

Séptimas Jornadas de Medio Oriente

LA POLÍTICA MIGRATORIA ARGENTINA (2003-2007) HACIA A LOS INMIGRANTES DE ORIGEN LÍMITROFE.

Autora: Lic. Julieta Nicolao¹

Introducción teórico-conceptual

Según la Organización Internacional para las Migraciones (en adelante OIM), se entiende por migración “*el movimiento de una persona o grupo de personas de una unidad geográfica hacia otra, a través de una frontera administrativa o política, con la intención de establecerse de manera indefinida o temporal en un lugar distinto a su lugar de origen*” (OIM; 2007: 3). De acuerdo al espacio en el que se desarrolla, la migración puede ser interna, dentro de los límites de un Estado, o internacional, lo cuál involucra el cruce de una o varias fronteras internacionales.

El último informe de la OIM revela que en la actualidad, asciende a casi 200 millones las personas viviendo fuera de su país de origen, lo que equivale a decir que una de cada 35 personas en el mundo es un migrante internacional (OIM; 2007).

Como consecuencia de su creciente dimensión, y de los efectos económicos, políticos, sociales y culturales que producen tanto a nivel global como en cada uno de los países involucrados, las migraciones internacionales se han convertido en uno de los fenómenos más importantes del mundo contemporáneo, situación que se evidencia a partir del examen de las agendas nacionales, regionales, y de las organizaciones internacionales, en las cuales han conquistado un lugar privilegiado.

El creciente impacto de estos procesos plantea importantes retos a los Estados en la elaboración de políticas migratorias, definidas como “*las propuestas y metas elaboradas desde el aparato estatal con el fin de influir sobre el tamaño, composición, origen, dirección asentamiento e integración de los flujos migratorios espontáneos, o como parte del global proceso de planificación económico-social ideado*” (Mármora, 1988, 1990; Miro, 1971, 1979). Sobre todo a partir del tinte restrictorista y selectivo que han adoptado en los principales países receptores durante los últimos decenios.

En efecto, la relación entre Estado y migración ha llegado a converger como objeto de estudio conquistando la atención del mundo académico y las disciplinas asociadas con el estudio de la política y el gobierno, incluyendo la ciencia política, los estudios de políticas públicas, así como las relaciones internacionales, están manifestando un creciente interés por las migraciones internacionales creando un nuevo campo de estudio conocido como *the politics of international migration* (López Sala; 2005).

Quienes se inscriben en esta línea, entre los que sobresalen Joaquín Arango, Douglas Massey, James Hollifield, Sandra Gil, Miguel Pajares, entre otros, parten de una crítica en relación a la falta de atención que tradicionalmente han recibido las

¹ Licenciada en Relaciones Internacionales - UNCPBA, becaria CICPBA, miembro CEIPIL – FCH - UNCPBA.

Séptimas Jornadas de Medio Oriente

dimensiones políticas de la migración, y en especial, la reacción del Estado ante la cuestión migratoria, manifestado en la escasa contemplación de dicha variable en los modelos teóricos explicativos (LópezSala; 2005). En este sentido, postulan que los Estados intervinieron desde su misma creación en los movimientos internacionales de población, resaltando su responsabilidad actual en la determinación de las corrientes y tipologías migratorias, a través de políticas de admisión, asilo, control, reunión familiar y selectividad, entre otras (Arango; 2000; Massey; 2003).

Las migraciones internacionales contemporáneas y las respuestas políticas de los Estados.

Desde los años 1970, las migraciones internacionales se han convertido en un fenómeno extremadamente complejo, ya sea por sus causas, volumen, extensión, orígenes y destinos, que han llevado a distintos especialistas a identificar a este período como el de las *migraciones internacionales contemporáneas*.

A grandes rasgos, se advierte en esta etapa una globalización o extensión de los procesos migratorios (leída desde la multiplicación de países involucrados); una creciente participación femenina en relación a otros períodos; una marcada *diversificación* en su composición y direccionamiento, entre otros. Pero existe una característica central de esta etapa y es que el movimiento de personas desde países en desarrollo hacia países desarrollados se convierte en la tendencia migratoria predominante.

Al igual que en lo que respecta a la evolución de los desplazamientos, este decenio simboliza un punto de inflexión en lo referente al tratamiento político de la problemática migratoria en los países centrales. En un contexto de crisis de la economía capitalista mundial, a principios del mismo, se inaugura una fase en la cual se opta de forma casi generalizada, por la imposición de obstáculos al ingreso de extranjeros a territorio nacional. En el caso de los Estados de Europa Occidental, el quiebre se establece en el año 1973, momento en el cuál estos países abandonaron la estrategia de reclutamiento de inmigrantes implementada desde la segunda posguerra mundial, y comenzaron a aplicar su política de cierre de fronteras, política iniciada como una medida temporal originada por la crisis que luego adquirió carácter permanente (Pajares, 2007). En el caso norteamericano, el punto de inflexión se da en el año 1986, a partir de la sanción de la Ley Norteamericana de Reforma y Control de la Inmigración (IRCA por sus siglas en inglés), el que marcó el inicio de una etapa de lucha decidida contra la inmigración indocumentada que se mantiene hasta el día de hoy.

