

Política migratoria y derechos humanos en un contexto de ajustes y reformas neoliberales. Argentina: 1989-1999 (Gobierno de Menem)

Por Enrique Oteiza (*) y Susana Novick (**)

1. Introducción

Esta ponencia presenta una síntesis del trabajo de investigación realizado por los autores durante la década (1), focalizándose aquí la atención en los aspectos normativos de las políticas y en la dinámica migratoria experimentadas en la Argentina en el tramo final del Siglo XX (1989-1999), desde la perspectiva de los derechos humanos.

Los inmigrantes constituyen un grupo relativamente más vulnerable con respecto al resto de los habitantes de la mayor parte de las naciones, en relación a la protección de sus derechos humanos fundamentales, tanto civiles como económicos y sociales. Los trabajadores inmigrantes y sus familiares sufren por lo general un grado de explotación mayor que sus pares locales, en el mercado laboral, y experimentan barreras y formas de discriminación diferenciales para su acceso a los servicios sociales (por ejemplo salud y educación) y otros bienes que para ellos no están disponibles. Su status legal es con frecuencia precario, debido a que sus derechos fundamentales tienden a no estar protegidos por el país que los recibe ni por aquel del cual son oriundos. Esta situación se agrava cuando la política inmigratoria de un país receptor es de tal naturaleza que lleva a 'ilegalizar', por periodos prolongados,

(*) Profesor Titular del Departamento de Sociología e Investigador del Instituto Gino Germani de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.

(**) Miembro de la Carrera de Investigador Científico del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), en el Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires (UBA).

a una proporción elevada de los inmigrantes reales –trabajadores pobres y sus familias-.

En el caso de la Argentina de fin de Siglo XX se observan en el contexto nacional e internacional muy significativos cambios: a) la fuerte disminución de las migraciones europeas transatlánticas, que fueron importantes, aunque con altibajos, hasta 1950 (2); b) la continuidad del flujo desde los países vecinos (sobre todo Chile, Bolivia, Paraguay y Uruguay), presente en términos de stocks en todos los Censos realizados en el país –desde el de 1869 hasta el más reciente de 1991-; c) el aumento reciente de la inmigración peruana –que anteriormente era muy pequeña-; d) el crecimiento de la inmigración asiática, fundamentalmente de China-Taiwan y Corea; e) la emigración de argentinos nativos –en su mayor parte descendientes de europeos- que lo hacen ya sea como un retorno al país de sus ancestros (para lo cual tienen facilidades relativas), como parte del ‘drenaje de cerebros’, o fuera de esas posibilidades, escapando del desempleo o la pobreza.

El otro aspecto del contexto que incide en los D.H. de los inmigrantes en este periodo es el impacto socioeconómico de la fase actual de la ‘globalización (3) en la sub-región, muy desfavorable para los trabajadores de bajos ingresos que constituyen la mayor parte de estas poblaciones en movimiento que transponen las fronteras y más aún si se trata de inmigrantes indocumentados. La polarización de la riqueza y el alto nivel de desempleo, inciden negativamente, en los D.H., económicos, sociales y civiles de los inmigrantes y sus familiares, agravando aún más su vulnerabilidad.

La Argentina desde el Siglo XIX, al igual que Australia, Canadá o Estados Unidos, se convierte en un país de inmigración, entendiéndose por esto una

sociedad que ha sido conformada por un fenómeno inmigratorio masivo, a partir de una población local muy pequeña; constituyéndose en uno de los principales países receptores de la gran corriente emigratoria europea, que partió de ese continente durante el período que transcurre desde 1800 hasta 1950, aproximadamente. El impacto de esta emigración europea transoceánica en América fue muy grande; y enorme el efecto transformador en nuestra sociedad. La Argentina fue después de los EEUU el país del continente que recibió la mayor cantidad de inmigrantes de esa procedencia. En efecto, en el primer Censo de 1869 la población Argentina no alcanzaba a 2 millones de habitantes. Por otra parte ya para 1920, un poco más de la mitad de quienes poblaban la Ciudad de Buenos Aires eran nacidos en el exterior, lo cual refleja el extraordinario impacto inmigratorio en esta capital portuaria. De acuerdo a la estimación efectuada por Zulma Recchini de Lattes (4) la población argentina, que de acuerdo al Censo de 1960 era de aproximadamente 20 millones de habitantes, sólo hubiera alcanzado para ese entonces la cifra de 8 millones, si no hubiese existido el aporte de la corriente migratoria europea, y en menor medida, la que se le sumó proveniente del Medio Oriente.

