

## La nueva política migratoria en Argentina

Laura Bogado Bordazar \*

### *Introducción: la problemática de las migraciones internacionales*

En diferentes etapas históricas los grandes flujos migratorios internacionales (especialmente por motivos laborales) han coincidido con épocas de crisis económicas mundiales, como ocurrió por ejemplo en la crisis de la década de 1920, en la crisis del petróleo de 1973 y se vuelve a repetir en la actual situación de crisis generalizada que están sufriendo los países pobres, desde donde parte el mayor porcentaje de los migrantes internacionales principalmente hacia el mundo desarrollado.

Este fenómeno se debe a la conjunción de varios factores: la globalización de la economía (que ha contribuido en los países subdesarrollados y de economías dependientes, a la devastación de los procesos de producción local y de pequeña escala, con el consecuente aumento de la desocupación), la profundización del fenómeno del tráfico ilegal de personas, la creciente desaparición de las políticas de estado de bienestar (que se traduce entre otras cosas, en el paulatino alejamiento del Estado de algunas actividades de protección social y el consecuente traspaso a la actividad privada), entre otros.

Los motivos de la decisión de emigrar pueden ser numerosos, pero el componente que no falta es la necesidad de mejorar las condiciones económicas, laborales y de vida del migrante y del grupo familiar.

Es evidente que el tránsito de las personas de un país a otro, se ha transformado en un problema de difícil solución, principalmente porque los Estados, de origen, de tránsito y receptores, no han podido desarrollar políticas adecuadas que brinden respuestas claves y permanentes a los flujos de inmigración o emigración.

En definitiva, el factor migratorio afecta a las sociedades, tanto expulsoras como receptoras, porque en general no hay herramientas teóricas que las aborden como fenómeno social.

En este sentido, en los años de mayor flujo emigratorio desde la Argentina (1998-2004), el gobierno no tuvo la capacidad para reaccionar en favor del desarrollo de políticas que mitigaran el efecto devastador de las emigraciones. A partir de las últimas décadas Argentina, que había sido un Estado típicamente receptor de migrantes, fue adquiriendo también el perfil de Estado de origen<sup>1</sup>; producto de las distintas crisis sociales y económicas que fueron afectando al país.

---

\* Magíster en Relaciones Internacionales, Instituto de Relaciones Internacionales (IRI), UNLP. Coordinadora del Departamento de América Latina y el Caribe y del Centro de Estudios Sudamericanos, IRI-UNLP.

<sup>1</sup> “Estado de origen”, se define como el Estado de donde el migrante es nacional o donde tenía su última residencia habitual. “Estado receptor”: es el que recibe en su territorio al migrante internacional. Este último concepto se usará indistintamente con el de “país de acogida”, o “país de inmigración”.

Esta situación enfrentó a la Argentina a la realidad de tener que comportarse con los inmigrantes (especialmente de países limítrofes), de la misma forma que lo reclamaban fronteras afuera sus nacionales. A partir de entonces, Argentina comienza a reconocerse a sí misma como “país de emigración”. Y es recién a partir de éste reconocimiento, que se inicia desde el gobierno una nueva etapa en lo referente al desarrollo de estas políticas públicas.

### *Las migraciones en la historia argentina*

La Argentina ha sido históricamente un país de recepción de inmigrantes, fundamentalmente de origen europeo -numeroso hasta la década de 1930- y latinoamericano -constante desde fines del siglo XIX-. Las migraciones internacionales constituyen así, uno de los procesos más importantes de la historia argentina y por ello uno de los más debatidos.

Argentina es un país con tradición migratoria. Su sociedad se fue conformando con la integración, desde fines del siglo XIX hasta mediados del siglo XX, de grandes flujos migratorios provenientes en su mayoría de Europa Occidental (italianos, españoles y alemanes). La población argentina se multiplicó hasta la primera mitad del siglo XX con el aporte de estas migraciones internacionales. Hacia 1914 y según el censo nacional de población, el porcentaje de nacidos en el extranjero sobre la población total ascendía al 29,9 % y representaba una parte importante del crecimiento total de la población.

En la actualidad esta tendencia se revirtió y las migraciones internacionales han sufrido transformaciones tanto en su magnitud como en la procedencia de la población migrante. En cuanto al total de la población, en el último censo nacional del año 2001, la población migrante solo representaba el 4,1 %. En cuanto al origen, también hubo un cambio de migración europea de ultramar a migración principalmente limítrofe y de la región (bolivianos, paraguayos, uruguayos, chilenos, brasileños y peruanos). Entre 1970 y 1980, el 87 % de la migración neta de extranjeros fue de países limítrofes y entre 1980 y 1990 la migración neta se redujo casi a la mitad.

