

## Inmigrantes y refugiados\*

### 1. Introducción y presentación de las principales conclusiones

La situación en materia de política inmigratoria en la Argentina desde la perspectiva de la vigencia de los derechos humanos fundamentales de todos los inmigrantes y sus familias, durante 1999, no sólo no experimentó la revisión de fondo pendiente desde la transición a la democracia en los albores del 83, sino que atravesó momentos de involución que creíamos superados. En este capítulo se presenta un examen sistemático de los cambios que se operaron en los aspectos normativos de la política inmigratoria, así como en otras dimensiones relacionadas con el discurso oficial y la discriminación, la situación de los refugiados, el análisis del discurso de diversos actores sociales que tuvieron presencia activa en torno a problemas de derechos humanos de los inmigrantes, las prácticas administrativas que contribuyen —el marco de las normas existentes— a ilegalizar a los inmigrantes latinoamericanos de bajos ingresos, que luego son estigmatizados, discriminados e incluso perseguidos como cuasi delincuentes.

A nivel parlamentario el examen repasa un año de labor legislativa, período en el que el Congreso continuó demorando la sanción de nueva legislación inmigratoria compatible con los valores del actual régimen político democrático, que reemplace a la Ley General de Inmigración aún vigente, conocida como Ley Videla, herencia de la última dictadura. Esta ley, formulada en el marco de la Doctrina de Seguridad Nacional, es claramente violatoria de derechos fundamentales sancionados en la Constitución Nacional de 1994 y de las convenciones internacionales con jerarquía constitucional (artículo 75, inciso 22). Sin embargo, la aprobación de los Convenios migratorios de carácter bilateral que la Argentina suscribió con Bolivia y Perú en 1999, resultan alentadores, pues introducen el antecedente de la definición de la política inmigratoria de un país receptor, como el nuestro, conjuntamente con países de proveniencia de corrientes actualmente existentes. El plazo de 180 días establecido en cada uno de los Convenios para posibilitar la regularización de los inmigrantes, venció en diciembre de 1999, mes en que se firmaron dos Protocolos Adicionales, por medio de los cuales se amplía por 180 días el plazo originario. Estos aún no han obtenido aprobación legislativa.

En estos convenios subsisten, sin embargo, limitaciones en lo que se refiere a los requisitos que representan obstáculos con frecuencia insalvables en materia de procedimientos, sobre todo para los inmigrantes trabajadores de bajos recursos —y sus familias, que constituyen la mayoría de los no nativos provenientes de países de la sub-región que se trasladan al nuestro, o que intentan hacerlo, con la expectativa de una radicación de largo plazo o permanente. El costo de la documentación y de los trámites así como los requisitos impositivos que deben cumplir, constituyen obstáculos que deberían ser removidos en una revisión de dichos Convenios. El Convenio con el Paraguay, muy semejante a los dos anteriores, no obtuvo la aprobación del Parlamento de ese país vecino en buena medida por las limitaciones expuestas, aunque es posible que la negociación haya estado afectada también por el deterioro de las relaciones diplomáticas durante 1999.

---

\*Por Enrique Oteiza (Miembro de la Comisión Directiva del CELS, Profesor Titular del Departamento de Sociología e Investigador del Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA) y Susana Novick (Miembro de la Carrera de Investigador Científico del CONICET e Investigadora del Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, UBA); con la colaboración de Juana Kweitel (abogada del Programa derechos Económicos, Sociales y Culturales del CELS), autora de la Parte 3, titulada “Política inmigratoria. Situación respecto a la aplicación de las normas”; y las Licenciadas Corina Curtis y Fernanda Longo: UBACyT “Discursos de pertenencia y exclusión”. Facultad de Filosofía y Letras, UBA, autoras de la Parte 6.e.: “La inmigración en el discurso periodístico”.

Cabe destacar que la tarea de la Comisión de Población y Recursos Humanos de la Cámara de Diputados, resultó en este período muy positiva en cuanto al control de los actos y decisiones del Poder Ejecutivo, a través de los Pedidos de Informes cursados. La cuestión migratoria logró captar la atención de los legisladores involucrados en la problemática poblacional y los movilizó en varios sentidos: tanto en la defensa de los derechos individuales afectados por abusos de poder cometidos con demasiada frecuencia por parte de funcionarios públicos del área y de fuerzas de seguridad, como en la tarea más estratégica de la creación de nuevas normas. Los cinco Proyectos de Ley de inmigración analizados (tres limitados a propuestas de reforma de la Ley Videla en vigencia y dos de sustitución completa de dicha Ley) son una prueba de este esfuerzo. El CELS considera sin embargo preocupante el hecho de que durante 1999 ninguno de dichos Proyectos fueran tratados en el recinto de la Cámara. Tampoco la Comisión logró unificar dos Proyectos de Ley casi iguales presentados en 1998, que apuntan a establecer un régimen en materia de política de refugiados, acorde con la Convención correspondiente. El desempeño de la Cámara de Diputados indica claramente la incapacidad o por lo menos la morosidad del Parlamento argentino que en el largo tiempo transcurrido desde 1983 hasta la fecha, no ha logrado articular la decisión política imprescindible para derogar una norma heredada de la última dictadura que afecta derechos humanos esenciales de los inmigrantes y de sus familias, crear un nuevo marco jurídico compatible con la existencia de un régimen democrático, ni sancionar una norma fundamental para consolidar una política de refugiados satisfactoria.

En la Parte 2ª de este capítulo se presenta un análisis de los instrumentos legales pertinentes, ya sea los ingresados como nuevos proyectos, como los que tuvieron sanción parlamentaria durante el año. Se examinaron con particular atención los Proyectos de Ley que reemplazarían, en caso de ser aprobados, la vigente Ley Videla —a los que ya hemos hecho referencia—, o sea aquellos que no proponen simplemente reformas a dicha Ley. Este análisis se ha efectuado de manera comparativa, con el fin de poder evaluar las propuestas respectivas desde la perspectiva de los derechos humanos fundamentales. También se han evaluado los Convenios bilaterales ya mencionados, suscritos con gobiernos de países vecinos. Los acuerdos firmados con Bolivia y Perú han sido aprobados durante 1999 por el Poder Legislativo de los países parte de dichos tratados. Estos acuerdos han sido analizados, asimismo, desde la perspectiva de los derechos humanos de los inmigrantes, especialmente los de origen latinoamericano, por comparación con el régimen que establece la vigente Ley General de Inmigración.

En lo que se refiere a la aplicación de las normas vigentes, la parte 3ª del capítulo presenta un informe que complementa y en algunos casos actualiza los Informes precedentes del CELS. Además del efecto negativo de las cuestionadas normas migratorias, las autoridades argentinas hacen gala en su aplicación de una cuota de discrecionalidad inaceptable, que agrega obstáculos arbitrarios y discriminatorios al difícil trámite requerido para regularizar la situación migratoria. El CELS desea llamar la atención sobre estas prácticas, que requieren por parte de las autoridades una importante rectificación (reorganización de organismos pertinentes, capacitación en materia de derechos humanos en general y en lo que concierne a inmigrantes y refugiados en particular).

En el sección 4ª de este capítulo se da cuenta de que a principios de 1999 el Poder Ejecutivo llevó adelante un embate particularmente agresivo contra los inmigrantes de origen latinoamericano, con fuertes ribetes de carácter xenófobo y a veces racistas. Este embate se manifestó a través de un Proyecto de Ley introducido en el Congreso en enero del `99, acompañado por un discurso oficial proveniente de altas magistraturas del Poder Ejecutivo y funcionarios de la Dirección de Migraciones, con contenido claramente estigmatizante y discriminatorio, y por operativos de la Policía Federal, Gendarmería y otras fuerzas de seguridad realizados casi siempre con espectacularidad mediática, con

características y orientación coincidentes con las del Proyecto de Ley y del cuestionado "discurso oficial". Sin duda, la posibilidad de producir desde el Gobierno operativos de esta índole, está facilitada por una política y una legislación inmigratoria que provienen de manera muy directa de la última dictadura y que tienen también –lamentablemente- raíces que se remontan a los cambios en la política inmigratoria que se dieron a partir de la aprobación de la Ley de Residencia en 1902. Esta es por tanto una demostración clara del costo en términos de la vigencia de los derechos fundamentales de los inmigrantes, de no haber encarado rápidamente después del '83, en el período de la transición a la democracia política, la revisión de legislación clave como es, en un país como la Argentina, la legislación inmigratoria.

El triple embate –Proyecto de carácter regresivo, discurso discriminatorio y acciones represivas por parte del Gobierno- de principios de 1999 fue interpretado por dirigentes religiosos, investigadores dedicados al estudio de las migraciones y otros intelectuales, colectividades extranjeras, organismos de derechos humanos y gobiernos de países vecinos, como una maniobra del gobierno tendiente a transferir, en un año electoral, la responsabilidad de males sociales preocupantes como la desocupación y la inseguridad, a los inmigrantes latinoamericanos, o sea una típica operación de creación desde el gobierno de la figura sociopolítica de "chivo emisario". En esta sección, dedicada a la discriminación de grupos de inmigrantes, en particular los trabajadores latinoamericanos de bajos ingresos llegados más recientemente, se examinan no sólo la naturaleza del discurso oficial y las acciones del Estado concernientes a los inmigrantes pobres durante 1999, sino también la reacción de numerosos sectores de nuestra sociedad, que lograron que el carácter regresivo de estas medidas en términos de los derechos humanos quedara en evidencia y el embate oficial fuera entonces morigerado. Es necesario de todos modos recalcar que el daño que se infringe a la cultura política en materia de los derechos humanos fundamentales, con este tipo de maniobra discriminatoria proveniente de las altas magistraturas, es inconmensurable, al alimentar prejuicios y tendencias discriminatorias ya existentes en algunos sectores de la sociedad. Desde luego, la obligación constitucional y ética fundamental de todo gobierno democrático es, por el contrario, la de buscar formas de superación de los bolsones de prejuicio xenófobo o racista que aun subsisten, y que llevan a acciones y discursos discriminatorios.

En cuanto a la Convención Internacional de las Naciones Unidas sobre la 'Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares', en la sección 5 se examina la situación a fines de 1999. Lamentablemente ha transcurrido un año más sin que el Congreso haya tratado esta importante convención internacional, cuya aprobación fue propuesta en mayo de 1996 a través de un proyecto de Ley —que entre tanto caducó— presentado en la Cámara de Diputados. Cabe recalcar que este importante instrumento del derecho internacional, ya cuenta con doce ratificaciones, incluyendo las de 1999 —México, Senegal y Azeirbaiján—. Aunque la Convención aún no ha entrado en vigencia, hemos efectuado el análisis de algunos aspectos importantes de la situación de los inmigrantes en materia de derechos humanos, a la luz de este instrumento jurídico fundamental, lo que pone nuevamente en evidencia la insatisfactoria situación normativa existente en la materia.

En la parte 6 de este capítulo, se analiza el trámite parlamentario referente a dos Proyectos de Ley presentados en 1998 sobre refugiados. En el período en consideración la Comisión de Población y Recursos Humanos inició la tarea de unificar los dos Proyectos existentes, tarea relativamente simple dado que ambos son muy similares y satisfacen los requisitos de coherencia con la Convención, ratificada en 1961. Es lamentable que haya pasado otro año sin que este importante instrumento legal haya completado el trámite parlamentario, necesario para su tratamiento en el recinto. En un país de inmigrantes, como el nuestro, en el que a lo largo de casi 200 años de independencia numerosos argentinos de diferentes tendencias políticas experimentaron el exilio y obtuvieron refugio en naciones hospitalarias

y generosas –incluyendo varios ex–presidentes, importantes figuras políticas y grandes intelectuales, científicos y artistas además de muchos otros connacionales–, es preocupante que la cultura política actual de la mayoría de los representantes otorgue tan baja prioridad a la protección, precisamente, de los derechos fundamentales de los inmigrantes y refugiados, sobre todo de los más desprotegidos, los trabajadores y sus familias así como los refugiados, provenientes en su gran mayoría de la propia sub-región de América Latina. Es de esperar que las dos Cámaras legislativas asuman sin más demora, en el período correspondiente al año 2000, la sanción de una nueva legislación inmigratoria y de refugiados pendiente desde 1983.

Sin duda la innovación más importante en materia de política inmigratoria que tuvo lugar en el último año del Siglo XX fue la firma de tratados bilaterales que establecen normas en materia de inmigración a la Argentina, de nacionales provenientes de dos países de la subregión. El CELS otorga a estos acuerdos bilaterales una valoración positiva pues, presumiblemente una política migratoria definida conjuntamente por dos países involucrados en una corriente migratoria, debería proteger mejor los derechos humanos de los inmigrantes, si bien estos dos convenios iniciales contienen aún varios aspectos cuestionables. También este paso es importante porque si se lograra en los próximos años la firma de convenciones internacionales bilaterales similares entre sí, que mejoren las dos actualmente vigentes entre países del Cono Sur, se facilitaría en gran medida la elaboración y aprobación eventual de un acuerdo multilateral aceptable en el marco del Mercosur y quizás del Mercosur ampliado. La introducción del bilateralismo en la formulación de la política inmigratoria, ha puesto en evidencia una vez más importantes diferencias entre la perspectiva y la posición que normalmente representó dentro del Poder Ejecutivo nuestra Cancillería, más ligada a las relaciones y los intereses de nuestro país en la sub-región –en particular con los países vecinos–, y la orientación de control cuasi policial que tradicionalmente ha aplicado la Dirección Nacional de Migraciones, con sede en el Ministerio del Interior, desde comienzos del Siglo XX. Consideramos que esta tensión debe armonizarse a partir de una nueva legislación que sea el soporte normativo fundamental de una política inmigratoria, compatible con derechos fundamentales que deberían estar vigentes en un régimen democrático, así como con un cambio de orientación que el Poder Ejecutivo debería introducir en la implementación de las nuevas políticas inmigratorias, en el ámbito del Ministerio del Interior. En es marco de este desafío, el acento debería estar puesto en una perspectiva tendiente a facilitar la integración voluntaria y lograr el bienestar social de los inmigrantes, abriéndoles la posibilidad de participar en el desarrollo de la colectividad nacional, recibir los frutos de su esfuerzo y participar también –si lo desean– de la vida política del país como ciudadanos plenos, sin los obstáculos casi insalvables que hoy deben superar los inmigrantes trabajadores –de bajos ingresos–, para el bien de ellos y el enriquecimiento cultural, político y económico de nuestra sociedad.

## **2. Política inmigratoria; situación respecto a las normas.**

El objetivo de este capítulo es examinar la dimensión jurídica de las políticas migratorias en la Argentina durante 1999, desde la perspectiva de su impacto en relación al respeto de los derechos humanos garantizados en la Constitución y en los tratados internacionales de derechos humanos incorporados a ella. Comenzaremos el análisis describiendo la legislación sancionada o propuesta durante el período, los Convenios bilaterales sobre inmigración a la Argentina suscritos con Bolivia y Perú, y la forma en que los funcionarios de los organismos del Estado aplican las normas vigentes —de por sí insatisfactorias de acuerdo al criterio mencionado en el párrafo anterior— con un grado de discrecionalidad y arbitrariedad que requiere ser corregido.

