C.E.L.S.
AREA DE DOCUMENTACION

Los Derechos Humanos de los Migrantes

Situación de los derechos económicos, sociales y culturales de los migrantes peruanos y bolivianos en Argentina y Chile

BIBLIOTECA CELS
FECHA DE INGRESO:
INV. 5433 Ref.: 2081

LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS MIGRANTES
CEDLA - Comisión Chilena de Derechos Humanos - CEDAL - CELS

Editor: Capítulo Boliviano de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo

Depósito Legal: 4-1-507-00

Tapa: Fotografía Eduardo Ruiz Gumiel

Diseño e Impresión: ABC Impresores

La Paz - Bolivia

INDICE

AGRADECIMIENTOS 7
PRESENTACIÓN 9
PRÓLOGO 11

La situación de los migrantes bolivianos en Argentina y Chile y peruanos en Bolivia

I. ANTECEDENTES 17
1. La migración en Bolivia 17
2. La realidad nacional 19
II. INMIGRANTES BOLIVIANOS EN CHILE 21
III. INMIGRANTES BOLIVIANOS EN LA ARGENTINA 21
1. Edad, género y profesión 23
2. Causas 23
3. Situación legal 24
4. Situación ocupacional 27
5. Situación de los derechos humanos 27
6. Políticas institucionales 29
IV. INMIGRANTES PERUANOS EN BOLIVIA 30
1. Edad, género y profesión 30
2. Causas 31
3. Situación Legal 32
4. Situación Ocupacional 32
5. Situación de Derechos Humanos 32
6. Políticas institucionales 33
7. Organizaciones de inmigrantes 34
V. APRECIACIONES SOBRE EL PROBLEMA MIGRATORIO 34
VI. RECOMENDACIONES 35
BIBLIOGRAFIA 38

Estudio sobre derechos económicos, sociales y culturales de inmigrantes peruanos y bolivianos en Chile

PRESENTACIÓN 41
I. CONSIDERACIONES GENERALES 41
II. LA DIMENSIÓN DEL FENÓMENO MIGRATORIO PERUANO Y BOLIVIANO 43
1. La situación del refugio o asilo político 43
2. La situación de la migración económica 44

III. Legislación relativa o aplicable a la migración 45
1. Legislación internacional 45
2. Legislación y normativa administrativa nacional 47
IV. Organismos y organizaciones relacionadas 51
1. Organismos Estatales 51
2. Organismos internacionales 52
3. Embajada y Consulados 52
4. Organizaciones de inmigrantes y refugiados 52
5. Organizaciones no gubernamentales vinculadas a las Iglesias 53
6. Otras organizaciones no gubernamentales 54
V. Condiciones de vida de los migrantes peruanos y bolivianos, que afectan sus derechos economicos, sociales y culturales 54
1. Situación laboral 54
2. Condiciones de vivienda 55
3. Condiciones de Salud 56
4. Situación de la Educación 56
5. Cultura, recreación y familia 57
VI. Situaciones de discriminacion 58
VII. Archivo periodistico 59
VIII. Conclusiones y recomendaciones 60
Recomendaciones 61
Bibliografia 63

Informe sobre la situación de los derechos económicos, sociales y culturales de los migrantes peruanos en Argentina, Bolivia y Chile

Introduccion 67
I. ¿Por qué este estudio? 71
II. Globalización y desplazamiento poblacional: Una aproximación genérica 72
1. Las migraciones en el marco internacional 73
2. Un acercamiento a las causasy consecuencias de los dezplazamientos migratorios 75
3. El caso peruano 77
III. Violencia, pobreza y desempleo en el Perú: los motores de la migración 80
IV. Situación de los migrantes peruanos en Argentina, Bolivia y Chile 83
1. La reelaboraciónde identidades en el exterior 84
2. Nuestra imagen en el exterior 84
3. Los sectores más perjudicados: las mujeres y los niños(as) 85
V. Perú: pais emisor de migrantes 87
1. La esperada Política Migratoria del Estado Peruano 88
2. Migrantes del Perú hacia Argentina, Bolivia y Chile 91
3. Argentina como destino de la migración peruana 91
3.1. Política migratoria en Argentina 92
3.2. El Convenio de Migración Perú - Argentina 94
3.3. Políticas institucionales 95
3.4. Los peruanos en Argentina 96
4. Chile como destino de la inmigración peruana 98
4.1. La política migratoria chilena 100
4.2. Tráfico de seres humanos 101
4.3. Prácticas xenofobas 102
4.4. Los peruanos en el imaginario popular chileno 103
4.5. Políticas institucionales 103
5. Bolivia como destino de la migración peruana 104
5.1. Política migratoria 105
5.2. Xenofobia antiperuana 105
5.3. Estudiantes maltratados: ¿excepción o regla? 106
5.4. Quemado vivo 107
VI. Conclusiones 107
VII. Recomendaciones 111

Inmigración, política estatal y vigencia de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de los inmigrantes y trabajadores migratorios peruanos y bolivianos en Argentina

I. Evolución de la legislación argentina en materia migratoria.
Modificaciones legislativas y administrativas.
Estudio comparativo de las últimas propuestas y reformas.
Marco Jurídico e institucional de la inmigración en Argentina 115
1. Introducción 115
2. Legislación argentina sobre inmigración 115
3. Lineamientos históricos de la normativa migratoria 116
3.1 Constitución Nacional 116
3.2 La Ley Avellaneda 117
3.3 Ley 346 de Ciudadanía y Nacionalización 118
4. Legislación migratoria de principios de siglo 119
4.1 La Ley de Residencia de 1902 119
4.2 La Ley de Defensa Social de 1910 119
4.3 Reglamentos y Decretos 120

5. Evolución de la legislación en la segunda mitad del siglo 120
5.1 Decreto-Ley 4805 de 1963 121
5.2 El Reglamento de Migración de 1965 121
5.3 Legislación migratoria durante el gobierno del Gral. Onganía 122
5.4 Legislación de los años 70´ 123
6. Legislación en materia migratoria de la dictadura militar -1976/1983- 123
6.1 Ley Nacional de Migraciones de 1981 124
7. Advenimiento de la democracia 125
7.1 Amnistía de 1984 125
7.2 Resoluciones de 1985 125
7.3 Decreto Reglamentario 1437 de 1987 125
8. Alternancia democrática 126
8.1 Decreto 1013 de 1992 126
8.2 Amnistía para inmigrantes de países limítrofes de 1992 126
8.3 Decreto 277 de 1993 127
8.4 Decreto Reglamentario 1023 de 1994 127
9. Creación de Comisiones Parlamentarias 128
10. Recientes modificaciones legislativas y administrativas 128
10.1 Decreto 1117 de 1998 129
10.2 Nueva legislación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires 130
10.2.1 Ley sobre inscripción de alumnos indocumentados en las escuelas 130
10.2.2 Ley sobre Protección Integral de los niños, niñas y adolescentes de la Ciudad de Buenos Aires 131
10.2.3 Ley Básica de Salud de la Ciudad de Buenos Aires 131
11. Propuestas legislativas de 1994 a 1998 131
11.1 Proyecto de Reforma de 1994 132
11.2 Proyectos de Reforma de 1996 132
11.3 Proyecto de Reforma de 1997 133
11.4 Proyecto de Reforma de 1998 134
12. Novedades de 1999 135
12.1 Propuestas de reformas legislativas 135
12.1.1 Proyecto de regularización migratoria 135
12.1.2 Proyecto de modificación parcial de la Ley de Migraciones 136
12.1.3 Proyectos de modificaciones integrales a la Ley de Migraciones 136
12.2 Convenios migratorios con Perú y Bolivia 137
12.2.1 Convenio Argentina-Bolivia 137
12.2.2 Convenio Argentina–Perú 138
12.2.3 Problemática de los Convenios migratorios 139
13. La Dirección Nacional de Migraciones. Su estructura 140
14. Funcionamiento de la DNM 143
14.1 Control Migratorio 144
14.2 Detenciones y Expulsiones 145
15. ANEXO I : "Análisis sobre La Ley Vigente" 146
16. ANEXO II: "Legislación Migratoria en Argentina" 151

II. PANORAMA SOBRE LA SITUACIÓN DE LOS INMIGRANTES PERUANOS Y BOLIVIANOS EN ARGENTINA Y SUS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. PRESENTACIÓN DE LA PROBLEMÁTICA ESPECÍFICA DE LOS INMIGRANTES EN RELACIÓN AL DERECHO AL TRABAJO, A LA EDUCACIÓN Y A LA SALUD. SITUACIÓN DE LOS NIÑOS, MUJERES E INDOCUMENTADOS.
1. Derecho al trabajo 166
1.1. Vigencia del derecho al trabajo 166
1.2. Inserción laboral del trabajador migrante y precariedad del empleo 167
2. Derecho a la educación 170
3. Derecho a la salud 172
4. Radicación 174
4.1. Exenciones 174
4.2. Irregularidades 176

III. APRECIACIÓN SOBRE LA DIMENSIÓN CULTURAL DE LA PROBLEMÁTICA DE LOS MIGRANTES. XENOFOBIA, RACISMO, DISCRIMINACIÓN, DESARRAIGO, TOLERANCIA Y SOLIDARIDAD
1. Buenos Aires: Megaciudad e inmigrantes 177
2. Procesos migratorios, proyectos económicos y políticos nacionales 180
3. Proceso migratorio desde Bolivia 181
4. Proceso migratorio desde Perú 182
5. Cultura, homogeneidad y Estado Argentino. La situación de bolivianos y peruanos 182

6. Exclusión e Inmigrantes indocumentados 185
7. Bibliografía. 186

IV. Propuestas de iniciativas políticas, legislativas, administrativas a nivel de estado y sociedad civil para la defensa de los derechos humanos de los inmigrantes peruanos y bolivianos en la Argentina
1. Introducción 187
2. El costo y las trabas burocráticas en los trámites migratorios 188
2.1 Costos de los trámites 188
2.2 Trabas burocráticas 188
3. Irregularidad 189
4. Ley de Migraciones 190
4.1 Estrategias Legales 190
4.2 Estrategias de Lobby 192
5. Convención de DDHH de los trabajadores migrantes y sus familias 192
6. Discriminación 193
7. Detenciones y Acceso a la Justicia 193
8. Acceso a la Información 193
9. ANEXO I: «Modelos de Habeas Corpus» 193
10. ANEXO II: «Denuncia ante la Comisión Interamericana. Caso de la Torre» 199

V. Identificación y ficha técnica de organizaciones de inmigrantes peruanos y bolivianos radicados en Argentina, organizaciones que trabajan con inmigrantes y organismos de derechos humanos.
1. Introducción 219
2. Organizaciones de la Comunidad boliviana 219
3. Organizaciones de la Comunidad peruana 220
4. Organizaciones que trabajan con inmigrantes de ambas comunidades 221
5. Principales organismos argentinos de derechos humanos 221
6. Análisis de las entrevistas realizadas 222
7. ANEXO I: " Corpus de entrevistas" 223

VI. Archivo periodístico de los últimos seis meses (Apendice A) 243

Agradecimiento

La Plataforma Sudamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo identificó a los migrantes peruanos y bolivianos en Chile, Argentina y Bolivia como un sector vulnerable de la población en el ejercicio y protección de los derechos establecidos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; situación que se expresa en la condición de la pobreza, discriminación, explotación y desarraigo en la que se encuentra.

La Coordinación Regional tomó contacto con Rocío Romero del Comité Andino de Servicios-American Friends Service Committee (AFSC), Teresa Carpio Secretaria Ejecutiva de la Mesa Nacional sobre Desplazamiento en el Perú, Violeta Barrientos de la Consejería en Proyectos y Jaime Miranda y Graciela Rodriguez Presidente y ex Presidenta de Armif para intercambiar puntos de vista acerca de las características de los emigrantes andinos a los países vecinos y ver las posibilidades de acción conjunta.

De estos contactos surgió la idea de realizar una investigación sobre la situación de los derechos económicos, sociales y culturales de esta población y presentar un informe al Comité respectivo de Naciones Unidas y otras instancias del sistema internacional de protección de los derechos humanos.

Gracias al apoyo financiero de AFSC y Diakonía logramos comprometer para la realización de una primera investigación al Centro de Estudios Legales y Sociales de Argentina (CELS), Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario de Bolivia (CEDLA), Centro de Asesoría Laboral del Perú (CEDAL) y a la Corporación FORJA de Chile y la Comisión Chilena de Derechos Humanos.

Un resumen ejecutivo de la situación de los inmigrantes peruanos y bolivianos fue presentado por el CELS, dentro del Informe Alternativo de Argentina, al Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas en su periodo de sesiones del mes de noviembre 1999 en Ginebra, mereciendo preguntas y comentarios de los expertos miembros de dicho Comité.

La Plataforma Sudamericana agradece a cada una de estas instituciones y personasque han permitido la realización de estas investigaciones y agradece a la Lic. Ana María Romero de Campero Defensora del Pueblo de Bolivia por la presentación de este libro editado por el Capítulo Boliviano de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo.

La Plataforma se compromete a trabajar con la Red de Defensores del Pueblo de Perú, Bolivia y Argentina, con las organizaciones representativas de los inmigrantes y con las ONG's de derechos humanos para la promoción y defensa de los derechos económicos, sociales y culturales de los inmigrantes del cono sur, haciendo uso de las normas y mecanismos de derechos interno e internacional y por la firma y ratificación de la Convención Internacional de todos los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus familias.

Perú, abril del 2000

Oscar Balbuena Marroquín
Director General
CIDIAG
Coordinador Regional
PSDHDD

Javier Mújica Petit
Responsable Programa DD HH
CEDAL
Coordinador Regional

Dante Vera Miller
Secretario Técnico Regional
PS
DHDD

PRESENTACIÓN

El Comité Andino de Servicios, representación de American Friends Service Committee en la región andina, inició en 1999 una estrecha colaboración con la Plataforma Sudamericana de Derechos Humanos Democracia y Desarrollo, para levar a cabo una evaluación sistemática sobre la situación de los trabajadores migratorios peruanos y bolivianos en Argentina, Bolivia y Chile.

El primer objetivo fue obtener y difundir resultados seriemente documentados que permitieran mostrar la situación actual extrema vulnerabilidad social y jurídica, busca de oportunidades de trabajo hacia los países vecinos del Cono Sur, como consecuencia de la recesión económica y la extrema restricción de empleo en sus países.

El segundo objetivo fue utilizar esta información para sensibilizar a los organismos del sistema internacional de protección de los derechos humanos, a los estados y a la opinión pública, sobre la importancia de implementar en el más corto plazo una mejora de la protección de las libertades fundamentales y los derechos económicos, sociales y culturales de una población que está siendo crecientemente expulsada de sus espacios nacionales por falta de alternativas ambientales, económicas y de seguridad ciudadana en condiciones de desprotección jurídica tanto en el tránsito como en el difícil proceso de la inserción laboral y familiar en los países receptores.

La necesidad fundamental de promover la idea de que los derechos de los migrantes son derechos humanos, ha guiado el compromiso de American Friends Service Committee en este tema, tanto en situaciones de guerra y emergencia como en tiempos de paz. Su propuesta humanitaria, de objeción de conciencia y de promoción de espacios civiles no violentos para contribuir a la resolución de los conflictos, fue nominada para el Premio Nobel de la Paz, otorgando en 1947 en reconocimiento a su "apoyo silencioso a los sin voz", una población refugiada y desplazada en diáspora a causa de la violencia armada durante la II Guerra Mundial. AFSC ha mantenido desde entonces, una preocupación permanente por el acompañamiento de los derechos de refugiados y desplazados en áreas de conflicto. Desde hace más de veinte años, en la crítica zona de frontera entre los Estados Unidos de México y Norteamérica, AFSC apoya las iniciativas ciudadanas de vigilancia y defensa de los derechos humanos de inmigrantes mexicanos, centro y sudamericanos y de los trabajadores fronterizos de la industria maquiladora.

Reconociendo la necesidad de contar con un instrumento que defina, AFSC a través de sus oficinas consultivas ante el sistema de las Naciones Unidas, colaboró con el Grupo de Trabajo que elaboró el documento base de la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, aprobada el 18 de diciembre de 1990 por la Asamblea General de la ONU. Esta Convención define internacionalmente a los trabajadores migratorios así como sus derechos específicos y el de sus familias. La Convención incorporó en esta definición tanto a los trabajadores documentados como a los indocumentados, reconociendo la necesidad de medidas de igualdad laboral y protección, compatibles internacionalmente.

La ratificación de esta Convención requiere la firma de veinte estados para entrar en vigencia. Es por ello que AFSC participa desde su aprobación en una campaña sostenida por el conocimiento y ratificación de este importante instrumento internacional, recogiendo y mostrando ejemplos de la situación de los derechos de los inmigrantes en diferentes regiones del mundo y fomentando la conciencia de su importancia en la comunidad internacional.

Es de esperar que en cada país se establezcan mecanismos de solidaridad para involucrar cada vez a más organizaciones y grupos de la sociedad civi, en difusión y aplicación de la Convención 97 y normas relativas de la OIT, la ratificación de la Convención de Naciones Unidas y la construcción de instrumentos nacionales compatibles. Es obvio que los crecientes

flujos de migración laboral internacional no podrán ser reducidos si los gobiernos no actúan sobre las causas económicas, ambientales y políticas de la explosión migratoria. Pero aún, si el movimiento internacional masivo de las personas refleja la realidad de la integracióndel mercado laboral al sistema global contemporáneo, es preciso que existan políticas de creación de empleo y seguridad humana, orientadas a un desarrollo sostenible en un marco democrático, tanto en los países de origen de los inmigrantes como en los países receptores.

El importante trabajo realizado por la Plataforma Sudamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, CEDLA (Bolivia), CELS (Argentina), CEDAL (Perú) y la Comisión de Derechos Humanos (Chile) es una referencia y un instrumento de trabajo esencial para contribuir desde el ámbito andino y sudamericano a la adopción de medidas que garanticen la vigencia de los derechos humanos de los trabajadores inmigrantes y en desarraigo. Es impostergable que los países receptores cuenten con un marco flexible y legalmente equitativo para la inmigración, condición necesaria para promover la igualdad y el respecto por los derechos y la dignidad de toda persona, promoviendo una visión de justicia y desarrollo y el acceso de los inmigrantes y personas desarraigadas, hombres y mujeres de toda edad, a un desarrollo humano sostenible como propone el Informe de Desarrollo Humano de 1999.

Rocio Romero
Comité Andino de Servicios
AFSC

PRÓLOGO

En un gesto de solidaridad con quienes forman parte de ese núcleo de gentes cada vez mayor que se mueve en el mundo en pos de mejores condiciones de vida y a veces de la simple supervivencia, la Plataforma Sudamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo se ha puesto a la tarea de realizar un conjunto de investigaciones y análisis que bien pueden calificarse como una bitácora para los migrantes, especialmente para aquellos bolivianos y peruanos que han escogido a la República Argentina como su punto de destino.

Pero no solo eso. Este trabajo llena un gran vacío informativo y por tanto es una contribución importante para las instituciones que se preocupan por la suerte que corren los migrantes y sus familias. Debiera serlo también para los gobiernos pues queda claro que, en este campo, el gran desconocimiento que existe sobre el tema ha dado lugar a acciones inconexas cuando no a retrocesos en materia de legislación. La gran tarea pendiente es, sin duda, un esfuerzo por elaborar leyes que protejan el capital humano que se mueve en el área.

El fenómeno de la migración está cada vez más extendido y aunque está claro que la causa principal es económica, hay otras razones que llevan a la gente a dejar su tierra de origen. Este estudio nos revela algunas de ellas pero, sobre todo, nos muestra el terreno en el que los emigrantes se mueven hoy en día en algunos países del Cono Sur de América. Cómo han ido cambiando las leyes volviéndose cada vez más restrictivas. Unas veces porque los países receptores no están preparados, otras porque su enfoque del tema no tiene en cuenta la normativa internacional de protección a los derechos humanos o porque el tema se enfoca bajo parámetros equivocados.

La ausencia de una política coherente para encarar este fenómeno es evidente en toda la región. Ni siquiera Argentina - que tiene tanta experiencia en el tema - ha logrado adecuar su legislación y normativa a las demandas que les plantea ese flujo imprevisto de migrantes. Para Bolivia la migración peruana se ha constituido en un fenómeno para el que no estaba preparada. Chile no acaba de digerir esta realidad. Para tener un panorama completo hace falta ampliar la mirada al Brasil que también es un país receptor de grandes contingentes de bolivianos, paraguayos, peruanos e incluso argentinos. Esto nos muestra que más allá de los discursos y los acuerdos entre los gobiernos los pueblos están integrándose a su manera exigiendo para la fuerza de trabajo la misma libertad de movimiento que se da al capital y al mercado.

Está claro que la decisión de emigrar surge después de sopesar muchos pros y contras y, generalmente, luego de haber sufrido una serie de penurias y frustraciones. Detrás de cada persona, de cada familia que decide irse se gesta un profundo drama humano. Generalmente la decisión de marcharse sobreviene cuando se ha colmado la dosis de frustración y de carencias. La falta de empleo y de futuro. Partir equivale a una protesta solitaria contra un estado de cosas que impide a la gente progresar y tener una mejor vida en la propio tierra. Es un gesto dramático de reclamo, rebelión y rabia pero es, al mismo tiempo, una señal de autoafirmación: significa que no se está dispuesto a aceptar un destino donde no hay lugar para la dignidad ni la esperanza.

A nivel interno, las migraciones han vaciado el área rural y están causando problemas en las ciudades haciendo que en los últimos 50 años se hubiera modificado substancialmente la relación entre el campo y la ciudad. En Bolivia, antes de la Revolución de 1952, un 70 por ciento de la población era campesina, hoy esa relación se ha trastrocado, la situación en el Perú es la misma: un 65% de la población es urbana. Que decir de la Argentina.

El siglo que acaba de concluir ha estado fuertemente marcado por una gran movilidad humana. Al menos en la región. El éxodo político de los 70 y 80 ha sido seguido por un exilio económico perfectamente coherente con la globalización y la transnacionalización de la economía, así como con la agudización de la pobreza que estas han originado, aunque no lo reconozcan así los teóricos del modelo que hoy campea solitario por el mundo.

Una de las expresiones de este fenómeno ha sido la migración forzada por las condiciones políticas que se vivieron precisamente en los países del llamado Cono Sur. El estudio revela que solo de Chile partieron hacia el exterior alrededor de 500.000 personas. No se cuantifica cual fue la sangría de gente que experimentaron Argentina, Bolivia o el Uruguay pero bien sabemos que fue seria. Una buena parte de la gente retomó a sus lugares de origen cuando se instauró la democracia, otra ha emigrado indefinidamente. En los 80 y 90 ese fenómeno afectó al Perú de manera disímil. Algunas veces la gente huía de las fuerzas policiales buscando asilo político en los países limítrofe, pero otras lo hacía escapando de la violencia desatada por Sendero Luminoso.

En una suerte de encuesta que debiera preocupar a unos países y enorgullecer a otros, los migrantes dejan las carencias que los rodean y se van allá donde creen que podrán tener mejores oportunidades de vida para ellos y sus familias. En ese supuesto no se toma en cuenta que siendo todas naciones en vías de desarrollo no generan suficientes excedentes y aunque las condiciones sean mejores en Argentina y Chile que en Bolivia o Perú no pueden compararse con las que existen en el hemisferio Norte que cada vez concentra más riqueza, tecnología y conocimiento. Por todo ello está claro que este problema es una de las manifestaciones de la pobreza y ha de resolverse sólo cuando se lo encare como un aspecto de equidad a nivel global.

La rica información que este libro provee ha de ser, sin lugar a dudas, un instrumento indispensable de trabajo para los Defensores del Pueblo de Argentina, Bolivia y Perú que en agosto de 1999, reunidos en la ciudad de Córdoba, crearon una red para la protección y promoción de los derechos de los migrantes por considerar que éste es uno de los sectores más vulnerables a la violación de sus derechos. El acuerdo que fue mas bien fruto de la intuición y de una preocupación compartida, podrá contar a partir de hoy con un material valioso de respaldo especialmente en lo que hace al estado de la legislación en materia migratoria.

El compromiso de estas instituciones de protección de los derechos humanos - defensores nacionales de los tres países más los once defensores provinciales de la Argentina y la Defensora de Buenos Aires - partió del convencimiento de que existe una responsabilidad compartida en garantizar la igualdad esencial de las personas más allá de su nacionalidad.

A menos de un año de haberse suscrito, el convenio tiende a convertirse en una verdadera red de apoyo para los migrantes frente a los abusos y discriminaciones de que son objeto por autoridades desaprensivas en ambos lados del espectro. Bien sea que se trate de funcionarios migratorios u otros en el país receptor o de acciones u omisiones de los funcionarios de gobierno en los países de origen, se han recibido varias quejas y se han realizado ya diversas acciones para proteger a peruanos y bolivianos en Argentina así como a ciudadanos peruanos en Bolivia.

Hay innumerables tareas que los defensores se han propuesto cumplir en esta materia. Una de ellas es la de brindar asesoría permanente y oportuna a los migrantes sobre los derechos que los asisten en materia de detenciones indebidas, maltratos, discriminación, trabajo, salud, asilo y otros. Todo esto respaldado por convenciones e instrumentos internacionales tanto en el ámbito interamericano como en el de las Naciones Unidas.

Las acciones a ser desarrolladas van desde el apoyo para que los migrantes se reúnan con sus familias, hasta gestiones para modificar la normativa migratoria a favor de la legalización de los migrantes y del reconocimiento de sus derechos, pasando por la promoción y defensa de los derechos humanos. Otro aspecto importante es el de sensibilizar a la opinión pública local para contrarrestar las tendencias xenófobas y discriminatorias que se observan. La intención de los defensores que componen la red es avanzar en alianzas con instituciones de la sociedad civil y la Iglesia que ya tienen experiencia en la materia a fin de lograr que la protección a los migrantes sea más eficaz.

Decía que este libro ha de ser muy útil para esa tarea, porque analiza los problemas concretos de los sujetos a los que se quiere proteger y permite, por tanto, seguir el rastro a esos peruanos y bolivianos que están en la Argentina, así como a peruanos que están en Bolivia, y bolivianos y peruanos que están en Chile. Hay estudios dedicados a cada uno de ellos que echan luces sobre las dificultades que enfrentan aquellos que tienen sus papeles en orden así como los miles que no los tienen y que terminan siendo objeto de explotación.

Un primer trabajo analiza las condiciones que han llevado a casi dos millones de peruanos a salir de su tierra y partir hacia distintos lugares del globo en busca de trabajo. Aunque Estados Unidos figura en primer lugar, hay muchos que se han ido hasta Japón, Australia y otras naciones allende los mares. Un contingente menos numeroso se ha tomado a pecho aquello de la Patria Grande y ha preferido marchar hacia Argentina, Bolivia o Chile, los países limítrofes. El libro nos permite aproximarnos a la problemática de los que están en Chile y Bolivia pero el grueso de este trabajo tiene que ver con los que optaron por las tierras del Río de la Plata.

En el capítulo relacionado con las migraciones a la Argentina se puede ver que la boliviana es la de más larga data, posiblemente porque al declararse la independencia y fundarse las nuevas repúblicas las fronteras se trazaron sin respetar lo que, desde los tiempos del inkario y luego la Colonia, fueron territorios afines con plena continuidad geográfica, humana y cultural. Ese mismo fenómeno se da en la frontera entre Bolivia, Chile y Perú donde aymaras y quechuas transitan de un lado a otro sin impportarles la manera en que su territorio original ha quedado dividido.

Las primeras migraciones bolivianas a la Argentina que datan de 40 años atrás fueron estacionales y se concentraron en el área rural. Ese primer reconocimiento, esa familiarización con los lugares visitados, alentaron sin duda a cientos de familias a explorar otros ámbitos. La afinidad entre los usos y costumbres de las gentes que moran al sur de Bolivia y al Norte de Argentina ha sido el aliciente para promover un movimiento de personas que pasa los dos millones y en el que destaca la estrategia de muchos bolivianos de ir que llenando los espacios que dejaban los argentinos en el área rural en su masivo éxodo a las ciudades. Así como hay denuncias constantes de explotación de los migrantes por empresarios inescrupulosos tanto bolivianos como coreanos, existen casos notables de migrantes exitosos tanto en el campo de la construcción como en el de la producción agropecuaria.

Es visible que este volumen ha sido precedido de una cuidadosa preparación pues además de una mirada general al problema, el libro reúne un acopio de estrategias prácticas de defensa de los derechos humanos basadas con ejemplos de recursos de amparo, habeas corpus y peticiones presentadas ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos y organismos de Naciones Unidas a tiempo que denuncia una serie de actos de corrupción y las diversas maneras en que personas inescrupulosas lucran con la ignorancia de los migrantes..

La Plataforma Sudamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo hace un aporte invalorable a esa tarea de prevención y anticipación con el que debe encararse un tema que, de no abordarse oportunamente ha de ser, cada vez más, fuente de sufrimiento e injusticia para miles de sudamericanos que han salido a buscarse la vida por cuenta propia ante la defección o la incapacidad del Estado para resolver sus necesidades más básicas.

Ana María Romero de Campero
Defensora del Pueblo de Bolivia

La Situación de los Inmigrantes Bolivianos en Argentina y Chile y de Peruanos en Bolivia

Centro de Desarrollo Laboral y Agrario CEDLA

Trabajo de investigación encomendado a
Victor Vacaflores Pereira
BOLIVIA

I. Antecedentes

Bolivia con relación a otros países latinoamericanos, debe ser, sin lugar a dudas, el país que menos inmigrantes ha recibido en su historia republicana (1825). Razón esencial para que la diversidad étnico-cultural no haya sufrido transformaciones substanciales, salvo las provocadas por el proceso colonial.

Los grandes flujos migratorios de fines del siglo pasado provocados por la Segunda Guerra Mundial, por las guerras internas, desastres naturales y sociales de otras latitudes, no tomaron en cuenta a Bolivia como posible espacio de refugio o como escenario para el emprendimiento de nuevos asentamientos. Como resultado, somos un país con una diversidad cultural (36 pueblos), efecto del colonialismo español, donde los trajines del capitalismo moderno de segunda mitad del siglo pasado y del presente en materia poblacional, no dejaron huella.

Esta situación conduce a la falta de experiencia y a la ausencia de políticas del Estado boliviano para hacer frente a la problemática inmigratoria, en virtud de no haber vivido y sufrido las circunstancias tal como otros países hermanos, Argentina, Chile o Perú.

Las conductas xenófobicas pueden ser resultado de campañas sistemáticas, chauvinistas y hasta racistas, pero también, pueden ser un sentimiento de impotencia producto de no haber experimentado la movilidad humana, como una práctica permanente y pudiendo emerger cuando inmigrantes se instalan en un país que no tienen capacidad de resolver los problemas de su propia población. Bolivia fue y es un país con alta capacidad hospitalaria, pero desconoce las transformaciones que provocan las dinámicas migratorias.

Las migraciones son tan antiguas como la humanidad misma. Movilizaciones forzosas y dolorosas, no precisamente en búsqueda de "mejores condiciones de vida", sino de elemental sobrevivencia ha caracterizado el espíritu indomable de los pueblos en su largo caminar. Las migraciones no tienen origen subjetivo, son emergencias que violentan la convivencia de las naciones esencialmente por razones socio-económicas. Catástrofes naturales, sociales, económicas, guerras y epidemias obligaron a familias y pueblos enteros a vivir en éxodos con secuelas trágicas: sufrimiento, desarraigo, segregación y muerte; pero también han desatado transformaciones socio-económicas (progreso y desarrollo), influencias culturales, sincretismo cultural, hasta incluso darle un nuevo rostro a la humanidad actual.

Las migraciones estuvieron, están y estarán presentes en el quehacer de los pueblos latinoamericanos. La heterogeneidad remarcada se ha ido atenuando con el tiempo, por ello, la variedad cultural que se conserva constituye un tesoro antes que un defecto.

La humanidad del siglo XXI será testigo de flujos migratorios más intensos y diversos acorde a las transformaciones de la economía y la política; el dilema radica en la capacidad para que este fenómeno este fundido con el respeto pleno de los derechos de las personas, familias y pueblos, que se ven obligados a migrar.

1. La migración en Bolivia

Desde tiempos pretéritos, el traslado de contingentes humanos entre lo que hoy es Bolivia, Perú, Argentina, Chile y el Ecuador fue parte de una necesidad de los pueblos cuyos afanes económicos, culturales y políticos así lo requerían. Bolivia ubicada en el corazón del subcontinente, constituyó un tránsito obligado, durante el Incario, en la Guerra de la Independencia y en la constitución de nuevas repúblicas. No se debe olvidar que el territorio boliviano proviene de una formación donde no existían las actuales fronteras.

Antes que un país de migración, Bolivia es un país en migración.

Los flujos migratorios bolivianos internos y externos importantes luego del colonialismo español se dieron como producto de dos momentos histórico-políticos: La Revolución Nacional de 1952 y la implementación del Modelo Neoliberal (DS 21060) en 1985.

Las masas alzadas en armas en abril del 52 trajeron grandes transformaciones estructurales en la economía y en la sociedad boliviana. Se nacionalizó las minas detentadas por una oligarquía, se decretó el Voto Universal y se abolió el latifundio vía Reforma Agraria. Por consiguiente, se originó un proceso de liberación de la fuerza laboral, que más tarde, aquejada por el minifundio, precipitó corrientes emigratorias.

La Nueva Política Económica, de corte neoliberal, implementada en 1985 con el DS 21060, comenzó cerrando las minas nacionalizadas, provocó la privatización y la desarticulación de las empresas estatales con el resultado de miles de trabajadores despedidos de sus fuentes de trabajo. Bajo el eufemismo de "relocalización" se echó a la calle a más de 150 mil trabajadores (hasta 1996), que con un promedio de 5 miembros por familia, equivalían a 750 mil personas desamparadas, libradas a su propia suerte; magnitud importante porque el Estado empresario y el Estado social fue el gran empleador, donde la iniciativa privada era muy escasa, pero primera beneficiaria del capitalismo de Estado. La "libre contratación" echó por tierra la seguridad de la fuente de trabajo y abrió las puertas de la emigración.

Los cientos de miles de emigrantes nacionales hacia la Argentina devienen del primer período y del proceso de transformación productiva argentino que demandaba mano de obra para la zafra y las cosechas.

La Argentina para los bolivianos, especialmente para sectores del área rural, significaba una fuente segura de trabajo, ahorro para entrar al mercado, cierto ascenso social y complementariedad con sus ciclos productivos.

El universo emigratorio de bolivianos está dirigido hacia la Argentina, EE.UU., Brasil, Chile y Europa en ese orden.

Una investigación de estudiantes de la Universidad Mayor de San Andrés (UMSA) da cuenta que en 1997 emigraron del país 5.251 personas por mes, lo que haría más de 63 mil por año. Para ver su proyección, aseguran que en la gestión 1996 el movimiento emigratorio fue de 52.368 bolivianos en traslado hacia otros países y sólo retornaron 41.542, con un saldo negativo de 40.826 (Documento II Jornadas de Pastoral Migratoria, 1998). Es decir, cerca de 41 mil bolivianos, que salieron del país con motivos diversos, no volvieron o no volverán por muchas razones, por muchos años o por siempre.

Según información oficial del Servicio Nacional de Migraciones de Bolivia (Anuario Estadístico 1997), los bolivianos que salieron durante 1997 fueron 143.322 y, entraron 120.813 con un saldo negativo de 22.509 ciudadanos que no retornaron (Cuadro 1). De este flujo emigratorio, el 59% fueron hombres y el 41% mujeres, concentrados entre los 30 a 49 años. Por ocupación, los bolivianos que salieron fueron clasificados de la siguiente manera: profesionales 16% , empleados de oficina 12%, estudiantes 15% y como "otras ocupaciones" 33%. Este 33% que no tiene especificación se considera como mano de obra no calificada.

Cuadro 1:

Salidas y entradas de bolivianos, según país destino y país procedencia. 1997

País	Salidas	Porcentaje	Entradas
Canada	2	-	-
EE.UU.	33.086	23%	24.579
México	343	0.2%	532
Panamá	4.057	2.8%	3.169
Argentina	**25.607**	**18%**	**17.642**
Brasil	20.171	14%	23.986
Chile	42.003	29%	30.699
Colombia	961	0.6%	1.302
Ecuador	34	-	63
Paraguay	1.239	0.9%	1.119
Perú	11.497	8%	13.336
Venezuela	2.151	1.5%	2.774
Alemania	1.959	1.3%	1.462
Marruecos	14	-	28
"sin especificar"	197	0.1%	122
TOTALES	**143.322**	100%	120.813

Fuente: Elaboración propia.
Datos del Anuario Estadístico 1997. Servicio Nacional de Migraciones

Los ciudadanos extranjeros que ingresaron a Bolivia durante 1997 según la misma fuente, alcanzan a 255.126 personas (Cuadro 2). De salida 271.017, con un saldo de 15.891 personas, es decir, más de las que ingresaron. Esta situación se puede interpretar de

ditintas maneras. Porcentualmente, el 53% procedieron de América del Sur; 22% de Europa y 18% de América del Norte, entre los más importantes.

Cuadro 2:

Entradas y salidas de bolivianos y extranjeros. 1997

Movimientos	Bolivianos	Extranjeros
TOTAL	264.135	526.143
Salidas	**143.322**	271.017
Entradas	120.813	255.126
Saldos	**-22.509**	-15.891

Fuente: Elaboración propia.Datos del Anuario Estadístico 1997. Servicio Nacional de Migraciones

De los ciudadanos que entraron procedentes de Sur América (135.350) en el mismo año, los más numerosos son los peruanos, argentinos, brasileños y chilenos gradualmente (Cuadro 3). En este caso también, el número de personas que salieron son más que las que entraron. Esta diferencia de extranjeros que abandonaron el país en mayor número de los que ingresaron, muestra que los que ampliaron su residencia o que estaban establecidos por un período largo, decidieron cambiar de país o retornaron al suyo.

Los peruanos que entraron en total en 1997 fueron 43.514 (67% hombres y 33% mujeres); salieron 36.518 (68% hombres y 32% mujeres) con un saldo de 6.996 ciudadanos peruanos que se quedaron en el país.

Cuadro 3:

Entradas y salidas de extranjeros por nacionalidad. 1997

Nacionalidad	Entradas	Salidas	Saldos
Argentina	32.876	37.884	-5.008
Brasil	24.632	26.885	-2.253
Chile	18.527	20.969	-2.442
Ecuador	2.378	2.220	158
Paraguay	3.620	4.026	-406
Perú	43.514	36.518	6.996
Uruguay	2.904	3.050	-146
Venezuela	1.864	1.850	14

Fuente: Anuario Estadístico 1997. Servicio Nacional de Migraciones

Con destino a Argentina, salieron 25.607 (61% hombres y 39% mujeres) con incidencia entre los 25 a 49 años; con destino Chile, salieron 42.003 (60% hombres y 40% mujeres) con incidencia entre los 25 a 49 años. Para verlo de manera resumida:

Cuadro 4 :

Salidas de bolivianos según país de destino. 1997

Pais de destino	Total
Argentina	25.607
Brasil	20.171
Chile	42.003
Ecuador	34
Paraguay	1.239
Perú	11.497

Fuente: Anuario Estadístico 1997

Los estudios sobre la problemática migratoria de Bolivia son pocos porque son difíciles de efectuar debido a la ausencia crónica de información estadística, a una extensa frontera desguarnecida con escasos mecanismos de control y además, las condiciones socioeconómicas de la población en traslado, que no permiten contar con información oficial sobre cantidades reales de nacionales en el exterior. De ahí que las cifras utilizadas son producto de estudios parciales, estimaciones repetidas como verdades de consenso o sistematizaciones muy recientes.