Avanzando en la década del noventa, también se registró una creciente incorporación de migrantes provenientes de algunos países de Europa del Este y de territorios independientes que formaban parte de la ex Unión Soviética (incentivados por los beneficios que otorgaban los convenios de migración bilaterales); y de países asiáticos (fundamentalmente de la República Popular China, Corea y Japón), ambos grupos conocidos como la “nueva migración”.

Sin lugar a dudas los inmigrantes se constituyeron en un agente social de singular importancia a la hora de explicar las transformaciones que fue sufriendo la población de Argentina, especialmente durante todo el siglo XX.

### *La política migratoria internacional argentina*

La política migratoria internacional de Argentina está explícitamente contenida en normas constitucionales, leyes, decretos y resoluciones, aunque también se refleja en los discursos oficiales y acciones de los organismos competentes.

Si nos detenemos a analizar la Constitución argentina, observamos que en lo que respecta al fomento de las migraciones internacionales, fue el reflejo de las ideas de Juan Bautista Alberdi (1853), para quien la forma de combatir al sistema colonial, al desierto y a la anarquía, era poblando las tierras. El texto constitucional hace referencia en varios artículos, a la inmigración internacional: tal es el caso de los artículos 20 y 25. El artículo 20<sup>2</sup>, otorga una serie de derechos a los migrantes y el Artículo 25 de la Constitución establece que: “el Gobierno federal fomentará la inmigración europea; y no podrá restringir, limitar, ni gravar con impuesto alguno la entrada en el territorio argentino de los extranjeros que traigan por objeto labrar la tierra, mejorar las industrias, e introducir y enseñar las ciencias y las artes”.

El Constituyente de 1994, no tuvo la iniciativa de reformar este artículo, pues de él se desprende que fue redactado con el espíritu de la Constitución de 1853, momento en que la migración europea no solamente era la principal en esa época, sino “la deseada para el país”. Por tanto, este artículo ha perdido vigencia y aplicación. En primer lugar, porque la dinámica migratoria es diferente, se está dando el circuito contrario al de principios del siglo XX ya que los argentinos están emigrando hacia Europa y otros países desarrollados, y en segundo lugar, porque el origen de los nuevos inmigrantes que llegan a la Argentina también ha variado.

Por otro lado, Argentina ha reconocido rango constitucional, a partir de la reforma de la Constitución de 1994, a una serie de tratados y convenciones internacionales que consagran el goce de diferentes derechos humanos y han significado un triunfo para el reconocimiento y la protección internacional de los derechos de los hombres<sup>3</sup>, entre los que se encuentra el derecho de los migrantes a recibir el mismo trato que los nacionales del país de residencia. Este reconocimiento ha significado un hito jurídico en la historia constitucional argentina.

Si analizamos la política migratoria a través de la legislación argentina, también veremos que se ha producido un salto cualitativo con la sanción de la ley de Migraciones número 25.871 promulgada en enero de 2004, que derogó el Decreto Ley 22439 que databa de 1981, de la época del proceso militar (a la cual se la conoce como la “ley Videla”). No obstante ello, su falta de reglamentación por parte del Poder Ejecutivo Nacional puede tomarse como un indicador de las dificultades en la capacidad de respuesta del Estado al tema de la migración internacional, apuntada en párrafos anteriores. La institución definida por ley para elaborar y ejercer la política migratoria internacional es la Dirección Nacional de Migraciones (DNM), que depende del Ministerio del Interior.

---

<sup>2</sup> Constitución, Art. 20º.- “Los extranjeros gozan en el territorio de la Nación de todos los derechos civiles del ciudadano; pueden ejercer su industria, comercio y profesión; poseer bienes raíces, comprarlos y enajenarlos; navegar los ríos y costas; ejercer libremente su culto; testar y casarse conforme a las leyes. No están obligados a admitir la ciudadanía, ni a pagar contribuciones forzosas extraordinarias. Obtienen nacionalización residiendo dos años continuos en la Nación; pero la autoridad puede acortar este termino a favor del que lo solicite, alegando y probando servicios a la República”.

<sup>3</sup> Art. 75 inc.22: “...eclaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; la Declaración Universal de Derechos Humanos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo; la Convención sobre la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio; la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruces, Inhumanos o Degradantes.