Finalmente, para una comprensión más objetiva del modo en que se origina y elabora la política migratoria en nuestro país, realizaremos una exhaustiva investigación sobre la labor

desarrollada por la Comisión de Población y Recursos Humanos de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, durante el año 1999.

## **2.1 Normas sancionadas**

El período de estudio posee pocas normas relevantes en relación a este tema. En efecto, las más importantes son las leyes -25098 y 25099- mediante las cuales se aprueban los Convenios migratorios firmados durante el año 1998 con Bolivia y Perú respectivamente y su posterior ratificación por el Poder Ejecutivo.

El resto de las normas se refieren a: la transferencia de personal dentro de la estructura de la Dirección Nacional de Migraciones (DNM)<sup>1</sup>; el cierre de la frontera con el Paraguay por un día y su posterior derogación<sup>2</sup>; y la aprobación de pliegos referidos al proceso que privatizó los servicios de control migratorio, confección de los Documentos Nacionales de Identidad (DNI) y actualización de los padrones electorales.<sup>3</sup>

## **2.2 Proyectos de leyes presentados al Congreso nacional**

Durante el año 1999 tres proyectos que intentaban modificar parcialmente la ley 22439 (Ley Videla) tuvieron resonancia en el ámbito del Parlamento.

### **2.2.1. Proyecto del Poder Ejecutivo Nacional**

El primero de ellos, el más importante desde el punto de vista normativo y por el embate discursivo que acompañó su presentación, proveniente de las más altas magistraturas del Poder Ejecutivo, provocó un fuerte debate y grandes críticas. Este Proyecto de Ley fue presentado por el Poder Ejecutivo al Congreso el 27 de enero de 1999, proponiendo disposiciones de control de los inmigrantes (de hecho latinoamericanos) más rigurosas. Sustituye los artículos 7, 12, 13, 48, 49, 62, 63 y 95 de la Ley Videla, e incorpora el título XV "De los delitos" integrado por 4 nuevos artículos.

Se modifican las multas que la norma prevé como sanción para quienes den trabajo o alojamiento a extranjeros ilegales, y para las empresas por ingresar o egresar del territorio nacional pasajeros sin la documentación necesaria. Reduce a dos años la condena por delito doloso que permite expulsar a extranjeros, e incorpora la reincidencia como causal de expulsión.

En relación al artículo 7 de la Ley Videla, propone un nuevo texto que simplifica y reduce las actividades del Poder Ejecutivo. De los 10 incisos originarios, sólo quedan dos mediante los cuales se prevé el desarrollo de programas de promoción y fomento de la inmigración a través de las representaciones diplomáticas en el exterior, y la aprobación de planes poblacionales -individuales o colectivos- de radicación de extranjeros con residencia permanente (estos planes de promoción y fomento han estado tradicionalmente orientados a atraer inmigración extranjera europea; en tanto nada se dice, suponemos que existe la continuidad de esa política, que consideramos ilusoria).

---

<sup>1</sup> Decreto 129/99 del 18-1-99. Se transfiere personal de la Secretaría Legal y Técnica de la Presidencia a la DNM.

<sup>2</sup> Decreto 266/99 del 23-3-99. Se cierra la frontera de nuestro país con la República del Paraguay. Al día siguiente 24-3-99, por Decreto 273/99 se deja sin efecto el Decreto anterior.

<sup>3</sup> Decreto 942/99, del 1-9-99, aprueba el pliego de bases y condiciones generales y particulares para la contratación de un servicio de auditoría integral de la ejecución del contrato aprobado por Dec. 1342/99, para la implantación de un sistema de control migratorio, identificación de personas y de información eleccionaria.

El nuevo artículo 12 mantiene las categorías de ingreso de extranjeros (permanentes, temporarios y transitorios). Y si bien reproduce la originaria facultad del Poder Ejecutivo para “establecer los criterios, requisitos y plazos a los que deberán ajustarse la admisión y la permanencia de extranjeros”, agrega un párrafo donde especifica que la Dirección Nacional de Migraciones (DNM) será el órgano de aplicación de la ley y que contará con amplias facultades: ejercerá el control de ingreso, egreso y permanencia de extranjeros, así como el poder de policía.

El nuevo artículo 13 deroga disposiciones anteriores sobre reciprocidad y establece una clara política restrictiva respecto al cambio de categoría -ya vigente mediante el Decreto 1117/98, del 23-9-1998- al disponer que “aquellos extranjeros que ingresaron a la República como residentes transitorios no podrán solicitar, en territorio nacional, cambio de categoría migratoria...”. Asimismo, será la DNM el órgano encargado de resolver las solicitudes de personas que pretendan ingresar como migrantes con capital o por razones de trabajo. Se deroga el artículo 14 de la Ley Videla por relacionarse con la reciprocidad establecida en el antiguo artículo 13.

Se sustituye el artículo 48, aumentándose el monto de las multas aplicables por las contravenciones, que ahora van de \$ 500 a \$ 100.000 según el tipo de infracción; y el artículo 49, estableciéndose que la Subsecretaría de Población de la Secretaría del Interior del Ministerio del Interior, a propuesta de la DNM, aprobará un nomenclador regulador del monto de las multas. Se crea, además, en el ámbito de la DNM, un registro de infractores. Las modificaciones a los artículos 62 y 63 tienen igual fin de aumentar montos y aprobar el nomenclador.

Se deroga el artículo 90 que establecía las funciones y atribuciones de la DNM, ahora contempladas en el nuevo texto del artículo 12; y se modifica el artículo 95 al disponerse que la expulsión del extranjero será posible cuando reincida, afecte la paz social, o resulte condenado por delito doloso a pena privativa de la libertad mayor de 2 años. El texto original establecía 5 años, quedando ahora ampliada a posibilidad expulsatoria del Ministerio del Interior.

De suma importancia resulta el agregado de un nuevo Título XV, “De los delitos”. Así, el nuevo artículo 115 dispone que será reprimido de 1 a 6 años de reclusión: a) el que mediante ardid promoviera o instigare el ingreso o permanencia ilegal de extranjeros en la Argentina; b) el que mediante la presentación de documentos falsos, etc. peticione para sí o para un tercero, algún tipo de beneficio migratorio.

El artículo 116 dispone que la pena será de 3 a 8 años de prisión cuando: a) hiciere de ellos una actividad habitual; b) interviniera un funcionario o empleado público; o c) transportare extranjeros eludiendo el control migratorio. El artículo 117 dispone que será reprimido con prisión de 5 a 20 años el que ayudare, cooperare, etc. a extranjeros a ingresar al país con los siguientes fines: lavado de dinero, actividades de narcotráfico, actos de terrorismo o subversión. Finalmente el artículo 118 somete el juzgamiento de estos delitos a la Justicia Federal.

El proyecto está firmado por Carlos Menem, Jorge A. Rodríguez y Carlos Corach. Las reformas introducidas son una continuación de las ideas que el Poder Ejecutivo menemista elaboró durante los últimos años de su mandato. Ellas están basadas en dos criterios esenciales: aumentar el control y la represión sobre los inmigrantes ilegales y el poder de los organismos estatales involucrados. Muchos actores sociales sospecharon que este endurecimiento respondía a intereses meramente coyunturales, asociados a la campaña electoral que se iniciaba.

No tardó en hacerse oír el reclamo desde los organismos de derechos humanos, quienes llamaron la atención a las autoridades respecto del retroceso que esta iniciativa representaba para los derechos de los inmigrantes.<sup>4</sup> Resulta paradójico que en sus fundamentos el proyecto sostenga que la reforma propiciada “ procura consolidar la defensa de la dignidad personal y el respeto a la persona humana”.

### **2.2.2 Proyecto diputados Pascual A. Rampi y Miguel Pichetto <sup>5</sup>**

El proyecto de los diputados Rampi y Pichetto, presentado el año anterior y tratado durante 1999, sustituye varios artículos de la Ley Videla<sup>6</sup> e impulsa cambios semejantes a los propuestos por el Poder Ejecutivo, analizados en el punto anterior.

En sus fundamentos sostiene que su finalidad es incorporar normas “que armonicen el ejercicio del poder de policía de extranjeros con la política poblacional”. Ellos pueden resumirse de la siguiente manera:

- a) Los extranjeros que entren al país en uso de una residencia transitoria no podrán solicitar dentro del territorio nacional su cambio de categoría (el objetivo es evitar que quienes ingresen como turistas se queden). En los Fundamentos se explica que las legislaciones de Canadá y Australia no permiten este cambio de categoría en sus respectivos territorios, pues a un ingreso legal le sucede una estadía ilegal sin posibilidades mayores de control; y con un costo administrativo alto en función de los procesos de expulsión consecuentes<sup>7</sup>. No obstante se deja al Poder Ejecutivo la facultad de regular la transición.
- b) Se aumentan los montos de las multas por el incumplimiento de disposiciones de la ley.
- c) Especifica los casos en que se podrá disponer la cancelación de la residencia (precaria, permanente o temporaria);
- d) Aumenta la posibilidad de expulsión ahora aplicable a los procesados por delitos que tengan prevista una pena de tres años (el texto de la Ley Videla establecía cinco años).
- e) Posibilita a los que poseen residencia precaria concurrir a institutos de enseñanza media o superior (la Ley Videla sólo la otorgaba a los residentes permanentes o temporarios).

### **2.2.3 Proyecto de los diputados Juan Pablo Cafiero, Gustavo Galland, Mabel Gómez de Marelli y Néstor M. Saggese**

El proyecto presentado por el diputado Cafiero y otros<sup>8</sup> establece un régimen de regularización migratoria, muy semejante a los decretos de amnistías que históricamente el Poder Ejecutivo viene dictando desde 1949 en períodos regidos por autoridades civiles (democracias políticas –limitadas o plenas-).

Asimismo, el Capítulo IV introduce modificaciones a la Ley Videla. El texto dispone que los extranjeros nativos de países latinoamericanos, residentes de hecho en la Argentina

---

<sup>4</sup> En febrero de 1999, todas las organizaciones de derechos humanos, refugiados, colectividades, organizaciones religiosas, etc. (APDH, CAREF, CELS, SERPAJ, MEDH, FEDEVI, etc.) enviaron una carta a la Comisión de Población y Recursos Humanos de la Cámara de Diputados, para dejar sentada su oposición a la nueva iniciativa. La carta concluía “Quienes suscribimos la presente creemos que es imprescindible la sanción de una nueva Ley de Migraciones cuya elaboración se produzca al margen de toda disputa electoral”.

<sup>5</sup> Expediente 7952-D-98. T.P. 211.

<sup>6</sup> Sustituye los artículos 12,13,16,17,18,21,48,49,52,53,54,62, 82, 95 y 102 de la ley 22439.

<sup>7</sup> Nota de los autores: No se ve en qué este cambio contribuirá a simplificar los controles y ahorrar gastos de expulsión, cuando es lógico interpretar todo lo contrario. El argumento sería diferente si se justificara la medida debido a un cierre total o parcial de la inmigración proveniente de la sub-región, que conforma la gran mayoría de los casos reales a los que se aplicaría el régimen propuesto.

<sup>8</sup> Expediente 8089-D-98. T.P.225

desde el 1 de abril de 1999, podrán presentar ante los servicios de migración su solicitud de regularización y documentación. La norma también se aplicará a extranjeros provenientes de otros países. Sin embargo, no podrán acogerse a los beneficios de la presente regularización migratoria: a) los residentes transitorios ingresados para someterse a tratamiento médico; b) los de tránsito vecinal fronterizo; c) los expulsados del territorio nacional. Los requisitos para acogerse al trámite son los tradicionalmente requeridos para las amnistías, pero se agrega el pedido de CUIL o CUIT, según la relación laboral sea con dependencia o en forma autónoma. Presentada toda la documentación y cumplidos los requisitos el solicitante obtendrá una residencia temporaria de 18 meses que lo habilitará para obtener su Documento Nacional de Identidad (DNI), por igual término. Por otra parte, dicha residencia temporaria podrá convertirse, antes de su vencimiento, en residencia permanente, con la presentación de documentación adicional. Los peruanos y bolivianos comprendidos en los Convenios recientemente firmados, y que aún no pudieron completar su documentación, quedan también comprendidos en los términos de la presente ley. El Capítulo IV del proyecto introduce modificaciones a la Ley General de Migraciones y Fomento de la Inmigración 22439.<sup>9</sup>

En síntesis el Proyecto propone: a) aumenta del monto de las multas; b) introduce un recurso de apelación en sede judicial contra las decisiones del Ministerio del Interior; c) deroga el Título XIII de la Ley Videla referido a las expulsiones a cargo del Ministerio del Interior; d) asegura a los hijos de los inmigrantes el acceso a todos los niveles de enseñanza en instituciones públicas o privadas, nacionales, provinciales o municipales, sin importar su situación migratoria; e) asegura la asistencia hospitalaria a todos los extranjeros que lo requieran, sin importar su situación migratoria; f) crea un Capítulo nuevo de delitos y severas penas para quienes se valen de personas extranjeras para cometer ilícitos (terrorismo, narcotráfico, lavado de dinero, o atentados contra la democracia); g) suspende las medidas restrictivas respecto del otorgamiento de residencias permanentes dispuestas en el Decreto 1023/94 hasta tanto se dicte una nueva política migratoria; h) Faculta a la DNM a firmar convenios con los municipios del conurbano bonaerense para habilitar nuevas delegaciones; i) establece la regla interpretativa: en caso de duda se estará por lo que sea más favorable para el inmigrante y su familia; j) deroga el decreto 1117/98.

En los Fundamentos, se sostiene que resulta falso responsabilizar a los inmigrantes por los problemas que sufre el país, menciona datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censo (INDEC) que demuestran lo contrario. Se refuta el discurso del Poder Ejecutivo que asocia la inmigración con la inseguridad, el desempleo y la violencia. Por otra parte, se cita la opinión de varios obispos de la Iglesia Católica (Comisión Episcopal para las Migraciones), quienes afirmaron que “vincular al inmigrante con la delincuencia o el desempleo es un facilismo muy reductivo de la realidad”, y de las Delegaciones de Asociaciones Israelitas Argentinas (DAIA) quienes aseguraron: “el tratamiento superficial del tema estimula actitudes xenófobas y prejuiciosas que hieren la sensibilidad de la sociedad argentina”. Por último se hace referencia a palabras del Papa Juan Pablo II acerca del respeto de la condición humana de los inmigrantes.

Realizando un análisis comparativo de las tres propuestas, podemos apuntar que todas aumentan el monto de las multas previstas como sanción ante infracciones cometidas de acuerdo a la ley Videla vigente. El proyecto del Poder Ejecutivo y el de los diputados Rampi y Pichetto coincide en ampliar el poder de expulsión del Ministerio del Interior y en prohibir al inmigrante el cambio de su categoría migratoria dentro del territorio nacional. Estas dos modificaciones implican un endurecimiento de la política migratoria, que afecta fundamentalmente a las personas provenientes de países latinoamericanos, quienes

<sup>9</sup> Modifica el artículo 48. Sustituye los artículos 62, 102, 103. Deroga los artículos 95, 96 y 97. Agrega el Título XV “De los delitos” (artículos 115, 116, 117, 118).

históricamente se han establecido primero en nuestro país, —en donde cuentan con importantes colectividades de connacionales—, regularizado los papeles después. Por último, tanto el proyecto del Poder Ejecutivo como el del diputado Cafiero y otros, crean un nuevo título sobre delitos y penas severas. Esta reforma coincide con la tendencia apuntada ut-supra.

