

“Políticas migratorias en la Argentina: experiencias del pasado, reformas actuales y expectativas futuras”

Susana Novick¹
CONICET-UBA

Introducción

Este artículo tiene por objetivo realizar una síntesis de la evolución de las políticas migratorias argentinas desde fines del siglo XIX hasta la actualidad, analizadas a partir de la producción normativa del Estado. Asimismo, se reflexiona acerca del futuro de las mismas, relacionando las tendencias de los flujos, el panorama político argentino y la evolución del proceso de integración regional.

Desde hace tiempo nos interesamos por indagar acerca de los aspectos político-sociales e ideológicos de los fenómenos poblacionales. Hemos utilizado la perspectiva histórica de largo plazo y con los años hemos podido apreciar la fertilidad de este campo de estudio; fertilidad no exenta de inconvenientes, pues como afirman Funtowicz y Ravetz no es fácil comprender los “problemas complejos, novedosos y variables”. El tema de las migraciones es uno de ellos. La complejidad esencial de esta temática abre “el camino para una nueva concepción de la ciencia, en la que el conocimiento y la ignorancia siempre interactúan de manera creativa”. Y en el caso específico del estudio de las políticas migratorias el horizonte se empaña aún más. Los mismos autores dicen: “...el estatus científico de la investigación sobre los problemas relacionados con la toma de decisiones públicas es, en el mejor de los casos, dudoso” (Funtowicz y Ravetz, 1993).

En efecto, trabajar sobre textos - los jurídicos incluidos- no constituye una práctica obvia e inocente. El análisis del discurso tiene grandes dificultades para dominar su objeto, pues un discurso no es una realidad evidente, un objeto concreto ofrecido a la intuición, sino el resultado de una construcción (Mengueneau, 1980). El lenguaje y su uso no son neutros o transparentes, ni indiferentes al lugar desde el cual son realizados. Vasilachis de Gialdino, nos advierte sobre las posibilidades de los textos políticos, incluidos los jurídicos. La autora dice: "...dar cuenta de la capacidad de dichos textos tanto para construir la realidad social como además y fundamentalmente, para proveer a los actores sociales de los modelos interpretativos con los que comprender esa

¹ Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas –CONICET-, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Universidad de Buenos Aires. Esta ponencia resume algunos hallazgos del proyecto UBACYT titulado: “Dos dimensiones de la Argentina migratoria contemporánea: inmigrantes mercosureños y emigrantes argentinos. Aspectos demográficos, políticos y sociales”.

realidad social, interrogarse acerca de la posibilidad de modificarla y, consecuentemente, orientar la propia acción (Vasilachis de Gialdino, 1997).

Por su parte, la teoría crítica alude al derecho como una práctica social específica y como un discurso de poder, de allí que lo ideológico es considerado condición de producción necesaria del discurso jurídico (Ruiz, 1991; Cárcova, 1991). Adherimos a la teorías alternativas del derecho que afirman que las contradicciones profundas del sistema jurídico pueden servir a una praxis emancipadora (Barcellona y Coturri, 1976; Tygar y Levy, 1981).

La legislación, como parte del derecho, constituye un objeto de estudio apto para la comprensión de las relaciones sociales y los cambios producidos en la sociedad. El estudio de la norma jurídica nos resulta un camino adecuado para responder a ciertos interrogantes: ¿Cuál es el conflicto social?, ¿Quiénes pujan por resolverlo? ¿Cómo logran hacerlo? La ley es un fruto social, un hecho público, el punto final de un camino que podemos recorrer y estudiar. La norma configura para nosotros un relevante objeto de análisis pues ella resume y transparenta -hace más visibles- aquellos factores llamados genéricamente ideológicos, de manera que nos permite aprehender la riqueza y sustancia de la dimensión jurídica de lo social. Nuestra perspectiva considera al sistema jurídico como un sistema parcialmente incoherente, relativamente autónomo y paradójicamente contradictorio.

En la actualidad, las políticas migratorias se presentan con un fenómeno más complejo, dado que la Argentina, país tradicionalmente receptor de flujos migratorios, se ha venido perfilando desde la década de 1990 como país de emigración, un flujo compuesto mayoritariamente por jóvenes con alta calificación educativa. La coexistencia de ambas tendencias así como la participación de nuevos flujos y el desarrollo del espacio de integración regional -que fue lentamente avanzando desde lo estrictamente comercial hacia cuestiones sociales y culturales, incluidas las temáticas poblacionales -se reflejan en la política reciente.

Pensar en las políticas migratorias en la Argentina, es pensar en uno de los temas esenciales de su historia como nación. Las migraciones constituyeron un fenómeno que marcó a nuestra sociedad desde aun antes del proceso de consolidación institucional. El Estado, por su parte, comenzó muy tempranamente a preocuparse por los problemas poblacionales, y dentro de su estrategia las migraciones fueron prioritarias: se necesitaba poblar rápidamente el país, modernizarlo y traer mano de obra indispensable para poner en marcha el proyecto dominante. Las migraciones internacionales constituyen así, uno de los procesos más importantes de nuestra historia y por ello uno de los más debatidos.

1. Experiencias del pasado

Partiendo de la hipótesis de que la evolución de los fenómenos demográficos es una variable dependiente de los procesos políticos, desde hace tiempo venimos analizado las políticas migratorias en Argentina, en cinco dimensiones:

- a) Legislación referida a fenómenos demográficos: migración, colonización, aborígenes, tierras fiscales;
- b) Constitución Nacional (1853, 1949, 1994);
- c) Convenios internacionales relacionados con la mujer y los inmigrantes;
- d) Planes Nacionales de Desarrollo;
- e) Documentos, informes oficiales y discursos de funcionarios públicos.

Nos interesamos por explorar el tratamiento que los diferentes gobiernos le dieron a la temática migratoria. Nuestro objetivo consistió en analizar la relación entre las políticas públicas, las políticas migratorias, las estrategias de desarrollo y los procesos políticos tal como se presentan en el ámbito normativo –leyes- del Estado².

1. Durante la etapa agroexportadora (1870-1930) si bien no existió una política de población global y expresa, sí existió una política implícita que tiene correlación con un fenómeno destacado: la inmigración europea de características masivas. Estos inmigrantes produjeron cambios importantes e irreversibles en la sociedad; y simultáneamente fueron influidos por fenómenos de índole económico, cultural, social y político. La política de “puertas abiertas” se estableció mediante la emblemática Ley Avellaneda, de 1876, que impulsaba el ingreso de europeos que llegaban a transformar en agrícolas nuestras extensas tierras. Ella define por primera vez qué es un inmigrante, especificando los derechos y deberes que ese estatus generaba. A nivel normativo coexisten en el período dos imágenes del extranjero: el civilizador y el subversivo. En relación con los derechos humanos, la ley de Residencia de Extranjeros (1902) puede ser considerada como la primera norma que legitimó un accionar discrecional por parte de las autoridades, y la Ley de Defensa Social (1910) tuvo un claro carácter represivo hacia la población migrante en general .

2. Primera Fase Estrategia industrializadora sustitutiva de importaciones. Gobiernos conservadores (1930-1945). A lo largo de esta etapa no existió una política de población expresa. Sí observamos algunos fenómenos: declinación del flujo migratorio europeo y aumento de las migraciones internas. La política migratoria se torna restrictiva -en el plano normativo-; pero la disminución del flujo parece ser más el resultado de la nueva situación económica internacional que consecuencia del cambio legal apuntado. Sin embargo, la crisis no afectó la ideología que asociaba inmigración europea con progreso nacional, aún fuertemente arraigada en la sociedad argentina. En relación a los derechos humanos, las restricciones impuestas asociadas a la selección de inmigrantes implicó dejar de lado el régimen absolutamente liberal de ingreso propuesto por la ley Avellaneda.

