mano de obra.

Durante la etapa de inicio y penetración (1976-1983) que corresponde a la dictadura militar, las políticas restrictivas priorizan las actividades de control y expulsión, las que carecen de supervisión judicial. Subyace en la Ley General de Migraciones, sancionada en 1981, la 'doctrina de seguridad nacional', observándose el fenómeno migratorio desde una óptica casi exclusivamente policial, incompatible con las garantías otorgadas por los instrumentos del derecho internacional referidos a derechos humanos. Los inmigrantes son visualizados como un problema que pretende solucionarse impidiéndoles el acceso al trabajo remunerado y a los servicios de educación y salud.

Durante la etapa de transición (1983-1989), gobierno del Dr. Alfonsín, aunque se dictó un decreto de amnistía, tanto la Resolución de la DNM analizada, así como la reglamentación de la ley militar nos muestran una posición ambivalente, no respetuosa de los derechos de los inmigrantes y que no coincidía con las expectativas generadas por el advenimiento de la democracia.

Durante la etapa de consolidación (1989-1999), si bien en un principio el gobierno del Dr. Menem dicta un decreto de amnistía y modifica la política restrictiva del gobierno anterior, posteriormente dicta un nuevo reglamento de la ley militar y elabora normas que incrementaron el control y ampliaron facultades discrecionales, avasallando los derechos de los inmigrantes limítrofes. En este sentido pueden citarse las actividades de la DNM y la Policía Migratoria Auxiliar, referidas al control de Admisión, de Ingreso y Egreso, así como las relacionadas al control de Permanencia, dado que la policía actuaba mediante inspecciones y operativos sin autorización judicial. A pesar de varios proyectos de ley, continuó vigente la ley militar y algunas iniciativas presentadas por el Poder Ejecutivo ante el Parlamento resultaron un claro retroceso en relación a los derechos de los inmigrantes.

Desde una perspectiva histórica, hasta la década de 1980 se puede observar una correlación positiva entre gobiernos de facto y política restrictiva por un lado, y gobiernos constitucionales o democráticos y política permisiva, por el otro. Sin embargo, esta tendencia

muestra una ruptura. En efecto, tanto Alfonsín como Menem, si bien otorgan sendas amnistías, finalmente al sancionar sus Reglamentos de Migración establecen políticas migratorias crecientemente restrictivas.

Luego de la grave crisis del 2001 se perfila una nueva política migratoria en la Argentina al derogarse la ley militar y sancionarse una nueva normativa. ¿Cuál es el sentido que adquiere la sanción de la nueva ley migratoria? En el período se observa una ruptura ideológica que se refleja en el cambio sustancial del espíritu de la nueva norma y su percepción del fenómeno migratorio. Es que entre el 2000 y el 2004 se produce en la Argentina una profunda crisis económica, social y política que marca el agotamiento del modelo neoliberal.

Por otra parte, resulta evidente que los partidos políticos, al igual que en otros momentos históricos de profunda crisis, enfrentaron los problemas poblacionales y los solucionaron desde el consenso. El éxito y el avance que representa para nuestro país tener una nueva ley de migraciones se sustenta en el consenso obtenido no sólo en el Parlamento, sino también con los organismos del Poder Ejecutivo involucrados con la política. Consenso que queda plasmado en la génesis de la ley: las sucesivas modificaciones surgidas del trabajo en Comisión, los aportes de la sociedad civil –a través del Seminario y de la audiencia pública convocados así como la colaboración de la Mesa de Trabajo durante la elaboración del proyecto final- y la ausencia de discusión en el recinto de ambas Cámaras.

¿Cuál es el modelo de sociedad que subyace en la nueva ley? A diferencia de la norma militar, que refleja una sociedad disciplinada, discriminadora en relación al origen de los migrantes y extremadamente controlada, el nuevo modelo nos remite a una sociedad multicultural, integrada en la región e inclusiva, que respeta los derechos de los extranjeros y valora su aporte cultural y social. Coincidente con el nuevo clima ideológico, el decreto que establece la emergencia administrativa de la DNM explicita que el sistema que había creado la ley militar será reemplazado por un nuevo “sistema de integración e inserción basado en los Derechos Humanos”. El otorgamiento de una amnistía –en este caso para los nativos de países extra Mercosur- refleja el cambio ideológico apuntado y retoma una tradición argentina: todos los gobiernos democráticos desde 1949 dictaron normas que facilitaron la regularización migratoria.

En relación con los derechos humanos, el artículo 4 de la nueva ley reconoce el derecho a migrar como un derecho humano esencial. Los otros derechos consagrados en la nueva ley: a la salud, a la educación, a la igualdad entre nacionales y extranjeros, al debido proceso en situaciones de detención y expulsión, a la asistencia de un intérprete, a la reunificación



familiar, a la participación en las decisiones relativas a la vida pública y a la administración de las comunidades locales, configuran un indudable avance de nuestra legislación migratoria.

2.

A principios de la década de 1960, el flujo de emigrantes aparecía fundamentalmente relacionado a los avatares políticos de nuestro país –sucesivos golpes de Estado- y, por lo tanto, podía considerarse como un fenómeno meramente coyuntural. En la actualidad, los movimientos migratorios de argentinos hacia el exterior están revestidos de un carácter mucho más constante y heterogéneo, asociados generalmente con la crisis económica y las altas tasas de desempleo.