A partir de ese momento y en los decenios siguientes, la lógica de la restricción se profundizó y de acuerdo a la visión de Lelio Mármora (2002) se apoyó en diferentes argumentaciones vinculadas al contexto histórico, acentuándose algunas más que otras en los diferentes espacios nacionales: la necesidad de proteger la mano de obra nacional frente a la competencia de la mano de obra extranjera; la conciencia de diferencias culturales y “la amenaza a la identidad y la cohesión social”; la percepción de la saturación de los servicios sociales que acompañó el cuestionamiento del Estado de Bienestar; y la perspectiva de la seguridad y la necesidad de protección frente a tres

Séptimas Jornadas de Medio Oriente

formas de criminalidad organizada internacionalmente: el narcotráfico, el terrorismo y el tráfico de personas.

Luego de los atentados del 11-S, la seguridad comenzó a jugar un papel de primer orden en la formulación de las políticas migratorias de los países centrales y la asociación directa de la inmigración con el terrorismo se utilizó como justificación de unos controles cada vez más duros. (Triandafyllidou, 2005). El ejemplo más emblemático de esta etapa fue la determinación por parte del gobierno norteamericano de la construcción de un muro de 1.100 kilómetros de extensión para detener el paso incesante de mexicanos hacia territorio estadounidense.

Existe consenso generalizado sobre la idea de que el resultado de la proliferación internacional de políticas migratorias restrictivas en todo el período, no fue tanto una marcada disminución de los desplazamientos, sino el hecho de haber convertido a la *migración irregular*² en la modalidad por excelencia. Se calcula que unas 500.000 personas ingresan ilegalmente cada año a los Estados Unidos, Canadá, Australia y Nueva Zelanda, mientras que en la Unión Europea se estima que la cifra varía entre 120.000 y 500.000 personas al año (Aja Díaz; 2004).

Es sabido que el incremento de la migración ilegal arrastra consigo diversas formas de violación de los derechos humanos, puesto que el hecho de permanecer o ingresar ilegalmente a un país extranjero implica una mayor vulnerabilidad y exposición a abusos, como también estar desposeído de todo tipo de derechos. Aparte del tráfico y la trata de migrantes que se han incrementado extraordinariamente durante los últimos años, se observan innumerables situaciones de discriminación, xenofobia, explotación, maltrato y abusos que los inmigrantes generalmente no denuncian por temor a ser detenidos o deportados. Esto sin mencionar que las migraciones irregulares pueden poner en peligro la vida de quienes se desplazan y que cada año un considerable número de personas muere en su intento por cruzar fronteras marítimas y terrestres de forma ilegal.

Pero el trato que recibe en los países desarrollados el trabajador de baja cualificación, no es el mismo que goza la mano de obra altamente capacitada, a la cuál no sólo se le levantan las restricciones sino que se la atrae e intenta captar por diferentes medios.

Enrique Oteiza afirma al respecto que esta situación responde al hecho que los países industrializados, fundamentalmente Estados Unidos y Europa Occidental, tempranamente concientizados de que el conocimiento se ha convertido en el factor de desarrollo por excelencia en estos tiempos, se han apresurado a atraer profesionales de países del sur para cubrir la carencia de mano de obra calificada en sectores específicos

² El término «migraciones irregulares» se emplea para describir diversos fenómenos de personas que ingresan o permanecen en un país del cual no son ciudadanos, violando las leyes nacionales. El término se aplica preferentemente a los migrantes que ingresan o permanecen en un país sin autorización; no obstante, tal definición suele hacerse extensiva a los solicitantes de asilo rechazados que no respetan un orden de expulsión o a las personas que evaden los controles migratorios mediante matrimonios no consumados o de conveniencia, por ejemplo. Estos distintos tipos de migraciones irregulares suelen agruparse bajo diferentes denominaciones: migraciones no autorizadas, indocumentadas o ilegales (CMMI; 2005).

Séptimas Jornadas de Medio Oriente

(Oteiza; 1997). Como los ingresos y el reconocimiento social que ofrecen -entre otros incentivos- no tienen comparación alguna con los que reciben los científicos y técnicos en sus lugares de origen, resulta imposible retenerlos y evitar que emigren. Las estrategias más habituales para captar personal calificado son la facilitación de visas permanentes o de residencia, programas de becas y postgrados, que contribuyen a atraer los cuadros más destacados.

Como resultado, la migración de recursos humanos calificados desde regiones subdesarrolladas hacia países centrales, ha venido creciendo desde la segunda posguerra para constituirse en otra de las singularidades migratorias del período bajo estudio. Si bien es cierto que en algunos países, este flujo se inició como una respuesta a situaciones de persecución ideológica y política internas, a raíz de la presencia de gobiernos autoritarios y represivos, las cuales favorecieron el desplazamiento forzado de intelectuales y científicos al exterior, Fernando Lema (2003) advierte que dicha instancia, no ha estado presente en todos los casos.

Es sabido que la naturaleza selectiva de las políticas migratorias de los países desarrollados despoja a los países en desarrollo de sus principales cuadros profesionales, pérdida que contribuye al incremento de la brecha económica, social, tecnológica que los separa de los primeros, estancamiento que se erige en una de las causas por las que persisten los flujos en esa dirección (Oteiza, 1997; Pellegrino, 2001).

En suma, a lo largo de las décadas analizadas, las políticas adoptadas por los principales países receptores de inmigrantes puede resumirse en dos palabras: restricción y selectividad. Han desaparecido prácticamente las posibilidades de ingreso legal a los países de destino tradicional, representando sólo una opción para aquellos inmigrantes altamente capacitados.

Migraciones limítrofes en Argentina

Para analizar la nueva política migratoria argentina, debe atenderse en primer lugar a los principales procesos migratorios que se desarrollan en el país, y los cambios que experimentan los mismos en los últimos decenios.