3. Primera Fase estrategia industrializadora sustitutiva de importaciones. Gobiernos peronistas (1946-1955). La experiencia planificadora del período (Primer y Segundo Plan Quinquenal) realizó

² Las limitaciones de nuestro trabajo son varias: a) la recopilación de normas no ha sido total; b) se analizaron básicamente leyes a nivel nacional; c) el análisis no ha sido exhaustivo, pues un texto -los jurídicos incluidos- ofrecen siempre muchas y no solo una lectura posible; d) se identificó leyes con políticas, decisión que claramente reduce y recorta el análisis de un fenómeno mucho más complejo; e) se trabaja en un plano jurídico formal.

diagnósticos previos acerca de los problemas demográficos del país, pretendiéndose actuar sobre la totalidad de los fenómenos. Asimismo, la variable población fue percibida como parte integrante de la política global de desarrollo, y como un elemento clave para la concreción del proyecto político. La Constitución Nacional sancionada por el peronismo -vigente a partir de 1949 hasta 1956- contenía referencias explícitas a algunos fenómenos demográficos. En relación con las migraciones- su artículo 17 establecía que "el gobierno federal fomentará la inmigración europea". Por su parte, el artículo 31 disponía que los que entren al país sin violar las leyes gozan de todos los derechos civiles de los argentinos, y también de los derechos políticos luego de cinco años de haber obtenido la ciudadanía. El artículo 68 inciso 16 estipulaba como atribuciones del Congreso promover la inmigración. En relación con la política migratoria, la idea de integración latinoamericana es uno de los argumentos que legitiman la política de amnistías iniciada por los gobiernos peronistas³. Las ideas de selección y encauzamiento orientan la nueva política.

4. Segunda Fase estrategia industrializadora sustitutiva de importaciones. Etapa concentradora. Gobiernos militares (1955-1962 y 1966-1973). Durante este período, que muestra una profunda crisis y un clima de protesta social creciente, las normas elaboradas poseen una visión de los inmigrantes como actores peligrosos para la sociedad, normas que implican un aumento de la violencia contra los extranjeros, facultándose al Poder Ejecutivo a expulsarlos. La disminución y fluctuación del flujo migratorio desde los países limítrofes observada durante esta etapa es el resultado de varias circunstancias: la política restrictiva ejecutada, la disminución de los salarios, la recesión económica y la exclusión y represión de los migrantes limítrofes indocumentados.

5. Segunda Fase estrategia industrializadora (1963-1966 y 1973-1976). Etapa distribuidora. Gobiernos democráticos. Esta etapa se caracteriza por una política generosa con los inmigrantes latinoamericanos (sendas amnistías), por una posición progresista en los ámbitos internacionales (Conferencia Mundial de Población de Bucarest, 1974) donde el fenómeno migratorio es considerado un factor de progreso y desarrollo; y por la creación de nuevos espacios institucionales. La experiencia planificadora del peronismo (Plan Trienal para la Reconstrucción y la Liberación Nacional, 1973) formula cuatro proyectos básicos: a) orientación de las migraciones internas; b) recuperación de la emigración argentina a otros países; c) integración de la inmigración latinoamericana; y d) promoción de la inmigración de ultramar⁴.

6. Estrategia de apertura y liberalización de la economía (1976-1999). Comprende tres etapas. La primera de inicio y penetración (1976-1983) llevada a cabo por el gobierno militar del general Videla, acompañado de su Ministro Martínez de Hoz, la más enérgica y sangrienta; la segunda de

³ Se dictaron decretos de amnistía en los siguientes años: 1949, 1951, 1958, 1964, 1965, 1974, 1984 y 1992.

⁴ El Embajador Benito Llambí, entonces Ministro del Interior, pronunció un discurso donde expresamente sostuvo que era necesario modificar las condiciones de una escasa inmigración europea. "No es exagerado entonces afirmar que la Argentina cuenta con tierras que, con los debidos trabajos de incorporación, pueden dar asentamiento a quince millones de habitantes adicionales en los próximos treinta años".

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

Durante la primera etapa, el gobierno militar sanciona en 1981 una nueva ley de migraciones (Ley 22439), -derogando la histórica Ley Avellaneda-, mediante la cual persiste en incentivar la inmigración europea asociada al proceso colonizador, dentro del objetivo de acelerar el crecimiento poblacional. La norma enuncia una política restrictiva, ampliándose las actividades de control y expulsión. En la nueva legislación subyace la 'doctrina de seguridad nacional', observándose el fenómeno migratorio desde una óptica casi exclusivamente policial.

Durante la segunda etapa, gobierno del Dr. Alfonsín, si bien se dictó un decreto de amnistía, tanto la normativa elaborada desde la Dirección Nacional de Migraciones, así como la reglamentación de la ley militar, nos muestran una posición ambivalente, poco respetuosa de los derechos de los inmigrantes limítrofes y que no coincidía con las expectativas generadas con el advenimiento de la democracia. Por otra parte, se formuló una política expresa tendiente a lograr el retorno de los argentinos exiliados⁵. Durante este período varias legislaciones provinciales otorgan el derecho al voto a los extranjeros en las elecciones municipales y/o provinciales, debiéndose cumplir algunos requisitos (mayoría de edad, saber leer y escribir en idioma nacional, años de residencia, poseer documento de identidad argentino, inscripción en un registro especial, etc.)⁶.

Durante la tercera etapa, gobierno del Dr. Menem, la temática aparece reiteradamente en la agenda pública: un decreto de amnistía, un nuevo reglamento de la ley militar, firma de convenios con países vecinos (Bolivia, Perú y Paraguay) y creación de nuevos espacios institucionales (Consejo Federal de Población y Comisiones de Población en las Cámaras de Senadores y Diputados). Si bien se presentaron numerosos proyectos de leyes⁷ sobre migraciones –algunos de ideología muy

⁵ Mediante el Decreto 1798/84, se crea la "Comisión Nacional para el retorno de los argentinos en el exterior" como órgano asesor del Poder Ejecutivo. En diciembre de 1984 se publican algunas instrucciones con el objeto de proporcionar información útil para quienes desean volver al país referida a: documentación, estudios, transportes, aduana, trabajo y otros tópicos relacionados con el regreso y reinserción en el país. Se citan dos programas especiales administrados y financiados por organismos internacionales: (a) de asistencia para la repatriación voluntaria de refugiados argentinos, coordinado por el ACNUR; y (b) programa ROT (Retorno de talentos), argentinos refugiados o exiliados que por sus calificaciones profesionales podrían tener posibilidad de ocupación inmediata, a cargo del Comité Intergubernamental para las Migraciones (CIM).

⁶ Los residentes extranjeros no pueden votar en elecciones nacionales (presidente, vicepresidente y legisladores), pero les está permitido sufragar en las provincias cuya legislación así lo dispone: Buenos Aires (1994), Ciudad de Buenos Aires (1996), Catamarca (1988), Misiones (1999), Neuquén (1994), Córdoba (1987), Corrientes (1993); Chaco (1995); Chubut (1994); Formosa (2003); Jujuy (1986); La Pampa (1989); Mendoza (1997); Río Negro (1988); Salta (1997); Santa Fe (1985); Santiago del Estero (1987); San Juan (1986); San Luis (1987); Tucumán (1983) y Tierra del Fuego (1991).

⁷ Estas experiencias legislativas fueron analizadas en: NOVICK, S. "Inmigrantes y refugiados", Co-autor: Enrique Oteiza, en: Derechos Humanos en Argentina. Informe Anual 2000. Eudeba, CELS, Buenos Aires, 2000, páginas 287 a 342; NOVICK, S. "Inmigrantes. Capítulo VII", en: Derechos Humanos en la Argentina. Informe anual enero-diciembre 1998, Eudeba, CELS, Buenos Aires, 1999, páginas 287 a 322; NOVICK, S. "Cambios en la política migratoria en el

xenófoba- , los resultados fueron poco fructíferos en cuanto a la derogación de la ley sancionada por el régimen militar. En relación con los emigrados, al igual que otros países latinoamericanos⁸ que poseen un creciente flujo emigratorio, en 1991 se aprueba la Ley 24.007 que concede el derecho al voto a los argentinos que viven en el exterior, previa inscripción en un Registro de Electores. La primera vez que se aplicó esta norma fue en las elecciones legislativas de 1993, habiéndose empadronado 8.823 argentinos, de los cuales votó el 62%, dado que la ley establece un derecho voluntario⁹.