Sin embargo, en relación al acceso a los servicios educativos, el proyecto de Rampi y Pichetto introduce una mejora al permitir a los inmigrantes con residencia precaria concurrir a los establecimientos de enseñanza media o superior. El proyecto de Cafiero amplía aún más este beneficio, pues establece que los hijos de los inmigrantes tengan acceso a los servicios educativos -en todos los niveles- y a los de salud, sin importar la situación migratoria de sus padres. Este mismo proyecto resulta positivo al incorporar una apelación en sede judicial contra las decisiones del Ministerio del Interior, creando así una instancia de defensa ante las posibles arbitrariedades o excesos de poder de la autoridad administrativa. Finalmente, la regla interpretativa: “ante la duda, la norma más favorable para el inmigrante”; configura una nueva protección de carácter general.

Durante el año 1999 se formularon dos iniciativas para sustituir totalmente la Ley Videla (vigente con modificaciones), sancionada en 1981. Debemos recordar, sin embargo, que desde la vuelta de la democracia en 1983 se presentaron antes del 99 sólo dos proyectos de ley que intentaron crear una nueva norma, pero que finalmente no obtuvieron tratamiento en el Congreso Nacional. Nos referimos al proyecto del diputado Marcelo Muñoz y otros, sobre “Migración y Extranjería”<sup>10</sup> y al proyecto de los diputados Toto, Parada, Roy, Arias, Perrini y Golpe, sobre “Población y Migraciones”, presentado poco tiempo después. Al final de este trabajo —en Anexo 1— se agrega un cuadro comparativo de los antecedentes mencionados y se realiza un breve análisis desde la perspectiva de los derechos humanos de los inmigrantes.

Antes de comenzar con el análisis específico de los dos intentos de derogar la Ley Videla y sancionar una nueva normativa durante 1999, debemos advertir que éstos representan sólo eso, meros intentos, dado que ambos, si bien podrán ser tenidos en cuenta para la redacción de nuevos proyectos, y simbolizan la decisión de impulsar cambios esenciales en la temática migratoria, carecen de viabilidad inmediata en el ámbito del Parlamento ante el cambio de gobierno, la asunción del Dr. De la Rúa, la renovación parcial de legisladores, y la nueva composición de las Comisiones de Población de Diputados y Senadores.

#### **2.2.4. Proyecto de la diputada Lidia Mondelo**

Fue presentado el 7 de abril de 1999 y posee 42 artículos. El artículo 1 establece que se rigen por esta ley la admisión, ingreso, permanencia, y egreso de los extranjeros; así como el regreso de los argentinos residentes en el exterior.

El Título 1, “De la autoridad de aplicación”, establece que será la DNM el órgano de aplicación, que actuará como organismo autárquico y descentralizado, con jurisdicción en todo el territorio de la Nación. Tendrá su sede en Capital Federal y mantendrá relaciones con el Poder Ejecutivo a través del Ministerio del Interior. Estará a cargo de un Director Nacional. El Capítulo II especifica las “Atribuciones del Director Nacional” y el Capítulo III las “Funciones de la DNM”.

El Título II, sostiene que el “Ingreso, permanencia, y egreso de los extranjeros se rige por la Constitución Nacional, la presente ley y su reglamentación”. El Capítulo II explicita las

---

<sup>10</sup> Expediente 5611-D-94. Trámite Parlamentario N° 166, del 23 de diciembre de 1994.

“categorías de admisión”: residente y no residente. La categoría de residente se divide en: 1. Residente permanente (inversores, profesional universitario, directivo, gerente ejecutivo, familiar); y 2. Residente temporario (turista, transmigrante, visitante, consejero, asilado político, refugiado, estudiante).

El Capítulo III se refiere al “Ingreso y egreso”, mientras que el Capítulo 4 desarrolla la “Ilegalidad del ingreso o de la permanencia”. Define al inmigrante ilegal como aquel que hubiese ingresado por un lugar no habilitado, sin someterse a los controles migratorios, o no cumplierse con los requisitos de la ley. El Capítulo 5 estipula los casos en que se da la “Cancelación de la residencia o permanencia” y el Capítulo 6 estatuye los “Impedimentos de admisión y permanencia”. Están absolutamente inhabilitados para ser admitidos y/o permanecer en el país, los extranjeros que: a) sufran enfermedades transmisibles de modo que pueda presumirse un riesgo para la salud de la comunidad; b) condenados o procesado por delitos comunes en el exterior con pena privativa de libertad de 3 años o más; c) traficar o haber traficado con estupefacientes; d) personas con antecedentes que podrían comprometer la seguridad, el orden público o la paz social.

El Capítulo 7 referido a la “Documentación para el extranjero”, dispone que los residentes permanentes o temporario visitantes, deberán gestionar su DNI. El Título 3 “Argentinos en el exterior”, autoriza al gobierno a suscribir convenios con los Estados en los que residan migrantes argentinos para asegurarles la igualdad y sus derechos laborales y sociales.

El último artículo deroga la ley militar. En los Fundamentos se sostiene que los extranjeros indocumentados no regularizan su situación porque no pueden, y no porque no quieren. Y no pueden porque los requisitos que se les exige son inalcanzables, y estos “requisitos han sido definidos como inalcanzables para que no puedan. La solución parece obvia: bastará con modificar esos requisitos y hacerlos accesibles para que puedan regularizar su situación; cuando comprueben que pueden hacerlo, con seguridad querrán hacerlo”. Se explica que aún rige una normativa dictatorial sancionada en 1981 al calor de los devaneos fascizantes de quienes integraban por entonces, la Comisión de Asesoramiento Legislativo del llamado Proceso de Reorganización Nacional, ideológicamente creada en base a la hipótesis de conflicto y terrorismo de Estado. Resulta interesante el Cuadro comparativo sobre densidad de habitantes por Km<sup>2</sup> de donde surge claramente que nuestro país posee muy escasa población. Finalmente cita los convenios migratorios firmados con Bolivia y Perú, como normas en las que hay que inspirarse por su espíritu americanista y humanitario. Por último, en base a los informes demográficos existentes sostiene que “Un país despoblado y envejecido es un país en peligro”.

### **2.2.5 Proyecto unificado de “Ley de Migraciones”**

El Proyecto integral resulta del Dictamen de las Comisiones de Población y Recursos Humanos, de Legislación Penal y de Legislación del Trabajo. El Informe que lo acompaña explica que el mismo es un proyecto unificado de las iniciativas presentadas por el Poder Ejecutivo (analizada en b.1.), los diputados Rampi y Pichetto (analizada en b.2.) y la diputada Juan P. Cafiero y otros (analizada en b.3.). Consta de 115 artículos y si bien no posee fecha, es el resultado del trabajo realizado en diciembre de 1999. Fue suscrito por los siguientes diputados: Enrique Gardesa, Enzo Herrera Paez, Juan Pablo Cafiero, Alberto Herrera, Normando Alvarez García, Nestor Saggese, Gloria del S. Aban, Mabel G. de Martelli. En disidencia parcial: Pascual A. Rampi y en disidencia total: Elsa Melogno.

Los principios generales afirman que la ley se aplicará a toda persona migrante, sin distinción alguna por motivos de sexo, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonial, estado civil, nacimiento o cualquiera otra condición. Se elabora

una definición de “inmigrante” y se afirma: “El derecho a la migración es un derecho natural, esencial e inalienable de la persona. Este derecho corresponde no solo a los individuos, sino a todas las familias migrantes”. Son aplicables a la persona migrante y a su familia los derechos y deberes de la Constitución Nacional, los tratados internacionales y leyes derivadas. No obstante, el incumplimiento de uno o varios requisitos migratorios no serán obstáculo para el acceso a los beneficios y derechos señalados en esta ley. El derecho a mantener su identidad cultural está incluido entre las garantías de esta ley. En caso de duda sobre la interpretación, aplicación de normas o alcances, se entenderá que prevalece el principio del trato más favorable para el inmigrante.

El Título II, establece las distintas categorías y plazos. Los extranjeros serán admitidos en las siguientes categorías: a) residentes permanentes; b) residentes temporarios; c) residentes transitorios. Aquellos que ingresen como residentes transitorios podrán solicitar su cambio de categoría migratoria cumpliendo con los requisitos para la admisión de la categoría solicitada. El Ministerio de Relaciones Exteriores, en concordancia con la Comisión Nacional de Migraciones elaborará y ejecutará en el exterior, programas para la promoción de la inmigración mediante la acción de las representaciones diplomáticas y consulares.

Se definen los residentes permanentes, los temporarios (trabajador inmigrante, rentista, pensionado, inversionista, científicos y personal especializado, deportistas y artistas, religiosos de cultos reconocidos, tratamientos médicos, académicos, estudiante, asilados y refugiados) y los transitorios (turistas, pasajeros en tránsito, tránsito vecinal fronterizo, tripulantes del transporte internacional, trabajadores migrantes estacionales, trabajadores migrantes fronterizos). A los extranjeros que gestionaren la regularización de la permanencia en el país se les podrá acordar una autorización de “residencia precaria”. Y aquellos incluidos en acuerdos o Convenios de Migraciones suscritos por la República Argentina, se regirán por lo dispuesto en los mismos y por esta ley, en el supuesto más favorable para la persona inmigrante.

El Título III, “De la autoridad de aplicación”, crea la Comisión Nacional de Migraciones (CNM) como organismo autárquico y descentralizado de la Administración Pública Nacional, con sede en la Ciudad de Buenos Aires. Éste tendrá jurisdicción en todo el territorio y mantendrá relaciones con el Poder Ejecutivo a través de la Jefatura de Gabinete. La CNM y el Ministerio de Relaciones Exteriores serán los organismos de aplicación de la ley.

La CNM está integrada por un Directorio Ejecutivo compuesto por: a) un Director General, designado por el Poder Ejecutivo; b) un Director de Comunidades de nacionalidad extranjera, también designado por el Poder Ejecutivo, en base a propuestas de las colectividades extranjeras; c) tres Directores representantes de las Provincias, divididas por regiones, elegidos por los delegados del Consejo Federal de Población; d) dos Directores representantes de cada una de las Comisiones de Población del Congreso Nacional; e) un Director representante para el Mercosur, a propuesta del Ministerio de Relaciones Exteriores. El Directorio Ejecutivo, con la totalidad de sus miembros integrantes se reunirá como mínimo tres veces al año, o cada vez que sea requerido por el Poder Ejecutivo, quien previa consulta con la CNM podrá establecer delegaciones en el interior del país. Fuera del país la CNM ejercerá sus atribuciones a través del Ministerio de Relaciones Exteriores. La CNM podrá celebrar convenios con las provincias y municipios a fin de descentralizar sus funciones.

El Título IV, “Del trabajo y alojamiento de los extranjeros”, establece que los extranjeros admitidos como “residentes permanentes” podrán desarrollar toda tarea remunerada o lucrativa, mientras que los admitidos como “residentes temporarios”, podrán hacerlo sólo durante el período de su permanencia autorizada. Por su parte, los admitidos como

“residentes transitorios” no podrán realizar tareas remuneradas o lucrativas, ya sea por cuenta propia o en relación de dependencia. Los que poseen residencia precaria podrán ser habilitados para trabajar por plazo y con las modalidades que establezca la autoridad competente.

Finalmente, los que residan ilegalmente en el país no podrán trabajar ni realizar tareas remuneradas. La autoridad de migración al constatar la ilegalidad de la permanencia de un extranjero podrá conminarlo a regularizar su situación en el plazo perentorio que fije a tal efecto, bajo apercibimiento de ordenar su expulsión. En este último supuesto, dará intervención y actuará como parte ante el juez competente para que éste proceda a disponer la medida de expulsión del territorio, siendo la jurisdicción federal la competente para el juzgamiento de las infracciones.

La CNM podrá disponer la cancelación de la residencia temporaria cuando: a) resulte condenado por delito doloso con pena privativa de libertad mayor de tres años; y b) cuando habiendo sido expulsado del país reingrese sin autorización de la CNM. La autoridad de migración, previa sentencia judicial, podrá cancelar la residencia transitoria acordada cuando se desnaturalicen los motivos que se tuvieron en cuenta para otorgarla.

Las multas previstas van desde \$ 500 a \$ 50.000.

La Policía Migratoria Auxiliar quedará integrada por la Prefectura Naval, la Gendarmería Nacional, la Policía Aeronáutica y la Policía Federal, las que prestarán a la CNM la colaboración que ésta les requiera.

El Título XII sobre “Impedimentos de admisión y permanencia” dispone que están absolutamente inhabilitados para ser admitidos y/o permanecer en el país en cualquier categoría migratoria: a) las personas que están cumpliendo condena por delitos cometidos en el exterior con pena privativa de libertad mayor de tres años; b) las que trafican con estupefacientes; c) las que trafican con personas; d) las que registran antecedentes de lavado de dinero, contrabando de armas o inversiones ilícitas; e) las que poseen antecedentes de actividades que podrían comprometer la seguridad y el sistema democrático; f) las que han participado de gobiernos acusados de genocidio, crímenes de guerra o delitos de lesa humanidad. Podrán obtener el DNI los extranjeros con residencia permanente o temporaria. Por su parte, los que posean autorización de residencia precaria, podrán obtener su DNI una vez reconocidos como “refugiados”.

La CNM mediante convenio con los municipios, habilitará en cada uno de ellos una delegación que tendrá a cargo la recepción y diligenciamiento completo del trámite migratorio.

Los hijos de los inmigrantes, sin distinción de situación migratoria, gozarán en el territorio nacional del derecho fundamental de acceso a la educación en condiciones de igualdad. El acceso a la enseñanza preescolar, media o superior, no podrá denegarse o limitarse a causa de la circunstancial situación irregular de la permanencia de los padres. Asimismo, las instituciones hospitalarias, asistenciales, públicas nacionales, provinciales o municipales, o privadas, no podrán en ningún caso negarse a prestar atención a aquellos extranjeros que lo requieran, alegando circunstancias de irregularidad de la documentación de los inmigrantes.

El Título XIII, “Argentinos en el exterior”, dispone que el gobierno podrá suscribir convenios con los Estados en los que residan emigrantes argentinos para asegurarles la igualdad o asimilación de los derechos laborales y de seguridad social que rijan en el país receptor. También deberán asegurar la posibilidad de efectuar remesas de fondos para el sostenimiento de sus familiares en la Argentina. El Título XIV sobre “Disposiciones

transitorias” facilita una regularización migratoria, basada en la propuesta del diputado Cafiero y otros, oportunamente citada.