Argentina ha sido tradicionalmente un país receptor de flujos migratorios internacionales, condición que ha ido perdiendo e invertido a la de expulsor de población al exterior en las tres últimas décadas del siglo XX.

La migración procedente de los países con los que comparte frontera (comúnmente denominada *migración limítrofe*) constituye un flujo de larga data, cuya existencia se verifica aún antes de la propia existencia de los Estados emisores y receptor como tales. Estos desplazamientos se vieron opacados durante mucho tiempo por el espectacular desarrollo de las masivas migraciones de ultramar entre fines del siglo XIX y principios del XX, pero mantuvieron, sin embargo, un constante crecimiento durante esa etapa³, representando siempre, desde el primer Censo Nacional de Población de 1869 hasta el último, realizado en 2001, entre el 2% y el 3% de la población total del país.

³ Para el primer Censo Nacional de 1869 representó el 19,7% de la población inmigrante total, mientras que para 1914 -momento en que se desarrolló el máximo inmigratorio europeo- constituyó el 8,5% del total de extranjeros. ³ INDEC, Censos Nacionales de Población 1869, 1914.

Séptimas Jornadas de Medio Oriente

Cuadro 1: Porcentaje de extranjeros limítrofes sobre población argentina 1869-2001.

AÑO	PORCENTAJE DE EXTRANJEROS LIMÍTROFES SOBRE POBLACIÓN TOTAL
1869	2,4
1885	2,9
1914	2,6
1947	2,0
1960	2,3
1970	2,3
1980	2,7
1991	2,6
2001	2,6

Fuente: elaboración propia en base a datos de INDEC: Censos Nacionales de Población y Vivienda 1869-2001.

Desde la perspectiva de la evolución de la economía argentina pueden señalarse, como mínimo, dos momentos decisivos que actuaron como elemento de atracción en el arribo de población de esta procedencia: el desarrollo de los denominados cultivos industriales (1890-1930) y el proceso de industrialización liviana del país, o modelo orientado al mercado interno cuyo mayor desarrollo tuvo lugar durante 1943-1955. En la primera, los inmigrantes limítrofes se insertaron en los sistemas productivos algodonero, azucarero, tabacalero, yerbatero, te, viñatero y frutícola, y también participaron de actividades ganaderas y forestales (Fuscaldo, 1986); y las provincias que comparten frontera con los países de origen, constituyeron el principal lugar de asentamiento. En la segunda, la expansión de oportunidades ocupacionales asociadas al desarrollo industrial del país representó el elemento de atracción central. Sin embargo, gran parte de estos pobladores se insertaron en las economías regionales actuando como reemplazo de la mano de obra nativa que se trasladaba a las ciudades (Marshall y Orlansky, 1983)⁴.

En la década de 1960, se modifica el patrón de localización de esta población, que comienza a trasladarse, en contingentes numerosos, desde las provincias del interior

⁴ Asimismo, en ambos períodos, coincidiendo con los elementos de atracción, se crearon o se intensificaron situaciones de índole fuertemente expulsoras en los países de origen, que contribuyeron a incrementar los traslados. Por ejemplo, la Guerra del Chaco que enfrentó a Paraguay y Bolivia durante 1932-1935; la guerra civil en Paraguay 1946-1950, así como las consecuencias operadas en Bolivia debido a la revolución de 1952 y su Reforma Agraria, procesos que de forma directa o indirecta, determinaron la huida de pobladores y su desplazamiento hacia la Argentina.

Séptimas Jornadas de Medio Oriente

hacia los centros urbanos del país de destino (Benencia; 2000, 2003). Para 1970, más de la tercera parte de los inmigrantes limítrofes se concentraba en el Área Metropolitana de Buenos Aires⁵ (INDEC; 1997), fenómeno que incrementó notoriamente la visibilidad social de estos grupos (Grimson y Jelin; 2006).

Ahora bien, durante el último cuarto del siglo XX, como sucedió a escala regional y subregional, Argentina sufre importantes transformaciones en su perfil migratorio. Una conjugación de factores, entre los que puede señalarse, el último golpe militar y sus prácticas represivas, las políticas económicas de corte neoliberal 1976-1983/1989-1999, y sus repercusiones en el estancamiento de las actividades productivas, el incremento de la desocupación y la caída de los salarios de los trabajadores, entre otros, determinan una disminución notable del arribo de población extranjera al país⁶, el incremento de la emigración de argentinos al exterior, y como consecuencia de las anteriores, el surgimiento de saldos migratorios negativos. Durante la etapa 1975-1990, es saldo migratorio fue en promedio de -1.387,5 personas por año y durante 1990-2000 de -2.155,3 personas por año (Solimano; 2003). Este proceso se acentúa con la crisis de 2001, cuando el país sufre una explosión emigratoria que, según datos oficiales, llevó en tan solo dos años -2000 y 2001- a que abandonen el país 118.087 argentinos; estimándose que en esos dos años se fue del país la misma cantidad de gente que habitualmente lo hacía en diez⁷ (Esteban; 2003).

La otra transformación migratoria notable fue el incremento relativo de la población extranjera limítrofe que pasó de representar 39,6% del total de la población extranjera en 1980, 52,1% en 1991, alcanzando a constituir más del 60% de los extranjeros en 2000⁸. De esta manera, los inmigrantes de esta procedencia se convierten en la principal fuente de inmigración del país

Cuadro 2: Porcentaje de inmigrantes limítrofes sobre el total de extranjeros en Argentina, 1869-2001.

