

Autor: Dra. Susana Novick (CONICET-UBA)

Comisión 1. Tema: 1.4.. Migraciones y políticas públicas supranacionales

Palabras Claves: Migraciones, Política Migratoria, MERCOSUR, Integración Regional.

Título: La reciente política migratoria argentina en el contexto del Mercosur.

1. Introducción

El objetivo de esta ponencia es describir los cambios recientes en la política migratoria argentina, colocando el énfasis en la dimensión supranacional que el proceso de integración iniciado en la década de 1990 -Mercosur- ha originado en la ideología que subyace a la nueva normativa.

La Argentina ha sido históricamente un país de recepción de inmigrantes: 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 nuestra historia y por ello uno de los más debatidos.

Nuestro interés por investigar la dimensión socio-jurídica en relación con la temática poblacional, en particular la actividad del Estado para "solucionar" estos problemas, nos llevó a preguntarnos sobre el papel que cumple el derecho en nuestra sociedad al constituir la legislación un elemento esencial dentro del sistema jurídico. Sin embargo, no resulta fácil el estudio de la especificidad jurídica en las sociedades occidentales. Dicha dificultad aumenta si no aceptamos la perspectiva que sostiene la separación entre ciencia jurídica y política. En efecto, nos resultaría mucho más simple sostener que la ciencia del derecho tiene por único objeto estudiar las normas dadas, y a partir de allí exponer el derecho tal cual es, sin justificarlo ni criticarlo, considerándolo exento de toda ideología política e intrínsecamente "objetivo".

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 producto 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,

permitiéndonos aprehender la riqueza y sustancia de la dimensión jurídica de lo social. Sin embargo, dado que la realidad que captamos a través la ley es solo instantánea, necesitamos articular esta perspectiva con un análisis histórico. Nuestra enfoque otorga importancia al rol legitimador de la ley. En efecto, las políticas que desde el Estado el grupo gobernante intenta implementar se presentan como legítimas, pues a ellas subyace el elemento jurídico que las ampara y las torna obligatorias.

Hemos elaborado un concepto de **ley**, entendido como el elemento ideológico-concreto que elaboran los grupos -o el grupo- que en un momento histórico puntual detenta el poder político para explicar, comprender y legitimar un conflicto específico de intereses, intentando mediante ella -la ley- resolverla a su favor (NOVICK, 1992).

Vasilachis de Gialdino, nos llama la atención acerca de las posibilidades de los textos políticos, dentro de los cuales se encuentran las normas. 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 realidad social, interrogarse acerca de la posibilidad de modificarla y, consecuentemente, orientar la propia acción (VASILACHIS de GIALDINO, 1997).

2. Migraciones y Globalización

El fenómeno migratorio ha sido afectado por las transformaciones económicas, políticas, sociales, culturales y tecnológicas acaecidas en el mundo en las últimas décadas. Estos cambios afectaron los flujos migratorios en varias dimensiones: a) en relación a la duración, se observa que la movilidad poblacional se da por períodos más cortos; b) en relación a la distribución, el abaratamiento de los transportes ocasionó un aumento de los migrantes en términos absolutos y la participación global de todos los países, ya sea como receptores, emisores o de tránsito; c) en relación a los componentes: se observa una feminización de los flujos, una mayor cantidad de Estados receptores que tenderían que convertirse en pluriculturales y una mayor participación de los inmigrantes en la economía a través de los llamados "negocios étnicos" (DOÑA y MESA, 2003).

3. El contexto del Mercosur

Si bien el proceso de integración regional en el Cono Sur se inició bajo el impulso de los grupos empresariales interesados en ampliar mercados y durante la vigencia de políticas neoliberales, en la actualidad, ante los gobiernos recientemente electos -especialmente en Brasil y Argentina- y frente al NAFTA, se ha transformado en una alternativa de desarrollo para nuestros países. No obstante, durante estos años ha resultado evidente que los problemas sociales y culturales asociados al proceso de integración regional fueron a la zaga respecto de