Realizando un análisis comparativo de los dos últimos proyectos, puntualizaremos que ambos representan un avance en relación a la protección de los derechos humanos de los inmigrantes. La autoridad de aplicación en el proyecto de la diputada Mondelo continúa siendo —como tradicionalmente lo ha sido— la DNM, pero ahora considerada como un organismo autárquico y descentralizado, relacionado con el Poder Ejecutivo a través del Ministerio del Interior. El Proyecto Unificado crea, en reemplazo de la DNM, la Comisión Nacional de Migraciones, un organismo también autárquico y descentralizado, relacionado con el Poder Ejecutivo a través de la Jefatura de Gabinete. Sin embargo, ambos órganos poseen funciones semejantes. Resultan logros positivos del último proyecto: la garantía de acceso a los servicios de salud y educación, la intervención de las autoridades judiciales como instancia necesaria para la expulsión de extranjeros, la inclusión del principio más favorable para el inmigrante, y la definición del derecho a la migración como un derecho natural, esencial e inalienable.

### **2.3 Convenios**

En el Informe correspondiente al año 1998, se hizo mención a los Convenios Migratorios que estaban entonces en vías de aprobación.

#### **Convenio 1:**

En 1999, el Convenio de Migración entre la República Argentina y la República de Bolivia firmado en Buenos Aires el 16-2-1998, aprobado por ley 25.098, y ratificado por el Poder Ejecutivo el 23 de junio de 1999, consta de 26 artículos y 2 anexos. Por su parte, el congreso boliviano lo aprobó durante el mes de julio de 1999<sup>11</sup>. El 23 de junio de 1999 se intercambiaron los instrumentos de ratificación.

#### **Convenio 2:**

El Convenio de Migración con Perú, firmado en Lima el 12-8-1998, fue aprobado por ley 25.099, y ratificado por el Poder Ejecutivo el 24 junio de 1999. También fue aprobado por el Congreso peruano. El 24 de junio de 1999 se realizó en intercambio de los instrumentos de ratificación.

Debemos aclarar que en los 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, mediante los cuales se prorroga por 180 días más esta posibilidad. Sin embargo, estos nuevos instrumentos se encuentran aún en trámite administrativo previo a su envío al Congreso, razón por la cual se encuentra suspendida la citada regularización migratoria.

#### **Convenio 3:**

El Convenio de Migración entre la república Argentina y la República de Paraguay, firmado en Buenos Aires el 18-11-1998, (Trámite Parlamentario 83), posee sanción del Senado con fecha 23-6-1999 y fue remitido ese mismo día a la Cámara de Diputados<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> La Resolución 654/99, publicada en el Boletín Oficial el 10-8-99 establece que los extranjeros comprendidos en los Convenios de Migración aprobados por las leyes 25098 y 25099, que ejerzan actividades autónomas, a los fines de la tramitación de la residencia temporaria ante la DNM, deberán solicitar la Clave Unica de Identificación Tributaria (CUIT) y acreditar el cumplimiento de las obligaciones impositivas y previsionales.

<sup>12</sup> Carta del Poder Ejecutivo al Honorable Congreso, de fecha 16/4/1999, por medio de la cual le adjunta el Convenio con Paraguay.

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 deterioro que se experimentó en 1999 y que llevó al borde de la ruptura las relaciones entre ambos países, haya proporcionado un marco poco propicio para la ratificación de este instrumento bilateral, por parte del Congreso paraguayo. Afortunadamente las relaciones se han normalizado, por lo que quizás fuera oportuno que el gobierno argentino proponga un nuevo Proyecto de Convenio, que con el auxilio de buenos especialistas podría mejorarse, realizando así una nueva contribución a la integración sub-regional.

#### **2.4 Trabajo de la Comisión de Población y Recursos Humanos de la Cámara de Diputados durante el año 1999.**

Con el fin de obtener una perspectiva más amplia de la gestación de la política migratoria en nuestro país, se recopilaron todas la “Ordenes del Día” de la citada Comisión de Diputados, referidas a las temáticas abordadas por los legisladores, los fundamentos ideológicos que esgrimieron para impulsar sus iniciativas y los resultados obtenidos.<sup>13</sup>

En base al análisis de las 45 Ordenes del Día recopiladas, podemos afirmar que la actividad desarrollada por la Comisión de Población de la Cámara de Diputados, ha sido relativamente intensa, teniendo en cuenta que las reuniones son semanales. De este total, catorce corresponden a la temática de indígenas o aborígenes, once al tema migratorio, y once al problema de identificación de personas (D.N.I. y Contrato con la Siemens). Las pocas restantes se refieren al Censo Nacional de Población del 2000; a las personas afectadas por la construcción y puesta en marcha de la represa Yacyretá; a la salud materno-infantil, a la educación sexual de los adolescentes (fecundidad), y a declaraciones de interés por reuniones a realizarse.

Resulta interesante señalar que del total analizado, el 36% son pedidos de Informes al Poder Ejecutivo ante irregularidades detectadas por la Comisión. Los pedidos se elevan a causa de los Documentos Nacionales de Identidad que la empresa Siemens debía otorgar, y del contrato que el Estado firmó con esta empresa. Asimismo, el tema migratorio origina varias de estas solicitudes, en relación a la cantidad de extranjeros en el país, cantidad de delitos, delegaciones de la DNM, creación de shoppings en las fronteras, denuncias de “bolsas de viaje” y arbitrariedades de funcionarios migratorios. Por último, tres pedidos se basan en los problemas de las comunidades aborígenes.

Al analizar la labor parlamentaria de la Cámara de Diputados sobre el tema migratorio, surge claramente que las decisiones más importantes consistieron en la aprobación de los dos Convenios de Migraciones, de carácter binacional.

La Orden del Día N° 1850<sup>14</sup> expresa solidaridad con el conjunto de inmigrantes residentes en el país y representantes de las colectividades de los países vecinos, ante la decisión del gobierno nacional de proceder a la deportación de todos aquellos residentes ilegales por considerarlos responsables de la inseguridad desatada en el país. Asimismo, rechaza cualquier intento de discriminación para con los hermanos latinoamericanos y exhorta al

<sup>13</sup> Los miembros de la Comisión hasta diciembre de 1999, eran: Presidente: Juan P. E Cafiero; Vice Presidente: Saúl E. Ubaldini; Diputados: Alberto Herrera, Nilda M. Gomez de Marelli, Lidia. E. Mondelo, Mariano R. Viaña, Gloria del S. Aban, Sergio E. Acevedo, Normando M. Alvarez García, María Graciela Bercoff, Enrique G. Cardesa, Gustavo G. Galland, Ermelinda A. Gudiño, Enzo T. Herrera Paez, Elsa Melogno, Bernardo P. Quinzio, Pascual A. Rampi, Néstor M. Saggese y Carlos A. Vilche.

<sup>14</sup> Presentada por los diputados Galland, Estevez Boero y Giustiniani, el 26-3-99 -aprobada por la Honorable Cámara de Diputados el 21-4-1999, sin modificaciones-.

respeto de la dignidad humana de los inmigrantes. Reafirma conceptualmente que la política migratoria es cuestión de Estado y no de electoralismos u oportunismos políticos, y que su definición deberá ser resultado del consenso entre sociedad civil y política y con su inserción en el contexto de los procesos de integración regional. Los Fundamentos sostienen que el comportamiento de nuestro gobierno en el tema de los inmigrantes ilegales es errático, y que si se lo utiliza para justificar la desocupación y la inseguridad en vista a un año electoral, estaríamos en ante una situación grave en la Argentina. Afirma, además, que al no existir la vocación de modificar el instrumento básico (Ley Videla) para la ejecución de las políticas sobre la materia, el tema se presta entonces para que surjan afirmaciones como la de “extranjerización del delito”.

La Orden del Día N° 2105<sup>15</sup> es un Proyecto de declaración y manifiesta que vería con agrado la remisión del Convenio de Migración con Paraguay. En sus Fundamentos sostiene que: “...creemos que es urgente la aprobación de los convenios por parte del Congreso Nacional y su inmediata implementación”.

El pedido de informes - Orden del Día N° 2311<sup>16</sup> se dirige al Poder Ejecutivo solicitando información sobre la existencia y funcionamiento en el Municipio de San Isidro, provincia de Buenos Aires, de una oficina de la Dirección Nacional de Migraciones.

El pedido de informes N° 2652<sup>17</sup> requiere información sobre la cantidad de ciudadanos extranjeros. El Proyecto de Resolución dice: "Dirigirse al Poder Ejecutivo para que a través de los organismos pertinentes se sirva informar sobre los puntos que a continuación se detallan: a) la DNM informe cuál es el número de ciudadanos extranjeros que han ingresado al país y su nacionalidad, durante el pasado mes de abril por el aeropuerto de Ezeiza; b) si arribaron tres ciudadanas peruanas que denuncian ante la justicia la existencia de una banda organizada que operaría desde el aeropuerto de Ezeiza; c) el Ministro del Interior informe cuál es la función de las policías migratorias auxiliares; d) para que el Director de la DNM Hugo Franco explique dónde surge legalmente la imposición de la llamada 'Bolsa de Viaje', que varias ONGs han denunciado públicamente (turistas peruanos deben presentar 1000 pesos por persona para su ingreso); e) cómo explica el Director de la DNM, pagarés a favor de una importante empresa de courriere por el dinero prestado para cubrir la 'bolsa de viaje'". En los Fundamentos del Pedido de Informes, se relata un confuso episodio ocurrido en abril de 1999, en el cual ciudadanas peruanas que ingresaban al país en calidad de turistas, resultaron víctimas de una estafa, y fueron amenazadas por la denuncia que hicieron. Les robaron 3000 pesos unos hombres que se decían ser policías migratorios.

El pedido de informes - Orden del Día N° 2703<sup>18</sup> requiere al Poder Ejecutivo información sobre la cantidad de delitos cometidos por extranjeros. El pedido interroga: a) si es correcto que más del 60% de los delitos son cometidos por extranjeros; Si es así se indique con precisión en qué base de datos se sustenta esta afirmación; b) si durante el mes de enero se incrementó el número de operativos policiales en la Capital Federal para detectar inmigrantes ilegales; en caso afirmativo, detallar las razones que determinaron dichas medidas; c) cuál es la razón por la cual se propone modificar la Ley General de Migración, en forma previa a la aprobación por parte del Congreso Nacional de los convenios de migraciones suscritos hace pocos meses con los países de Bolivia, Perú y Paraguay. En los Fundamentos se sostiene que la temática migratoria ocupó el centro de la escena política

<sup>15</sup> Presentada por la diputada Gomez de Marelli y otros (Barrios Arrechea, Cafiero, Leyba de Martí, Storani, Stubrin) el 25-6-1999 fue aprobada por la Honorable Cámara de Diputados el 4-8-1999, sin modificaciones.

<sup>16</sup> Presentado por el diputado Dumón y otros el 9-8-1999.

<sup>17</sup> Presentado por el diputado Cafiero el 4-10-1999.

<sup>18</sup> Presentado por la diputada Gomez de Marelli y otros, el 15-10-1999.

nacional, en la cual funcionarios vincularon inmigración con delito. El señor Hugo Franco afirmó que “el 60% de los delitos son cometidos por extranjeros”. Por su parte, el Ministro del Interior C. Corach sostuvo que “los detenidos por delitos menores, el 77% son extranjeros”. La Policía, por su parte, manifestó que no tenía estadísticas. El jefe de la Policía agregó: “en los inmigrantes ilegales suele haber cierto tipo de características físicas”, introduciendo la figura de “portación de cara”. El gobierno pretende sembrar la idea de que la desocupación y la inseguridad se vinculan con la inmigración.

Las conclusiones a las que podemos arribar confirman nuestra afirmación inicial de que la Cámara de Diputados se constituyó, durante 1999, como un espacio institucional sensible al proceso de debate y crítica sobre la política migratoria impulsada por el Poder Ejecutivo, fundamentalmente desde el Ministerio del Interior y la DNM. El hecho de que durante el último mes del año se pudiera acordar un Proyecto Unificado, que si bien carece de efectos legales, dado que para el nuevo año debería ser renegociado pues se renueva la mayoría de los legisladores miembros de la Comisión de Población y Recursos Humanos, nos habla de todas maneras positivamente del funcionamiento de los procedimientos democráticos como instrumento para la defensa de los derechos humanos. Sin embargo, no puede dejar de observarse que el período de tiempo transcurrido entre 1983 y 1999 es demasiado largo y los resultados de la labor parlamentaria en lo que se refiere a la adecuación de las normas vigentes al régimen democrático establecido en la nueva Constitución del 94, en términos de los derechos humanos de los inmigrantes y los refugiados, son aún magros.

Sin embargo, la entrada en vigencia de los Convenios Migratorios con Bolivia y Perú, durante el presente año, es una señal alentadora. Si bien estos Convenios han recibido críticas por los requisitos que el inmigrante debe cumplimentar ante la autoridad impositiva, configuran un progreso para los nativos de estos dos países. El hecho de que el Convenio con el Paraguay, 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 relación con la labor desarrollada por la Comisión de Población y Recursos Humanos de la Cámara de Diputados, resulta muy positiva su tarea de control de los actos y decisiones del Poder Ejecutivo a través de los Pedidos de Informes. La temática migratoria logró captar la atención de los legisladores involucrados en la problemática poblacional y los movilizó en varios sentidos: en la defensa de derechos individuales afectados por los abusos de poder, como en el caso de las inmigrantes peruanas estafadas por funcionarios públicos del área, y en la tarea más estratégica de la creación de nuevas normas. Los cinco proyectos de ley analizados (tres de reforma y dos de sustitución de la ley militar) son una prueba de este esfuerzo. Sin embargo, ninguno de ellos llegó a ser tratado en el recinto de la Cámara, circunstancia que claramente nos dice que el Parlamento argentino no ha podido aún, luego de tantos años de funcionamiento democrático, concretar la decisión política de derogar una norma militar que afecta derechos humanos esenciales de los inmigrantes y sus familias, y crear un nuevo marco jurídico.

### **3. Política inmigratoria, situación respecto a la aplicación de las normas\***

Al igual que en años anteriores, la aplicación de las cuestionadas normas migratorias registró casos de graves violaciones a los derechos de los inmigrantes. Como fuera señalado en detalle en los Informes precedentes del CELS, las autoridades argentinas hacen gala con

---

\* Este apartado y el siguiente han sido elaborados por Juana Kweitel, abogada miembro del CELS.

frecuencia de una cuota de discrecionalidad inaceptable al momento de aplicar estas normas. Con el objeto de evitar reiteraciones, nos referiremos en esta oportunidad solamente a situaciones que no han sido tratadas en otros informes del CELS, no sin dejar de señalar que muchas de las prácticas denunciadas anteriormente persisten.

Las principales violaciones a los derechos de los inmigrantes ocurren en la mayoría de los casos como consecuencia de la vigencia extemporánea de la Ley Videla y la imposibilidad para los inmigrantes trabajadores de bajos ingresos y sus respectivas familias, de obtener la requerida documentación argentina y de sus países de origen. La "irregularidad" derivada de la falta de dicha documentación coloca a los inmigrantes en una situación de alta vulnerabilidad. En algunos casos la dificultad para tramitar la documentación se debe a la falta de cumplimiento de alguno de los excesivos requisitos que fija la ley migratoria; sin embargo en muchos otros casos aún cumpliendo con dichos requisitos, es el costo de las tasas migratorias el que coloca a los inmigrantes de bajos ingresos (la mayoría de los latinoamericanos) en esta situación forzosa de "irregularidad".