2. La realidad nacional

Según el último censo nacional, Bolivia en 1992 contaba con 6.420.792 habitantes, con una densidad del 5.8 habitantes /Km², siendo ésta la densidad más baja de América Latina.

Prospectivamente, se calcula que Bolivia para el 2.000, alcanzará a 8´328.699 habitantes. Con una extensión de 1.098.581 Km², a comienzos del siglo XXI, existirán 7.6 habitantes por km², lo que significaría que el país sería el sexto en extensión y el duodécimo en población a nivel latinoamericano.

Según el investigador Gregorio Iriarte, pueden caber juntos en nuestro territorio: Holanda, Costa Rica, Suiza, Dinamarca, Cuba, Grecia, Japón y Uruguay (Análisis Crítico de la Realidad, 1989).

Con una diversidad geográfica, parecida a un regalo de los Dioses, demográficamente Bolivia es un país deshabitado y en permanente fuga.

Pese a los retoques de los estudios sobre pobreza, no se puede ocultar la realidad, que según fuentes oficiales el 70% de la población vive en la pobreza y en el caso de la población rural el porcentaje alcanza al 90%. Los índices de mortalidad infantil, si bien se han superado en algo en los últimos diez años (de 103 a 67) según la OPS, en la región de mayor expulsión de población (Potosí), llega a 118 por cada 1.000 nacidos vivos. La seguridad social, sólo alcanza al 14% de la población

Cerca de 800 mil niños(as) y adolescentes trabajan en las calles para ayudar a mantener a sus familias, con altos índices de maltratos, explotación y exacciones (Defensa del Niño Internacional DNI). La desnutrición afecta a 33% de los niños y al 27% de las mujeres en edad fértil. En educación, el analfabetismo absoluto alcanza al 20%.

Sólo 3.7 millones de habitantes tienen acceso a los servicios de agua potable. Más del 60% de la población no tiene vivienda y vive en condiciones muy precarias. En agua y alcantarillado, más del 70% están marginados.

Sólo el 5% de nuestras carreteras están pavimentadas. Según el INE, la desocupación abierta alcanza al 3% con parámetros de subocupación que encubren una realidad que viven centenares de miles de bolivianos sin fuentes de trabajo.

La "relocalización" (despido sin re-ubicación) de miles de trabajadores efecto de la implementación de la política económica neoliberal, la pobreza rural (mayor expulsor de población), los índices de pobreza y extrema pobreza, el atraso y dependencia de nuestra economía, la apertura de fronteras con el escaso desarrollo industrial, hacen del país, un potencial emigrante. Paralelamente, a este proceso se une un flujo de capitales privados extranjeros que paulatinamente se apropia del país, sin la consiguiente generación de un mercado laboral, la misma que está en manos de la libre iniciativa de los desocupados que han originado un universo de informales que amortiguan la crisis de una economía que se ahoga en la "excelencia" y la "eficiencia".

El salario mínimo nacional en Bolivia alcanza a $US. 55 por mes; teóricamente, nadie puede recibir menos de este monto; pero la realidad es otra.

A pesar de la Reforma Agraria del 52, de los 36 millones de hectáreas cultivables, 32 millones están en manos de los empresarios y sólo 4 millones en manos de los campesinos. Prácticamente no existen tierras para distribución. Sin embargo, la actual Ley INRA aún considera la posibilidad de adjudicación (compra), incluso por extranjeros, luego de cumplirse el proceso de saneamiento.

Produce júbilo en las instancias de poder, el hecho de que Bolivia haya pasado del puesto 113 al 111 en desarrollo humano. La percepción de la población es que 14 años de "modelo" y "ajuste estructural" no han significado en absoluto la solución de los problemas más sentidos, contrariamente se está produciendo un ensanchamiento de la brecha entre ricos y pobres y una concentración de la economía y política en manos de unos pocos, como nunca en la historia del país.

El modelo económico del 85 "sólo fue un gran fraude contra los bolivianos" (Cedla 1999) porque se encareció el costo de vida, deterioró las condiciones de trabajo, agudizó la situación de la economía haciéndola menos productiva, más informal y dependiente del financiamiento internacional.

A nadie produce alegría que Bolivia haya llegado a ser vice-campeón de la corrupción según organismos internacionales, con ciertas mejoras en el presente año.

Las bases de esperanza reiteradas son haber logrado la estabilidad económica, un crecimiento promedio del 4 % del PIB (estimado en 2.5 para 1999), una estabilidad política y social lograda a un costo elevado y una imagen internacional que no tiene correlato con la realidad.

Lo evidente, es el crecimiento vertiginoso de la informalidad, el deterioro del mercado del trabajo y la transformación de Bolivia en un mercado persa. El sector informal de la economía en 1995 representaba cerca a dos tercios de la población ocupada de las principales ciudades (Carlos Arce, 1997).

La crisis asiática y brasileña han arrastrado a la economía boliviana a una recesión que va a estimular a corto plazo, nuevos flujos migratorios. De igual manera, el proceso privatizador está inyectando capitales que no absorben mano de obra, pues son intensivos en tecnología.

Ningún país como Bolivia de condiciones de atraso, dependencia y subdesarrollo ha optado por una política de apertura total y seguimiento estricto y sumiso de los mandatos del BID y BM, con un costo social y productivo muy alto.

II. Inmigrantes bolivianos en Chile

Un estudio de la Comisión de Pastoral Social Bolivia (CEPAS) de 1997 da cuenta de 200 mil ciudadanos que dejaron el país rumbo a Chile hasta 1995. Otro estudio de la UMSA calculaba en 140 mil para 1997 (Presencia 11-VI-98).

El flujo migratorio hacia ese país tiene mucho que ver con el comercio, debido a sus facilidades portuarias y la cercanía del mismo; contrabando y comercio legal desde Chile concentra a miles de personas en dicha actividad. Como muestra, en 1997 (Cuadro 1) salieron más de 42 mil bolivianos, el mayor volumen hacia cualquier país, representando el 29% del total de los que salieron ese año. También se debe comprender a un caudal enorme de jóvenes en estudios universitarios, profesionales en especialización y en servicios.

Sectores de la población boliviana del sudoeste (provincias de Potosí) tienen el hábito de cruzar la frontera con destino a trabajos domésticos y de agricultura no registrados. Contingentes del pueblo Chipaya, una de las comunidades indígenas más antiguas de Bolivia, están asentadas en el desierto norte de Atacama en condición de colonizadores, donde el gobierno del vecino país les otorgó tierras para el desarrollo de la agricultura. Estiman que unos 1.200 Chipayas están en la zona del desierto produciendo espinaca, acelga, cebolla, zapallo, quinua, beterraga, etc. (Presencia 7-IX-99).

Esta migración en sus inicios fue temporal, en épocas del ciclo agrícola, con preponderancia de jóvenes de 12 a 25 años, que con el tiempo van asentándose definitivamente.

En Bolivia no ha alcanzado mayor notoriedad la presencia de estos miles de bolivianos en Chile y el trato discriminatorio hacia ellos como mano de obra bruta, como son los casos de denuncias de xenofobia en Argentina.

El Servicio de Migraciones de Bolivia contabiliza 42.003 bolivianos con destino a Chile y un retorno de sólo 30.699 con un saldo negativo de -11.304; de éstos, el 41 % están comprendidos entre 25 y 49 años, es decir población económicamente activa en plenas condiciones de trabajo.

De los 42.003 documentados que salieron a Chile, 35% no especificaron su oficio, lo que hace deducir que son obreros, campesinos; 18% trabajadores de servicios y comercio; 11.5% estudiantes; 10% empleados y 9.5% profesionales e intelectuales.

A las causas de carácter estructural que sufre Bolivia, debe agregarse los permanentes desastres naturales (sequías), el medio inhóspito de las regiones colindantes con Chile (altiplano), el abandono estatal de esas regiones, donde no se conoce a los gobernantes, y la ausencia de caminos de vertebración hacia las capitales de departamento.

III. Inmigrantes bolivianos en la Argentina

El flujo migratorio de bolivianos hacia la República Argentina es tradicional desde hace más de 40 años. Las cifras que alcanza son alarmantes, ya que se estima que existirían entre 1.2 a 2 millones de bolivianos en ese país, si se toma en consideración a los miles de indocumentados y a los dependientes (hijos de bolivianos) estas cifras se acercan a la realidad. Por lo tanto, se puede concluir que para 1999, los bolivianos en la Argentina equivalen a la cuarta parte (25%) de su población actual, contingente humano descomunal.

Según el Canciller Javier Murillo de la Rocha y Jorge Soruco, Viceministro de Política Exterior, existirían unos 500 mil indocumentados (Presencia, 25-VI-99), despectivamente llamados en la Argentina "ilegales".

Debido a la ausencia de información sistematizada en el país, algunas estimaciones de inmigrantes bolivianos en el vecino país son desautorizadas por funcionarios de la Cancillería. Consideran que 2 millones de residentes y 500 mil indocumentados son simplemente cifras exageradas y especulativas que no coinciden con la realidad.

La verdad es que la inexistencia de estadísticas estatales acumuladas al respecto, inducen a estimaciones sobre fuentes de crédito.

Según el Anuario Estadístico 1997 (la última fuente) del Servicio Nacional de Migraciones del Ministerio de Gobierno de Bolivia, en el transcurso de ese año salieron a ese país 25.607 ciudadanos sin que exista especificaciones de lugar de procedencia (departamento o localidad).

Si en el transcurso del 97 un total de 143.322 bolivianos salieron al exterior, significa que el 18% tenían dirección hacia la Argentina (Cuadro 1). Es preciso subrayar que este flujo no tiene razones comerciales, de salud u otros, por lo que se deduce que un porcentaje significativo viajan por razones de trabajo.

Es posible que del saldo negativo de -22.509 que no retornaron del exterior en general, corresponda una significativa cantidad a los que se quedaron en la Argentina.

De los más de los 25 mil bolivianos que salieron en el 97, sólo reingresaron 17.642, de donde 7.965 ciudadanos no volvieron (saldo negativo). Esta muestra representativa de 31% de los que en ese año se asentaron en el país vecino, es ilustrativa de la preferencia por dicho país. Algo más, los casi 8 mil bolivianos que no retornaron representa más del 35 % del universo de los que salieron.

Cuadro 5 :

Salida y entrada de bolivianos a la Argentina 1997

País	Salida	Entrada	Saldo
Argentina	25.607	17.642	-7.965

Fuente: Anuario Estadístico 1997

Informaciones periodísticas parciales recogen datos en sentido de que cada fin de semana se da un éxodo de familias del Valle cochabambino hacia la Argentina. Según el Administrador Departamental de Migración, más de 50 personas se ausentan cada fin de semana con destino a ese país. Se calcula que de cada 10 que salen, 5 terminan quedándose. El propio Alcalde de Punata (provincia del Valle Alto) afirma que "en los últimos 5 años, cerca de 150 mil personas migraron rumbo a la Argentina" (Opinión 7-VI-98).

Del Sur de Bolivia, del valle de Tarija según sondeos efectuados por estudiantes de Derecho de la Universidad, se estableció que unos 10 mil por año salen rumbo al vecino país. En el área rural van quedando sólo los ancianos, debido a que los jóvenes, varones y mujeres, documentados e indocumentados van en búsqueda de mejores condiciones de vida. Casi todos vuelven para carnavales y terminan siendo un gancho para quienes todavía tienen dudas de irse.

Un último dato de información acumulada contenida en la serie Documentos de Trabajo No.5 del Instituto de Investigaciones Gini Germani de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires sobre radicación de bolivianos en la Argentina en los últimos 20 años, son muy ilustrativos.

Cuadro 6 :

Radicación de bolivianos en la Argentina, 1974-1994

Total 74 - 94	1974	1980	1984	1990	1992	1993 - 94
199.903	22.596	14.314	18.739	1.528	2.218	110.253

Fuente : Documentos de Trabajo, con datos de Dirección Nacional de Población e Inmigraciones Argentina

Según esta fuente, 200 mil inmigrantes bolivianos adquirieron su estadía legal en el transcurso de 20 años, cifra que es amplia, pues se habrían documentado un promedio de 10 mil por año, cantidad que demuestra el número de ciudadanos indocumentados que no lo hicieron.

1. Edad, género y profesión

En el año 97, las edades de los emigrantes está concentrada entre los 25 y 49 años, representando el 37% del total. Específicamente, el mayor número de los que salieron fluctúan entre los 40 y 49 años. De aquellos que se quedaron en el país vecino, los comprendidos entre los 30 a 39 años son los más numerosos.

Cuadro 7

Bolivianos que salieron con destino Argentina por edades. 1997

Grupo de Edades	Cantidad
0-4	526
5-9	404
10-14	503
15-19	727
20-24	1.169
25-29	1.873
30-34	2.117
35-39	1.875
40-49	3.261
50-59	1.919
60-69	1.151
70-más	768
Sin Especif.	9.314
Total	25.607

Fuente: Anuario Estadístico 1997

Ahora bien, del total de los que salieron a este país, el 61% fueron hombres y el 39% mujeres. Esta información no es muy representativa, en tanto se debería saber la distribución de los que no retornaron, pero la información gubernamental no especifica estos datos.

En cuanto a la ocupación de los que salieron en ese año:

- 36% sin especificar, deduciéndose que son que son mano de obra no calificada (obreros, campesinos)
- 15% profesionales
- 13% estudiantes
- 11% empleados
- 10% personas de hogar
- 4% comerciantes
- Otros.

Esta información es representativa e ilustrativa de lo que ha venido ocurriendo en el transcurso de los años. Obviamente han existido periodos, tendencias y condiciones que han digitado distintas variantes. Lo central es que el porcentaje de trabajadores no calificados, de campesinos, de población rural, de trabajadores de las provincias fueron los más propensos a la emigración. Categorías como "estudiantes" parece no haber cambiado; "comerciantes" sí, en la medida en que el comercio hacia Bolivia cambió totalmente de rostro; "empleados", "trabajadores" en general y desocupados mantienen una constante. La mano de obra no calificada y barata es lo que les interesa a los empleadores argentinos.

El ciclo de emigrantes trabajadores para la construcción y la agropecuaria revela la primacía de edades (jóvenes) y hombres que luego arrastran a sus familias al vecino país. La incorporación posterior de mano de obra para la industria textil argentina y servidumbre (empleadas domésticas), con preeminencia de jóvenes, especialmente mujeres, significa un mayor equilibrio de género.

2. Causas

Las principales causas para el fenómeno de la emigración son las condiciones de extrema pobreza estructural y el alto porcentaje de la población boliviana atrapada en esta situación.

Bolivia es sin lugar a dudas, uno de los países más atrasados del continente con menos desarrollo e industrialización.

A este cuadro se agrega la demanda de mano de obra en trabajos agrícolas, construcción y servicios de los trabajadores bolivianos en una Argentina con mayor desarrollo y diversificación.

Razones de carácter económico y una cierta ilusión de cambio para "superarse", atraparon a sectores fundamentalmente rurales y periurbanos a emprender viaje hacia la Argentina en busca de un mejor futuro.

Las condiciones que jugaron un papel decisivo para los emigrantes hacia la Argentina y hacia Chile fueron los siguientes:

- La extrema pobreza del pueblo boliviano.
  La "relocalización" de mineros, fabriles y empleados públicos luego de la aplicación de la Nueva Política Económica Neoliberal (1985)
- La pobreza rural con altos índices de extrema pobreza, desigual distribución de la tierra, ausencia de créditos, abandono estatal.
- Crisis de la minería boliviana que, como país monoproductor, soportó la caída de los precios de los minerales sucumbiendo a tales efectos.
- Los desastres naturales de 1982-83 y los 1989-90 que con ausencia estatal en el territorio del país, dejaron a miles de campesinos y pobladores a su suerte.
- Una subyugación de la sociedad de consenso argentino que produce en la población que tangencialmente es parte de mercado interno en Bolivia.

Las causas de la emigración de miles de bolivianos se debe a razones socio-económicas, es decir: pobreza y exclusión.

3. Situación legal

El marco legal que ha estado "protegiendo" a los bolivianos en la República Argentina está estipulado en la constitución de ese país, que garantiza derechos a cuanto ciudadano del mundo desee establecerse en su territorio. En la práctica, los derechos siempre fueron privilegios para la inmigración europea, que en la Argentina es de real consideración.

Durante décadas la norma vigente en ese país fue burocrática, costosa, discriminadora con los bolivianos e indujo a su incursión y a su permanencia ilegal. Situación que favorecía a los empleadores que sobreexplotaban a los indocumentados con sueldos miserables y condiciones infrahumanas.

La legalización en el anterior sistema era prácticamente un círculo vicioso y una trampa. Para obtener el famoso DNI (Documento Nacional de Identidad), imprescindible para cualquier actividad, había que presentar un certificado de trabajo como requisito básico, a su vez, para acceder a un trabajo que permita el CUIL (Código Único de Identificación Laboral) los empleadores exigían el DNI. ¿Cómo salir de esto? .

Hoy, existe un nuevo Convenio Migratorio firmado por los Presidentes Banzer y Memen (16 de febrero 1998), ratificados por sus respectivos Congresos y en vigencia a partir del Intercambio de Instrumentos de Ratificación del Convenio (24 de junio 1999) con una etapa inicial de 180 días.

La Radicación temporal, con un plazo de 180 días obliga a los siguientes requisitos:

- Pasaporte, Cédula de Identidad o Certificado de Nacionalidad
- Certificado de Nacimiento (legalizado)
- Certificado de Matrimonio (solamente para casados)
- Certificado de Antecedentes Policiales y/o penales del país donde vivió los últimos 5 años. Sólo para mayores de 16 años. Legalizado en caso de emisión en país de origen.
- Certificado de Antecedentes Penales Argentinos (Azopardo 620). Sólo para mayores de 18 años.
- Declaración Jurada de Carencia de Antecedentes Internacionales Penales o Policiales. (En Consulado de Bolivia o ante Escribano Público).
- Ficha Médica. Concurrir a la revisión con: VDRL, radiografía de tórax (frente), chagas y HIV optativo.
- Para menores de 2 años presentar solamente carnet de vacunas.

Además, acompañar según su actividad laboral:

1. Si el trabajador tiene relación de dependencia:
   - Código Único de Identificación Laboral (CUIL), solicitado por el empleador de la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES).
   - Datos del empleador.

2. Si el trabajador es autónomo:
   - Clave Única de Identificación Tributaria (CUIT).
   - Formulario de Inscripción a la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP)
   - Certificado Policial o Información Sumaria Judicial del Domicilio Real

Todo esto debe estar acompañado de:

- Valores de radicación $US. 200
- Valor de ficha médica $US. 2.07
(los $US. Americanos equivalen a Pesos Argentinos)

Para la renovación de Radicatoria Temporaria se debe presentar:

- Pasaporte, Cédula de Identidad o Certificado de Nacionalidad
- Certificado de Antecedentes Penales Argentinos (Azopardo 620). Sólo para mayores de 18 años
- Constancia oficial de Residencia Temporaria a renovar.

Además, acompañar según su actividad laboral:

1. Si es trabajador con relación de dependencia:
   - Recibo de Salarios de los últimos tres meses.
   - Certificados de Aportes Provisionales.
   - Constancia expedida por la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES).

2. Si es trabajador autónomo:
   - Constancia de Cumplimiento de Obligaciones Previsionales e impositivas durante el período de los 6 meses otorgados.
   - Nuevo Formulario de Inscripción

Con un valor de renovación de $US. 200

Finalmente, para la Residencia Definitiva, 12 meses después, se debe cancelar $US. 200

El costo del trámite en el Consulado Boliviano, entre certificados, carnet, pasaporte y antecedentes, alcanza a la suma de $US. 33.

En suma, para que un boliviano indocumentado llegue al final de su trámite legal, debe erogar 633 $US. Para la Argentina significará más de $US. 301 millones de dólares, monto escandaloso.

Por si fuera poco, aquellos que logren la residencia permanente, trabajen o no trabajen deben inscribirse al MONOTRIBUTO y pagar mensualmente de 73 a 89 pesos argentinos.

Este convenio exigido y apoyado en su primera fase por los bolivianos en la Argentina, terminó luego cuestionado por ser muy restrictivo, burocrático, complicado y oneroso. Parecería que el objetivo es recaudar fondos para las arcas argentinas. Las pretensiones de residir en estas condiciones tiene muchas limitaciones, mayores barreras y dificultades para la regularización, a las que se suma el desconocimiento de un amplio sector de esta nueva norma.

Según un periódico de los residentes bolivianos en la Argentina (Vocero Boliviano) existía un gran desconocimiento del Nuevo Convenio en zonas de la Capital Federal y la provincia de Buenos Aires, ya que se realizaron encuestas y se descubrió que el 78% de los inmigrantes desconocía este convenio. En cuanto al beneficio el 43% dijo que sí, el 38% dijo que no y un 19% que no sabía. Estos porcentajes son significativos si se considera que este estudio está realizado en aquellas personas que pueden estar mejor informadas con relación a los residentes de las provincias más alejadas de la capital.

Al respecto, el Consulado boliviano y Migración Argentina iniciaron una amplia campaña de difusión por la escasa respuesta de los indocumentados que no acudieron en masa como se esperaba. Según informaciones extraoficiales, el número de bolivianos en trámite son pocos.

Ahora bien, si el elevado costo es un evidente impedimento para personas de escasos recursos, muchas de ellas sin trabajo o eventuales, la obtención del CUIL y el CUIT constituyen el nudo gordiano del problema porque debido al proceso de flexibilización laboral se han generado un ejército de desocupados que en su desesperación de lograr una fuente de trabajo aceptan condiciones de extrema explotación, abaratando así los costos de la fuerza de trabajo en beneficio de los empleadores. Por lo tanto otorgar certificados de trabajo (CUIL) o reconocimiento legal no conviene a los empleadores porque los emplaza a la larga a obligaciones como la jubilación.

El gobierno argentino arguye la necesidad de la legalización para "proteger" a los extranjeros de la explotación de los empresarios, que pagan menos a los indocumentados y eluden además, sus obligaciones tributarias.

Los contratos de trabajo requisitos básicos para la legalización, sólo son posible de extenderlos a quienes tienen papeles en orden. Se contrata a una persona cuando tiene documentos y para tener documentos, se tiene que tener trabajo. Entonces, volvemos al principio.

La obtención del CUIL y CUIT son verdaderos obstáculos para la legalización o por lo menos el procedimiento inflexible y mecánico en un marco donde los empleadores y el propio Estado hacen de la ilegalidad su fuente de acumulación.

De igual manera, los trabajadores por cuenta propia deben para tributar, competir y crear mecanismos de sobrevivencia en un mercado laboral cada vez más estrecho, donde los más débiles tienden a ser aplastados y donde el Estado ha deslindado su responsabilidad.

Definitivamente, si para los ciudadanos argentinos es complicado y difícil la obtención de contratos legales de trabajo, debe ser aun más problemático para los bolivianos.

El Art. sexto señala que los inmigrantes "que dentro los tres meses" no presenten la "totalidad de requisitos establecidos" ante la autoridad respectiva, "deberán abandonar el país, quedando sometidos a la legislación migratoria del país de recepción".

Lo positivo

La regularización de la situación de los inmigrantes indocumentados es una decisión política satisfactoria que debería ser imitada por Bolivia y otros países con problemas similares.

El Convenio formalmente propone una solución integral a un conflicto interno de discriminación y violación de derechos humanos de los bolivianos en ese país. El Art. noveno se refiere a los derechos de los inmigrantes y sus familias de esta manera:
"Los nacionales de las partes y sus familias que hubieren obtenido residencia en los términos del presente Convenio gozarán de los mismos derechos y libertades civiles, sociales, culturales y económicas del país de recepción, en particular el derecho a trabajar y ejercer toda industria lícita en las condiciones que disponen las leyes; peticionar a las autoridades; entrar, permanecer, transitar y salir del territorio de las Partes; asociarse con fines útiles y profesar libremente su culto, de conformidad a las leyes que reglamenten su ejercicio".

Esta norma tendería a garantizar condiciones de legalidad, empleo y ejercicio de los derechos de los trabajadores inmigrantes. Las autoridades argentinas explicaron que "al ser un trabajador inmigrante un contribuyente del sistema tributario y previsional argentino, se evita una competencia desleal en el mercado laboral, ya que se desempeña en igualdad de derechos y obligaciones con el trabajador argentino" (Última Hora, 24-VV-99).

La legalización de documentos podrá realizarse en el Consulado boliviano, obviando los trámites en las Prefecturas, Consulado argentino, Corte Electoral, Cancillería Argentina y otras dependencias bolivianas. Aquellos que carezcan de documentos, podrán recurrir al Consulado boliviano en la ciudad que se encuentren con 2 testigos de la misma nacionalidad y bajo juramento lograr el certificado de nacimiento "consular".

Otro elemento ponderable es la anulación del famoso escribano (intermediario) que terminaba enriqueciéndose a costa de los indocumentados. Según el Convenio, es responsabilidad del Consulado la presentación de los documentos.

La amnistía hasta el 24 de diciembre del 1999 es posible - o necesaria- que tenga una prórroga.

El Art. décimo afirma que los inmigrantes "gozaran en el territorio de las Partes, de un trato no menos favorable que el que reciben los nacionales del país de recepción, en lo que concierne a la aplicación de la legislación laboral, especialmente en materia de remuneraciones, condiciones de trabajo y seguros sociales".

Tendrán pleno derecho a transferir libremente a su país de origen, sus ingresos y ahorros personales con destino a sus familiares.

Los hijos de los inmigrantes tendrán derecho a tener un nombre, al registro de su nacimiento y a su nacionalidad; adquirirán derecho a la educación en condiciones de igualdad.

4. Situación ocupacional

Si no existen estadísticas en Bolivia de sus ciudadanos que salieron hacia la Argentina, de la existencia modesta de medio millón de indocumentados bolivianos en ese país (aunque algunos hacen referencia a 700 u 800 mil), obviamente no clasificados, se debe admitir que se está en un terreno movedizo.

La edad del grueso de emigrantes bolivianos muestra que el motivo de su salida no es el turismo u otras razones, sino la búsqueda de trabajo. El otro antecedente emerge de la relación social de los familiares de los migrantes, del lugar de procedencia y de las organizaciones de bolivianos en la Argentina, que dan cuenta de las ocupaciones fundamentales en dicho país.

Del millón y medio de ciudadanos bolivianos que viven en el Gran Buenos Aires y la Capital Federal, la mayoría se dedican a trabajar en la construcción, en la agricultura y en talleres de fabricación de ropa. Desde hace décadas atrás, bolivianos de regiones de Potosí, Oruro y Tarija fueron mano de obra barata y potencial para la cosecha de manzana en Río Negro, de algodón en el Chaco, de tabaco en Salta y Jujuy y de caña de azúcar en Tucumán, Salta y Jujuy.

Para los trabajos en ingenios, zonas zafreras y tabacaleras juega un papel importante los "contratistas" o "enganchadores" que llevan gente que conocen desde Bolivia.

En Salta, Mendoza y la Capital Federal, la construcción, edificaciones o albañilería como se denomina en Bolivia, absorbe a un alto porcentaje de la mano de obra boliviana. No es extraño encontrar en lugares de demanda laboral para este rubro, letreros como el siguiente: "se necesita trabajadores, en especial bolivianos", basados en la capacidad de resistencia y extrema humildad para aceptar todas las inclemencias del trabajo.

Una rama que parece haberse ampliado en el último periodo concordante con el modelo, es el de la informalidad, donde los bolivianos tienen una capacidad demostrada para adaptarse. El comercio de productos agrícolas es otra actividad donde están presentes miles de indocumentados en especial mujeres, que venden frutas y hortalizas al menudeo. Las artesanías es otra rama importante de actividad (soldadores, carpinteros, etc.). Otros están dedicados al volante, son trabajadores en metalúrgicas o son empleadas domésticas.

Debe tomarse en cuenta un universo considerable de jóvenes que cursan estudios en ese país y de profesionales que han encontrado mejores perspectivas que en Bolivia.

5. Situación de los derechos humanos

El éxodo forzoso para salir de la pobreza y la miseria parece tener tal fuerza, que los inmigrantes son capaces de soportar los mayores abusos, como el precio para acceder a una fuente de trabajo fuera de su país.

Son innumerables los casos y los tipos de discriminación, xenofobia y hasta racismo contra los bolivianos, los "cabecitas negras" como despectivamente se les llama. No son "ilegales"; no existen personas "ilegales", es decir sin ley, contra la ley. No contar con documentos debidamente registrados no los hace sinónimos de personas sin derechos, sin facultades y sin justicia.

Los derechos humanos son innatos a la persona, no una dádiva de nadie, favor de ningún Estado o de las NN.UU. y menos de las autoridades argentinas para anular los derechos de los inmigrantes bolivianos por el simple hecho de no portar documentos.

Derechos civiles y políticos y derechos económicos, sociales y culturales son negados de manera indistinta a una población que sin adornos semánticos se lo considera inferior e ignorante.

Se destacan y reiteran estas situaciones:

a) Personas jóvenes, hombres y mujeres que son llevados desde Bolivia para trabajar en talleres de sastrería (costuras - confecciones), que luego son sometidos a un régimen de semi-esclavitud, en las condiciones de trabajo, donde viven en el mismo lugar donde trabajan por 12,

14 y 16 horas diarias, incluyendo en algunos casos los sábados y domingos. Sin atención médica, sin seguridad social, víctimas de coreanos, argentinos e incluso de propios bolivianos, son explotados con mayor intensidad aquellos que no cuentan con documentos en orden. Así lo testificó la propia Defensora del Pueblo de Buenos Aires, Alcira Oliveira, quien denunció que los hospitales no atienden a los inmigrantes bolivianos indocumentados al estar respaldados por una ley de la época de la dictadura.

Con salarios menores a los establecidos, sin seguridad laboral, aislados en algunos casos del resto de los inmigrantes se somete incluso a niños y adolescentes a trabajos clandestinos por un plato de comida.

Todo el sistema laboral y salarial actúa de manera discriminada con los inmigrantes bolivianos a quienes se considera muy trabajadores, potenciales obreros que "trabajan como animales y no piensan".

Por tanto, es común y un hábito la explotación de la fuerza laboral, que con malos salarios, sin protección de las leyes, con inestabilidad por las persecución de las autoridades, sin seguro social, sin derecho a la salud y educación de sus hijos, amontonados en tugurios o en pabellones sobreviven su condición de inmigrantes.

b) Virtualmente se ha venido dando un tráfico de niños(as), adolescentes y de mujeres para trabajos clandestinos y prostitución. Intermediarios, "enganchadores" o agentes de fuerza de trabajo dedicados al oficio, incursionan a indocumentados, para mantenerlos indocumentados y explotarlos inmisericordemente.

c) Los inmigrantes son algo así como los modernos bandidos, los culpables de la desocupación en la Argentina (14.5 %), los causantes del deterioro de la seguridad ciudadana e incluso el caldo de cultivo de políticos que los manosean según épocas electorales. Las ofensivas gubernamentales contra los inmigrantes están muy relacionadas con coyunturas de crisis y conflictos socioeconómicos del país receptor, que pretende endilgar los problemas de un modelo y sus secuelas a la presencia de extranjeros "ilegales".

d) Xenofobia y racismo contra los "bolitas" bajo argumentos de legalidad, presencia numerosa de extranjeros, incapacidad para integrarse, no incorporación a la cultura argentina, competencia desleal al trabajador argentino, aumento de la delincuencia y otros.

En verdad, el grueso de inmigrantes bolivianos son de origen humilde, mano de obra no calificada, población rural, campesinos y mujeres con nivel básico educativo. Realidad que hace que estos inmigrantes sean discriminados social y culturalmente. Los "cabecitas negras" son los atrasados, los indios, la población ignorante, los animales de carga.

Alberto Rodríguez Vagoría, Director de Relaciones con las Colectividades (argentino) señala que la "gente de Argentina se queja por que llegan al país inmigrantes que no tienen la escuela primaria aprobada y eso le resta al país calificación intelectual ... otra gente dice que llegan con costumbres muy diferentes, que no se integran ni se interesan en las costumbres argentinas y que conforman un lastre en vez de introducir mejoras" (Renacer No. 3, pág. 12, junio 1999). Las "malas costumbres" con las que llegan los inmigrantes sería la razón para que la sociedad les discrimine porque "los ve como malos ejemplos".

Una encuesta en Buenos Aires del Instituto Nacional contra la Discriminación (INADI) en zonas de trabajadores del sur de la capital y entre estudiantes de 14 a 20 años, destaca el rechazo que dicen sentir a la comunidad boliviana; 40% de las mujeres y 34% de los hombres no se casarían con bolivianos; 32% creen que el peor grupo de inmigrantes que integran su cultura son los bolivianos, 13% de los peruanos; 52.6% de varones y 25% de mujeres de los jóvenes ven en los bolivianos como el sector que produce mas rechazo (El Mundo, 6 -VI -98).

e) Batidas y detenciones arbitrarias se ensañan contra los inmigrantes bolivianos, que además de ser extremadamente humildes están indocumentados; ¡pobre de ellos!!. La caza de enero y febrero de 1999 con operativos grandes en Buenos Aires en busca de "ilegales" y lucha contra la criminalidad produjo serias reacciones; el Ministro de Interior Carlos Corach, aseguraba que el 77% de los delitos menores eran cometidos por inmigrantes indocumentados. La Iglesia Católica cuestionó al gobierno por atacar la delincuencia y desempleo persiguiendo a los inmigrantes, calificándolo de "un siniestro juego político".

El maltrato en la frontera (zonas de ingreso), en las dependencias policiales y gubernamentales, hospitales y otros, es una rutina . Fuentes gubernamentales justifican que no existe atropellos, que sólo hay desconocimiento de la ley "en ambas partes: en los ciudadanos que viajan y en los gendarmes".

De las detenciones masivas por "portación de cara", los bolivianos son las mayores víctimas.

La universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos deben aplicarse a todos, en todos los países del mundo, en todos los lugares e indistintamente sean derechos civiles y políticos o derechos económicos, sociales y culturales. La pérdida de identidad, la discriminación, la desintegración familiar, la indigencia, los abusos, la explotación, la extrema pobreza, etc. están reñidos con esta voluntad política aprobada y comprometida por los Estados.

6. Políticas institucionales

Bolivia carece de políticas de población como política estatal, en consecuencia existe ausencia de políticas acerca de la emigración e inmigración.

La actual norma vigente, Decreto Supremo Nº 24423 de 1996, es sólo eso, un decreto supremo que intenta regular coyunturalmente el flujo de entradas y salidas del país, digitar el mecanismos administrativo y los organismos de ejecución.

En un extenso territorio (1.098.581 km²) y una baja densidad, no existen prioridades, objetivos estratégicos, geopolíticos y peor aún una estrategia de desarrollo del país armonizada.

A fines del siglo y del milenio, se pretende aprobar vía Congreso un Proyecto, una nueva norma que se entiende está en consonancia con el actual modelo y con un régimen que se articule con los países vecinos, producto de varios seminarios y encuentros intergubernamentales. Como es de esperar, la norma jurídica se preocupa por sancionar la seguridad ciudadana continental y por responder a las exigencias de certificación norteamericana de lucha contra las drogas, antes de buscar mecanismos eficientes y dinámicos de integración regional.

El proyecto en su artículo segundo establece sin embargo, principios básicos del Estado Boliviano como:

- "Facilitar la inmigración de extranjeros para el crecimiento demográfico y desarrollo social y económico.
- Fomentar el retorno de nacionales y reivindicar a las nacionales extranjeros residentes en el exterior con el país.
- Garantizar la seguridad del Estado adoptando mecanismos de control que resguarden la permanencia legal de extranjeros en el territorio nacional"

El artículo 65 manda que "ninguna persona natural o jurídica podrá contratar extranjeros que no estén documentados y autorizados por el Servicio Nacional de Migración".

Por otra parte, pueden avalarse los trámites de la Cancillería Boliviana con relación a las denuncias de maltrato en la república de la Argentina, así como la intervención de la Comisión de Política Internacional de la Cámara de Diputados que participaron activamente en la aplicación del nuevo Convenio de Migración Boliviano - Argentino.

Pero, ni el peso de la influencia de este organismo pudo modificar el oneroso costo del trámite de los indocumentados, debido a la visión burocrática y a un legalismo tajante, por lo que los "ilegales" deben contar con papeles si quieren exigir derechos.

En octubre pasado de se apeló al gobierno argentino para reducir costos (603 $US.) y una posible ampliación ante la ausencia de legalizaciones, pero sin resultados.

La sociedad civil, entre ONG´s, familiares e Iglesia, carecen también de políticas al respecto.

- No existe organización de familiares de inmigrantes, en ningún caso. Se mueven en reclamos y denuncias al calor de problemas, accidentes u abusos insólitos.

- La Asamblea Permanente de Derechos Humanos de Bolivia (APDHB) actúa exclusivamente sobre denuncias, haciendo público los hechos, demandando a las instancia consulares o diplomáticas de manera esporádica. No existe trabajo sincronizado entre organismos de derechos humanos de Bolivia y Argentina.

- La Iglesia Católica con su brazo de Pastoral Migratoria quizá sea la con mayor trabajo sistemático al respecto. Se conoce estudios específicos sobre trabajadores migrantes y un accionar constante de apoyo, denuncia y solidaridad. La política desarrollada es parte una línea continental que apoya trámites personales, denuncias permanentes, asesoramiento, asistencialismo e interpelación con buenos resultados.

- El Defensor del Pueblo desde el 12 de agosto de 1999, inicio un nuevo escenario de relación y trabajo coordinado con sus similares de Argentina y Perú. Firmaron un Acuerdo Institucional y constituyeron una "Red para la protección de los Derechos de los Migrantes en Argentina, Bolivia y Perú"; participaron de la misma los defensores de 12 ciudades y pueblos de la Argentina, como el de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, Tucumán, La Plata y otros.

Para Bolivia es obvia la importancia de esta Red y la voluntad política que ella puede desencadenar. La colaboración recíproca para la protección de los derechos humanos de los migrantes en la región tendrá la misión de:

- Intercambiar información.
- Vigilar el cumplimiento de la normatividad.
- Supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración estatal.
- Difundir y dar asesoría.
- Fomentar la educación.
- Apoyar en reencuentro de inmigrantes con sus familias, etc.

En tal virtud, la Defensora del Pueblo de Bolivia, Ana María de Campero, ha comenzado a intervenir en esta problemática y se espera un accionar que mejore sustancialmente la situación de los inmigrantes bolivianos. También existe la posibilidad que la sociedad civil en su conjunto puedan hacer uso de ese instrumento.

IV. Inmigrantes peruanos en Bolivia

Un flujo migratorio en extensión de peruanos con dirección Bolivia se ha ido produciendo en la última década. Históricamente, la frontera de mayor acceso y salida como es el Lago Titicaca, fue transitada por años y años con la comercialización de productos agropecuarios. Culturas similares (quechuas o aymaras) y rasgos comunes han hermanado por siempre a éstos dos países, especialmente en esa parte de la frontera territorial.