Para los argentinos “gobernar es poblar”, frase que sintetiza el pensamiento de la elite que conformó nuestra nación hacia 1870, y aún hoy resuena como ideología asociada al progreso y la identidad nacional. Nuestra sociedad prosperó gracias a la inmigración y, si bien existieron a nivel gubernamental políticas migratorias coyunturalmente restrictivas hacia los inmigrantes limítrofes, también es verdad que la sociedad nunca fue más allá de los discursos retóricos o algunas acciones aisladas durante las dictaduras militares. Y la paradoja consiste en que habiendo sido un país de recepción, hoy es un país expulsor. Paradoja que también comparten, pero a la inversa, países como España e Italia, que habiendo sido expulsores de población hacia fines del siglo XIX por la crisis agraria europea, aparecen hoy como países receptores de población descendiente de aquellos originarios inmigrantes.

Según los demógrafos, las sociedades van hacia un envejecimiento. Los países más desarrollados poseen una población más envejecida que el resto, pero los menos desarrollados harán su proceso de envejecimiento en un período mucho más rápido. La población europea está envejecida e Italia es el ejemplo más claro de dicho proceso. En este contexto las migraciones cumplirían un doble objetivo. Por un lado aliviarían las tensiones sociales y demandas contenidas en los países menos desarrollados, que hoy poseen un mayor volumen de población joven. Por otro lado, los países europeos recibirían un hálito de rejuvenecimiento que la composición de dicho flujo acarrearía. En esta doble función, las migraciones desde Latinoamérica hacia el continente europeo aparecen como funcionales al desarrollo de la economía mundial. Cómo explicar entonces la tendencia restrictiva de las políticas migratorias europeas. Ellas deben ser interpretadas como una estrategia para mantener precarizados a los inmigrantes; colocándolos siempre al borde de la ilegalidad se constituyen en una mano de obra vulnerable manteniéndose disminuidos sus derechos sociales y recursos de protesta.

A modo de balance podemos agregar que los trabajos sobre emigración de argentinos estudiados, coinciden en la inexistencia de información cuantitativa confiable, en la influencia de los acontecimientos políticos internos como factor determinante de la intensidad del flujo emigratorio, y en las profundas y negativas consecuencias que esta emigración produce en términos de capital humano valioso, capacitado por el país, que es luego aprovechado por los países desarrollados.

El modelo de apertura y liberalización de la economía, impuesto por los militares a sangre y fuego a partir del golpe de Estado de 1976, cuyo marco aún no ha podido modificarse a pesar de haberse recuperado la democracia formal en 1983, vuelve a otorgarle a la Argentina el rol de exportador de productos primarios, agregándole la exportación de un valioso recurso no renovable: el petróleo. En este modelo la población ya no es escasa, por el contrario sobra. El mercado internacional es el motor de la economía y para garantizar los saldos exportables es necesario reducir el consumo interno. Ello se logra con un férreo control de los salarios, argumentando que el aumento de las remuneraciones produce inflación. Asimismo, la premeditada des-industrialización y privatización de empresas estatales aumenta la desocupación y la tendencia a recurrir a la emigración como solución individual se potencia. Esta estrategia de desarrollo, basada en la aplicación de políticas neoliberales, pretende la libre circulación de capitales y es ambivalente respecto del concepto de soberanía estatal: diluida en relación a los controles de organismos financieros internacionales y en cuanto a los procesos de integración regional mediante la creación de instituciones supranacionales; pero fortalecida a la hora de preservar el derecho de formular una política migratoria restrictiva, tendiente al control del ingreso de los extranjeros, inmigrantes trabajadores.

Volviendo a nuestra hipótesis original que sostiene que los fenómenos demográficos son una variable dependiente de los procesos políticos, la historia de la evolución de los flujos emigratorios argentinos es una confirmación de dicho supuesto. Así, durante las décadas pasadas, el flujo de intelectuales, científicos y personas altamente calificadas se fueron del país en ocasión de los golpes de Estado militares. Asimismo, la emigración reciente de argentinos a partir de la década de 1990 y más intensamente a partir de la grave crisis del 2001, también puede ser considerada una ratificación. Es que el modelo vigente impulsado por los sectores económicamente concentrados y transnacionalizados necesita expulsar población para reducir el consumo interno y aliviar las demandas sociales, en algunos casos protestas de alto contenido crítico y cuestionadoras de las bondades del modelo neoliberal.

Los flujos migratorios desde Latinoamérica hacia el continente europeo deben analizarse en el contexto de una nueva división internacional del trabajo y un cada vez más injusto orden internacional. Por un lado se aplican reformas y ajuste económicos que traen como consecuencias profundas crisis sociales de empobrecimiento, elevadas tasas de desocupación, fragmentación y exclusión. Estas mismas consecuencias promueven el contexto de expulsión. Las personas recurren a la migración como una estrategia de sobrevivencia ante la crisis. Pero los países industrializados, responsables de las medidas de ajuste y reforma, ante la llegada de los migrantes de los países en crisis pretenden cerrar sus fronteras y considerar al fenómeno como un problema meramente policial al que hay que resolver con controles legales.