A partir de la Segunda Guerra Mundial se observan cambios importantes en los patrones migratorios a nivel internacional. Al desaparecer la inmigración transatlántica, la inmigración proveniente fundamentalmente de países vecinos (Chile, Bolivia, Paraguay y Uruguay) se hace más visible. La dinámica demográfica a lo largo de un poco más de un siglo hizo que la población del país sea actualmente de aproximadamente 36 millones, y de acuerdo al Censo de 1991, cuando la población era de 32.615.528 habitantes, sólo 1.628.210 eran nacidos en el exterior. Se observa en consecuencia otro cambio

importante en la dinámica poblacional, la proporción de extranjeros sobre la población total del país para finales del Siglo XX es la más baja desde 1880, aproximadamente el 5%; fenómeno que refleja la declinación relativa de la importancia de la inmigración.

Estos importantes cambios en la dinámica migratoria y poblacional, en los patrones migratorios, y en las políticas poblacionales, coinciden en el periodo 1989-1999 con la introducción desde el poder político gubernamental de grandes transformaciones en la estructura económica, acompañada por una profunda reforma del Estado.

2. Aspectos Legales del periodo

La preocupación del Estado argentino por regular el fenómeno migratorio y su relación con la problemática poblacional más global, surge desde muy temprano en nuestra historia como nación.

A nivel constitucional, la norma sancionada en 1853 reconoce los derechos de los extranjeros en un espíritu de apertura a la inmigración (artículo 20), y le otorga al Gobierno Federal la función de fomentar la inmigración europea (artículo 25). Esta orientación de política inmigratoria se consolida en las décadas siguientes, con decisiones gubernamentales que finalmente optan por una apertura amplia, marcada por una clara preferencia en favor de la inmigración europea. El gobierno establece misiones oficiales en Europa y suscribe convenios especiales tendientes a obtener corrientes de inmigrantes oriundos de diversos países de ese continente. Llama la atención que la Constitución Nacional reformada en agosto de 1994 no modifica los artículos citados. 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, sobre 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 modificado en la actual Constitución Nacional, repitiéndose las ideas vigentes desde 1853. Sin embargo, la incorporación explícita de los principales instrumentos del derecho internacional sobre la protección de todos los habitantes del país, por su mera existencia como personas, perfecciona y amplía la dimensión de protección de los D.H. fundamentales que ya existían en la Constitución de 1853.

En cuanto a la importancia de la política inmigratoria en la legislación, existe una larga tradición. La denominada 'Ley Avellaneda', sancionada en 1876 (parcialmente modificada por múltiples decretos) y vigente hasta 1981, formula una clara política de puertas abiertas, donde la imagen del inmigrantes se asocia al progreso y la civilización. Posteriormente, ante la crisis que presenta la estrategia agroexportadora y la emergencia de nuevos movimientos políticos contestatarios, surgen la Ley de Residencia (1902) y la de Defensa Social (1910). Ambas apuntan a controlar y eventualmente reprimir y expulsar a los inmigrantes acusados de militar en movimientos 'contrarios al orden público'. Aquí la imagen del inmigrante es la de un ser potencialmente peligroso para la sociedad. Esta legislación es claramente violatoria de D.H. fundamentales, al permitir al Poder Ejecutivo detener y eventualmente expulsar a inmigrantes, sin intervención del Poder Judicial y sin respetar las garantías constitucionales válidas para "todos los habitantes de la Nación Argentina". A partir de la década del '30, al igual que en otros países de inmigración y como resultado de la crisis económica internacional, el gobierno argentino reemplaza la política

inmigratoria aperturista por otra de corte fuertemente limitativo. Con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial se vuelven a formular políticas inmigratorias de selección y encauzamiento con preferencia por la inmigración europea, observándose una nueva, aunque breve onda inmigratoria de ese origen.

Desde mediados del presente siglo, la profusa legislación sancionada por los regímenes militares, y los decretos de amnistía inmigratoria otorgada por todos los gobiernos constitucionales (se dictaron en los siguientes años: 1949, 1951, 1958, 1964, 1965, 1974, 1984 y 1992) confirman la tendencia histórica que muestra a los gobiernos militares legislando mediante normas de fondo (cuya vigencia perdura luego de la entrega del aparato estatal), y a los democráticos formulando decretos de excepción (amnistías), no habiendo podido aún sancionar una nueva Ley de Migraciones coherente con las garantías constitucionales en materia de Derechos Humanos.