Año	% de limítrofes en la población extranjera
1869	19,7
1895	11,5

⁵ Las excepciones a la tendencia a la mayor concentración en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) las constituyen los inmigrantes brasileños y chilenos: los primeros asentados mayoritariamente en el Noreste argentino, especialmente en la provincia de Misiones, y los segundos localizados preferentemente en las provincias patagónicas (Sturzenegger; 2005).

⁶ Mientras en 1970, los inmigrantes constituían el 9% de la población total del país, diez años después el porcentaje se había reducido al 7%, en 1991 llegó al 5% y en 2001 al 4,2%. INDEC, Censos Nacionales de Población y Vivienda, años 1970, 1980, 1991, 2001.

⁷ Como las causas que motivaron los desplazamientos se modificaron respecto a las décadas precedentes (ya no se trata de exiliados políticos), sucede lo mismo con la composición de estas corrientes emigratorias que comenzaron a masificarse y reducirse en cuanto a selectividad.

⁸ INDEC, Censos Nacionales de Población y Vivienda, años 1980, 1991, 2001.

Séptimas Jornadas de Medio Oriente

1914	8,6
1947	12,9
1960	17,0
1970	25,9
1980	39,6
1991	50,2
2001	60,2

Fuente: elaboración propia en base a INDEC.

Aunque esta transformación no se vincula a un espectacular incremento de arribos de este origen, sino a la interrupción, envejecimiento y muerte de los antiguos y voluminosos flujos inmigratorios europeos, adquiere una importancia singular por desarrollarse en el período en que el país se convierte en un Estado predominantemente expulsor de migrantes.

En estos años, influyeron en la continuación de estas corrientes: - el mayor grado de desarrollo relativo de la Argentina (aún en contextos económicos desfavorables) en relación al de los países/regiones de origen⁹; situaciones fuertemente expulsoras en los países emisores (tales como los golpes militares en Uruguay y Chile en 1973, con sus prácticas represiva acompañados de crisis económicas); la actuación de las redes sociales (muy importantes entre las comunidades más voluminosas) responsables de la perpetuación de los movimientos; elementos de atracción coyunturales como fue el caso de la convertibilidad argentina con un tipo de cambio favorables para los extranjeros; y por supuesto la proximidad geográfica que une a los países emisores y el de acogida, que implica mayores facilidades y menores costes y riesgo de traslado; entre otros.

Haciéndose una desagregación por país de procedencia, se puede afirmar que las comunidades más importantes son las de origen paraguayo y boliviano (35,2% y 25,3% del conjunto, respectivamente); las de chilenos y uruguayos aunque con una notable disminución en los últimos años, siguen representando un stock considerable (23% y 12,7% de los limítrofes, respectivamente)¹⁰. Y el caso brasileño es singular, pues resulta evidente que en esta etapa la Argentina no representa una opción de destino prioritaria, en relación a otros destinos latinoamericanos¹¹, y constituyen apenas el 3,8% del total.

Cuadro3: Inmigrantes limítrofes según país de procedencia 2001

⁹ Generalmente esta diferencia se mide a través de la relación de PBI per cápita entre el Estado receptor y los países de origen de los inmigrantes. Por ejemplo, durante los años 1970-1989, el PBI per cápita de Chile representó en promedio un 69% del de Argentina, mientras que el de Bolivia y Paraguay alcanzaron a representar sólo el 31% y 36% del de Argentina, respectivamente. En la etapa 1990-2000, las brechas se mantienen altas: el nivel de ingresos de Bolivia y Paraguay representó en promedio el 28,8% y 39,8% del de Argentina, respectivamente. Esto explica en gran medida que sean estos países los principales proveedores de inmigrantes en los últimos años.

¹⁰ INDEC, Censo Nacional de Población y Vivienda 2001.

¹¹ Para 1990, los brasileños residente en Paraguay alcanzaron a representar 107.452 personas, representando el 57,35% de la población extranjera en ese país.

Séptimas Jornadas de Medio Oriente

Total inmigrantes limítrofes	Bolivia	Brasil	Chile	Paraguay	Uruguay
923.215 (100%)	233.464 (25,3%)	34.712 (3,8%)	212.429 (23%)	325.046 (35,2%)	117.564 (12,7%)

Fuente: INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001.

Recientemente, se ha agregado un importante número de extranjeros de origen peruano que arribaron al país en la década de los 90' producto de la crisis económica que atravesó Perú desde fines de los 80' y de las condiciones de inestabilidad y violencia política que vinieron de la mano del autogolpe de Fujimori, quintuplicando su presencia a lo largo del decenio indicado, pasando de representar 15.939 personas en 1991 a 88.260 en 2001, incremento que les permitió superar en número a los brasileños asentados en el país.

Por último, vale mencionar que durante las décadas analizadas, se acentúa la menor capacidad de ocupación de extranjeros originarios del Cono Sur en las actividades agrícolas en las provincias de tradicional asentamiento; a lo que se le suma la menor absorción de esta mano de obra por el sector secundario, producto de la desindustrialización producida en la Argentina a partir de los años 70'. Como consecuencia, en un contexto de expansión del subempleo y el cuentapropismo, la fuerza de trabajo procedente de países vecinos comienza a desplazarse progresivamente desde el sector secundario hacia el sector servicios y de comercio, concentrándose especialmente en dos segmentos: la construcción y el servicio doméstico (Almandoz, 1998; Benencia, 2003; Scher, 1996; Sturzenegger, 2005).

La política migratoria argentina durante el último cuarto del siglo XX.