En el caso de la Argentina resulta sorprendente la ambivalencia del Estado: muchos años diseñó políticas restrictivas en relación a los migrantes originarios de países limítrofes con resultados poco satisfactorios, y a la hora de “solucionar” el fenómeno de la emigración de argentinos, intenta mediante acciones de la diplomacia “proteger” a sus ciudadanos en el exterior, también con exiguos resultados. La sociedad civil sufre el hecho traumático de perder su identidad de país rico y generoso, abierto a todos los hombres del mundo que quieran habitar su suelo. Por el contrario, se ha transformado en expulsor de jóvenes que procuran en otros países las oportunidades laborales que la Argentina no ofrece. Los artículos referidos a la emigración incorporados por primera vez en la legislación argentina demuestran la toma de conciencia del fenómeno por parte del Estado y la necesidad de formular una política.

3.

Las políticas migratorias que los países del Mercosur están formulando con el objetivo de profundizar el proceso de integración regional muestran un complejo panorama, puesto que la política interna de cada uno de los países deberá respetar los objetivos de integración acordados y proyectarla en un área mayor al de sus respectivos territorios nacionales. La integración del Cono Sur no es exclusivamente económica, sino que justamente sus recursos humanos son el elemento clave de dicha estrategia integradora. El principal propósito de la integración debería ser el mejoramiento de las condiciones de vida de la población; de allí la importancia que la política migratoria adquiere en este contexto. Se observa un progreso cristalizado en la firma del Acuerdo de libre circulación de personas y las recientes disposiciones de la DNM suspendiendo las medidas de expulsión e incorporando a Perú como país integrante del Mercosur.

### **Reflexión Final**

No obstante el extraordinario impulso que la nueva ley migratoria significa para nuestro país, quedan aún desafíos por afrontar. El primero de ellos es obtener la sanción de un Reglamento de la ley -tarea a la cual está aún encomendada la DNM-, que respete puntualmente el espíritu generoso de la nueva norma. Asimismo, será un reto para la sociedad toda transformar la mentalidad de los actores sociales encargados de aplicar cotidianamente la nueva ley. Más de 20 años de legislación militar represiva han calado profundo y hondo en nuestras mentes. Romper con esa historia y modificar los antiguos hábitos y criterios demandará por parte del Estado el despliegue de programas de capacitación laboral adecuados para los agentes de las DNM y su policía auxiliar, campañas de información y difusión. Asimismo, se deberán eliminar obstáculos legales derogando aquellas normas nacionales, provinciales y municipales que se contradicen con la nueva ley. El Estado deberá realizar todas estas acciones con el fin de que el nuevo texto no se convierta en palabra muerta, y su inspirado espíritu se vea cristalizado en su praxis diaria.

Y el tercer reto lo constituye el convencer a algunos sectores –los más conservadores- de nuestra sociedad de las bondades de la reciente norma, y así neutralizar algunos proyectos de ley presentados ante la Cámara de Diputados que pretenden modificarla restringiendo derechos y garantías<sup>29</sup>.

Sin embargo, ya hay avances concretos en la aplicación de la nueva ley. Ejemplo lo constituye la sentencia de la Cámara Federal de Apelaciones de la ciudad de Paraná, Provincia de Entre Ríos, que dispuso la inmediata libertad de tres ciudadanas chinas que habían sido detenidas en Concordia, en un operativo realizado por personal de la Subprefectura Naval Argentina<sup>30</sup>.

Por último, la nueva estrategia de desarrollo que parece estar delineándose, pero que aún es incierta, posee en el área poblacional el aporte significativo de originales textos jurídicos sobre dos fenómenos demográficos esenciales: fecundidad<sup>31</sup> y migraciones. Al clima ideológico que de ellos emanan trasciende la idea de una sociedad más igualitaria, donde el crecimiento poblacional no se sustenta en las precarias condiciones de vida de los sectores populares y donde se valora la potencialidad de los jóvenes y el aporte de los inmigrantes. Sociedad que aparece integrada a un proceso regional -Mercosur- cuya importancia creciente influyó a la hora de definir nuevas políticas y derechos.

### **Referencias bibliográficas**

Aruj R., Por qué se van. Exclusión, frustración y migraciones, Buenos Aires, Editorial Prometeo, 2004.

Bajraj, R. *Globalización, equidad, desarrollo y ciudadanía. La situación mundial y las particularidades de América Latina, entre otras el Regionalismo Abierto y las inequidades*, Buenos Aires, VII Jornadas Argentinas de Estudios de Población, AEPa, 2003

Bertoncello R., *Algunos antecedentes sobre la investigación de la emigración de argentinos*, en: Lattes A. y Oteiza, E., *Dinámica migratoria argentina (1955-1984): democratización y retorno de expatriados*, Ginebra, UNRISD / CENEP, 1986.

Bertoncello R. y Lattes A., *Medición de la emigración de argentinos a partir de la información nacional*, en: Lattes A. y Oteiza E., *Dinámica migratoria argentina (1955-1984): democratización y retorno de expatriados*, Ginebra, UNRISD / CENEP, 1986.