2. Dimensión jurídica del período

2.1. Antecedentes

En 1981, durante la última dictadura militar, se aprueba la Ley 22439 que sustituye toda la legislación anteriormente vigente respecto al tema migratorio. La “Ley General de Migraciones y Fomento de la Inmigración” -que posee 115 artículos- deroga la histórica Ley Avellaneda considerando que no existe posibilidad jurídica ni práctica para su aplicación. La norma 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, sin olvidar el fomento de la inmigración que expresamente se declara, una vez más, 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 (la dictadura) 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. El Poder Ejecutivo, a propuesta del Ministerio del Interior, es el encargado de establecer los "lineamientos y pautas generales de la política de inmigración", determinando qué zonas del interior se priorizarán para su poblamiento. Todos los programas de asentamiento de inmigrantes -públicos o privados, nacionales o provinciales- deberán contar con la intervención del Ministerio del Interior. En ese ámbito funcionará el Fondo Nacional de Poblamiento destinado a la promoción, selección, traslado y alojamiento de inmigrantes. Por otra parte, será el citado Ministerio quien podrá expulsar a todo extranjero "cualquiera sea su situación de residencia" cuando: a) resulte condenado por juez argentino por delito doloso con pena mayor de cinco años; b) realizare en el país o en el extranjero actividades que afecten la paz social, la seguridad nacional o el orden público. En relación con el tema del trabajo remunerado, la norma incorpora lo establecido por una ley dictada en 1967, durante el gobierno militar del general Onganía -Ley 17294-, denominada "Ley de represión de la inmigración clandestina", que expresamente prohíbe a todo extranjero ilegal desarrollar tareas o actividades remuneradas. Las reparticiones públicas, empleadores, hoteleros, etc. deberán exigir constancia de residencia legal, debiendo denunciar las situaciones irregulares en un plazo máximo de 24 horas, en caso contrario se le aplicarán severas multas. Si bien la norma puntualiza las categorías de admisión y permanencia de extranjeros,

delega en el poder administrador el establecimiento de las condiciones, requisitos y recaudos de admisibilidad, pues la "política migratoria debe ejercerse de acuerdo con la naturaleza mutante de los distintos procesos migratorios". Por su parte, el Ministerio del Interior podrá: celebrar convenios; llevar a cabo programas de promoción en el exterior destinados a atraer inmigración hacia nuestro país; designar delegados especiales en el exterior - permanentes o transitorios- con la función de fomentar la inmigración extranjera; auspiciar la actividad pública y privada destinada a la colonización con inmigrantes; gestionar los créditos necesarios para la realización de los programas aprobados, ante los organismos nacionales o internacionales correspondientes. Como vemos, el gobierno militar persiste en incentivar la inmigración europea asociada al proceso colonizador. Sin embargo, respecto de los inmigrantes limítrofes formulan políticas restrictivas, ampliándose las actividades de control y expulsatorias. Subyace la 'doctrina de seguridad nacional', observándose el fenómeno migratorio desde una óptica casi exclusivamente policial. Debemos por último aclarar que esta norma se encuentra aún hoy vigente (Ley 22439). Luego del advenimiento de la democracia, las modificaciones introducidas desde el Congreso Nacional a la ley general, son de carácter secundario. Así, en 1988 la Ley 23564; en 1990 la Ley 23860; en 1991 la Ley 24008; y en 1994 la Ley 24393 enmiendan el texto original sólo en relación a la necesidad de actualizar los montos de las multas, las cauciones, las tasas retributivas de servicios y ciertas competencias administrativas.

2.2.Gobierno del Dr. Menem: 1989-1995

El cuarto gobierno justicialista asume en 1989, mediante elecciones libres,

precedido por un gobierno constitucional; produciéndose la primera alternancia de partidos desde la ley Sáenz Peña. En esta etapa de consolidación, la estrategia de apertura y liberalización de la economía iniciada en 1976 – mediante el golpe de Estado militar-, tiene por objetivo limitar la intervención económica del Estado y descentralizar sus funciones sociales. Partiendo del argumento de una grave emergencia de la economía nacional, y aduciendo el colapso del Estado de Bienestar, se implementa una reforma administrativa, institucional y económica que pretende prioritariamente eliminar la inflación y lograr la estabilidad monetaria cumpliendo, asimismo, con la deuda externa. Para el logro de estas metas, el gobierno inicia un vertiginoso proceso de privatización de áreas productivas y de ‘servicios públicos’ estatales, una reestructuración laboral con la pérdida de conquistas socio-laborales por las que el movimiento obrero organizado y algunos partidos políticos habían luchado desde fines del Siglo XIX, y políticas de ajuste presupuestario. El Estado se desprende, vende o concesiona apresuradamente áreas energéticas, comunicaciones, servicios públicos, industrias, puertos, silos, ramales ferroviarios, etc. Simultáneamente se implementa una política de atracción del capital extranjero, variable considerada esencial para la nueva etapa. Asimismo, la apertura en el campo financiero y comercial, y la liberación de todo control a las transacciones financieras –en un contexto de endeudamiento elevado- son presentadas como factores que mejorarán no sólo la productividad, sino también la calidad de vida y el empleo. El modelo de sociedad que subyace otorga al mercado el rol de armonizador espontáneo y natural de lo social, mientras la economía es colocada en el primer plano de la vida pública. El disciplinamiento social deviene de las altas tasas de desempleo

