

**POLÍTICA MIGRATORIA Y DERECHOS HUMANOS
EN UN CONTEXTO DE AJUSTES Y REFORMAS NEOLIBERALES.
ARGENTINA: 1989-1999 (GOBIERNO DE MENEM)**

Enrique Oteiza ^(*) y Susana Novick ^{**}

Este trabajo presenta una síntesis actualizada de la investigación sobre inmigración y derechos humanos en la Argentina realizado por los autores durante la última década¹. Se ha focalizado la atención en los aspectos normativos de las políticas migratorias en el país y en los cambios experimentados en la dinámica migratoria en el tramo final del siglo XX (1989-1999).

Los trabajos de investigación sobre inmigrantes realizados en países muy diversos coinciden en que se trata de un grupo relativamente más vulnerable, por comparación con el resto de los habitantes de la mayor parte de los países, en lo que se refiere a la protección de sus derechos humanos fundamentales, tanto civiles como económicos y sociales. Esta mayor vulnerabilidad relativa no es idéntica para todos los inmigrantes, ni se atenúa en la misma medida con el correr del tiempo sino que inciden su origen nacional, socioeconómico y cultural, poniendo así en evidencia las diversas formas de desigualdad ante la ley. Los trabajadores inmigrantes y sus familiares sufren por lo general un grado de explotación mayor que sus pares locales en el mercado laboral —por lo menos en el período inicial de su residencia en el país de acogida— y experimentan barreras y formas de discriminación diferenciales para su acceso a los servicios sociales (salud, educación) y otros bienes que para ellos suelen no estar disponibles. Su status legal es con frecuencia

^(*) Profesor Titular del Departamento de Sociología e Investigador del Instituto Gino Germani (Facultad de Ciencias Sociales, 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).

1. Ver Oteiza, Novick, Aruj (1997); de los mismos autores: Dirección del 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.

precario, debido a que sus derechos fundamentales tienden a no estar protegidos explícitamente por el país que los recibe ni por el de origen. Esta situación se agrava cuando la política inmigratoria de un país receptor es de tal naturaleza que lleva a “ilegalizar”, por periodos prolongados, a una proporción elevada de los inmigrantes reales – los trabajadores pobres y sus familias.

En el caso de la Argentina de fin del siglo XX se observan cambios muy significativos respecto a los patrones migratorios ‘tradicionales a nivel nacional’, lo cual refleja a su vez cambios a nivel internacional. Enumeraremos los principales: a) la fuerte disminución de las migraciones europeas transatlánticas, que fueron muy importantes –aunque con altibajos– hasta 1950 (Lattes y Oteiza, 1986); 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 primero (1869) hasta el más reciente (1991)–; c) el aumento en la última década de la inmigración peruana –anteriormente muy pequeña–; d) el crecimiento de la inmigración asiática, fundamentalmente de China-Taiwán y Corea; e) la emigración de argentinos nativos –en su mayor parte descendientes de europeos– ya sea como un retorno al país de sus ancestros (para lo cual tienen facilidades relativas); como parte del ‘drenaje de cerebros’ (inmigración selectiva de los países centrales); o como forma de escapar al desempleo o la pobreza, con la consecuencia de que resultan con frecuencia víctimas de mafias diversas y se ubican en terceros países en espacios ilegalizados.

En este período reciente incide también en los D.H. de los inmigrantes el impacto socioeconómico de la fase actual de la “globalización”² en la sub-región. Este fenómeno resulta particularmente desfavorable para los trabajadores de bajos ingresos –la mayor parte de estas poblaciones en movimiento– que transponen las fronteras por razones de supervivencia económica básica, fenómeno que se agrava si se trata de inmigrantes indocumentados. La polarización de la riqueza y el veloz crecimiento del nivel de desempleo en la última década del siglo inciden en este proceso, produciendo un rápido

² 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 hubo 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 DH de los inmigrantes. No nos interesa la retórica sobre la globalización. La literatura sobre el tema es vasta; recomendamos especialmente los siguientes textos: Iani (1995); Ferrer (1999); García Canclini (1999).

aumento de la pobreza, con lo cual se debilitan aún más los D.H. económicos, sociales y civiles de los inmigrantes y sus familiares, y se ve agravada su vulnerabilidad relativa.