BIBLIOTECA DEL CONGRESO DE LA NACIÓN, *Emigración de profesionales, técnicos y científicos argentinos*, Serie Asuntos Varios N°8, Buenos Aires, 1966.

BIBLIOTECA DEL CONGRESO DE LA NACIÓN. Dirección Referencia Legislativa, *El problema de la inmigración ilegal en España*, Elementos para la acción Legislativa, Año 6 N° 36, Buenos Aires, marzo 2001.

Cacopardo M., *La emigración potencial de jóvenes italoamericanos*, Estudios Migratorios Latinoamericanos, año 7, N° 22, Buenos Aires, 1992.

Castillo M.A., *Las políticas hacia la migración centroamericana en países de origen, de destino y de tránsito*, Papeles de Población, México, Nueva Época, Año 6, N° 24, abril-junio de 2000.

CELS. "Derechos Humanos en Argentina. Informe 2004", Cels, Siglo XXI, Editores de Argentina, Buenos Aires, diciembre 2004.

Ceriani Cernadas, P. "Nueva ley: un paso hacia una concepción distinta de la migración", en: Giustiniani, R. *Migración. Un derecho humano*, Editorial Prometeo, Buenos Aires, 2004.

Chausovsky, G. "Apuntes jurídicos sobre la nueva ley de migraciones", en: Giustiniani, R. *Migración: Un derecho humano*, Editorial Prometeo, Buenos Aires, 2004.

Chiozza, E.M. "Ideas para una política demográfica", en: *Revista de la Universidad de Buenos Aires*, Quinta Época, Año 6, N° 4, Buenos Aires, Octubre-Diciembre, 1961.

Doña, C. y Mesa, S. "Las migraciones internacionales: análisis y perspectivas para una política migratoria", OIM, Documento de Trabajo N° 2, Santiago de Chile, julio de 2003

Gil Araujo S., *Inmigración y gestión de la diversidad en el contexto europeo*, Madrid, Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Comunitaria, Transnational Institute, Ámsterdam, 2002.

Gurrieri J., *Emigración de argentinos. Una estimación de sus volúmenes*, Buenos Aires, Dirección Nacional de Migraciones, 1982.

Houssay B., *La emigración de científicos, profesionales y técnicos de la Argentina*, Buenos Aires, s/e, 1966.

INDEC. Censo 2001, <http://www.indec.gov.ar/censo/cuadros>.

Leiva M. L., *Políticas de recuperación y vinculación de argentinos en el exterior: valorización del patrimonio nacional e integración regional*, Buenos Aires, Maestría de Políticas de Migraciones Internacionales, UBA, 1999.

Léopore S., *Problemas que enfrentan los migrantes y los miembros de sus familias al regresar a su país de origen*, Documento presentado al séptimo Seminario del CIM sobre Aspectos sociales y económicos de la migración de retorno voluntario, Ginebra, 9 al 13 de diciembre de 1985.

Maleta H. y otro, *La migración de retorno a la Argentina: problemas socioeconómicos y psicosociales*, Proyecto de Migración Hemisférica, CIM y Centro de Políticas de Inmigración y Asistencia a los refugiados (Universidad de Georgetown), 1985.

Mármora L., "Políticas migratorias consensuadas en América Latina", en: *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, Buenos Aires, Año 17, N° 50, abril 2003.