y la precarización del trabajo, que el nuevo modelo genera.

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 acentando los rasgos de control policíaco de la Política. 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 (DNP y M), previo al otorgamiento de la radicación definitiva, deberá tener a la vista la información acerca de los antecedentes internacionales policiales y judiciales del peticionante. Hasta tanto se evalúe dicha información la D.N.P. y M. otorgará al extranjero una radicación temporaria por el término máximo de dos años. Una vez cumplimentados estos requisitos, y no hallándose el solicitante comprendido en alguna de las inhabilidades absolutas previstas en el Reglamento, la radicación temporaria se convertirá automáticamente en permanente (Decreto 1013/92).

Un día después sin embargo, 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. Quedan exceptuados: a) los residentes transitorios ingresados para someterse a tratamiento médico; b) los extranjeros ingresados en virtud de visación diplomática, oficial o de cortesía; c) los asilados políticos; d) aquellos que estén incluidos en alguna de las inhabilidades absolutas previstas en el Reglamento de Migraciones. El plazo para acogerse correrá desde el 2 de noviembre de 1992 hasta el 30 de abril de 1993. Los requisitos para realizar el trámite de regularización migratoria consisten en: a) presentar una solicitud; b) acreditar

identidad; c)acreditar residencia a la fecha prevista por el decreto; d)declarar bajo juramento que no se encuentra inhabilitado; e)acreditar aptitud psicofísica; f)pagar una tasa. La Dirección Nacional de Población y Migraciones será la autoridad de aplicación de la amnistía, quedando facultada para dictar normas interpretativas y reglamentar el procedimiento.

Por otra parte, la misma norma suspende para los nativos de países limítrofes, las restricciones previstas en el artículo 15 del decreto del Dr. Alfonsín, hasta tanto se fijen los nuevos criterios de política migratoria, suspendiéndose también las medidas de expulsión o conminación para hacer abandono del país, dictadas contra aquellos extranjeros cuya situación migratoria pueda resolverse mediante la aplicación de la amnistía. 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. Finalmente, reviste suma importancia la derogación del decreto de la dictadura militar por el que se establecían los Objetivos y Políticas Nacionales de Población: quince años después de su sanción, se deja sin efecto 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. Que, asimismo, debe darse solución al innegable perjuicio que ocasiona al fisco nacional el hecho de que tanto los empleadores nacionales como los extranjeros, puedan evadir todo tipo de contribución y aporte obligatorio. 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, se establece que las

políticas que se refieren a la integración migratoria y poblacional con los países limítrofes deberán ser conducidas por el Ministerio del Interior (Decreto 1033/92). La citada amnistía fue prorrogada hasta fines de octubre de 1993 y posteriormente una nueva norma la extiende hasta el 31 de diciembre del mismo año (Decreto 864/93, Decreto 1906/93).

Y es justamente en diciembre de 1993, cuando un decreto del Poder Ejecutivo autoriza a realizar en todo el territorio nacional operativos conjuntos de control de la situación legal de los inmigrantes, especialmente en sus asentamientos. Asimismo, la Dirección Nacional de Migraciones (DNM) podrá 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 basa en el grave problema provocado "por las ocupaciones ilegales de viviendas y otros delitos que afectan la paz social". 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. El decreto sostiene en sus Considerandos que el actual gobierno se encuentra en una etapa de "reformulación de objetivos de la política de población, y en particular de la migratoria", y que dado el proceso de integración, la medida resulta propia de una etapa de transición. 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. 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) migrantes 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.

En síntesis, se reestablece una clara política restrictiva de carácter selectivo 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 D.N.M. 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).