*La nueva política migratoria de Argentina a partir de la sanción de la ley 25.871*

Es necesario aclarar que las políticas migratorias constituyen las propuestas institucionales de los gobiernos, sobre el fenómeno migratorio. Dichas propuestas pueden ser tanto una respuesta a procesos migratorios ya declarados, o bien constituir parte de proyectos socioeconómicos globales, donde las migraciones son una de las variables a controlar.

Las políticas migratorias internacionales son políticas públicas cuya proyección y efectos traspasan las fronteras del país (hacia fuera y hacia adentro).

Por ello, es fundamental que los gobiernos no sólo determinen qué tipo de política es aplicable para cada sociedad en los diferentes períodos históricos, sino además qué instrumentos van a ser necesarios para llevar adelante dicha política, cuál es el ámbito apropiado para definir la política migratoria (poder legislativo o ejecutivo) y sobre todo cuales serán los organismos destinados a ejecutar dicha política y controlar el cumplimiento de los instrumentos marco.

La primera reflexión respecto del tema de las políticas migratorias nos remite al ámbito del sistema político de cada país y a las diferentes corrientes ideológicas y de poder que estos representan. Con este criterio, los gobiernos “de turno” elaboran un esquema de preferencias, estrategias de desarrollo y modalidad de las diferentes políticas públicas.

Volviendo al análisis de la “ley Videla”, podemos afirmar que se trataba de una norma absolutamente restrictiva no sólo al ingreso de migrantes, sino también al reconocimiento de los derechos de los migrantes una vez establecidos en el país. Estaba basada en la doctrina de la seguridad nacional, motivo por el cual la Dirección Nacional de Migraciones, con un criterio autoritario y de policía, aplicaba expulsiones arbitrarias y por razones de persecución política. El decreto ley era contrario a la Constitución y a los tratados internacionales posteriormente incorporados a la misma.

Con la nueva ley de migraciones hubo un cambio ideológico y conceptual respecto de las migraciones en general, el cual contrasta profundamente con un contexto mundial donde la política que prima es la de restricción a la entrada de personas dentro de las fronteras nacionales.

En el período post-crisis de 2001, la situación de emergencia económica engrosó los flujos emigratorios de ciudadanos argentinos hacia el exterior y frenó la inmigración (fundamentalmente limítrofe) hacia la Argentina. Fue a partir de esta época que se produjeron cambios sustanciales en los flujos migratorios en Argentina y en la región, obligando a los gobiernos de la región a asumir políticas migratorias tendientes a “ordenar” los flujos migratorios y sobre todo a proteger a los migrantes en el goce de sus derechos humanos, en igualdad de condiciones con los nacionales de la sociedad receptora<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Artículo 5° ley 25.871: El Estado asegurará las condiciones que garanticen una efectiva igualdad de trato a fin de que los extranjeros puedan gozar de sus derechos y cumplir con sus obligaciones, siempre que satisfagan las condiciones establecidas para su ingreso y permanencia, de acuerdo a las leyes vigentes.

En este sentido, la Argentina ha reconocido en el desarrollo de su política migratoria (reciente) el derecho a migrar como un derecho humano fundamental (artículo 4 de la ley 25.871<sup>5</sup>), reconocimiento que implica un cambio sustancial en el concepto de migrante a partir del reconocimiento de los derechos humanos del mismo y su núcleo familiar y del derecho de “reunificación familiar” establecido en la nueva ley, todo ello con el fin de fomentar y facilitar la integración social de los migrantes.

Ahora bien, si hablamos de la nueva ley de Migraciones No. 25.871, como uno de los instrumentos fundamentales e innovadores de la nueva política pública migratoria desarrollada por Argentina, cuyo objeto principal es integrar a la población migrante en la sociedad argentina, deberíamos preguntarnos cómo se pretende cumplir el objetivo descripto y qué instrumentos propone la nueva ley. En referencia a este punto, hacemos una crítica referida a la falta de reglamentación de la ley 25.871, que impide poner en práctica muchos de los instrumentos de políticas sociales (por ejemplo: integración del migrante en la educación, en la salud, como lo establecen algunos de los artículos de la ley<sup>6</sup>), que servirían justamente para avanzar en el eje de la integración social de los grupos minoritarios.