los aspectos económicos (OIT, 1999; ACHUGAR y otros, 1996; ALVAREZ y otros, 1997). Coherentemente existe una mayor producción intelectual sobre la integración empresarial, industrial, comercial, flujo de capitales e inversiones; que en relación a los factores socio-culturales (FERRER, 2000). Los esfuerzos realizados han colocado el énfasis en temáticas relacionadas con: inversiones privadas, contratos, capacidad civil, derechos comerciales; etc. (DALLA VIA, 1993; ALTERINI, 1994; BARRA, 1993; CALVO, 1998). Sin embargo, los economistas señalaron desde un principio algunos obstáculos para la integración económica: las asimetrías en la dimensión del mercado interno, en el grado de desarrollo industrial y fundamentalmente en el patrón estructural de inserción internacional (CHUDNOVSKY, 1993). Por su parte, en el ámbito de las políticas sociales, la integración se halla en una fase de acciones de consulta y cooperación entre los Estados partes que no han llegado a traducirse en efectivos compromisos y mecanismos vinculantes (DI PIETRO, 2000). Simultáneamente, los elementos culturales de la integración fueron adquiriendo cada vez mayor importancia, y éstos conducen al estudio de rasgos y procesos que involucran un marco regional y transnacional, es decir nos obligan a prestar especial atención a lo que ocurre fuera del Estado nacional (ALVAREZ y REYES, 1997; GRIMSON, 2000; JELIN, 2001). Con el tiempo, surgen programas de investigación que se preocupan por los aspectos culturales de las migraciones en el Mercosur (CALDERON y SZMUKLER, 2000). En relación con los aspectos jurídico-políticos de la integración regional, se presentan exigencias no solo en la creación de un nuevo espacio supranacional, nuevos mecanismos participativos y de institucionalización regional, nuevos derechos y ciudadanías, sino también sobre la coexistencia entre los sistemas jurídicos nacionales y el del Mercosur (LAVOPA, 1993; CAETANO y PÉREZ ANTÓN, 2001). En lo que concierne a los aspectos demográficos, Villa y Martínez (2000) puntualizan dos tendencias de los flujos migratorios en Latinoamérica: una hacia los países del primer mundo y la segunda entre los países de la región. En relación con esta última, más visibles desde la década de 1970, los trabajos de Patarra y Baeninger (2001) señalan que a los tradicionales movimientos fronterizos se agregan más recientemente, los movimientos entre metrópolis, especialmente entre Buenos Aires y San Pablo. Los estudios que analizan los procesos migratorios ocurridos a partir de la década de 1980 subrayan que el fenómeno migratorio se tornó mucho más complejo, dado que coexisten diferentes clases de movimientos (MAGUID, 2001; LATTES y BERTONCELLO, 1997; PATARRA, 2001).

Los cuadros que a continuación se agregan, demuestran cuán diferentes son las dinámicas demográficas de los países que conforman el Mercosur ampliado.

Cuadro N° 1
Población total de los países del Mercosur ampliado

	Población (en miles de habitantes)	%	1980	2000
América Latina	507,284	100		
Mercosur	217,792	43		
Mercosur ampliado	241,710	48	80,000	242,000
Brasil	172,559	71		
Argentina	36,260	15		
Chile	15,402	6.4		
Bolivia	8,516	3.5		
Paraguay	5,636	2.3		
Uruguay	3,337	1.4		

Fuente: Celade, Proyecciones de población vigentes; citado en MASSE, G. "Tendencias demográficas y su impacto en los países del Mercosur", presentada en la "Jornada sobre la Cuestión Social en el Proceso de Integración Regional del MERCOSUR", realizada el 16 de septiembre de 2003 en el Consejo de Profesionales en Sociología (CPS).

Cuadro N° 2
Algunas características de la estructura poblacional de los países del Mercosur ampliado

	Porcentaje de menores de 15 años	Porcentaje de adultos mayores	Índice de Masculinidad	Grado de urbanización
Bolivia	39	4	99	63
Paraguay	40	4	102	57
Brasil	35	5	97	82
Chile	28	7	98	86
Argentina	26	10	95	89
Uruguay	26	13	94	92

Fuente: Celade, Proyecciones de población vigentes; citado en MASSE, G. "Tendencias demográficas y su impacto en los países del Mercosur", presentada en la "Jornada sobre la Cuestión Social en el Proceso de Integración Regional del MERCOSUR", realizada el 16 de septiembre de 2003 en el Consejo de Profesionales en Sociología (CPS).

4. Dimensión jurídica de las políticas migratorias en la Argentina

Nadie pone en duda la importancia que las políticas migratorias tuvieron en el período de nacimiento de nuestro Estado y en la formulación de la estrategia agroexportadora que cimentó la organización institucional de nuestro país. Una extensa y rica bibliografía nos ha demostrado los trascendentes efectos que los flujos migratorios europeos y latinoamericanos tuvieron y tienen en la sociedad argentina desde mediados del siglo XIX y aún antes.

Como parte de las políticas de población, las políticas migratorias externas constituyen 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 global del proceso de planificación económico-social ideado (MARMORA, 1988, 1991; MIRO, 1971, 1979, 1993). En la Argentina la dimensión ideológica que confluye en la formulación de la política migratoria atraviesa y excede la perspectiva normativa-política, mostrándonos un grado de autonomía que se afirma más asociada a nuestra historia cultural.