En relación con los espacios institucionales involucrados en la formulación de política migratoria, una norma elaborada a fines de 1993 y publicada en el Boletín Oficial en enero de 1994, dispone la creación en el ámbito del Ministerio del Interior, del Consejo Federal de Población (Decreto 2613/93). De la lectura del material elaborado por el Ministerio del Interior en ocasión de la primera reunión ordinaria del Consejo, realizada en Buenos Aires el 8 de marzo de 1995, surge que el tema migratorio es casi el único y exclusivo eje de debate. Obsérvese que se explicita como objetivo de la reunión "Unificar criterios sobre el control de migraciones ilegales". En relación con la migración internacional, se sostiene la necesidad de acuerdos provinciales y nacionales. 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 actual interés del gobierno por atraer inmigrantes europeos. 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 migrante, quien es su beneficiario inmediato" (5).

El cambio más importante durante 1998 fue la aprobación del Decreto del Poder Ejecutivo N° 1117 (el 23 de Septiembre de 1998). Lamentablemente dicho Decreto, que introduce cambios en la reglamentación de la Ley Videla,

constituye un paso atrás en la política inmigratoria argentina, como veremos a través del análisis que realizamos en los párrafos que siguen. El Decreto que comentamos modifica tres artículos. al Reglamento de Migraciones del gobierno de Menem (1994). 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, así como la necesaria verificación por parte de las autoridades competentes del otorgamiento de ciertas facilidades - vivienda, etc.- nos demuestran el espíritu restrictivo de la norma recientemente aprobada. Por otra parte, resulta limitativa la reforma introducida que establece que a partir de la entrada en vigencia de este Decreto, ya no podrán los inmigrantes 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 una tendencia relacionada con la formulación de políticas restrictivas, junto con la ampliación de las facultades del Poder Ejecutivo, y la particular redacción de las normas, abren el camino para el establecimiento de excepciones a la misma política diseñada. De los cambios introducidos en relación a las facultades de los Consulados Argentinos en el extranjero surge el recorte al poder del Ministerio de Relaciones Exteriores en esta temática y simultáneamente el avance de la DNM, dependiente del Ministerio político, quizá como respuesta al protagonismo asumido por aquél en la firma de los Convenios de Migración suscritos con la República de Bolivia y con la República del Perú.

Durante el año 1999 se sancionan las leyes N° 25098 y 25099 mediante las cuales se aprueban los Convenios migratorios firmados citados, y los Decretos 457/99 y 458/99 que promulgan estas leyes. El resto de las normas se refieren a: la transferencia de personal dentro de la estructura de la Dirección Nacional de Migraciones (DNM); el cierre de la frontera con el Paraguay por un día y su posterior derogación; y la aprobación de pliegos referidos al proceso que privatizó los servicios de control migratorio, confección de los Documentos Nacionales de Identidad (DNI) y actualización de los padrones electorales.

2.3. Proyectos de leyes

El período que analizamos ha sido fructífero en la presentación de proyectos de leyes sobre migraciones. Algunos pretenden la derogación y sustitución de la norma de la dictadura militar y otros solo pretenden reformas parciales:

a) Proyectos derogan legislación y proponen nueva ley:

1) Proyecto de ley sustituye la ley de Videla por una nueva titulada "Ley de Migración y Extranjería", elaborado por el diputado Muñoz y demás miembros de la Comisión de Población y Recursos Humanos de la Cámara de Diputados, en diciembre de 1994.

2) Proyecto del Diputado Totto, Parada, Roy, Arias, Perrini y Golpe, sobre "Población y Migraciones", presentado en 1995.

3) Proyecto de la Diputada Lidia Mondelo y otros. Fue presentado el 7 de abril de 1999 y posee 42 artículos. El artículo 1 establece que se rigen por esta ley la admisión, ingreso, permanencia, y egreso de los extranjeros; así como el regreso de los argentinos residentes en el exterior. En los Fundamentos se sostiene que los extranjeros indocumentados no regularizan su situación porque no pueden, y no porque no quieren. Y no pueden porque los requisitos

que se les exige son inalcanzables, y estos “requisitos han sido definidos como inalcanzables para que no puedan”. “La solución parece obvia: bastará con modificar esos requisitos y hacerlos accesibles para que puedan regularizar su situación; cuando comprueben que pueden hacerlo, con seguridad querrán hacerlo”. Se explicita que aún rige una normativa dictatorial sancionada en 1981 al calor de los devaneos fascizantes de quienes integraban por entonces, la Comisión de Asesoramiento Legislativo del llamado Proceso de Reorganización Nacional; ideológicamente creada en base a la hipótesis de conflicto y terrorismo de Estado. Finalmente cita los convenios migratorios firmados con Bolivia y Perú, como normas en las que hay que inspirarse por su espíritu americanista y humanitario.