Hasta el 15 de julio de 1998, los inmigrantes que deseaban radicarse en el país y sufrían condiciones económicas desventajosas recurrían –si su situación de disponibilidad de tiempo y dinero se lo permitían- a los Juzgados Civiles a fin de que estos emitiesen una información sumaria certificando tales condiciones. Cumplido este trámite se encontraban habilitados para iniciar el procedimiento de radicación ante la DNM en forma gratuita. A partir del 15 de julio dicho procedimiento fue modificado, en el distrito de la Ciudad de Buenos Aires. Por decreto<sup>19</sup> se prescribe que los oficiales públicos de la Dirección General del Registro de Estado Civil y Capacidad de las Personas intervendrán con el objeto de acreditar las condiciones necesarias para la tramitación de beneficios de carácter asistencial. El CELS pudo constatar una inaceptable discrecionalidad en la aplicación de esta disposición<sup>20</sup> que puso en evidencia de qué forma las autoridades argentinas tejen una intrincada maraña burocrática que contribuye ‘eficazmente’ a encerrar a los inmigrantes en la "irregularidad".

Por ello se realizó una denuncia ante la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, que dio lugar a que el Registro revisara su posición e instruyera a los oficiales públicos para que otorguen los certificados en cuestión. Sin embargo, no fue esta la solución al problema. Una vez resuelto el obstáculo que imponía el Registro Civil, la DNM decidió desconocer el valor de estos certificados para acreditar la indigencia.

Sin dar aviso, ni ninguna otra forma de publicidad que permitiera a los inmigrantes orientarse en la realización de sus trámites, la Dirección decidió que a fin de eximir a las personas del pago de la tasa migratoria era necesaria la realización de un informe por parte de sus asistentes sociales. Este cambio no fue justificado por ninguna razón, no consta en ninguna resolución pública y lo que es aún mucho más grave, los funcionarios de la Dirección no informan a los extranjeros de la posibilidad de eximición de tasa por este medio, y se limitan a transmitir que el certificado otorgado por el Registro "ya no sirve".

### 3.2 Otras prácticas

<sup>19</sup> Decreto 727 de 1998 del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

<sup>20</sup> Aun siendo claro que para las personas que se presentan al Registro, la certificación de sus dificultades económicas era un requisito insalvable para que pudieran tramitar la documentación argentina, esta repartición entendió que por tratarse de personas que no cuentan con un permiso precario de residencia no podía prestar sus servicios. Ante el reclamo efectuado por el CELS, el Director del Registro respondió: "nuestros servicios son importantes, pero no revisten carácter de urgentes, por lo cual se ha optado por informar a los extranjeros que deben lograr un permiso precario de residencia y luego con ese permiso se le facilitan todos los trámites en idénticas condiciones que al resto de los habitantes de este país".

Si bien ninguna otra práctica alcanza un grado de arbitrariedad y maltrato tan flagrante como el descrito en relación a la eximisión de la tasa migratoria, durante 1999 se registraron en el CELS algunas consultas que ilustran otros casos de atropellos a los derechos de los inmigrantes.

Como fuera señalado anteriormente, durante 1999 la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires aprobó una ley que garantiza el acceso de los alumnos –aun cuando no cuenten con documento argentino- a los establecimientos educativos dependientes del Gobierno de la Ciudad. Esta ley establece además la obligación del Poder Ejecutivo (a través de la Secretaría de Educación) de establecer mecanismos de asesoramiento y asistencia a los alumnos y sus representantes legales para su regularización migratoria.

A partir de las consultas recibidas, el CELS tuvo la oportunidad de comprobar que los establecimientos educativos de este distrito, especialmente los de educación media, desconocen el contenido de esta ley y niegan sistemáticamente la inscripción a los menores que no cuentan con documento argentino. Por otra parte, las autoridades de la Ciudad no han creado aún el servicio de asesoramiento y la Secretaría de Educación ignora además el contenido de la ley, y por lo tanto las obligaciones que sobre ella recaen.

Otra práctica reiterada de la DNM es el extravío de documentación. Personas que han recurrido al CELS denuncian que la Dirección, luego de años de iniciados los trámites y habiendo presentado la larga lista de documentación requerida, informa que alguno de los certificados se ha extraviado y debe ser presentado nuevamente. En estos casos además de la demora, el inmigrante debe soportar los costos de volver a tramitarlo.

#### **4. Inmigración y discriminación**

##### **4.1 Introducción**

Lamentablemente, 1999 se inició con la reaparición de un discurso oficial proferido desde altas magistraturas del Poder Ejecutivo Nacional y gobernantes del alguna de las principales provincias, respecto a los inmigrantes de origen latinoamericano, provenientes en su mayor parte de países limítrofes y del Perú, en clara violación al Preámbulo de la Constitución de la Nación Argentina de 1994<sup>21</sup>. La propia Constitución es muy clara en cuanto a los derechos fundamentales de los que gozan todos los habitantes de la Nación, tal como lo indican los Artículos 13, 14, 14 bis, 16, 18, 19 y 20. En términos generales dichos Artículos extienden la vigencia de los derechos humanos fundamentales a todos los habitantes del suelo de la Nación Argentina, sin discriminación por origen nacional, racial, religioso o ideológico. Esta concepción amplia de comunidad nacional se rige en cuanto a los derechos humanos fundamentales, por el mismo orden jurídico y debe tener acceso al sistema judicial en igualdad de condiciones. La vigencia de los derechos humanos fundamentales para todos los habitantes de la Nación ha sido fortalecida por el artículo 75, inciso 22, de la Constitución vigente, que incorpora a la Carta Magna la Declaración Universal de Derechos Humanos de la ONU en 1948, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU en 1966, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y en particular la Convención Internacional Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, de 1965, además de otros instrumentos internacionales que

---

<sup>21</sup> El preámbulo de la Constitución sostiene claramente: “...promover el bienestar general, y asegurar los beneficios de la libertad, para nosotros, para nuestra posteridad, y para todos los hombres del mundo que quieran habitar en el suelo argentino...”.

contribuyen a perfeccionar y ampliar el alcance de la Constitución vigente en materia de derechos humanos.

A pesar del avance a nivel Constitucional, ya en informes anteriores del CELS hemos hecho referencia al empleo en el discurso oficial de altos funcionarios del Poder Ejecutivo, de contenido xenófobo y estigmatizante respecto a sectores de inmigrantes, sobre todo trabajadores latinoamericanos de condición socioeconómica modesta y sus familiares.

En enero y febrero de 1999 periódicos importantes de nuestro país consignan declaraciones oficiales no desmentidas que, como veremos más adelante, constituyen serias violaciones a la Constitución vigente, y muy particularmente a la Convención Internacional Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial antes mencionada. Sin duda este discurso oficial se apoya en parte en la normativa inmigratoria heredada de la dictadura, la Ley General de Inmigración (Ley Videla). Esta Ley legaliza una inmigración deseada, pero casi inexistente (la europea), e ilegaliza la inmigración histórica real de la sub-región, que tradicionalmente se ha radicado primero en nuestro territorio y posteriormente ha “solucionado sus problemas de documentación”. Respecto a esta inmigración, es importante tener presente que siempre existió en nuestro país, seguramente desde antes que la Argentina existiese como Nación, tal como lo consignan todos los Censos Nacionales desde el primero, realizado en 1869<sup>22</sup>. Así, ni la inmigración latinoamericana es nueva ni tampoco es cierto que haya experimentado en las últimas décadas un crecimiento explosivo. Simplemente el fin de la gran ola inmigratoria europea hizo visible la mucho más pequeña corriente migratoria latinoamericana, así como otras nuevas corrientes igualmente reducidas, en términos relativos, como las más recientes de origen asiático. En efecto, el Censo de 1869 consigna 41 mil residentes en la Argentina nacidos en países limítrofes; en el de 1895, 115 mil; en el Censo de 1914, 206 mil; en el de 1947, 313 mil, y en el de 1991, 817 mil. En este último censo, la cantidad total de extranjeros residentes en la Argentina alcanza a 1.800.000, de los cuales aproximadamente un poco menos de la mitad son oriundos de países limítrofes. La proporción de extranjeros en la población total es, en el último censo del 91, la más baja experimentada desde el primer censo de 1869. La situación de las colectividades extranjeras de inmigrantes provenientes de los países de la sub-región, vista en perspectiva histórica, reviste características que podríamos calificar como estructurales y estables, con una tasa de crecimiento moderado y variaciones significativas en el tiempo entre los flujos provenientes de los diferentes países vecinos y más recientemente también del Perú. Esta realidad estructural ha enriquecido sin duda a nuestro país no sólo en términos económicos, fundamentalmente por su aporte laboral, sino también desde el punto de vista social, cultural y político, contribuyendo a facilitar la inserción de nuestra sociedad en el lugar del mundo en el que está situada actualmente, más allá de nostalgias inmigratorias de diversa naturaleza. Las colectividades correspondientes a los inmigrantes de los países de la sub-región se encuentran ubicadas en las regiones fronterizas respectivas y en las grandes ciudades del país<sup>23</sup>. Estas colectividades, cuyo origen se remonta a mucho antes de nuestra independencia, mantienen como es natural, dada su proximidad, vínculos familiares y sociales diversos con comunidades de sus países de proveniencia. Así, el ir y venir es permanente y también, como en todo fenómeno migratorio, existe una corriente de retorno observable, por ejemplo en el caso del Paraguay, donde en el último censo aparece un número sorprendentemente alto de argentinos, que de acuerdo a lo que hemos podido

<sup>22</sup>De acuerdo a los datos demográficos dicha inmigración mantuvo a lo largo de 130 años una tasa de crecimiento moderado, por cierto mucho más baja que la tasa de crecimiento de la población total del país. También, comparada con la magnitud que alcanzó la inmigración europea masiva, sobre todo en el período 1870-1960, la inmigración latinoamericana tuvo una incidencia poblacional relativamente menor.

<sup>23</sup>“Inmigración y Discriminación, Políticas y Discursos”; Oteiza, Enrique - Novick, Susana - Arub, Roberto, Grupo Editor Universitario; Buenos Aires, 1997.

averiguar serían en su mayoría hijos de inmigrantes retornados. Dentro de esta tradición de carácter claramente subregional, que abarca a las sociedades de varios países del Cono Sur, la Argentina –principal país receptor neto- siempre recibió a los inmigrantes de la subregión que llegaron a su territorio y se quedaron en él normalizando su documentación posteriormente. Como es natural en una situación de carácter estructural de este tipo, los inmigrantes no llegan aislados para incorporarse como puedan a una sociedad desconocida, sino que se incorporan a colectividades y lugares en donde suelen tener parientes, conocidos y otros vínculos preexistentes.

Es en la falta de adecuación de la política migratoria, tanto en el marco normativo como en el de las medidas de tipo administrativo y también en el propio discurso oficial, donde se observa que en las transformaciones imprescindibles de nuestra transición a la democracia este capítulo está aún pendiente. El discurso oficial discriminatorio que resurgió a comienzos de año es posible precisamente por la existencia de una política que tiene a la Ley Videla como sustento, y que identifica al inmigrante latinoamericano que no ha podido regularizar su situación y obtener sus documentos, como un ‘indocumentado’, a quien se hace aparecer por esa circunstancia como un ilegal, o un delincuente, que sería pasible de castigo y eventual expulsión por parte de las fuerzas del propio Estado. El discurso oficial manipula estas nociones o vocablos de manera ambigua, no aclarando cuál es la índole del delito, ni qué pena le corresponde, ni cuál es el marco jurídico normativo que califica la situación más allá de la propia Ley Nacional de Inmigración. La persona así victimizada se convierte de hecho en un sujeto desprovisto de derechos fundamentales y queda por lo tanto discriminada en relación a estos derechos respecto del resto de la población del país. Asimismo se la estigmatiza igual que a su familia y mediante un discurso xenófobo y a veces racista el propio gobierno alimenta prejuicios existentes en sectores de nuestra sociedad, violando abiertamente normas constitucionales referentes a la discriminación y a los derechos fundamentales. También este discurso ambiguo e impreciso, tiende a dar la impresión de que la Argentina hubiera sido víctima, de manera repentina, de una invasión de personas provenientes de otros países de América Latina, lo cual constituye desde luego otra forma de manipulación del prejuicio. Los inmigrantes de esta proveniencia indocumentados o documentados –porque a veces el discurso se hace también ambiguo en este aspecto- serían responsables, de acuerdo a embates discursivos de años anteriores, por la reaparición de epidemias (enfermedades de la pobreza) que en su época, cuando llegaban muchísimos inmigrantes, habían sido erradicadas en la Argentina desde comienzos de siglo gracias a Obras Sanitarias de la Nación, a esfuerzos bien realizados en materia de salud pública, a la expansión de la educación pública, y en general a la mejora económica y social de la mayor parte de la población del país. El mismo tipo de maniobra de transferencia a los inmigrantes latinoamericanos de responsabilidades respecto a grandes males sociales, fue realizada poco tiempo después, también a través del discurso oficial, en relación a la falta de vivienda. En el 99, el énfasis se centró en la desocupación y la inseguridad. En síntesis, el viejo y conocido recurso de constituir desde el Gobierno y desde el Estado la figura del ‘chivo emisario’ corporizada por colectividades vulnerables, identificables para la mayoría de la población, asignándoles a ellas la responsabilidad de males sociales cuyas causas son otras y en donde la responsabilidad de quienes conducen el sector público es sin duda importante.

#### **4.2 Discurso oficial**

Clarín, del 21 de enero del 99, cita declaraciones del Presidente Menem, quien dijo “Muchas veces llegan indocumentados y se organizan en bandas”. El mismo día subrayó en otro ámbito que “A partir de ahora aquellos que no estén documentados como corresponde tendrán que abandonar el país”. De acuerdo a la misma fuente el Ministro Corach declaró que el Proyecto de Ley enviado al Congreso “castiga a quienes introducen a los inmigrantes indocumentados, es decir a las mafias que, además, los inician en el delito dándoles

documentación falsa”. El Director de Migraciones, Hugo Franco, declaró en Clarín del 21 de enero: “En la Capital Federal se extranjerizó el delito”, y agregó que la indocumentación “genera marginalidad, y esta marginalidad produce delito”, y sin citar ninguna fuente estadística aseguró que en la Ciudad de Buenos Aires “más del 60% de los delitos menores como arrebatos y robos de pasacassette, son cometidos por extranjeros”. Curiosamente las autoridades de la Policía Federal que también dependen del Ministerio del Interior desmintieron la información proporcionada por Franco. Menem volvió más tarde a la carga declarando que “si uno les pide a los indocumentados que se documenten, inmediatamente salta el tema de los derechos humanos. Derechos humanos sí, pero para todos, y no para proteger a los delincuentes, que se encuentran protegidos a partir de las leyes, que serán modificadas”. ¡Sin duda una pieza de oratoria oficial de antología! Estas declaraciones fueron recogidas por La Nación el 21 de enero. El 26 de enero el Jefe de Gabinete, Jorge Rodríguez declaró en Página 12, reaccionando contra la crítica que distintas organizaciones de la sociedad realizaron respecto al embate discursivo proveniente de altos funcionarios: “Están planteando desde esa Comisión (se refiere a la Comisión Católica de Migraciones) y la oposición una defensa de las mafias que tratan inmigrantes ilegales, los explotan y los tratan como esclavos”. También el diario Crónica de los días 19, 20 y 26 de enero transcribió las declaraciones de altos funcionarios a las que se ha hecho referencia. De la misma manera recogen el discurso oficial El Cronista, La Razón, La Prensa, y el Diario Popular.