Remontándonos en la historia, es oportuno tener presente que ya desde finales del siglo XIX, la Argentina, al igual que Australia, Canadá o Estados Unidos, se convirtió en un país de inmigración: una sociedad que a partir de entonces ha sido gradualmente conformada por un fenómeno inmigratorio masivo. Para el primer Censo Nacional (1869) la población del país era muy pequeña (1.600.000 habitantes); a partir de esa fecha, se constituye en uno de los principales países receptores de la gran corriente emigratoria europea, durante el período que transcurre desde 1800 hasta 1950, aproximadamente. El impacto poblacional de esta emigración europea transoceánica en América fue muy grande, y enorme el efecto transformador en nuestra sociedad. La Argentina fue, después de los Estados Unidos, el país del continente que recibió la mayor cantidad de inmigrantes de procedencia europea. Ya para 1920, un poco más de la mitad de los habitantes de la Ciudad de Buenos Aires había nacido en el exterior, lo cual refleja el gran impacto que tuvo la inmigración masiva en esta capital portuaria. De acuerdo a la estimación efectuada por Zulma Recchini de Lattes (1971) la población argentina, que de acuerdo al Censo de 1960 ascendía aproximadamente a 20 millones de habitantes, sólo hubiera alcanzado para ese entonces la cifra de 8 millones, sin el aporte de la corriente migratoria europea, y en menor medida, de la que se le sumó desde Medio Oriente.

Después de un breve pico de inmigración europea en la segunda posguerra se observan cambios importantes en los patrones migratorios a nivel internacional. La emigración europea masiva desaparece después de 1950, con lo cual se hace más visible la inmigración mucho menos numerosa proveniente fundamentalmente de países vecinos (Chile, Bolivia, Paraguay y Uruguay). La dinámica demográfica a lo largo de un poco más de un siglo hace que la población del país sea actualmente de algo más de 36 millones. De acuerdo al Censo Nacional de 1991, sobre una población de 32.615.528 habitantes, sólo 1.628.210 eran nacidos en el exterior. Se observa en consecuencia otro cambio importante en la dinámica: la proporción de extranjeros sobre la población total del país para finales del siglo XX es la más baja desde 1880 –aproximadamente el 5%, después de sobrepasar el 30% en la década del 20–, fenómeno que refleja la declinación relativa de la inmigración y su importancia sobre el total de la población.

Estos cambios significativos 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, acompañadas por una profunda reforma del Estado de neto corte neoliberal.

Aspectos legales de la política inmigratoria. Antecedentes históricos

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. Como es natural en un país que durante 70 años sostuvo un proceso inmigratorio tan importante, la política inmigratoria pasó a constituir también un aspecto relevante de las políticas públicas, atravesando por etapas claramente diferenciables.

A nivel constitucional, la norma sancionada en 1853 reconoce los derechos individuales y civiles de los extranjeros en igualdad de condiciones, por el solo hecho de “habitar en suelo argentino”, 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 la política inmigratoria se consolida en las décadas siguientes, con decisiones gubernamentales que van optando 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 fomentar corrientes de inmigrantes oriundos de diversos países del continente.

Llama la atención que la Constitución Nacional reformada en agosto de 1994 no modifica los artículos citados, manteniendo expresamente la preferencia mencionada. En relación con las atribuciones constitucionales 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, se mantienen las facultades de los gobiernos provinciales de promover la inmigración, reproduciendo el anterior artículo 107 como parte del actual artículo 125. En síntesis, el tratamiento de la cuestión migratoria no ha sido modificado en la actual Constitución Nacional, reiterándose las ideas vigentes desde 1853. Sin embargo, en la Constitución de 1994, la incorporación explícita de los principales instrumentos del derecho internacional sobre la protección de los derechos humanos de todos los habitantes del país, por su mera existencia como personas con residencia en el territorio, perfecciona y amplía la dimensión de protección de estos derechos fundamentales, ya enunciados en la

Constitución de 1853, pero de manera menos explícita y sin el acceso a instancias supranacionales hoy existentes.

En cuanto a la importancia otorgada a la política inmigratoria en la legislación, nuestro país posee una larga tradición. La denominada “Ley Avellaneda”, sancionada en 1876, modificada luego por múltiples decretos y vigente hasta 1981, formula una clara política de puertas abiertas, en la cual la imagen del inmigrante europeo se asocia al progreso y la civilización de la nación. Posteriormente, ante las primeras crisis de la estrategia agroexportadora y la frustración de expectativas de progreso económico y social, emergen nuevos movimientos políticos y sociales (gremiales) contestatarios. Como respuesta a estas inquietudes y demandas, los sectores gobernantes sancionan la Ley de Residencia (1902) y la de Defensa Social (1910). Ambas apuntan a controlar, reprimir y expulsar a los inmigrantes acusados de militar en movimientos “contrarios al orden público”. La imagen del inmigrante se convierte en la de un ser potencialmente peligroso para la sociedad. Esta legislación es claramente violatoria de D.H. fundamentales, al permitir al Poder Ejecutivo (PE) detener y eventualmente expulsar a inmigrantes, sin intervención del Poder Judicial y sin respetar las garantías constitucionales fundamentales, válidas para “todos los habitantes de la Nación Argentina”. A partir de la década de 1930, 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. También se aplica desde entonces reiteradamente el régimen llamado de “Estado de sitio”, que suprime explícitamente garantías constitucionales y aumenta la capacidad represiva discrecional del Poder Ejecutivo, quedando en estas circunstancias los inmigrantes en situación aún de mayor indefensión. Con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial se vuelven a formular políticas inmigratorias de selección y encauzamiento, con preferencia por la inmigración europea, y se observa una nueva, aunque breve, onda inmigratoria de ese origen.