Para un análisis sobre las modificaciones que se definen en materia de política migratoria a partir del año 2003, es requisito esencial referirse, a grandes rasgos, al tratamiento de la problemática en el pasado reciente (1976-2002), tomando en consideración los cambios en la dinámica migratoria que tienen lugar en esa etapa, expresados en el apartado anterior.

Novick (2005) explica que durante los años del Proceso de Reorganización Nacional se instrumentaron, sin lugar a dudas, las medidas históricamente más restrictivas y discriminatorias en materia de política migratoria en el país. En 1981, se sancionó la Ley General de Migraciones y Fomento de la Inmigración (N° 23.439), la cual se contraponía a la Constitución Nacional, vulnerando al mismo tiempo los tratados internacionales de derechos humanos. Como bien resume Mármora (2004), la misma restringía el acceso a la salud, educación y trabajo a los migrantes en situación irregular; limitaba las posibilidades de realizar trámites de radicación a aquellos migrantes que deseaban hacerlo una vez instalados en el país; reducía a su mínima expresión los derechos del migrante habilitando la detención sin orden judicial, así como los allanamientos de hogares donde se sospechaba que se encontraban migrantes irregulares; obligaba a denunciar a aquellos extranjeros sin la documentación requerida

Séptimas Jornadas de Medio Oriente

para residir en el país, entre otros. Sumado a esto, la Dirección Nacional de Migraciones (DNM), organismo encargado de la aplicación de ley, se caracterizó por su comportamiento burocrático, plagado de obstáculos al momento de iniciar las tramitaciones para obtener la residencia legal, así como por sus prácticas discriminatorias hacia los extranjeros procedentes de la región. El resultado inmediato de esta política fue el incremento extraordinario del número de inmigrantes ilegales residiendo en el país.

Luego del advenimiento de la democracia y hasta el año 2003, la política migratoria continuó basada en un proceso de acumulación de indocumentados de países limítrofes o regionales consecuencia de las condiciones recientemente expuestas, seguido de otro de descompresión normalmente logrado a través de las medidas de excepción (amnistías)¹² (Sassone, 2004). No sólo se dejó intacta la ley del gobierno de facto, sino que tampoco se introdujeron modificaciones sustanciales desde el Congreso Nacional a la misma, sino únicamente cambios de menor importancia. Más grave aún, durante los años 1987, 1994 y 1998, se reglamenta esta normativa, “*profundizando la tendencia a delegar en la Dirección Nacional de Migraciones la fijación de la política, y estableciendo crecientes requisitos formales para el trámite de residencia*” (Giustiniani, 2004:34).

A partir de 1995, en el marco del gobierno del Dr. Carlos S. Menem, cuando comienzan a agravarse los problemas económicos del país y en un contexto de malestar social producto del incremento extraordinario en los índices de desocupación, la inmigración limítrofe comenzó a ser visualizada como un factor de competencia con la mano de obra nativa, emergiendo un discurso abiertamente xenófobo desde la dirigencia política, la propia clase trabajadora, ganando cada vez mayor espacio en los medios de comunicación (Novick, 2005; Benencia, 2003, Sassone, 2004). Entre otras cuestiones, se les adjudicó la responsabilidad por los altos niveles de desempleo, y se los consideró una amenaza a las condiciones seguridad del país. En este contexto, se incrementó el carácter restrictivo de la política migratoria argentina manifestado en una serie de medidas: incremento de los montos de los trámites y prestaciones que brindaba la DNM; aumento del costo del documento nacional de identidad; y establecimiento de nuevos criterios de admisión de carácter restrictivo y selectivo. Fue así como la segunda mitad del decenio dio lugar a un endurecimiento de la política migratoria, el más importante desde la recuperación de la democracia, en el transcurso del cual la dirigencia política se plegó a las tendencias globales de cierre de fronteras a los extranjeros de este origen, adoptándose los mismos argumentos que se exponían en los principales destinos migratorios del mundo.

¹² La primera amnistía inmigratoria se decretó en 1984 y permitió regularizar a 137.114 inmigrantes limítrofes (18.739 bolivianos, 1.865 brasileños, 75.566 chilenos, 20.430 paraguayos y 19.302 uruguayos). La segunda, aplicada durante 1992-1994, permitió regularizar a 224.471 inmigrantes limítrofes (110.253 bolivianos, 61.026 paraguayos, 30.009 chilenos, 16.075 uruguayos, 4.108 brasileños). OTEIZA, Enrique, et. al. (1996), Política migratoria, inmigración real y derechos humanos en la Argentina, Documento de Trabajo N° 5, octubre, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Argentina.

Séptimas Jornadas de Medio Oriente

Como resultado de casi tres décadas de políticas migratorias restrictivas y discriminatorias hacia los extranjeros procedentes de países vecinos, la problemática de la residencia ilegal de un enorme porcentaje de estos pobladores, y las consecuencia que esta situación acarrea en términos de la explotación laboral -entre otros abusos-, se convirtió en un de los principales desafíos a enfrentar por los posteriores gobiernos argentinos. De acuerdo a datos de la DNM, para el año 2005, se estimaron entre 700.000 y 1 millón los extranjeros en esta situación.

La nueva política migratoria argentina (Ley 25.871 y Programa Patria Grande)

A partir de 2003, y a lo largo de los cuatro años de gobierno de Néstor Kirchner, existieron dos hitos fundamentales en materia de política migratoria, con gran impacto para los ciudadanos oriundos de países limítrofes: la sanción de una nueva legislación migratoria y la implementación del Programa Patria Grande, dirigido a los extranjeros del MERCOSUR Ampliado. Ambos constituyen la esencia de la nueva política migratoria y consagran una nueva lógica para dar respuesta a esta problemática en relación al pasado reciente, marcando, a su vez, un quiebre con las tendencias mundiales restrictivas y selectivas.