El miércoles 3 de febrero Clarín publicó en la sección Tribuna Abierta un artículo firmado por el propio Presidente de la Nación, Carlos Menem, que combina las loas de rigor respecto a nuestra historia inmigratoria, que reconoce como constitutiva de la propia sociedad, con un fuerte apoyo al Proyecto de Ley que el Poder Ejecutivo envió al Congreso en enero de 1999, que fue fuertemente cuestionada por organismos de derechos humanos, representantes de diversas religiones, numerosos especialistas en cuestiones de política inmigratoria, representantes de colectividades extranjeras, dirigentes políticos de la oposición y medios de opinión pública. De todos modos el Presidente corrigió en alguna medida el rumbo del discurso oficial al aclarar en su artículo que “inmigración no significa ilegalidad, e ilegalidad no significa delincuencia”. La gran oposición que provocó dicho Proyecto, analizado en detalle en la Parte 2 de este Capítulo, se debe fundamentalmente a que no sólo no reemplaza la Ley Videla de inmigración, sino que le agrega ribetes aun más represivos y violatorios de derechos humanos fundamentales.

Diario Popular del 11 de enero del mismo año incluye declaraciones del Ministro del Interior Corach: “El objetivo [del Proyecto de Ley enviado por el Ejecutivo al Congreso] es controlar la inmigración ilegal y no está dirigido a nuestros hermanos latinoamericanos que vienen legalmente a trabajar en el país”. Esta declaración que suena tan neutra y correcta, oculta la realidad inmigratoria ancestral de los trabajadores de los países de la sub-región que se asientan en la Argentina, que siempre consistió en instalarse en alguna de las numerosas localidades en la que se encuentran colectividades de su país de proveniencia, y ‘regularizar los papeles’ posteriormente. Corach también confrontó declaraciones que había formulado el Ministro de Justicia y Seguridad Bonaerense, Dr. León Arslanian, expresando su desacuerdo con aspectos del Proyecto de Ley y del discurso oficial. En Diario Popular del 19 de enero, aparecen declaraciones del Ministro Corach quien sostuvo que “quizás el funcionario no haya leído el Proyecto [de Ley] porque no tiene ninguna connotación xenófoba”. En el mismo medio y en idéntica fecha aparecen declaraciones del Secretario de Seguridad Miguel Angel Toma, quien explicó que el objetivo del proyecto es “proteger a la sociedad argentina ante estos hechos y proteger a aquellos inmigrantes que por ser ilegales terminan siendo sometidos a situaciones de esclavitud u obligados por verdaderas mafias a tener que delinquir para subsistir”. El discurso de Toma alimenta el prejuicio de aquellos que ven al inmigrante de tez oscura y aspecto que pone en evidencia sus bajos ingresos, como una amenaza para la sociedad. Por otra parte se ubica como alguien que quisiera

proteger a dichos inmigrantes por los males que padecen por el hecho de ser ilegales. Deja la ‘solución’ en manos de la Ley existente, que es precisamente la responsable principal de la ilegalización de estos inmigrantes y la que permite a las autoridades expulsarlos sin más trámite.

También el Diario Popular del 20 de enero transcribe declaraciones del entonces Vicepresidente, Dr. Ruckauf, quien indicó que el Proyecto oficial, “es parte de un fuerte combate a la inmigración ilegal. Contra los que llegan al territorio nacional sin cumplir los requisitos de legalizarse. Penetran al mercado de trabajo y compiten deslealmente con el obrero argentino”. Ruckauf olvida que todo lo que se ve recorriendo el país, como producto de la mano del hombre, fue construido en una elevada proporción por trabajadores inmigrantes. Que en Capital Federal para 1920 la mitad de la población era nacida en el exterior. ¿Será que la argentinidad de Ruckauf tiene raíces milenarias o por lo menos centenarias? De nuevo Ruckauf no toma en cuenta la índole de la legislación vigente que permite la aplicación de la categoría de ilegal, ni las características históricas de la inmigración latinoamericana en nuestro país; tampoco la extremadamente baja incidencia de la población económicamente activa que no tiene los documentos en regla por ser extranjera, en relación con la población económicamente activa total de nuestro país. Como ha sido destacado anteriormente los requisitos que impone la legislación vigente, la índole de los trámites requeridos y el costo de los mismos hacen prácticamente imposible para ningún trabajador inmigrante proveniente de países latinoamericanos del Cono Sur, obtener una visa de residencia —no de turista que no es requerida para los ciudadanos de países vecinos—, o sea obtener una visa de inmigrante en un consulado argentino ubicado en el país de origen del inmigrante que solicita ese status. Por lo tanto el camino histórico, que sigue siendo el mismo, es el que la legislación actual no sólo ilegaliza, sino que la equipara a la comisión de un delito grave, indefinido. Hay que destacar que en este marco el inmigrante pobre ‘indocumentado’, casi nunca tiene acceso al Poder Judicial ni dispone de recursos para poder hacerlo. En estas circunstancias, es sometido a un trato discrecional por parte de las autoridades de la DNM, de las fuerzas policiales o esquilado por mafias o gestores, casi siempre vinculados a funcionarios del Estado. La maniobra del discurso oficial es también en este caso la de ocultar las reales características de la problemática migratoria de los trabajadores inmigrantes y sus familiares.

#### **4.3 Operativos de las fuerzas de seguridad contra inmigrantes latinoamericanos**

Simultáneamente con la presentación del Proyecto del Poder Ejecutivo, y con el embate discursivo contra la inmigración latinoamericana, se realizaron operativos policiales de carácter espectacular, involucrando a inmigrantes latinoamericanos. Estos operativos fueron realizados con gran difusión en los medios masivos y naturalmente contribuyeron a reforzar el prejuicio existente en sectores de la sociedad, que identifica al inmigrante con rasgos mestizos o indígenas, con formas de delincuencia. En Clarín del 20 de enero de 1999 aparece una nota que ocupa casi media página, titulada “inmigración ilegal-operativos policiales”, y en caracteres de gran tamaño titula: “En Once detienen a sesenta inmigrantes por día”. El subtítulo dice “en diecinueve días llevaron a la Comisaría 7<sup>a</sup> a mil ciento tres extranjeros indocumentados. Allí funciona un puesto de Migraciones. Ayer detuvieron a setenta peruanos que almorzaban en comedores ilegales”. La nota continúa “en una sola comisaría, la 7<sup>a</sup> del barrio de Once, detienen por día un promedio de sesenta inmigrantes ilegales provenientes de Latinoamérica”. Más adelante la misma nota se refiere a que en el día anterior “fueron detenidos setenta y cinco inmigrantes, casi todos peruanos, que ahora tendrán que poner en orden sus papeles para no ser expulsados del país”. También en Clarín del 21 de enero se publica una importante nota titulada “Operativos en el subte: detienen a treinta extranjeros”. La nota indica más abajo que “la mayoría de los detenidos son bolivianos y peruanos, según informó la Policía”. Más abajo, en la misma nota, la

Confederación Latinoamericana adelantó la ‘preocupación’ por que se comiencen a realizar detenciones por portación de cara, como lo vemos en los medios a diario”. El mismo medio en su edición del 25 de enero publica una importante nota titulada “Extranjeros indocumentados. Sólo en el Once detuvieron a doce mil quinientos ilegales en un año”. La nota indica que “el 60% de los extranjeros indocumentados —de acuerdo a la DNM— son de nacionalidad peruana y del 40% restante la mitad son de origen boliviano y la otra se reparte entre ciudadanos paraguayos, uruguayos y dominicanos”; también se hace referencia a extranjeros ilegales detenidos por delitos penales, “la mayoría de ellos están acusados de los delitos de robo y hurto”.

El miércoles 27 de enero Clarín informa ampliamente sobre una reunión en el Congreso, en una nota titulada “Los inmigrantes se quejaron por las persecuciones humillantes”. La Confederación Latinoamericana también dijo que hay estadísticas policiales tendenciosas. Se efectuó una reunión de manifestantes con el Diputado Juan Pablo Cafiero y otros parlamentarios. Allí Nelson Cristaldo, de la Federación de Entidades Paraguayas, aseguró “acá nadie quiere estar fuera de la legalidad. Muchos inmigrantes son ilegales por la rigidez de la política migratoria”. En el mismo periódico, el 28 de enero, se consigna la detención por parte de la Policía de cuatro mujeres bolivianas que vendían ropa en la cuadra de Santa Fe al 2300. El despliegue de policías y patrulleros fue importante. “Parecía que había ocurrido un asalto”, dice el artículo. Varios vecinos cuando vieron que sólo pretendían secuestrar la mercadería y detener a las dueñas de los puestos callejeros se quejaron “hay asaltos en todos lados y ustedes se meten con dos pobres mujeres que están trabajando”. Un estudiante de abogacía dijo de acuerdo a la nota “me da vergüenza ser argentino” y en ese momento un policía de civil le pidió documentos y luego intentó detenerlo, pero desistió cuando vio que otras personas lo defendían. La Nación dedica también mucho espacio a los mismos hechos; en notas de los días 19 y 20 de enero el diario titula “La inmigración tiene poco que ver con el crimen”, en coincidencia con las declaraciones del propio Jefe de Policía Federal y contrariando las declaraciones efectuadas por el Ministro Corach respecto al debate por la Ley de Migraciones, con referencia a los problemas de ocupación de viviendas, La Nación titula “No hay cifras ciertas sobre los inmigrantes ilegales en la ciudad; un sondeo demostró que son argentinos los ocupantes de buena parte de las casas tomadas”. En general la prensa da cuenta a partir del 19 de enero de los operativos policiales a los que hemos hecho referencia a través de las notas publicadas en Clarín y La Nación.

Por cierto que las cantidades de inmigrantes latinoamericanos indocumentados a las que se refieren las notas que hemos citado, no muestran ningún cambio significativo en relación con las tendencias históricas que surgen tanto de los censos nacionales, como de los datos de la última Amnistía Inmigratoria (1992-94) analizados en el trabajo sobre inmigración y discriminación de los autores de este capítulo<sup>24</sup>.

#### **4.4 Reacción de diversos actores sociales frente a las iniciativas gubernamentales referentes a los inmigrantes provenientes de la subregión (indocumentados)**

Es oportuno recordar que tanto durante la presidencia del Dr. Alfonsín, como en la del Dr. Menem, volvió a aplicarse la experiencia de las amnistías inmigratorias que tuvieran vigencia durante gobiernos civiles electos anteriores a la última dictadura militar. La amnistía inmigratoria decretada por el Presidente Menem facilitó la regularización de doscientos veinticuatro mil cuatrocientos setenta y un inmigrantes provenientes de países vecinos<sup>25</sup>. Los datos por país de origen y lugar de residencia en nuestro país fueron

<sup>24</sup> “Inmigración y Discriminación, Políticas y Discursos”; Oteiza, Enrique - Novick, Susana - Arub, Roberto, Grupo Editor Universitario; Buenos Aires, 1997.

<sup>25</sup> Oteiza, E.; Novick, S; Arub, R. Op. Cit; pág. 23.

analizados en el trabajo citado al pie de página. Esta política generosa, de carácter excepcional, dejó sin embargo vigente el andamiaje jurídico institucional heredado de la última dictadura, una política inmigratoria atentatoria en muchos aspectos de derechos humanos fundamentales. Así, a partir de la mitad de la década de los 90 se puso en evidencia una tendencia recurrente por parte del gobierno a la formulación y aplicación de normas legales y procedimientos crecientemente discriminatorios y guiados por criterios autoritarios de seguridad y no como debería ser en democracia, por políticas de integración voluntaria ni de mejora social de los inmigrantes, sobre todo los de bajos ingresos. Esta orientación se vio acompañada, en varios momentos del quinquenio, por operativos represivos de carácter espectacular dirigidos supuestamente contra inmigrantes latinoamericanos indocumentados, identificados a través del discurso oficial con la ilegalidad y la delincuencia, tal como lo expusimos anteriormente con referencia al embate oficial de principios de 1999. La reiteración de estos episodios y el deterioro general de la política inmigratoria provocó la reacción de un grupo creciente de movimientos sociales, agrupaciones políticas, especialistas del medio académico e intelectuales, y gobiernos de países vecinos, cuya acción conjunta logró, si no evitar la recurrencia de estos episodios, por lo menos disminuir su intensidad y sus efectos más negativos. Dicha reacción se expresó en el espacio público, en especial medida a través de los medios, y provino fundamentalmente de movimientos sociales y personas cuya acción se desenvuelve en la sociedad civil. Una de las características clásicas del discurso oficial, tendiente a la construcción de la figura del ‘chivo emisario’ que desvía la atención respecto a las causas verdaderas de importantes males sociales, es el de la manipulación y la exageración de los números, para atribuir a los grupos acusados falsamente, una dimensión que lleve a que sean vistos como una gran amenaza. Sorpresivamente el discurso oficial de comienzos del 99 volvió a exhibir estas características, asociando a los inmigrantes ‘latinoamericanos’ indocumentados con la comisión de gran número de delitos, a través de declaraciones del Ministro del Interior y del Director General de Migraciones, desmentidas de manera tajante por el propio Jefe de la Policía Federal.