Desde mediados del siglo XX, la profusa legislación sancionada por los regímenes militares, muy cuestionable por la discrecionalidad y autoritarismo del P. E., por la falta de acceso a una justicia independiente y de control por parte del Poder Legislativo (suprimido), así como por la naturaleza misma de las normas puestas en vigencia, dieron como resultado una desprotección, cuando no un avasallamiento expreso de los D.H. fundamentales. Por otra parte, los decretos de amnistía otorgados por todos los gobiernos constitucionales (en los años 1949, 1951, 1958, 1964, 1965, 1974, 1984 y 1992) paliaron

pero no solucionaron las deficiencias de orden legislativo. Esta secuencia histórica confirma la tendencia 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). Resulta llamativo que desde 1983, al reinstaurarse la democracia, hasta hoy, no se haya podido sancionar una nueva Ley de Migraciones coherente con las garantías constitucionales en materia de Derechos Humanos cuya vigencia hace a la esencia de un régimen político democrático.

Aspectos legales de la política inmigratoria del período 1989-1999

a) Antecedentes inmediatos

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 –sancionada en 1876, de carácter liberal-aperturista– por considerar 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 sobre todos los aspectos del fenómeno migratorio, concepto de extranjería y población extranjera, sin olvidar el fomento de la inmigración que, se declara una vez más expresamente, 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 última dictadura) es aumentar la población³, y que la inmigración constituye uno de los medios para lograrlo. Al Estado se le otorga un rol activo, con facultades directas para promover corrientes migratorias, pero por razones distintas de las que inspiraron la Ley Avellaneda –más ligada a poblar el territorio, sobre todo para solucionar la escasez de “mano de obra”.

El P.E, 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, dentro del objetivo de acelerar el crecimiento poblacional, pero tratando de vincular cantidad con selectividad. Este objetivo no resultó compatible con la realidad migratoria internacional y con las posibilidades socioeconómicas que ofrecía la Argentina como país receptor. Respecto de los inmigrantes limítrofes se formulan políticas restrictivas, ampliándose las actividades de control y expulsión. Subyace en la Ley General de Migraciones la "Doctrina de seguridad nacional"; se observa el fenómeno migratorio desde una óptica casi exclusivamente policial

³ El aumento de la población fue un objetivo explícito de todos los regímenes militares que ocuparon el poder en la Argentina, como parte de una doctrina castrense basada en criterios geopolíticos, que enfatizaban la seguridad nacional frente a potenciales ataques.

incompatible con las garantías otorgadas por los instrumentos del “derecho internacional de los D.H.”. Esta norma se encuentra aún hoy vigente (Ley 22439) como un capítulo inexplicablemente pendiente de la transición a la democracia; las modificaciones introducidas por el Congreso Nacional a partir de 1983 son de carácter secundario. En efecto, la Ley 23564 de 1988, la Ley 23860 de 1990, la Ley 24008 de 1991 y la Ley 24393 de 1994, sólo enmiendan el texto original en relación a la necesidad de actualizar los montos de las multas, las cauciones, las tasas retributivas de servicios y ciertas competencias administrativas.

b) Gobiernos del Dr. Menem: 1989-1999

El cuarto gobierno justicialista que asume –mediante elecciones libres– en 1989, luego del gobierno radical del Dr. Raúl Alfonsín, constituye la primera alternancia de partidos en el poder desde la ley Sáenz Peña. Terminado su primer mandato, el presidente Menem fue reelecto por un segundo período, extendiendo entonces su gobierno hasta 1999 inclusive. Esta etapa (1989-1999) constituyó una fase de consolidación de la estrategia de apertura, reforma del Estado, privatización y liberalización de la economía iniciada en 1976 –mediante el golpe de Estado militar–, con el objetivo de limitar la intervención económica estatal y descentralizar sus funciones sociales, así como debilitar el sector industrial y las organizaciones obreras. Partiendo del argumento de una grave emergencia de la economía nacional y aduciendo el seudo colapso del Estado de Bienestar, se implementa una reforma administrativa, institucional y económica profunda que en 1990 plantea como prioridad eliminar la inflación y lograr la estabilidad monetaria, cumpliendo 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 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 concede apesuradamente 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 el éxito de la nueva etapa. La apertura en el campo financiero y comercial y la liberación de todo control a las transacciones financieras –en un contexto de elevado endeudamiento– 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 de la precarización del trabajo que el nuevo modelo genera.