El Cuadro N° 1 que agregamos, resume y sintetiza las políticas migratorias elaboradas por el aparato estatal, desde fines del siglo XIX hasta el gobierno del Dr. Menem.

Cuadro N° 1

Estrategias de desarrollo, políticas públicas, políticas de población y políticas migratorias

Estilo o estrategia de desarrollo	Período	Gobiernos	Característica General	Característica del Estado	Política Económica
Agroexportador	1870 a 1929	Conservadores Radicales	Capitalista Dependiente	Oligárquico liberal	- Exportaciones agropecuarias - Apertura inversión extranjera (ferrocarriles, frigoríficos, servicios) - Acumulación
I Fase Industrialización Sustitutiva de Importaciones	1930 a 1945	Conservador	Capitalista Dependiente	Oligárquico Intervencionista	- Inversión en EE.UU. (Industria textil y alimentos) - Acumulación
	1946 a 1955	Peronista	Capitalista Independiente	Benefactor	- Inversión Pública (servicios públicos, empresas) - Distribución

parlamento argentino", en: CELS, Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Argentina, 1997, CELS, Eudeba, Buenos Aires, 1998, páginas 227 a 233; NOVICK, S. "Política inmigratoria. Inmigración real y derechos humanos en la Argentina. Capítulo VI", en: Informe Anual sobre la situación de los derechos humanos en la Argentina, 1995, CELS, Buenos Aires, 1996. Parte II de mi autoría, páginas 182 a 203.

⁸ Bolivia (2009), Brasil (1965), Colombia (1961), Ecuador (2002), Honduras (2001), México (2005), Panamá (2009), Perú (1979), República Dominicana (1997), Venezuela (1993), Puerto Rico (1977) y Belice (sólo para los diplomáticos) también han otorgado el voto a sus ciudadanos que residen en el extranjero.

⁹ El artículo 1 establece que "los ciudadanos argentinos que, residiendo en forma efectiva y permanente fuera del territorio de la República Argentina, sean electores nacionales de acuerdo a lo dispuesto en el Código Electoral Nacional y se inscriban en el Registro de Electores Residentes en el Exterior [...] podrán votar en las elecciones nacionales". La ley fue reglamentada por Decreto 1138/93, con las modificaciones introducidas por el Decreto 2010/93.

II Fase Industrialización Sustitutiva de Importaciones	1955-1962	Militar	Capitalista Dependiente	Burocrático Autoritario	- Empresas Multinacionales Monopólicas. Extranjerización Concentración - Acumulación
	1966-1972				
	1963-1966	Radical	Capitalista Independiente	Benefactor	-Inversión Pública. Control capital extranjero - Distribución
	1973-1975	Peronista			
Apertura Económica y Liberalización de la Economía	1976-1983	Militar	Capitalista Dependiente	Liberal Represivo	- Desindustrializ. Concentración Extranjerización - Acumulación
	1983-1989	Radical	Capitalista Dependiente	Democrático Liberal	- Exportaciones no tradicionales - Acumulación
	1989-1995	Peronista	Capitalista Dependiente	Democrático Conservador	- Extranjerización - Concentración económica - Vertiginosas privatizaciones - Acumulación

Continúa Cuadro N° 1

Producción para	Ideología dominante	Evolución Demográfica	Política Migratoria
Mercado Externo	Liberalismo	<ul style="list-style-type: none"> - Inmigración masiva europea - Declina mortalidad por desarrollo económico y social - Se inicia declinación fecundidad - Pirámide: población joven - Temprana y rápida urbanización - Concentración población urbana zona Metropolitana 	<ul style="list-style-type: none"> - Promoción inmigración europea asociada a proceso colonizador - Exterminio población aborígen
Mercado Interno Coyunturalmente	Liberalismo intervencionista	<ul style="list-style-type: none"> - Aumento constante migraciones internas - Comienza proceso de vaciamiento de las provincias - Continúa declinación mortalidad - Continúa declinación fecundidad - Pirámide: población transición - Aumento población en la zona Metropolitana 	<ul style="list-style-type: none"> - Restricciones entrada migrantes europeos - Puesta en duda política de puertas abiertas - Aparece problema migrantes limítrofes
Mercado Interno	Nacionalismo Popular	<ul style="list-style-type: none"> - Inmigración limítrofe numerosa - Leve declinación mortalidad - Continúa declinación fecundidad - Pirámide: población transición - Aumento migrantes internos 	<ul style="list-style-type: none"> - Selección y encauzamiento migración europea - Amnistía migrantes limítrofes

Mercado Interno	Liberalismo Autoritario	<ul style="list-style-type: none"> - Aumento constante migración interna - Aumento constante población zona Metropolitana - Continúa descenso fecundidad - Pirámide: estrechamiento por la base; ensanchamiento a partir grupo 55-59 años - Mortalidad estancada,. Luego breve decrecimiento 	<ul style="list-style-type: none"> - Restricciones migrantes limítrofes - Represión migrantes ilegales
Mercado Interno	Nacionalismo Popular	<ul style="list-style-type: none"> - Emigración de argentinos - Erraticidad flujo migratorio migrantes limítrofes 	<ul style="list-style-type: none"> - Amnistías migrantes limítrofes - Promoción migración
Mercado Externo	Neoliberalismo Represivo	<ul style="list-style-type: none"> - Leve reducción migración interna - Probable leve repunte fecundidad de momento - Pirámide: envejecimiento de la población - Estancamiento descenso mortalidad - Emigración de argentinos 	<ul style="list-style-type: none"> - Restricciones migrantes limítrofes - Preferencia inmigración extranjera
Mercado Externo	Liberalismo Democrático	<ul style="list-style-type: none"> - Probable aumento de emigración de argentinos 	<ul style="list-style-type: none"> - Amnistía limítrofes - Restricciones limítrofes - Retorno exiliados
Mercado Externo	Liberalismo Conservador	<ul style="list-style-type: none"> - Continúa envejecimiento población - Desaceleración crecimiento de la población total - Tendencia declinante crecimiento migratorio 	<ul style="list-style-type: none"> - Amnistía migrantes limítrofes - Restricciones migrantes limítrofes

Fuente: Novick, S. 1992, 1997, 2000.

2. Reformas actuales

El gobierno del Dr. de la Rúa (alianza del Partido Radical y Frepaso) accede al gobierno mediante elecciones libre en diciembre de 1999. A partir de la profundización de la crisis económica y del creciente endeudamiento externo, la protesta social aumenta de tal forma que en diciembre de 2001 el presidente se ve obligado a renunciar a su cargo¹⁰. En relación con el tema migratorio, la ley sancionada por los militares en 1981, tenía ya más de 20 años y no resultaba fácil lograr su derogación. Fue el proyecto unificado consensuado en diciembre de 1999 en la Comisión de Población y Recursos Humanos de la Cámara de Diputados, la base que tuvo en cuenta el Diputado Giustiniani al redactar su proyecto, presentado en el Congreso en diciembre del 2001 y nuevamente en marzo de 2003. Luego de diferentes avatares, como ya no daban los tiempos para obtener los dictámenes de todas las comisiones y los plazos legislativos se acortaban, se acordó el tratamiento del proyecto sobre tablas en la última sesión ordinaria del año 2003. Allí todos los diputados la votaron sin objeciones. Pocos días después -en diciembre- fue aprobada en la Cámara de Senadores, bajo el número 25.871. De la lectura de los Principios Generales de la nueva ley surge que la norma apunta a formular una nueva política demográfica nacional, a fortalecer el tejido

¹⁰ Caracterizan el período: altas tasas de desempleo, escasez de recursos estatales para políticas sociales, mayor dependencia de los centros financieros internacionales, sucesivos planes de “ajuste económico”, retroceso de la participación del Estado en áreas vitales de la sociedad, crecimiento de la pobreza, etc. Un nuevo actor social, los desocupados -piqueteros- comienzan a movilizarse en reclamo de sus derechos.