Las políticas migratorias que los países del MERCOSUR están formulando con el objetivo de profundizar el proceso de integración regional muestra un complejo panorama, puesto que la política de cada uno de los países deberá respetar los objetivos de integración acordados y proyectarla en un área mayor al de sus respectivos territorios nacionales. La integración del Cono Sur no es exclusivamente económica, sino que justamente sus recursos humanos son el elemento clave de dicha estrategia integradora. El principal objetivo de la integración debería ser el mejoramiento de las condiciones de vida de la población; de allí la importancia que la política migratoria adquiere en este contexto.

Por otra parte, en la actualidad, la política migratoria ha pasado a configurar una parte esencial de la agenda política externa de un país, percibiéndose una creciente “politización” de la temática.

4.1. Convenios

En el año 1998 nuestro país firma convenios migratorios bilaterales con Bolivia, Perú y Paraguay. Durante el año 1999 se sancionan las leyes 25098 y 25099, mediante las cuales se aprueban los convenios con las Repúblicas de Bolivia¹ y Perú² respectivamente y su posterior ratificación por el Poder Ejecutivo. Debemos aclarar que en ambos convenios, el plazo establecido de 180 días que permitía la regularización migratoria venció en diciembre de 1999; fecha en que se firmaron dos Protocolos Adicionales (el 16 de diciembre de 1999 con Bolivia; y el 21 de diciembre de 1999 con Perú), mediante los cuales se prorrogó por 180 días más esta posibilidad.

La entrada en vigencia de los Convenios Migratorios con Bolivia y Perú constituyó una señal alentadora. Si bien estos instrumentos han recibido críticas por los requisitos que el inmigrante debía cumplimentar ante la autoridad impositiva (DGI), configuraron un progreso para los nativos de estos dos países.

El hecho de que el Convenio con el Paraguay³, muy semejante a los dos anteriores, haya sido rechazado por el Parlamento paraguayo nos demuestra que si bien son un camino que se abre para posibilitar la regularización de muchos inmigrantes, las expectativas no han sido satisfechas pues se establecen plazos y obligan al pago mensual de una contribución que muchos inmigrantes no pueden afrontar. Por otra parte, los convenios resuelven el problema solo de una forma puntual y coyuntural, dado que no formulan una nueva política.

En septiembre de 2000 se sanciona la Ley 25.318, mediante la cual se aprueba el Protocolo adicional al convenio de migración firmado con Bolivia, con el propósito de ampliar por 180 días el plazo establecido para la regularización migratoria de los nacionales de una Parte, que se encontraban en situación migratoria irregular en el territorio de la otra, otorgándoles la posibilidad de desarrollar actividades formales en relación de dependencia o autónomas.

Posteriormente, se sanciona la Ley 25.536 –promulgada de hecho el 7 de enero de 2002-, mediante la cual se aprueba el Protocolo adicional al convenio suscripto con Bolivia en 1998, y se le introducen modificaciones, ampliándose el plazo a 365 días para acogerse a los beneficios estipulados: residencia temporaria por tres años y luego residencia permanente.

En abril de 2004, se sanciona la Ley 25.889, mediante la cual se aprueba el Protocolo adicional al convenio de migración suscripto con Perú en 2002, y basado en el firmado en 1998; texto que reproduce los lineamientos generales elaborados en el protocolo adicional firmado con Bolivia.

4.2. Acuerdos

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 pre-acuerdo sobre la regularización permanente de nacionales, que tendía a implementar la libre circulación de las personas (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 misma, acompañando la siguiente documentación: certificado de residencia temporaria, pasaporte válido, certificación carencia de antecedentes penales, acreditación de medios de vida lícitos y pago de tasa retributiva.

4.3. La nueva ley migratoria

A partir del golpe de Estado de 1976, se producen profundos cambios en nuestro país. En relación con las políticas poblacionales, y en especial la política migratoria, los tres gobiernos –dictadura militar (1976-1983), Alfonsín (1983-1989) y Menem (1989-1999)- poseen una clara coherencia en la elaboración de las políticas implementadas. Los tres se basan en la ideología neoliberal, y los tres consideran a las migraciones latinoamericanas un “problema” poblacional que debe resolverse fundamentalmente mediante el control policial y prohibiendo el acceso al trabajo remunerado. Durante las tres experiencias políticas estuvo vigente la Ley General de Migraciones y Fomento de la Inmigración –Ley 22.439 sancionada en 1981- basada en la entonces dominante doctrina de la Seguridad Nacional. El texto militar reproduce una norma aprobada durante la época de Onganía, que prohibía expresamente a todo extranjero ilegal desarrollar actividades remuneradas obstaculizando, asimismo, el acceso a los servicios de salud y educativos (medios y superiores). La ley fue reforzada en su legitimidad a través de los dos Reglamentos de Migraciones dictados durante la democracia: el aprobado por el gobierno de Alfonsín en 1987 y el del período de Menem en 1994.