En materia de política migratoria, el gobierno del Dr. Menem dicta en junio de 1992 un decreto que dispone “extremar los controles para el otorgamiento de radicaciones a inmigrantes, ante las nuevas modalidades adoptadas por la delincuencia internacional” acentuando así los rasgos de control policial de la política en esta área. 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 (D.N.P.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 esa 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 se dicta una norma de excepción, por la cual se otorga una amnistía a los ciudadanos nativos de países limítrofes. La norma favorece a todos los residentes de hecho 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, aptitud psicofísica y residencia a la fecha prevista por el decreto; c) declarar bajo juramento que no se encuentra inhabilitado; y d) pagar una tasa. La D.N.P.yM. es la autoridad de aplicación de la amnistía, quedando facultada para dictar normas interpretativas y reglamentar el procedimiento.

Por otra parte, para los nativos de países limítrofes la misma norma suspende –hasta tanto se fijen los nuevos criterios de política migratoria– las restricciones previstas en un decreto del gobierno del Dr. Alfonsín y 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 encomienda al Ministerio del Interior 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, se deroga del decreto de la dictadura militar por el que se establecían los Objetivos y Políticas Nacionales de Población; esta decisión constituyó un paso muy importante: quince años después de su sanción se deja sin efecto la única norma existente sobre políticas globales de población. En los Considerandos del decreto de amnistía 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. Se establece así, aun con las limitaciones de una medida de excepción, una preferencia distinta a la tradicional —por el origen europeo. 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, reafirmando la tradicional competencia otorgada a este ministerio durante todo el siglo XX (Decreto 1033/92). Esta amnistía es prorrogada hasta fines de octubre de 1993; posteriormente una nueva norma la extiende hasta el 31 de diciembre del mismo año (Decreto 864/93, Decreto 1906/93).

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, faculta a la D.N.M. para 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 todo 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 por el grave problema provocado "por las ocupaciones ilegales de viviendas y otros delitos que afectan la paz social". Este decreto viola claramente garantías constitucionales otorgando atribuciones al PE, sin la intervención de la justicia y sin explicitación de los derechos que asisten a los inmigrantes en toda circunstancia. La norma

preanuncia la nueva política restrictiva que se sancionará posteriormente (Decreto 2771/93).

En efecto, en junio de 1994 se aprueba un decreto por el cual se establecen los nuevos criterios de admisión. Este decreto sostiene en sus Considerandos que el 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 adecuada para 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 sólo otorgará permisos de residencia 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 revisten 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 restablece una clara política restrictiva que cancela la selectividad positiva otorgada en la Argentina a los nativos de los países limítrofes, por el sólo hecho de serlo, con el agravante de que se amplían las facultades discrecionales del Poder Ejecutivo. La ambigua redacción de dos artículos deja en manos del Ministerio del Interior la posibilidad de establecer excepciones a la política formulada, otorgándole facultades discrecionales sin la contraparte de límites y garantías constitucionales. Pero lo que resulta más alarmante es que se delega en el citado Ministerio "la facultad de modificar los lineamientos de políticas de inmigración previstas en el decreto", lo cual aumenta aún más el poder delegado en un ministerio del cual dependen las fuerzas de seguridad interior.

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 que éste último otorga un mayor control y concentración de poder de decisión al Ministerio de Interior; y consecuentemente, una menor delegación de funciones a la D.N.M., parte del mismo. En

términos generales el nuevo reglamento es más restrictivo que el anterior, pues se amplía la categoría de inmigrantes "absolutamente inhabilitados", que ahora incluye a los inmigrantes que habiendo ingresado en forma legal permanecen después de la fecha de duración de su permiso de estadía más de 30 días ilegalmente en el país; los que permanezcan en esas condiciones 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 la 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. 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 alcanzar acuerdos provinciales y nacionales (que nunca se gestionaron a la hora de definir aspectos de la política inmigratoria). El informe presentado por la Dirección de Europa Central y Oriental, perteneciente al Ministerio de Relaciones Exteriores, sobre su "Programa de Migraciones", revela el 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"⁴.