- Mármora L., *Las políticas de migraciones internacionales*, Madrid / Buenos Aires, OIM, Alianza Editorial, 1997.
- Marshall, A., *Emigración de argentinos a los Estados Unidos*, en: Pessar, P. R. (editor), *Fronteras permeables*, Buenos Aires, Editorial Planeta, 1991.
- Martínez Bujan R., *La reciente inmigración latinoamericana a España*, Santiago de Chile, CELADE - División de Población, mayo de 2003.
- Martínez Pizarro J., *Migración internacional de jóvenes latinoamericanos y caribeños: protagonismo y vulnerabilidad*, CEPAL, Santiago de Chile, Julio de 2000.
- Martínez Pizarro J., *Políticas de población y migración internacional en América Latina: exigencias, posibilidades y el caso de Chile*, ponencia presentada a las VI Jornadas Argentinas de Estudio de Población (AEPA), Universidad del Comahue, Neuquén, 14 al 16 de noviembre 2001.
- Martínez Pizarro J., *El mapa migratorio de América Latina y el Caribe, las mujeres y el género*, 2003, en: [http://www.cepal.cl/publicaciones/Poblacion/4/LCL1974P/lcl1974\\_P.pdf](http://www.cepal.cl/publicaciones/Poblacion/4/LCL1974P/lcl1974_P.pdf)
- Martínez Pizarro J. y Pellegrino A., *Una aproximación al diseño de políticas sobre migración internacional calificada en América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL, Proyecto Regional de Población CELADE-FNUAP, diciembre de 2001.
- Mazzeo, V. "Dinámica demográfica de Argentina en el período 1947-1991. Análisis de sus componentes y diferenciales", ponencia presentada a las II Jornadas Argentinas de Estudios de Población, Buenos Aires, 4 al 6 de agosto de 1993.
- Miró C., *Algunas orientaciones para el desarrollo de la investigación social sobre población y desarrollo*, Colombia, Informe Conferencia Latinoamericana sobre Población y Desarrollo, 10 al 11 de mayo de 1979.
- Moyano C. *La emigración de argentinos. La percepción del fenómeno a través de la prensa argentina*, en: Lattes, A. y Oteiza, E., *Dinámica migratoria argentina (1955-1984): democratización y retorno de expatriados*, Ginebra, UNRISD / CENEP, 1986.
- NACIONES UNIDAS, *Number of world's migrants reaches 175 million mark* <http://www.un.org/News/Press/docs/2002/pop844.doc.htm>, octubre 2002.
- Novara, D. *La emigración argentina actual*, en: *Migraciones. Claves del intercambio entre Argentina y España, Siglo XXI de Argentina y España Editores*, Casa Argentina en Madrid, Buenos Aires, 2005.
- Novick S., *Política y población. Argentina 1870-1989*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 1992.
- Novick S., *Mujer, Estado y Políticas Sociales*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 1993.
- Novick S., *Políticas migratorias en la Argentina*, en: Oteiza, E., Novick, S. y Aruj, R., *Inmigración y discriminación. Políticas y discursos*, Buenos Aires, Editorial Prometeo, 2000.
- Novick, S. "La posición argentina en las tres Conferencias Mundiales de Población", Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires. Documento de Trabajo N° 11, 1998, 55 páginas.
- Olivieri, M., *Inmigración y emigración de retorno: los italo-argentinos*, Buenos Aires, Universidad Torcuato Di Tella, Working Papers 048, 1997.
- Orsatti A., *Emigración de argentinos*, Buenos Aires, CIDES, 1982.
- Oteiza E., *La emigración de ingenieros dentro del contexto de las migraciones internacionales en la Argentina: un caso de brain drain latinoamericano*, Buenos Aires, ITDT, Centro de Investigaciones Económicas, 1966.
- Oteiza E., *La emigración de personal altamente calificado en la Argentina: un caso de brain drain latinoamericano*, Buenos Aires, ITDT, Documento de trabajo N° 41, 1969.

Oteiza E., *Emigración de profesionales, técnicos y obreros calificados argentinos a los EE.UU.: análisis de las fluctuaciones de la emigración bruta de julio de 1950 a junio de 1970*, en: Desarrollo Económico, Buenos Aires, volumen 10-11, N° 39-40, 1970.

Palazon Ferrando S., *Latinoamericanos en España (1981-1994). Aproximación a un fenómeno migratorio reciente*, Buenos Aires, Estudios Migratorios Latinoamericanos, volumen 11, N° 32, 1996.

Pellegrino A., *Migrantes Latinoamericanos y caribeños: síntesis histórica y tendencias recientes*, Santiago de Chile, CEPAL, Septiembre 2000.

Pellegrino A., *Migration from Latin America to Europe: Trends and policy challenges*, International Organization for Migration, Migration Research, Series N° 16, mayo 2004.

PRESIDENCIA DE LA NACION, *Plan Trienal para la Reconstrucción y la Liberación Nacional*, Buenos Aires, diciembre 1973.

Recchini de Lattes Z., *Demografía y política en el siglo XXI*, en: V Jornadas de Estudios de Población, Universidad Nacional de Luján, Provincia de Buenos Aires, 2001.

Sardon J-P., *Recent Demographic Trends in the Developed Countries*, Population. English Edition., Volumen 57, Number 1, Paris, 2002.

Sarrible G., *Argentinos en Europa: una experiencia positiva*, Seminario La Migración Internacional entra en un nuevo milenio, organizado por la Asociación Internacional de Sociología (ISA, RC-31), Buenos Aires, 2, 3 y 4 de noviembre de 2000.

Sito N. y Stuhlman L., *La emigración de científicos de la Argentina*, San Carlos de Bariloche, Fundación Bariloche, 1968.

Vienna Institute of Demography, *Adressing the challenges of Europe's New Demography*, Population Network Newsletter, POPNET, N° 35, Viena, Summer 2003.

Villa M., *Políticas de Población*, en: Las políticas de población en América Latina y el Caribe: algunas reflexiones en el umbral del siglo XXI, Cepal, Celade, 1995.

Zucotti J. C., *La emigración argentina contemporánea: a partir de 1950*, Buenos Aires, Editorial Plus Ultra, 1987.

---

<sup>1</sup> Desde el advenimiento de la democracia en 1983, las modificaciones introducidas desde el Congreso Nacional a esta ley general, contienen cambios meramente secundarios. Así en 1988 la ley 23.564; en 1990 la ley 23.860; en 1991 la ley 24.008; y en 1994 la ley 24.393, enmiendan el texto original solo en relación a la necesidad de actualizar los montos de las multas, las cauciones, las tasas retributivas de servicios y ciertas competencias. Debemos puntualizar, por último, que la norma se derogó en diciembre de 2003.