1. Edad, género y profesión

Según el Anuario Estadístico 1997 del Servicio Nacional de Migración de Bolivia, en ese año ingresaron 43.514 peruanos (67% de hombres y 33% de mujeres) y salieron 36.518 (67.5% de hombres y 32.5% de mujeres), con un saldo positivo de 6.996, es decir, cerca de 7 mil ciudadanos que se quedaron en Bolivia. Llama la atención que los peruanos registrados según edad "sin especificar" representen el 50% del total, luego los comprendidos entre los 25 a 34 años, sean el 15.5% porcentaje demostrativo.

Cuadro 8

Entradas y salidas de peruanos a Bolivia. 1997

País	Entradas	Salidas	% Hombres	% Mujeres	Saldo
Perú	43.514	36.518	67	33	6.996

Fuente: Servicio Nacional de Migraciones

Según profesión, de los 43.514 que entraron, se destaca lo siguiente:

- 50% "sin especificar". (entendemos por ellos, obreros no calificados, comerciantes informales o desocupados).
- 13% estudiantes.
- 11% profesionales e intelectuales.
- 10% empleados.
- 5% trabajadores de servicios y comercios.

La información provisional (p) de la Subsecretaría de Migración en Bolivia para el quinquenio 1993-1998 registra como residentes 3.798 peruanos (59% hombres y 41% mujeres), con una concentración del 60% comprendidos entre los 20 a 39 años.

Cuadro 9

Residentes peruanos por edad y sexo en el quinquenio 1993-1998:

Sexo	Total	Edades							
		0-19	20-24	25-29	30-34	35-39	40-44	45-79	80 ó +
Hombres	2.252	218	372	349	312	251	189	364	197
Mujeres	1.546	198	302	297	214	154	115	142	124
Total	3.798	416	674	646	526	405	304	506	321

Fuente: Departamento de Planificación Servicio Nacional de Migraciones de Bolivia 1999

Finalmente, datos oficiales, pero provisionales de la misma Subsecretaría de Migración contabilizan 292 nuevos residentes registrados en 1998 (161 hombres y 131 mujeres).

Según el ex-Ministro del Gobierno boliviano, existirían hasta junio del presente año, 12.000 ciudadanos peruanos legales y unos 50 refugiados a quienes el gobierno boliviano dice que "los cuida".

La ausencia de estadísticas migratorias obligan a hacer estimaciones que fueron recogidaas de personas conocedoras o autoridades en la materia. Según el Consulado peruano en Bolivia, existirían entre 50 y 60 mil ciudadanos peruanos sin documentación en regla ("ilegales"), residentes proporcionalmente en las ciudades de El Alto, La Paz, Cochabamba y Santa Cruz en ese orden. De este universo, calculan que unos 3.000 deben ser estudiantes, cursando estudios universitarios en Sucre, La Paz, Cochabamba y Santa Cruz.

La Pastoral Migratoria aprecia que la edad del grueso de los inmigrantes económicos peruanos fluctúa entre los 18 a 35 años, que un 10% del total deben constituir jóvenes cursando estudios universitarios (Rubén Quisbert).

Para la "Sociedad Peruana de Beneficencia", existirían entre 5 a 7 mil de sus compatriotas indocumentados.

2. Causas

Si un 10% de peruanos residen en Bolivia en condición de estudiantes, es debido a que los mecanismos de acceso a las casas de Estudio Superior en Bolivia no son tan discriminadores y elitistas como en los otros países limítrofes; pero fundamentalmente, porque su costo en matrículas, materiales y pensiones en general, son aún accesibles a familias de escasos recursos.

En pasados años existía un flujo de refugiados (desplazados) producto de las condiciones de guerra interna del Perú, muchos clandestinamente. Pero el crecimiento del comercio informal, ligado a la apertura incondicional de las fronteras bolivianas y el poderoso contrabando, han impulsado contingentes masivos de peruanos en Bolivia.

El mercado laboral boliviano no tiene márgenes y constituye un terreno fértil debido al escaso desarrollo de la industria nacional. Entonces, la búsqueda de fuentes de trabajo para una población excluida y marginada del modelo vigente en el Perú, es la razón central de la búsqueda en otras latitudes de formas de sobrevivencia.

3. Situación Legal

El Convenio que rige la migración Perú - Boliviana data de 1948 y estipula que cualquier ciudadano de ambos países pueden cruzar las fronteras con sólo presentar el salvo conducto, pero válido sólo hasta la ciudad de la Paz y sus provincias (50 Km.) y no así para el resto del país. Para el traslado al interior del territorio de Bolivia debe portarse el Pasaporte o en su caso adquirir la radicatoria como cualquier ciudadano extranjero.

Bolivia con Perú tiene 1.700 km. lineales de frontera y sólo se cuenta con 3 puertos fronterizos de control: Desaguadero, Puerto Acosta y Casani, lo que hace muy difícil el control.

Para la permanencia temporal de ciudadanos peruanos, estos son los requisitos:

- Pasaporte vigente con visa objeto determinado
- Memorial dirigido al Subsecretario de Migración explicando los motivos y tiempo de permanencia temporal.
- Contrato de trabajo legalizado por el Ministerio de Trabajo especificando la duración del mismo.
- Certificado de antecedentes policiales.
- Certificado registro domiciliario.
- Certificado de la misión a la que pertenece o certificado de estudios (solamente para estudiante universitario y de los ciclos básico, intermedio y medio).
- Constitución de la empresa, más el registro y la inscripción a la cámara que corresponde y RUC legalizado en impuestos internos.
- Timbre consulares de $US. 50 (Dirección Impuestos Internos).
- Formulario de solicitud permanencia temporal un año Bs. 800.- o formulario solicitud permanencia temporal dos años Bs. 1.000.-

El pasado año el Presidente Fujimori, para el ingreso al Perú, abrió sus puertas a bolivianos y chilenos que deseen ingresar a ese país, en vista a fomentar el turismo, quienes sólo podrán hacerlo, "sin el requisito de salvoconducto presentando tan sólo su documento de identidad". De esta forma, los mismos tendrán ingreso libre por el sur hasta la ciudad de Arequipa y visitar Moquegua, Tacna y Puno . Por su parte, Bolivia no introdujo cambios, manteniéndose el Convenio de 1948.

El salvoconducto permite permanencia máxima de 15 días, con posibilidad de prórroga. El pasaporte permite 90 días, con posibilidad también de prórroga.

Elemento clave del procedimiento legal para la permanencia, es el contrato de trabajo con visto bueno del Ministerio de Trabajo, ya que la visa de turista no da derecho a trabajar; con el mismo se puede obtener "objeto determinado". Para la otorgación del "carnet laboral" (que da el Ministrio de Trabajo) se exige "carnet de extranjería", el mismo que sólo es posible si se tiene "carnet laboral".

4. Situación Ocupacional

Los miles de inmigrantes peruanos, indocumentados en su mayoría, están dedicados a actividades como el comercio informal y el contrabando como se expuso líneas arriba, de quienes se dice son muy hábiles en dicho oficio, visibles en las grandes ferias como en la desarrollada en la ciudad de El Alto (La Paz). Otro contingente está dedicado a los servicios como el de restaurantes de cebiche (fijos y ambulantes); artesanos; obreros no calificados u oficios libres; músicos ambulantes; boticarios ambulantes; etc.

5. Situación de Derechos Humanos

a) El mayor y permanente atropello a los inmigrantes peruanos deviene con el vencimiento del salvoconducto o pasaporte, que luego de su tiempo límite, la multa por no renovación es Bs. 10 por día, la misma que al no ser cubierta por semanas, meses y años, hace víctimas potenciales a esas personas del abuso policial. Funcionarios corruptos exaccionan a los ciudadanos peruanos haciendo cobros indebidos para regularizar o dejar pasar el control, con la agravante de que no materializan dicha legalización o en su caso, dichos funcionarios son cambiados, empeorando la condición de "ilegales".

   Es una práctica de los inmigrantes peruanos que cumplieron los 90 días, salir del país para volver a entrar por otro lugar; pero en la actualidad, pueden hacerlo después de 8 días de lapso, tiempo durante en cual, la persona ya ha perdido su fuente de trabajo.

   El mundo de los trámites engorrosos es una vía crusis para los inmigrantes, con denuncias de reiteradas "pérdidas" de documentos e incluso de valores ya cancelados.

b) Ciertos medios de comunicación han estigmatizado a los inmigrantes peruanos a quienes se atribuye con titulares espectaculares de robos atracos y atentados permanentes a la seguridad ciudadana. Algo así como que los peruanos son sujetos delictivos en general y de alta peligrosidad.

c) La Pastoral Social da cuenta de la recepción de muchas solicitudes de certificados, recomendaciones, notas de garantía para poder acceder a una fuente de trabajo y ser respaldadas como personas honestas y no delincuentes. Debido a la insistencia del gobierno boliviano de pasar a primer plano la problemática de la seguridad ciudadana, efecto de los altos niveles de pobreza y miseria que provoca delincuencia, la población está asimilando y asociando con temor el cuidarse de elementos extraños y dentro de ellos están los peruanos.

   Según organizaciones de inmigrantes peruanos existe discriminación en el alojamiento e incluso en algunos barrios de la ciudad de El Alto no se les permiten vivir con ellos por desconfianza y miedo.

d) Las detenciones destino expulsión, en el interior de Bolivia, hace que los inmigrantes estén encerrados hasta 6 y 10 días, mientras sean trasladadas a la ciudad de La Paz, sin posibilidades de defensa.

6. Políticas institucionales

El Estado boliviano señaló que no tiene una política con relación a los inmigrantes en general. La lógica que sigue es la de la aplicación de la norma vigente que se ha ido cerrando con la trilogía de: mayor vigilancia para garantizar la seguridad ciudadana, la lucha contra el narcotráfico y la defensa contra el terrorismo.

Los funcionarios de Migración consideran impracticable la posibilidad de una amnistía en tanto afirman, que no viabilizará la regulación de inmigrantes peruanos que prefieren sobrellevar la "ilegalidad".

La nueva Ley de Aduanas, ley draconiana con los pequeños comerciantes, seguramente limitará la incursión de productos y por supuesto de comerciantes informales en la frontera de un país donde penetran miles de productos.

La instrucción de renovación de pasaportes, pasados 8 días, es otro mecanismos que implementa restricciones y estimula la permanencia de indocumentados.

La expulsión de ciudadanos indocumentados es una política intolerante, que los propios argentinos xenofóbicos no se atreven a implementarla con los bolivianos.

La sociedad civil boliviana, vía sus organizaciones de derechos humanos (Asamblea Permanente de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo) han ejercido como instrumento la denuncia de discriminaciones y atropellos escandalosos contra ciudadanos peruanos. No han pasado de la intermediación ante autoridades de la Cancillería para la investigación, el esclarecimiento y sanción de los responsables de abusos contra inmigrantes; acciones de por sí esporádicas para enfrentar una realidad que se toma cada vez más delicada.

Sin duda, la Iglesia Católica (Pastoral Migratoria) es la que tiene un seguimiento más continuo y una atención regular. Comprende el asesoramiento jurídico y apoyo para documentar aquellas personas con problemas; integración de familias que están lejos de su patria, en las comunidades parroquiales a fin de evitar su segregación; orientación psicológica y moral, incluso asistencialismo con personas en extrema emergencia (salud, vivienda).

Ni el Estado ni las organizaciones de la sociedad civil cuentan con políticas de difusión y comunicación; de investigación cuantitativa y cualitativa acerca de la inmigración peruana; de sensibilización de la comunidad

boliviana para comprender la importancia de la integración humana como enriquecimiento de nuestras culturas; de empleo para equilibrar la desocupación campeante en el país con la oferta de mano de obra calificada que requiere la economía nacional; de poblamiento de zonas de interés económico o geopolítico; etc.

7. Organizaciones de inmigrantes

La población inmigrante peruana en Bolivia que se estima entre 60 o 70 mil, entre documentados y despectivamente llamados "ilegales", están asociados en distintas formas de organización, dependiendo de edad, actividad, lugar de procedencia y actividad económica.

Se ha identificado entre ellas a:

- La Sociedad Peruana de Beneficencia fundada en 1882. Aglutina a cerca de 120 socios entre jubilados y hábiles. Sus actividades son de carácter social, cultural y asistencialismo; cubren costos de farmacia, médico, hospitalización y otras emergencias. Prestan apoyo también a sus compatriotas en tránsito con dificultades de retorno y motivos de enfermedad.

  Otra organización de asistencialismo, pero no exclusivamente para peruanos son las Damas Voluntarias Peruanas (con personalidad Jurídica) que cuentan incluso con un sector de un Pabellón en un Hospital y una Escuela para no videntes (bolivianos). La actividad social y humanitaria es el centro de sus inquietudes.

- La Liga Deportiva de Moho agrupa a un contingente de gente joven de la provincia de Moho (Dpto. de Puno) e hijos de peruanos en Bolivia. Son miembros 15 grupos con sus respectivos equipos que semana tras semana comparten la actividad deportiva.

- El Centro de Estudiantes Peruanos de la ciudad de La Paz que aglutina a cientos de jóvenes que cursan estudios universitarios, cuyas actividades culturales, sociales y deportivas los mantiene unidos como compatriotas.

V. Apreciaciones sobre el problema migratorio

El fenómeno migratorio como mecanismo de sobrevivencia está adquiriendo determinadas peculiaridades en el "mundo globalizado" actual. La corriente migratoria de países pobres hacia los más desarrollados es un rasgo de las sociedades actuales, cuya presión fundamental, emerge del estrangulamiento del mercado laboral provocado por el modelo neoliberal.

La dinámica económica "global", la apertura de las fronteras y la transnacionalización de la economía, no tiene como correlato la apertura y flexibilización de normas para el libre tránsito de ciudadanos, contrariamente en casi todos los continentes, se endurecen los requisitos haciendo que los beneficios de los cambios producidos tengan un carácter excluyente, sean clasistas, hegemónicos y discriminadores. Las barreras de circulación humana se han elevado, no así las barreras de circulación de capitales y servicios que están ampliando las economías.

Este cruce entre la apertura de fronteras económicas de la época actual y las secuelas de las reformas producidas desde la década del 80 están conformando un escenario migratorio de proporciones. La reducción de población joven en Europa y el saldo negativo entre nacimientos, muertes y cantidad de inmigrantes harán depender en el futuro de la mano de obra barata que los inmigrantes proporcionan.

A esta situación, debemos agregar los 26 millones de refugiados y los 120 a 130 millones de migrantes internacionales que los organismos especializados calculan.

En esta parte de América Latina, los flujos migratorios buscan nuevos causes. De entrada, ya no son europeos y asiáticos los que están interesados en nuestro territorio; de salida, continúa creciendo el universo de ciudadanos que ven en los países de capitalismo desarrollado, la oportunidad de hacer realidad los sueños de consumo y bienestar.

Visiblemente, los flujos migratorios de peruanos hacia Bolivia están en crecimiento; de los bolivianos a la Argentina han mermado, debido a la crisis argentina y

altos índices de desocupación de ese país. En el marco del deterioro continental del mercado del trabajo, algunos países destino están dejando de serlo, es el caso de Argentina para bolivianos porque no logran ni siquiera ofrecer fuentes de trabajo a sus propios ciudadanos. Otras nuevas rutas se abrirán en tanto la demanda de mano de obra barata sea una variable para elevar las utilidades de las empresas. Mano de obra barata que prácticamente es esclava, va inundar los mercados.

De esta realidad, puede deducirse algunas hipótesis, en el corto y mediano plazo:

a) Mano de obra barata y flexibilización laboral son elementos que permiten elevar las utilidades de las empresas, base para la "libertad" en el mercado del trabajo y razón por la cual, los empleadores no tienen porqué estar con las políticas de legalización de inmigrantes trabajadores, cuando siempre la fomentaron. Poner limitaciones, restricciones o normar en su caso la extensión obligatoria de certificados laborales (contratos), tienen una direccionalidad que no está precisamente en la lógica del modelo. Lo que se pretende es estrechar el flujo de inmigrantes trabajadores manteniéndolos como referente para mantener salarios bajos no cancelación de beneficios y derechos.

b) Los países potencialmente receptores de migrantes sumidos hoy están en una crisis fatal, con índices de desocupación en aumento, han bajado las expectativas irradiadas en los desocupados de países más pobres. Nuevas rutas entonces se abrirán para un ejército de desocupados no calificados e incluso calificados y nuevas formas de sobre explotación. Se inaugurarán en beneficio de una acumulación de capital que históricamente se va pareciendo a los modos superados basados en la esclavitud.

c) Los migrantes socio económicos causarán serios desequilibrios económicos, sociales y políticos en el futuro, en virtud al proceso de achicamiento de los Estados que se está deshaciendo de sus responsabilidades en servicios (salud, educación, vivienda).

d) Estarán presentes, mayores índices de exclusión, marginalidad, pobreza, miseria y violación de los derechos humanos. Esta realidad se constituirá en uno de los bolsones de violación más crueles.

e) Si las economías de libre mercado y los ajustes estructurales provocados en las últimas década siguen generando desequilibrios a la velocidad que lo hacen actualmente, puede no estar lejos la explosión de una fuerte corriente xenofóbica, que impedida y confundida al no poder dar trabajo y no dar de comer a sus propios ciudadanos, endilgarán en los inmigrantes la causa de dichos males. Actualmente ya se manipula este argumento para hacerlos aparecer como potenciales enemigos de la seguridad ciudadana.

f) Las unidades multinacionales pluriculturales e intraculturales a las que se orientan nuestros pueblos, producirán en las siguientes décadas una combinación, una integración y hasta una identidad de la región (continental), que puede ser precisamente una plataforma para la constitución de un bloque de nuestros países para hacer frente a las desventajas de la globalización.

VI. Recomendaciones

La primera noción básica para los organismos de Derechos Humanos de la región, es que se actúe en la defensa de los Derechos de los inmigrantes en coordinación y bajo políticas comunes, pensando en la constitución de la ciudadanía latinoamericana y su integración.

Un paso adelante sería contar con políticas estatales explícitas sobre los derechos humanos como nuevo paradigma de la época actual. Además aprovechar las ventajas comparativas como países con historia y cultura similares, con riquezas naturales y humanas potenciales, características que pueden coadyuvar a hacer frente a los desafíos de un mundo que aceleradamente pierde los vestigios de humanismo producto de la globalización neoliberal.

La acción debe ser común, moderna y dinámica, pero sobretodo, acción consciente, organizada y progresiva.

Por ello, las políticas están en el centro de nuestras preocupaciones.

Algunas acciones necesarias:

a) Homogeneizar los mecanismos de documentación de viaje a través de nuestros países, en su caso, un documento único que supere la trampa burocrática de las discriminaciones, abusos y corrupción.

b) Regularización o legalización de miles de inmigrantes indocumentados en el marco jurídico internacional de la Convención sobre los Derechos de los Trabajadores Migratorios y la Convención contra la forma de discriminación de las NN.UU.

c) Sistematizar las actuales disposiciones vigentes nacionales o binacionales a bien de hacerlas fluidas y coherentes con las disposiciones de admisión de inmigrantes vigentes en los distintos países.

d) En tanto las emigraciones son la respuesta desesperada de ciudadanos desprotegidos por Estados sumidos en crisis estructurales, el cambio de condiciones, pasa por la superación de la pobreza que les da origen y por supuesto por la transformación radical del actual orden de cosas.

   Poner fin al sufrimiento de millones de inmigrantes desarraigados de sus pueblos, significa poner fin a las sociedades tolerantes con la discriminación y la explotación.

e) La acción, más allá de la entrega generosa, debe tener como requisito un conocimiento "científico" de la realidad de los inmigrantes; un conocimiento detallado y pormenorizado de las causas, las consecuencias, peculiaridades y alternativas, emergentes de políticas de **investigación** y actualización permanentes. Si los sujetos son elementos activos del desarrollo de este conocimiento, la riqueza de la objetividad tendrá mejores resultados.

f) Debe recurrirse a la **denuncia** nacional e internacional sobre atropellos ante sus países, sus Estados y los organismos internacionales. La acción contundente en casos emblemáticos puede gradualmente constituir una cultura contra la discriminación y la impunidad.

   El emplazamiento de los Estados ante la Naciones Unidas para el fiel cumplimiento de los acuerdos y compromisos rubricados en las Convenciones, pueden atenuar las conductas xenófobas y racistas de funcionarios chauvinistas.

g) Es posible contar con una conducta solidaria de la sociedad civil, si se desplaza campañas de sensibilización, educación e información sobre la importancia de la integración social porque tenemos más cosas en común que diferencias entre pueblos hermanos. Nuestras diferencias a su vez, son una ventaja comparativa de la pluri y multi riqueza cultural que hacen inagotable la capacidad para emprender lo nuevo.

h) Objetivos y fines de los Derechos de los Inmigrantes deben ser incorporados en las políticas públicas de los Estados receptores y expulsores.

i) Desde la sociedad civil conformar coordinación, organización (grupos de trabajo) entre instituciones de derechos humanos, ONG´s y la Iglesia Católica en torno a esta problemática.

   Si éstos adquieren un mayor protagonismo político, con acciones de peso y repercusión se evitará que la discriminación y la xenofobia se pierdan en la oscuridad.

   Estos espacios son básicos también para la reflexión sobre la problemática migratoria.

j) Reciprocidad para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en la región. Derecho al trabajo, a un salario justo, a salud, educación, vivienda, seguridad social, con la misma relevancia de los acuerdos comerciales. De otra manera, los acuerdos comerciales y de integración económica deben también condicionar los DESC así como se condiciona los derechos del capital.

   Si los DESC son derechos consagrados por la normativa internacional, el asistencionalismo debe convertirse en demanda para el ejercicio de derechos con dignidad.

k) Derechos civiles y políticos plenos de los inmigrantes cuando éstos quisieran hacer ejercicio de su capacidad en votar en las elecciones del país radicado o en su condición de ciudadanos de un país en el exterior. Los bolivianos en el exterior, por ejemplo, no conocen tal derecho.

l) Políticas especiales para las mujeres inmigrantes que son más vulnerables en un mundo que arrastra taras machistas. Más aún cuando éstas tienen hijos bajo sus dependencia.

ll) Organización, facilidades y condiciones a inmigrantes que deseen retornar a sus países.

m) Estímulo y apoyo a inmigrantes dispersos para su organización en sociedades, asociaciones y en especial en federaciones o confederaciones que aglutinen sus demandas y sus denuncias. Con interlocutores organizados, las comunidades de inmigrantes sufren menos la segregación social y la explotación de que son objetos en el modelo globalizado.

n) Acción coordinada, conjunta. Conformación de un bloque con todas las organizaciones nacionales e internacionales (OIM y otras) para la ejecución de políticas que logren impactos más certeros.

o) Organización de una campaña por la ratificación de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familias, para que el 2.000 los veinte Estados que se requieren, firmen y le den la fuerza de Ley.

BIBLIOGRAFIA

Casaravilla, Diego:**Los Laberintos de la Exclusión. Relatos de los Inmigrantes Ilegales en Argentina.** Ed. Lumen - Humanitas. Buenos Aires 1999.

Conferencia Episcopal Boliviana - Pastoral Migratoria: **«Extraños en su propia tierra».** CEB. Bolivia 1998.

Dandler Jorge y Medeiros Carmen: **La Migración temporal y su impacto en los lugares de Origen (Bolivia).** Comité Intergubernamental para las migraciones y Universidad de Georgetown, 1985.

Embajada de Bolivia: **Convenio de Migración entre la República de Argentina y la República de Bolivia.** Mimeógrafo 1999.

Gaceta Oficial de Bolivia: **Régimen Legal de Migración. Decreto Supremo Nro. 24423.** La Paz - Bolivia 1996La Paz - Bolivia 1996.

Honorable Congreso Nacional: Proyecto de Ley de Migración. Mimeógrafo 1999.

Ministerio de Trabajo. Organización Internacional para las migraciones: **Opciones para la Integración, Migración y Desarrollo en los Países Andinos. Memoria del 1er. Seminario Andino sobre Migraciones.** OIM Caracas 1991.

NN.UU. **Los Derechos de los Trabajadores Migratorios.** Folleto Informativo Nro. 24 NN.UU. Génova 1996.

OIM: «**Seminario Regional Latinoamericano sobre Migración para el Desarrollo**» en revista de la OIM sobre Migraciones en América Latina. Vol. 9 Nro. 1

Oteiza, Enrique; Novick Susana y Aruj Roberto: **Política Inmigratoria, Inmigración y Derechos Humanos en la Argentina.** Instituto de Investigaciones Gino Germani. Buenos Aires 1996.

Pastoral Migratoria Bolivia: Varios Documentos Mimeógrafos.

Reboratte, Carlos: **Migración Estacional en el Norte Argentino y su repercusión en la estructura Agraria.** CENEP. Buenos Aires 1978.

Servicio Nacional de Migración del Ministerio de Gobierno de Bolivia: **Anuario Estadístico. Movimiento de Entradas y Salidas Internacionales.** Bolivia 1997.

Servicio Nacional de Migración del Ministerio de Gobiemo de Bolivia: **Información parcial de Migración 1999**

Vocero Boliviano (Publicación quincenal de la Familia Boliviana, editado en Buenos Aires - Argentina): **Nros. 47-49. 1999.**

ESTUDIO SOBRE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES DE INMIGRANTES PERUANOS Y BOLIVIANOS EN CHILE

Comisión Chilena de Derechos Humanos

Juan Domingo Milos

Colaboradores:
Cristian Delpiano D.
Angel Toso M. (1)

CHILE

1) Estudiantes de Derecho de la Universidad Diego Portales, Santiago de Chile.

PRESENTACIÓN

El fundamento de la Plataforma Sudamericana de Derechos Humanos para solicitar el presente estudio, se basa en dos fenómenos observados en los últimos años en Chile con relación al flujo de ciudadanos de Perú y Bolivia. Ellos son, de una parte, el sostenido incremento de las migraciones de aquellos países hacia Chile; y de la otra, la constatación de las deficientes condiciones de vida, que por lo general y por diversas razones, deben sufrir dichos inmigrantes en el territorio chileno.

Interesa identificar los factores y circunstancias que pudieren ser considerados transgresión de derechos reconocidos internacionalmente, tanto en la Convención de la ONU sobre el Estatuto de los Refugiados, de 1951, como en la Convención Internacional de los Derechos de los Trabajadores Migrantes. En particular, es de interés avanzar en el conocimiento de las condiciones socioeconómicas durante su permanencia en Chile, con especial énfasis en la situación de los grupos vulnerables, lo que permitiría conocer el grado de vigencia efectiva de los Derechos Económicos Sociales y Culturales que les asisten.

Es también materia del presente trabajo, la identificación de actitudes hostiles o xenofóbicas hacia los inmigrantes de estas nacionalidades, expresiones de racismo, discriminaciones, y conductas similares negativas que impidan su integración al país receptor. Sin olvidar por ello las conductas o actitudes positivas hacia los mismos, que también se observan, como la tolerancia, el respeto y la solidaridad.

El propósito de los patrocinantes de este estudio es estar en condiciones de efectuar propuestas, desde el movimiento sudamericano de derechos humanos, a las autoridades nacionales de los países involucrados, y a las llamadas organizaciones de la sociedad civil, de modo de lograr condiciones dignas y equitativas para estas personas, con pleno respeto y garantía de sus derechos económicos, sociales y culturales.

El presente trabajo se realizó mediante recopilación, ordenamiento y procesamiento de información, proveniente de fuentes escritas y orales, acerca de los diferentes aspectos requeridos por los patrocinantes. Hemos constatado que en Chile, hasta ahora, a pesar de contarse con varios estudios de legislación de migrantes, y disponerse de una suficiente información estadística, no se ha realizado una investigación en profundidad, específicamente, sobre el fenómeno migratorio peruano y boliviano, sin que este estudio pretenda suplir esa carencia. A su vez, poco o nada se ha estudiado la inmigración ilegal en general, ni la de peruanos y bolivianos en particular, fenómeno que se asimila, muy inadecuadamente, a las normas de expulsión por incumplimiento de las normas migratorias.

Una limitación importante de este trabajo se refiere a la escasa información disponible sobre la migración boliviana. Objetivamente esta migración es de menor magnitud que la peruana, lo que explica el reducido número de organizaciones relacionadas (que son una fuente importante de información). Además existe dificultad para obtener información directa de parte de los afectados, por su mayor reticencia y desconfianza frente a las entrevistas que tienden a conocer su situación socio-económica.

I. Consideraciones generales

Los desplazamientos de ciudadanos peruanos y bolivianos hacia Chile ocurridos en el último tiempo, han permitido poner en evidencia que, a pesar de existir una relativamente abundante legislación de extranjería (entrada y salida de extranjeros), no existe en el país una definida política de migraciones.

En las décadas de los años 70 y 80, Chile se caracterizó, en término de migraciones, por constituir un país expulsor, fundamentalmente por razones vinculadas a acontecimientos políticos en el país, el Gobierno de Allende (1970-73) y, en especial, el régimen militar del

General Pinochet (1973-90), que significó aproximadamente 500.000 emigrantes, y durante el cual, además, se mantuvo una política restrictiva a la inmigración. Desde mediados de los 80, y en cierta medida hasta la fecha, se vive el fenómeno del "retornado", inmigrantes chilenos que retornan desde su país de exilio, y que, obviamente, requieren de políticas y medidas que favorezcan su reinserción en el país (2).

En realidad, el país nunca ha sido receptor de una inmigración masiva, salvo programas transitorios y controlados efectuados en la segunda mitad del Siglo XIX (alemanes, franceses, ingleses, etc.) o debido a fenómenos o programas circunstanciales durante el presente siglo, que conllevó la llegada, entre otros, de españoles e italianos. Durante el Siglo XX, la emigración ha constituido el rasgo distintivo en materia de migraciones. Aunque a comienzos de siglo existió una significativa presencia de peruanos y bolivianos, hay que reconocer que en el Norte la permanencia de nacionales de esos países se debió producto de la Guerra, donde algunos territorios pasaron a la soberanía chilena.

Dicho de otro modo, al producirse en los últimos años el flujo de inmigrantes latinoamericanos - y aunque tuviera características moderadas - Chile no estaba preparado para ello, salvo quizás en lo relativo a la legislación de extranjería, y en menor grado a la legislación de migraciones, no aplicada con relación a los grupos en estudio (Ver conclusión 2ª). Si bien, el Gobierno del Presidente Aylwin (1990-1994), por razones de reciprocidad ante la comunidad internacional, facilitó el asilo en Chile, y con el propósito de adecuar las normas internas a la legislación internacional de Derechos Humanos, presentó un importante proyecto legislativo sobre política nacional de migraciones, el flujo de origen político fue escaso, y aquella iniciativa no prosperó. Durante el Gobierno del Presidente Frei, (1994-2000) en el cual se producirá el mayor número de inmigrantes de las últimas décadas (en su mayoría peruanos), no han existido nuevas iniciativas legislativas, si bien pueden señalarse diversas medidas de orden administrativo.

En cuanto a las causas del fenómeno migratorio observado, las dos principales causas son, de origen político y de orden económico. En cuanto a las primeras, son los hechos políticos de importancia ocurridos en el último tiempo en Chile y Perú los que dan origen al asilo o refugio político. En efecto, el régimen autoritario instaurado en Perú por el Presidente Fujimori a partir de 1992, la violencia política de origen terrorista, las denunciadas persecuciones políticas, así como la campaña antisubversiva emprendida por el régimen peruano, llevan a militantes de oposición, e incluso a integrantes o ex-integrantes de movimientos revolucionarios, a desplazarse internamente, o a buscar refugio en los países vecinos. En Chile con el final del Gobierno militar y el advenimiento de un gobierno democrático en 1990 se desarrolló una incipiente política de asilo, que se ha mantenido hasta la fecha.

No obstante, son sin duda razones y circunstancias de orden económico, tanto en Chile como en Perú y Bolivia, lo que explica de manera determinante el fenómeno de las migraciones hacia la nación chilena y las características que asumen. Diversas circunstancias hacen que en la década de los años 90, Chile alcance sostenidos índices de crecimiento económico, y que se haya logrado superar en grados importantes la miseria y disminuir la pobreza. Este fenómeno ha sido prácticamente inverso en el Perú y Bolivia como se constata en sus altos grados de cesantía y miseria, y en determinados sectores, una aguda falta de perspectivas y posibilidades de encontrar un trabajo que les permita satisfacer sus necesidades mínimas.

Chile no refleja sus contradicciones internas hacia los países vecinos Perú y Bolivia y más bien ha representado estos últimos años la imagen de un país estable en lo político, exitoso en lo económico, y capaz de proporcionar bienestar a sus habitantes en mayor grado que sus vecinos del Norte.

Chile pues significa para numerosos peruanos y bolivianos en situación de pobreza, una alternativa posible y geográficamente cercana, de mejorar su deteriorada condición, tanto en lo personal como para sus familias que se mantienen en Perú o Bolivia, por la

2) FUNDACION DE AYUDA SOCIAL DE LAS IGLESIAS CRISTIANAS (FASIC): "Cambios en el carácter de los movimientos migratorios a partir del Mercosur". Colección Documentos. Santiago de Chile. Septiembre 1997.

posibilidad de ayuda que hacia ellas se genera. En otros casos, Chile ha representado para el inmigrante ya establecido, la posibilidad de crear las condiciones para una reunificación familiar en Chile.

No obstante, las expectativas forjadas por estos ciudadanos peruanos y bolivianos, se han visto frustradas, en especial durante los últimos 20 meses, en los que la crisis económica internacional se ha dejado sentir en Chile, provocando una fuerte recesión, que si bien no es alarmante, ha provocado un notorio crecimiento de la cesantía (promedio nacional de 11 o 15 por ciento, según las fuentes) y un deterioro generalizado en las condiciones de vida de los sectores medios. Es justamente en este último período en que se constata un aumento de las inmigraciones de nacionales de los países observados, por lo que, éstos serán los primeros en sufrir las consecuencias de la crisis, por no contar con la suficiente protección.

Otro aspecto que no es posible desconocer son los sentimientos de los migrantes de Perú y Bolivia hacia Chile, país de recepción, y de los chilenos hacia aquellos. Especialmente en el Norte se ha mantenido un cierto resentimiento, que tiene su origen en la Guerra del Pacífico de fines del siglo pasado y su desenlace desfavorable para los países vecinos de Chile. En ciertos sectores, especialmente bolivianos, se tiene una mala imagen de los chilenos en general, atribuyéndoles arrogancia, egoísmo, y otras actitudes negativas. Lo señalado pudiera influir en la falta de una efectiva voluntad de radicarse en Chile o en una deficiente inserción o adaptación al nuevo medio.

Es preciso considerar también la actitud de las autoridades chilenas ante el crecimiento de la inmigración de Perú y Bolivia. Si bien, el carácter democrático de los dos últimos gobiernos chilenos, ha permitido estos desplazamientos, se observa reticencia de parte de algunos sectores dirigentes, fundado en la necesidad de impedir la eventual presencia de terroristas en el país y la prevención del tráfico de drogas, que podrían estar asociado a un ingreso masivo o indiscriminado de extranjeros de esos países.

II. La dimensión del fenómeno migratorio peruano y boliviano

Una de las principales características de la migración peruana y boliviana, es su alta movilidad y facilidad de acceso a Chile, lo que explica en gran parte la recurrente situación de ilegalidad o indocumentación. Ello a su vez provoca que no existan cifras exactas acerca del número de migrantes o desplazados efectivos. No obstante, todas las fuentes consultadas, con relación tan sólo a los peruanos, sitúan el número de emigrantes a Chile, legales e indocumentados, entre 40 mil y 60 mil personas.

Para evaluar la importancia de esta cifra, hay que considerar que, según datos publicados en 1998, la emigración peruana a cuatro países andinos (Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela) alcanzaba a 39.132 personas. Pero, a su vez, si bien es importante dicha cifra, ésta representa un porcentaje mínimo de los peruanos que se encuentran en el exterior, pero según un autor en 1996 se haabrían alcanzado a 1.480.000 personas (3).

Al 31 de Diciembre de 1998, 11.166 peruanos podían considerarse en una situación permanente y plenamente regularizada, pues tenían vigente la residencia definitiva.(4)

Con relación a los inmigrantes bolivianos en Chile, el único dato seguro es la de aquellos que la fecha antes indicada, habían obtenido la residencia definitiva, alcanzando a 9.377 personas (5). Según el Gobierno, hasta 1997, habían ingresado 4.000 bolivianos en calidad de turistas, los que en su gran mayoría constituirían una inmigración disfrazada (6). En todo caso, la emigración de bolivianos hacia Chile en sensiblemente inferior en comparación a Brasil y mínima hacia Argentina. (7)

Considerados los datos censales de 1992 más las permanencias definitivas concedidas hasta el 31 de Diciembre de 1997 (excluidos por tanto los residentes

3) Ambas cifras tomadas de: NACIONES UNIDAS, CEPAL, CELADE, OIM: "Perú, un examen de la migración internacional en la comunidad andina usando datos censales". Santiago, 1998.
(4) y (5) Cifras obtenidas del Departamento de Extranjería y Migraciones, del Ministerio del Interior, Santiago
(6) Publicado en el WEB, 2 de Enero de 1999
(7) Cf. "Migraciones e integración en el Cono Sur", de Ponciano Torales, en Revista de la OIM sobre Migraciones Internacionales en América Latina. Edición especial. Julio 1999.

temporales y obviamente, los indocumentados), los extranjeros en Chile eran 116.327 personas, ocupando los ciudadanos de Perú el tercer lugar de extranjeros residentes (10.337), detrás de Argentina (38.011) y España (10.907), y seguidos de los ciudadanos de Bolivia (9.067) (Fuente: Ministerio del Interior)

De la cifra total de inmigrantes peruanos y bolivianos, hay que realizar una primera distinción, fundada en la motivación principal de la migración: la de carácter político (refugio o asilo) o la de carácter económico.

1. La situación del refugio o asilo político

Desde inicios de 1993, hasta Junio de 1999, el Gobiemo chileno había recibido únicamente 221 solicitudes de refugio, que comprendieron la situación de 417 personas de 26 nacionalidades. De estas solicitudes, 84 fueron acogidas, 37 rechazadas, y las restantes quedaron sin efecto por diversos motivos.

De estas cifras, el número de solicitudes efectuadas por ciudadanos peruanos es de 122 (68 por ciento del total), comprendiendo la situación de 253 personas. Fueron concedidos 63 refugios y rechazados 30 , quedando las restantes solicitudes sin efecto, por motivos diversos.(8)

No hay ciudadanos bolivianos que en el período hayan solicitado asilo o refugio ante las autoridades chilenas.