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

La nueva ley, a diferencia de la normativa militar, consagra diferentes derechos a los inmigrantes. El esquema que se observa los resume:

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

Asimismo, se introduce el principio del control judicial eficaz de todos los actos administrativos emanados de la autoridad de aplicación, poniendo punto final a “una situación denigrante para la condición humana”, como era la anterior ley, doblemente inconstitucional dado que traicionaba los principios de nuestra Constitución Nacional y de los textos internacionales de protección de los derechos fundamentales (Chausovsky, 2004)¹¹.

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

En relación con el Mercosur, la nueva norma cita, por primera vez en la historia de la legislación migratoria en la Argentina, un proceso de integración regional, y otorga a los ciudadanos de los países miembros de la región un trato diferenciado. Esta nueva perspectiva queda confirmada en el

¹¹ Con la nueva normativa, en el caso de expulsión, el inmigrante puede interponer recurso administrativo y por vía judicial. Así, la detención a los efectos de su expulsión solo puede ser decidida por el juez competente. Según la ley militar la Dirección Nacional de Migraciones (DNM) y la Policía Auxiliar podían detener y expulsar inmigrantes sin intervención alguna del Poder judicial.

decreto de amnistía elaborado por el Poder Ejecutivo¹², mediante el cual se otorga a los extranjeros nativos de países fuera de la órbita del Mercosur, que al 30 de junio de 2004 residen de hecho en el territorio de la Argentina, la posibilidad de regularizar su situación migratoria en un plazo de 180 días. Así, se otorga la posibilidad de obtener una residencia temporaria por dos años, que luego puede convertirse en residencia permanente. Igualmente, las expulsiones para hacer abandono del país quedan suspendidas para aquellos extranjeros que puedan encuadrarse en los beneficios otorgados por este decreto. Se cita a la nueva ley migratoria como fundamento jurídico en el sentido de que el Estado debe proveer lo conducente para lograr la regularización de los extranjeros.

El Cuadro N° 2 que a continuación agregamos muestra que 12.065 personas se acogieron a los beneficios de esta amnistía. Obsérvese que la mayoría proviene del continente asiático, seguida por los latinoamericanos. Efectivamente, el grupo más numeroso está formado por personas originarias de China, al que siguen en importancia los ciudadanos coreanos y luego los colombianos y dominicanos.

Cuadro N° 2
Cantidad de ciudadanos extranjeros presentados al Decreto 1169/2004,
ordenados por continente y región

Continente	Región	Cantidad
Asia	Sudeste asiático	9932
	Medio Oriente	47
	Resto de Asia	115
América	América Latina y el Caribe	1025
	América del Norte	185
Europa	Europa Continental	398
	Europa del Este	135
	Gran Bretaña e Irlanda	86
	Países Nórdicos	27
África		98

¹² En los Considerandos del Decreto 1169/2004, -publicado en el Boletín Oficial el 13 de septiembre de 2004-, se manifiesta que la nueva ley de migraciones -Ley N° 25.871-, crea los mecanismos de solución a los nativos de países parte del Mercosur ampliado; pero que existe un considerable número de extranjeros, -nativos de países fuera del espacio integrado-, que se encuentran residiendo de manera irregular en nuestro país, y que resulta un imperativo ético normalizar esa situación dado que ellos realizan actividades útiles y se encuentran arraigados desde hace largo tiempo. Por otra parte, la norma instaura una medida de carácter excepcional pues expresamente pretende elaborar una nueva política migratoria “realista que evite la generación de bolsones de irregularidad migratoria, encontrando el equilibrio entre control y facilitación en los controles fronterizos”.

Oceanía	17
Total	12065

Fuente: Dirección Nacional de Migraciones, octubre 2005.

Posteriormente, la Dirección Nacional de Migraciones (DNM) creó el Programa Nacional de Normalización Documentaria Migratoria el que tiene como objetivos: a) la regularización de la situación de los inmigrantes; y b) la creación de nuevas políticas tendientes a la inserción e integración de la población inmigrante (Decreto 836/2004). En junio de 2005, un nuevo decreto prorroga la emergencia administrativa de la DNM y se dispone la regularización migratoria de los extranjeros nacionales del Mercosur y países asociados (Decreto 578/2005). Este proceso implementado a partir de abril de 2006, conocido como Decreto Patria Grande, le posibilita a las personas provenientes de países del Mercosur obtener, con requisitos simplificados, una radicación temporaria por el plazo de dos años. Luego de transcurrido ese plazo, las personas pueden optar por solicitar una radicación permanente en la Argentina si acreditan “medios de vida lícitos” (Cels, 2007).

Entre el 17 de abril de 2006 y 30 de abril de 2009, mediante el Programa Patria Grande han accedido a la residencia legal 423.712 inmigrantes. Como se observa, son los ciudadanos paraguayos la colectividad más activa, seguidos por los bolivianos y los peruanos.

Cuadro N° 3

PATRIA GRANDE - MERCOSUR -

Programa Nacional de Normalización Documentaria Migratoria

Estado de Trámites de la Primera Etapa - Período 16/02/2006 hasta 30/04/2009

Aplicable a migrantes ingresados al país con anterioridad al 17 de Abril de 2006

NACIONALIDAD	INICIADOS
BOLIVIA	105.017
BRASIL	4.600
CHILE	5.360
COLOMBIA	1.247
ECUADOR	930
PARAGUAY	248.086
PERU	47.464
URUGUAY	10.790
VENEZUELA	217
PANAMA	1
TOTAL GRAL	423.712

Fuente: Elaborado por Oficina Temas Internacionales. Dirección Nacional de Migraciones, septiembre 2009.

Según se desprende del Cuadro N° 4, los inmigrantes radicados por trámite de nacionalidad, ascienden a 257.123, pero aquí son los bolivianos los más activos, seguidos por los paraguayos y peruanos.

Cuadro N° 4
RADICACIONES POR TRAMITE ORDINARIO
Período 2006-2009 (excluye trámites por Patria Grande)

NACIONALIDAD	Período 2006-2009 (excluye trámites por Patria Grande)
BOLIVIA	97.790
BRASIL	9.727
CHILE	12.311
COLOMBIA	13.538
ECUADOR	4.495
PARAGUAY	55.519
PERU	53.625
URUGUAY	7.003
VENEZUELA	3.115
TOTAL	257.123

Fuente: Elaborado por Oficina Temas Internacionales. Dirección Nacional de Migraciones, septiembre 2009.

Finalmente, la sumatoria de ambos procesos nos da un total de 680.834 inmigrantes regularizados, constituyendo los paraguayos la primer colectividad, seguidos por los bolivianos y peruanos.

Cuadro N° 5
Total de Radicaciones 2006-2009 (al primer cuatrimestre)
Trámites Ordinarios y Patria Grande

NACIONALIDAD	T. Iniciados
BOLIVIA	202.807
BRASIL	14.327
CHILE	17.671
COLOMBIA	14.785
ECUADOR	5.425
PARAGUAY	303.605
PERU	101.089
URUGUAY	17.793
VENEZUELA	3.332
TOTAL	680.834

Fuente: Elaborado por Oficina Temas Internacionales. Dirección Nacional de Migraciones, septiembre 2009.

A diferencia de los decretos de amnistía que se fueron dictando en la Argentina desde 1949 por todos los gobiernos democráticos, este Programa plantea la regularización permanente de inmigrantes. Ha sido un plan ideado por el gobierno con la colaboración, por primera vez en este tipo de trámites, de organismos municipales, asociaciones de inmigrantes y de la sociedad civil. El gobierno enfatiza el éxito de la iniciativa¹³ y lo exhibe como un modelo en América Latina. Sin

¹³ “El programa tiene como pilar fundamental la intervención directa en la toma de las inscripciones a tres organismos sociales, las provincias, los municipios y las organizaciones sociales, quienes los remiten a la Dirección Nacional de Migraciones. Hoy interactúan con el gobierno 98 bocas de tomas de datos directamente en contacto con el inmigrante. Es de destacar que para que ello sucediera fue necesario una convocatoria gubernamental y la respuesta colaborativa de la Iglesia, sindicatos, organizaciones representativas de los inmigrantes y ONG nacionales que dejaron de actuar como

embargo, existen críticas sobre la implementación del mismo, así como sobre su contradictorio fundamento ideológico (Nejamkis y Rivero Sierra, 2007; Doménech, 2009).