Las iniciativas para sancionar la nueva ley, se registran ya a mediados de la década de los 90' a partir de la actuación de la Comisión de Población de la Cámara de Diputados, y de la presión de organizaciones de derechos humanos, colectividades de inmigrantes, instituciones eclesíásticas, entre otros, dirigidas a crear alternativas a la normativa sancionada durante el gobierno de facto. Al término de 1999, se logra un proyecto de ley unificado, el cual constituyó la base a partir de la cual el diputado socialista Rubén Giustiniani redactó el proyecto de ley que se presentó en el año 2001 en el Congreso y luego nuevamente en 2003. Susana Novick (2005) explica que en esta segunda oportunidad, habiendo logrado el pleno consenso del Ejecutivo, se convirtió en ley -Nº 25.871- en diciembre de 2003 y fue promulgada en enero de 2004, influyendo para esto la decisión política del gobierno nacional de impulsar el MERCOSUR y levantar las restricciones a la inmigración proveniente de países limítrofes.

Entre las innovaciones más importantes que consagra esta norma, se puede mencionar el reconocimiento del derecho humano a migrar (art. 4); del acceso de los inmigrantes a derechos sociales básicos como la salud y la educación, aún para aquellos en situación irregular (art. 7 y 8); el derecho al debido proceso en situaciones de detención y expulsión (art. 61 y 70), a la reunificación familiar (art. 10); a un trato igual del que gozan los nacionales (art. 5); etc. También dispone una amplia y activa participación de la DNM en la modificación de prácticas arbitrarias, propias de las anteriores gestiones, y en el trabajo dirigido a la regularización migratoria generalizada (Giustiniani, 2004). Definitivamente, la misma implica una verdadera ruptura con el pasado reciente en diferentes aspectos, sobre todo en lo que concierne al respeto de los derechos humanos de los migrantes "*en línea con las convenciones internacionales de Naciones Unidas y la Organización Internacional del Trabajo*" (2004:15).

Séptimas Jornadas de Medio Oriente

El Título V del texto, realiza la necesidad central y prioritaria de regularización, siguiendo la premisa general de establecer un régimen que incentive a los extranjeros a entrar, residir y trabajar en la Argentina dentro de un marco de legalidad (Giustiniani; 2004)..

Asimismo, la ley refleja una nueva apuesta a la integración de los países del MERCOSUR, constituyendo la primera ley de migraciones en la historia del país que cita un proceso de integración regional, otorgando a los ciudadanos de los países miembros y asociados del bloque un trato diferenciado y más favorable que al de los inmigrantes extracomunitarios. Nótese que el artículo 23, inciso (1) considera residentes temporarios por motivo de nacionalidad a los “*Ciudadanos nativos de Estados Parte del MERCOSUR, Chile y Bolivia, con autorización para permanecer en el país por dos años, prorrogables con entradas y salidas múltiples*”. Igual de significativo es el artículo 28 que señala como meta prioritaria a seguir la libre circulación de personas en el MERCOSUR.

Mármora agrega que existe otro aspecto de la normativa que se adecúa a nuevas situaciones de la realidad internacional actual vinculada a la cooperación internacional para combatir delitos de orden migratorio, principalmente el tráfico de personas (capítulo VI del Título X).

En otro plano, teniendo en cuenta la nueva realidad migratoria del país, es destacable todo un capítulo que se destina a los argentinos residiendo en el exterior, reconociendo de alguna manera la otra cara de la problemática migratoria de la República Argentina, constituida por un número importante de personas que han emigrado a distintos países del mundo, y que en ocasiones padecen situaciones de vulnerabilidad y discriminación, proceso acelerado por la crisis de 2001-2002. En este sentido, la norma habilita al Poder Ejecutivo a suscribir convenios con los países donde residan emigrantes argentinos para asegurarles la igualdad o asimilación de los derechos laborales y de seguridad social que rijan en el país receptor, así como el envío de remesas para el sustento de sus familias en nuestro país, y también instala la idea de asegurar la reciprocidad en el trato de los ciudadanos originarios de los países donde residen actualmente argentinos.

Unos meses después de la entrada en vigor de la ley, la DNM anunció el lanzamiento del Programa Nacional de Normalización Documentaria Migratoria –denominado Programa Patria Grande-, dirigido a los extranjeros de los Estados Parte y Asociados del Mercosur para facilitar su acceso a la residencia legal¹³. Los decretos N° 836/2004 y 578/2005 disponen la creación e implementación de dicho programa. Pero un hecho puntual e inesperado aceleró la puesta en marcha del mismo. En marzo de 2006, se produjo un incendio en un taller textil clandestino en el barrio de Caballito, en la ciudad de Buenos Aires, que causó la muerte de seis personas de nacionalidad boliviana que se encontraban trabajando en condiciones de esclavitud. La noticia tuvo una amplia difusión y sacó a la luz una problemática real de nuestro país, vinculada a la explotación laboral de inmigrantes procedentes de países vecinos,

¹³ Los Decretos N° 836/2004 y 578/2005 determinaron la creación e implementación del mismo.