2. La situación de la migración económica

a) Distribución geográfica de la migración peruana: la mayor parte se encuentra en Santiago y la Región Metropolitana (del 60 por ciento al 90 por ciento según las fuentes) y, por razones obvias de frontera y cercanía, en las provincias del Norte del país, especialmente Arica, si bien en ellas se observa el flujo de entrada y salida permanente, lo que impide, como se ha dicho, su contabilización precisa, y la certeza de la respectiva categoría de migrantes (si se trata, por ejemplo, de migrantes o trabajadores fronterizos).
En Santiago, la mayor parte de los migrantes habitan en la Comuna de Santiago Centro. Se observa asimismo presencia de flujos relativamente importantes de migrantes peruanos en Iquique, La Serena, Valparaíso, Concepción, Temuco, Osorno y Punta Arenas. (9)

b) Algunos datos de distribución geográfica de la migración boliviana: en el valle de Azapa (Arica) predomina la presencia de inmigrantes bolivianos. En Lo Maitas, ellos constituyen el 33 por ciento de la población mientras que en Santa Paula alcanzan el 100 por ciento. En todo el Valle, los bolivianos conforman el 80 por ciento de la población, y pueden llegar al 90 por ciento en tiempo de cosecha. Por lo general provienen de las zonas más cercanas de Bolivia: Oruro y La Paz, y se agrupan por zona de proveniencia. La mayoría ingresa clandestinamente por los múltiples pasos cordilleranos no resguardados. (10)

Se constata además los lugares de radicación de estos inmigrantes al examinar las zonas de origen de las solicitudes de regularización de residencia (ver Capítulo III, 2, b de este informe). Sólo 196 se efectuaron en la Región Metropolitana contra 1.920 en las Gobernaciones (provincias), y de éstas en su gran mayoría en las Gobernaciones de Arica y otras del extremo Norte. (datos del Departamento de Extranjería)

c) Distribución por sexos: sólo se tiene información fidedigna de los datos de los inmigrantes acogidos a la "amnistía provisoria" de 1998 (Capítulo III, 2, b). De los 16.764 peruanos, 7.040 son hombres y 9.724 mujeres; de los 2.116 bolivianos, 1.038 son hombres y 1.078 mujeres.

(8) Fuente: Departamento de Extranjería y Migraciones
(9) Datos obtenidos de Folleto del INCAMI, Junio de 1999.
(10) De Revista "Migrantes", 1996

d) Distribución etaria: Según el informe del Grupo Misionero Scalabriniano (11), la mayor parte de los peruanos entrevistados, se comprende en el tramo 26-35 años con 44,9% de varones y 39 % de mujeres. Se observa asimismo un alto porcentaje de varones en el tramo 19-25 años (25,5%) y de mujeres (21,6%). Se concluye con ello que el perfil predominante corresponde a jóvenes adultos que no encuentran oportunidades en su país, y que presumiblemente deben ayudar a sus padres y sus propios cónyuges e hijos que permanecen en el país.

Entre las mujeres, cabe señalar los porcentajes de 23% y 12,8% para los tramos de edad de 36-45 años y 46-55 años respectivamente, que coincide con otras mediciones que sitúa al servicio doméstico como la principal actividad productiva regularizada (en forma previa al programa de regularización de 1998) de las mujeres migrantes en el país.(12)

e) Objetivo y duración de la migración. Se trata de una migración nueva, con un alto porcentaje de retorno a Perú. De los encuestados por el Grupo Scalabriniano (antes mencionado; ver Nota 11), se deriva que la principal motivación es la económica (77,3%) y que el 51,9% desea permanecer temporalmente para conseguir un pequeño capital y poder regresar a su país, o al menos, enviar periódicamente dinero a sus familiares. Los que desean radicarse definitivamente (18,6%) son los que logran reunir al núcleo familiar en Chile. La motivación de refugio político fue en los encuestados de sólo 1,6%.

Del número total de la muestra, la mayor llegada se produjo en 1998 (54,8%). En 1997 llegó el 25,9% de ellos y en 1996, un 8,3%, lo que, con evidencia, refleja el progresivo aumento de estas migraciones.

III. Legislación relativa o aplicable a la migración

1. Legislación internacional

Principales fuentes de derecho internacional en materia de migraciones:

a) Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migrantes y sus familiares. ONU 1990. Esta Convención no ha entrado en vigor pues se necesitan para ello 20 ratificaciones y a diciembre de 1998, solo nueve Estados la habían ratificado. Chile no ha firmado aún esta Convención.

Reconoce y se inspira en los convenios ya existentes de la OIT, y va más lejos pues extiende a los trabajadores migrantes que entran o residen ilegalmente en el país de empleo, los derechos antes limitados a la migración legal. Pretende a la larga eliminar las migraciones clandestinas, pero reconoce la necesidad de protección de los migrantes de que de ellas son víctimas.

Proporciona importantes definiciones en el campo de las migraciones, y consagra los derechos de los migrantes, tanto los derechos humanos aplicables a la generalidad de ellos, como aquellos que asisten en determinadas circunstancias específicas.

(11) "Informe de la Misión realizada con migrantes peruanos en Santiago de Chile" Grupo Misionero Scalabriniano. Pastoral Juvenil Migratoria. Parroquia Italiana para los Migrantes Nuestra Señora de Pompeya. Santiago, 1999.

Se trata sin duda de una interesante investigación acerca de las condiciones socio-económicas de los inmigrantes peruanos en Santiago. No obstante tiene serias limitaciones metodológicas, en cuanto a la selección y alcance de la muestra (510 peruanos contactados por intermedio de la Parroquia Italiana) y por cuanto no son cifras proyectables al conjunto de los inmigrantes de esa nacionalidad en Chile. En todo caso, es una buena aproximación a una realidad social, por lo general oculta.
(12) Fuente: INCAMI. Ver, además, numeral IV punto 1) de este estudio.

b) Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). Adoptado por la Asamblea General de Naciones Unidas en 1966, vigente en Chile desde Abril de 1989.

Este importante instrumento internacional compromete a los Estados partes a adoptar medidas, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga para lograr progresivamente los derechos que reconoce (Art. 2 n°1). Entre tales derechos, se encuentra el derecho a trabajar, a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias, a fundar sindicatos, a la seguridad social, a la protección de la familia y de los niños, a un nivel de vida adecuado, a la salud física y mental, a la educación, a la vivienda digna, y otros similares, todos de alta incidencia en las condiciones de vida de los trabajadores migrantes.

En cuanto al ejercicio de estos derechos, los Estados se comprometen a garantizarlo, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.(Art. 2 n°2)

No obstante, los países en vías de desarrollo, teniendo en cuenta los derechos humanos y su economía, podrán determinar en que medida garantizarán los derechos económicos reconocidos a personas que no sean nacionales suyos (Art.2 n°3)

c) Convenios y Recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). La OIT, desde su fundación, ha dictado abundante normativa con relación a la materia (más de 10 convenios y un número superior de recomendaciones, a más de los que se aplican indirectamente), normativa que ha incidido principalmente en la dictación de principios generales, la igualdad de acceso y trato entre nacionales y extranjeros en el campo de la seguridad social, y normas específicas para determinados sectores. Ninguno de estos Convenios ha sido ratificado por Chile.

Se reseñan los más importantes, que resulta indispensable ratificar en la perspectiva de una política nacional de migraciones que deba adoptar el Estado chileno.

Convenio N° 97: Adoptado en 1949, establece los principios fundamentales y orientadores que han marcado la acción internacional en estas materias. "Trabajador migrante" será toda persona que emigra de un país a otro para ocupar un empleo que no habrá de ejercer por su propia cuenta". No se aplica el Convenio: a los trabajadores fronterizos; a la entrada por un corto período, de artistas y de personas que ejerzan una profesión liberal; y a la gente de mar.

Como medidas de protección del migrante, formula las siguientes: servicio gratuito apropiado de información y ayuda a los migrantes; medidas tendientes a evitar propaganda de emigración o inmigración que induzca a error; facilitar la salida, el viaje y el recibimiento de los migrantes; mantener servicios médicos adecuados; permitir la transferencia de ganancias obtenidas; prohibe la expulsión de los migrantes admitidos como permanentes en caso de enfermedad o accidente invalidante.

Convenio N° 143. Es un convenio más reciente (1975) que establece como idea central, el control de las corrientes migratorias, poniendo especial énfasis en la eliminación de las migraciones ilegales y en la lucha contra las actividades de movimientos clandestinos de migración y de sus cómplices. A su vez, establece la obligación de los Estados signatarios de respetar los derechos humanos de todos los trabajadores migrantes.

d) Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951), de Naciones Unidas, y Protocolo de 1967.

Se encuentra vigente en Chile desde 1972.

Se señalan los derechos y las obligaciones de quien tenga la condición de "refugiado", definido como "toda persona (...) que debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda, o a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país" (definición extensiva a los apátridas).

Cabe señalar que la calidad descrita es distinta a la figura del "asilo político", conocida en América latina. El reconocimiento de la calidad de refugiado por el ACNUR o un Estado parte, tiene un carácter declarativo y no constitutivo, a diferencia del asilo, que es prácticamente una concesión graciosa del Estado, incluso a aquellos que no tengan reconocida la calidad de refugiado (refugiados de facto).

Se advierte que la Ley de Extranjería chilena no hace distinciones prácticas entre las figuras antes mencionadas, tratando en un mismo capítulo a "los asilados y refugiados"

e) Convenios bilaterales.

Algunos de los convenios bilaterales vigentes entre Chile y Perú o Bolivia, relacionados con la materia en estudio:

- Convenio sobre la libre visación de pasaportes suscrito entre la República de Bolivia y la República de Chile (1937).
- Declaración de Quito, suscrita por los Ministros del Trabajo de Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela, de 30 de Marzo de 1973.
- Convenio Simón Rodríguez, suscrito por los mismos Ministros con fecha 12 de Mayo de 1976, sobre armonización de normas laborales y previsionales, y régimen de movilidad de mano de obra.
- Instrumento Andino de Seguridad Social, adoptado por la Comisión del Acuerdo de Cartagena (fecha no disponible).
- Instrumento Andino de Migración Laboral, adoptado por la Comisión del Acuerdo de Cartagena. Define los términos que se aplicarán en la subregión andina en materia de migraciones, dicta normas sobre contratación de migrantes, oficinas de migración laboral, etc.(fecha no disponible).

2. Legislación y normativa administrativa nacional

a) Decreto-ley Nº1.094 de 1975. Establece Normas sobre extranjeros en Chile. Dictado por la Junta Militar de Gobierno el 14 de Julio de 1975, habiendo tenido a la fecha diversas modificaciones. Es el más importante cuerpo legal con relación a las materias asociadas a las migraciones.

Este decreto-ley regula el ingreso al país, la residencia, la permanencia definitiva, el egreso, el reingreso, la expulsión y el control de los extranjeros.

Los extranjeros podrán ingresar a Chile en calidad de turistas, residentes, residentes oficiales e inmigrantes. Estos últimos se regirán por el DFL Nº69, de 1953, en lo no previsto por el decreto-ley.

El mencionado Decreto con Fuerza de Ley, conocido como la Ley de Inmigración de 1953, definió al inmigrante ("extranjero que ingresa al país con el objeto de radicarse, trabajar y cumplir con las disposiciones del presente Decreto con fuerza de ley"), y consagró una política de inmigración (ligada a la industrialización del país y destinada en aquella época a países europeos). Si bien formalmente no ha sido derogado, tampoco se utiliza como instrumento de inmigración. Los elementos interesantes que conserva, como son las franquicias en la internación de bienes de los inmigrantes, a lo largo de los años, se han visto fuertemente limitados.

(A los peruanos y bolivianos -no así para otros grupos de inmigrantes- aunque en los hechos ingresen al país como inmigrantes, no se les reconoce una categoría especial de tales, y deben encuadrarse legalmente o de facto, en las otras categorías que reconoce el ordenamiento legal, y que son las que a continuación se exponen)

TURISTAS
Extranjeros que ingresen al país con fines de recreo, deportivos, de salud, familiares, etc. sin propósito de inmigración, residencia o desarrollo de actividades remuneradas.

Plazo de permanencia de 90 días, prorrogable por un período igual; excepcionalmente, por fuerza mayor, se puede conceder una segunda prórroga por el tiempo estrictamente necesario para abandonar el país. Valor de la prórroga de permanencia: US$100.-(Decreto M. Interior Nº168).

Se les prohibe desarrollar actividades remuneradas, salvo autorización excepcional por lapso inicial de 30 días prorrogable hasta término de su visación de turista.

Pueden solicitar cambio a calidad de residente en los casos, entre otros, del cónyuge de chileno y los padres e hijos de él; el cónyuge y los hijos del extranjero con permanencia definitiva, o los padres de extranjero mayor de 18 años en la misma condición; los ascendientes de chilenos; profesionales y profesores que acrediten sus títulos y contrato de trabajo en Chile. Además de los anteriores, los que invoquen la calidad de refugiados o asilados políticos y sus cónyuges e hijos, y por último, "los que en concepto del Ministerio del Interior sean acreedores a este beneficio"

RESIDENTES

1) Residentes oficiales: extranjeros del Cuerpo Diplomático o Consular, funcionarios de organismos internacionales, miembros de sus familias y personal.

2) Residente sujeto a contrato: se otorgará visación, por período del contrato y máximo de dos años, a quienes viajen al país, o se encuentren en su territorio, para dar cumplimiento a un contrato de trabajo (que estipule el pago del pasaje de regreso). Podrá solicitar permanencia definitiva al cumplir dos años de residencia.

3) Residentes estudiante: se otorgará esta visación, a extranjeros con el objeto de estudiar en establecimientos del Estado o reconocido por éste. Si se encontrase en el país. se le exigirá acreditar matrícula de estudios. Vigencia de un año, renovable por periódos iguales mientras mantenga calidad de estudiante, y asistencia regular. No podrá desarrollar actividades remuneradas, salvo autorización.

4) Residente temporario: esta visación se otorga al extranjero que se radique en Chile por vínculos de familia, de ex-residencia, de intereses, o por estimarse beneficiosa para el país, con vigencia máxima de un año. Si completare un año de residencia, podrá solicitar su permanencia definitiva, y si completare dos años estará obligado a solicitarla o abandonar el país.

5) Residente con asilo político o refugiado: se podrá conceder visación de residente con asilo político, en resguardo de su seguridad personal y en razón de circunstancias políticas en su país, tanto al que lo solicite en alguna misión diplomática chilena, como el que ingrese irregularmente a Chile y se presente a las autoridades, solicitando asilo. Se extiende asimismo a los turistas o residentes que por motivos políticos calificados se vean impedidos de regresar a su país o lugar de origen.

El refugiado se define como aquel que se encuentre en alguna de las situaciones previstas en las Convenciones Internacionales vigentes en Chile, y tendrá también derecho a solicitar la correspondiente visación de residencia.

La visación durará dos años, prorrogable por períodos iguales, según las circunstancias, pudiendo solicitar la permanencia definitiva al cumplir dos años de residencia.

Entre otras garantías, el asilado y el refugiado, dispondrá de un documento de viaje y éstos y el solicitante de refugio, no podrán ser expulsados hacia el país donde su vida o libertad peligre (13)

PERMANENCIA DEFINITIVA
Es el permiso concedido a los extranjeros por resolución del Ministerio del Interior, para radicarse indefinidamente en el país y desarrollar cualquier clase de actividades, permitidas por la ley.

b) Resolución exenta N°2071: amnistía provisoria

Ante el alto número de extranjeros en situación irregular, el Gobierno chileno en agosto de 1998, dictó la Resolución exenta N°2071 (y posterior reglamentación), en beneficio de los extranjeros en situación migratoria irregular, que hubiesen ingresado al país con anterioridad al 1° de Julio de ese año. El beneficio consiste en conceder a aquellos, durante un año, una visa de residencia temporaria, sin necesidad de contrato laboral. El objetivo de la disposición fue dar un tiempo para búsqueda de un trabajo y la extensión del correspondiente contrato, y permitir así al extranjero en situación irregular encontrar un trabajo, a su término, obtener la visa de residente permanente. Por el Programa de Regularización se otorgaron, en total, al conjunto de los extranjeros, 22.605 Visas temporarias (14)

Previo al período de regularización, el 70% de los peruanos residentes en Chile se encontraba en situación de ilegalidad. Según informe de Enero de 1999, en definitiva, se beneficiaron con este proceso 16.764 peruanos (74,26% del total de visas) y 2.116 bolivianos (9,01% del total de visas). No obstante la extensión del beneficio, se generó un clima de desconfianza por parte de los peruanos, por la desinformación y el temor a la deportación, lo que explica el número de personas que no se acogió a las normas.

Llama la atención la diversidad de profesiones u oficios declarados por los peruanos y bolivianos acogidos a este beneficio. Entre los peruanos se cuentan 148 ocupaciones distintas. Entre las más mencionadas, 1.580 de ellos se declaran "empleados", 1421 "estudiantes", 870 "dueñas de casa", 674 "comerciantes", 249 "albañil", 238 "enfermeras", 174 "asesoras del hogar", y 4.679 personas simplemente no contestan. Los bolivianos, a su vez, declaran 98 profesiones u oficios. Las más mencionadas son "estudiante", 378; "dueña de casa", 202; "agricultor", 167; "comerciante", 128; "asesora del hogar", 109; y 417 personas no informan su actividad.(15)

No se conoce aún el porcentaje de beneficiados que hayan encontrado trabajo durante el período de este permiso provisorio, el que por lo demás, vence en diciembre de 1999. Tampoco se conoce la política que seguirá el Gobierno chileno, al término de esta franquicia excepcional, pues al término del plazo indicada, salvo nuevas medidas especiales, debiera aplicarse la legislación común para extranjeros, y proceder a expulsar a los extranjeros no regularizados.

(13) Las reseñadas normas sobre asilo y refugio, fueron resultado de una modificación del D.L. 1.094, fundada en un Convenio entre el Gobierno, el ACNUR y la OIM, celebrado en Noviembre de 1990. Se buscó compatibilizar la normativa interna chilena con los acuerdos internacionales en materia de refugiados, y en especial la Convención sobre Estatuto de Refugiados, de 1951, y su Protocolo de 1967,(ratificados por Chile en enero y abril de 1972). Se consagra así en Chile el principio del no devolución al país que provocó la situación de refugio, y la despenalización del ingreso clandestino del solicitante de asilo. La ley modificatoria es la N°19.476, publicada en el Diario Oficial de 21 de Octubre de 1996.

(14) Esta franquicia motivaría el flujo masivo de extranjeros a las oficinas de Extranjería, con graves atochamientos y situaciones dramáticas, pues numerosas personas pernoctaban a la intemperie para asegurar su atención al día siguiente. La amplia cobertura de prensa de estas situaciones colaboró a la solución del problema

(15) Fuente: Departamento de Extranjería y Migraciones

c) Legislación laboral

- Constitución Política de la República y Código del Trabajo. Ambos cuerpos normativos declaran contrarios a los principios de la legislación laboral, las discriminaciones, exclusiones o preferencias basadas en motivos de raza, color, sexo, sindicación, religión, opinión política, y expresamente, además, por motivos de nacionalidad u origen social.(Art. 19 N°16 de la Constitución y 2° del Código del Trabajo). Jurídicamente existe la plena igualdad en el acceso al trabajo para los extranjeros, salvo las regulaciones que no constituyan discriminaciones.

- Entre las normas especiales que no constituyen discriminación, se encuentra lo previsto en el artículo 19 del Código del Trabajo: "El 85 por ciento, a lo menos, de los trabajadores que sirvan a un mismo empleador, será de nacionalidad chilena", exceptuándose de esta disposición el empleador que no ocupa más de 25 trabajadores. La ley señala normas complementarias considerando como chilenos a ciertos extranjeros (cuyo cónyuge o hijos sean chilenos, o viudo/a de cónyuge chileno, residentes por más de cinco años), y excluyendo del cómputo a técnicos extranjeros no reemplazables por personal chileno, todo lo cual da mayor flexibilidad a la norma general.

- El contrato de trabajo del residente sujeto a contrato deberá contener una estipulación especial que obligue al empleador a pagar al trabajador y su familia, el pasaje de regreso a su país de origen u otro que se convenga (art. 24 del D.L. 1094 de 1975)

- Al finiquitarse un contrato laboral de un extranjero, el empleador deberá comunicarlo al Gobernador o Intendente respectivo, o en su caso, al Ministerio del Interior.

- La Ley N°18.156, de 1982, establece el beneficio de exención de cotizaciones previsionales respecto de los técnicos extranjeros con régimen previsional y de seguridad social en su país, y a las empresas que los contraten. Estos extranjeros podrán solicitar la devolución de las imposiciones que se hubieren efectuado.

- Por último, existe una importante jurisprudencia administrativa que declara que, admitido a un empleo un trabajador extranjero, el empleador está obligado a dar cumplimiento a todas las normas legales vigentes, y los inspectores del trabajo a realizar la fiscalización del mismo modo que se tratara únicamente de chilenos, sin que tenga incidencia alguna si el trabajador reúne o no los requisitos de residencia o permanencia legal.(16). Ello sin perjuicio de aplicar las medidas correspondientes en contra de los trabajadores ilegales (ver párrafo IV, .1)

- El empleador que utilice mano de obra ilegal, se verá afecto a multas que puede alcanzar hasta el equivalente a US$1.250 aproximadamente, dependiendo su monto de las atenuantes o agravantes, entre las primeras el haber sido engañado, y entre las segundas, la eventual reincidencia.

e) Proyecto de Ley sobre Migraciones

Si bien este proyecto no llegó a convertirse en ley de la República (se encuentra archivado desde Julio 1997), se incluye en esta reseña, pues ha sido la principal elaboración jurídica realizada en las últimas décadas en Chile, tendiente a establecer una política nacional de migraciones.

(16) Memorando N°93, de 9 de Junio de 1998, del Jefe del Departamento Jurídico de la Dirección del Trabajo, Circular N° 113 de 16 de Julio de 1998, del Jefe del Departamento de Fiscalización de la misma Dirección, y Ord. N°5848/386 de 26 de Noviembre de 1998, de la Directora del Trabajo.

El proyecto fue presentado por el Ejecutivo ante la Cámara de Diputados el 2 de Noviembre de 1993 (Boletín 01114-06). Como se ha dicho, con él se pretendió explícitamente establecer una Política Nacional Migratoria. Varía la concepción tradicional (entrada y salida de extranjeros) para vincular el tema al desarrollo económico nacional ("lograr el desarrollo creciente, armónico, pleno y permanente de la República"). A través de una formulación participativa de la política migratoria, el Estado puede incentivar o desincentivar el ingreso o salida del país de cierto tipo de personas, en función de intereses nacionales.

Entre otros instrumentos contempla la "migración programada", por la cual se fomenta la inmigración que tienda a incrementar los recursos humanos que el país o una determinada zona requieren; y los "planes de instalación" de los inmigrantes, que buscan una coordinación y regulación de los flujos migratorios; mediante su aprobación previa, el extranjero ingresa en calidad de inmigrante, lo que permite el acceso a franquicias, en especial, de carácter tributario (17)

IV. Organismos y organizaciones relacionadas

1. Organismos Estatales

- Ministerio del Interior. Subsecretaría del Interior. Propone la política nacional migratoria o de extranjeros, supervigila el cumplimiento de la legislación pertinente, informa al Ministerio de Relaciones Exteriores sobre los tratados o convenios internacionales en la materia, mantiene el Registro Nacional de Extranjeros, previene y reprime la migración clandestina, regulariza o decreta la expulsión en las situaciones de ingresos clandestinos. Resuelve las peticiones de asilo y reconoce oficialmente la calidad de refugiado político.

Para asesorar al Ministro de Interior en la labor de diseñar y mantener una política nacional migratoria, existe la Comisión de Asesoría y Coordinación sobre Migraciones, compuesta por representantes de siete ministerios relacionados con el tema.

- Ministerio del Interior. Departamento de Extranjería y Migración.
  Es el órgano ejecutor de las normas relativas a los extranjeros. Aplica directamente y supervigila el cumplimiento de las normas legales pertinentes (D.L. 1094 y Reglamento, DFL 69). Ejecuta los decretos, resoluciones, órdenes e instrucciones que dicte el Ministerio del Interior.

- Dirección General de Investigaciones. Policía Internacional.
  Controla el ingreso y salida de extranjeros, y denuncia ante el Ministerio del Interior las infracciones de que tome conocimiento. Donde no haya unidades de Investigaciones, Carabineros de Chile cumplirá dichas funciones. Informa además al Ministerio acerca de los antecedentes disponibles de los extranjeros, previo al otorgamiento o prórroga de visaciones, o concesión de permanencia definitiva.

- Ministerio de Relaciones Exteriores.
  Otorga la calidad de residente oficial, (Cuerpo Diplomático y Consular, funcionarios internacionales, etc.) así como las visaciones de los extranjeros que se encuentren fuera de Chile.

- Otros Ministerios: Ministerio del Trabajo (fiscalización de normas laborales), Ministerio de Planificación Nacional (MIDEPLAN), e indirectamente, el Ministerio de Defensa y Ministerio de Bienes Nacionales (políticas de poblamiento).

(17) Bitácora Legislativa Nº 103, Programa de Asesoría Legislativa, Noviembre 1993, Corporación Tiempo 2000.

2. Organismos internacionales

- Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). Este conocido organismo de Naciones Unidas, tuvo oficina en Chile durante el régimen militar y hasta 1990, centrando su actividad en esa época en la situación de los exiliados chilenos, y posteriormente en su retorno al país. Actualmente los asuntos relacionados con Chile se resuelven en la oficina regional del organismo en Buenos Aires.

  ACNUR acredita que el interesado tiene la calidad de refugiado de conformidad a las Convenciones internacionales vigentes en Chile. Para tal efecto, luego de las primeras entrevistas a los solicitantes, y la evaluación previa de una oficina consultora (a cargo de un conocido abogado de Derechos Humanos) se envían los antecedentes a ACNUR Buenos Aires. Si se reconoce la calidad de refugiado, se emite una carta dirigida a la Subsecretaría del Interior, siendo éste un antecedente fundamental para el otorgamiento definitivo de la calidad de residente con asilo político.

- Organización Internacional para las Migraciones (OIM) La OIM, anteriormente denominada CIME (Comité Intergubernamental para las Migraciones Europeas) y luego CIM, al ampliar su campo de acción a otras migraciones, tiene por objetivo asegurar, en todo el mundo, la migración ordenada de las personas necesitadas de servicios internacionales de migración. Además de las actividades características de su misión (traslados, reasentamientos, transferencias de recursos humanos calificados, etc.), a petición de los gobiernos miembros, presta asesoría, efectúa estudios y presenta proyectos.

  La OIM mantiene un Centro de Información sobre Migraciones en América Latina (CIMAL), con sede en Santiago.

  La fecunda relación de Chile con la actual OIM se remonta a 1954, habiendo el organismo desarrollado con los sucesivos Gobiernos varios programas de inmigración selectiva, y de retorno de talentos (1972-1987). No obstante, acciones más visibles, han sido las relativas a la salida de Chile y reasentamiento de los exiliados chilenos durante el régimen militar de Pinochet, primeramente en los países europeos, y luego en otras latitudes.

3. Embajada y Consulados

En cuanto a la Embajada de Perú en Chile, el Consulado de Perú en Santiago, y el Consulado de Bolivia en Santiago (no existe embajada de Bolivia en Chile al no mantener ambos países relaciones diplomáticas), al parecer, existe una carencia total de estudios, programas o actividades en relación a los inmigrantes de los respectivos países. Al solicitar información, se indicó en estas representaciones diplomáticas que su actividad se centraba en el comercio y el turismo con Chile, y no en la situación de los migrantes como tal, salvo en lo relativo a los servicios consulares comunes. En la sede boliviana, se disponía, no obstante, de fichas de nacionales acreditados (por tanto con situación legal), distribuidos por profesiones (18).

4. Organizaciones de inmigrantes y refugiados

En general, puede señalarse que los peruanos en Chile mantienen un nivel grupal o asociativo importante, constatándose la existencia de varias agrupaciones, diferenciadas según el nivel socioeconómico de sus integrantes, y los objetivos de su permanencia en Chile (políticos o económicos).

- En el grupo de peruanos con residencia definitiva, y que por lo general tienen mejor situación económica, puede señalarse asociaciones con fines de identidad cultural, como es el caso del Club Peruano, la Asociación de Damas Peruanas, y asimismo los restaurantes establecidos por la colonia residente, por lo general, de buena calidad.

- El principal centro de acogida y de actividades de los inmigrantes económicos, a lo menos peruanos, es el desarrollado por la Instituto Católico para las Migraciones (INCAMI), y tiene por sede la Parroquia Italiana, a cargo de los Padres Scalabrinianos. Allí los inmigrantes se encuentran asociados a la Comunidad Santa Rosa de Lima y a la Hermandad Señor de los Milagros, con objetivos de inserción social y ayuda material y espiritual, instancias ajenas a connotaciones políticas.

- Los refugiados o asilados peruanos por motivos políticos, se agrupan en a lo menos tres organizaciones, y su finalidad principal es obviamente la denuncia de carácter político en relación a la situación de su país, o el sistema económico del país de refugio que los condena al aislamiento y la discriminación. A lo menos una de las organizaciones representa en lo político los partidos de izquierda peruanos, y otra a sectores vinculados a ex-senderistas. Si bien cuentan con contactos con partidos chilenos, no tienen una participación directa en la vida política del país. Además de sus actividades internas, desarrollan acciones de asesoramiento a los refugiados y a los inmigrantes en general, y de sensibilización hacia la opinión pública chilena mediante declaraciones y distribución de material en la vía pública y en eventos masivos (actos, salida de estadios, etc.)

  En este grupo, puede mencionarse el Comité de Refugiados Peruanos en Chile, y la Asociación de Peruanos por la Integración Latinoamericana y del Caribe, ambos con funcionamiento en Santiago.

5. Organizaciones no gubernamentales vinculadas a las Iglesias

- Fundación de Ayuda Social de las Iglesias Cristianas (FASIC). Organismo ecuménico de las Iglesias cristianas, vinculado al Consejo Mundial de Iglesias (Ginebra), con destacado protagonismo en la problemática de Derechos Humanos. En lo social, mantiene un programa de Migraciones, dedicado al estudio del tema y sensibilización de las Iglesias. Prestación de ayuda a los migrantes (chilenos y extranjeros), y en especial a los desplazados por razones políticas.

  En relación con los inmigrantes peruanos (sólo marginalmente se asiste a bolivianos), FASIC presta una primera ayuda al afectado y su familia, y en los casos de demandantes de refugio, sirve de "puente" con el ACNUR y su oficina consultora en Santiago (19)

- Instituto Católico Chileno de Migración (INCAMI). Creado en 1955, es un organismo de la Conferencia Episcopal (reúne a todos los obispos) de la Iglesia Católica chilena; se relaciona con Pontificio Consejo para la Pastoral de las Migraciones de la Santa Sede, y la International Catholic Migration Comission (ICMC-Ginebra); es a la vez, agencia social del ACNUR. Sus tareas son, entre otras: sensibilizar a la Iglesia, instituciones y comunidad en general sobre el fenómeno migratorio, favoreciendo la acogida de los migrantes y una legislación abierta; acompañar a los colectividades extranjeras residentes, mediante la asistencia espiritual y social.

  En relación a los migrantes peruanos y bolivianos, es sin duda el organismo que presta una mayor ayuda social, y cuenta con la participación y reconocimiento de las comunidades de migrantes. Desde 1993 funciona la Comunidad Cristiana Peruana Santa Rosa de Lima, que

(18) Es posible que de parte de estas representaciones diplomáticas no se haya proporcionado, voluntariamente, mayor información a los requirentes. En la Embajada de Perú, habiéndose ofrecido por un funcionario antecedentes útiles para este estudio, al momento de retirarlos, éstos consistían, únicamente...en una revista del INCAMI.

(19) Entrevista a Verónica Reyna, abogada, Directora del Programa Migraciones de la institución.

cuenta con 9 áreas de trabajo: pastoral, jurídica, laboral, salud, mujer, sociocultural, formación, información, y recreación). A su vez, mantiene el Hogar Scalabrini, como lugar de tránsito y alojamiento para migrantes extranjeros e internos (20)

6. Otras organizaciones no gubernamentales

a) Comisión Chilena de Derechos Humanos. Organismo pluralista y no confesional, creado en 1978 por personalidades de oposición de la época, siendo su principal gestor y Presidente, el jurista don Jaime Castillo Velasco. Su rol protagónico bajo el régimen militar ha disminuido en democracia, si bien conserva un alto prestigio. En relación al tema en estudio, sus actividades son:

- Orientación legal y administrativa sobre tramitación de visas, regularización de la situación legal de permanencia en el país, derechos económicos sociales que le asistirían, incumplimiento de contratos laborales, etc.

- Ayuda en determinados casos para la tramitación de documentación exigida por el Departamento de Extranjería (21)

b) Corporación de Promoción y Defensa de los Derechos del Pueblo (CODEPU). Este activo organismo de derechos humanos, entre sus diversas actividades, ha abordado los problemas relativos al refugio y asilo político de los peruanos en el país. Cabe destacar al respecto las siguientes actividades:

- Asistencia jurídica mediante la defensa de casos significativos, señalando entre otros el de la solicitud de la extradición de la ciudadana peruana Beatriz Gamarra, requerida por los tribunales de su país, tiempo después de haber decretado su libertad, y de su asilo en Chile;

- Asistencia jurídica para el reconocimiento de la calidad de refugiado, en colaboración con el ACNUR;

- Acciones de solidaridad, y apoyo a la "Coordinadora de solidaridad con el pueblo peruano", mediante las llamadas "campañas urgentes" de denuncia internacional y su participación en redes con el mismo objetivo; participación en misiones observadoras in situ.

- Algunas publicaciones y video de sensibilización.(22)

V. Condiciones de vida de los migrantes peruanos y bolivianos, que afectan sus derechos economicos, sociales y culturales

1. Situación laboral

Según el estudio del Grupo Misionero antes mencionado, 67,1% de los peruanos y peruanas actualmente empleados no tiene contrato de trabajo. Si bien pudiere discutirse esta cifra en cuanto a su proyección hacia el conjunto de los inmigrantes de esta nacionalidad, no cabe duda que la situación es fuente fecunda de injusticias y discriminaciones que atentan contra los derechos humanos laborales de estas personas.

En efecto, es conocido que un buen número de empleadores chilenos (no se dispone de cifras) ocupan ilegalmente los servicios de los inmigrantes por los

(20) Entrevista al Padre Leonir Chiarello, capellán de la Comunidad Cristiana Peruana Santa Rosa de Lima.
(21) Entrevistas a José Ormeño, del Departamento Juridico, y a Alicia Silva, asistente social, ambos de esta institución.
(22) Entrevista a Victor Espinoza, Secretario Ejecutivo del CODEPU. La publicación más relevante se menciona en la reseña bibliográfica.

inferiores salarios que les pagan, y por la posibilidad de evitar los costos de seguridad social, pagos de vacaciones, y otros, a más de poder despedirlos sin costo y en cualquier momento. Ello lleva a que deba mantener "ocultos" a estos inmigrantes, y a exigirles una virtual clandestinidad fuera de los horarios de trabajo. El inmigrante que es descubierto por los servicios de la Inspección del Trabajo sufre multas que van desde los US$60 a US$1000), Extranjería puede retenerles el pasaporte, obligarlos a firmar diariamente, y decretar la expulsión.

De la revisión de la prensa se desprende la existencia de un tráfico laboral, pues existirían denuncias de empresas que trasladan, en autobuses, con promesas o falsos contratos, a trabajadores desde Perú, contra pago de US$500 los hombres y US$ 400 las mujeres (El Mercurio, julio 1998). Los inmigrantes engañados son abandonados a su suerte en el lugar de destino.

En cuanto al tipo de trabajo, en el caso de los hombres, tratándose de actividades regularizadas, un alto porcentaje (27,6%) de los encuestados se dedica a la construcción, y 20,9% a la de empleados de diversas empresas o fábricas. Otros empleos son operarios de máquinas (6,0%), soldadores (4,5%), garzones de restaurantes y jardineros (3,7%), aseadores, conserjes y vendedores (3,0%). Otras fuentes indican además los oficios de estaciones de servicios y restaurantes, si bien pudieren estar incluidas en "empleados de diversas empresas"

En el caso de las mujeres consultadas (la mayoría mujeres solas entre 25-45 años), de lejos la mayor actividad es el servicio doméstico ("asesora del hogar") con un 84,2%, seguidas por la actividad de enfermeras (3.3%) y las empleadas administrativas (2,5%)

Estas cifras contrastan con el nivel de estudios que presentan las mismas personas encuestadas. El 52,3 por ciento podría clasificarse en mano de obra sin calificación, pero un 40% del total corresponde a personas que tienen calificación técnica (estudios de carácter técnico, 14,5 % o universitarios, 24,6 %). Entre las actividades no regularizadas cabe mencionar las de vendedor ambulante, café topless, "masajistas", y similares.

(23) y (24) Diario "La Hora", 19 de agosto de 1999. No se dispone de cifras desagregadas

Dificulta la contratación laboral la falta de revalidación en Chile de los estudios universitarios y técnicos efectuados en su país, el no contar con cédula de identidad para extranjeros en el caso de los indocumentados, y el carecer de recomendaciones de personas influyentes.

En una situación especial a este último respecto se encuentran los médicos, y en menor grado otros profesionales, pues de conformidad al Convenio Multilateral de México, suscrito por Chile en 1902, los profesionales de determinados países, entre ellos Perú y Bolivia, pueden ejercer en Chile, luego de aprobar un examen de homologación, a cargo de la respectiva Facultad de la Universidad de Chile. La exigencia de este examen, provoca en el caso de los médicos, un 70 por ciento de rechazo. Se estima que 2.000 médicos de Bolivia, Perú y Cuba (10 por ciento del total de médicos en el país) se han acogido a este Convenio.(23)

La reacción del gremio médico chileno y de las facultades de Medicina ha sido abiertamente contraria al notorio aumento del ejercicio de la profesión por extranjeros, aún cuando ésta se concentra en los consultorios de atención primaria de los municipios, de menor incentivo económico para los médicos del país. Recientemente ha aumentado la polémica ante la reactivación de una moción parlamentaria de 1997, que permitiría que cualquier médico, odontólogo o enfermera que se haya graduado en una universidad latinoamericana y que haya ejercido por más de cuatro años, pueda trabajar en Chile, recibiendo para ello visa de residencia.(24)

No existe un programa estatal de inserción laboral de estos inmigrantes. El INCAMI presta un servicio de búsqueda de trabajo que atiende 24 horas semanales, acudiendo 15 personas promedio al día.

2. Condiciones de vivienda

Por lo general, viven agrupados, en residenciales (hospedaje pagado de baja calidad), en situaciones de hacinamiento. En una residencial, de calle Monjitas (pleno centro de la capital) es posible encontrar 150

peruanos y peruanas, hacinados en pequeñísimos espacios, apenas separados por cartones (25)

La situación de las "asesoras del hogar" es cualitativamente mejor, pues por regla general habitan la residencia de sus empleadores. Así, la tercera mayoría de las comunas de residencia del universo entrevistado por el Grupo Scalabriniano, corresponde a la Comuna de Las Condes, en el barrio alto de Santiago. Un 40,9 por ciento de los mismos entrevistados habita la Comuna de Santiago Centro, donde se concentran las pensiones y arriendos de bajo costo.

Los bolivianos radicados en el Valle de Azapa, se alojan en chozas comunes en donde viven también los parientes: abuelos, nietos, primos, etc. formando grupos de 20 o más personas en total promiscuidad (ver nota 9)

Diversas fuentes señalan la dificultad de los inmigrantes para alquilar una casa o departamento, sea por la exigencia de contar con un empleo estable, la exigencia de garantía, o simplemente por discriminación. El Grupo Scalabriniano detectó situaciones en que los dueños o administradores de pensiones o residenciales retienen la documentación o enseres de los inmigrantes; en otros casos les encierran sin la posibilidad de libre acceso de movilidad con irrisorios horarios que les imposibilita la búsqueda de trabajo. Por lo general son amenazados que ante la menor queja o denuncia de malos tratos serán desalojados violentamente o denunciados a la policía de su situación de ilegalidad.