El cambio más importante realizado durante 1998 fue la aprobación del Decreto del Poder Ejecutivo N° 1117 (23 de Septiembre de 1998). Este decreto, que se limita a introducir cambios en la reglamentación de la Ley Videla, constituye un paso atrás en la política inmigratoria argentina, como veremos a través del análisis. El decreto modifica tres artículos del Reglamento de Migraciones aprobado anteriormente por el gobierno de Menem (1994). La nueva redacción del artículo 32 amplía competencias de la Dirección Nacional de Migraciones (DNM), a la vez que se las recorta a la autoridad consular argentina. La exigencia de un contrato de trabajo por escrito, como condición esencial para

⁴ . 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.

ejercer legalmente actividades lucrativas 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, como vivienda, etc., demuestran el espíritu restrictivo de la nueva norma. Por otra parte, resulta limitativa la reforma que establece que a partir de la entrada en vigencia del decreto los inmigrantes que estén en Argentina ya no podrán cambiar de categoría: transitoria a temporaria estudiante, o temporaria trabajador-contratado. La redacción final del párrafo, al dejar las posibles excepciones a este principio sólo en manos del Ministerio del Interior, confirma por un lado la tendencia a la formulación de políticas restrictivas, y por el otro, la predisposición a ampliar las facultades del Poder Ejecutivo. La particular redacción de la norma 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”. Esta modificación podría quizá darse como respuesta al protagonismo asumido por aquél en la firma de los Convenios de Migración suscritos con las Repúblicas de Bolivia y del Perú.

En efecto, durante el año 1999 se sancionan las leyes N° 25098 y 25099 mediante las cuales se aprueban los Convenios migratorios citados, y los Decretos 457/99 y 458/99 que promulgan esas leyes. El resto de las normas se refiere a la transferencia de personal dentro de la estructura de la Dirección Nacional de Migraciones (DNM); al cierre de la frontera con el Paraguay por un día y su posterior derogación; y a 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.

c) Proyectos de leyes

El período que analizamos ha sido fértil en la presentación de proyectos de leyes sobre migraciones, pero poco fructífero en cuanto a la derogación de la Ley Videla y su reemplazo por una nueva legislación compatible con la Constitución de 1994 y el consiguiente respeto a los D.H. fundamentales. Algunos de los proyectos presentados pretenden la derogación y sustitución de la norma de la dictadura militar; otros sólo proponen reformas parciales.

Proyectos que derogan la legislación existente y proponen una nueva ley:

1) Proyecto de ley que 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 de los Diputados 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; 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 exigen son inalcanzables, y "han sido definidos como inalcanzables para que no puedan". "La solución parece obvia: bastará con modificar esos requisitos y hacerlos accesibles para que [los inmigrantes] 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, creada en base a la hipótesis de conflicto y al 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 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 informa que se trata de un proyecto que reúne las iniciativas del Poder Ejecutivo, la de los diputados Rampi y Pichetto y la del diputado Juan P. Cafiero y otros. Consta de 115 artículos. Si bien no posee fecha, resultó de la labor realizada en diciembre de 1999 y fue suscrito por los diputados Gardesa, Herrera Páez, 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 cualquier 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 sólo 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. Por otra parte, se plantea que el incumplimiento de uno o varios requisitos migratorios no serán obstáculo para el acceso a los beneficios y derechos señalados en la ley. El derecho a mantener su identidad cultural está incluido entre las garantías de este Proyecto. En caso de duda sobre la interpretación, sobre la aplicación de normas o sobre su alcance, se entenderá que prevalece el principio del trato más favorable para el inmigrante.

Proyectos que sólo 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 Sánchez, Elisa Carrió, Carlos Alvarez, Rodolfo Rodil, Darío Alessandro, Alfredo Bravo y Marcela Bordenave (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. El proyecto fue presentado con el respaldo del Poder Ejecutivo en 1996, 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 sociales, que lo cuestionaron por atentatorio de los DH fundamentales de los inmigrantes (sobre todo los de origen latinoamericano) por introducir como novedad la delación.

4) Proyecto del Poder Ejecutivo Nacional presentado al Congreso el 27 de enero de 1999, proponiendo disposiciones de mayor control sobre los inmigrantes, especialmente sobre los limítrofes. El proyecto, firmado por Carlos Menem, Jorge A. Rodríguez y Carlos Corach, originó encendidos debates en la sociedad civil, razón por la cual luego fue abandonado, por los mismos motivos que el Proyecto anterior.

5) Proyecto de los diputados Rampi y Pichetto –presentado en 1998 y tratado durante 1999. Sustituye varios artículos de la ley vigente. Los cambios que impulsa son muy semejantes a los propuestos por el Poder Ejecutivo, que comentamos brevemente en el punto anterior. En los fundamentos se sostiene que la finalidad es incorporar normas “que armonicen el ejercicio del poder de policía de extranjeros con la política poblacional”.