Como respuesta a esta carencia, y a los efectos de favorecer el establecimiento de una “migración ordenada”, la Dirección Nacional de Migraciones, puso en práctica, el “Programa Nacional de Normalización Documentaria Migratoria” (conocido como “Plan Patria Grande”), a través de la Disposición 53.253/2005, a partir del cual se comenzó a regularizar la situación documentaria de los migrantes del MERCOSUR ampliado que residen en Argentina<sup>7</sup>. Con este programa el Estado apunta en primer lugar, a conocer la situación de los migrantes que son nacionales de los Estados parte del MERCOSUR (así como también lo hizo con los ciudadanos extra Mercosur), y en segundo lugar, a favorecer el goce de los derechos humanos de los migrantes y sus familiares, cuyos derechos estaban vulnerados por no haber regularizado su situación migratoria. En base a este programa, se establece un nuevo criterio de radicación, basado en la “buena fe y en la nacionalidad” (solo basta acreditar la nacionalidad de alguno de los Estados establecidos en la Disposición para iniciar la regularización).

No podemos dejar de mencionar otros aspectos positivos de la ley de migraciones, a partir de la cual ha habido un cambio en los criterios de expulsión y detención judicial de los migrantes (artículo 61 y 62 de la ley), donde se da intervención a la DNM pero también al Juez o

---

<sup>5</sup> Artículo 4° ley 25.871: “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”.

<sup>6</sup> Artículo 6°, ley 25.871: El Estado en todas sus jurisdicciones, asegurará el acceso igualitario a los inmigrantes y sus familias en las mismas condiciones de protección, amparo y derechos de los que gozan los nacionales, en particular lo referido a servicios sociales, bienes públicos, salud, educación, justicia, trabajo, empleo y seguridad social.

Artículo 7°: En ningún caso la irregularidad migratoria de un extranjero impedirá su admisión como alumno en un establecimiento educativo, ya sea este público o privado; nacional, provincial o municipal; primario, secundario, terciario o universitario (...).

Artículo 8°: No podrá negársele o restringírsele en ningún caso, el acceso al derecho a la salud, la asistencia social o atención sanitaria a todos los extranjeros que lo requieran, cualquiera sea su situación migratoria (...).

<sup>7</sup> Incluye a los nacionales de los siguientes países: Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

Tribunal competente, quien tendrá la posibilidad de efectuar la revisión de la decisión administrativa de expulsión.

Por otro lado, se tipifican los “delitos de orden migratorio”, incorporando al Código Penal el delito de tráfico de personas según la Convención de Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional<sup>8</sup>.

Finalmente, en el marco de esta nueva política migratoria, Argentina ha ratificado los Acuerdos sobre Residencia para nacionales de los Estados parte del MERCOSUR y Asociados, de diciembre de 2002, en virtud de los cuales los nacionales de un Estado parte del MERCOSUR, que deseen residir en otro Estado parte podrán obtener una residencia, mediante la sola acreditación de su nacionalidad<sup>9</sup>. De esta manera, la ley contribuye a consolidar una política migratoria en el ámbito del MERCOSUR.

### *Conclusiones*

Las situaciones de crisis estructurales de la Argentina de los últimos años que han provocado la emigración masiva de ciudadanos argentinos, sumado a un contexto internacional de restricción a la circulación de las personas que trae aparejado situaciones de vulneración de los derechos humanos de los migrantes, han generado reacciones en la sociedad argentina, que reclamaban cambios en las políticas migratorias. Esta situación fue parte de un largo proceso que hizo eclosión sobre fines de la década de los noventa.

La mayor expresión de ese reclamo se plasmó en la aprobación de la nueva ley de migraciones (con un proyecto que se debatió durante casi cuatro años y que fue presentado por organizaciones sociales y no por el Poder Ejecutivo), cuyos beneficios se centraron, entre otros, en el reconocimiento de una serie de derechos humanos a los migrantes, en igualdad de condiciones con los nacionales.

Con este reconocimiento, cualquier migrante que resida en Argentina, y esté debidamente documentado, podrá reclamar jurídicamente ante una situación de vulneración de sus derechos como tal.

La nueva política migratoria, plasmada en la ley de migraciones, le impone al Estado deberes respecto a los migrantes: deberes jurídicos y específicos de protección de los migrantes en el goce del derecho a la vida, al trabajo, a la educación, salud, entre otros.

Sin lugar a dudas, el “primer deber” que el Estado argentino debiera cumplir, se circunscribe a la reglamentación de la Ley 25.871, la cual le ha impreso a la política migratoria oficial, un cambio ideológico sustantivo y trascendental ya que reconoce el derecho a emigrar como un derecho humano fundamental (este derecho así planteado, no se encuentra reconocido en ningún tratado internacional).

---

<sup>8</sup> Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 15 de noviembre de 2000, mediante Resolución A/RES/55/25.