<sup>2</sup> Varios y contradictorios son los argumentos presentes en los Considerandos de esta norma. En primer término se afirma que la existencia de extranjeros -de diversas nacionalidades- en situación migratoria irregular se debe a "la aplicación de una política migratoria escindida de la realidad socioeconómica del país y de los habitantes que la conforman", no explicitando las características de esta política. Por otra parte, se argumenta la necesidad de sanear la situación de irregularidad de los extranjeros anunciándose que a partir de la regularización se aplicará "una política migratoria firme, racional". Se intenta asimismo, paliar la situación de injusticia que ejercen los empleadores cuando pagan muy bajos salarios a los extranjeros ilegales; quienes a su vez compiten con la mano de obra local. Finalmente se cita el preámbulo de la Constitución Nacional como norma inspiradora de una política de "puertas abiertas".

<sup>3</sup> La DNM solo otorgará residente permanente o temporaria en el país a: a)padre, cónyuges o hijos de argentinos; b)religiosos; c)estudiantes; d)trabajadores contratados por empresas, siempre que exista un contrato por escrito; e)artistas o deportistas; f)empresarios u hombres de negocios; g)representantes de empresas extranjeras; h) inmigrantes con capital propio suficiente para el desarrollo de actividades productivas; i)rentistas o pensionados; j)personas de relevancia en lo cultural, social, científico o político, o que a juicio del Ministerio del Interior, por sus especiales condiciones revistan interés para el país; k)extranjeros provenientes de países que por razones geográficas, históricas, económicas, etc. justifiquen a juicio del Ministerio del Interior, un tratamiento especial.

<sup>4</sup> El Convenio de Migración entre la República Argentina y la República de Bolivia - firmado en Buenos Aires el 16-2-1998- fue aprobado por ley N° 25098 (sancionada el 21-4-1999 y promulgada por Decreto N° 457/99 del 5-5-1999). Consta de 26 artículos y 2 anexos. El Congreso boliviano, por su parte, lo aprobó durante el mes de julio de 1999. El 23 de junio de 1999 se intercambiaron los instrumentos de ratificación.

El Convenio de Migración entre la República Argentina y la República del Perú -firmado en Lima, Perú, el 12-8-1998- fue aprobado por ley 25099 (sancionada el 21-4-1999 y promulgada por Decreto N° 458/99 del 5-5-1999). El Convenio fue aprobado por el Congreso peruano y el 24 de junio de 1999 se intercambiaron los instrumentos de ratificación.

El Convenio de Migración entre la República Argentina y la República del Paraguay, firmado en Buenos Aires el 18-11-1998 (Trámite Parlamentario 83), posee sanción del Senado con fecha 23-6-1999 y fue remitido ese mismo día a la Cámara de Diputados. Dado que el convenio fue rechazado en el Congreso paraguayo, no ha prosperado su aprobación en la Cámara de Diputados de nuestro país, y por ello no entrará en vigencia. Es posible que el clima de deterioro que se experimentó en 1999, que llevó al borde de la ruptura de relaciones entre ambos países, haya proporcionado un marco poco propicio para la ratificación de este instrumento bilateral, por parte del Congreso paraguayo.

Debemos aclarar que en ambos Convenios (Bolivia y Perú), el plazo establecido de 180 días que permitía la regularización migratoria venció en diciembre de 1999, fecha en que se firmaron dos Protocolos Adicionales (el 16 de diciembre de 1999 con Bolivia; y el 21 de diciembre de 1999 con Perú), mediante los cuales se proroga por 180 días más esta posibilidad. Sin embargo, estos nuevos instrumentos se encuentran aún en trámite administrativo previo a su envío al Congreso Nacional, razón por la cual se halla suspendida la citada regularización migratoria.

<sup>5</sup> Estas experiencias legislativas fueron analizadas en: NOVICK, S. "Inmigrantes y refugiados", Co-autor: Enrique Oteiza, en: *Derechos Humanos en Argentina. Informe Anual 2000*. Eudeba, CELS, Buenos Aires, 2000, páginas 287 a 342; NOVICK, S. "Inmigrantes. Capítulo VII", en: *Derechos Humanos en la Argentina. Informe anual enero-diciembre 1998*, Eudeba, CELS, Buenos Aires, 1999, páginas 287 a 322; NOVICK, S. "Cambios en la política migratoria en el parlamento argentino", en: *CELS, Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Argentina, 1997*, CELS, Eudeba, Buenos Aires, 1998, páginas 227 a 233; NOVICK, S. "Política inmigratoria. Inmigración real y derechos humanos en la Argentina. Capítulo VI", en: *Informe Anual sobre la situación de los derechos humanos en la Argentina. 1995*, CELS, Buenos Aires, 1996. Parte II de mi autoría, páginas 182 a 203.

<sup>6</sup> El primer proyecto ingresa el 5-12-2001 bajo Expediente N° 7344; presentado nuevamente el 24-3-2003 bajo Expediente N° 769.

<sup>7</sup> Información obtenida en una entrevista realizada a informantes claves en marzo de 2004.

<sup>8</sup> Artículo 7°: En ningún caso la irregularidad migratoria de un extranjero impedirá su admisión como alumno en un establecimiento educativo, ya sea este público o privado; nacional, provincial o municipal; primario, secundario, terciario o universitario. Las autoridades de los establecimientos educativos deberán brindar orientación y asesoramiento respecto de los trámites correspondientes a los efectos de subsanar la irregularidad migratoria.