Sin embargo, a mediados de la década de 1990, ya creadas las Comisiones de Población en ambas Cámaras –Senadores y Diputados⁴- y dadas las gestiones realizadas por las ONGs, organizaciones de las colectividades extranjeras, instituciones religiosas, grupos académicos, etc., surgen en el Congreso Nacional iniciativas que pretenden modificar la ley militar: proyectos de los diputados: Cafiero (1996 y 1998); Carrió (1996); Mondelo y Dellepiane

(1997); Pichetto (1998), etc.. También se presentan proyectos de ley que proponen derogar la citada ley y reemplazarla por una nueva: proyecto del diputado Muñoz y otros (1994); diputado Totto y otros (1995); diputada Mondelo y otros (1999), el de la Comisión de Población de la Cámara de Diputados (1999)⁵. Son todos intentos que nos demuestran la intensa actividad parlamentaria ante la percepción de que la sociedad civil no aceptaba la vigencia de la legislación militar durante gobiernos democráticos.

Sin embargo, la ley militar tenía ya más de 20 años de vigor y no resultaba fácil lograr la sanción de una nueva, a pesar del claro conocimiento acerca de la arbitraria política migratoria y la falsedad de los argumentos elaborados desde el Poder Ejecutivo respecto de los inmigrantes limítrofes, a quienes se los hacía responsables de diversos males sufridos en nuestro país (desocupación, cólera, toma de viviendas, excesivos gastos sociales, aumento de la criminalidad, etc.). Fue el proyecto unificado consensuado en diciembre de 1999 en la Comisión de Población y Recursos Humanos de la Cámara de Diputados⁶, la base que se tuvo en cuenta al redactar el proyecto del diputado Giustiniani, presentado en el Congreso en diciembre del 2001 y nuevamente en marzo de 2003⁷. Finalmente, en diciembre de 2003 es tratada en las Cámaras de Diputados y Senadores y es aprobada bajo el N° 25.871.

De la lectura de sus Principios Generales surge que la norma es ambiciosa: apunta a formular una nueva política demográfica nacional, a fortalecer el tejido sociocultural del país, y 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. Obsérvese que mientras en la ley militar el rol del Estado aparece insistentemente asociado al control migratorio y la prohibición, en el nuevo texto el Estado aparece como garantizador: del derecho a migrar, de la igualdad de trato para los extranjeros, del acceso igualitario a los servicios sociales, de la necesaria información, del derecho de reunificación familiar, de las convenciones internacionales debidamente ratificadas, de la participación de los extranjeros en las decisiones relativas a la vida pública y de la regularización de su situación migratoria.

Por primera vez una ley referida al fenómeno migratorio cita un proceso de integración regional y otorga a los ciudadanos de los países miembros de la región un trato diferenciado. En efecto, en su artículo 20 la nueva ley dice que los extranjeros serán admitidos para ingresar y permanecer en el país en las categorías de "residentes permanentes", "residentes temporarios", o "residentes transitorios". Y en su artículo 23 se considera como residentes temporarios en razón de su 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". Asimismo, el artículo 28 dispone: "Los

extranjeros incluidos en Acuerdos o Convenios de Migraciones suscriptos por la República Argentina se registrarán por lo dispuesto en los mismos y por esta ley, en el supuesto más favorable para la persona migrante. El principio de igualdad de trato no se considerará afectado por la posibilidad que tiene el Estado, conforme a los procedimientos establecidos en la Constitución y las leyes, de firmar acuerdos bilaterales de alcance general y parcial, que permitan atender fenómenos específicos, como el de la migración laboral fronteriza, ni por la posibilidad de establecer esquemas diferenciados de tratamiento entre los países que con la Argentina forman parte de una región respecto de aquellos países que resulten terceros dentro del proceso de regionalización, priorizando las medidas necesarias para el logro del objetivo final de la libre circulación de personas en el MERCOSUR”.

Esta nueva política migratoria, que diferencia a los ciudadanos del Mercosur respecto del resto de los migrantes, queda confirmada en el reciente decreto de amnistía elaborado por el Poder Ejecutivo –Decreto N° 1169/2004-, publicado en el Boletín Oficial el 13-9-2004, mediante el cual se otorga a los extranjeros nativos de países fuera de la órbita del Mercosur, que al 30 de junio de 2004 residan de hecho en el territorio de la Argentina, la posibilidad de regularizar su situación migratoria. En los Considerandos del decreto, 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 largo tiempo. Asimismo, resulta interesante destacar que la norma insta 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”. Debemos destacar que es la primera vez, desde 1949, que un decreto de amnistía explicita beneficios para países extra-comunitarios⁸.