Séptimas Jornadas de Medio Oriente

en su mayoría de origen boliviano, en donde la condición de irregularidad es la que determina, en la mayoría de los casos, la precariedad laboral y el sometimiento. A partir de este hecho, el gobierno nacional se vio obligado a acelerar la implementación del *Patria Grande*, que si bien estaba prevista desde hacía tiempo, se concretó el 17 de abril de 2006, pues no se podía esperar más para dar respuesta a un problema tan grave, que ahora gozaba de un incomodo impacto mediático.

La clave de este programa radica en la simplificación del trámite de regularización: sólo con su inscripción, el solicitante obtiene un certificado de residencia precaria, a partir de la cual pasa a la formalidad, lo que significa poder trabajar en blanco, acceder a los planes sociales, recibir atención medica, derecho a estudiar, derecho a permanecer salir y reingresar al territorio, sin perjuicio de multas, poder sacar un registro de conducir, realizar tramites bancarios y de crédito, etc. En una segunda etapa, se tramita la residencia temporaria (por dos años) que luego se convierte en permanente. Para la residencia temporaria, se exige simplemente la presentación del documento nacional de identidad y un certificado que garantice la falta de antecedentes penales. Esto, sumado al carácter gratuito y personal de la tramitación, marca un cambio fenomenal con respecto a las exigencias para radicarse que disponía la antigua ley, la cual establecía innumerables requisitos, que incluían altísimos montos para su acceso. De ahí la explosión de los trámites una vez lanzado el programa, que, gracias a la descentralización de los organismos encargados de tal proceso (aspecto crucial en su ejecución) permitió que accedieran a la residencia legal 485.578 inmigrantes, entre el 17 de abril de 2006 hasta el 25 de julio de 2007. En orden de importancia, han obtenido residencia: 257.410 paraguayos (53%); 131.686 bolivianos (27%); 57.795 peruanos (12%); 13.104 uruguayos (2,7%); 10.407 chilenos (2,1%); 7.349 brasileños (1,5%); 4.305 colombianos (0,9%); 2.384 ecuatorianos (0,5%) y 1.138 venezolanos (0,2%) (DNM, 2007).

Otra característica destacable y elemento diferenciador, es que el *Patria Grande* no es una amnistía, no tiene una vigencia acotada, su aspiración es de política de Estado y regirá de ahora en más para los nacionales del MERCOSUR y de los Estados Asociados que se encuentren en territorio argentino y para aquellos que ingresen en el futuro (Rodríguez; 2006).

Conclusiones

Los últimos decenios del siglo XX, reflejaron el desconocimiento de la realidad migratoria argentina, representando los años de mayor restricción y discriminación hacia los extranjeros limítrofes, paradójicamente cuando este grupo se convirtió en la principal fuente de inmigración del país. El resultado no fue la interrupción de estos flujos sino el incremento de su modalidad irregular.

Pero a partir del año 2003, la política migratoria experimentó un giro importante, con la sanción de la ley 25.871 y la puesta en marcha del Plan *Patria Grande*, reemplazando la antigua lógica del control policial de los extranjeros irregulares (concebidos como amenaza a la seguridad nacional), la obstaculización en los trámites

Séptimas Jornadas de Medio Oriente

de residencia, y la discriminación a los inmigrantes limítrofes, por una que opta por la implementación de programas de regularización, que otorga un trato diferenciado a los inmigrantes procedentes de la región, garantizándoles el goce de sus derechos básicos y ubicando al proceso de integración MERCOSUR en un lugar privilegiado.

Tres aspectos centrales definen la nueva política migratoria: en primer lugar, un avance claro en materia de respeto de los derechos humanos del migrante que se ha detallado precedentemente; el hecho de que la misma se condice con la realidad migratoria de la Argentina contemporánea otorgando al grupo inmigrante mayoritario facilidades para obtener la residencia legal y tercero, y vinculado a este último aspecto, que apunta a ofrecer respuestas claras a los problemas que padece nuestro país en este terreno, fundamentalmente el de la indocumentación de gran parte de los extranjeros de este origen.

Asimismo, es destacable este cambio en el marco de un contexto internacional post 11-S, en el cuál las cuestiones de seguridad impregnaron las políticas migratorias de los principales estados y regiones receptoras. En un mundo en el que el movimiento de personas se intenta limitar por todos los medios, en el cual los inmigrantes se consideran las nuevas amenazas, Argentina ha decidido tomar una vía de acción que en nada se asemeja a la que se propone a nivel global.

Finalmente, vale aclarar que este trabajo no pretende expresar que la política migratoria del gobierno argentino (2003-2007) carece de puntos pendientes, puesto que existen diversas cuestiones sobre las que se debe seguir trabajando sobre todo en lo que respecta a la integración social de estos grupos, cuestión central que demanda respuestas, luego de los problemas de irregularidad. Lo que se intenta poner de manifiesto, y aquí se reitera, es la transformación sustancial experimentada en el manejo de los temas migratorios, particularmente de las medidas dirigidas a los extranjeros limítrofes, consagrada desde el gobierno Néstor Kirchner.