Artículo 8°: No podrá negársele o restringírsele en ningún caso, el acceso al derecho a la salud, la asistencia social o atención sanitaria a todos los extranjeros que lo requieran, cualquiera sea su situación migratoria. Las autoridades de los establecimientos sanitarios deberán brindar orientación y asesoramiento respecto de los trámites correspondientes a los efectos de subsanar la irregularidad migratoria.

<sup>9</sup> Artículo 6°: El Estado en todas sus jurisdicciones, asegurará el acceso igualitario a los inmigrantes y sus familias en las mismas condiciones de protección, amparo y derechos de los que gozan los nacionales, en particular lo referido a servicios sociales, bienes públicos, salud, educación, justicia, trabajo, empleo y seguridad social.

<sup>10</sup> Artículo 61: Al constatar la irregularidad de la permanencia de un extranjero en el país, y atendiendo a las circunstancias de profesión del extranjero, su parentesco con nacionales argentinos, el plazo de permanencia acreditado y demás condiciones personales y sociales, la Dirección Nacional de Migraciones deberá conminarlo a regularizar su situación en el plazo perentorio que fije para tal efecto, bajo apercibimiento de decretar su expulsión. Vencido el plazo sin que se regularice la situación, la Dirección Nacional de Migraciones decretará su expulsión con efecto suspensivo y dará intervención y actuará como parte ante el Juez o Tribunal con competencia en la materia, a efectos de la revisión de la decisión administrativa de expulsión. Artículo 70: Firme y consentida la expulsión de un extranjero, el Ministerio del Interior o la Dirección Nacional de Migraciones, solicitarán a la autoridad judicial competente que ordene su retención, mediante resolución fundada, al sólo y único efecto de cumplir aquella. Excepcionalmente y cuando las características del caso lo justificare, la Dirección Nacional de Migraciones o el Ministerio del Interior podrán solicitar a la autoridad judicial la retención del extranjero aún cuando la orden de expulsión no se encuentre firme y consentida. Producida tal retención y en el caso que el extranjero retenido alegara ser padre, hijo o cónyuge de argentino nativo, siempre que el matrimonio se hubiese celebrado con anterioridad al hecho que motivara la resolución, la Dirección Nacional de Migraciones deberá suspender la expulsión y constatar la existencia del vínculo alegado en un plazo de cuarenta y ocho (48) horas hábiles. Acreditado que fuera el vínculo el extranjero recuperará en forma inmediata su libertad y se habilitará respecto del mismo, un procedimiento sumario de regularización migratoria. En todos los casos el tiempo de retención no podrá exceder el estrictamente indispensable para hacer efectiva la expulsión del extranjero. Producida la retención, se dará inmediato conocimiento de la misma al Juzgado que hubiere dictado la orden a tal efecto.



---

<sup>11</sup> Artículo 86: Los extranjeros que se encuentren en territorio nacional y que carezcan de medios económicos, tendrán derecho a asistencia jurídica gratuita en aquellos procedimientos administrativos y judiciales que puedan llevar a la denegación de su entrada, al retorno a su país de origen o a la expulsión del territorio argentino. Además tendrán derecho a la asistencia de intérprete/s si no comprenden o hablan el idioma oficial. Las reglamentaciones a la presente, que en su caso se dicten, deberán resguardar el ejercicio del Derecho Constitucional de defensa.

<sup>12</sup> Artículo 11: La República Argentina facilitará, de conformidad con la legislación nacional y provincial en la materia, la consulta o participación de los extranjeros en las decisiones relativas a la vida pública y a la administración de las comunidades locales donde residan.

<sup>13</sup> Artículo 10: El Estado garantizará el derecho de reunificación familiar de los inmigrantes con sus padres, cónyuges, hijos solteros menores o hijos mayores con capacidades diferentes.

<sup>14</sup> Artículo 17: El Estado proveerá lo conducente a la adopción e implementación de medidas tendientes a regularizar la situación migratoria de los extranjeros.

<sup>15</sup> Se dictaron decretos de amnistía en los siguientes años: 1949, 1951, 1958, 1964, 1965, 1974, 1984 y 1992.

<sup>16</sup> La Disposición 33.349 del 14 de octubre de 2004 aprueba el procedimiento para la determinación de indigencia, situación que le permite a los solicitantes eximirse del pago de la tasa correspondiente. Asimismo, se aclara que los solicitantes de refugio o asilo político en la Argentina podrán acogerse a los beneficios del Decreto N° 1169/04, en cuyo caso no se los considerará comprendidos en el desistimiento automático de su trámite que prevé el artículo 5° de dicho Decreto. En estos supuestos, el solicitante de refugio o asilo político deberá abonar la tasa que fija este Decreto, salvo la acreditación de indigencia.

<sup>17</sup> Mientras se tramitaba la aprobación del Acuerdo en el Parlamento, la Disposición 2079 del 28-1-2004, citando el proceso de integración, la firma del acuerdo Mercosur, la nueva ley de migraciones y la situación de irregularidad migratoria que afecta a muchos de los nacionales de países limítrofes que se encuentran en el territorio de la República Argentina; dispuso suspender las medidas de expulsión o conminación a hacer abandono del país. Quedan exceptuados de la suspensión dispuesta aquellas medidas fundadas en la existencia de antecedentes penales.