Conclusiones

No es necesario resaltar la importancia del tema migratorio en la actualidad. Según datos publicados por Naciones Unidas, el número de migrantes se ha duplicado desde 1975, el mundo desarrollado tiene una ganancia neta de inmigrantes de casi 2.3 millones y las políticas migratorias están cambiando. El 40% de los países poseen políticas migratorias que intentan reducir los niveles; y si bien los países desarrollados se inclinan a formular políticas restrictivas, los países subdesarrollados siguen la misma preferencia. Con relación a la

emigración, solo 1 de cada 5 países posee políticas tendientes a disminuir su nivel (NACIONES UNIDAS, 2002).

Los demógrafos afirman que las sociedades van hacia un envejecimiento. Los países más desarrollados poseen una población más envejecida que el resto, pero los menos desarrollados transitarán por el mismo proceso en un período mucho más rápido. En este contexto las migraciones cumplirían un doble objetivo. Por un lado aliviarían las tensiones sociales y demandas contenidas en los países subdesarrollados, que hoy poseen un mayor volumen de población joven; y por el otro, los países desarrollados recibirían un hábito de rejuvenecimiento que la composición de dicho flujo acarrearía. En esta doble función, las migraciones desde Latinoamérica hacia el mundo industrializado aparecen como funcionales a la expansión de la economía mundial.

La Argentina ha sido tradicionalmente un país receptor de inmigrantes europeos y latinoamericanos. Sin embargo, la población extranjera disminuye censo a censo a partir de 1914, de forma continua, hasta llegar a un 4% en el 2001. Esto es consecuencia de la interrupción del flujo europeo, claramente a partir de 1930 -a pesar del leve repunte observado en la posguerra-, su envejecimiento y muerte. Los inmigrantes oriundos de los países limítrofes han mantenido un aporte continuo, pero no han podido compensar la pérdida citada y su peso en el total de la población extranjera alcanza hoy a más de un 50%. 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 están revestidos de un carácter mucho más constante y heterogéneo, asociados con la crisis económica y las altas tasas de desempleo. Por otra parte, un alto porcentaje de los que emigran pertenecen a la clase media y fueron educados por el Estado argentino. Son emigrantes jóvenes -y por lo tanto con mayor potencia productiva y reproductiva- cuyas capacidades serán usufructuadas por los países desarrollados.

¿Cuál es el sentido que adquiere la sanción de nuevas normas referidas al fenómeno migratorio en este panorama global? El sentido surge del contexto histórico en que éstas emergen. En el período se observa una ruptura ideológica que se refleja rotundamente en el cambio sustancial del espíritu y su percepción del fenómeno migratorio. Es que entre el 2000 y el 2004 se produce en la Argentina una grave crisis económica, social y política que marca el agotamiento del modelo neoliberal. En este modelo de apertura y liberalización de la economía, impuesto por los militares a sangre y fuego a partir del golpe de Estado de

1976, la población no es escasa, por el contrario sobra. El mercado internacional es el motor de la economía y para garantizar los saldos exportables es necesario reducir el consumo interno. Ello se logra a través de un férreo control de los salarios, argumentando que el aumento de las remuneraciones produce inflación. Asimismo, la premeditada des-industrialización y privatización de empresas estatales aumenta la desocupación y la tendencia a recurrir a la emigración como solución individual se potencia. El modelo necesita expulsar población para reducir el consumo y aliviar las demandas sociales internas, en algunos casos protestas de alto contenido crítico y cuestionadoras de las bondades del neoliberalismo.

Por otra parte, los partidos políticos, al igual que en otros momentos históricos de profunda crisis, enfrentaron los problemas poblacionales y los solucionaron desde el consenso. El éxito y el avance que representa para nuestro país tener una nueva ley de migraciones se sustenta en el consenso obtenido no sólo en el Parlamento, sino también con los organismos del Poder Ejecutivo involucrados con la política. Consenso que queda plasmado en la génesis de la ley: las sucesivas modificaciones surgidas del trabajo en Comisión, los aportes de la sociedad civil y la ausencia de discusión en el recinto de ambas Cámaras.

¿Cuál es el modelo de sociedad que subyace en la nueva ley? A diferencia de la norma militar, que refleja una sociedad disciplinada, discriminadora en relación al origen de los migrantes -europeos y latinoamericanos- y extremadamente controlada; el reciente modelo nos remite a una sociedad multicultural, integrada en la región e inclusiva, que respeta los derechos de los extranjeros y valora su aporte cultural y social.