Por nuestra parte consideramos que el Programa es un paso hacia adelante, a pesar de los obstáculos y problemas acaecidos. No obstante resulta esencial señalar que oculta una omisión que el propio Poder Ejecutivo se resiste a cumplir: reglamentar la nueva ley migratoria. Ya han pasado más de cinco años desde su sanción, y aún está pendiente esta tarea. Con el Programa Patria Grande el Ministerio del Interior – a través de la DNM- se reserva un poder concentrado que lo convierte en actor principal de la política migratoria.

2.1. Acuerdos Mercosur

La maduración en el proceso de integración regional influyó para que en el año 2002 se firmara entre los cuatro países del Mercosur, más Bolivia y Chile, un acuerdo sobre la regularización permanente de nacionales, que tendía a “procurar en instrumentos jurídicos de cooperación la facilitación de los trámites migratorios”, en el sentido de permitir su regularización sin la necesidad de regresar a su país de origen (Acta N° 02/02-Anexo IV, octubre del 2002).

Unos meses después, el 6 de diciembre del 2002, se firma en Brasilia un acuerdo sobre residencia para nacionales de los Estados partes del Mercosur ampliado. Este instrumento fue aprobado por la Argentina el 9 de junio de 2004, mediante la Ley 25.902. Dicho acuerdo reafirma “el deseo de los Estados Partes y Asociados del Mercosur de fortalecer y profundizar el proceso de integración así como los fraternales vínculos existentes entre ellos”. Y sostiene “que la implementación de una política de libre circulación de personas en la región es esencial para la consecución de esos objetivos”. Asimismo, se pretende “solucionar la situación migratoria de los nacionales de los Estados Partes y Asociados en la región a fin de fortalecer los lazos que unen a la comunidad regional”. El acuerdo procura establecer reglas comunes para la tramitación de la autorización de residencia de los nacionales de los diferentes países citados. Se permite a los ciudadanos de un Estado parte que se encuentra en su país, o ya viviendo en otro Estado, solicitar una residencia temporaria por dos años, cumpliendo algunos requisitos (presentación de pasaporte válido, partida de nacimiento, certificado que acredite la carencia de antecedentes judiciales, penales o policiales, certificado médico y pago de una tasa). La residencia temporaria podrá transformarse en permanente mediante la presentación del peticionante ante la autoridad migratoria del país de recepción, dentro de los noventa días anteriores al vencimiento de la temporaria.

meros denunciante o defensores de los derechos de los inmigrantes para pasar a ser actores fundamentales del proceso. Sin la intervención de las instituciones mencionadas en el párrafo anterior la Dirección Nacional de Migraciones no hubiera podido legalizar en 60 días a las 184.351 personas ya regularizadas bajo el Programa Patria Grande, hubiera necesitado aproximadamente 667 días”. Discurso del Director de la DNM en el Encuentro Iberoamericano sobre Migraciones y Desarrollo, Madrid, julio 2006. Disponible: http://www.mininterior.gov.ar/migraciones/Patria_Grande; 12 de octubre de 2007.

El 20 de mayo de 2004 el Congreso Brasileiro aprobó este histórico Acuerdo¹⁴. El Acuerdo excede la simple libre circulación de bienes e inicia una trayectoria rumbo a la libre circulación de personas, y busca asimismo ampliar el concepto de derechos humanos. Se intenta simplificar trámites para alentar un intercambio entre los países a fin de crear una real formación comunitaria, facilitando la entrada y garantizando los derechos fundamentales de los migrantes de un país a otro. Aparte de las libertades cívicas –derecho de ir y venir, de trabajo, de asociación, de cultos, etc.- se consagra el derecho a la reunificación familiar y a la transferencia de recursos. En el caso del derecho de los trabajadores, se define claramente la igualdad en la aplicación del derecho laboral, además del compromiso de acuerdos recíprocos en relación con la legislación previsional. Asimismo, los hijos de los inmigrantes gozarán de idénticas condiciones respecto de la educación. La misma garantía que un Estado otorga a sus ciudadanos deberá extenderla a cualquier ciudadano perteneciente a los países del Mercosur que habiten su país. El artículo 11º incluye un criterio de interpretación general: ante la duda, siempre se aplicará la norma más favorable para el inmigrante¹⁵. Finalmente, el acuerdo está vigente desde agosto de 2008. Fue aprobado en Argentina 2004; Brasil 2004; Bolivia 2004; Uruguay 2005; Chile 2005 y Paraguay 2008¹⁶.

2.2. Programa Raíces

En octubre de 2003, en el ámbito del Ministerio de Educación, se elaboró un programa denominado R@ICES (Red de Argentinos Investigadores y Científicos en el Exterior), con el propósito de impulsar políticas de vinculación con investigadores argentinos en el exterior, así como acciones destinadas a promover su permanencia en el país y el retorno de aquellos interesados en desarrollar sus actividades en la Argentina. En noviembre de 2008, mediante la Ley 26.421, dicho programa adquiere el estatus de política de Estado, ubicado ahora en el recientemente creado Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva¹⁷

¹⁴ Decreto Legislativo N° 210, de 2004, que aprueba el Acuerdo fue publicado en el Diario Oficial el 24 de mayo de 2004, Sección 1, página 1, columna 3.

¹⁵ João Paulo Santos “O Brasil firma compromisso pela integração humana no MERCOSUL”, Instituto Migrações e Direitos Humanos – IMDH, Brasília, www.migrante.org.br

¹⁶ Asimismo, por Ley N° 25.900 sancionada el 9 de junio de 2004 y promulgada de hecho el 13 de julio de ese mismo año, se aprueba el Acuerdo sobre exención de la traducción de documentos administrativos para efectos de inmigración entre los Estados partes del Mercosur y las Repúblicas de Bolivia y Chile, suscripto en Florianópolis el 15 de diciembre de 2000.

¹⁷ El artículo 2º de la Ley 26421, dice: “El Programa RAICES, en su carácter de política de Estado, tendrá los siguientes objetivos principales: a) Desarrollar redes de vinculación con investigadores argentinos residentes en el exterior, incrementando así la vinculación con los investigadores residentes en el país; b) Difundir las actividades científicas y tecnológicas del país en el exterior; c) Mejorar la calidad y disponibilidad de la información acerca de los investigadores y profesionales argentinos altamente capacitados que residen en el exterior; d) Integrar a investigadores argentinos, residentes en el exterior a las actividades de investigación científica, desarrollo tecnológico e innovación promovidas por el Gobierno nacional a través del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica, el CONICET y los restantes organismos públicos de promoción científica y tecnológica; e) Facilitar el retorno al país de aquellos investigadores, tecnólogos y profesionales altamente capacitados que deseen reintegrarse y continuar su actividad profesional en instituciones del país; f) Involucrar al sector productivo del país, fundaciones y ONG en las acciones del Programa.

Desde su inicio se repatriaron aproximadamente 600 investigadores –mayoritariamente de las ciencias exactas– por medio de los Subsidios de Retorno y las Becas de Reinserción del CONICET. Francia, Estados Unidos de Norteamérica y Gran Bretaña son los principales países desde donde regresan, siguiéndoles en importancia Italia, Alemania y Canadá¹⁸.