<sup>18</sup> Decreto Legislativo N° 210, de 2004, que aprueba el Acuerdo fue publicado en el Diario Oficial el 24 de mayo de 2004, Sección 1, página 1, columna 3.

<sup>19</sup> João Paulo Santos “O Brasil firma compromisso pela integração humana no MERCOSUL”, Instituto Migrações e Direitos Humanos – IMDH, Brasília, [www.migrante.org.br](http://www.migrante.org.br)

<sup>20</sup> <https://censo.mininterior.gov.ar/>

<sup>21</sup> Información suministrada por la Dra. Adriana Alfonso el 22 de septiembre de 2004, a quien le agradecemos su colaboración.

<sup>22</sup> [http://www.secyt.gov.ar/noti\\_raices.htm](http://www.secyt.gov.ar/noti_raices.htm)

<sup>23</sup> Trabajo realizado por el Lic. Orlando Aguirre y la estudiante de Sociología Daniela Cura, quienes participan del Proyecto UBACYT titulado: “Emigración de jóvenes argentinos: el riesgo de vivir como ilegal”.

<sup>24</sup> Aplicado por la Lic. María Gabriela Murias, quien realiza un análisis cualitativo de las respuestas obtenidas en su artículo titulado: “Argentinos por el mundo: en torno a la crisis de 2001”, en: Novick, S. y Murias, M. G. *Dos estudios sobre la emigración reciente de argentinos*, Documento de Trabajo N° 42, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, marzo 2005.

<sup>25</sup> Trabajo realizado por la Lic. Lina Bassarsky y Lic. Marta Palomares, con la colaboración de la Lic. Lucila Nejankis. Si bien la base se construyó con 55 casos, la información cuantitativa solo pudo ser elaborada para 43 entrevistados.

<sup>26</sup> En la entrevista se registró cuál era el nivel alcanzado al momento de migrar, sin especificar si habían concluidos los estudios.

<sup>27</sup> Trabajo realizado por la Lic. Marta Palomares, Celeste Castiglione, Orlando Aguirre y la estudiante Daniela Cura.

<sup>28</sup> Dado el número reducidos de casos (19 entrevistados) no se considera metodológicamente adecuado hacer cruces con otras variables. Este grupo está constituido por 5 hombres y 14 mujeres; 13 son menores de 34 años y 6 mayores de esta edad. En el momento de la entrevista 11 tenían empleo y 8 estaban desempleados. Con respecto a las posibilidades de trabajo en el lugar de destino, 11 contaban con ofertas o posibilidades de trabajo y 8 no.

---

<sup>29</sup> Proyecto de ley presentado el 16 de junio de 2004. Solicita la modificación de varios artículos de la ley 25871. Expediente 3573-D, firmado por los diputados: Roberto R. Iglesias, Aída Maldonado, Silvina Leonelli y Gracia Jaroslavsky. De la lectura de los fundamentos presentados por los legisladores se concluye que ellos entienden que la ley otorga demasiadas garantías y derechos a los inmigrantes, y que el Estado asume demasiados compromisos. Los autores citados en los fundamentos: Gordillo, Ekmekdjian, etc. poseen una clara perspectiva conservadora, que sostiene el tradicional “peligro” representado por los extranjeros: perturbar el orden público, competir con la mano de obra argentina, etc. Todo el proyecto de ley –en cada una de las modificaciones propuestas- recorta y restringe derechos y garantías otorgados por la ley, y nos remite a la ideología militar que ha estado vigente por décadas.

<sup>30</sup> Sentencia de fecha 10 de diciembre de 2004, en autos caratulados ALI YUN, LINGYAN ZHENG Y YU JUNYUN S/HABEAS CORPUS, Expediente. N° 4-15.201-14.318-2.004. La sentencia, basada en las disposiciones de la nueva ley dice: “Téngase en cuenta que las ciudadanas chinas (que, cabe recordar, no son indocumentadas dado que portaban sus pasaportes aparentemente en regla)... No son delincuentes ni deben ser tratadas como tales. A todo evento, obsérvese la situación paradójica que se produce, quienes están involucrados en causa penal por delitos migratorios pueden ser excarcelados en la mayoría de los supuestos tipificados (ver artículos. 116 a 121), mientras que a quienes a lo sumo puede achacárseles una infracción puramente administrativa, se pretende retenerlas para su expulsión en base a un procedimiento administrativo con serios signos de estar viciado, apartado del cumplimiento de las reglas del debido proceso y derecho de defensa, sin causa alguna que justifique su retención”.

<sup>31</sup> Ley N° 25.673 que establece el “Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable”, publicada en el Boletín Oficial el 22 de noviembre de 2002. Un análisis detallado del proceso que culmina con la aprobación de la citada ley y la política referida a fecundidad ver: Novick, S. “*Democracia y Población: Argentina: 1983-1999*”, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Documento de Trabajo N° 28, 112 páginas, diciembre 2001.