La nueva estrategia de desarrollo que parece estar delineándose, pero que aún es incierta, posee en el área poblacional el aporte significativo de recientes textos jurídicos sobre dos fenómenos demográficos esenciales: fecundidad⁹ y migraciones. Al clima ideológico que de ellas emanan trasciende la idea de una sociedad más igualitaria, donde el crecimiento poblacional no se sustenta en la precarias condiciones de vida de los sectores populares y donde se valora la potencialidad de los jóvenes y el aporte de los inmigrantes. Sociedad que aparece integrada a un proceso regional -Mercosur- cuyo importancia creciente influyó a la hora de definir nuevas políticas.

Bibliografía

ACHUGAR, H. y BUSTAMANTE, F. "Mercosur, intercambio cultural y perfiles de un imaginario" en: *Culturas en globalización. América Latina – Europa – Estados Unidos: libre comercio e integración*, Nestor García Canclini (coord.), Seminario de Estudios de la Cultura (CNCA), CLACSO, Nueva Sociedad, Venezuela, 1996.

ALTERINI, A. A. "El sistema jurídico en el Mercosur", Editorial Abeledo -Perrot, Buenos Aires, 1994.

ALVAREZ, M. y REYES, N. "La agenda de la gestión cultural en el MECOSUR", en : *Mercosur. La dimensión cultural de la integración*, Gregorio Recondo (comp.), Ed. Ciccus, Bs.As., 1997.

BARRA, R. C. "Mercosur, ordenamiento jurídico y función judicial", Consejo Interamericano de Comercio y Producción (CICYP), Sección Argentina, Buenos Aires 1993.

BAENINGER, R. "Movimientos migratorios en el contexto del Mercosur: los datos del IMILA (International Migration in Latin America)", ponencia presentada al Seminario Internacional "Internacional Migration in Latin America Enters a New Millennium" organizado por la Asociación Internacional de Sociología, Research Committee N° 31 (Sociología de las Migraciones), Buenos Aires, 2 al 4 de Noviembre de 2000.

BANKIRER, M. y CALVO, J. "Algunos comentarios sobre la dinámica demográfica del MERCOSUR; evolución de las variables regionales, 1950-2025", ponencia presentada a las II Jornadas Argentinas de Estudios de la Población, organizadas por AEPA (Asociación de Estudios de Población de la Argentina), Universidad de La Pampa, Santa Rosa, 11 al 13 de octubre de 1995.

BERTONCELLO, R. "La movilidad territorial de la población: notas para la reflexión", en II Jornadas de la Población (AEPA), Honorable Senado de La Nación, Secretaría Parlamentaria, Dirección Publicaciones, Buenos Aires, 1995.

CALDERON G. F. y SZMUKLER, A.B. "Aspectos culturales de las migraciones en el Mercosur", Cuadernos para el Debate N° 8, Programa de Investigaciones Socioculturales en el mercosur. IDES, Buenos Aires, 2000.

CALVO, J. J. "Integración económica y migración internacional en América Latina", ponencia presentada al Seminario Regional "Globalización y migración internacional en Latinoamérica y el Caribe: tendencias y perspectivas para el Siglo XXI", organizado por UNESCO-NOST y Universidad de Chile, Santiago de Chile, 27 al 29 de octubre 1998.

CHUDNOVSKY, D. (coordinador) "El futuro de la integración hemisférica: el Mercosur y la iniciativa para las Américas", en: *Desarrollo Económico*, N° 128, Primer Trimestre, Buenos Aires, 1993.

DALLA VIA, A. R. "La elaboración de un derecho de la integración en el ámbito del MERCOSUR. Su gravitación en nuestro derecho constitucional", en: *Escenarios de la Integración*, Revista del Consejo Federal de Inversiones, N° 4, Buenos Aires, agosto 1993.

DI PIETRO, P. "La dimensión Social del Mercosur", ponencia presentada en las Primeras Jornadas Nacionales de Políticas Sociales del Mercosur, Consejo de Profesionales en Sociología, Buenos Aires, 28, 29 y 30 de Junio de 2000.

DOÑA, C. y MESA, S. "Las migraciones internacionales: análisis y perspectivas para una política migratoria", OIM, Documento de Trabajo N° 2, Santiago de Chile, julio de 2003.

FERRER, A. "Hechos y ficciones de la globalización. Argentina y el Mercosur en el sistema internacional", Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2000.

GRIMSON, A. "¿Fronteras políticas versus fronteras culturales?" en: *Fronteras, naciones e identidades. La periferia como centro*, Alejandro Grimson (compilador), Ed. Ciccus – La Crujía, Bs. As., Septiembre 2000.