Siempre según las encuestas del mencionado Grupo, en un 23,9 por ciento de los arriendos se trata de una pieza, y con frecuencia, 6 a 10 personas habitan un lugar que en condiciones normales está concebido para una o dos personas como máximo. Un 27,1 por ciento habita viviendas de material ligero.

No se conoció situaciones de inmigrantes económicos peruanos o bolivianos que hayan accedido a una vivienda propia. Cabe señalar que el subsidio estatal para los sectores de bajos ingresos, destinados a la adquisición de vivienda, no se aplica a estos inmigrantes.

(25) Fuente: INCAMI

3. Condiciones de Salud

La atención de salud en Chile se financia principalmente por el aporte que efectúa el trabajador de un mínimo de 7 por ciento de sus remuneraciones. El sistema público de salud (FONASA) administra dichos aportes, los que sumados al aporte estatal, le permite otorgar las principales prestaciones, de una calidad mediana y por lo general insuficiente. El sistema privado (ISAPRES), a su vez, recauda dicho 7 por ciento, y a quienes se afilien al sistema, exigen un mayor porcentaje de participación, según los planes de salud ofrecidos, y mediante convenios con establecimientos privados de salud, otorgan por lo general una buena atención.

La atención de salud queda pues condicionada a un empleo estable del trabajador (salvo temporalmente en algunas situaciones de cesantía); y en consecuencia sólo el migrante con situación laboral permanente (y regularizada) podrá acceder a algunos de los sistemas mencionados, más probablemente en el sistema público.

Al servicio público de salud le corresponde atender gratuitamente determinadas prestaciones de las personas sin trabajo, o indigentes. No obstante se exige cédula de identidad, requisito insalvable para los migrantes indocumentados. En estos casos, los peruanos que lo necesitan acuden a INCAMI, que mantiene un consultorio gratuito, y ayudas económicas para los gastos asociados más urgentes.

Según el estudio del Grupo Misionero, el 77% de las personas visitadas no tiene acceso al sistema de salud, lo que hace deducir que un porcentaje considerable de ellas se desempeña en alguna labor sin haber sido contratadas formalmente. A su vez, el 17,7% de los encuestados tiene acceso a FONASA y el 3,5 a las llamadas ISAPRES

4. Situación de la Educación

Como se ha dicho, salvo la situación de algunos profesionales, no existen convenios vigentes de validación de títulos técnicos o universitarios entre Chile y Perú o Bolivia. El 45 por ciento de los migrantes peruanos tiene estudios secundarios, el 15% estudios superiores, 10 % estudios técnicos, esto es un 70 por ciento con capacitación técnica. No obstante deben ocupar puestos de trabajos sin calificación. Especialmente enfermeras o secretarias deben desempeñarse como "asesoras del hogar".

Según las fuentes consultadas, la inserción de los escolares, hijos de inmigrantes peruanos, en el sistema escolar público chileno, no ha presentado mayores problemas, e incluso se ha tenido algunas facilidades, en especial para homologar programas de estudio. No obstante, en las escuelas se observaría un trato diferenciado, sin constituir propiamente discriminación, en relación a los niños y niñas, por sus rasgos físicos y color de piel

Es también relevante la situación de los jóvenes inmigrantes que siguen estudios técnicos o universitarios en Chile. Según datos recientemente divulgados, durante 1998, de los 4.950 estudiantes extranjeros matriculados en las universidades "tradicionales" (3.026 alumnos), en las universidades privadas (915 alumnos), y centros de formación técnica, el mayor número era de peruanos, 844 alumnos,(17,1 por ciento), alcanzando los bolivianos a los 611 alumnos(12,3 por ciento); cifras que pueden compararse con los 771 alumnos de Estados Unidos, y los 442 de Argentina. Algunos de estos alumnos se benefician de becas otorgadas por el ACNUR (26). Cabe señalar además, que contrariamente a una tendencia anterior, la mayoría de los estudiantes extranjeros (44,4 por ciento) siguen cursos de pregrado (para obtener el título), pasando a ser minoría (24,1 por ciento) los que estudian un postgrado.

5. Cultura, recreación y familia

Los inmigrantes peruanos se reúnen informalmente los días domingos y festivos en la Plaza de Armas de Santiago, y sus alrededores, lo que además de recreación proporciona un lugar de intercambio de informaciones y bolsa de trabajo.

En estos sitios encuentran todo tipo de servicios, legales y otros de dudosa legalidad, proporcionados por chilenos y peruanos (comida típica, cerveza, llamadas telefónicas a precios bajos, tramitadores de visas, envío de dinero, asesoría legal, etc.) Se puede encontrar fácilmente intermediarios entre las empleadas de servicio doméstico y sus empleadores, lo que al menos, les permite a estas trabajadoras obtener mejores condiciones de empleo. Tienen sus propios lugares de recreación y baile. En la Parroquia Italiana, se organizan almuerzos con comidas típicas y actividades deportivas y culturales.

En cuanto a la situación familiar de los inmigrantes objeto de este estudio, reseñaremos dos fuentes de información:

La primera, referida solamente a los peruanos entrevistados por el Grupo Scalabriniano, que señala que un 28,4 por ciento de las mujeres son solteras, un 10,8 % convive con una pareja estable, un 3,5 % son separadas, y un 1,6% son viudas. Del porcentaje de los entrevistados, un 59,4 por ciento vive con su cónyuge en Chile, y el resto (40,6) ha dejado su cónyuge en Perú. Un 77,3 por ciento de los hijos de las mujeres inmigrantes reside actualmente en Perú, junto a abuelos o tíos, lo que según los investigadores influye considerablemente en el estado emocional de las madres que trabajan en hogares chilenos, en su mayoría al cuidado de los hijos de sus empleadores.

La segunda fuente son los antecedentes proporcionados por los peruanos y bolivianos que se acogieron a las medidas de regularización de 1998 (que hemos llamado la amnistía provisoria). En el caso de los peruanos y peruanas (de un total de 16.764 personas) 2.203 son casados, 14.099 solteros (84,1 por ciento), 14 separados o divorciados, y 45 viudos o viudas. En lo que respecta a los bolivianos y bolivianas (de un total de 2.116 personas) 546 son casados, 1507 solteros (71,2 por ciento), 3 separados o divorciados, y 28 viudos o viudas.

Llama la atención en esta segunda fuente, el alto porcentaje de solteros, y por ende de jóvenes que a Agosto de 1998 se encontraban indocumentados, no siendo por tanto estudiantes o titulares de un contrato de trabajo que les permitiera obtener una visa de residencia temporal. Estas cifras coinciden con otras

(26) Diario El Mercurio, 4 de agosto de 1999

indicaciones que señalan que la inmigración peruana y boliviana se produce fundamentalmente por la falta de perspectivas de la población joven (solteros) en sus respectivos países, y que los ingresos que obtienen, en principio, son destinados a la ayuda de sus familias de origen.

VI. Situaciones de discriminacion

a) Orden público y relación con las policías.

Presos y detenidos: Según el INCAMI, hay aproximadamente 60 peruanos presos en Santiago y casi 100 bolivianos, en mayor parte por tráfico de drogas, y por casos de poca monta (burreros). Cifras precisas indican que al 23 de agosto de 1999, en los diversos recintos carcelarios del país, se encuentran 338 peruanos y 605 bolivianos (27).

Otras fuentes indican que sólo en la cárcel de Arica son casi 700 los presos peruanos, la mitad de la población penal del recinto. Los recluidos peruanos (y bolivianos) gozarían de los mismas condiciones de reclusión que la población chilena, lo que habría sido confirmado por el Defensor del Pueblo del Perú.(28)

Cabe señalar que el Gobierno chileno se encuentra empeñado en obtener un convenio de traslado de presos con Perú, de modo que los respectivos nacionales cumplan condena en su país de origen, lo que encuentra oposición del Gobierno de Fujimori, a consecuencia del conocido caso de los presos chilenos en Perú, condenados a cadena perpetua, y sobre cuyo proceso se pronunció la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

En caso de detenidos, lo son en su mayoría por ebriedad en la vía pública, siendo llevados a las Comisarías de Carabineros. INCAMI ha detectado casos en que los policías han quitado el dinero y pertenencias al detenido extranjero.

El principal problema en relación con la policía es el desconocimiento de la legislación por parte de Carabineros. Ello lleva a que exijan en todos los casos visas de residencia, y que por cualquier motivo, aún en caso de ebriedad -en que deben ser liberados a las pocas horas con un máximo de 24- sean remitidos al Juez, lo que prolonga la detención. Sin embargo, no se han detectado casos de torturas o malos tratos en relación con los detenidos o presos peruanos o bolivianos.

Hasta ahora (agosto de 1999), como se ha señalado, el Gobierno no ha tenido una política generalizada de expulsiones del territorio chileno por motivos de migración, aunque sí por comisión de delitos. Como se ha señalado, no se conoce la actitud que adoptarán las autoridades chilenas, una vez vencida las autorizaciones provisorias de residencia concedidas en 1998.

b) Actitudes de discriminación y xenofobia: de la información obtenida, se desprende que es preciso distinguir entre las actitudes permanentes, de orden cultural, y las coyunturales, de orden económico.

Entre las primeras, hay que reconocer que el chileno medio o sin mayor educación, tiene una actitud de menor valoración y desconfianza hacia los extranjeros de determinados países centro y latinoamericanos, entre ellos, peruanos y bolivianos (29). Sin embargo, por regla general, no expresará abiertamente sus sentimientos, y puede convivir en armonía tanto en cuanto no se afecten sus intereses particulares. En cambio, entre los chilenos de mayor nivel cultural, se constata un sentimiento de simpatía, o al menos tolerancia, hacia los nacionales de Perú y Bolivia, y de respeto hacia sus culturas de origen; los conflictos bélicos del pasado no determinan sustancialmente sus actitudes, como suele suceder en otros estratos.

Es la falta de una cultura de migraciones y el deterioro de la situación económica y laboral en Chile, estimado como un fenómeno coyuntural, lo que principalmente provoca actitudes de discriminación, intolerancia, y xenofobia en relación a la migración peruana y boliviana, advirtiendo de todos modos que no son generalizadas, y si bien intrínsecamente son graves, no han provocado hechos de sangre o de especial violencia.

Entre las discriminaciones, la principal es la de carácter laboral. Según FASIC, empresarios de la construcción en especial, emplean peruanos sin contrato, a medio sueldo normal, y sin respetar las condiciones laborales. Cuando el extranjero tiene permiso de trabajo por su status de refugiado, igualmente es discriminado cuando hace valer su condición.

Existe también discriminación y abusos en las condiciones laborales de las llamadas "asesoras del hogar". Al vivir en la residencia de su empleador son obligadas a trabajar en jornadas que exceden a las legales, o sin la posibilidad de los descansos, o de los días festivos a que tienen derecho las empleadas chilenas.

Las manifestaciones de carácter xenofóbico no son generalizadas, y en el último tiempo se han expresado mediante rayados murales con frases tales como "fuera los peruanos" y otras similares en poblaciones de Santiago. En el conflicto suscitado por el ejercicio de la profesión médica por extranjeros, se suele argumentar que existirían conductas xenofóbicas de parte de los médicos opuestos a tal ejercicio profesional. En las entrevistas a chilenos realizadas, se solía asimilar la imagen de los peruanos inmigrantes con la de fraudes diversos, comercio de droga y sectas religiosas, opiniones no exentas de xenofobia por la manera en que fueron emitidas.

En todo caso, la inserción de los peruanos y bolivianos en la "vida cotidiana" de los chilenos provoca también efectos positivos para la mejor aceptación de parte de la comunidad local. No es extraña su participación en concursos y programas populares de televisión. Ha habido casos de salud dramáticos; el más difundido involucró a una madre y su pequeña hija peruanas en un caso de meningitis. Ampliamente conocido fue el de aquel modesto y honrado trabajador peruano que devolvió una suma encontrada, equivalente a más de 150 mil dólares.

c) ¿Discriminación en relación a otros inmigrantes? Se constata en los últimos meses una política de discriminación positiva por parte del Gobierno hacia los inmigrantes provenientes de Kosovo, y en general de la ex Yugoslavia. Se ha efectuado en relación a ellos una migración programada, que incluye una serie de beneficios de vivienda y empleo, lo que no ha ocurrido con peruanos y bolivianos.

A su vez, la población chilena aparentemente, ha mejor acogido a los refugiados de Kosovo que a los inmigrantes latinoamericanos. Según encuesta de BBDO Investigación, publicada en El Mercurio, en junio pasado, el 82 por ciento de los entrevistados se mostró partidario del ingreso de los primeros, y sólo el 42 por ciento de los segundos. En relación a los latinoamericanos, según la misma fuente, los hombres serían más tolerantes que las mujeres, los más jóvenes que los de mayor edad, y los estratos medio y alto que el estrato bajo.

VII. Archivo periodistico

Revisada la prensa chilena más relevante de los últimos 12 meses (30), es posible concluir que si bien se ha prestado atención a los problemas de los inmigrantes en estudio, los artículos o notas se han concentrado

(27) Fuente: Gendarmería de Chile.
(28) Diario El Mercurio, 22 de agosto de 1999
(29) A manera de ejemplo: en un partido de Copa América (julio de 1999), el jugador chileno Marcelo Salas, al ser expulsado por un árbitro boliviano, lo insultó aludiendo a su nacionalidad y a la falta de salida al mar de su país.

(30) Se acompaña, en anexo, algunos recortes de prensa.

mayoritariamente en la situación de los peruanos, y que, en general, la información es de regular o baja calidad.

En efecto, no ha existido propiamente una investigación periodística sobre esta realidad (salvo un programa de "Informe Especial" de Televisión Nacional de Chile), y se limitan en los aspectos cuantitativos a reproducir cifras entregadas por los organismos de Gobierno, o a efectuar gruesas aproximaciones, con dudoso fundamento. En cuanto a los contenidos, se observa la tendencia a exponer casos, resaltando el dramatismo de los mismos.

No obstante, en la misma prensa, es posible observar ciertas características que son valiosas en la formación de la opinión pública sobre el tema: a) en general existe una posición crítica hacia las políticas gubernamentales, o a la falta de política general, sobre las migraciones latinoamericanas, lo que se refleja en artículos editoriales; b) se ha resaltado adecuadamente ciertos problemas puntuales relativos a una deficiente atención administrativa, y los problemas ocasionados a los demandantes de visa; c) no se observan artículos de carácter xenofóbico, aunque sí de advertencia de las consecuencias laborales internas; otros son comprensivos de la situación, o de abierta simpatía.

VII. Conclusiones y recomendaciones

1. Los desplazamientos o migraciones de peruanos y bolivianos hacia Chile, forma parte de un fenómeno mayor en el continente, y que dice relación con los efectos de la crisis internacional en las economías latinoamericanas. A su vez, el fenómeno del refugio político en Chile, si bien es atendible, es sensiblemente menor en el caso de los peruanos e inexistente en el caso de los bolivianos.

2. El Gobierno actual chileno, en cuyo período se ha recibido la mayor cantidad de inmigrantes de estos países, en la práctica ha permitido una inmigración salvaje o espontánea. No se ha aplicado una política de migración determinada, teniendo los instrumentos legales para ello (Ley de Migraciones) y de hecho se permite una falacia, no queriendo aceptar la realidad, que centenares y miles de ciudadanos de países vecinos del Norte ingresan en forma clandestina o falsamente en calidad de turistas, que luego devienen ilegales o indocumentados. No es admisible bajo ningún concepto que flujos tan importantes de personas no dispongan de un tratamiento especial, y se les deje "abandonados" a la legislación común.

3. La falta de política y la imprevisión, lleva a que las autoridades se vean forzadas a adoptar medidas coyunturales (como la amnistía provisoria) y que no responden a una planificación a mediano plazo. Se solucionan así parcial y superficialmente los problemas, y se corren riesgos que aparentemente se quieren evitar, como es la posible regularización de extranjeros delincuentes o indeseables.

   Lo anterior no significa necesariamente que el Gobierno chileno tenga una postura hostil o regresiva en relación a estas migraciones, y pueden señalarse en tal sentido la ausencia de una política de deportaciones salvo por delitos o de flagrante ilegalidad; el reconocimiento del refugio político en la mayoría de los casos presentados; y la ausencia de violencia o mal trato, salvo excepciones, de parte de funcionarios policiales y del Estado. Es más bien la falta de decisiones estratégicas, la excesiva reserva y la ausencia de una efectiva preocupación por la situación de estos inmigrantes, lo criticable en este aspecto.

4. Los efectos sociales de esta no-política son visibles; las condiciones de vida son lamentables y claramente atentatorias a los derechos humanos de los inmigrantes, en especial de sus derechos económicos, sociales y culturales, a más de contradecir las normativas internacionales, que aunque el Estado de Chile no las haya ratificado, éticamente lo obliga ante la comunidad internacional. No hay que olvidar que decenas de miles de chilenos fueron acogidos dignamente en la mayoría de los países del mundo, a causa de persecución política o motivos económicos que forzaron su emigración.

5. La falta de política de Estado en la materia, hace que gran parte de los efectos sociales provocados por la inmigración ilegal o salvaje, deban ser asumidos por organismos de carácter humanitario, como es el caso de INCAMI y algunas ONG, lo que si bien es meritorio, forzosamente es limitado, y no es lo más adecuado bajo el punto de vista de la política social.

6. La inmigración de origen peruano y boliviano es un problema complejo para Chile, por razones de diversa índole que abarcan desde lo político a lo cultural. En el segundo aspecto, a vía de ejemplo, en el extremo Norte, a más de producirse entradas y salidas permanentes, tiende a producirse una identificación de etnia entre el chileno y sus vecinos, que no sienten marcadamente la diferencia de nacionalidades. Otro fenómeno cultural son las discriminaciones, y las desconfianzas mutuas entre ciudadanos de los países, así como de los inmigrantes hacia el Gobierno del país de empleo, todo ello de difícil tratamiento inmediato.

   A su vez, las características de la migración en los dos centros más importantes, Arica y Santiago, son sustancialmente diferentes, y debieran dar origen a políticas diferenciadas, lo que no ocurre en los hechos.

7. Las inmigraciones muchas veces tienen el propósito del comercio, la obtención de un empleo, juntar dinero por un tiempo limitado, e incluso de mera aventura en el caso de parte de los jóvenes, sin ánimo de radicación alguno, lo que dificulta asimismo una adecuada planificación.

8. Con todo, Chile es aún un país que no ha cerrado sus fronteras a la inmigración y demuestra cierta tolerancia frente a la misma. La legislación misma tiene una aplicación flexible, y deja abierta las puertas para soluciones de hecho, dependiendo de las circunstancias.

9. Si bien no hay actitudes graves de xenofobia, si existe claramente discriminación en contra de estos inmigrantes, especialmente en lo relacionado con el ejercicio de sus derechos económicos y sociales como es el acceso y condiciones de empleo, acceso a la vivienda y el derecho a la salud.

Recomendaciones

a) Promover una migración responsable e informada.

   Ello conlleva adoptar mecanismos de información en los países de origen, acerca de las reales condiciones de vida, obtención de visa y demás disposiciones legales vigentes, tanto por parte de las autoridades peruanos y bolivianas, como de los Consulados de Chile en esos países. (aplicación de los arts. 33 y 37 de la Convención)

b) Crear en los Consulados de Perú y Bolivia en Chile oficinas o departamentos especializados en la atención social y jurídica de los inmigrantes de sus respectivos países. Ello incluye el ordenamiento de la información, publicaciones hacia sus connacionales, y la intermediación efectiva hacia las autoridades chilenas, otorgando en su caso la protección diplomática.

c) Desarrollar una campaña de preparación de los policías chilenos (Policía de Investigaciones y Carabineros de Chile), acerca de la legislación vigente de extranjería y los derechos de los extranjeros

d) Establecer una política nacional o de Estado sobre las migraciones, que permita organizar y orientar los flujos de inmigrantes hacia Chile, y producir legislación coherente, en el marco del

MERCOSUR, y otros compromisos internacionales. A los inmigrantes permitiría contar con instrumentos legales y organismos que se aboquen a la resolución de sus problemas, asegurar la igualdad de oportunidades y de trato, y precaver las situaciones abusivas.

e) Ratificación al más breve plazo de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores migrantes, así como de los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Poner en práctica los convenios internacionales y regionales sobre Seguridad Social que se encuentren vigentes.

f) Campaña cultural hacia población chilena, tanto por las autoridades como por organizaciones de derechos humanos, tendiente a fomentar los mecanismos de solidaridad y ayuda al inmigrante

g) Celebrar nuevos Convenios bilaterales de previsión social y de salud. Ampliación del sistema de salud público chileno, de modo de permitir la atención a los llamados indigentes, sin exigencia del requisito de la cédula de identidad

h) Permitir el acceso al subsidio habitacional a trabajadores migrantes, con cumplimiento de determinadas condiciones.

i) Otorgar participación a las organizaciones de inmigrantes en la elaboración, implementación y evaluación de las políticas, programas y medidas que les afectan

j) Establecer Comisiones binacionales, con participación de los gobiemos y ONG, para vigilar el cumplimiento de la legislación nacional e internacional, y garantizar el pleno respeto de los derechos humanos.

k) Revisión de todos los mecanismos administrativos relacionados con los migrantes, de modo de facilitar la obtención de documentación (ej. Cédula de identidad), y el acceso a prestaciones relativas a sus condiciones de vida.

BIBLIOGRAFIA

LIBROS Y DOCUMENTOS

GRUPO MISIONERO SCALABRINIANO. PASTORAL JUVENIL MIGRATORIA. Parroquia Italiana para los Migrantes Nuestra Señora de Pompeya: "Informe de la Misión realizada con migrantes peruanos en Santiago de Chile". Santiago, Enero de 1999.

MARTINEZ, Jorge "Situación y tendencias de la migración internacional en Chile" CELADE, Santiago de Chile, 1997

ORGANIZACION INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES: "Aspectos jurídicos e institucionales de las migraciones en Chile"

ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS-SECRETARIADO EPISCOPAL DE AMERICA LATINA: Memoria de Encuentro Centroamericano de Movilidad Humana: "Migrante y Refugiado". San José de Costa Rica, julio de 1998.

ONU, CEPAL, CELADE: "Situación y tendencias de la migración internacional en Chile". Santiago, 1997

COMUNIDAD CRISTIANA DE PERUANOS RESIDENTES EN SANTIAGO "AMIGOS DE LA VIDA". Foro "El refugio político peruano en Chile". Santiago, mayo de 1994. En esta publicación se incluyen los siguientes artículos: Quezada, Hernán: "El refugio en Chile: conceptos e instrumentos legales vigentes"; Burneo, José: "El refugio peruano: causas y situación"; Campos, Humberto: "La problemática de los refugiados peruanos en Chile".

KLEIN-HESSLING, Irmhild: "Informe para la Comisión Chilena de Derechos Humanos sobre Derecho de Asilo y Refugio en Chile". Comisión Chilena de Derechos Humanos, Santiago, Marzo de 1997.

ARTICULOS, REVISTAS Y FOLLETOS

"Migrantes". Publicación periódica del Instituto Católico Chileno de Migración. Santiago de Chile

"Perú en Evidencia". Boletín Informativo. Comunidad Cristiana Peruana Santa Rosa de Lima. Santiago

"Protegiendo a los refugiados: preguntas y respuestas". Publicación de ACNUR. Ginebra, febrero 1996

"Los derechos de los trabajadores migrantes" Boletín Informativo N° 24. ONU, 1996

"Algunas ideas y propuestas para una reflexión sobre las migraciones regionales y una política migratoria para Chile", de Pedro Hernández González, consejero de INCAMI. INCAMI, Octubre 1998.

"Mercado Común del Sur y sus implicancias sobre la movilidad humana". INCAMI-Chile. s.d.

"Atributos y estereotipos acerca de los chilenos. Un análisis de las opiniones de tres grupos de inmigrantes: coreanos, peruanos y alemanes", de Orlando Mella y Astrid Stoehrel. Artículo preparado por el proyecto "Migración en Chile. Un estudio de modelos de inserción, identidades y relaciones interétnicas", financiado por Fondecyt, n°1970169

"Nuevos desplazamientos, nuevas caras. Peruanos en Chile". Separata del Boletín n°12. CODEPU, julio-agosto 1997

INFORME SOBRE LA SITUACION DE LOS DERECHOS ECONOMICOS, SOCIALES Y CULTURALES DE LOS MIGRANTES PERUANOS EN ARGENTINA, BOLIVIA Y CHILE

Centro de Asesoría Laboral del Perú
CEDAL

PERU

INTRODUCCION

Si bien las migraciones han sido un fenómeno económico, social, cultural y político presente en toda la historia de la humanidad, ha sido durante los últimos años que han pasado a convertirse en un problema que concentra la atención tanto de gobiernos en los países expulsores y de acogida de los inmigrantes, cuanto de académicos y de las propias poblaciones de los países receptores; fundamentalmente debido a las consecuencias socioeconómicas que generan.

En un mundo cada vez más globalizado, en el que las tendencias que marcan la época se expresan en la creciente y libre circulación de capitales y mercancías; en la internacionalización de la comunicaciones y de la cultura; en la pérdida de significación de la noción clásica de los Estados-Nación; en la formación de grandes bloques económicos multinacionales y en la creación de organismos y competencias jurídicas supranacionales; resulta contradictorio y paradójico a la vez que no sea posible aún hablar de una libre circulación de la personas. Y por paradójico que parezca, lo real es que el concepto neoliberal de libre mercado en un mundo cada vez más interdependiente, todavía no logra aplicarse a la libertad de circulación de la fuerza de trabajo.

El enfoque teórico de la corriente "individualista" en el estudio de las migraciones sugiere que éstas constituyen un factor de equilibrio de un mercado mundial de mano de obra que se regiría exclusivamente por la oferta y la demanda. Pero si así fuera, es decir si el único condicionante en la conducta de los individuos que deciden abandonar su país de origen para buscar trabajo en otro fuera un análisis de costo-beneficio - a mediano y largo plazo - realizado por migrantes potenciales, que además tenderían a proyectarlo a su descendencia para librarla de las privaciones vividas en su país de origen, ¿por qué el libre mercado en el mundo globalizado, se resiste a acoger - a veces con violencia - el enorme flujo de trabajadores que buscan trasponer fronteras todos los días en busca de oportunidades?

Desde la perspectiva del libre mercado, no deberían existir impedimentos que restrinjan la libre circulación de personas con fines laborales, porque éstas paulatinamente tenderían a establecer naturales equilibrios entre la oferta y la demanda de trabajo. De igual forma, y bajo esta misma consideración, la estandarización de salarios según franjas de productividad en todo el mundo, permitiría que esta variable paulatinamente dejara de ser un motivo de atracción para las migraciones, independiente de la presencia de factores discriminatorios, tales como la nacionalidad, raza, religión, sexo u otros. Pero las cosas no siempre son así y eso nos lleva a recordar que muchas veces teoría y realidad difieren, sobre todo cuando la primera es gobernada por la ideología, de modo que necesitamos recurrir a otros enfoques alternativos que den mejor cuenta de la realidad.

Desde el punto de vista histórico estructural, por ejemplo, los sistemas migratorios son caracterizados como conjuntos dinámicos, integrados por dos o más puntos de referencia, compuestos por países, comarcas o regiones, que se vinculan por flujos humanos, y en los que la unidad de análisis ya no son los individuos, sino el sistema mismo y sus elementos.

La principal ventaja de un análisis de este tipo, según Boyd(1), es que destaca la interdependencia entre ambos polos, obligando a analizar las dinámicas existentes en los dos ámbitos y dando lugar a enfoques más explicativos y complejos, menos simplistas y unidireccionales que los empleados habitualmente bajo la perspectiva individualista.

Ofrece además, herramientas de interpretación que no conciben la migración desde una perspectiva estática (como el simple desplazamiento desde un punto geográfico a otro), sino como un conjunto de flujos interrelacionados cuyo estudio requiere el análisis de todos los vínculos existentes entre ambos polos, ya sean económicos, sociales, culturales o políticos, de modo que los flujos migratorios puedan ser situados en este contexto.

(1) Boyd, M. "Family and Personal Networks in International Migration: Recent Developments and New Agendas", en International Migration Review, vol 23 num 3, 1989.

Desde la perspectiva histórico estructural también, los movimientos migratorios sólo pueden ser comprendidos en el contexto de un análisis histórico que refleje las principales transformaciones de una sociedad concreta, lo que descarta la existencia apriorística de "leyes universales" justificativas de los procesos migratorios. Así, cada período histórico daría lugar a condiciones estructurales específicas que condicionarían, a su vez, los fenómenos migratorios cuya interpretación, por ende, requería de instrumentos conceptuales más adecuados.

No obstante lo anterior, hay que señalar que además de las perspectivas de estudio individualista e histórico estructural, existen otras metodologías alternativas del estudio de las migraciones que plantean otros postulados teóricos, algunas veces diferenciados y otras concurrentes, entre los cuales cabe destacar las siguientes:

La teoría del mercado de trabajo segmentado(2), que destaca la existencia de factores estructurales en la demanda laboral, que generan la ruptura del mercado de trabajo en los grandes segmentos primario y secundario, y ubica a la gran mayoría de inmigrantes en el segmento precarizado.

La teoría marxista de la acumulación capitalista y el ejército industrial de reserva de mano de obra,(3) que establece una correlación entre los ciclos de auge capitalista y los flujos migratorios, así como enfatiza el papel estructural de una oferta excedente de mano de obra que opera como factor de garantía del nivel de los salarios y una disciplina laboral absolutamente convenientes a las necesidades de las empresas, y por ende igualmente funcional a un orden económico que - como el capitalista a escala mundial -se basa en la apropiación privada de la plusvalía generada por los trabajadores.

Una variante, la del enfoque del sistema mundial,(4) enfoca su unidad de análisis no tanto en los individuos, las clases o los Estados, sino en todo el planeta unificado globalmente por la lógica del capitalismo mundial. En este marco, los Estados-Nación y las migraciones internacionales constituirían un elemento interno del sistema.

Empero, no obstante que los enfoques y perspectivas de interpretación del fenómeno migratorio son muchas, y no necesariamente convergentes, todas ellas expresan la búsqueda de una metodología idónea de análisis que permita identificar los factores generadores de los flujos migratorios de modo que nos permitan conocer por qué, en condiciones similares, unos grupos emigran y otros no; o por qué algunas personas eligen un destino y no otro. Cuestiones que ponen de manifiesto la extrema complejidad y multidimensionalidad de este fenómeno.

La mayor parte de estos enfoques coinciden en afirmar que los flujos migratorios continuarán en el futuro, a pesar del endurecimiento de los controles fronterizos y de las cada vez más restrictivas políticas migratorias de los Estados, en tanto exista un Norte próspero y un Sur pobre; mientras hayan países Desarrollados y Subdesarrollados; y mientras se mantengan - o peor aún, ahonden - dentro de una misma nación inequitativas estructuras de distribución de la riqueza.

Esta situación se agudizará en cada ocasión en que se repitan los procesos de recesión económica, con efectos devastadores sobre el empleo.

Según la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares aprobada por las Naciones Unidas, son pocas las esperanzas de acabar con el tráfico clandestino de mano de obra extranjera, si no se atacan las causas subyacentes de la migración de trabajadores, como son, el subdesarrollo crónico y el subempleo crónico.(5)

La mejor forma de evitar las migraciones no será entonces el establecimiento de mayores controles ni la adopción de políticas represivas, sino - por el contrario

(2) Piore, M. "Birds of Passage: Migrant Labour and Industrial Societies" Cambridge University Press, 1979.
(3) Castles S. y Kosaks G. "Los Trabajadores Inmigrantes y las Estructuras de Clases en la Europa Occidental", Fondo de Cultura Económica, México, 1984.
(4) Wallerstein I. "Universalismo, Racismo y Sexismo, tensiones ideológicas del Capitalismo".
(5) Los Derechos de los Trabajadores Migratorios, Folleto informativo N. 24. Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas del 18 de diciembre 1990, resolución 45/158.

- la búsqueda de solución a los problemas de fondo que originan los grandes flujos migratorios. Estrategia cuyo principal objetivo debe ser la lucha contra la pobreza.

El Perú, como todos sabemos, fue durante muchos años un país receptor de migrantes. Fenómeno que se inició hace cinco siglos, al plasmarse la conquista y sojuzgación del Imperio Incaico por los españoles. Los primeros migrantes al Perú serían entonces los españoles que llegaron por las costas de Tumbes en 1532, encabezados por Francisco Pizarro.

Durante el período colonial, además de la llegada de españoles, fueron traídos en calidad de esclavos, una ingente cantidad de población negra oriunda fundamentalmente del noreste de Africa.

Después de la independencia de España consumada a mediados del siglo XIX, a la migración ibérica se sumó otra de origen también europeo, fundamentalmente constituida por franceses e italianos. Muchos de los cuales venidos por propia iniciativa, pero muchos otros, también, atraídos por políticas de promoción de inmigrantes favorecidas por los gobiernos de entonces, a quienes se ofreció múltiples facilidades legales y económicas, incluyendo la concesión de tierras del Estado para el trabajo en la agricultura, ganadería y minería(6).

Oleadas sucesivas de inmigrantes europeos durante la segunda mitad del siglo XIX e inicios del XX, que también llegaron al Perú como consecuencia de dos guerras mundiales que convertirían al Viejo Continente en intenso expulsor de mano de obra.

Hay que agregar a ello que, a mediados del siglo XIX, se inició también una fuerte migración de población china; y, hacia fines del mismo siglo, de japoneses. En ambos casos, para cumplir labores en la agricultura de la costa.

Hasta la década del 50 del siglo XX, Perú fue considerado un país receptor de inmigrantes, aunque en ningún caso, la población extranjera hubiera excedido más del tres por ciento del total de la población(7).

(6) Teófilo Altamirano, en Migraciones El Fenómeno del Siglo, PUCP.
(7) Ibidem.

La primera oleada de migrantes peruanos, por el contrario, ocurrió entre 1910 y 1950, con destino hacia los Estados Unidos de Norteamérica y Europa. Empero, siempre fue mayor la cantidad de extranjeros que llegaban para radicarse en el país que los peruanos que inmigraban al exterior.

Fue a partir de esos años, sin embargo, que el Perú comenzaría a ser un país nítidamente emisor. La migración posterior, producida en sucesivas olas, continuaría teniendo como destino privilegiado a los Estados Unidos (fundamentalmente por razones laborales), aunque Europa y particularmente Francia, serían los destinos preferidos de las elites económicas, así como de los intelectuales y artistas.

Aunque durante esos años los inmigrantes peruanos regresaban en proporciones significativas, esa situación iría cambiando paulatinamente.

Entre 1970 y 1980 Venezuela pasaría a incluirse entre los destinos preferidos, debido esencialmente al boom petrolero y las ventajas económicas que ofrecía a una mano de obra calificada con crecientes dificultades para insertarse en el mercado local.

La crisis económica y la violencia política serían, entre 1980 y 1992, los mayores propulsores de la inmigración y, a los destinos habituales, se sumarían luego Australia, Canadá, Italia, España y Japón.

La quinta diáspora, ocurrida desde 1992, debido fundamentalmente al desempleo y la pobreza, haría que se agreguen como destinos preferidos de la inmigración peruana Argentina, Bolivia y Chile, debido fundamentalmente a la cercanía geográfica, la facilidad del mismo idioma y los menores costos del transporte y las comunicaciones ofrecidas por esos países vecinos.

La violencia política desatada en el Perú a partir de 1980, que generó más de 30 mil muertos y el desplazamiento interno de alrededor de 600 mil personas, según cálculos del estatal Programa de Apoyo al Repoblamiento (PAR), fue un factor concomitante que impulsaría esta inmigración.

El desempleo y los bajos niveles salariales que han caracterizado la situación del país durante las últimas dos décadas, agudizadas durante los cíclicos procesos de recesión económica, actuaron también como otro factor dinámico del creciente fenómeno de la inmigración peruana.

A los factores acotados se puede agregar, asimismo, la pobreza crónica en que viven 12 millones de peruanos. Cifra que se ha mantenido invariable durante los últimos cinco años, según estudios del Banco Mundial, revelados por su representante en el Perú, Pierre Werbrouck.(8).

Cuando se presentan situaciones de crisis como las ya anotadas, motivadas por factores políticos y económicos como los descritos, los potenciales inmigrantes suelen sobrevalorar los supuestos o reales aspectos positivos de los posibles países de destino, y a subvalorar - por el contrario - los de su propio país. De esta forma, la inmigración pasa a convertirse paulatinamente en la única solución aparente a sus angustias de subsistencia, tanto personal como familiar. Y, con ello, se inicia, frecuentemente, el fenómeno de la partida hacia un destino incierto, bajo el cobijo de alentadores sueños en pos de un destino promisorio, que muy a menudo se convierte en terrible pesadilla.

Para aportar a la superación de esta situación, cuatro instituciones sudamericanas que trabajamos por la defensa y promoción de los derechos fundamentales de la persona en el campo económico, social y cultural, nos hemos unidos para producir un informe regional que favorezca los procesos de toma de conciencia acerca del fenómeno de la migración laboral en la región y sus consecuencias para el goce de tales derechos fundamentales.

Las páginas que siguen constituyen una aproximación al problema desde el Perú, y fueron por Jenny Blanco, Vidal Silva y Enrique Fernández-Maldonado durante el segundo semestre de 1999.

La tragedia de carecer de futuro en su propia casa

- Los migrantes peruanos constituyen una población vulnerable en el ejercicio de sus derechos, debido a la discriminación de la que son víctimas, por parte de los Estados y de algunos grupos sociales, tanto en el país de origen, como de los países de destino.

- Durante las dos últimas décadas, debido a su situación de pobreza, falta de oportunidades de empleo y violencia política, casi dos millones de peruanos han sido impulsados a emigrar hacia países de economías más prósperas o donde perciben que pueden tener mejores oportunidades personales para ellos y sus familias.

- A los países de destino tradicionales de la inmigración peruana, tales como Estados Unidos o diversas naciones europeas, se han sumado en los últimos años países de nuestra propia región, tales como Argentina, Bolivia y Chile, fundamentalmente debido a una cercanía territorial que permite un fácil acceso y menores costos de transporte y comunicaciones a los inmigrantes; así como la existencia de requisitos y controles que - no obstante su dureza - son relativamente más fáciles de franquear en sus fronteras que en las de Norteamérica y Europa.

- Debido a su condición de residentes irregulares en Argentina, Bolivia y Chile, muchos inmigrantes peruanos se encuentran inmersos en una situación desventajosa frente a los ciudadanos de estos países, lo que favorece la violación de sus derechos sociales y laborales.

- La situación de ilegalidad en que se encuentran permite su contratación clandestina y, por ende, su explotación laboral ya que se ven obligados a asumir trabajos, muchas veces riesgosos o penosos, con menores sueldos que los nativos y sin reconocimientos de los beneficios que las leyes laborales del país de acogida establecen (seguro de salud, vacaciones, etc.).

- Al ser catalogados como mano de obra barata, muchos inmigrantes peruanos son considerados laboralmente como una competencia desleal frente al trabajador local en el país de destino, lo que suscita contra ellos acciones y expresiones xenófobas, pese a que generalmente desempeñan los mismos trabajos que los nacionales de estos países desdeñan.

- Debido a sus características raciales, los peruanos son discriminados y señalados como presuntos delincuentes, (nunca víctimas de esos actos), motivo con el que se justifica muchas veces su expulsión de los países destino de su inmigración.

- Las peruanas en condición de migrantes ilegales, constituyen un contingente mayor que el de los varones, y son en muchos casos madres solteras y único sostén de sus hijos.