4) Proyecto unificado de “Ley de Migraciones”. El Proyecto integral resulta del Dictamen de las Comisiones de Población y Recursos Humanos, de Legislación Penal y de Legislación del Trabajo de la Cámara de Diputados. El Informe que lo acompaña explica que el mismo es un proyecto unificado de las iniciativas presentadas por el Poder Ejecutivo, los diputados Rampi y Pichetto y la del diputado Juan P. Cafiero y otros. Consta de 115 artículos y si bien no posee fecha, resultó de la labor realizada en diciembre de 1999; y fue suscrito por los siguientes diputados: Gardesa, Herrera Paez, Cafiero, Herrera A., Alvarez García, Saggese, Gloria del S. Aban, Mabel G. de Martelli. En disidencia parcial: Pascual Angel Rampi y en disidencia total: Elsa Melogno. Los Principios generales afirman que la ley se aplicará a toda persona migrante, sin distinción alguna por motivos de sexo, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonial, estado civil, nacimiento o cualquiera

otra condición. Se elabora una definición de “inmigrante” y se afirma que “El derecho a la migración es un derecho natural, esencial e inalienable de la persona. Este derecho corresponde no solo a los individuos, sino a todas las familias migrantes”; a quienes también se les aplica los derechos y deberes de la Constitución Nacional, los tratados internacionales y leyes derivadas. No obstante, el incumplimiento de uno o varios requisitos migratorios no serán obstáculo para el acceso a los beneficios y derechos señalados en esta ley. El derecho a mantener su identidad cultural está incluido entre las garantías de esta ley. En caso de duda sobre la interpretación, aplicación de normas o alcances, se entenderá que prevalece el principio del trato más favorable para el inmigrante.

b) Proyectos que solo modifican la ley del régimen militar:

1) Proyecto de ley que propone la aprobación de la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de los trabajadores migratorios y sus familiares, aprobada por las Naciones Unidas en diciembre de 1990; firmada por los legisladores Juan Pablo Cafiero, Guillermo Estévez Boero, Nilda Garré, Irma Parentella, Mary Sanchez, Elisa Carrió, Carlos Alvarez, Rodolfo Rodil, Darío Alessandro, Alfredo Bravo y Marcela Bordenave, de fecha mayo de 1996.

2) Proyecto de ley que modifica cuatro artículos, deroga cinco y sustituye el título X "De la revisión de los actos decisorios", de la Ley 22439, elaborado por los diputados Elisa Carrió y Victor Fayad, presentado en 1996.

3) Proyecto de ley que propone modificar quince artículos de la ley vigente, presentado por los legisladores Carlos Dellepiane, Sergio Acevedo, Pascual Rampi, Miguel Robles, Alberto Herrera y Lidia Mondelo, presentado con el respaldo del Poder Ejecutivo en 1996, y discutido en la Comisión de Población

de la Cámara de Diputados en junio de 1997 y retirado posteriormente frente a la reacción adversa de numerosas instituciones y grupos pertinentes.

4) Proyecto del Poder Ejecutivo Nacional presentado al Congreso el 27 de enero de 1999, proponiendo disposiciones de mayor control de los inmigrantes (de hecho latinoamericanos) más rigurosas. El proyecto está firmado por Menem, Jorge A. Rodríguez y Carlos Corach, el que originó encendidos debates en la sociedad civil, razón por la cual luego fue desistido.

5) El proyecto de los diputados Rampi y Pichetto -presentado el año anterior y tratado durante el año 1999-, sustituye varios artículos de la ley vigente y los cambios que impulsa son muy semejantes a los propuestos por el Poder Ejecutivo, analizados en el punto anterior. En sus fundamentos sostiene que su finalidad es incorporar normas “ que armonicen el ejercicio del poder de policía de extranjeros con la política poblacional”.

6) Proyecto diputados Cafiero, Galland, Gomez de Marelli y Saggese. El proyecto presentado por el diputado Cafiero y otros establece un régimen de regularización migratoria, muy semejante a los decretos de amnistías que históricamente el Poder Ejecutivo viene dictando desde 1949 en períodos regidos por autoridades civiles

2.4. Convenios sobre Migraciones

Durante el año 1998, el gobierno argentino firmó tres Convenios Migratorios que estaban entonces en vías de aprobación.

En 1999, 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; publicados en el Boletín Oficial el 7-5-1999). Consta de 26 artículos y 2

anexos. Por su parte, el Congreso boliviano lo aprobó durante el mes de julio de 1999. El 23 de junio de 1999 se intercambiaron 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 458/99 del 5-5-1999; publicados en el Boletín Oficial el 7-5-1999). También fue aprobado por el Congreso peruano. El 24 de junio de 1999 se intercambiaron instrumentos de ratificación.