LATTES, A. "Tratando de asir lo inasible: las dimensiones de la inmigración en la Argentina entre 1945 y el presente", en: *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, N° 15 y 16, agosto-diciembre 1990.

LATTES, A. Y BERTONCELLO, R. "Dinámica demográfica, migrantes limítrofes y actividad económica en Buenos Aires", en: *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, Año 12, N° 35, pág. 5 a 29, Buenos Aires, 1997.

LAVOPA, J. H. "Aspectos de las migraciones laborales en el proceso de integración del Cono Sur", en: *Los problemas sociales en el proceso de integración del Cono Sur*, Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, Buenos Aires, 1993.

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.

MAGUID, A. "Migrantes limítrofes en la Argentina: su inserción e impacto en el mercado de trabajo", en: *Revista Estudios del Trabajo*, N° 10, ASET, Buenos Aires, 1995.

MAGUID, A. y BANKIRER, M. "Argentina: Saldos migratorios internacionales 1970-1990", en: II Jornadas Argentinas de Estudios de la Población (AEPA), Honorable Senado de La Nación, Secretaría Parlamentaria, Dirección Publicaciones, Buenos Aires, 1995.

MARMORA, L. "Apertura o restricción. Lo formal y lo real en las políticas migratorias del cono sur", *Revista de la OIM sobre migraciones en América Latina*, CIMAL, Lima, Julio 1999.

MARMORA, L. "Desarrollo sostenido y políticas migratorias: su tratamiento en los espacios latinoamericanos de integración", ponencia presentada al Seminario Regional Latinoamericano, organizado por la OIM, Punta del Este, Uruguay, 22 al 26 de marzo de 1993.

MARMORA, L. "Las políticas de migraciones internacionales", OIM, Alianza Editorial, Madrid/Buenos Aires, 1997.

MARMORA, L. "Las políticas migratorias en el Cono Sur", en: *Los problemas sociales en el proceso de integración del Cono Sur*, Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI), Buenos Aires, 1993.

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.

MASSE, G. "Tendencias demográficas y su impacto en los países del Mercosur", presentada en la "Jornada sobre la Cuestión Social en el Proceso de Integración Regional del MERCOSUR", realizada el 16 de septiembre de 2003 en el Consejo de Profesionales en Sociología (CPS).

MIRO, C. "Algunas orientaciones para el desarrollo de la investigación social sobre población y desarrollo" en: *Informe Conferencia Latinoamericana sobre Población y Desarrollo*, Colombia, 10 al 11 de mayo de 1979.

MIRO, C. "Políticas de Población ¿qué?, ¿por qué?, ¿para qué?, ¿cómo?", Celade, Santiago de Chile, Serie A, N° 110, abril 1971.

NACIONES UNIDAS, 'Number of world's migrants reaches 175 million mark', <http://www.un.org/News/Press/docs/2002/pop844.doc.htm>, octubre 2002.

NOVICK, S. "Argentina's recent population policies and political changes", ponencia presentada al European Population Conference 2001, Helsinki, Finland, 7-9 June, 2001. Publicado en Internet: conference website: www.vaestoliitto.fi/EAPS2001.htm

NOVICK, S. 'Política migratoria transoceánica desde la segunda posguerra. Argentina 1946-1989', ponencia presentada en las I Jornadas de AEPA, Córdoba, 1991, última versión, Buenos Aires, 1997.

NOVICK, S. 'Argentine's population policies: 1870-1989. A view from the State', ponencia presentada en Sesión 3 del Comité de Investigación N° 41, Congreso Mundial de Sociología, Bielefeld, Alemania, 18 al 23 de julio de 1994.

NOVICK, S. 'Cambios recientes en las políticas de población en la Argentina', ponencia presentada en las Jornadas de Debate Interdisciplinario sobre Salud y Población, organizadas por el Instituto de Investigaciones de la Facultad de Ciencias Sociales, UBA, Buenos Aires, 17 al 19 de agosto de 1994.

NOVICK, S. 'Políticas migratorias en la Argentina', en: *Inmigración y discriminación. Políticas y discursos*, Oteiza, E., Novick, S. y Aruj, R., Editorial Prometeo, Buenos Aires, 2000.

NOVICK, S. 'Política y población. Argentina 1870-1989' (dos volúmenes), Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1992.

NOVICK, S. 'Políticas de población en la Argentina actual. Análisis comparativo entre la dictadura militar y la democracia', ponencia presentada en las II Jornadas Argentinas de Estudios de Población, Buenos Aires, 4 al 6 de agosto de 1993.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT), 'Mercosur sociolaboral. Selección de documentos fundacionales. 1991-1999', Ediciones Corregidor, Buenos Aires, 1999.