6) Proyecto presentado por los diputados Cafiero, Galland, Gómez de Marelli y Saggese. En él se establece un régimen de regularización migratoria muy semejante al formulado en los decretos de amnistía que históricamente el Poder Ejecutivo viene dictando desde 1949, en períodos regidos por gobiernos democráticos. VER

d) Convenios sobre Migraciones

Durante el año 1998, el gobierno argentino firmó tres convenios migratorios con Bolivia, Perú y Paraguay, respectivamente, lo cual constituyó un antecedente importante al introducir la bi-lateralidad en la definición de política migratoria.

- El Convenio de Migración entre la República Argentina y la República de Bolivia –firmado en Buenos Aires el 16-2-199– fue aprobado por ley N° 25098 (sancionada el 21-4-1999 y promulgada por Decreto N° 457/99 del 5-5-1999; ambos publicados en el Boletín Oficial el 7-5-1999). 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; ambas decisiones fueron publicadas en el Boletín Oficial el 7-5-1999). El Convenio fue aprobado por el Congreso peruano y el 24 de junio de 1999 se intercambiaron los instrumentos de ratificación.

En ambos Convenios, el plazo establecido de 180 días para la regularización migratoria venció en diciembre de 1999, fecha en que se firmaron dos Protocolos Adicionales (el 16 de diciembre de 1999 con Bolivia, el 21 de diciembre de 1999 con Perú), mediante los cuales se prorrogó 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 regularización migratoria.

- El Convenio de Migración entre la República Argentina y la República del Paraguay, firmado en Buenos Aires el 18-11-1998 (Trámite Parlamentario 83), es sancionado por el Senado el 23-6-1999 y 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 experimentado 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 propusiera un nuevo Proyecto de Convenio.

Los comentarios periodísticos sobre la firma de este Convenio, aparecidos en el Diario *La Nación* el 23 de agosto de 1998, puntualizan su importancia. Según esta fuente, el convenio 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 –requisito prácticamente inalcanzable para un inmigrante trabajador de escasos recursos. Esta innovación podría constituir un avance para un acuerdo sobre migraciones en el ámbito del Mercosur ampliado.

Sin embargo, algunos datos recientes sobre la aplicación práctica de estos convenios han generado dudas en la interpretación de sus textos. Asimismo, su escasa difusión y la exigencia de obligaciones previsionales tornan compleja su puntual evaluación respecto a los avances en la protección de los derechos humanos de los inmigrantes y a la oportunidad de facilitar su legalización.

Conclusiones

1. Durante la estrategia de apertura y liberalización de la economía (1976-1999) la migración limítrofe pierde magnitud y debe enfrentarse a políticas restrictivas –particularmente durante el régimen militar– que coinciden con el achicamiento del mercado interno y la decreciente demanda de mano de obra. Durante el régimen militar se producen asimismo repatriaciones forzosas masivas de inmigrantes de países vecinos, por decisión del PE, violando D.H. fundamentales.

2. La cuestión migratoria –especialmente la inmigración transoceánica y la proveniente de los países limítrofes desde la década de 1970– ha sido el nudo principal de toda la política de población formulada desde el Ministerio político. Coincidentemente, las dos nuevas Comisiones de Población creadas en 1990 y 1991 en el ámbito del Congreso Nacional han hecho de la cuestión migratoria el eje principal de sus deliberaciones⁵.

3. La originaria competencia constitucional del Poder Legislativo en la formulación de la política migratoria, en el siglo XIX, fue transformándose durante el siglo pasado, convirtiéndose al Poder Ejecutivo en el espacio privilegiado de las decisiones.

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

5. Las políticas han sido discriminatorias, y en momentos racistas, como consecuencia de haberse formulado políticas diferenciadas para los inmigrantes de origen europeo y para los de origen latinoamericano; esto ha afectado derechos humanos fundamentales de los inmigrantes, en particular los del segundo grupo.