- Debido a su condición de hijos de migrantes ilegales que carecen de recursos, durante sus primeros años de vida, muchos niños peruanos en el exterior no reciben atención sanitaria educación adecuada; y, más bien, están expuestos a influencias negativas que entorpecen su posterior desarrollo intelectual, físico y moral.

- Muchos de los niños peruanos que residen con sus padres inmigrantes ilegales, presentan signos de desnutrición, debido a las precarias economías de estos y el abandono familiar y social en que muchas veces se encuentran.

- Debido a la precaria situación económica y legal de sus progenitores, estos niños sufren el estrés que ellos les transmiten, lo que sumado a su proceso de aculturación, atenta contra su autoestima y perjudica gravemente el desarrollo de su personalidad.

(8) Declaraciones de Pierre Werbrouck durante el II Foro Regional "Diálogo Sobre Experiencias y Retos en la Lucha Contra la Pobreza". La República, 16 setiembre 1999.

I. ¿Por qué este estudio?

La finalidad de este estudio es realizar un diagnóstico inicial sobre el respeto o violación de los derechos humanos fundamentales de quienes migraron de nuestro país hacia nuestros vecinos del sur, y detectar otras formas de discriminación de la que pueden ser objeto los peruanos por su condición de migrantes ilegales en Argentina, Bolivia y Chile. Con este objeto en las siguientes páginas se analizarán y evaluarán los siguientes aspectos:

- Conocer si en Argentina, Bolivia y Chile se cumplen respecto de esta población los derechos establecidos en el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC); así como en la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares.

- Analizar la política migratoria del Perú como país emisor y la de los países receptores, desde una perspectiva de respeto a los derechos fundamentales de los trabajadores migrantes.

- Establecer la situación de los migrantes peruanos en su condición de minoría étnica en los países de acogida, enfrentando el fenómeno de su propio desarraigo, su integración a una nueva cultura y los problemas que enfrentan sus hijos en torno a su derecho humano a la educación en igualdad de condiciones que los niños de los países de destino.

- Determinar las características y expectativas de los peruanos que migran hacia Argentina, Bolivia y Chile.

- Identificar la imagen que tienen los nacionales de Argentina, Bolivia y Chile acerca de los migrantes peruanos que radican en sus países.

- Describir la situación en que viven los migrantes peruanos y la repercusión que genera en su familia, la situación de ilegalidad en que se encuentran.

Nuestro interés en torno a estos aspectos parte de la denuncia pública que, muchas veces en forma de tragedia, ha sindicado a un gran número de peruanos que migraron a Argentina, Bolivia y Chile en busca de trabajo o para mejorar sus condiciones de vida, como víctimas de tratos discriminatorios que violan sus derechos fundamentales.

Informes periodísticos consultados, lamentablemente, dan cuenta con no poca frecuencia que en los países mencionados se violan habitualmente los instrumentos jurídicos internacionales referidos a los derechos de los trabajadores migrantes. Asimismo, que los migrantes y sus familias son frecuentemente vinculados en actos delictivos y padecen hostilidades de parte de la comunidad donde viven y/o trabajan.

Alrededor de 120,000 peruanos trabajan en forma clandestina en Argentina, Bolivia y Chile en actividades que son rechazadas por los nacionales de los países receptores. Sin embargo, muchos de los sectores desempleados en estos países, responsabilizan a los inmigrantes peruanos y bolivianos por la falta de empleo, lo que se traduce con frecuencia en actitudes xenófobas entre algunos sectores de esta población.

La condición de ilegalidad en que se encuentra un significativo número de peruanos, facilita la violación de sus derechos laborales y sociales. Situación que estos se niegan a denunciar por temor a ser expulsados del país objeto de su migración. El mismo motivo por el que estos mismos trabajadores migrantes, en muchos casos, se vieron obligados a aceptar condiciones de trabajo que pueden ser consideradas como indignas.

Es precisamente el desconocimiento de esa realidad, lo que impulsa la migración espontánea hacia los países antes señalados. Además, hay que agregar que usualmente los migrantes peruanos carecen de suficiente información sobre los requisitos y calificación laboral que demanda el país de acogida para su contratación, situación de la que se aprovechan personas o empresas inescrupulosas interesadas en bajar sus costos de producción mediante, precisamente, la contratación de inmigrantes de Bolivia y Perú.

La discriminación laboral y social que sufren la gran mayoría de trabajadores migratorios se debe, principalmente, a su ilegalidad y al desconocimiento de los derechos humanos y libertades fundamentales que garantizan tratados internacionales y las propias leyes nacionales de los países de destino.

Los peruanos establecidos en Argentina, Bolivia y Chile, también son sujetos de expulsiones arbitrarias, individuales o colectivas, debido a que se les señala como causantes de males sociales, económicos y políticos, no obstante atribuibles a la recesión económica que atraviesa la región.

II. Globalización y desplazamiento poblacional: Una aproximación genérica

La globalización, entendida en sus más variadas y disímiles dimensiones, es y será durante los próximos tiempos el más importante fenómeno que le haya tocado vivir a la humanidad. Las repercusiones producto de ello han abarcado ámbitos políticos, económicos, sociales y culturales que han transformado, sustancialmente, las dinámicas, modos y estilos de vida propios de todo conglomerado humano. La historia está plagada de hechos y acontecimientos que han surgido en este devenir; y hoy en día la evolución de los Estados y las naciones que las conforman no pueden estar al margen de este proceso, el cual ha expandido sus beneficios y contradicciones en una secuela interminable que trasciende el objeto de este trabajo.

Las consecuencias de la globalización pueden ser analizadas desde distintas perspectivas. Por la trascendencia que han tenido para la vida cotidiana del hombre, el estudio de la globalización tiende a focalizarze en el ángulo económico, político y en muchos casos - propensos a una mayor atención y profundización - en el ámbito cultural y social.

El incremento del comercio mundial, primero sobre la base del mercantilismo y posteriormente bajo la égida del capitalismo, ha llevado a uniformar y universalizar el contacto entre las fuerzas productivas y económicas en un solo y fortalecido mercado universal. El avance científico-tecnológico y el consecuente desarrollo de la industria han significado una transformación radical de las sociedades, que en el lapso de los dos últimos siglos, pasaron a convertirse de economías tradicionales - con sus primitivas formas de subsistencia - a lo que hoy todos conocemos como economías modernas o capitalistas.

La desigual correlación de fuerzas entre los países desarrollados, en comparación con sus pares del Sur o periféricos, devino en una extrema concentración de los recursos y medios de producción, con dos consecuencias inmediatas, claramente visibles y de fácil deducción: la concentración indiscriminada de la riqueza por una parte reducida de naciones, y el abandono y la pauperización de la gran mayoría de Estados, concentrados, principalmente, en Asia, Africa y América Latina.

Hoy por hoy el intercambio comercial internacional, inicialmente realizado a nivel de países, ha dejado lugar, gracias a los beneficios que trae la globalización de las economías, a empresas transnacionales, que han monopolizado las fuerzas productivas, los capitales, los bienes y servicios. La Inversión Extranjera Directa (IDE) de los países desarrollados hacia los menos industrializados, ascendía en 1994, a ochenta billones de dólares: es decir, un tercio y dos quintos de las entradas globales por este concepto. Sin embargo, los beneficios de esta inversión se distribuyeron desigualmente: tan sólo diez de los países receptores concentran el 80% de las IDE del mundo en desarrollo.

Por otro lado, la primacía de las nuevas potencias políticas y económicas que subordinan al resto de países subdesarrollados se ha expandido mediante otras formas y matices, repercutiendo en las dinámicas internas de estos últimos. Una vez más, el auge de la tecnología y el desarrollo avasallante de los medios de comunicación han prolongado la hegemonía de los países centristas hacia los lares más endebles del mundo, esta vez en el campo cultural. El monopolio de la información - que ha ido de la mano con la expansión mercantil de mercancías y productos - ha significado la imposición de modelos culturales fácilmente asimilables por las sociedades receptoras, recreando nuevas necesidades e influenciando en los modos de vida de las culturas nativas, casi siempre en desmedro de las identidades locales.

La globalización puede encararse, también, desde el ángulo de lo social y de los efectos que ha traído para cada una de las sociedades que se ven inmersas en este fenómeno. Tanto desde una perspectiva interna o regional - dentro de los países mismos o en determinados espacios geográficos - o vista en un nivel macro o internacional. Las secuelas de la globalización en la estratificación social y la distribución de la riqueza y del poder han sido determinantes por el grado de importancia que han tenido. Las desigualdades sociales son una, sino la principal contradicción de todo este proceso de transformaciones que, a pesar de la retórica optimista que usualmente la acompaña, no ha logrado, hasta el momento, revertir tal situación.

Es a partir de este marco introductorio que queremos definir uno de los más importantes fenómenos que se derivan de la expansión totalizante de la globalización, entendida como el conjunto de acontecimientos históricos-sociales que suscitaron las transformaciones y cambios durante la última centuria. Las migraciones son tal vez, la consecuencia más dramática (por decirlo de alguna manera) y de menor profundización, que han surgido producto de la universalización de las ideologías y economías, imperantes hoy en día. Este acontecimiento de larga data y compleja descripción se ha extendido en casi la totalidad de naciones existentes en la actualidad, siempre bajo particularidades específicas de la historia propia de cada población, pero nunca ajena al alcance ineludible del proceso de globalización.

A continuación se pretende sugerir una visión panorámica de las corrientes migratorias que han trascendido por su importancia para la humanidad; el marco teórico desde el cual son susceptibles de analizarse las repercusiones que estas tienen en nuestra vida cotidiana, así como las secuelas que dejan para el futuro de las naciones que se ven involucradas en estos procesos desplazatorios. Todo este análisis estará enmarcado por el caso peruano, detallando cuales fueron y son las distintas razones y consecuencias que conlleva la realización de los flujos migratorios, interna y externamente.

1. Las migraciones en el marco internacional

El ingreso de inmigrantes al continente europeo, principalmente a los países del Oeste, durante la última década, se ha convertido en el fenómeno cultural y demográfico más importante en lo que va de su historia. La llegada de ciudadanos provenientes de Africa,

América Latina, del Asia pobre - y recientemente, del ex -bloque socialista europeo - ha connotado una variación tangible en lo que respecta al flujo de llegada y salida de individuos en el territorio del viejo continente. Y es que de ser una región fundamentalmente emigracionista, Europa pasó a convertirse en centro de atracción para los grandes flujos migratorios actuales, compartiendo esta condición con los Estados Unidos, y en últimos años, con mayor frecuencia, en algunos países del sudeste asiático, como Japón y Taiwan.

Las razones por las cuales se pueden explicar las migraciones son múltiples. Reducirlas a un análisis desde una perspectiva económica - el deterioro de las condiciones de vida de poblaciones cuyo crecimiento demográfico no va de la mano con el aumento de sus recursos tangibles - es sesgar la visión que se le debe dar al fenómeno. Sin embargo, la importancia de ésta como variable causal no puede despreciarse, debido a la gran carga condicional que acompaña a otros factores de igual cuantía. Sobre todo, por el hecho de ser uno de los principales motivos que paralelamente propician el desarrollo político y cultural - aunque en muchos casos, esté último factor sea usualmente desestimado - de las principales potencias y países en desarrollo.

El primer gran flujo migratorio en la historia universal - por las transformaciones sociales, demográficas, culturales y políticas, y no tanto por la cantidad de viajantes que lo acompañó - fue la llegada de inmigrantes europeos a la América indígena en el siglo XVI. Antiguamente, las invasiones bárbaras provenientes de la Europa Oriental y del Asia Central hacia Occidente (siglos III al VII DC) habían producido ciertas transformaciones - más culturales que políticas - en la reducida población europea original. Sin embargo, en comparación con las consecuencias que tuvo la diáspora colonizadora hacia el nuevo continente, el desequilibrio social originado por el impacto de estas últimas fue menor.

Es importante seguir esta secuencia para poder entender la dinámica que han tenido los grandes flujos migratorios, sobre todo por los cambios que ha suscitado en la evolución comparada entre países y continentes. La creciente desigualdad social y económica de la gran parte de naciones del mundo y el vertiginoso desarrollo económico y social - posterior a la segunda confrontación mundial - de los Estados europeos, ha determinado una transformación demográfica y política en el mundo, acentuada en las grandes potencias, convertidas en foco receptor de los contingentes inmigrantes.

Las principales consecuencias que se han generado a partir de este fenómeno se irán relatando conforme avance el informe. Por lo pronto, es preciso adelantar algunas consideraciones introductoras que nos brinden una perspectiva general de lo que significó, para Europa, la llegada abrupta de ciudadanos de casi todo el mundo. Por ejemplo, para mencionar sólo el caso de Francia e Inglaterra, durante la última década la población inmigrante se ha incrementado en 11% y 8%, respectivamente. Las solicitudes de asilo para la adquisición de residencia, en el lapso de siete años (desde 1983 a 1990), se incrementó de 70 mil a 442 mil, es decir, en cerca del 530%. En la actualidad Europa cuenta con 20 millones de inmigrantes, un 5% de su población total; y se espera que, de seguir la intensidad y los volúmenes de llegada, durante la última tercera parte del presente siglo ésta bordeará el 8%.

En el caso peruano, las migraciones - tanto internas como externas - también han significado un fenómeno de gran relevancia. Nuestro país no ha podido mantenerse al margen de las grandes corrientes migratorias mundiales, y hoy por hoy, se ha convertido en uno de los principales exportadores de emigrantes a nivel mundial. El amplio contingente de emigrantes nacionales durante los últimos veinte años - algo más de un millón de personas - le otorga una nueva categoría a nuestro país, que ha dejado de ser una nación netamente de inmigrantes para convertirse en un país, fundamentalmente, de emigrantes. Para tener una idea inicial de lo que ha significado el flujo migratorio en nuestra historia actual, podemos adelantar que el volumen de emigrantes peruanos supera largamente la cantidad de inmigrantes llegados desde hace 500 años.

El estudio de las corrientes migratorias ha estado sujeto a múltiples y diversos marcos interpretativos, sujetos cada uno de ellos a lecturas matizadas por visiones ideológicas e intereses políticos y económicos. En la actualidad, diversos países - convertidos en importantes receptores de inmigrantes o "refugiados" económicos, políticos y sociales - vienen aplicando políticas restrictivas al ingreso de extranjeros dentro de su territorio, convirtiéndolos en chivos expiatorios para justificar falencias propias de sus malos manejos económicos y sociales internos. Sin embargo, la diferencia entre el discurso público y la práctica cotidiana dista mucho de tener coincidencias; es más, las contradicciones resaltan a la vista al tener en cuenta la importancia que conlleva la confluencia masiva de extranjeros para sus economías locales y el progreso de la industria nativa.

2. Un acercamiento a las causas y consecuencias de los desplazamientos migratorios

Una de las principales teorías que explican las migraciones internacionales ha sido plasmada bajo los preceptos de la teoría desarrollista y de la modernización, estructurada, básicamente, por las potencias mundiales a partir de la década del 50. Esta teoría prescribe que la difusión y expansión de las innovaciones provenientes del centro desarrollado con relación a la periferia subdesarrollada, han sido los factores que han motivado y generado las corrientes migratorias de los países pobres hacia los Estados "ricos". Tomando en cuenta este concepto, la teoría migracionista puede ser analizada a partir de la separación de factores entendidos como variables de expulsión y de atracción. Aunque este marco deja muchos puntos en cuestión, para facilitarnos el estudio del fenómeno en sí, nos limitaremos por el momento a remitirnos, principalmente, a estas herramientas de trabajo.

Vistos desde una perspectiva económica, los desplazamientos poblacionales han significado un considerable factor de desarrollo para países receptores que se han beneficiado con el aporte laboral de los inmigrantes - en el caso de algunos Estados, como veremos más adelante, por su calidad de "expulsores" -, y para otros, la migración, como fenómeno económico y social, ha significado limitaciones y repercusiones negativas en su proceso de desarrollo.

Principalmente, desde este plano de análisis, la inmigración internacional significa mano de obra barata que se complementa idóneamente con la lógica capitalista de mercado. En su pretensión de abaratar los costos de producción - teniendo en cuenta el valioso aporte del capital humano como medio de producción, conjuntamente con la libre circulación de capitales financieros y al avance tecnológico de la industria - las grandes empresas transnacionales, al amparo de las políticas económicas dominantes, han sabido sacar provecho de la demanda imperante de puestos de trabajo.

No se puede desconocer la importancia que tuvo para el desarrollo de Gran Bretaña, de Estados Unidos, ó Canadá - hoy potencias mundiales - el ingreso de amplios contingentes humanos, que fortalecieron y propiciaron la revolución industrial durante los siglos XIX y XX, gracias a las políticas de fronteras abiertas a la inmigración laboral. El comportamiento liberal de los gobernantes de esos países entonces entra en franca contradicción con la rigidez de sus controles antimigratorios de la actualidad; más aún, hoy en día, cuando la plusvalía económica se logra gracias a los bajos costos de producción derivados de la contratación de trabajadores inmigrantes, a los cuales se les emplea obviando el cumplimiento de las normas sobre salarios mínimos, de seguridad social y, en general, el sistemático desconocimiento de sus derechos humanos más elementales.

Según cifras manejadas por las Naciones Unidas, se estima que en la actualidad, el número de personas que laboran fuera de su país de origen bordea los 25 y 30 millones. De este volumen, entre 10 y 20 estarían en condición de indocumentados. Las consecuencias que acarrea su situación de ilegalidad son verdaderamente dramáticas. Al no estar inscritos regularmente en los respectivos consulados y registrados por las oficinas de migraciones de los países receptores, las condiciones de trabajo en la que se encuentran estos trabajadores son - por lo general y en la mayoría de los casos - por decir lo menos, infrahumana.

El impacto social que conlleva esta difícil situación se refleja en las indignas condiciones de vida que lleva no sólo el contingente trabajador, sino que se expande al resto de su familia con quienes migra conjuntamente. Según cálculos aproximados de la Organización Internacional de Trabajo (OIT) el número de migrantes con sus respectivas familias que laboran fuera de su región, vale decir, en otro continente, asciende a 97 millones de personas.

Es plausible citar, para un mejor entendimiento de los efectos socio-económicos que se generan a partir de

las políticas restrictivas de los Estados en la vida de los trabajadores inmigrantes, el caso del sudeste asiático. Debido a la crisis financiera originada en ese continente a inicios del año 97, el gobierno de Malasia decretó la expulsión de un millón de trabajadores inmigrantes, a los cuales deportó arbitrariamente a sus distintas fronteras. De esta manera se esperaba hacer frente a la creciente pérdida de empleos que se generó a partir del quiebre de su industria nacional. Esta situación se expandió a otros países asiáticos como Tailandia y Corea del Sur, y amenaza con convertirse en una salida automática en todo el continente, que, sumido en una crisis insuperable, corre el riesgo de expulsar a 3 millones de inmigrantes de esta región los próximos años.

Un caso de similar importancia es el de México. Los cerca de 8 millones de mexicanos que laboran en los Estados Unidos - el 25% de su fuerza laboral activa - vienen siendo víctimas de la política de endurecimiento que ha puesto en marcha el gobierno del presidente Clinton. Esta se ejecuta vía mecanismos no tan directos en su aplicación, pero sí determinantes en los efectos que ocasionan. El 2 de junio último por ejemplo se aprobó una ley en el Estado de California que prohibe el uso de cualquier otro idioma que no sea el inglés, limitando así abruptamente el acceso de la mayoría latina, residente en esa región, al mercado laboral.

A pesar de las contradicciones que surgen de las políticas antimigratorias de los países de mayor receptividad, con relación a la lógica mercantilista de sus empresas transnacionales - que priorizan el beneficio de la mano de obra barata por encima de la nacionalidad de donde provenga -, muchos Estados siguen promoviendo la salida de sus ciudadanos al exterior. La mayoría de estos son pequeñas naciones que han visto en la exportación de mano de obra su principal fuente de ingresos, como es el caso de El Salvador. Otro es el caso de Yemen, que en el año 1980, logró el 78% de su producto bruto nacional gracias a los ingresos de divisas desde el exterior, producto del envío de dinero por parte de los emigrantes nacionales que radicaban en el extranjero.

La oferta de empleo de los países desarrollados se complementó firmemente, como factor de atracción, con la política de expansión que se dio como efecto del intenso y progresivo desarrollo que, luego de la Segunda Guerra Mundial, tuvieron las naciones europeas y Norteamérica. La injerencia de estas potencias abarcó no sólo ámbitos políticos y económicos, sino que tuvo una especial preponderancia en el aspecto cultural y demográfico. Esto se explica a partir de la fuerte dependencia cultural que existe en los países periféricos con relación a las naciones hegemónicas, específicamente con relación a los Estados Unidos, que supo sacar provecho proceso de globalización para difundir las ideologías que hoy imperan en el contexto mundial.

El impacto de una paulatina univerzalización de la cultura - que cada vez encuentra menos resistencias - radica en la importancia que tienen las sociedades de consumo tercermundistas para la industria de los países desarrollados. La influencia en la vida cotidiana de los modelos culturales impuestos desde afuera y la homogenización de la información, gracias a la difusión extensiva de los medios de comunicación, han logrado, en muy poco tiempo, que las grandes masas en los países desarrollados vean en ella un factor de atracción sumamente fuerte; al punto de considerar entre sus expectativas a futuro, la migración como una alternativa, ya sea porque esta le brinda "más posibilidades de trabajo", de "surgir", o simplemente, porque "vivir en el extranjero es mejor".

Este condicionante cultural se ve fortalecido, de manera indirecta, por la influencia que se genera por la presencia familiar y la estrechez de los lazos de parentesco, cada vez más constantes, entre los nativos y el exterior. El ingreso de divisas que nace de las remesas que se originan en el extranjero, el asentamiento formal y regular de los inmigrantes en los países de llegada y la difusión de los valores e innovaciones extranjeras, han logrado consolidar una noción mitificada de la experiencia migracional. Esta razón, a diferencia de los factores de expulsión como son la casi inexistencia de oportunidades y las carencias económicas, constituye una variable de atracción de gran relevancia para entender los flujos migratorios.

Pretender explicar las diversas corrientes migratorias provenientes de todo el mundo solo bajo estos conceptos puede resultar una tarea inaceptable, pues cada país, cada región o cada individuo particular experimenta, desde su vivencia personal, un complejo sistema de razones y prejuicios que lo llevan a optar por esta salida. Sin embargo, generalizando la personal

experiencia de aquellos que emigraron durante los últimos años, podemos concluir que las principales razones que ocasionan los grandes desplazamientos poblacionales - internos, internacionales o intercontinentales - son la esperanza de encontrar mejores condiciones de vida, es decir, oportunidades de subsistencia. Fue el caso de los latinos que vieron en los Estados Unidos la Meca del desarrollo y el progreso; o de los inmigrantes africanos y asiáticos que invadieron Inglaterra, Francia, España, Alemania e Italia, confiriendo con sus usos culturales y su tinte racial un colorido especial a la geografía local.

3. El caso peruano

Nuestro país debe su tamiz multiracial y su peculiar pluriculturalidad a los procesos de mestizaje, producto de las corrientes inmigratorias ocurridas desde épocas coloniales. Y es que el Perú, al igual que el resto de naciones coloniales del hemisferio sur, se convirtió en destino de amplios contingentes humanos, que llegaron a la América precolombina como parte de la empresa colonizadora emprendida por una Europa con vocación imperialista.

La inserción del país en la historia de las migraciones puede ser escindida en dos etapas fácilmente distinguibles: una primera, claramente inmigracionista, tuvo su pico máximo el siglo pasado, en razón del auge económico que tuvo el guano y el salitre como principal fuente de divisas. Y la segunda, iniciada a partir de la década del cincuenta en adelante, que nos calificó como un país netamente emigracionista y cuyo punto más álgido se dio entre los años 80 y 90, considerados no por casualidad como la "década perdida"(10).

Es importante enfatizar esta separación inicial para entender un fenómeno de fundamental importancia en la evolución social de nuestro país. Tan relevantes como las migraciones extemas generadas en los últimos años, los desplazamientos internos del campo a la ciudad, el paso de lo rural a lo urbano, han constituido uno de los principales factores en la estructuración social de nuestra población. Sin considerar este trascendental cambio, la comprensión de la diáspora al extranjero, durante la segunda mitad del presente siglo, nos sería ininteligible.

La entrada de Pizarro por Puerto Quemado significó el primer acontecimiento inmigracionista a territorio peruano. Y aunque el número de españoles que acompañaban al hidalgo trujillano no excedía los cien, este hecho marcó la apertura a nuestra condición de país mestizo, proceso que no conoce fin hasta nuestros días. La conquista de América no sólo trascendió entonces por el cruce racial y cultural entre individuos provenientes de la Europa Occidental - llámese españoles, ingleses, italianos, portugueses o franceses - y las razas aborígenes; si no que el sistema colonial y su política esclavista y semifeudal significaron al mismo tiempo la presencia de otros grupos étnicos provenientes de los continentes africano y asiático.

No pasó demasiado tiempo desde el inicio de la dominación colonial para que el trabajo en las haciendas costeñas viera limitada su capacidad de incrementar las dotaciones de mano de obra debido a la caída demográfica sufrida por la población indígena. Fue por este motivo que las autoridades virreinales apostaron por el comercio de esclavos provenientes de la Africa negra, suceso que contribuyó al enriquecimiento de la cultura local a partir del cruce interétnico de esta población con las razas nativas. Posteriormente, a mediados del siglo XIX, la inmigración asiática hizo sentir su presencia gracias a las políticas inmigracionistas puestas en marcha por la oligarquía gobernante, ansiosa por copar la demanda de mano de obra insatisfecha por mano de obra indígena o negra con la importación de "coolíes" chinos para el trabajo en las haciendas azucareras.

En ambos casos, lo particular de este hecho radicó en la compleja, pero a la vez extremadamente rica, asimilación de estas comunidades a la cultura local. Lo cual se vio claramente reflejado en los aportes que hicieron a los usos y costumbres nativas - la influencia negra en la música y las artes, y el influjo de la comida china en franca conciliación con la sazón criolla -, y por el asentamiento espacial que tuvieron estos grupos humanos en nuestro territorio - la provincia de Chincha

(9) Encuesta realizada por la revista Debate el primer trimestre de 1998 en la ciudad de Lima.
(10) Según el Boletín Demográfico del Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE) publicado en 1989, la población total de inmigrantes residentes en el Perú en 1976 era de 64,122 personas, mientras se calculaba para ese año que los peruanos fuera del país ya se acercaban a las 500 mil.

en el departamento de Ica y el Barrio Chino en pleno centro de Lima, por ejemplo. Al hacer un estudio de nuestra - o nuestras culturas - en la actualidad, no podemos dejar de tomar en cuenta la influencia de ambas corrientes migratorias, así como tampoco se puede desconocer la injerencia fundamental del legado hispano en la evolución social y cultural de nuestra sociedad.

Las corrientes inmigracionistas en nuestro país - fortalecidas por las políticas de depuración racial emprendidas por el presidente Prado en 1872, con el afán de "blanquear" la raza indígena y mejorarla genéticamente - comienzan a declinar a comienzos del presente siglo, después de que el Perú se sumiera en una crisis económica y política resultado de la derrota en la guerra del Pacífico. Su disolución definitiva como manifestación tangible y susceptible de considerarse, por su poca importancia como fenómeno demográfico, se da finalmente con el establecimiento del gobierno del nacionalista del General E.P. Juan Velazco Alvarado a inicios la década del setenta. El exacerbado antiimperialismo y las políticas estatistas emprendidas por el gobierno militar, durante esos años, conducirían a un relativo aislamiento del país respecto del resto del mundo - fundamentalmente en lo concerniente a la entrada de capitales y de inversionistas extranjeros - reduciendo con ello al mínimo la llegada y el asentamiento de nuevos inmigrantes en el territorio nacional. El Perú dejó de ser atractivo para el ingreso de inversiones foráneas por su carácter antagónico con los postulados prevalecientes en de las potencias europeas y principalmente, Norteamérica.

Con la caída de la denominada República Aristocrática y el fin del predominio de la oligarquía terrateniente, gravemente afectada por la reforma agraria, la evolución social y política del país toma nuevos rumbos. Ambos acontecimientos van a predisponer el conjunto de transformaciones geográficas y sociales que conoceremos como las migraciones internas. La emergencia de las ciudades como nuevos emporios comerciales, incentivados por las políticas centralistas de las clases gobernantes, va a ocasionar que grandes contingentes rurales emigren progresivamente del campo a la ciudad, otorgando una nueva fisonomía a la distribución poblacional de nuestro territorio (de ser un país predominantemente rural - 65% en 1941- pasó a convertirse en urbano -65% en 1981). El "mito del progreso" pasó a constituir pieza fundamental de la concepción originaria que movilizaba los desplazamientos internos, y será esta noción de modernidad la que prolongue la saga, de las actuales migraciones peruanas al exterior.

El éxodo de nacionales peruanos al exterior, a fines del siglo XIX y primeras décadas del XX correspondió primigeniamente a un fenómeno focalizado especialmente entre los miembros provenientes de las clases altas urbanas. La salida al extranjero durante las décadas de los 60 y 70 en este último siglo respondió, por el contrario, al intereses de un espectro clasista más amplio y a variados motivos. En algunos casos, el viaje al exterior se convirtió en una urgencia coyuntural debido a la fuerte presión política de la que eran víctimas algunos líderes políticos. En otros, se trataba de una necesidad intelectual: ya sea por cuestiones de estudio, ya sea por anhelos personales propios de la moda de aquel entonces. Por otro lado, algunos países como los Estados Unidos brindaron facilidades para la inmigración de profesionales calificados y encontraron en ciudadanos latinoamericanos y europeos, el contingente idóneo para copar esta demanda. Así mismo, naciones como Argentina o Venezuela, que experimentaban en ese entonces un auge económico, establecieron pautas necesarias para el ingreso de personal técnico que el Perú tuvo bien en exportar.

En todo caso, sea cual fuere el motivo que se tuviera para emigrar, las salidas al exterior -siempre que fueran de la mano con su consecuente retorno - eran siempre vistas como un símbolo de prestigio, de innovación o de movilidad social. Los principales destinos para los peruanos fueron los Estados Unidos, el paraíso de los profesionales liberales; Europa occidental y socialista, para la clase intelectual y artista; y en menor escala, Argentina y Venezuela, punto de llegada para técnicos calificados en busca de mejores condiciones de vida.

Los cambios sociales suscitados a partir el gobierno militar del General Velazco y el establecimiento de la Reforma Agraria, modificaron sustancialmente el panorama social y las expectativas de vida y anhelos personales de las clases sociales que componían la sociedad peruana entonces. La emigración al exterior no significó mas que la prolongación de los desplazamientos internos a la "gran capital", que en determinado momento, no lograron cubrir las demandas

de progreso y modernidad a las que esta nueva masa aspiraba. La presión demográfica y el peso de la crisis económica se convirtieron en factores determinantes para la "expulsión" de individuos, esta vez de las clases medias urbanas, quienes vislumbraron en la migración, una válvula de escape a los problemas internos y una posibilidad de desarrollo personal.

La reinstauración de un régimen democrático-constitucional en el Perú a inicios de los años ochenta no logró, sin embargo, frenar la diáspora de nacionales. El agravamiento de la situación económica; el incremento de la violencia política producto del terrorismo; la crisis de las instituciones, del sistema educativo y la proliferación de la corrupción burocrática - durante el segundo gobierno del Presidente Fernando Belaúnde y posteriormente, bajo el mandato del Presidente Alan García - terminaron por convencer, a quienes disponían de los medios para hacerlo, que el establecimiento en el exterior se convertía en la mejor alternativa. Prueba de ello son las estadísticas que se manejan para el año 1988. Al finalizar el mismo, la cantidad de peruanos que residían en el exterior ascendía a aproximadamente 900 mil, de los cuales la tercera parte radicaba en los Estados Unidos. Si consideramos un incremento anual para los años 88, 89 y 90 de un 10%, para fines del 91 la población total de inmigrantes peruanos bordearía el millón 100 mil personas.

En comparación con décadas anteriores, los años 80 presentan modificaciones sustanciales en cuanto a los destinos, el número de emigrantes, sus ocupaciones y los motivos de salida. En primer lugar, Estados Unidos conserva su primacía como principal destinatario de inmigrantes, no sólo de peruanos, sino de todo el mundo. Este dato nos confirma la fuerte dependencia cultural de los países subdesarrollados con relación a las potencias del centro, específicamente Norteamérica, que a pesar de las rígidas restricciones para el paso de inmigrantes, no logra frenar los flujos de entrada.

Se percibe, no obstante, un incremento de los viajantes peruanos a países como España, Italia o Japón durante los últimos años. Esto se debe principalmente a la demanda de mano de obra para labores artesanales u ocupaciones en trabajo doméstico, que gracias a la nueva condición económica que experimentan estas naciones - el caso de Japón salta a la vista (la reconstrucción de un país y su condición de potencia industrial y financiera en casi cincuenta años) y el ejemplo de España, el país de la Comunidad Europea que más ha progresado durante los últimos veinte años - se han convertido en foco de atención para los desplazamientos internacionales en busca de oportunidades de éxito personal.

En el plano regional, Chile aparece como el segundo destino con mayor afluencia de peruanos después de los Estados Unidos. La estabilidad económica y su despunte como país en desarrollo, a pesar de los difíciles años de dictadura militar, le confieren un alto grado de atractivo para las migraciones desde nuestro país. Venezuela se mantiene con un fuerte afluente de peruanos, que no toman en cuenta las restricciones que establece el gobierno local para frenar la entrada de extranjeros, en vista de los bajones que experimenta su economía petrolera. Argentina se va a mantener al margen con una leve reducción de inmigrantes, debido a la crisis interna producto de sus variados devenires políticos y económicos. Canadá recibió la década pasada un fuerte contingente de peruanos, convirtiéndose en uno de los principales destinos de nacionales, principalmente, con expectativas de estudio y de trabajo en la administración pública de dicho país. Dos son las razones principales que promueven el éxodo de nacionales al exterior. Una primera, que suma un 27,5% de los móviles por los cuales cual se elige salir del país, es la demanda de oportunidades de estudio. Este factor nos demuestra la falta de credibilidad en la educación peruana, sobre todo en cuanto a estudios superiores se refiere, suceso que se entiende por el descenso sustancial en la calidad de enseñanza en que cayeron las cátedras universitarias durante la década de los 90. El otro rubro explicativo de las crecientes salidas al exterior es la demanda de trabajo en los países foráneos. Si sumamos la cantidad de profesionales que emigraron (30,537); técnicos (8,404); empleados (40,073); y empresarios y comerciantes (7,759) durante el último lustro de los años ochenta, reconoceremos como una de las principales causales de los desplazamientos externos la poca o casi nula oferta de trabajo en nuestro país(11).

(11) Estadística de peruanos que salieron del país y no retornaron entre 1985 y 1990, brindadas por la Dirección Nacional de Migraciones del Ministerio del Interior. Tomado del libro "Exodo: peruanos en el mundo" de Teófilo Altamirano Rua. Lima, 1992.

Puede decirse que la emigración peruana al extranjero cambió radicalmente en el lapso de diez años, entre 1980 y 1990: de "exportar" 500 mil connacionales a comienzos de la década, para fines de la misma el número de emigrantes peruanos se incrementó abruptamente hasta sobrepasar el millón 100 mil; es decir que creció en más de 100%. Los principales obstáculos que encuentran nuestros compatriotas en el exterior se circunscriben a las dificultades de esta población para asentarse en el país de destino, especialmente por su condición de ilegalidad o indocumentación. Los inalcanzables requerimientos para lograr el permiso de residencia o el pasaporte laboral, empero, no impiden que grandes cantidades de peruanos continúen saliendo anualmente del país en busca de nuevas oportunidades de vida, básicamente, huyendo de la pobreza extrema, de la violencia producto del narcotráfico y la subversión, el desempleo abrumador, la delincuencia común, etc.

Durante los años noventa, el éxodo masivo de peruanos no amaino su fuerza. El "shock" económico fujimorista, inspirado en la aplicación ultraortodoxa de las recetas del Fondo Monetario Internacional y institución gemela, el Banco Mundial, así como la radicalización de la violencia subversiva y contrasuversiva, pasaron a constituirse en hitos fundamentales para la salida de nacionales al extranjero. Así, se estima actualmente que el número de inmigrantes peruanos residentes en el exterior - legal o ilegalmente - bordea el millón novecientos mil individuos. Estas cifras, no obstante, son difíciles de manejar con exactitud ya que, en un gran porcentaje, los viajantes optan por emigrar irregularmente y por tanto, ven limitadas sus posibilidades de una inscripción regular en los consulados y embajadas.

Es por esta razón, que en muchos casos los peruanos comprendidos en esta condición resultan víctimas de abusos y discriminaciones laborales por parte de los ciudadanos de los países de destino y de las autoridades gubernamentales respectivas, que, en el marco de una crisis económica mundial generalizada, ven con mucho recelo el establecimiento de colonias y enclaves inmigrantes dentro de su territorio. Esta situación se agrava, asimismo, debido al desinterés de muchos funcionarios diplomáticos y consulares del Perú en los países receptores que acogen inmigrantes peruanos, que al constituirse en una prolongación de la desidia gobiernista en el exterior, mantienen prácticamente en el abandono a nuestros compatriotas.

III. Violencia, pobreza y desempleo en el Perú: Los motores de la migración

En 1980 se inició en el Perú quizás uno de los capítulos más cruentos de su historia. El Partido Comunista del Perú (Sendero Luminoso), se alzó en armas con un hecho simbólico: la quema de ánforas y material electoral en un alejado poblado andino, Chuschi, que debía utilizarse en las elecciones generales del 18 de mayo, cuando resultó elegido el Presidente Fernando Belaúnde Terry, dejando atrás 12 años de gobierno militar.

La escalada violentista que empezó en el departamento de Ayacucho, se extendió con inusitada rapidez por diversos departamentos andinos, ingresó a la selva y llegó hasta Lima, donde hizo sentir sus efectos de terror, destrucción y muerte. En 1984 se sumó a la lucha armada el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA), el que incrementa la espiral de violencia. Las acciones subversivas tuvieron un enorme corrosivo en el Perú, que llegando afectar severamente su economía, su vida política, social y cultural.

En 1992, año en que se capturan a los líderes de Sendero Luminoso y del MRTA, así como a sus más importantes dirigentes, comienza la desarticulación de estos grupos. La violencia subversiva y la acción contrainsurgente dejaron cerca de 30 mil muertos y unos 25 mil millones de dólares en pérdidas materiales, casi el equivalente del total de la deuda externa peruana(12).

Este fenómeno político, originó el desplazamiento de más de medio millón de personas que abandonaron las zonas rurales o las ciudades afectadas por la violencia, para dirigirse hacia otras ciudades menos golpeadas por la subversión o a la capital peruana, generando un crecimiento de los índices poblacionales en las ciudades que repercutieron en el empleo, la sobresaturación de los servicios y el incremento de la pobreza.

(12) Folleto. Informe de la Comisión de Pacificación e Investigación de la Causas de la Violencia del Senado, Lima, 1992.

Paralela a la violencia política, o en parte, empujada por ella, la situación económica que se vivió a partir de 1980, no fue la más auspiciosa para los peruanos. Luego de las esperanzas que despertó el fin de 12 años de gobierno militar y el advenimiento de un gobierno democrático, la población encontró en los años siguientes, que sus dificultades económicas eran las mismas o en algunos casos se agudizaron.