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 prorroga 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 encuentra suspendida la citada regularización migratoria.

El Convenio de Migración entre la República Argentina y la República del Paraguay, firmado en Buenos Aires el 18-11-1998, (Tramite 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. Afortunadamente las relaciones se han normalizado, por lo que

quizás fuera oportuno que el gobierno argentino proponga un nuevo Proyecto de Convenio, que con el auxilio de buenos especialistas podría mejorarse.

Los comentarios periodísticos sobre la firma de este Convenio, aparecidos en el Diario La Nación el 23 de agosto de 1998, puntualizan la importancia del mismo, dado que según dicha fuente, facilitará notablemente la legalización de los trabajadores migrantes. El principal punto de acuerdo es que los trabajadores podrán regularizar su situación con el pago de aportes previsionales como trabajadores autónomos, situación antes no prevista por la normativa vigente, que requería un contrato de trabajo certificado ante escribano público. Esta novedad podría constituir un avance para un acuerdo sobre migraciones en el ámbito del Mecosur ampliado. 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, 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..

Conclusiones

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

La temática migratoria, especialmente la transocéanica, y la proveniente desde países limítrofes desde la década de 1970, ha sido el nudo principal de toda la política de población en la Argentina formulada desde el Ministerio político.

Coincidentemente, las dos nuevas Comisiones de Población creadas en el ámbito del Congreso Nacional, colocan en la cuestión migratoria el eje principal de sus deliberaciones;

La originaria competencia constitucional del Poder Legislativo en la formulación de la política migratoria fue transformándose desde el siglo pasado, convirtiendo al Poder Ejecutivo en el espacio privilegiado de las decisiones;

A través del análisis de las normas descubrimos un hilo conductor en la construcción del sujeto extranjero como responsable de los males internos, despertando oleadas xenófobas en críticos momentos históricos;

Las políticas han sido discriminantes, y en momentos racistas, como consecuencia de haberse formulado políticas específicas para los migrantes de origen europeo, disímiles de las ideadas para los de origen latinoamericano; afectando los derechos humanos 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 y política permisiva, por el otro. Sin embargo, esta tendencia muestra una reciente ruptura. En efecto, tanto Alfonsín como Menem, si bien otorgan sendas amnistías, finalmente al sancionar sus Reglamento de Migración -en 1987 y 1994 respectivamente- establecen políticas migratorias crecientemente restrictivas.

En relación con los inmigrantes latinoamericanos, se observa un aumento del control interno de permanencia, orientado también hacia los empleadores y unido a la política de control del trabajo en negro y el impositivo. La acción contra los empleadores de mano de obra ilegal aparece instrumentada a través de la policía del trabajo y la Dirección General Impositiva (6).

Otros aspectos del contexto que inciden en la década, a escala nacional, son en el periodo las llamadas democracias limitadas que hoy experimentamos, cuestiones importantes del periodo de transición a la democracia del '83 no resueltas de manera adecuada, que inciden muy negativamente en la vigencia plena de los D.H. de los inmigrantes. En particular la falta de una reforma oportuna y coherente de las fuerzas de seguridad (Policía Federal, policías provinciales y gendarmería), que aún hoy siguen constituyendo cuerpos de 'seguridad' poco compatibles con las garantías establecidas en la Constitución vigente, exhibiendo en forma constante comportamientos, especialmente hacia los inmigrantes trabajadores latinoamericanos, incompatibles con la vigencia de los D.H. fundamentales. Asimismo, la vigencia todavía de la Ley General de Inmigración aprobado durante la última dictadura, así como la tradición de la Dirección Nacional de Migraciones, ubicada en el Ministerio del Interior, con una larga y marcada orientación hacia un 'control' cuasi policial, constituyen más que a facilitar una inserción positiva del inmigrante y su familia en la realidad social argentina, que sea mutuamente beneficiosa, contribuyen a múltiples violaciones de Derechos Humanos por parte de instituciones públicas y sus agentes, y facilita múltiples formas de abuso y explotación por parte de empresarios, patronos y otros sectores de la sociedad.

A partir de la segunda mitad de la década de los '90 emerge de un discurso oficial xenófobo y con ribetes racistas, aplicado con particular intensidad a los inmigrantes de origen boliviano y peruano (precisamente los países que incluyen en su sociedad una mayor proporción de habitantes de origen precolombino); y la introducción en el Congreso de proyectos de ley, algunos de los cuales son también claramente violatorios de derechos humanos fundamentales de los inmigrantes. Sin embargo, pueden observarse algunos avances, como la sanción de la nueva Constitución de 1994 (en materia de derechos de los aborígenes y de derechos humanos en general, sobre todo por la

incorporación a la Carta Magna de un conjunto muy importante de convenciones pertinentes provenientes del derecho internacional, sancionadas inicialmente tanto en el marco de las Naciones Unidas como de la OEA, que fueron ratificadas después del '83).