6. Desde una perspectiva histórica, hasta la década de 1980 se puede observar una positiva correlación entre gobiernos de facto –militares– y política restrictiva, por un lado, y gobiernos constitucionales y política permisiva, por el otro. Esta tendencia muestra

⁵ La comisión de "Población y Desarrollo", de la Cámara de Senadores fue aprobada en la sesión del 5 de setiembre de 1990, en base a un proyecto presentado por el senador Solana. Allí se mencionaba la deformación geopolítica derivada de la gran concentración poblacional alrededor de la Capital Federal, como un fenómeno resultado de una falta de planificación tendiente a mejorar la distribución poblacional. Sostenía, asimismo, que las migraciones internas y externas necesitaban una adecuada planificación demográfica, reconociéndose como esencial el problema de la desertificación territorial patagónica. Originalmente estuvo integrada por siete miembros, pero en febrero de 1993 su número se eleva a diez. A ella le corresponde: "dictaminar en todo lo vinculado a las políticas de población y desarrollo, migraciones, estadísticas y censos, recursos humanos, planificación demográfica, crecimiento urbano, asentamientos poblacionales, prevención y control de la desertificación territorial.

La Comisión de "Población y Recursos Humanos" de la Cámara de Diputados fue creada el 19 de diciembre de 1991, en base a un proyecto presentado por el diputado Evaristo Iglesias. Está formada por diecisiete miembros y tiene por objeto dictaminar y resolver sobre políticas de desarrollo poblacional, migraciones, etc.

una reciente ruptura. Tanto el gobierno del Dr. Raúl Alfonsín como el del del Dr. Carlos Menem, si bien otorgan sendas amnistías, mantienen la vigencia de la cuestionable Ley Videla; y al sancionar sus Reglamentos de Migración –en 1987 y 1994 respectivamente– dentro del marco de la ley militar establecen políticas inmigratorias crecientemente restrictivas.

7. En relación con los inmigrantes latinoamericanos, se observa un aumento del control interno de las normas que rigen la permanencia, así como el establecimiento de nuevos y más estrictos requisitos para la legalización *in situ*. En apariencia existe un control creciente sobre los empleadores, si bien las prácticas gubernamentales reales –versus las normas legales– indican laxitud por parte del Estado en el control del trabajo “en negro”. Se observa de hecho una marcada tolerancia respecto de la ilegalidad empresarial en estas prácticas de reclutamiento. La policía del trabajo y la Dirección General Impositiva no parecen ser particularmente eficaces en la aplicación de una ley igual para todos ⁶.

8. También inciden negativamente en la década, en las llamadas “democracias limitadas” que hoy experimentan varios de los países en América Latina, las herencias de los períodos dictatoriales, no resueltas en la transición a la democracia, que ponen obstáculos para la vigencia plena de los D.H. de los inmigrantes. En el caso argentino, como ya se ha indicado, la falta de una ley de inmigración compatible con los D.H. garantizados en la Constitución de 1994 y de una reforma oportuna y coherente de las fuerzas de seguridad (Policía Federal, policías provinciales y gendarmería) –que aún hoy exhiben hacia los inmigrantes trabajadores latinoamericanos, con demasiada frecuencia, comportamientos incompatibles con la vigencia de los D.H. fundamentales–, perpetúan situaciones de injusticia. También es necesario revisar las prácticas y tradiciones de la Dirección Nacional de Migraciones, que ha desarrollado a lo largo de muchos años una orientación que privilegia formas de “control” cuasi policial, que no contribuyen a facilitar una inserción positiva del inmigrante y su familia en la realidad social del país, mutuamente beneficiosa para ambas partes. Las múltiples violaciones de derechos humanos fundamentales de los inmigrantes, resultado de prácticas corrientes en instituciones públicas, facilitan diversas formas de abuso y explotación por parte de empresarios, patrones y otros sectores de la sociedad.

⁶ Ver Boletín Comisión del Senado, 1995.

Si bien el foco de este trabajo se ha colocado en el examen de los aspectos normativos de las políticas migratorias, no puede dejar de mencionarse que a partir de la segunda mitad de la década de los 90 emerge un discurso gubernamental xenófobo y con ribetes racistas –que hemos analizado en trabajos anteriores⁷–, 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. En coincidencia con la aparición de este discurso oficial, se introducen en el Congreso, como ya se señaló, algunos proyectos de ley o de reglamentaciones de la legislación existente, claramente violatorios de derechos humanos fundamentales de los inmigrantes

Deben consignarse sin embargo algunos avances, como la sanción de la nueva Constitución de 1994, que contempla derechos de los aborígenes y derechos humanos en general, así como el otorgamiento de rango constitucional a un conjunto muy importante de convenciones, pactos y declaraciones pertinentes del derecho internacional, sancionadas inicialmente tanto en el marco de las Naciones Unidas como de la OEA, y ratificadas por el gobierno argentino (Artículos 17 y 22 de la Constitución Nacional)