La severa caída de la producción entre 1982 y 1983, atribuida al fenómeno del Niño, incrementó los índices de desempleo, mientras aumentaba la pobreza, con mayor fuerza en los departamentos considerados dentro del Trapecio Andino y dentro de ellos, fundamentalmente en las zonas rurales, era solo el principio, ya que la situación de deterioro no haría sino empeorar en los años posteriores

La asunción de Alan García al gobierno en 1985 despertó nuevas ilusiones, que en parte se vieron gratificadas con el relativo crecimiento de la economía en sus dos primeros años, aunque a costa de "quemar" las reservas internacionales; pero a partir de ahí se desató una hiperinflación que agobió a los peruanos, principalmente a los de menores recursos, quienes no contaban con activos con qué protegerse de la vertiginosa subida de los precios, agravando aún más la difícil situación de pobreza y desempleo.

Fue justamente en esa década cuando ocurre una explosiva salida de peruanos al exterior, en búsqueda de un futuro más seguro y próspero, escapando de la violencia política o empujados por la crítica situación económica. Así tenemos que la combinación de violencia política, pobreza y desempleo ocurridas desde inicios de la década del 80, actuó como el gran impulsor de la migración de peruanos al exterior en esta época.

Como ya fue anotado anteriormente, a los destinos tradicionales se sumaron esta vez otros países de la región, fundamentalmente Argentina, Bolivia y Chile, que no solo eran países cercanos, sino de fácil acceso, y donde no se enfrenta el problema de hablar un idioma diferente.

El gobierno de Alan García concluyó en 1990, no sólo con el desprestigio de su propia administración, sino con el descrédito de la clase política en general, circunstancia que permitió el ascenso al poder, de un personaje que era hasta entonces políticamente desco-nocido: Alberto Kenjo Fujimori Fujimori.

A los pocos días de su ascenso al gobierno, Fujimori aplicó uno de los programas de shock económico más duros vistos en Latinoamérica bajo el justificativo de sincerar los precios, el mismo que al ser ejecutado sin un adecuado programa de amortiguación social, ocasionó el crecimiento de los sectores pobres y de extrema pobreza a niveles nunca vistos antes.

Si bien es cierto, la aplicación de este programa de ajuste estructural traumático, acompañado por una severa política monetaria y fiscal, logró controlar la inflación, estabilizando en forma relativa los precios y equilibrando los índices macroeconómicos, no tuvo sin embargo igual éxito en el campo social.

Durante los diez años de gobierno del Presidente Fujimori, permanecieron irresolutos los problemas de empleo, salarios y se mantuvieron en forma invariable los niveles de pobreza en términos absolutos, según estudios del Banco Mundial, anteriormente citados.

El desempleo abierto urbano en 1990, a inicios del gobierno del Presidente Fujimori fue de 8,3 %, y ocho años después, en 1998 cayo en sólo 0,5 %, para ubicarse en 7,8 %.(13).

La migración ilegal, precisamente por tal condición, no está registrada y no es posible tener de ella una cifra exacta y clasificada por géneros, edades, ocupaciones, grado de instrucción y otras características que permitan tener un perfil más exacto de esta población. Sin embargo, de la colección de datos disponible es posible deducir que los emigrantes peruanos hacia Argentina, Bolivia y Chile, son mayoritariamente jóvenes, sin mayor calificación profesional y mujeres en mayor proporción. Lo cual se explica porque para muchas de las mujeres que emigraron les resultó relativamente más fácil encontrar trabajo como empleadas domésticas, cuyo desempeño es muy apreciado en Argentina y Chile. En el caso de Bolivia, sin embargo, las mujeres se dedican mayoritariamente al comercio al menudeo, particularmente el denominado "contrabando hormiga".

(13) Trabajo Decente y Protección para Todos, Proridad de las Américas. Memoria del Director General de la OIT, Juan Somavía. Agosto de 1999.

Esta "irrupción" de mujeres en la actividad laboral, responde no sólo a la pobreza, que las empuja a contribuir en el sostenimiento de la familia, sino a un paulatino cambio de los roles tradicionales, que asignaban al varón se le asignó el papel de proveedor de los recursos económicos para el mantenimiento del hogar.

Estas observaciones se ven corroboradas por estudios realizados por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que demuestran que la brecha de desempleo por género es significativamente mayor en el Perú en comparación con Argentina, Bolivia y Chile, como veremos en el siguiente cuadro:

Cuadro 1

Desempleo por género en Argentina, Bolivia, Chile y Perú

País	1990	1996	1998
Argentina a/	7,3	18,4	14,0
Hombres	7,4	16,8	13,1
Mujeres	7,3	20,9	15,4
Bolivia b/	7,2	4,2	c/
Hombres	6,8	3,9	c/
Mujeres	7,8	4,5	c/
Chile d/	7,4	5,4	6,8
Hombres	6,6	4,8	6,1
Mujeres	9,2	6,7	8,1
Perú e/	8,5	7,9	8,0
Hombres	6,5	7,2	5,5
Mujeres	11,4	9,1	11,2

a/ Gran Buenos Aires, 1998, mayo
b/ Nacional urbano
c/ Sin datos
d/ Total nacional, octubre-diciembre de cada año, 1998 tercer trimestre
e/ Lima Metropolitana. A partir de 1996 Nacional Urbano. 1998 promedio del segundo trimestre.
Fuente: OIT, Trabajo Decente y Protección para Todos, Prioridad de las Américas, Lima - Perú, agosto de 1999, pág 132.

Pero los migrantes peruanos no sólo son mayoritariamente mujeres sino que son también jóvenes, en busca de un futuro mejor que no vislumbran en su propia patria, debido a que el desempleo afecta en mayor medida a este sector de la población que año a año se integra a la actividad productiva sin encontrar un puesto de trabajo, que además sea adecuadamente remunerado, tal como se aprecia en el cuadro que se consigna a continuación:

Desempleo juvenil en Argentina, Bolivia, Chile y Perú

Cuadro 2

País	1990	1996	1998
Argentina a/			
15-19	21,7	41,3	37,4
15-24	15,2	29,9	20,4
Bolivia b/			
10-19	13,3	7,0	c/
20-29	9,5	c/	c/
Chile d/			
15-19	15,9	15,0	20,8
20-24	12,0	12,2	15,1
Perú e/			
14-24	15,4	15,0	13,9

a/ Gran Buenos Aires. Mayo 1998
b/ Nacional Urbano. 1996 (15-25 años)
c/ Sin datos
d/ Total Nacional. Julio 1998
e/ Lima Metropolitana. Desde 1996 Nacional Urbano. Segundo Trimestre de 1998

Fuente: OIT, Trabajo Decente y Protección para Todos / pág. 133.

Durante la década de los 90 se observó paralelamente una intensa precarización del empleo en el sector no agropecuario del Perú. Así, mientras en 1990, en Lima Metropolitana, el sector formal de la economía absorbía al 48,2 % de los empleados urbanos, contra un 51,8 % del sector informal; para 1995, el sector formal cayó a 45,0 y el informal aumentó a 55,0 %. La tendencia se incrementó para 1997, cuando el sector formal dio empleo al 40,7 %, mientras el informal se situaba en 59,3 %, según estudios de la OIT citados en la pág. 137 del documento: "Trabajo Decente y Protección para Todos, Prioridad de las Américas". Memoria de 1999 del Director General de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), Juan Somavía.

En el campo salarial, el Perú tampoco estuvo en buena situación frente a los países objeto de este mismo estudio.

Entre 1990 y 1997, en el Perú hubo una caída de los salarios reales en la industria de -0,2 %, mientras en Argentina los salarios industriales se mantuvieron casi estables, en Bolivia tuvieron una tasa de crecimiento del 2,3 % y en Chile de 4,7 % mayor.

Por otro lado, Perú frente a los otros tres países del continente, no sólo tiene el menor salario mínimo vital urbano; sino que entre 1990 y 1997 tuvo el menor crecimiento en sus salarios mínimos reales urbanos, según se aprecia en el siguiente cuadro:

Cuadro 3

Salarios mínimos reales urbanos en Argentina, Bolivia, Chile y Perú, entre 1990 y 1997

País	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	crecim. 90-97
Argentina a/	40,2	52,9	45,3	70,0	81,1	78,4	78,3	78,0	9,9
Bolivia a/	16,1	26,3	26,4	28,8	31,7	31,1	31,3	32,2	10,4
Chile a/	73,3	79,9	83,4	87,5	90,8	94,8	98,8	102,3	4,9
Perú a/	21,4	14,9	15,6	12,1	14,4	14,7	15,2	26,7	3,2

a/ Salario Mínimo Nacional
Fuente: OIT, Trabajo Decente y Protección para Todos .

IV. Situación de los migrantes peruanos en Argentina, Bolivia y Chile

Los contingentes de migrantes peruanos que llegaron a Argentina, Bolivia y Chile en busca de un futuro mejor, accedieron con dificultad a trabajos precarios, penosos, menor remunerados y socialmente menos considerados. Consecuentemente, fueron a residir a barrios marginales, donde mayormente se agrupan sus connacionales, ya que es la manera más accesible de protegerse de los abusos de la policía u otras autoridades, para quienes generalmente - por su condición de ilegales- son sospechosos de algún delito.

La situación de ilegalidad en que viven los migrantes, propicia su contratación clandestina sin acceso a los servicios de salud, seguridad social, beneficios sociales u otros derechos, como ser contratados con igual o similar salario que los nacionales que se desempeñan en trabajos semejantes, vulnerándose así convenciones internacionales que prohiben estas prácticas discriminatorias, tal como veremos más adelante.

(14) La República, 7 de febrero de 1999, pág 3.

Los migrantes peruanos evitan denunciar o reclamar por las condiciones discriminatorias a las que son sometidos, por temor o riesgo ser expulsados, motivo por el que también tendrán que soportar otros vejámenes a su dignidad y a sus derechos humanos.

Otro aspecto que agrava la condición en que vive esta población, es que muchas veces asume implícitamente la condición de personas de segunda clase, por cuanto no se consideran con derecho a exigir el respeto y las consideraciones que tienen como seres humanos; llegando incluso a estar dispuestos a tolerar y/o aceptar todo tipo de violación de sus derechos fundamentales, en pos de conseguir algún ingreso para su propio sustento y el de sus familiares.

La existencia de una actitud pasiva entre los migrantes frente a violaciones evidentes de sus derechos, refleja que no existe en ellos una real y objetiva toma de conciencia de los mismos, llegando a aceptar este tipo de situaciones como una condena que tienen que soportar en pago por un hipotético bienestar futuro. Esta concepción impide revertir las condiciones en la que están sumidos y, por el contrario, peremniza y fomenta el circulo vicioso de la condición de migrante ilegal - marginado - explotado.

La situación antes descrita se ve potenciada con las recientes decisiones políticas y legales tomadas por los países de acogida a fin de impedir la migración ilegal, restringir los permisos de residencia o aún la propia obtención de la nacionalidad.

El endurecimiento de las políticas migratorias de los Estados, en lugar de impedir o desalentar la migración, fomenta la aparición de prácticas de corrupción en las propias autoridades migratorias o policiales. De hecho, la dificultad de encarar las restricciones impuestas por las nuevas leyes migratorias, al igual que las precedentes, han tenido a estimular la presencia creciente de redes de traficantes que lucran con el ingreso ilegal de extranjeros.

Al respecto, el embajador argentino en el Perú, Abel Parentini Posse, en febrero de 1999, declaró que: "el problema es que pagan justos por pecadores, ya que de los 2,000 peruanos que ingresan cada mes al país,

cerca de 1,000 se quedan en situación clandestina"(14). Ello tiene que ver con el hecho de que al lo menos el 50 % de la población migratoria referida se relaciona con traficantes fronterizos para lograr su ingreso al país de destino.

1. La reelaboración de identidades en el exterior

Durante su estadía en el país receptor, los inmigrantes llevan a cabo una lucha permanente por mantener sus propias expresiones socioculturales, buscando vínculos que les unan a su raíz y origen, costumbres, tradiciones y creencias; es decir, aquello que les permita una relativa seguridad social y cultural frente a los brotes xenófobos, racistas y de intolerancia cultural que tienen que enfrentar cotidianamente.

Esta lucha constante por mantener su identidad, los lleva a contactarse y a establecer su residencia en lugares donde ya se concentran sus connacionales, quienes representan un punto de apoyo que los ayudarán no solo a sobrellevar sus penurias, sino también a compartir sus tácticas para enfrentar las vicisitudes de la ilegalidad y así, de algún modo, poder agenciarse condiciones materiales de subsistencia.

Estos enclaves, que en las grandes ciudades se agrupan frecuentemente en zonas de clase media- baja y baja, se caracterizan por la carencia de servicios básicos y viviendas precarias, en donde los inmigrantes conviven hacinados en grupos de varias familias, con el afán de disponer de un mayor ahorro, que pueda ser enviado a los familiares que quedaron en el país de origen. Dado que en esos barrios, por lo general, se constatan altos índices de delincuencia y drogadicción, mucha veces, sólo por su proximidad habitacional, los peruanos son involucrados.

2. Nuestra imagen en el exterior

El estilo de vida de los peruanos en el exterior, es reflejo de su cultura e identidad, lo que sumado a sus características raciales y personales, facilita su ubicación como tales. Así, por ejemplo, es frecuente que las características raciales y/o étnicas de los migrantes andinos sea usualmente tomada en cuenta por las autoridades policiales en el momento de decidir algún operativo.

Según testimonios recogidos por la prensa de Buenos Aires, basta con tener la piel oscura para ser abordado y detenido por la policía. Cuando el diario "La Nación" preguntó al comisario de la policía argentina Eduardo Ricci, ¿cómo se elige a la gente a quien se le va a pedir la documentación?, respondió: "bueno, responde a una cierta fisonomía", agregando que es suficiente tener rasgos de mestizo, indígena o "morocho" para ser sujeto de sospecha, escrutinio y seguimiento(15).

Meche V, 43 años, nacida en la provincia limeña de Chincha, manifestó "tengo miedo de salir a la calle, porque por mi color, de inmediato se dan cuenta que soy extranjera". Y agregó que a diario detienen peruanos y bolivianos para ser deportados y teme correr la misma suerte (16).

Los delitos que cometen algunos peruanos en los países receptores son magnificados por la prensa local, alimentando de esa forma conductas xenófabas en los pobladores nativos contra el conjunto de ellos. Lamentablemente, el delito cometido por un migrante peruano, o su presunta participación en él, se convierte automáticamente en un estigma con el cual se calificará injustamente a sus connacionales. Marca que los acompañará permanentemente, haciendo más difícil su legalización y más insoportable su situación.

Los ciudadanos y la opinión pública del país receptor, al generalizar y asignar conductas no apropiadas al conjunto de los peruanos migrantes, los hace proclives a señalarlos como partícipes de todo tipo de actos delictivos (robos, narcotráfico, contrabando, terrorismo y otros). Una expresión de esto fueron, sin duda, las declaraciones del Director de Migraciones de Argentina, Hugo Franco, quien aseguró enfáticamente que "En la Capital Federal, se extranjerizó el delito. La indocumentación genera marginalidad y la marginalidad produce delincuencia", agregando que el 60 % de los delitos lo cometían los extranjeros (17).

(15) La República, 26 de enero de 1999, pág 15.
(16) La República, 24 de enero de 1999, pág. 24.
(17) La República, 26 de enero de 1999, pág 14.

El ex-canciller peruano Luis Gonzáles Posada, por su parte, salió al paso de esas aseveraciones, tras viajar a Buenos Aires para suscribir a nombre del Colegio de Abogados de Lima un convenio con la Federación de Colegios de Abogados de Argentina, destinado a garantizar asistencia legal gratuita a los migrantes en cada país. Gonzáles, señaló que solo el 2,5 % de las condenas judiciales en Argentina afectan a extranjeros, y que en el caso peruano suman solo 120 los connacionales sufriendo carcelería, que equivalen a sólo el 0,20 % de los peruanos legales e ilegales que se encuentran en ese país. (18).

En este mismo aspecto, hay que agregar que, la población desocupada de los países receptores desarrolla conductas hostiles contra los migrantes, porque los responsabilizan de su situación de desempleo. Se olvida en estos casos, que los migrantes generalmente efectúan labores que reciben sueldos inferiores al promedio o que, por ser riesgosas y requerir de mayor esfuerzo físico, o por ser consideradas denigrantes, no son asumidas por los naturales del propio país receptor.

Por si no bastara, algunos sectores políticos presentan a los migrantes como los causantes de todos los males sociales, del país receptor con el fin de justificar su fracaso en la conducción de determinadas políticas económicas, desviando así la atención de los nacionales hacia los extranjeros. Imagen que despierta el repudio de la opinión pública y crea el clima propicio para dictar normas severas para restringir la inmigración o expulsarlos.

Es obvio, sin embargo, que estas dificultades no son motivo suficiente para que abandonen su cometido y decidan continuar en la lucha por afincarse en el país receptor, en el convencimiento de que, aún así, la vida que tendrán en el país receptor será mejor que la que llevaron en su país de origen y, sino para ellos, por lo menos para sus hijos.

3. Los sectores más perjudicados: las mujeres y los niños(as)

De la población migrante, quienes sufren mayor abuso son las mujeres en situación irregular -se calcula de que tres de cada cuatro son migrantes ilegales -, debido a que generalmente son el único sustento de sus hijos. A ello se suma la hostilización que reciben para ser objetos de abuso sexual, así como la discriminación de género de que son víctimas, y por la que frecuentemente se les considera útiles solo en los roles y espacios que una sociedad machista y muchas veces esta mentalizada, tradicionalmente les tiene reservados, tales como el empleo doméstico, las labores de limpieza en empresas u otros servicios auxiliares que son menos remunerados aunque desempeñen una tarea similar a la de un varón.

Además de esta relación inequitativa por su género, la mujer migrante debe afrontar, en caso de embarazo, la carencia de controles médicos adecuados debido a que no goza del servicio de salud estatal, no está afiliada a la seguridad social o carece de recursos económicos y tiempo (descansa sólo los domingos) lo que le impide recurrir a las atenciones casi gratuitas a las que podría tener acceso.

Estas mujeres, asimismo, muchas veces tiene la responsabilidad de cumplir el doble papel de padre y madre, y asumir con sus escasos recursos el mantenimiento y educación de sus hijos. Situación que le ocasiona un estrés permanente que perjudica sus relaciones madre-hijo, así como las laborales en que se ve inmersa.

La dramática y precaria situación en que vive la madre migrante, trasciende con considerables consecuencias a los hijos, debido a que tienen que soportar el estrés de sus progenitores que, al apoderarse de ellos, les ocasiona un deterioro en su autoestima que se agudiza con el proceso de aculturación. Agréguese que a estos niños (as) se les tiene negado el acceso a los servicios educativos y de salud, por la misma situación irregular de residencia de los padres.

La situación antes descrita perjudica el pleno y armonioso desarrollo de la personalidad del niño, impidiendo que, cuando adultos, puedan asumir a plenitud su responsabilidad dentro de la sociedad. Sin necesidad de magnificar la situación, es necesario resaltar que de no atenderse sus necesidades básicas así como garantizar los mínimos derechos de protección

(18) La República, 19 de febrero de 1999, pag 30.

que asisten a los menores de 18 años - en especial a los que atraviesan situaciones excepcionalmente difíciles- según lo establecido en los convenios, Declaración y/o Convención sobre los Derechos del Niño(a), se estarán incubando resentimientos que, sumados a la marginalidad de la que son objeto por su situación de migrantes o hijos de migrantes ilegales, podría ocasionar reacciones y consecuencias sociales estimables, tanto por el desamparo familiar y social en el que crecen, como por la considerable población a la que pertenecen.

Según testimonios recogidos durante el desarrollo de este estudio, en sus primeros años de vida (de cero a siete años), los hijos de los migrantes peruanos en estos países son cuidados por amistades y guarderías clandestinas que no sólo no son propicias para su desarrollo integral sino que lo entorpecen; además de tenerlos hacinados y en un deficiente estado de salubridad. Asimismo, por la falta de recursos de sus progenitores, la alimentación que reciben carece de los nutrientes necesarios para su adecuado desarrollo físico y mental.

Sobre el particular, por ejemplo, la pediatra argentina Edith Castelli, del Centro de Salud San Martín, dijo que los 15 niños de padres migrantes peruanos que atendió en un mes, "estuvieron gordos, panzones y carentes de hidrato de carbono y proteínas. Estos niños llegan a mi en un estado de completo abandono familiar, ya que -según las mismas madres- tienen que trabajar todo el día, mientras el niño se queda al cuidado de una amiga o una guardería clandestina"(19).

Las normas legales vigentes en Argentina prescriben que los hijos de inmigrantes nacidos en este país, registrados o no en el consulado respectivo, adquieren automáticamente la nacionalidad argentina y, de ser inscritos, sus padres tiene el derecho de adquirir el Documento de Identidad Nacional (DNI) argentino que les permita trabajar; además de acceder a la radicación por motivos familiares. Sin embargo, muchas madres con hijos argentinos no ejercen ese derecho debido a sus precarias economías.

El testimonio de María, quien tiene un hijo de cinco años nacido en Argentina, es concluyente: "necesitamos unos 400 pesos (equivalente a 400 dólares) para legalizarnos y lo que gana mi marido trabajando 14 horas diarias, no alcanza"(20).

La situación es compleja pues, en el ,mismo caso argentino, testimonios recogidos indican que muchos de los niños nacidos en ese país son concebidos con el propósito de obtener el DNI, con los problemas subsecuentes, por ser hijos no deseados o nacidos sin tener un hogar constituido. Vale decir que se trata de niños (as)concebidos sólo para legalizar una residencia.

Luego del nacimiento de los niños, algunas mujeres deciden enviarlos al Perú para ser criados por sus abuelos o familiares, a fin de que la madre pueda seguir trabajando. Abandono que también sufren los niños nacidos en el Perú cuyas madres migraron en busca de trabajo, y conseguir así ingresos para su subsistencia.

Muchas peruanas migrantes son objeto de acoso o violencia sexual, como es el caso de Janina, 26 años, natural de Chimbote, quien en Argentina trabajó como empleada doméstica con un sueldo de 380 pesos mensuales (un peso equivalente a un dólar) y dormía en la casa de su empleador. Ella contó que un fin de semana, mientras la familia viajó a la ciudad de Rosario, la dejaron al cuidado de la casa, ofreciéndole un pago extra a cambio de su descanso del domingo. Esa mañana llegó un sobrino del dueño de casa acompañado por un amigo, quienes la violaron. "Tuve suerte, porque no salí embarazada", dijo resignada(21).

"Fue mi mayor problema como ilegal, pues me botaron del trabajo, y para que no los denuncie me amenazaron. Una amiga aquí en El Once me recomendó no ir a la policía, porque corría el riesgo de ser deportada, me consiguió este trabajo de cosmetóloga, que aunque no me gusta, ya estoy aprendiendo", agregó entre sollozos, mientras escucha una canción de gran éxito en el Perú: "Nunca pensé llorar", de la cantante peruana Rosi War.

(19) Pediatra Edith Castelli, del centro de Salud San Martin, avenida Belgrano 3747, Buenos Aires, Testimonio recogido por Elizabeth Avila, corresponsal de La República.
(20) Testimonio recogido por Elizabeth Avila, La República.
(21) Testimonio recogido por Elizabeth Avila, La República.

Por otra parte, debido a la dificultad para conseguir trabajo, migrantes peruanas son enroladas en la prostitución. Sobre todo jóvenes que salen del Perú con el ofrecimiento de que tendrán un puesto con buenas remuneraciones; pero a su llegada encuentran una situación muy diferente. Se les dice que aún falta regularizar su estadía para que comiencen a laboral y que, mientras tanto, se les dará vivienda y alimentación, cuyo costo se les cobrará posteriormente. Sin embargo, pasado un tiempo y en vista de que no encuentran trabajo, son empujadas a prostituirse para cancelar la deuda acumulada.

V. Perú: País emisor de migrantes

El motivo primordial que convierte al Perú en país emisor(22) o expulsor de migrantes es el alto desempleo crónico que castiga a su población y que se arrastra ya por varios años, como consecuencia de la recesión generada por décadas de la crisis de la deuda y la década del ajuste estructural, cuyos efectos fueron devastadores en cuanto al empleo.

Esta situación se agudizó con la violencia subversiva desatada en 1980 y por los estragos sociales que causó la presencia del Fenómeno del Niño en 1983 y en 1997-1998. Fenómenos que ahondaron aún más la miseria generalizada que vive una gran parte del país, expresada en el deterioro de los servicios de educación, salud, vivienda y otros servicios públicos.

Durante toda esta década, gran parte de los recursos del Presupuesto Nacional se destinaron a pagar la voluminosa deuda externa, que a 1999 llegó a 31,000 millones de dólares.

Otro importante rubro de gastos en que se insumieron los recursos fiscales fueron los destinados a la Defensa Nacional, debido al conflicto interno generado por la violencia subversiva y los sucesivos enfrentamientos con Ecuador, como el conflicto del "Falso Paquisha" a inicios del primer gobierno de Fernando Belaúnde o la denominada "Guerra del Cenepa", a finales del primer gobierno de Alberto Fujimori.

Es ante esta situación, que muchos peruanos sumidos en condición de extrema pobreza por la falta de empleo y los que vieron menguados considerablemente sus ingresos, se vieron empujados a migrar en busca de trabajo.

Así, los peruanos que iniciaron el éxodo en la década del 80, llegaron a 508,382 en 1995, cifra que en 1997 pasó a 576,747, según datos proporcionados por la Dirección Nacional de Migraciones del Ministerio del Interior. Es decir, que en sólo dos años 68,365 peruanos salieron al extranjero. Estas cifras no incluyen los que salieron en forma clandestina y de los que no existe registro.

No existe cifra única de la cantidad de peruanos que viven en extranjero y los datos son discrepantes, según la fuente que se utilice. No obstante, según información difundida por la revista Caretas, en 1999, el total de los peruanos que viven en el extranjero estarían bordeando 1'900,000 personas(23).

Mientras esto ocurría durante los últimos, 13 años y en especial durante el gobierno de Alan García (1985 - 1990), los extranjeros radicados en el Perú, que hasta 1981 eran 6,781 estadounidenses, 5,976 chilenos, 5,025 argentinos, 4,723 españoles, 4,385 japoneses, 4,062 italianos, 3,210 bolivianos y otros procedentes de Brasil, Francia, Colombia, Ecuador, empezaron a retornar a su país de origen dirigiéndose preferentemente a Estados Unidos y Europa. En 1991, el ingreso de extranjeros al país se redujo en 35%, según registra el estudioso peruano de la problemática de las inmigraciones Teófilo Altamirano(24).

El Perú había pasado de ser un país de inmigrantes a ser un país de emigrantes. Según el mismo Altamirano, para 1996, la cantidad de peruanos que residían fuera era de aproximadamente 1'480,000. Esta cantidad equivale al 6% de la población total, y superior al promedio mundial que es de 2%, reconocido por el Fondo de Población de las Naciones Unidas"(25).

(22) Emisor: que emite, Emitir: arrojar, exhalar o echar fuera una cosa (Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española. Sinónimos: expeler, proyectar, impulsar, soltar, lanzar, arrojar, expulsar, echar fuera (Diccionario Sopena de Sinónimos).
(23) Caretas N° 1554, febrero 11 de 1999.
(24) Migración: el fenómeno del siglo, Teófilo Altamirano. Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial 1996.
(25) Migración: el fenómeno del siglo, Teófilo Altamirano. Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial 1996.

Cifras de la Cancillería en base a registros oficiales, no obstante, sugieren que el número de emigrados es menor. Hasta fines de 1998, según el Ministerio de Relaciones Exteriores, los peruanos que residían en el exterior sumaban 1'235,190, de los cuales 927,709 eran ilegales (75.1 %) y sólo 307,481 eran residentes legales (24.9 %). La cancillería peruana estima que en los próximos 25 años saldrían 1'200,000 peruanos más.(26) Las diferencias de cálculo en torno al número de migrantes peruanos en el exterior es el resultado de la inexistencia de registros de migrantes ilegales, quienes desisten de inscribirse en los consulados y evitan así ser identificados por las autoridades del país receptor debido al natural temor de ser expulsados.

La situación de los peruanos en el exterior es crítica, no sólo por el significativo porcentaje que ellos representan en el contexto de las migraciones a nivel mundial, sino también por el elevado porcentaje de estos que se encuentra en situación de ilegales. Se calcula que tres de cada cuatro migrantes peruanos se encuentran en situación irregular, de los cuales se estima que 50.3 % son mujeres, según la Dirección de Migraciones y Naturalización del Ministerio del Interior.

Del total de peruanos que viven en el exterior, estimados en 1´900,000 alrededor del 30 % se encuentran en diferentes países de América Latina y el resto del contingente migratorio se concentra de acuerdo a la siguiente distribución: en Norteamérica, principalmente en Estados Unidos; seguido por Europa, en el que por contar con mayor cantidad de peruanos destacan España, Alemania e Italia. número notablemente menor se ubica en Asia, donde Japón se presenta como el mayor país receptor de peruanos, mientras que una mínima parte se encuentra en Oceanía, según se deduce de los cuadros elaborados por Altamirano y el cuadro de viajeros peruanos al Exterior.(27)

1. La esperada política migratoria del estado peruano

En contraste con la mayoría de países de la región, el gobierno peruano carece aún de una política migratoria, definida ésta como un conjunto sistemático de conceptos, valores, leyes y programas de acción, tanto para los inmigrantes como para los emigrantes. Lo que existe actualmente es un conjunto de normas legales sin concatenación y una serie de conceptos aislados, expuestos en las diferentes normas sobre migraciones, que no contemplan la real dimensión de la problemática migratoria.

Es por ello que la legislación peruana sobre migraciones no refleja la realidad en que vive un gran número de peruanos en el exterior, tal como lo afirmó el Viceministro peruano de Relaciones Exteriores en mayo de 1999, al declarar que: "la legislación peruana, en la actualidad - y siempre en términos generales al mismo tiempo que relativos- no se encuentra adaptada a la realidad que significa tener, hoy en día, una comunidad peruana en el exterior singularmente significativa"(28). Al respecto, pidió que se tome en cuenta esta realidad cuando se legisle o se dicten normas que afectarán "a un cinco % de peruanos que residen en otro espacio. Hoy no se puede ya legislar en el Perú para el Perú, sino que hay que hacerlo también para los peruanos"(29) que viven fuera del país.

La existencia de alrededor de 1'900,000 peruanos en el exterior ha obligado al gobierno y a las autoridades correspondientes a que en los últimos años se ponga mayor atención al fenómeno de la migración, buscando explicación a sus causas, analizar sus consecuencias y llegar a conclusiones preliminares para abordar esta problemática con mayor conocimiento y trazar algunos lineamientos de acción y posibles soluciones.

Durante la clausura del seminario "Comunidades Peruanas en el Exterior: Situación y Perspectivas", celebrado en Lima el 11 de mayo de 1999, el canciller Fernando de Trazegnies afirmó que el Estado peruano comprometía su esfuerzo para involucrar a instituciones públicas y privadas, con el objeto de integrar al desarrollo nacional a las comunidades de peruanos en el exterior. Manifestó que el gobierno no es indiferente a las vicisitudes de estas comunidades, que el Perú "no los ha olvidado ni los olvidará" y expresó la voluntad

(26) La República, 5 de febrero de 1999, pag. 16.
(27) Estadísticas de la Dirección Nacional de Migraciones del Ministerio del Interior, junio de 1999. Las cifras corresponden a noviembre de 1998.
(28) Teófilo Altamirano. Op. cit.
(29) Ibidem. Op cit. pág. 40 "Hasta mayo de 1994, 750 peruanos habían presentado sus solicitudes y en junio del mismo año un total de 530 peruanos habían retornado al país en virtud del programa de retornos. Sin embargo, esta cifra solamente corresponde al 25% de las solicitudes presentadas en el exterior".

política del gobierno de estrechar los lazos entre aquellos peruanos que viven en el extranjero y su país de origen.

Con este propósito, anunció también que la Cancillería presidiría un Comité Intersectorial encargado de proponer el diseño de un plan de vinculación de la comunidad peruana en el exterior con el Perú, mediante mecanismos que faciliten estas relaciones. En ese sentido, Trazegnies señaló para el corto plazo un conjunto de proyectos en diferentes áreas, tales como programas de jubilación o de seguridad social, programas educativos o culturales, programas de cooperación, finanzas y otros, los que según dijo beneficiarían a todos.

Pese a las buenas intenciones que expresa este discurso, lo real es que las escasas medidas propuestas están bastante distantes de las exigencias que impone la difícil realidad que toca vivir a casi dos millones de peruanos en el extranjero.

El canciller consideró un gran reto crear condiciones para que los peruanos puedan jubilarse en su país de origen y gozar de la pensión en dólares que les corresponde (sic), de modo que pudieran vivir en el Perú con mayor holgura. El canciller ignoraba, seguramente, que los jubilados que cobran en dólares son una minoría ínfima al lado de una inmensa mayoría de pensionistas que a duras penas sobreviven con pensiones congeladas que muchas veces no llegan al ingreso mínimo legal. No obstante ello resaltó también la conveniencia de desarrollar programas que faciliten el viaje de los hijos de peruanos emigrados al país, para que conozcan sus raíces; así como disponer de una cartera de proyectos de cooperación en favor del desarrollo de determinados pueblos del país para ser ofrecida a las comunidades de peruanos en el exterior, a fin de canalizar los donativos que presuntamente muchos de nuestros en el exterior estarían dispuestos a realizar.

Otra de las iniciativas de la diplomacia peruana en favor de los migrantes en el exterior consiste en la contratación de un estudio de abogados en Buenos Aires para que atienda y oriente a los cerca de 100,000 peruanos que deseen regularizar su situación migratoria en dicho país.

Agréguese en este orden de iniciativas el convenio bilateral peruano-argentino, que entró en vigor este año, que permite la regularización de la residencia de los migrantes peruanos en Argentina.

Para el caso de los estudiantes peruanos en Bolivia, por otra parte, la Cancillería peruana inició gestiones dirigidas a evitar el pago adicional de 350 dólares por derecho de matrícula, exigidos por las autoridades universitarias bolivianas a los estudiantes peruanos, cantidad que no se cobra a los nacionales de ese país. También se promovió quedara sin efecto la garantía de 5,000 dólares que se pedía a cada nuevo estudiante extranjero en general, y peruano en particular, para iniciar o continuar estudios universitarios en Bolivia.

Otra gestión que vale la pena acotar se refiere a la reciente coordinación entre la Cancillería, la Comisión de Derechos Humanos del Congreso de la República y la Defensoría del Pueblo peruano, para exigir justicia y reclamar una indemnización para los familiares de un peruano que fue quemado vivo en una comisaría boliviana, que luego le ocasionó la muerte.

Se logró que el gobierno de Bolivia, le otorgue a la hija de la víctima, de cuatro años de edad, una beca de estudios de por vida, mientras por otro lado continúa la acción judicial contra los policías autores del homicidio.

Cabe mencionar también el especial énfasis que está poniendo el Ministerio de Relaciones Exteriores, en el retorno de peruanos que radican en el extranjero; política que se inició en 1989 a través del programa "Retorno de Talentos" -dirigido a peruanos de alta calificación-, que aunque cada año obtiene mayor acogida, aún no logra una convocatoria suficiente como para disminuir sensiblemente la cantidad de peruanos en el exterior.
Este programa que cuenta con la participación del gobierno peruano mediante la Secretaría Ejecutiva de Cooperación Técnica del Ministerio de la Presidencia y la intervención de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), consiste en que aquel peruano que esté interesado en retornar al país debe presentar ante la oficina de la OIM, en el país donde exista, una solicitud acompañada de su currículum vitae que luego pueda ser remitido al Perú para tratar de encontrarle un puesto de acuerdo a su calificación académica una

vez ubicado un puesto de trabajo apropiado a su calificación se le paga el costo del traslado y se le otorga un seguro médico y contra accidentes, vigente hasta por un año después de su retorno.

Las medidas promovidas por el ministerio de Relaciones Exteriores, sin embargo se dirigen especialmente, al retorno de los sectores que han alcanzados mayores éxitos en el extranjero, a fin de integrarlos al desarrollo nacional; mientras que para los discriminados -migrantes ilegales- sólo se están contemplando medidas de carácter asistencialista que no revierten la crítica situación en que viven y menos aún atacan las causas que empujan a migrar a cerca del 8 % de los peruanos, pese a que entre las funciones de la Cancillería está justamente las de proteger, cautelar y promover los intereses del Estado y de sus nacionales en el exterior.

La función cotidiana que realizan los consulados peruanos presenta, no sólo deficiencias en la atención brindada a los migrantes en general, y en particular a los ilegales, sino que tampoco se refleja en decisiones idóneas que conduzcan a solucionar los problemas más inmediatos de los inmigrantes, quienes frecuentemente se quejan de no recibir ayuda del Consulado en el país donde residen.

Los siguientes testimonios son ilustrativos. Julio Gutiérrez, 36 años, Argentino casado con una limeña, y con 3 hijos, dijo: "los problemas que tienen los peruanos no sólo son con el gobierno argentino, sino con la gente del consulado, porque cobra muchos impuestos a la gente y hay muchos que están ilegales por esas razones económicas". Manifestó que no puede legalizar a su esposa peruana por falta de dinero: "me mandaron acá con una carta para considerar nuestra situación y no hubo caso, el Cónsul se niega a toda solicitud de este tipo porque dice es el reglamento"(30).

César Cubas, ilegal nacido en Trujillo, radica hace varios años en Buenos Aires con sus dos menores hijos. El manifiesta que "lo que necesitamos es un poco más de apoyo. Sabemos que el consulado boliviano y paraguayo vela por el bienestar de sus compatriotas. Falta un poco más apoyo para nosotros"(31)-(31a).

En que ha presentado como aspecto central de su política migratoria, el gobierno peruano contempla medidas tendientes a estimular y acelerar el proceso de integración con los cinco países limítrofes y con los que conforman la Comunidad Andina, eliminando controles que signifiquen un obstáculo para el tránsito de personas y las relaciones comerciales. Para ello se dictó el Decreto Supremo N 002-99-IN del 11 de mayo de 1999, Mediante el cual se dispuso facilitar el ingreso y tránsito de nacionales de Bolivia, Chile y Ecuador en las zonas de frontera, con la sola presentación del Documento de Identidad Nacional de su respectivo país, hasta por 60 días en condición de turistas.

El Decreto Supremo mencionado autorizó el ingreso de bolivianos por los puestos de control fronterizo de Desaguadero y Kasani, en Puno, permitiéndoles el tránsito en los departamentos de Moquegua, Puno y en cuanto a los ciudadanos chilenos, se les autorizó a ingresar por los controles de Palca y Santa Rosa, en Tacna, y transitar por Moquegua, Tacna y por la capital arequipeña.

Considerando un éxito esta medida, el gobierno está próximo a promulgar una ampliación de la norma, extendiendo esas facilidades a los argentinos, cuyo ingreso se prevé por los puntos de control de Tacna y Puno, además de por los aeropuertos de esos departamentos, permitiéndoles el tránsito por Puno, Tacna, Moquegua y la capital de Arequipa. Beneficio del que también gozarían próximamente los ciudadanos colombianos y brasileños.