<sup>9</sup> El Acuerdo sobre residencia para Nacionales de los Estados partes del MERCOSUR, ha sido aprobado por Uruguay, Brasil y Argentina, falta la aprobación de Paraguay.

Este salto cualitativo desde lo ideológico debiera estar acompañado de un conjunto de políticas públicas y programas sectoriales que favorezcan la inserción social del migrante en la sociedad.

En este sentido, un avance sumamente importante ha sido, sin lugar a dudas, la implementación del “Plan Patria Grande”, impulsado desde la Dirección Nacional de Migraciones (DNM) del Ministerio del Interior.

Consideramos a este programa como un avance fundamental ya que precisamente la nueva Ley 25.871 establece como sujetos de derecho a los migrantes documentados. Y este no es un dato menor si además consideramos que, a través de este programa han iniciado sus trámites de regularización más de 380.000<sup>10</sup> migrantes que se encontraban indocumentados en Argentina. Por otro lado, la DNM ha tenido que desarrollar acciones tendientes a modificar su perfil institucional, dejando de ser un organismo puramente “de policía” y persecutorio de inmigrantes indocumentados, para pasar a ser un organismo “facilitador” de la inserción social de los migrantes. En este sentido, queda pendiente el desafío para las autoridades migratorias, de capacitar a sus funcionarios en pro del reconocimiento del derecho a migrar como un derecho humano fundamental, con todas las connotaciones que ello implica.

Pero la implementación del Plan Patria Grande para la regularización documentaria de los migrantes, ha puesto también al descubierto la carencia de programas sociales para otras esferas del Estado, que acompañen esta nueva impronta ideológica que la Ley 25.871 ha establecido. Programas en materia de salud, educación, vivienda, comunicación pública (orientado a la sensibilización social de las migraciones), etc., que favorezcan la integración del migrante en una sociedad más justa e igualitaria, para, como reza nuestra constitución nacional, “todos aquellos que quieran habitar el suelo argentino”.

#### Bibliografía consultada:

- GIRBAL, Noemí-BLACHA, La Política Inmigratoria del Estado Argentino (1830-1930).
- CELS/Informe 2005. Derechos Humanos en Argentina. Capítulo XIV, “A dos años de la nueva Ley de Migraciones: avances, cuestiones pendientes y casos preocupantes.
- MÁRMORA, Lelio, Las políticas de Migraciones Internacionales. Buenos Aires, OIM, Alianza, 1997.
- MÁRMORA, Lelio, Migraciones Internacionales en la década del 90. Situación actual y perspectivas de políticas migratorias. Buenos Aires, OIM, 1992.
- NOVICK Susana, “Las políticas inmigratorias argentinas en su expresión jurídica”. Revista del CEMLA, Nro. 2, 1986.
- NOVICK Susana, “Política y Población Argentina 1870-1989”. Centro Editor de América Latina, 1992.
- NOVICK, Susana, “Políticas migratorias en la Argentina”, en: Oteiza, E., Novick, S. Y Aruj. R., Inmigración y discriminación. Políticas y discursos, Buenos Aires, Editorial Prometeo, 2000.
- NOVICK Susana, “Evolución Reciente de la política migratoria argentina”.

---

<sup>10</sup> Datos proporcionados por la Dirección Nacional de Migraciones, al mes de abril de 2007.

- NOVICK Susana, “Una nueva ley para un nuevo modelo de desarrollo en un contexto de crisis y consenso”. Publicación del Instituto Gino Germani.
- NOVICK Susana, “Política migratoria en el último año de gobierno menemista”. Publicación del Instituto Gino Germani.
- DI TELLA, Torcuato y Otros, Diccionario de Ciencias Sociales y Políticas. Buenos Aires, Emecé, 2001.
- GIUSTI Alejandro, “Situación migratoria hoy en la Argentina”, Seminario: La migración internacional en América Latina en el nuevo milenio, Buenos Aires, 2-4 de noviembre de 2000.
- ALBI Emilio y Otros. Gestión Pública. Fundamentos, técnicas y casos. España. Ariel Economía, 1997.
- PEREZ VICHICH, Nora, “Las políticas migratorias en la legislación Argentina; “...y para todos los hombres del mundo”, Revista del Centro de Estudios Migratorios Latinoamericano (CEMLA), Nro. 10, 1988.
- Memorias detalladas del estado de la Nación. Jefatura de Gabinete de Ministros. República Argentina, años 2000 - 2005.
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Aspectos jurídicos e institucionales de las migraciones. Ginebra, 1991.
- OIM/ONU, World Migration Report 2000 - 2004.
- Documentos: último censos de población del INDEC, 2002.