Séptimas Jornadas de Medio Oriente

Bibliografía

- Almandoz, Gabriela (1998), *Inmigración limítrofe en Tandil. Chilenos y bolivianos en los años noventa*, Tesis de grado en la Licenciatura en Geografía, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, Tandil, Argentina.
- Arango, Joaquín (2000), “Enfoques conceptuales y teóricos para explicar la migración”, *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, v. 165, pp. 33-47.
- Benencia, Roberto (2003), “La inmigración limítrofe”, en Devoto Fernando, *Historia de la inmigración en Argentina*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, pp. 433-484.
- Benencia, Roberto (2000), “Argentina: la problemática social de la migración limítrofe”, *Comercio Exterior*, México, N° 3, pp. 251-257.
- Esteban, Fernando (2003), “Dinámica migratoria argentina: inmigración y exilios”, *América Latina Hoy*, España, Vol. 34, pp. 15-34.
- Fuscaldo, Liliana E. (1986), “*El proceso de constitución del proletariado rural de origen indígena en el Chaco*”, en Lischetti, Mirta compiladora, *Antropología*, Buenos Aires, EUDEBA, pp. 231-251.
- Giustiniani, Rubén (2004), “Fundamentos de la Ley”, en Giustiniani R. Coord., *Migración: un derecho humano*, Buenos Aires, Prometeo, pp. 19-42.
- Hollifield, James (2000), “The Politics of International Migration: How can we bring the State back in”, en Brettell, C., y Hollifield, J. (comps.), *Migration Theory. Talking across disciplines*. Londres, Routledge, pp. 137-185.
- INDEC (1997), *La Migración Internacional en la Argentina: sus características e impacto*, Buenos Aires, Serie Estudios 29.
- INDEC, *Censos Nacionales de Población y Vivienda, años 1869, 1895, 1914, 1947, 1960, 1970, 1980, 1991, 2001*.
- López Sala, Ana María (2005), *Inmigrantes y Estados: la respuesta política ante la cuestión Migratoria*, Rubí (Barcelona), Anthropos Editorial.
- Mármora, Lelio (2004), “Las leyes de migración como contexto normativo”, en Giustiniani, Rubén, *Migración: un derecho humano*, Buenos Aires, Prometeo, pp. 59-65.
- (2003): “*MERCOSUR y políticas migratorias*”, *Clarín*, 21 de julio.
- Marshall, Adriana y Orlansky, Dora (1983), “Inmigración de países limítrofes y demanda de mano de obra en la Argentina 1940-1980”, en *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, V. 23, N° 89, pp. 35-58.
- Martínez, Jorge y Stang Alva, María F. (2005), “Lógica y paradoja: libre comercio, migración limitada”, *Serie Seminarios y Conferencias CELADE-FPNU*, Santiago de Chile, N° 45.
- Massey, Douglas (2003), “Los enfoques teóricos: una síntesis”, en Durand, Jorge y Douglas Massey: *Clandestinos. Migración México-Estados Unidos en los albores del siglo XXI*, Universidad Autónoma de Zacatecas y Editorial Miguel Ángel Porrúa, México. Consultado el 6 de mayo de 2008. Disponible en: http://meme.phpwebhosting.com/~migracion/modules/libro_clandestinos_2003/capitulo1. Consultado el: 28/8/2007.

Séptimas Jornadas de Medio Oriente

- MERCOSUR Parlamentario (2007), *Migraciones*, N° 6.
- Novick, Susana (2005), “Evolución reciente de la política migratoria argentina”, Ponencia presentada en la XXV Internacional Population Conference, Tours, France, 18 al 23 de julio.
- Oteiza, Enrique; Novick, Susana y Aruj, Roberto (1996), “Política migratoria, inmigración real y derechos humanos en la Argentina”, Documento de Trabajo N° 5, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Rodríguez Ricardo E. (2006), “Una experiencia Argentina para América del Sur. Plan Patria Grande”, Encuentro Iberoamericano sobre Migraciones y Desarrollo, Madrid.
- Sassone, Susana M. (2004), “Políticas migratorias y la integración en el Mercosur. Actores institucionales y tensiones emergentes en la República Argentina”, Geodemos, Buenos Aires, N° 7-8, pp. 179-219.
- Scher, Ofelia (1996), “Una Aproximación a la inmigración limítrofe (1950-1990)”, III Jornadas de Historia de las Relaciones Internacionales, Globalización e Historia, Tandil.
- Solimano, Andrés (2003), “Globalización y migración internacional: la experiencia latinoamericana”, Revista de la CEPAL N° 80, pp. 55-72.
- Sturzenegger, Germán (2005), “Caracterización socio-demográfica y modalidades de inserción laboral de los inmigrantes limítrofes residentes en el Área Metropolitana de Buenos Aires (2001-2002)”, IDICSO, Documento de Trabajo N° 034, marzo. Consultado el 15 de noviembre de 2007. Disponible en: www.salvador.edu.ar/csoc/idicso/docs/sdti034.pdf. Consultado el 28/8/2007
- ZOLBERG**, Aristide (1989), “The Next Waves: Migration Theory for a Changing World”, en *International Migration Review* v. 3, N° 23, pp. 403-430.

Documentos:

- Constitución de la Nación Argentina
- Decreto del Poder Ejecutivo Nacional N° 836/2004
- Decreto del Poder Ejecutivo Nacional N° 578/2005
- Discurso del Sr. Canciller Jorge Enrique Taiana en ocasión de la Apertura del Seminario sobre la Promoción y Protección de los Derechos de las Personas con Discapacidad, 4 Julio de 2007.
- Discurso de toma de posesión de la presidencia del Dr. Néstor C. Kirchner, 25 de mayo de 2003, Buenos Aires, Argentina.
- Disposición DNM 20.880/2005
- Ley Nacional N° 23.439: *Ley General de Migraciones y Fomento de la Inmigración.*
- Ley Nacional N° 25.871: *Ley de Migraciones*
- Ley Nacional N° 25.902: *Ley por la que se aprueba el Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile*
- Ley 25.903: *Ley por la que se aprueba el Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR.*