PAIKIN, D. 'El rol del Congreso argentino en la construcción de l Mercosur: perspectivas y funciones de una institución relegada', Documento de Trabajo Jóvenes Investigadores, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires (en prensa).

PATARRA, N. & BAENINGER, R. 'Frontier and Migration in MERCOSUR: Meaning, Specificities and Implications', paper presented at the XXIV General Population Conference, Salvador, Brazil, 2001.

PÉREZ VICHICH, N. 'Migraciones laborales en el MERCOSUR. Las cuestiones previas y los puntos de partida', documento OIM, 1993.

PÉREZ VICHICH, N. 'Migraciones laborales y convenios sociales en el Cono Sur: el caso de los convenios sociales argentino-chilenos', documento de trabajo del CARI y CIEDLA, N° 38, Buenos Aires, Diciembre de 1999.

PEREYRA, B. 'El inmigrante como sujeto de derechos ciudadanos: una aproximación al caso argentino', ponencia presentada en las Primeras Jornadas de Políticas Sociales del Mercosur, Consejo de Profesionales de Sociología, 28, 29 y 30 de Junio de 2000.

SARMIENTO GARCIA, J. y otro 'Procesos de Integración y MERCOSUR', Editorial Depalma, Buenos Aires, 1994.

VASILACHIS DE GIALDINO, I. "Discurso político y prensa escrita", Gedisa, Barcelona, 1997.

VILLA, M, y MARTINEZ, J. "Tendencias y patrones de la migración internacional en América Latina y el Caribe", Simposio sobre Migraciones Internacionales en las Américas OIM/CEPAL-CELADE/FNUAP, Costa Rica, 2000.

¹ El Convenio de Migración entre la República Argentina y la República de Bolivia - firmado en Buenos Aires el 16-2-1998- fue aprobado por ley N° 25098 (sancionada el 21-4-1999 y promulgada por Decreto N° 457/99 del 5-5-1999; publicados en el Boletín Oficial el 7-5-1999). Consta de 26 artículos y 2 anexos. Por su parte, el Congreso boliviano lo aprobó durante el mes de julio de 1999. El 23 de junio de 1999 se intercambiaron instrumentos de ratificación.

² El Convenio de Migración entre la República Argentina y la República del Perú -firmado en Lima, Perú, el 12-8-1998- fue aprobado por ley 25099 (sancionada el 21-4-1999 y promulgada por Decreto 458/99 del 5-5-1999; publicados en el Boletín Oficial el 7-5-1999). También fue aprobado por el Congreso peruano. El 24 de junio de 1999 se intercambiaron instrumentos de ratificación.

³ El Convenio de Migración entre la República Argentina y la República del Paraguay, firmado en Buenos Aires el 18-11-1998, (Tramite Parlamentario 83), posee sanción del Senado con fecha 23-6-1999 y fue remitido ese mismo día a la Cámara de Diputados. Dado que el convenio fue rechazado en el Congreso paraguayo, no ha prosperado su aprobación en la Cámara de Diputados de nuestro país, y por ello no entrará en vigencia. Es posible que el clima de deterioro que se experimentó en 1999, que llevó al borde de la ruptura de relaciones entre ambos países, haya proporcionado un marco poco propicio para la ratificación de este instrumento bilateral, por parte del Congreso paraguayo.

⁴ La Comisión de Población y Desarrollo de la Cámara de Senadores fue aprobada en la sesión del 5 de septiembre de 1990, en base a un proyecto presentado por el senador Solana. Por su parte, la Comisión de Población y Recursos Humanos de la Cámara de Diputados se creó el 19 de diciembre de 1991, en base a un proyecto presentado por el diputado Evaristo Iglesias.

⁵ 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 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.

⁶ El Proyecto resulta del Dictamen de las Comisiones de Población y Recursos Humanos, de Legislación Penal y de Legislación del Trabajo; y de las iniciativas presentadas por el Poder Ejecutivo, por los diputados Rampi y Pichetto y la del diputado Juan P. Cafiero y otros

⁷ El primer proyecto ingresa el 5-12-2001 bajo Expediente N° 7344; presentado nuevamente el 24-3-2003 bajo Expediente N° 769.

⁸ Se dictaron decretos de amnistía en los siguientes años: 1949, 1951, 1958, 1964, 1965, 1974, 1984 y 1992.

⁹ Ley N° 25.673 que establece el "Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable", publicada en el Boletín Oficial el 22 de noviembre de 2002. Un análisis detallado del proceso que culmina con la aprobación de la citada ley y la política referida a fecundidad ver: Novick, Susana, "Democracia y Población: Argentina: 1983-1999", Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Documento de Trabajo N° 28, 112 páginas, diciembre 2001.