2.3.Nueva ley de refugiados

Desde hacía tiempo el ACNUR y las ONG relacionadas con la protección de los inmigrantes y los refugiados solicitaban la aprobación de una ley sobre refugio, puntualizando la necesidad de un marco normativo claro y concreto que sitúe legalmente a los refugiados y los peticionantes. La sanción de la nueva Ley General de Reconocimiento y Protección al Refugiado, la N° 26.165, aprobada por el Congreso Nacional el 8-11-2006, legisla generosamente acerca del refugio, basándose en el derecho internacional de los derechos humanos. Asimismo, crea en el ámbito del Ministerio del Interior, la Comisión Nacional para los Refugiados, organismo de aplicación de la ley. Resulta interesante señalar que si bien esta institución estará formada por 5 miembros pertenecientes al gobierno nacional¹⁹, también estarán allí -con voz pero sin voto- un miembro del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y otro de las asociaciones (ONG) de refugiados.

2.4.Convención internacional

Un hecho trascendente, ha sido la reciente aprobación –el 13 de diciembre de 2006, mediante la Ley 26.202– de la Convención Internacional sobre la Protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares²⁰. Culmina así un largo proceso en que el Estado argentino busca coherencia ideológica con la consagración del derecho a migrar como un derecho humano esencial. En cuanto a los alcances internacionales de la convención, debemos aclarar que en la actualidad 57 países la ratificaron, pero los industrializados, receptores de inmigrantes aún no la han hecho. No obstante, en América Latina, son 15 países los que la han ratificado y resulta significativa la adhesión de Chile y Argentina, dado que aún son países receptores²¹.

¹⁸ El Programa ha realizado seminarios y conferencias, convocatoria para la conformación de redes, contactos con fundaciones de empresas privadas, llamados a concursos, publicación de un Boletín, vinculaciones con las embajadas y consulados argentinos en el exterior, etc. Fuente: http://www.secyt.gov.ar/noti_raices.htm

¹⁹ Ellos son: un representante del Ministerio del Interior, un representante del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, un representante del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, un representante del Ministerio de Desarrollo Social y un representante del Instituto Nacional Contra la Discriminación y Xenofobia. Ejercerán sus funciones en el ámbito del Ministerio del Interior. Todos los integrantes de la Comisión Nacional para los Refugiados deberán ser personas de alta autoridad moral y reconocida idoneidad en la materia (artículo 18).

²⁰ Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 45/158 del 18 de diciembre de 1990. El proyecto de ley solicitando esta adhesión fue presentado en julio de 2004 por los senadores Rubén H. Giustiniani, perteneciente al Partido Socialista (Santa Fe) y los senadores radicales Miriam B. Curletti (Chaco) y Carlos Prades (Santa Cruz).

²¹ Hasta el 2009 la habían ratificado los siguientes países latinoamericanos: Argentina, Belice, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú y Uruguay.

2.5. Iniciativas del Ministerio del Interior

El 12 de marzo de 2007, por Resolución 452, se crea en el ámbito del Ministerio del Interior un ambicioso Programa, denominado Provincia 25 - a cargo de la Secretaría de Provincias-, con el objeto de fortalecer los vínculos y la comunicación del Estado con los argentinos residentes en el exterior, “asistiéndolos en todo lo relacionado con el ejercicio de sus derechos políticos, con la generación de espacios de representación política sectorial y con la optimización de los trámites y gestiones que le corresponden a este Ministerio”. La normativa se legitima en el incremento de este flujo, que calcula -según estimaciones de la Dirección Nacional de Migraciones- en 1.053.000 personas “cifra muy superior al padrón electoral de varias provincias argentinas”. Sin embargo, la participación electoral de éstos ha sido escasa y decreciente como se percibe en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 6
Participación de argentinos residiendo en el exterior,
en los procesos electorales (1993-2005)

Año	Tipo de elección	Ciudadanos inscriptos	Votos emitidos	% de concurrencia
1993	Diputados nacionales	8.814	5.337	60,55%
1995	Presidenciales	18.118	9.576	52,85%
1997	Diputados nacionales	23.405	5.737	24,51%
1999	Presidenciales	26.013	8.824	33,92%
1999	Diputados nacionales	25.138	7.862	31,28%
2001	Diputados nacionales	28.158	3.589	12,75%
2003	Presidenciales	29.293	6.420	21,92%
2005	Diputados nacionales	35.704	2.992	8,38%

Fuente: Resolución 452/07, Ministerio del Interior

Por otra parte, la Resolución sostiene que el sistema, como está planteado, representa un alto costo operativo para el Estado, retrasos en el cómputo electoral y a la vez, implica un significativo esfuerzo para los electores. Por ello, se sostiene la necesidad de crear la institucionalidad política que los represente y dé cuenta de los intereses que le son propios.

Coincidente con esta perspectiva, en agosto de 2009, se presentó a la Cámara de Diputados un Proyecto de Ley de “Creación del Distrito Exterior y Representación Parlamentaria”²². La iniciativa establece que los ciudadanos argentinos residentes en el exterior tienen derecho a elegir 5 diputados para ser representados en la Cámara. Los partidos políticos que cuenten con la personería jurídica

²² Expediente 3841-D-2009.

como partido nacional, podrán presentar candidatos por el Distrito Exterior. De esta forma, los argentinos no solo pueden votar en las elecciones, sino que también tienen representación en el Parlamento. En los fundamentos, se citan las legislaciones europeas (Francia, Italia y Suiza) y latinoamericanas (Colombia y Ecuador) que ya han otorgado este derecho a sus emigrados, como experiencias positivas. Y asimismo, se manifiesta que si bien se ha reconocido el derecho al voto en la década de 1990, “en la práctica tuvo un carácter casi testimonial dado la poca cantidad de ciudadanos que efectivamente ejercieron ese derecho”. La causa, entre otras, residiría en la falta de una representación propia de aquellos ciudadanos; “carencia que el proyecto de ley intenta enmendar”. En la actualidad, la iniciativa se encuentra en trámite ante las Comisiones de Asuntos Constitucionales y Relaciones Exteriores y Culto. Para nosotros constituye un paso notable en el reconocimiento de derechos políticos.

3. Expectativas futuras

¿Cómo evolucionarán los flujos migratorios.? ¿Continuará siendo la Argentina un foco de atracción para los ciudadanos de países vecinos? ¿Seguirá creciendo el flujo de emigrados argentinos? ¿La legislación referida a migraciones extenderá su protección y amparo de los derechos de los inmigrantes?

Antes de contestar, resulta necesario recurrir a la perspectiva demográfica, que nos permite observar un panorama de la evolución a largo plazo. Los estudios sostienen que la actual dinámica demográfica argentina se caracteriza por: un crecimiento total bajo, una temprana reducción de la fecundidad, un temprano envejecimiento de la población, un estancamiento en el descenso de la mortalidad, una declinación del aporte inmigratorio (Mazzeo, 1993), un incremento de la emigración de población joven y una fuerte concentración urbana.

Si bien esta descripción presenta profundas diferencias por regiones y clase social, nos da una idea sobre la importancia que las migraciones han tenido y aún tienen en nuestro país. La variable migratoria puede constituir en el futuro un recurso asociado al desarrollo del país.

Obsérvese el Cuadro N° 7, donde se consigna el porcentaje de extranjeros sobre el total de la población, profundizándose en la actualidad la tendencia decreciente. En efecto, la población extranjera disminuye censo a censo a partir de 1914, de forma continua, hasta llegar a un 4,2 % en el 2001. Esto es consecuencia de la interrupción del flujo europeo -a pesar del leve repunte observado en la postguerra-, su envejecimiento y muerte. En relación con los extranjeros provenientes de países limítrofes, su aporte ha sido estable, pero no han podido compensar la pérdida citada. Su peso sobre el total de la población extranjera alcanza hoy a un 60%.

Cuadro N° 7

POBLACION INMIGRANTE (NO NATIVA) EN ARGENTINA 1869-2001
(Porcentaje de extranjeros sobre la población total y de originarios)

de los países limítrofes sobre el total de extranjeros)

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

Fuente: Censos Nacionales de Argentina, INDEC

Obsérvese el Cuadro N° 8, donde se consigna la evolución de los diferentes países limítrofes: los bolivianos han aumentado su aporte, posiblemente a causa de la grave crisis que vive su país, mientras los chilenos, brasileños y uruguayos han disminuido su presencia. Los paraguayos, por su parte, continúan representando el grupo más numeroso.