Notas

1. Oteiza, Enrique; Novick, Susana; Aruj, Roberto: “Inmigración y Discriminación, Políticas y Discursos”; Trama Editorial/ Prometeo Libros; Buenos Aires (1ª. Edición 1995, 2ª. Edición 2000). Oteiza, Enrique; Novick, Susana; Aruj, Roberto; Dirección Capítulo sobre “Derechos Humanos de los Inmigrantes” (con la colaboración de otros investigadores y pasantes) en los Informes Anuales sobre la Situación de los Derechos Humanos en la Argentina del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), años 1995, 1997, 1998 y 2000. Los Documentos de Trabajo N° 5 y 14 del Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA (el N° 14 editado conjuntamente con el CELS), recogen esta tarea de seguimiento de la temática que nos ocupa. No podemos dejar de agradecer a los participantes del Seminario de Investigación en Migraciones del Instituto de Investigaciones Gino Germani, que se desarrolla regularmente desde el año 1995, quienes han contribuido a enriquecer nuestro trabajo.

2. Ver Lattes, Alfredo E. (CENEP) y Oteiza, Enrique (ex-UNRISD –UBA-CELS): “Dinámica migratoria argentina (1955-1984): Democratización y retorno de expatriados”; Ed. UNRISD, Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social; Ginebra, 1986.

3. Es obvio que la globalización no es nueva –en nuestra región fuimos parte de un imperio en el que nunca se ponía el sol (al decir de Carlos V), donde hubieron grandes movimientos transoceánicos, la inmigración forzosa de los africanos (el esclavismo), el genocidio de la población precolombina, etc. La fase actual está marcada por el impacto de la última ‘revolución tecnológica’ de la microelectrónica y las comunicaciones; por el dominio del sector financiero, la concentración de capacidades científicas y tecnológicas. En nuestra región nos interesa estudiar el impacto social, cultural y económico de este fenómeno –en este caso en lo que se refiere a los D.H. de los inmigrantes-. No nos interesa la retórica sobre la globalización.

4. Recchini de Lattes, Zulma y Lattes, Alfredo (comp.): “La población de Argentina”, CICRED; Series Buenos Aires, 1971.

5. La primera reunión ordinaria tuvo los siguientes temas: a) Migración ilegal y control; b) Migración y mano de obra; c) Migración, turismo y falso turista; d) Interés en la recepción de migración extranjera; e) Impacto social de las migraciones; f) Participación del municipio en las políticas de población; y g) Temas a propuesta e iniciativas de las provincias. Ver Consejo Federal de Población, 8-3-1995.

6. Boletín Comisión del Senado, 1995

Bibliografía

Acuña, C. H. “Política y economía en la Argentina de los 90 (o por qué el futuro ya no es lo que solía ser”, en: Acuña, C. H. “La nueva matriz política argentina”, Nueva Visión, Buenos Aires, 1995.

Courtis, C.; Santillan, L.: "Discursos de exclusión: migrantes en la prensa", en: Neufeld, M.R. y Thisted, A. (comps.) "De eso no se habla. Los usos de la diversidad cultural en la escuela", Buenos Aires, Eudeba, pp. 117-138.

Fairclough, N.: "Discourse and social change", Cambridge, Polity Press, 1992;

Novick, S. "Política y Población. Argentina 1870-1989", Centro Editor de América Latina, 1992.

Oteiza, E.; Novick, S.; Aruj, R.: "Inmigración y Discriminación, Políticas y Discursos", Grupo Editor Universitario; Buenos Aires, 1997.

Portantiero, J.C. "Menemismo y peronismo: continuidad y ruptura", en: Borón, A. & otros. "Peronismo y menemismo", Ediciones El Cielo por Asalto, Buenos Aires, 1995.

Santamaria, E.: "(Re)presentación de una presencia. La ' inmigración' en y a través de la prensa diaria", en: Archipiélago. Cuadernos de Crítica de la cultura, N° 12, Barcelona, pp. 65-72, 1993.

Torre, J.C. y otros "Entre el abismo y la ilusión. Peronismo, democracia y mercado", Grupo Editorial Norma, Buenos Aires, 1999.

Van Dijk, T. A.: "Racismo y análisis crítico de los medios", Buenos Aires, Paidós, 1997.