Con respecto a los criterios de selectividad de la política inmigratoria argentina, el examen de los aspectos normativos (leyes, decretos y disposiciones pertinentes del PE) a lo largo de algo más de un siglo, permite observar diversos tipos de preferencias, algunas de carácter constante y otras fluctuantes y hasta contradictorias. La preferencia por la inmigración europea es constante en la norma explícita desde el siglo XIX, adquiriendo rango constitucional ya en 1853 (antes de la inmigración transatlántica masiva a la Argentina) y, aunque aparece como marcadamente anacrónica, se reafirma en la Constitución de 1994, cuando esa corriente inmigratoria ha cesado desde 1955 en términos cuantitativamente significativos. Por otra parte, a través de amnistías inmigratorias excepcionales –pero relativamente frecuentes, otorgadas por los gobiernos democráticos en varias oportunidades en la segunda mitad del siglo XX– se reconoce la preferencia para otorgar la residencia permanente a inmigrantes oriundos de países vecinos ya radicados en nuestro país. Cabe destacar que históricamente la gran mayoría de la inmigración de los países limítrofes fue una inmigración de hecho, legalizada posteriormente *in situ*.

También son dignos de destacar los recientes convenios bilaterales suscriptos y ratificados con Perú y Bolivia, que otorgan posibilidades especiales de “regularización” de su status como inmigrantes legales *in situ*; tal posibilidad no existe para otros inmigrantes,

⁷ Ver nota 1.

ya que la Ley General de Inmigración y su reglamentación no lo permiten, ni está vigente en el momento actual una “amnistía de carácter excepcional”. En cuanto a la selectividad en términos de nivel educativo formal y de especialización de alta calificación, ya a partir de la segunda posguerra se observa en los instrumentos normativos de la política inmigratoria argentina una creciente explicitación de este tipo de “preferencia”, siguiendo con retraso similares políticas selectivas sistemáticamente aplicadas en los países industriales, científica y económicamente avanzados. Esta dimensión de la selectividad ha tenido poca oportunidad de aplicación en nuestro país, ya que éste fue perdiendo terreno en la estratificación internacional por nivel de desarrollo y atravesó por prolongados períodos de expulsión de personas con altos niveles de calificación en la última mitad del siglo XX⁸. Más recientemente, las consecuencias del modelo neoliberal aplicado trajeron aparejada una alta tasa de desocupación, que afecta principalmente a los sectores jóvenes de la población, especialmente aquellos con un alto nivel educativo que optan por emigrar buscando nuevas oportunidades laborales. Resultaría entonces fundamental que el Estado comenzara a elaborar políticas explícitas tendientes a retener esas franjas valiosas de población. Doblemente valiosas: por su edad –dado el proceso de envejecimiento que presenta la Argentina desde mediados de los 70– y por sus conocimientos, resultado de la inversión estatal durante largos años dentro del sistema educativo argentino.

⁸ Ver nota 2 ; ver también Pellegrini (2000).

BIBLIOGRAFÍA

- Acuña, C.H.: (1995), "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.
- Consejo Federal de Población: (1995), *Documento de Trabajo: Primera Reunión Ordinaria*: 8 de marzo, Buenos Aires.
- Courtis, C.; Santillán, 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*, Eudeba, Buenos Aires.
- Fairclough, N.: (1992), *Discourse and social change*, Polity Press, Cambridge.
- Ferrer, Aldo: (1999), *Historia de la globalización*, 3 tomos, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- García Canclini, Néstor: (1999), *La globalización imaginada*, Paidós, Buenos Aires.
- Honorable Cámara de Senadores: (1995), *Boletín de la Comisión "Población y Desarrollo"*.
- Iani, Octavio: (1995), *Teorías da Globalização, Civilização Brasileira*, Río de Janeiro.
- Lattes, A. y Oteiza, E.: (1986), *Dinámica migratoria argentina (1955-1984): democratización y retorno de expatriados*, Editoria UNRISUD, Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social, Ginebra.
- Novick, S.: (1992), *Política y población. Argentina 1870-1989*, Centro Editor de América Latina, 2 Vols.
- Novick, S.: (1996), "Políticas de población en la Argentina; análisis comparativo entre el régimen militar (1976-1983) y la democracia (1984-1994)", en Carlos Welti (coord.) *Dinámica demográfica y cambio social*, XX Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología, NU, Prolap, México.
- Oteiza, E.; Novick, S.; Aruj, R.: (1997), *Inmigración y discriminación, políticas y discursos*, Grupo Editor Universitario, Buenos Aires.
- Pellegrini, A.: (2000), *Migrantes latinoamericanos y caribeños. Síntesis histórica y tendencias recientes*, CEPAL.

Portantiero, J.C.: (1993), "(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.

Recchini de Lattes, Zulma y Lattes, Alfredo (comps.): (1971), *La población de Argentina*, CICRED; Series Buenos Aires.

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

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