Cuadro N° 8

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

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

Fuente: Censos Nacionales de Argentina, INDEC

En relación con la emigración, si bien a principios de la década de 1960 el flujo de emigrantes aparecía relacionado a los avatares políticos de nuestro país –sucesivos golpes de Estado- y podía considerarse como un fenómeno meramente coyuntural, en la actualidad los movimientos migratorios de argentinos hacia el exterior parecen adquirir un carácter estructural. Una tendencia de este flujo se observa en el Cuadro N° 9 que agregamos.

Cuadro N° 9
Entradas y salidas de pasajeros argentinos por el aeropuerto internacional
de Ezeiza (Buenos Aires), 1999-2006

Año	Entradas*	Salidas*	Diferencia*
1999	1.539.077	1.540.390	-1313
2000	1.670.485	1.745.295	-74.810
2001	1.481.717	1.546.591	-64.874
2002	859.640	946.852	-87.212
2003	976.782	997.368	-20.586
2004	1.066.398	1.096.219	-29.821
2005	1.234.639	1.394.334	-159.695
2006	1.336.231	1.349.458	-13.227

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, INDEC, Buenos Aires, 2004. Dirección Nacional de Migraciones, abril de 2006, abril 2007. *Cifra en cantidad de personas.

La incertidumbre del futuro nos lleva a preguntarnos si las transformaciones demográficas que hemos detallado, han sido una consecuencia de las políticas aplicadas. Respecto del período 1900-1929, los historiadores nos han señalado que a pesar de existir legislación restrictiva –ley de Residencia y ley de Defensa Social- estas normas parecen no haber influido, dado que el flujo migratorio alcanza para esa época sus cifras más altas (Halperín Donghi, 1976). Durante la etapa posterior (1930-1945), si bien la política se vuelve restrictiva, -pero ya no contra las ideologías subversivas que portaban los inmigrantes, sino intentando defender el mercado interno caracterizado por una gran desocupación-, la disminución del flujo parece ser más el resultado de la nueva situación económica internacional que consecuencia del cambio legal. Durante los dos primeros gobiernos peronistas (1945-1955), el incremento del flujo migratorio procedente de Europa se debió más a la situación bélica internacional –finalizaba a Segunda Guerra Mundial- que a la nueva política migratoria que dejaba de ser de “puertas abiertas” para convertirse en una política más selectiva y dirigista. Durante los gobiernos militares posteriores, la disminución y fluctuación del flujo de inmigrantes –ya claramente de origen latinoamericano- se debió en parte a la política aplicada –control policial, expulsiones, etc.- pero también a la recesión económica acaecida y a la disminución de los salarios internos. Durante los gobiernos democrático de Illia y Perón, las políticas hospitalarias de amnistía y promoción migratoria parecen no haber afectado la tendencia del flujo que continúa descendiendo. Durante la etapa de liberalización económica, la política restrictiva formulada por los militares influyó en el crecimiento de los migrantes “indocumentados”, pero no en la tendencia del flujo.

Según los demógrafos, –dentro de los países del Mercosur- la Argentina es la única que en la dos últimas décadas no perdió población, gracias al aporte de los migrantes latinoamericanos (Maguid, 2005). Circunstancia que se explicaría por la mayor crisis socio-económicas de los países vecinos, mientras la aplicación del plan económico menemista (un peso argentino igual a un dólar) alentaba la migración y el envío de remesas.

Las política más reciente, -a partir del 2004, con la sanción de la nueva ley migratoria- que consagra del derecho a migrar, no nos garantiza un incremento en el flujo. Por el contrario, los efectos de la mundialización/globalización traen como consecuencia que en la actualidad un numero creciente de latinoamericanos migre hacia Europa, destino más tentador que la Argentina. No obstante, las restricciones crecientes en las políticas migratorias europeas, podrían ser un obstáculo al incremento del flujo hacia ese destino; en forma coincidente hacia Estados Unidos de Norteamérica, a partir de 2001.

Por otra parte, a pesar de que las recientes transformaciones legislativas han avanzado en relación a la protección y respeto de los derechos de los inmigrantes, estudios puntuales realizados nos muestran que los inmigrantes en la Argentina son discriminados y explotados; en muchos casos perseguidos y maltratados. Existen cuestiones culturales, económicas e ideológicas que explican ese fenómeno. Lo que aún está en debate es en qué medida los inmigrantes sufren ese trato por ser extranjeros o por ser pobres. Serían necesarios nuevos estudios que profundizaran la relación entre ambos aspectos y sus mutuas influencias.

Asimismo, los cambios en la legislación no se reflejan mecánicamente en los actores sociales que deben aplicar cotidianamente esas normas. Por el contrario, décadas de ideología autoritaria influyen en las contradicciones que a diario ocurre entre lo normado por la ley y las prácticas de la política.

No obstante el extraordinario impulso que la nueva ley migratoria significa para nuestro país, quedan aún obstáculos. El primero de ellos es obtener la sanción de un Reglamento de la ley –el Director de la DNM ha enviado un proyecto de decreto, pero aún no ha sido firmado -, que respete puntualmente el espíritu amplio de la nueva norma. Asimismo, será un reto para la sociedad toda transformar la mentalidad de los actores sociales encargados de aplicar cotidianamente la nueva ley. El Estado deberá implementar programas de capacitación laboral adecuados para los agentes de las DNM y su policía auxiliar, campañas de información y difusión. Asimismo, se deberán eliminar obstáculos legales derogando aquellas normas nacionales, provinciales y municipales que se contradicen con la nueva ley.

Y el tercer reto lo constituye el convencer a algunos sectores de nuestra sociedad de las bondades de la nueva norma, y así neutralizar algunos proyectos de ley presentados ante la Cámara de Diputados que pretenden modificarla restringiendo derechos y garantías²³.

²³ Como antecedentes, el proyecto de ley presentado el 16 de junio de 2004. Solicita la modificación de varios artículos de la ley 25871 -Expediente 3573-D-, firmado por los diputados: Roberto R. Iglesias, Aída Maldonado, Silvina Leonelli y Gracia Jaroslavsky. De la lectura de los fundamentos presentados por los legisladores se concluye que ellos entienden que la ley otorga demasiadas garantías y derechos a los inmigrantes, y que el Estado asume demasiados compromisos. Los autores citados en los fundamentos: Gordillo, Ekmekdjian, etc. poseen una clara perspectiva conservadora, que sostiene el tradicional “peligro” representado por los extranjeros: perturbar el orden público, competir con la mano de obra argentina, etc. Todo el proyecto de ley –en cada una de las modificaciones propuestas- recorta y restringe derechos y garantías y nos remite a la ideología militar que ha estado vigente por décadas.

El 12 de marzo de 2007, se presenta un proyecto de ley, firmado por el diputado Diego Horacio Sartori, -Expediente 0510-D-2007-, quien solicita se arancelen los servicios de salud que se prestan en los hospitales públicos. Dice: “Existe

Sin embargo, ya hay avances concretos en la aplicación de la nueva ley. Un ejemplo lo constituye la sentencia de la Cámara Federal de Apelaciones de la ciudad de Paraná, Provincia de Entre Ríos, que dispuso la inmediata libertad de tres ciudadanas chinas que habían sido detenidas en Concordia, en un operativo realizado por personal de la Subprefectura Naval Argentina ²⁴.

A modo de cierre

La nueva ley migratoria aprobada por el Congreso Nacional en diciembre de 2003 representa una transformación substancial en la política migratoria argentina y un logro histórico: derogar la ley de la dictadura militar después de veinte años de gobiernos democráticos.

La aprobación de la Convención Internacional que protege los derechos de los trabajadores inmigrantes, la nueva ley de refugiados que viene a llenar un vacío legal largamente pedido por los organismos involucrados y las asociaciones de refugiados, la amnistía a inmigrantes extra-Mercosur, la implementación del programa de regularización permanente Patria Grande, la aprobación del acuerdo sobre residencia en el Mercosur, la participación de las asociaciones de inmigrantes y refugiados previstas en la nueva legislación, los discursos de los funcionarios a cargo de la política migratoria, son todos referencias que nos muestran un giro ideológico en el plano formal.