Algunos dignatarios religiosos criticaron a través de los medios este embate del Gobierno contra los inmigrantes latinoamericanos de bajos ingresos. En La Nación del 23 de enero aparecen declaraciones del titular de la Comisión Episcopal Para la Pastoral de las Migraciones, Monseñor R. Frassia, quien alertó que “hay que tener cuidado con la xenofobia”. El Obispo de Quilmes, Monseñor Jorge Novack, declaró que la Iglesia Católica debe ser “abogada vigilante que proteja contra todas las restricciones injustas, el derecho natural de cada persona a moverse libremente dentro de su propia Nación y de una Nación a otra. Hay que estar atentos a los derechos de los migrantes y de sus familias y al respeto de su dignidad humana, también en los casos de migraciones no legales”. Ya el 23 de enero el Obispo Frassia en declaraciones radiales citadas por La Nación dijo que “en la Iglesia no apoyamos para nada el tema de las mafias. Al contrario estamos en contra de eso”. Pero advirtió que “no son los inmigrantes los que hacen las mafias, sino la gente que está acá, que es nuestra, lamentablemente argentina, u otros que se aprovechan de todas estas cosas” ... “Nosotros no somos unos francotiradores o unos tirabombas”, insistió el religioso “...vincular el problema de la inseguridad con la inmigración implica ‘enfocar hacia otro lado’ o utilizar al extranjero indocumentado como un chivo expiatorio”. El diario Crónica del 21 de enero cita las siguientes declaraciones de Monseñor J. Olmedo, Obispo de La Quiaca, quien dijo: “No seamos hipócritas al echarles la culpa a los más pobres y humildes”. Sostuvo que los inmigrantes ilegales no están vinculados con los problemas de la inseguridad y el desempleo. “Además, hay gente muy legal y de papeles que son grandes delincuentes. Entonces, por favor, seamos serios y no les echemos la culpa de la falta de seguridad o el desempleo a los que pasan la frontera con la angustia de conseguir un trabajo y no tienen plata para conseguir los papeles”. Señaló también que en La Quiaca “el 70% de la población de esta ciudad tiene su origen en el país vecino”... “La mayoría de los que viven aquí están totalmente en regla. Aquí no podría tener efecto un proyecto así, porque es

una zona que histórica y culturalmente está formada por personas que, más allá de las fronteras, tienen una cultura similar, y por eso decir que los inmigrantes son ilegales y delincuentes es una falta total de respeto. Es gravísimo”. Respecto del proyecto de reforma de la Ley de Migraciones Página 12 del 4 de febrero transcribe un comunicado de la Diócesis de Viedma a cargo del Obispo M. Melani en la que se sostiene que: “Nada de lo que se propone instrumentar es superior de la vigente ley –mala por cierto-, que cuenta con una reglamentación y los mecanismos necesarios para regularizar la actuación de cualquier migrante que se encuentre indocumentado y de los medios para resolver las situaciones ilegales”. La Prensa del 6 de febrero informa que “La organización judía Memoria y Realidad por la vigencia de los derechos humanos anunció para hoy a la tarde la realización de un acto en el barrio porteño de Villa Crespo, en repudio a ‘la ola de racismo, xenofobia y persecución a los inmigrantes que se ha desatado últimamente en nuestro país’”.

También fueron numerosas las contribuciones críticas del embate gubernamental de los investigadores y especialistas en materia de política migratoria. En general aclararon aspectos pertinentes de la historia y de la dinámica migratoria de la Argentina<sup>26</sup>. La contribución de los investigadores y especialistas al debate público a través de los medios, permitió ubicar la situación migratoria argentina actual en el marco histórico de la dinámica cambiante del fenómeno migratorio internacional, tomando debida nota del cambio de los patrones migratorios experimentado en la Argentina desde el eclipse de la inmigración masiva europea transcontinental, a principios de la década de los 50, hasta la emergencia de nuevas corrientes migratorias por cierto no masivas de origen asiático y el fenómeno novedoso y de carácter negativo constituido en el último medio siglo por la emigración de numerosos descendientes de inmigrantes, quienes adquirieron en la Argentina un nivel elevado de escolaridad y abandonaron nuestro país a raíz de las dictaduras que padecimos, la crisis política prolongada, y factores de carácter económico. La inmigración de origen latinoamericano quedó claramente definida en estos trabajos como no explosiva ni masiva, sino con características que la convierten en un fenómeno continuado, seguramente existente desde antes de la independencia, y cuya tasa de crecimiento ha sido muy inferior a la del total de la población argentina. Esta inmigración aparece así con un carácter ya marcadamente estructural a nivel de la sub-región. Del análisis efectuado por estos autores se desprende también el inexplicable retraso en materia de política migratoria, pues aún no se ha logrado reemplazar la Ley General de Inmigración, conocida como Ley Videla, orientada por la Doctrina de Seguridad Nacional que inspiró a las peores dictaduras de América Latina. El reemplazo de dicha ley por otra que sea compatible con los valores de la democracia, o sea con el respeto a los derechos humanos fundamentales de los inmigrantes y sus familias, aparece como un capítulo pendiente de la transición a la democracia. Estas contribuciones ponen en claro las características discriminatorias del discurso oficial y los métodos indefendibles de los operativos de las fuerzas de seguridad desplegados a principios de año. En los aspectos de carácter más general de ética política, los artículos de los especialistas se aproximan considerablemente a las posiciones sostenidas por dignatarios religiosos. También estos autores contribuyen a esclarecer la opinión pública en cuanto a la baja incidencia de los inmigrantes sin documentación, en relación al fenómeno del desempleo.

---

<sup>26</sup> Los periódicos de enero y febrero del 99 incluyen artículos especializados de Lelio Mármora (Clarín, 27 de enero), María Luján Leiva (Página 12, 22 de enero), Enrique Oteiza (Clarín, 24 de enero), José Pablo Feinmann (Página 12, 23 de enero), Adriana Marshall (Página 12, 23 de enero), David Viñas (Página 12, 24 de enero), Mariano Ciafardini (Página 12, 26 de enero), Eduardo Grüner (Página 12, 29 de enero), Leopoldo Schiffrin (Página 12, 28 de enero), Rosendo Fraga (La Nación, 5 de febrero), Alicia Dujovne Ortiz (La Nación, 20 de febrero), Augusto Roa Bastos (Clarín, 1° de junio), y Fernando Sabsay (La Nación, 5 de febrero), entre otros.

Los periódicos de enero y febrero incluyen interesantes aportes de periodistas de investigación y columnistas que contribuyeron con sus artículos al esclarecimiento de la problemática inmigratoria de la sub-región y criticaron las características del Proyecto del Ejecutivo, el discurso oficial y las acciones policiales de acompañamiento. Estos artículos publicados en diversos medios llegaron en su gran mayoría a conclusiones similares a las que surgen de los artículos de los especialistas y los dignatarios religiosos<sup>27</sup>. Su trabajo permitió desdecir afirmaciones respecto a la cantidad de indocumentados y de delitos cometidos por inmigrantes latinoamericanos 'ilegales'. En sus artículos hicieron referencia también a las dificultades a menudo insalvables que los procedimientos vigentes imponen para la legalización.

Con relación a la grave situación los derechos fundamentales de los inmigrantes, fue importante asimismo la intervención en los medios de comunicación de dirigentes políticos que en casi todos los casos efectuaron duras críticas a la política inmigratoria oficial y manifestaron su preocupación por la situación de los derechos humanos de los inmigrantes, sobre todo a partir de mediados de la década de los '90<sup>28</sup>. Cabe destacar que salvo los altos funcionarios del Gobierno Nacional, la posición oficial fue sólo respaldada por el ex gobernador de la Provincia de Buenos Aires, Eduardo Duhalde (quien en sus declaraciones tomó una posición contraria a la de su Ministro Arslanián) y Juan Alemann. Por el contrario, el Gobernador justicialista de Santa Fe, Jorge Obeid, manifestó su posición fuertemente crítica respecto de la política inmigratoria desplegada por el Gobierno Nacional, durante el embate del comienzo del 99<sup>29</sup>. Representantes oficiales del Paraguay, Perú y Bolivia manifestaron asimismo su preocupación por el Proyecto del Poder Ejecutivo así como por el embate discursivo de carácter xenófobo y discriminatorio.

Como conclusión de este examen puede decirse que en ninguna de las instancias anteriores, desde 1995, en las que el Gobierno, ya fuera a través de altos funcionarios del Poder Ejecutivo o de su bloque parlamentario, propuso medidas de política migratoria regresivas, por lo general acompañadas de un discurso oficial discriminatorio, se vio enfrentado por una reacción tan enérgica no sólo por parte de los partidos de oposición, sino también de importantes movimientos sociales, dirigentes y referentes de la sociedad. El Gobierno cesó en marzo sus ataques discursivos y sus operativos policiales agresivos, discriminatorios y estigmatizantes, manteniendo sin embargo una su política inmigratoria incompatible con la Constitución y la democracia.

#### **4.5 La inmigración en el discurso periodístico\***

dado el activo rol sociocultural de los medios, es pertinente analizar en este informe el tratamiento que la prensa escrita ha hecho de los inmigrantes durante 1999, --más allá del análisis realizado anteriormente del discurso específico de actores fundamentales, como el 'discurso oficial' y el discurso de otros actores que se opusieron al Proyecto de Ley introducido por el Gobierno en enero en el Congreso--, al 'discurso oficial' y a los

<sup>27</sup> Cabe destacar los aportes de Olga Viglieca (Clarín, 24 de enero), J. M. Pasquini Duran (Página 12, 6 de febrero), Horacio Vervitsky (Página 12, 31 de enero), Alejandra Rey (La Nación, 21 de enero), Nicolás Cassese (La Nación, 22 de enero), Jorge Camarasa (La Nación, 22 de enero), Washington Uranga (Página 12, 4 de febrero), y Héctor Gambini (Clarín, 2 de febrero)

<sup>28</sup> En este sentido también fueron importantes los aportes realizados por Juan P. Cafiero (Clarín, 17 de febrero), Adriana Puiggrós (Página 12, domingo 31 de enero), Raúl Alfonsín (La Nación, sábado 23 de enero), la Defensora del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires Alicia Oliveira (Página 12, 22 de enero), J. Casenave, Graciela Fernández Meijide (Página 12, 26 de enero).

<sup>29</sup> Página 12 del 26 de enero.

\* Corina Courtis - Fernanda Longo: UBACyT "Discursos de pertenencia y exclusión". Facultad de Filosofía y Letras, UBA.

‘operativos de las fuerzas de seguridad’ realizados de manera poco respetuosa de los derechos de los inmigrantes. Esta sección analiza el discurso de los propios medios, que en los regímenes democráticos con división de poderes en el Estado, se les suele llamar el ‘cuarto poder’, aunque no constituyen salvo minoritariamente (algunos canales de TV y Radio) parte del mismo.

Siguiendo una lógica usual de los medios gráficos, la información sobre inmigrantes en la Argentina no ha mantenido en 1999 una frecuencia de aparición regular y constante, sino que se ha presentado en picos o series esporádicas de noticias. Los meses de enero y febrero fueron los de mayor presencia de la problemática de los inmigrantes de países vecinos, en términos de concentración de noticias que los tuvieron como protagonistas. En este período, la prensa recogió como tema principal de su agenda la presentación del Proyecto de Ley de reforma de la Ley Videla –vigente- presentado por el Poder Ejecutivo. El pico noticioso descendió cuando las autoridades retiraron el Proyecto y suspendieron los operativos ‘discursivos’ y policiales que acompañaron dicha iniciativa.

La alta exposición que el discurso oficial tuvo en los medios abrió un debate público sobre el carácter racista y discriminatorio de la proyectada reforma. Si bien las declaraciones oficiales fijaron los ejes de este debate, es de señalar, como ya mencionamos, que los medios incorporaron voces opositoras provenientes de diferentes sectores sociales, aunque otorgándoles un espacio de menor jerarquía, tanto textual como gráfica.

Es un rasgo del género periodístico apelar a las voces oficiales como fuente privilegiada y autorizada de la noticia. El papel de los medios en el manejo y la (re)elaboración de estas voces no es, por supuesto, neutral. El uso de las citas, la modalidad de su inserción y la posición destacada que ocupan en el texto de prensa sirven a la generación de consenso en torno a las operaciones de construcción de sentido que tendieron en esta oportunidad, como en ocasiones anteriores –sobre todo desde mediados de los 90- a construir al inmigrante latinoamericano como una amenaza para la sociedad.

La inmigración se articuló, en el discurso periodístico, con los dos temas de mayor repercusión y debate público de 1999, año electoral: el desempleo y la inseguridad. De esta forma, el conjunto inmigración-desempleo-inseguridad se configuró como un bloque semántico, con el primer término (inmigración) colocado en posición de causa respecto de los otros.

En lo que hace a los tópicos que "tematizan" al inmigrante latinoamericano, encontramos, entre otros, detenciones por indocumentación, clausura de locales y restaurantes, deportaciones, casas tomadas, hacinamiento, explotación laboral, trabajo ilegal. Este conjunto de tópicos forma un haz de rasgos selectivos asociados que funcionan como atributos identitarios, y definen una supuesta esencia grupo fundada en el desvío a la norma jurídica.

Las formas denominativas cumplen un papel importante en la presentación de los inmigrantes en tanto señalan desvío y ausencia o "falta de"<sup>30</sup>. Es importante tener presente que la discriminación se define en buena medida por la exclusión, el no tener derechos que sí tienen las demás personas –mayoría- que habitan en un país determinado. Las denominaciones más frecuentes encontradas en los periódicos incluyen sufijos negativos: inmigración ilegal, extranjeros indocumentados, inmigrantes ilegales. Cuando las denominaciones incorporan el origen de los inmigrantes, se produce una asimilación entre

---

<sup>30</sup> Courtis, Corina y Laura Santillán: "Discursos de exclusión: migrantes en la prensa", en Neufeld, M.R. y Thisted, A. (comps.) "De eso no se habla". Los usos de la diversidad cultural en la escuela, Buenos Aires, Eudeba, pp. 117-138

éste y el carácter de desvío. Así, los diarios hablan de inmigrantes ilegales provenientes de Latinoamérica, indocumentados de distintas partes del continente. El uso recurrente de construcciones sintácticas de este tipo implica el sentido de desvío aún en formas denominativas que sólo explicitan el origen y, de igual modo, evoca el origen cuando sólo se menciona el desvío, de forma que ilegales o indocumentados termina siendo sinónimo de personas provenientes de países vecinos, y viceversa.

La permutabilidad y el uso indistinto de estas categorías, que se utilizan sin ser puestas en tela de juicio, sin marcas de distanciamiento y, en muchos casos tácitamente como implícitos o sobreentendidos, colabora con una operación discursiva que, por deslizamiento, equipara el carácter de "indocumentación" que se atribuye a los inmigrantes de países vecinos con la delincuencia y el delito en general. Se genera de esta forma la ecuación inmigrante (latinoamericano) = indocumentado = ilegal = delincuente.

Esta ecuación contribuye a la construcción de estereotipos grupales que, en la prensa escrita, se produce, principalmente, mediante la generalización. Dicho recurso consiste en la selección de atributos negativos a partir de un caso testigo noticiable y su predicación extensiva a la totalidad de un colectivo humano percibido como grupo. Frecuentemente, los casos difundidos presentan situaciones extremas de desvío. Dos diarios porteños, por ejemplo, titulan: "Detuvieron a peruanos ilegales que también asaltaban taxis"<sup>31</sup>. "Más peruanos a la sombra"<sup>32</sup>. En estos casos, se ve claramente cómo la ausencia de artículos o el uso de cuantificadores imprecisos realiza la operación de generalización por la cual todo el colectivo grupal al cual se hace referencia queda afectado por el delito predicado en la noticia.

Uno de los recursos discursivos más explotados en el tratamiento periodístico de la inmigración es la apelación a figuras retóricas (particularmente a metáforas) pertenecientes a dos campos semánticos específicos: las catástrofes naturales y el reino animal. La aparición de estos tropos, vinculados entre sí, contribuye a una operación de "deshumanización" de los inmigrantes, que los reduce al orden de lo fenoménico. Así, los medios se refieren a la dinámica migratoria regional en términos de avalancha, aluvión, oleada, invasión, ocupación, en interdiscursividad histórica con la metáfora del "aluvión zoológico" que se aplicó a los migrantes internos con rasgos criollos o mestizos en la década del 1950 en la Argentina. Estas imágenes tienen un efecto sobredimensionador del fenómeno migratorio regional y falsean su magnitud real, en concordancia con la frecuente manipulación de cifras a la que apelan algunos medios.