No obstante, existe un panorama contradictorio que de algún modo erosiona esos logros apuntados. Una de las cuestiones es la tensión que existe entre el Ministerio del Interior y el Ministerio de Relaciones Exteriores en la formulación y aplicación de la política, especialmente la relacionada con los emigrados. Esta tensión, agudizada durante la década de 1990, refleja la posición de cada uno de esos espacios y sus tradicionales posturas. Podemos apuntar, que con la sanción de la nueva ley, la balanza se ha inclinado hacia el Ministerio político. La norma incluye por primera vez la temática emigratoria y como la autoridad de aplicación de la ley es la DNM, perteneciente a este último ministerio, Cancillería se ve de algún modo afectado en un área que era de su exclusiva competencia²⁵. Esta circunstancia podría representar una puja coyuntural entre áreas políticas dentro del Poder Ejecutivo o quizá una contradicción estructural de la organización institucional. Nos

un alto porcentaje de extranjeros sin ningún tipo de recursos económicos que ingresan al país "exclusivamente" para acceder a su atención médica en nuestros hospitales públicos generando por tal motivo no sólo la situación de dejar sin lugares a nuestros ciudadanos sino también el agotamiento de los recursos del gobierno destinados a la salud".

²⁴ Sentencia de fecha 10 de diciembre de 2004, en autos caratulados ALI YUN, LINGYAN ZHENG Y YU JUNYUN S/HABEAS CORPUS, Expediente. N° 4-15.201-14.318-2.004. La sentencia, basada en las disposiciones de la nueva ley dice: "Téngase en cuenta que las ciudadanas chinas (que, cabe recordar, no son indocumentadas dado que portaban sus pasaportes aparentemente en regla)... No son delincuentes ni deben ser tratadas como tales. A todo evento, obsérvese la situación paradójica que se produce, quienes están involucrados en causa penal por delitos migratorios pueden ser excarcelados en la mayoría de los supuestos tipificados (ver artículos. 116 a 121), mientras que a quienes a lo sumo puede achacárseles una infracción puramente administrativa, se pretende retenerlas para su expulsión en base a un procedimiento administrativo con serios signos de estar viciado, apartado del cumplimiento de las reglas del debido proceso y derecho de defensa, sin causa alguna que justifique su retención".

²⁵ El Ministerio se mostró activo para la resolución de los problemas concretos de los argentinos en España, no sólo firmando convenios con otros ministerios, sino también llevando adelante gestiones diplomáticas.

inclinamos por la primera opción, dado que muy recientes experiencias muestran una tendencia al trabajo en conjunto entre ellas.

Asimismo, la política se ha vuelto más compleja, en varios sentidos: a) en relación al origen de los flujos, al regular procedente de países vecinos y Corea, se suma ahora el de China, fantasma que agita la mente de los funcionarios; b) en relación al doble carácter de país receptor y expulsor que caracteriza hoy a la Argentina, circunstancia que implica una doble y novedosa mirada sobre el fenómeno; c) en relación a los nuevos actores involucrados en la formulación y aplicación de las políticas: creciente participación de sectores sociales –organizaciones de la sociedad civil- y también de otros gobiernos de países donde residen argentinos, de donde provienen los inmigrantes, o con los cuales se construye un espacio de integración regional. El Estado y sus funcionarios especializados ya no son los únicos encargados de la cuestión.

Por último, sabemos que la política migratoria argentina ha sufrido los avatares de los gobiernos y su relación con el poder. No existe una tradición en la clase dirigente argentina que respete las políticas formuladas por los gobiernos que le antecieron. Lo habitual es gestionar en sentido contrario. Así, no resultará extraño que si accede al gobierno un grupo de diferente extracción, se produzca un cambio en la política migratoria. La retórica de los derechos humanos y la regularización e integración de los inmigrantes puede ser reemplazada.

Bibliografía

- Barcellona P. y Cotturri, G. “El Estado y los juristas”, Ediciones Fontanella, España, 1976.
- Cárcova, C. M. “Acerca de las funciones del derecho”, en: Enrique Marí y otros, *Materiales para una crítica del derecho*, Editorial Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1991.
- Ceriani Cernadas, P. “Nueva ley: un paso hacia una concepción distinta de la migración”, en: Giustiniani, R. *Migración. Un derecho humano*, Editorial Prometeo, Buenos Aires, 2004.
- CELS. “Derechos Humanos en Argentina. Informe 2007”, Cels, Siglo XXI, Editores de Argentina, Buenos Aires, 2007.
- Chausovsky, G. “Apuntes jurídicos sobre la nueva ley de migraciones”, en: Giustiniani, R. *Migración: Un derecho humano*, Editorial Prometeo, Buenos Aires, 2004.
- Funtowicz, S. y Ravetz, J. R. “Epistemología política. Ciencia con la gente”. CEAL, Buenos Aires, 1993.
- Halperin Donghi, T. “¿Para qué la inmigración. Ideología y política inmigratoria y aceleración del proceso modernizador: el caso argentino (1810-1914)”, en: *Jahrbuch Fur Geschichte Von Staat Wirtschaft und Gesellschaft Latinoamerikas*, Band 13, 1976, Bohlan Verlag, Koln, Wieu.
- Maguid, A. “La migración internacional en el escenario del Mercosur: cambios recientes, asimetrías socioeconómicas y políticas migratorias”, 2005 (inédito).

Maguid, A. "Migración e integración en el cono sur: la coexistencia de patrones intra y extraregionales"; en V Jornadas argentinas de estudios de población, Universidad de Luján, Provincia de Buenos Aires, 1999, Asociación de Estudios de Población de la Argentina, 2001.

Marmora, L; Pérez Vichich, N. "Elementos de políticas migratorias para el Mercosur", Informe elaborado para el Informe Nacional de Desarrollo Humano, Honorable Senado de la Nación, 1997.

Mazzeo, V. " Dinámica demográfica de Argentina en el período 1947-1991. Análisis de sus componentes y diferenciales", ponencia presentada a las II Jornadas Argentinas de Estudios de Población, Buenos Aires, 4 al 6 de agosto de 1993.

Mengueneau, D. "Introducción a los métodos de análisis del análisis del discurso" Editorial Hachette, Buenos Aires, 1980.

Nejamkis, L. y Rivero Sierra, F. "Patria Grande: Consonancias ¿y disonancias? entre políticas públicas, prácticas políticas y discursos", ponencia presentada a las IX Jornadas Argentinas de Estudios de Población, AEPA, Huerta Grande, Córdoba, 31 de octubre al 2 de noviembre de 2007.

Novick, S. "Política y Población. Argentina 1870-1989", CEAL, Buenos Aires, 1992 (dos volúmenes).

Novick, S. "Política migratoria en la Argentina", en: Oteiza, E. Novick, S. y Aruj, R. *Inmigración y discriminación. Políticas y discursos*, Trama Editorial/Prometeo Libros, Buenos Aires, 2ª edición, mayo 2000.

Novick, S. "Argentina: país receptor?. Aproximación a un fenómeno migratorio reciente", en: *Studi Emigrazione*, del Centro Studi Emigrazione, Roma, Año XLI, N° 154, junio 2004.

Novick, S. "Una nueva ley para un nuevo modelo de desarrollo en un contexto de crisis y consenso", en: Giustiniani, Rubén (editor), *La migración: un derecho humano*, Editorial Prometeo, Buenos Aires, 2004.

Ruiz, A. "Aspectos ideológicos del discurso jurídico", en: Enrique Marí y otros, *Materiales para una crítica del derecho*, Editorial Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1991.

Tygar E. M. y Levy M. "El derecho y el ascenso del capitalismo", Editorial Siglo XXI, segunda edición, México, 1981.

Vasilachis de Gialdino, I. "Discurso político y prensa escrita", Gedisa, Barcelona, 1997.