Cabe destacar que el escenario mediático no es homogéneo, y que se observan diferencias en el tratamiento discursivo del tema migratorio tanto entre distintos medios como entre secciones de un mismo medio. En los diarios que se dirigen a los extremos de la escala social –Crónica y Diario Popular, que apuntan a sectores populares; y Ambito Financiero y La Prensa, orientados a sectores de poder– se evidencia una mayor explicitación de las operaciones de estigmatización analizadas. Los periódicos de mayor tirada –Clarín y La Nación– muestran, a su vez, matices diferenciales según se ubique la noticia en las secciones de Policía, Información General, Política u Opinión.

Así, por ejemplo, la misma noticia de la presentación del proyecto del Poder Ejecutivo y las declaraciones presidenciales que lo acompañaron, aparece en Crónica titulada "Argentina sólo cierra las puertas a la delincuencia" (21/1/99, pp. 12-13) y, en La Nación, "Menem quiere expulsar a los ilegales" (21/1/99, p. 10). En el primer caso, el diario asume como propia la voz del ex presidente Menem, sin aclarar que se trata de una cita textual. En el

<sup>31</sup> Ambito Financiero, 26/1/99, p. 17.

<sup>32</sup> Crónica, 26/1/99, p. 15.

segundo caso, el diario se despega de la voz oficial, aunque mantiene sin discutir la denominación "ilegales" para referirse a los inmigrantes latinoamericanos. La misma información aparece, a doble página, en la sección de Información General de Clarín con el título "Menem dijo que los inmigrantes ilegales deberán irse del país", acompañada por un recuadro: "Operativos en el subte: detienen a 30 extranjeros" (21/1/99, pp. 34-35). En ambos casos, se privilegian las voces y los datos oficiales y se identifica el tema inmigratorio con la delincuencia. Sin embargo, tres días después, el mismo diario publica, en su suplemento dominical Zona, una larga nota titulada "Adiós a la tierra de promisión", en la que se despliegan las voces de investigadores y de sectores opositores al Gobierno, a la vez que se discuten los principales supuestos instalados por las autoridades (24/1/99, pp. 4-7).

Como plantea Santamaría, "la prensa diaria (...) no sólo informa –nos da ciertas informaciones– sino, y lo que es más importante, conforma una determinada figura social" del inmigrante<sup>33</sup>. Si bien rescatamos el potencial que los medios han desplegado durante este año como arena fértil para un debate más abierto sobre migración y discriminación, no puede dejar de señalarse su participación, en algunos casos con claros ribetes discriminatorios, en la creación y alimentación de actitudes prejuiciosas a través de los mecanismos discursivos descriptos. Dado el papel crucial de los medios en la construcción de consenso, también les cabe a los medios la responsabilidad de avanzar hacia un ejercicio profesional más reflexivo, que fomente una interacción ética y racional (antidiscriminatoria activa) entre distintos sectores e instituciones y diversifique las voces y discursos circulantes en la escena pública, contribuyendo así a una superación de la actual política inmigratoria, resabio de un capítulo pendiente de la transición a la democracia en la Argentina.

## **5. Convención Internacional de las Naciones Unidas sobre la 'Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares'**

### **5.1 Proyecto de Ley proponiendo la aprobación de la Convención<sup>34</sup>**

En informes anteriores del CELS sobre la situación de los derechos humanos de los inmigrantes en la Argentina se ha destacado la importancia de la Convención Internacional de las Naciones Unidas sobre la 'Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares'.

En mayo de 1996 ingresó a la Cámara de Diputados del Congreso de la Nación un Proyecto de Ley de aprobación de dicha Convención Internacional, la que no fue tratada ni reintroducida oportunamente en dicha Cámara. Tampoco en 1999 el Congreso se ocupó de esta Convención y de su eventual aprobación. Queda pendiente para el año parlamentario 2000 retomar esta importante iniciativa y llevarla sin más demoras a buen término.

Es oportuno recordar que dicha Convención fue aprobada originalmente en el seno de las Naciones Unidas en diciembre de 1990, y tiene como propósito fundamental el de establecer normas mínimas de protección a los trabajadores migratorios y sus familiares, que sean reconocidas universalmente.

La Convención integra, dentro de la perspectiva de los derechos de los inmigrantes, un conjunto de instrumentos internacionales preexistentes tendientes a preservar los derechos

<sup>33</sup> Santamaría, Enrique: "(Re)presentación de una presencia. La 'inmigración' en y a través de la prensa diaria", en Archipiélago. Cuadernos de Crítica de la cultura n°12, Barcelona, pp. 65-72, 1993.

<sup>34</sup> En 1999 ratificaron la Convención: México, (el 8 de Marzo del 99); Senegal (el 9 de Junio del 99) y Azeirbaijan (el 11 de Enero del 99).

humanos y eliminar toda forma de discriminación entre los hombres. En su Preámbulo destaca los antecedentes siguientes: “Teniendo en cuenta los principios consagrados en los instrumentos fundamentales de las Naciones Unidas en materia de Derechos Humanos, en particular la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial, la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación de la Mujer, la Convención sobre los Derechos del Niño... [y agrega más adelante:] “Teniendo en cuenta también los principios y normas expuestos en los instrumentos pertinentes elaborados en el marco de la Organización Internacional del Trabajo, en especial los convenios relativos a los trabajadores migrantes (Núm. 97), y a las migraciones en condiciones abusivas, y la promoción de igualdad de oportunidades y de trato de los trabajadores migrantes (Núm. 143), y las recomendaciones relativas a los trabajadores migrantes (Núm. 86 y Núm 151), así como los convenios sobre la abolición del trabajo forzoso u obligatorio (Núm. 29 y Núm. 105)...” (y continúa el texto que recoge el conjunto de estos importantes instrumentos del derecho internacional en materia de Derechos Humanos).

Estos antecedentes, que configuran un marco jurídico fundamental, formalmente cuentan en algunos casos, en la Argentina con jerarquía constitucional, de acuerdo a lo establecido por la reforma de 1994, o tienen vigencia legal por haber sido ratificados oportunamente. El hecho de que la Convención Internacional sobre los Derechos Humanos de los Trabajadores Migrantes y sus Familiares no haya sido aún ratificada por el gobierno de nuestro país, contribuye también al grado considerable de desprotección relativa de estos trabajadores, sobre todo los de más bajos ingresos llegados en los últimos años, por comparación con el resto de los habitantes del país.

En el informe del CELS correspondiente al año 1998 se examina el texto de esta Convención de manera bastante pormenorizada. Si se analiza la actual política inmigratoria argentina a la luz de la Convención, se ponen claramente en evidencia deficiencias importantes en lo que se refiere a la protección de los derechos humanos de los inmigrantes.

## **6. Refugiados**

### **6.1 Aspectos legales**

En el informe Anual correspondiente a 1998, el CELS manifestó su optimismo por el hecho de que la Comisión de Población y Recursos Humanos de la Cámara de Diputados estaba próxima a alcanzar un acuerdo para unificar dos Proyectos de Ley muy similares, cuyo texto concuerda con la orientación de la Convención de Naciones Unidas de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, y de los Protocolos Adicionales ratificados por la Argentina en 1961. También satisfacen el contenido y el espíritu de los instrumentos pertinentes del derecho internacional y nacional en lo que se refiere a los derechos humanos de los habitantes nativos o no, de nuestro país<sup>35</sup>.

Lamentablemente el período parlamentario 1999 pasó sin que se completara la tarea simple de formular un Proyecto Unificado, respecto al cual parecía haber consenso en la Comisión de Población y Recursos Humanos. Queda por lo tanto pendiente para el período parlamentario correspondiente al año 2000 la tarea de retomar esta iniciativa y lograr la aprobación de una ley que a juzgar por la naturaleza de los dos Proyectos presentados debería ser plenamente satisfactoria en relación con el status del refugiado en la Argentina.

<sup>35</sup> Para un análisis pormenorizado de ambos Proyectos, consultar CELS. Derechos Humanos en la Argentina. Informe anual enero-diciembre 1998. CELS/Eudeba. Buenos Aires. 1999. Págs. 304/305.

Esta tarea también pendiente de la transición a la democracia, es sumamente importante ya que en nuestro país se produjeron antes del 83 graves violaciones a la Convención ratificada anteriormente y a las normas más elementales del respeto de los derechos fundamentales de los inmigrantes-refugiados (y de todo habitante del país). Cuesta entender también en este caso la morosidad de nuestro Congreso, a la luz de una larga experiencia histórica, a la que ya hemos hecho referencia, en lo que se refiere al exilio argentino, que encontró asilo y refugio otorgado por terceros países generosos a un sinnúmero de connacionales, a lo largo de nuestra accidentada historia. Como en otras dimensiones de la reconstrucción de nuestra sociedad, parece imprescindible que los representantes con funciones parlamentarias que aún no lo hayan hecho, realicen el imprescindible ‘trabajo de la memoria’, tendiente a la adquisición de una nueva conciencia sobre la importancia de completar la transición a la democracia en cuestiones de esta índole.

En el Informe Anual 1998, se realizó una revisión de los antecedentes de la política gubernamental respecto a los refugiados a partir de la ratificación de la Convención, en 1961. Son estos preocupantes antecedentes los que hacen aún más necesaria una acción parlamentaria que ya no puede sufrir más demoras.

## **6.2 Situación actual en materia de refugiados**

Hoy en día, la Argentina es uno de los países signatarios de la Convención con menor cantidad de ‘refugiados’ con status formal de tales. Esta observación coincide también con el hecho de que según el Censo de 1991, la proporción de extranjeros residentes en nuestro país con relación a la población total es la más baja (aproximadamente un 5% sobre el total de habitantes), desde el primer censo de población realizado 1869.

A partir de 1983 la Argentina asumió nuevamente sus compromisos internacionales ante los solicitantes de refugio, levantando las reservas temporales y geográficas que había aplicado anteriormente y creó, por Decreto 464/85, el Comité de Elegibilidad para los Refugiados (CEPARE), en el ámbito del Ministerio del Interior (DNM), que incluye a un representante del ACNUR.

Actualmente la Oficina Regional de ACNUR en Buenos Aires otorga protección internacional a aproximadamente 12.000 refugiados provenientes de distintas partes del mundo que residen en la Argentina. Casi 800 de entre ellos reciben alguna ayuda material de ACNUR; la asistencia social es también brindada por acuerdos especiales con algunas organizaciones no gubernamentales sin fines de lucro<sup>36</sup>. En el sector público cabe destacar el apoyo del Servicio de Salud Mental del Hospital Ramos Mejía de Buenos Aires, así como el acceso brindado por la Secretaría de Salud del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires al Servicio de ‘Médicos de Cabecera’. Cabe mencionar asimismo el Convenio suscrito por el ACNUR con el Laboratorio de Idiomas de la Facultad de Filosofía y Letras (UBA) para la enseñanza del idioma español a refugiados extracontinentales, lo cual es extremadamente importante para su inserción social. Existen asimismo, convenios de capacitación con el Sindicato de Empleados de Comercio, Unión Obrera de la Construcción de la República Argentina y con el Ministerio del Interior, que han facilitado la inserción laboral de refugiados. El Colegio de Traductores Públicos de la Ciudad de Buenos Aires exceptúa del pago de arancel a la legalización de la documentación personal presentada por los refugiados.

---

<sup>36</sup> Entre ellas destacamos la labor de la Fundación Comisión Católica Argentina de Migraciones (FCCAM), la Fundación Tolstoi, el CEBA –Centro de Estudios de la Asociación Psicoanalítica Argentina, que desarrolla una importante tarea de apoyo y acompañamiento para los solicitantes del asilo brindado por el régimen de refugiado-.

Con respecto al funcionamiento del CEPARE durante 1999, su desempeño ha sido pobre. Existe morosidad en el tratamiento y resolución de las solicitudes presentadas por personas nacidas en el exterior que demandan el otorgamiento formal del 'estatuto de refugiado' en el marco de la Convención. Se estima que en promedio el trámite correspondiente a dichas solicitudes es de aproximadamente un año. En este período se han tratado trescientos treinta y cinco solicitudes, lo que representa un total de quinientos ochenta y seis personas contando los grupos familiares de los solicitantes. Durante el año fueron reconocidos ochenta y un casos (25% del total) y rechazados doscientos cincuenta y cuatro (75% del total). Existe un gran número de casos pendientes de tratamiento que rondarían en el orden del 20% de quienes peticionaron en 1998 y el 80% de los que peticionaron en 1999. El CEPARE no cumple con regularidad con una de las responsabilidades establecidas para ese órgano por la Convención, que es la de elaborar y dar a conocer regularmente la información estadística pertinente a la tarea que le incumbe.

Tanto en lo que se refiere a los programas de inserción social, como a los de inserción laboral y vivienda, se observa una falta casi absoluta de visión a escala nacional y con proyección de futuro. Casi todas las acciones puestas en marcha a través de los mecanismos previstos por la Convención y merced fundamentalmente a los esfuerzos de la oficina del ACNUR con sede en Buenos Aires, y de organizaciones como las mencionadas, no se extienden más allá del Gran Buenos Aires, salvo algunas acciones realizadas en la Provincia de Mendoza, vinculadas fundamentalmente a refugiados de nacionalidad peruana, que ingresan al país por ese sector de nuestra frontera. No aparece ningún intento de involucrar seriamente a los gobiernos provinciales y las municipalidades que integran el resto del territorio del país, en programas referidos a la inserción de los refugiados valorando debidamente su experiencia y conocimiento en una perspectiva de desarrollo. Tampoco se han establecido contactos sistemáticos con organizaciones de las colectividades de inmigrantes que en algunos casos existen y son importantes, de la misma nacionalidad que algunos contingentes de refugiados, para intentar obtener su apoyo. En materia de reconocimiento de estudios, títulos y grados los refugiados encuentran grandes dificultades y demoras, al igual que los inmigrantes, debido al obsoleto sistema vigente en la Argentina en esta materia. Cabe recordar que nuestro país no ha suscrito aún el Tratado Regional de Reconocimiento de Estudios, Títulos y Grados, firmado en México en 1974, al cual han adherido ya la mayor parte de los países de América Latina y del Caribe, y, con un status especial, otros importantes países de fuera de la región. La ratificación del Convenio de México, que cuenta con el patrocinio de la UNESCO, facilitaría en la Argentina la inserción de la mayor parte de quienes llegan al país y necesitan revalidar sus estudios para tener mejores oportunidades de trabajo, y en muchos casos, para proseguir sus estudios. La situación refleja quizás el estado general de la Nación Argentina en lo que se refiere a la falta de proyección más allá de la coyuntura, así como de planes y programas que contemplen el bienestar de los sectores postergados de la población, incluyendo naturalmente a los inmigrantes y los refugiados.

Desde la perspectiva de los derechos humanos de los refugiados, puede decirse que 1999 fue también un año casi perdido, tanto en lo que se refiere a la aprobación de instrumentos legales imprescindibles, como al funcionamiento del órgano responsable de acuerdo a lo establecido por el convenio vigente. Es de esperar que, al igual que en el caso de la situación de los derechos humanos de los inmigrantes, este capítulo también pendiente de la transición a la democracia, el de los refugiados, sea encarado sin demora en el 2000.