El caso de Ecuador es especial. En 1998 se suscribió un convenio bilateral, por el cual se permite el libre tránsito de personas, vehículos, aeronaves y embarcaciones fluviales y marítimas por la región de frontera, estableciéndose la creación del Comprobante de Tránsito Transfronterizo que, conjuntamente con el Documento de Identidad Nacional del Ecuador, permitirá a los ecuatorianos transitar por la región, hasta por un máximo de 30 días por cada ingreso.

(30) La República, 8 de febrero de 1999, pág. 8
(31) Ibidem
(31.a) Revista de la OIM Sobre Migraciones en América Latina Vol. 17 N° 1, 1999, pág. 27.

Hay que señalar, sin embargo, que paradójicamente, la política de integración fronteriza seguida por el Perú, a excepción del convenio bilateral con Ecuador, no guarda reciprocidad con sus equivalentes aplicadas por Argentina, Bolivia y Chile, probablemente debido a que el Perú es considerado como país emisor de migrantes, motivo por el que hay que dentener los contingentes peruanos y no fomentar su ingreso. Además, por que como señaló el Director del Departamento de Extranjería y Migración del Ministerio del Interior de Chile, Jaime Moreno Vergara: "es importante saber cuál es la tendencia migratoria, para explicar los motivos de las actitudes de las partes".

2. Migrantes del Perú hacia Argentina, Bolivia y Chile

El Perú sufrió a partir de 1980 una ola de violencia desatada por dos grupos subversivos -Sendero Luminoso y el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru- que hasta 1995 había dejado como resultado unas 25,000 personas muertas, pérdidas materiales por más de 25 mil millones de dólares, equivalente casi al total de la deuda de entonces, y originó un éxodo de la población rural hacia las zonas urbanas, de los poblados menores a Lima u otras grandes ciudades, y de éstas al exterior, tal como explicamos anteriormente.

Paralelamente, en la década de los 80, el Perú atravesó por una situación económica con muchas dificultades, que se agravaron a partir de 1988 cuando la hiperinflación comenzó a corroer las economías familiares, fundamentalmente en los sectores más empobrecidos. Entre 1985 y 1990, durante el gobierno del presidente Alan García, la inflación acumulada sobrepasó los dos millones por ciento y se desató una desenfrenada carrera de precios, cayendo la producción a niveles de la década del 60. Los controles de precios alentaron el mercado negro de productos y surgió el acaparamiento. Aplicando las políticas del Fondo Monetario Internacional (FMI), inicios del primer gobierno del presidente Alberto Fujimori (1990-1995), se aplicó un programa de "shock" para estabilizar la economía y atacar la inflación, consecuencia del cual los precios se dispararon a niveles nunca antes vistos. El año de la transición, 1990, los precios subieron en más de 7,200 %. La estabilización de la economía y el control de la hiperinflación, sin embargo, no se plasmó en bienestar para las poblaciones más vulnerables si no en más pobreza, por lo que obligaron a esta a desarrollar y ampliar sus mecanismos de subsistencia colectiva para satisfacer sus necesidades básicas.

El escenario con que se inició la última década del siglo, bajo el primer gobierno de Fujimori, no era alentador. Las cifras oficiales registraron que hasta un 54 % de los peruanos se encontraban en situación de pobreza, de los cuales, el 25 % vivía en extrema pobreza.
A esto se sumó el incremento demográfico de las ciudades, que tuvo un impulso adicional debido al desplazamiento de la población expulsada de las área rurales y poblados menores por efecto tanto de la violencia subversiva como contrainsurgente. Ante esta situación, la migración al extranjero se convirtió en una salida lógica, o una válvula de escape, para quienes no veían ya oportunidades en el Perú.

Si bien desde la década de los 60 comenzó a percibirse una tendencia sostenida de emigrantes peruanos, no es sino a partir de los años 80 y más aún en los 90 cuando este fenómeno adquiere características alarmantes. La fiebre migratoria coincide con la agudización de la crisis económica, que bajo diferentes características se mantiene hasta la actualidad, a la que se sumó el auge de la violencia subversiva.

Razones idiomáticas, de cercanía geográfica, facilidad de transporte a menores costos respecto a Estados Unidos y los países europeos, así como la relativa estabilidad o prosperidad económica de Argentina, Bolivia y Chile, países en los que no se exigía visa para el ingreso, alentaron al apreciable contingente de peruanos que eligieron estos países como la nueva "tierra prometida".

También contribuyeron a la emigración, sin duda, los informes de bienestar y mejor situación económica disfrutada esos países respecto a las condiciones de vida en el Perú, trasmitido por los migrantes a sus familiares o amigos en el país, lo que motivó que Estados Unidos y los países europeos dejaran de ser la única opción de país de destino.

3. Argentina como destino de la emigración peruana

El sociólogo Lelio Mármora, jefe de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), sostiene que Argentina es en Latinoamérica uno de los destinos

principales de las corrientes migratorias internacionales y que este país mantiene tres veces más extranjeros en su territorio que argentinos en otros países. Y agrega que, históricamente, no solo los países del Cono Sur de América Latina recibieron entre 1880 y 1950 unos 10'000,000 de inmigrantes de Ultramar, sino que continúa siendo un área de movimiento migratorio dentro de la región.(32)

A mediados de la década de los 80 existían en la región 1'000,000 de migrantes, de los cuales cerca del 70 % radicaban en Argentina, debido a la tolerancia ofrecida a los migrantes europeos, según el mismo Mármora. En forma paralela, las migraciones procedentes de los países limítrofes fueron reiteradamente restringidas, aunque sin lograr detener estos contingentes, motivo por el que se otorgaron sucesivas amnistías para regularizarlas, tales como las de 1958, 1974, 1983, 1992 y 1999.

La periodicidad en que se dieron las tres últimas amnistías abarcó, de una a otra, nueve años; y, desde la última a la más reciente de 1999, siete años. Ello refleja, además de la preferencia por este país, los significativos contingentes migratorios de ilegales que ingresaron en lapsos similares y que sufrieron un incremento en los últimos siete años. Hecho que confirma el canciller argentino Guido di Tella cuando, en febrero de 1999, en una entrevista concedida a la revista "Si", afirmó que de los 2,000 peruanos que ingresan mensualmente a su país "1,000 son mantenidos en condiciones de ilegalidad".

En 1995, Argentina registró un índice de desocupación de 18,6 %, nivel nunca ante visto en ese país, pero en 1998 éste descendió a 12,4 %. No obstante, según las estadísticas a noviembre de ese último año, el ingreso de peruanos a ese país fue de 27,601 personas, cifra que representó un incremento de 9,636, respecto al año precedente que fue de 17,965. Tendencia un tanto contradictoria, si se considera que muchos políticos y lideres de opinión coinciden en vincular la inmigración internacional con la oferta de empleo en el país receptor.

En los últimos años se ha visto que, debido al desempleo, numerosos contingentes de mano de obra argentina, aún mejor calificada que la extranjera, compiten en Argentina por los mismos puestos de trabajo.

Pese al incremento del desempleo que presenta Argentina, este sigue siendo uno de los países de la región que, por su política de convertibilidad monetaria y su crecimiento industrial, tiene salarios medios que en algunos casos llegan a triplicar a los de otros países del área, convirtiéndose por ese motivo en un elemento de atracción para la migración, que para el caso de los migrantes peruanos radicados en este país se calcula serían unas 100,000 personas en total.

3.1. Política migratoria de Argentina

Desde 1930 las políticas de migraciones en Argentina se caracterizaron por un invariable criterio selectivo dirigido a la protección de la mano de obra local, debido a la crisis económica mundial. Sin embargo, a finales de esa década, la selectividad se orientó por criterios raciales y culturales, bajo el pretendido interés de defender la pureza de la etnia y cultura nacionales de influencias negativas. Entre ellas, quedaron catalogados los negros, árabes, judíos, gitanos, chinos y otros, tal como en señalar diversos estudiosos del fenómeno migratorio, tales como Alejandro Bunge, Leonardo Senkman y Manuel Zuloaga (Revista de la OIM sobre Migraciones en América Latina, Edición Especial, Julio de 1999).

Luego de la Segunda Guerra Mundial, Argentina alentó el ingreso de extranjeros, siempre que fueran mano de obra calificada necesaria para su industrialización, preferentemente reclutada en Europa. A partir de 1950, no obstante, Argentina fue virtualmente invadida por migrantes de los países fronterizos (Chile, Bolivia, Paraguay y Uruguay), quienes se integraron al trabajo en áreas donde no había suficiente mano de obra local. En forma supletoria, donde la mano de obra local no hubiese querido ingresar; y de forma competitiva, donde por su situación de ilegalidad, fueron contratados para reducir los costos de producción.

Es a partir de la década del 70 que la migración intrarregional es admitida como un hecho, que se da, no sólo al margen de políticas de regulación migratoria, sino que es observado como un fenómeno

(32) La República, 4 de febrero de 1999, pág. 4.

administrativo policial. Paralelamente, se introduce un nuevo criterio en los enfoques adoptados entre los gobiernos argentinos vigentes entonces: el de la seguridad nacional: Los migrantes comienzan a ser vistos como potenciales subversivos. A partir de la mitad de la década de los años 80, el narcotráfico se suma a las variables de control migratorio, no sólo por la real existencia de este problema, sino porque a la migración de los países fronterizos con Argentina se sumaron gruesos contingentes de peruanos hacia ese país. Y al ser el Perú un país productor de coca, muchos peruanos acaban siendo rechazados, no sólo por su procedencia, sino también porque se les relaciona mecánicamente con el narcotráfico.

Durante los años recientes se han visto casos como el suscitado en 1993, cuando la Unión Obrera de la Construcción (UOC) presionó sobre las autoridades para vetar la contratación de obreros brasileños por parte de empresas mixtas argentino-brasileñas. Este hecho marcó el inicio de una campaña xenófoba, que fomentó entre la opinión pública una conducta hostil contra los extranjeros y cuyas expresiones más inmediatas -a inicios de 1999- vinieron de algunas autoridades del propio gobierno argentino, a raíz de la discusión del proyecto de Ley de Inmigrantes.

Paralelamente, y con este mismo motivo, diversos sectores de oposición - trabajadores, universitarios, organizaciones de defensa de los derechos humanos y otras - unieron sus voces para reclamar por el derecho laboral del trabajador migrante y protestar contra una Ley que, como la que se proponía entonces, calificaron directamente de xenófoba y racista.

Quizás para responder a las acusaciones formuladas, el cónsul de Argentina en Lima, José Antonio García, aclaró que la ley en realidad estaba dirigida a aumentar las sanciones a los traficantes de migrantes que lucraban con las expectativas de superación de los extranjeros, motivo por el cual la ley tenía por objeto complementar y mejorar la regulación vigente sobre migraciones, pero de ninguna manera podía interpretarse como contradictoria con la Constitución Argentina, en cuyo Preámbulo se da la bienvenida a todos los hombres del mundo que quieran habitar sus tierras.

En contraste, no son muchas las autoridades argentinas que parecen entender a cabalidad la complejidad del problema migratorio, especialmente cuando consideran a los controles fronterizos - que son por excelencia un instrumento - como la mejor expresión de una política migratoria.

La categoría política que adquieren estos controles, propicia la corrupción de funcionarios, la presencia de intermediarios fronterizos y el incremento de traficantes para burlarlos, en especial en el de Mendoza, que constituye un punto clave del flujo migratorio de peruanos a Argentina, a pesar de que debido a su extensa frontera no es el único punto de ingreso a este país.

Los puntos de control migratorio se convierten, con frecuencia, en lugares propicios para cometer una serie de abusos contra los migrantes, ya que quedan sometidos a la decisión de los funcionarios de Migraciones, muchas veces sin posibilidad de queja o apelación ante las arbitrariedades administrativas de las que son con lamentable frecuencia objeto.

En síntesis, puede decirse que en Argentina, como advierte Mármora, no existe concordancia entre el discurso político, la acción administrativa y los resultados obtenidos.

El discurso global, que parte de la propia Constitución, señala que Argentina es un país de migrantes, lo que se expresa en la existencia de leyes pro-inmigracionistas. Un principio que además se reitera en el discurso político, cuando se tipifica a Argentina como un país abierto a quienes deseen poblar su territorio nacional. Al mismo tiempo, sin embargo, la acción administrativa, especialmente por medio de normas intermedias - decretos, resoluciones y reglamentos - esta enfocada en una perspectiva de carácter selectivo y restrictivo.

Un balance del efecto objetivo de las iniciativas oficiales adoptadas para regular la situación de las migraciones, luego de la aplicación de las normas dictadas, es que estas se ven afectadas por las escasas posibilidades para encontrar medidas efectivas que garanticen condiciones de gobernabilidad al fenómeno, tal refleja

la frecuente periodicidad con que se han dispuesto amnistías para regularizar la situación de los migrantes que se fueron incrementando durante varios años.

En enero de 1999, el presidente Menem endureció su política migratoria y envió al Congreso un proyecto de ley sobre Inmigrantes. La norma estableció severas sanciones (expulsión) para los extranjeros que ingresaran o permanecieran en forma irregular en ese país, sin incluir ningún tipo de beneficio que ofreciera condiciones de igualdad de oportunidades para los inmigrantes legales respecto a los nacionales. La norma fue aprobada por el Legislativo, pese a las críticas de la oposición y de la Iglesia que la calificaron de xenófoba y racista, incluyó también sanciones para quienes permitieran o utilizaran el tráfico de ilegales para lucrar, así como a quienes los exploten.

La decisión gubernamental, que fue justificada por las autoridades como una medida para frenar la ola delincuencial y el grave problema del desempleo, estuvo acompañada por redadas en asentamientos humanos y lugares de reunión de extranjeros, tras lo cual las autoridades dijeron que el 77 % de los detenidos por delitos menores eran inmigrantes. Sobre este aspecto, el cónsul peruano en Buenos Aires, Dr. Jorge Méndez, afirmó que, del total de 100,000 presos que constituyen el total de la población penal de Argentina, menos del 1 % eran peruanos y como máximo estos llegarían a 500 personas.

3.2. El Convenio de Migración Perú - Argentina

Ante la significativa presencia de inmigrantes peruanos ilegales en Argentina y para evitar su masiva expulsión, en agosto de 1998, los gobiernos de ambos países acordaron firmar un Convenio de Migración recíproco que permitiera regularizar la situación de los migrantes argentinos y peruanos en el país de acogida, otorgándose para ello un plazo de 180 días.

El convenio, luego de un prolongado retraso en el Congreso argentino, fue finalmente ratificado debido a la presión que ejerció la opinión pública entrando, en vigor el 24 de junio de 1999. Según el cónsul argentino en Lima, Sr. José Antonio García, el Convenio permitiría que más de 70,000 peruanos pudieran regularizar su situación en su país. Por su parte, las autoridades migratorias peruanas estimaron que unos 4,000 argentinos que viven en el Perú se acogerían al Convenio.

Para que los 70,000 peruanos se legalizaran en el lapso de seis meses, tendrían que haber sido atendidos a razón de 390 migrantes cada día, incluyendo sábados, domingos y feriados. Es decir 65 por hora y más de uno por minuto, es decir, algo imposible. Posibilidad admitida en su momento por el mismo cónsul García, al estimar que habría poco tiempo para acogerse al Convenio y que probablemente muchos se quedarían al margen. Aunque reconoció que uno de los migrantes le había expresado que su principal problema para regularizar su situación era el costo del trámite, sin embargo, desestimo rápidamente esta inquietud al considerar que unos 500 o 600 dólares, o tal vez un poco más, no resultaba demasiado ya que, en promedio, estas sumas era lo que ganaban los inmigrantes con un mes de trabajo. Los testimonios de los migrantes ilegales, sin embargo, señalan que sus sueldos mensuales fluctúan entre los 200 y 300 dólares: 50% menos en promedio.

Dado el corto período de vigencia del Convenio y considerando la cantidad estimada de beneficiarios, el éxito de su aplicación resultó un tanto difícil, más aún teniendo en cuenta las magras economías de los migrantes - el costo sería en realidad de alrededor de unos 800 dólares - y el tiempo que les demandaba recopilar por lo menos 12 documentos (tanto de la Argentina como del Perú). Muchos quedaron al margen.

Los peruanos acogidos al Convenio podrían obtener el Código Unico de Identificación Tributaria (CUIT) o la Clave Unica de Identificación Laboral (CUIL), documentos que les permitirían contar con contratos legales y el reconocimiento de sus derechos laborales, por lo menos durante los seis meses (renovables hasta 12 meses) de su residencia temporal. Sin embargo, en forma paralela el Convenio contemplaba la expulsión automática del país receptor, en aquellos casos en que los inmigrantes, pese a haberse acogido al proceso de regularización de residencia, no completaran la documentación requerida en el lapso de tres meses.

El Convenio bilateral reconocerá los derechos económicos, sociales y culturales del trabajador peruano que emigró a la Argentina, pero solo hasta el lapso de 12 meses, luego de lo cual este deberá someterse a una Ley de Inmigración, que diversos sectores de oposición (hoy en el gobierno) y la iglesia habían calificado de xenófoba y racista.

3.3 Políticas institucionales

Ante la ausencia de una adecuada política migratoria y debido al drama que atraviesan los inmigrantes en general, y los peruanos en particular, se fundaron diversas organizaciones no gubernamentales o religiosas, interesadas en solucionar estos problemas o, por lo menos, aliviarlos.

El Colegio de Abogados de Lima y la Federación Argentina de Colegios de Abogados por su parte, firmaron el 19 de febrero de 1999 un convenio de cooperación Institucional en la ciudad de Buenos Aires, a fin de brindar asesoría legal gratuita a migrantes irregulares de ambos países en el país receptor.

Existen, asimismo, otras organizaciones que realizan labores de apoyo a los migrantes peruanos en Argentina. Una de ellas es la Comisión Episcopal para la Pastoral de las Migraciones (CEPM), entidad dependiente de la Iglesia Católica de Argentina, que brinda asesoramiento, apoyo y asistencia a migrantes irregulares, para normalizar su situación mediante gestiones ante entidades privadas para obtener recursos o ante entidades públicas para lograr la exoneración de los pagos por regularización. La Comisión Episcopal cumplió en enero de este año un importante papel para frenar las deportaciones masivas de inmigrantes, a quienes se responzabilizaba por el incremento del índice de delincuencia y del problema del desempleo, como argumentos para justificar su expulsión.

Un comunicado de la Comisión Episcopal, presidida por el obispo de Bariloche, Padre Rubén Frassia, acotó que "el aumento explosivo de la violencia delictiva y de la inseguridad; y el mal endémico de la desocupación, son dos problemas argentinos, cuyos protagonistas son en su mayoría también argentinos".

Con el propósito de contrarrestar los argumentos del gobierno sobre la participación de los migrantes en el delito y su influencia en las cifras de desempleo, la misma Comisión Episcopal advirtió "que intentar atacar esos problemas persiguiendo la inmigración ilegal, bajo el pretexto de la dignidad de los mismos inmigrantes, es un siniestro juego político".

Agregó que la crisis de inseguridad de ninguna manera podía extranjerizarse sin riesgo de simplificar un problema complejo que hundía sus raíces en la realidad económica y social de Argentina, y que se expresa - mayoritariamente - en actos cometidos por parte de sus propios ciudadanos, aunque incluyeran también a algunos migrantes. El desempleo, dijo, no se resuelve expulsando ilegales.

El comunicado de la Comisión Episcopal suscitó una respuesta, casi inmediata, del Ministro del Interior, Sr. Carlos Corach, quien declaró que el gobierno del Presidente Menen "separa la coyuntura política de la política migratoria nacional y defiende la dignidad del migrante combatiendo la ilegalidad".

El comunicado fue hecho público apenas un día después de la propuesta de expulsión de inmigrantes indocumentados y de la presentación del proyecto de ley para restringir la migración. Corach dijo entonces que las declaraciones de la Iglesia coincidían en gran parte con el diagnóstico del gobierno que sirvió para preparar su proyecto de ley de migraciones. Añadió, no obstante, que sin bien a los migrantes no se les podía adjudicar todo el peso de la inseguridad, constituían "un factor que promueve la delincuencia común".

La Comisión Pastoral recordó entonces que muchos inmigrantes se mantenían en la ilegalidad debido a las innumerables trabas burocráticas impuestas por la administración, y que regularizarían su situación si se aprobaran los convenios migratorios suscritos por Argentina con Paraguay, Bolivia y Perú. En el caso peruano, como se ha dicho, el Convenio fue ratificado por el Congreso de Argentina en junio de 1999 y entró en vigor el 24 de ese mismo mes.

Otra de las instituciones que ha mostrado un especial interés por la situación migratoria de los peruanos, realizando periódicas actividades para ayudarlos, es la Comisión de Damas Peruanas Residentes en la Argentina, presidida por la señora Carmen Steimann. En una reunión organizada por la comunidad peruana en Bue-

nos Aires, la Sra. Steimann protestó por la actitud de la gendarmería argentina que - según dijo la corresponsal de La República en Argentina, Srta. Elizabeth Avila - realiza una obsesiva y cruel persecución a los inmigrantes, en su mayoría peruanos y bolivianos. La Sra. Steimann afirmó que la situación irregular en que se encuentran muchos peruanos se debía a que "los trámites de legalidad son largos y costosos y muchas veces no se llegan a concluir".

Existen asimismo otras organizaciones que respaldan a los inmigrantes en Argentina: las que defienden los derechos humanos, los propios comités de inmigrantes de países fronterizos y partidos de oposición tales como Trabajadores por el Socialismo, el Movimiento Socialista y el Partido Humanista. Muchos dirigentes o activistas de estas organizaciones han expresado en diversas oportunidades una opinión crítica respecto del trato que reciben y la situación en que se encuentran los migrantes peruanos.

Durante una marcha realizada en Buenos Aires en febrero de 1999, por ejemplo, promovida principalmente por dichas organizaciones para reclamar por el respeto a la dignidad de los migrantes y en protesta los arrestos indiscriminados de peruanos y de las expulsiones ocurridas semanas previas a la puesta en vigencia de la nueva ley de Migraciones, varios de sus dirigentes dejaron claras sus opiniones al respecto. Entre otros, Diego Vilchez, militante de la agrupación Trabajadores por el Socialismo y dirigente del Centro de Profesionales por los Derechos Humanos, que señaló: "nosotros protestamos en contra de la política xenófoba y fascista que está llevando a cabo el gobierno argentino. Creemos que hasta ahora ya se cobraron muchas víctimas que fueron los 1,500 inmigrantes detenidos durante este mes"(33).

Por su parte, Lorena González, estudiante de Historia de la Universidad de Buenos Aires y activista por los derechos humanos, acotó que en esos días había crecido la campaña xenófoba con tintes racistas en contra de los peruanos, bolivianos y otros; mientras que Migraciones les ponía toda clase de dificultades para que tuvieran su documentación en regla. Agregó que desde los grandes medios de prensa se les presentaba como culpables de la violencia social, de la falta de trabajo y "hasta de la proliferación de enfermedades"(34)

3.4. Los peruanos en Argentina

Argentina fue desde hace mucho tiempo una nación a la que los peruanos consideraron un país amigo. Desde que el general argentino José de San Martín organizara la Expedición Libertadora que contribuyó a la proclamación de la independencia peruana de la dominación española, la simpatía por este país se reforzaría enormemente, incluso desde las aulas escolares. La posterior derrota sufrida en la guerra con Chile, en la que Perú perdió parte de su territorio, lo que originó una rivalidad histórica entre peruanos y chilenos, hizo que Argentina fuese considerada geopolíticamente como un país aliado de los peruanos. Amistad que se consolidó en las últimas décadas con la migración de argentinos al Perú.

Otra razón para que los contingentes de migrantes peruanos miraran a Argentina como destino, fue la relativa estabilidad que su economía presentó en los últimos años y la sensación de mayor prosperidad que exhibía respecto a los demás países del continente, lo cual hacía suponer que allí habían más oportunidades encontrar alguna ocupación.

En febrero de 1999, por ejemplo, el canciller argentino Guido di Tella diría en Lima, que unos 100,000 peruanos conformaban la primera colectividad de extranjeros, de países no limítrofes en la Argentina, de los cuales sin embrago, 50,000 eran irregulares.

La Cancillería peruana sin embargo contaba con cálculos diferentes. Así, solo en las dos principales ciudades argentinas - Buenos Aires y La Plata - los peruanos ascenderían 74,000, de los cuales 46,200 serían residentes ilegales, mientras que los residentes legales ascenderían tan solo a 27,992 (35).

Es decir, que ambas ciudades concentrarían a casi dos terceras partes de los Peruanos que se estiman al margen de la ley. Si esto fuera cierto, no obstante y dando por cierta la cifra de 100,000 residentes dada por el canciller Di Tella, los 26,000 restantes, residentes

(33) Ibidem.
(34) Ibidem.
(35) La República, 5 de febrero de 1999, pág. 16.

en otras ciudades argentinas, tendrían que ser legales, lo que parece poco probable. Ello demuestra las dificultades para calcular el verdadero contigente migratorio ilegal.

Según la Dirección de Migraciones y Naturalización del Ministerio del Interior del Perú, de los 576,753 peruanos que viajaron al exterior en 1997, Argentina concentraba el destino de 17,965. Es decir que ese año el ingreso mensual de peruanos ascendió 1,497 en promedio. En contraste, hasta noviembre de 1998 se habían dirigido a ese país unos 27,601 connacionales, lo que significó un promedio de 2,509 viajeros al mes y un incremento mensual de unos 1,012 peruanos, respecto a los once primeros meses del año precedente. Entre los años 1995, 1996 y 1997, la tendencia creciente de visitantes peruanos hacia Argentina se mantuvo, en tanto que solo en los 11 primeros meses de 1998 esta cifra se había incrementado en unos 11,133 respecto del mismo período en 1997.

La residencia de los peruanos en Argentina es difícil, debido principalmente a su ilegalidad. Una buena parte de ellos labora en forma clandestina y sin ningún reconocimiento a sus derechos laborales y sociales. Se ven acusados de todo tipo de delitos, y tienen que soportar todo tipo persecuciones, detenciones y actitudes xenófobas, en un contexto de opinión pública que muchas veces justifica las medidas gubernamentales adoptadas para impedir su ingreso a ese país.

No parece poco, pero a pesar de ello, el canciller Di Tella negó que en Argentina existiera una actitud xenófoba contra los peruanos. Reconoció, sin embargo, que "siempre hay pequeñas minorías que alientan el odio contra los extranjeros, pero el gobierno argentino está distanciado de tales actitudes y tiene políticas muy claras en contra de la discriminación". Como testimonio de sus palabras, dijo que Argentina es un país de migrantes, que el propio presidente Menem era hijo de palestinos, y que no solo el Canciller era descendiente de italianos sino que medio gabinete se encontraba en similar situación.

El cónsul de Argentina en Lima, José Antonio García, por su parte, ha acotado que la xenofobia es un tema levantado por la prensa y que no corresponde en absoluto a la política del Estado argentino, de modo que si existiera algún problema al respecto, éstos están referidos exclusivamente a casos puntuales y aislados, por lo que "no se puede inferir que sea el gobierno el que alienta esa conducta reprobable". Manifestó, asimismo, que si bien los peruanos figuran como los migrantes más numerosos de países no limítrofes - unas 100,000 personas - las mayores comunidades extranjeras están integradas por 1'000,000 de bolivianos, 350,000 chilenos, 300,000 brasileños y 150,000 paraguayos.

Ello demuestra, dijo, que Argentina mantiene su atractivo para los migrantes y entonces - se interrogó - "¿por qué habría xenofobia sólo contra los peruanos?" .No parece ser la opinión de peruanos y bolivianos - principales víctimas del atropello policial- y los reclamos de la Iglesia, las organizaciones defensoras de los derechos humanos y la protesta de los diversos sectores de oposición que rechazaron la ley de Migraciones propuesta por el gobierno del Presidente Menen, nada menos que por considerarla xenófoba y racista.

En respuesta a las múltiples críticas formuladas contra la nueva ley, el canciller Di Tella aclaró que la reforma legal estaba dirigida, más bien, contra traficantes de personas que operaban en forma clandestina forzando a la ilegalidad a muchísimos inmigrantes, precisamente para explotarlos y someterlos a servidumbre, creando un mercado clandestino de trabajo semiesclavo que contradice la legislación social argentina. "Queremos que la migración sea transparente, y que los migrantes tengan todos los derechos que concede la ley argentina", agregó.

Afirmó, asimismo, que de los 2,000 peruanos que ingresaban mensualmente a Argentina, 1,000 se mantenían en la ilegalidad, situación por la que se exponían a la acción de mafias que les vendían "protección" a cambio de servidumbre y, en varios casos, complicidad en el delito. Consideró que la lucha contra la clandestinidad debe comprometer a argentinos y peruanos.

Los peruanos que viajan a Argentina para quedarse a trabajar lo hacen habitualmente por vía terrestre, ya que su costo es tres veces menor que el de la vía aérea.

Existen dos empresas que realizan principalmente este servicio: "Ormeño", de propiedad del ciudadano peruano Joaquín Ormeño, y la empresa de transporte terrestre "El Rápido", de propiedad de una familia argentina establecida en la ciudad de Mendoza.

La tendencia al incremento de peruanos que migran a la Argentina parece estar sufriendo algunas modificaciones. En 1996, la empresa de transporte Ormeño despachaba cuatro buses a la semana con alrededor de 450 pasajeros lo que daba un promedio de 1,800 peruanos por mes. En 1998 la situación cambió y sólo salieron tres buses semanales, con no más de 100 personas, lo que dio un total mensual en promedio de 300 pasajeros, según un informe de La República del 30 de enero de 1999. Por su parte, el administrador de "El Rápido", Leomegildo Correa, confirmó esta contracción en la demanda del servicio. Dijo que si tres años antes se reportaban con ese destino, en promedio, unos 2.040 pasajeros mensuales, en 1999 no despachó más de 480 al mes. Reconoció, por otro lado, que muchos pasajeros preferían su empresa, debido a que al ser los propietarios argentinos eso hacía suponer a sus usuarios que habría menores controles fronterizos.

El Barrio Once

En la tradicional calle Corrientes, zona céntrica de Buenos Aires, se encuentra El Once, una zona que va adquiriéndolas características de un pequeño barrio limeño, debido a que concentra a numerosos peruanos, quienes han montado pequeños negocios en el lugar.

Uno de ellos es un restaurante donde se ofrecen comidas típicas del Perú. Allí trabaja Mariela, chinchana que radica hace cuatro años en la Argentina y hace de enganchadora (anfitriona). Ella señala que todos los clientes son peruanos porque prefieren sus comidas los que acuden, además, para beber la cerveza argentina Quilmes, ya que se parece a las del Perú. Agregó que es el lugar preferido de sus reuniones de fin de semana; pero que los "pitucos" peruanos, (gente con dinero) cuando concurren al lugar, se sientan "al fondo, muy escondidos, para no ser reconocidos por los argentinos, porque se avergüenzan de nosotros".

Mariela dijo que duerme en el restaurante y gana 280 pesos, al mes de los cuales 200 los envía a su madre y a su hija de cinco años, a quien no puede traer porque no podría estudiar debido a que "no tengo dinero para poner mis papeles en regla". Todo eso constaría como 700 dólares y tendría que ahorrar como un año, explicó. Su caso, es ampliamente, al mes representativo de la situación en que viven las migrantes peruanas.

4. Chile como destino de la inmigración peruana

Durante las crisis económica que se vivió bajo el gobierno del presidente Salvador Allende, Chile fue un país poco atractivo para los migrantes peruanos que vieron en Argentina y Venezuela como un mejor mercado ocupacional. Luego del golpe de Estado ejecutado por el ex-dictador Augusto Pinochet en 1973, se mantuvo tal situación, y hasta se incrementó el temor de viajar a ese país porque los peruanos eran sospechosos de ser izquierdistas.

Fue recién a partir de los 80 que la economía chilena comenzó un despegue que llamó la atención de los peruanos, y es entonces, desde 1990, cuando se inicia un acelerado proceso de migración poblacional empujada por una violencia subversiva e incierta situación económica, que no parecían tener visos de solución inmediata.

Como se podrá observar en el Anexo 7, del total de viajeros peruanos que salieron hasta noviembre de 1998, según la Dirección Nacional de Migraciones del Ministerio del Interior, tuvieron como destino los Estados Unidos 194,054 personas; seguido de Chile con 159,353 personas; Bolivia con 39,651 y Argentina con 27,601.

Solo en los primeros once meses de 1997, habrían ingresado a Chile unos 157,815 peruanos, y en el mismo período de 1998 alrededor de 159,353. Cifras que muestran que en ese último año los viajeros se incrementaron sólo en 1,538 personas; mientras que entre 1996 (con un anual de 137,792) y 1997 (anual de 172,161) el incremento fue de 34,369.

Comparativamente, entre 1996-1997 respecto a 1997-1998 los viajes a Chile descendieron en 32,831. Sin embargo la tendencia de los dos últimos años se mantuvo, pese a que los datos estadísticos de 1998 incluyen los dos meses de vigencia que tuvo la amnistía de ese año.

El ingreso mensual de inmigrantes peruanos, registrados en Chile durante 1998, bordeó en promedio los 14,400 viajeros, y aunque una parte de ellos fueron turistas o empresarios, un buen número de ellos se quedaron desarrollando actividades laborales.

Las cifras acotadas incluyen un apreciable contingente de comerciantes, que ingresan por la carretera Panamericana desde la ciudad de Tacna y hacia el puerto chileno de Arica, con fines estrictamente comerciales. Sin embargo, las autoridades migratorias chilenas señalan que año a año han ido incrementándose el numero de personas que irregularmente se establecen como residentes, realizando otras ocupaciones.

El subsecretario del Interior de Chile, Sr. Belisario Velasco, estimaba que hasta el 31 de agosto de 1998 existían en Chile unos 60 mil peruanos, de los que sólo unos 20 mil estarían en condición regular. El Sr. Velazco dijo además que, por primera vez, su país enfrentaba un fenómeno migratorio de gran magnitud, lo que requería de una decisión política del más alto nivel. Así lo hizo la administración del Presidente Frei, al dictar una ley de amnistía para los migrantes que hubieren llegaron hasta el 8 de julio de 1998. Amnistía que estuvo vigente entre el 1 de setiembre y el 31 de diciembre del mismo año.

De 40,000 peruanos irregulares en Chile, luego de la amnistía se estimaba que aún quedarían unos 22,000 todavía por regularizar, ya que de los 22,800 extranjeros que se acogieron a esta medida solo unos 17,000 o 18,000 habían sido peruanos 36). Así, en efecto, fue señalado por el Director del Departamento de Extranjería y Migraciones del Ministerio del Interior de Chile, Sr. Jaime Moreno Vergara.

Las estimaciones de Velasco y Moreno fueron ratificadas por el Cónsul del Perú en Santiago de Chile, Sr. Gino Giorffino, que en declaraciones al diario "Expreso" del 21 de enero de 1999 señaló que luego de la amnistía el número de peruanos que todavía vivían en situación regular en ese país se había duplicado a 39,393 personas, de las que hasta agosto de 1998 unas 20,000 contaban con visa de residencia de un año.

Según los registros oficiales de ingreso y salida de personas de ese país, existían alrededor de 14,000 peruanos que no se habían acogido a la amnistía en Chile, pero según el mencionado Sr. Moreno quedarían todavía 22,000 por regularizar, debido principalmente a que habían ingresado a Chile después del 1 de julio de 1998. Estas cifras pueden ser mayores debido a que los ingresos clandestinos no están registrados.

Desde que empezó la aplicación de la ley de amnistía (1 de setiembre de 1998) se impusieron restricciones para impedir que los peruanos continuaran ingresando al vecino país del sur. Entre enero y febrero de 1999, fueron impedidos de ingresar a Chile 225 connacionales, con el pretexto de que sus documentos se encontraban deteriorados, además de la exigencia de una bolsa de viaje de 500 dólares como mínimo .En otros casos se exigió visa, pese a que según convenios bilaterales vigentes, la visa no constituía requisito para que los peruanos ingresaran a Chile.

Se calcula pues que, luego de la amnistía de 1998, aún quedaban en Chile unos 30,000 extranjeros ilegales, de los que entre 15 y 22 mil personas serían peruanos. Esto podría deberse a tres causas. Primero, al temor de los migrantes de que mediante este mecanismo las autoridades los quieran tener registrados para ubicar sus direcciones y centros de trabajo y poder expulsarlos con mas facilidad. La segunda razón es que no cuentan con los recursos económicos para el pago de la solicitud, más los 60 dólares que se necesitan para obtener un pasaporte peruano; o, incluso, por no poder solventar los gastos de viaje hasta Santiago de Chile desde los alejados lugares donde residen. La tercera razón sería el desconocimiento de los beneficios de la amnistía, sobre todo de aquellos que viven en áreas rurales o ciudades alejadas de la capital.

Se estima que este número de migrantes irregulares seguirá creciendo. El cónsul Giorffino opinó que las medidas adoptadas para regularizar la situación de los migrantes han sido hasta ahora insuficientes, dado el vertiginoso aumento de la ola migratoria de peruanos. Sin embargo, en opinión del ya citado Sr. Moreno, desde que en setiembre de 1998 se inició la amnistía el número de peruanos que antes elegía Chile para migrar ha cambiado de opinión, debido fundamentalmente a las dificultades económicas por las que venía atravesando ese país. Estimaba, así, que desde enero de 1999 se habrían quedado en su país unos 1,300 personas, cuando en otras épocas fueron unos 3,000.

De las declaraciones de Moreno cabe destacar la relación que establece entre las dificultades económicas que atraviesa Chile y la contracción de la migración. Y es que el migrante que deja su país en busca de trabajo no irá a otro lugar donde tenga las mismas dificultades o se le niegue ese derecho.

La restricción del ingreso de peruanos en los controles fronterizos afecta el comercio entre las ciudades vecinas de Tacna y Arica en perjuicio de sus habitantes, que en número considerable viven de esa actividad. Además, socava las relaciones entre ambos países ya que propician incidentes, debido a la devolución de peruanos de quienes se sospecha que no son turistas sino migrantes en busca de empleo. En este sentido, la prensa informó de varios casos de impedimento de ingreso de peruanos a Chile, incluyendo el sonado caso de una delegación de odontólogos que viajaban para asistir a un certamen profesional.

4.1. La política migratoria chilena

El mencionado Sub-Secretario Chileno del Interior, Sr. Belisario Velasco, ha afirmado que Chile fue siempre, y seguirá siendo, un país de fronteras abiertas. Velazco ha recordado que la población chilena está formada en base a inmigrantes españoles, ingleses, alemanes y de otros países, en tanto los habitantes autóctonos, fundamentalmente Mapuches, son minoritarios.

Durante todo el siglo pasado y hasta mitad de este, los migrantes eran bienvenidos en Chile y no hubo mayor restricción para el ingreso de estos, salvo normas muy generales sin ningún espíritu restrictivo, sino mas bien de apertura y facilidades. Es recién, después de la segunda guerra mundial, que se dictan medidas reglamentarias en relación al ingreso, permanencia y residencia de extranjeros en ese país.

El fuerte imán que representaba la vecina Argentina, libró a Chile del ingreso masivo de migrantes provenientes de países de la región con fines laborales. Sin embargo, debido a que a mediados de la década del 80 su economía presentó un relativo auge, su estabilidad y rasgos de prosperidad comparativa con países vecinos, convirtieron a Chile en un destino atractivo, que originó un flujo masivo de migrantes con fines laborales.

La población de inmigrantes en Chile, está mayoritariamente integrada por peruanos, bolivianos y argentinos, en busca de las oportunidades que sus respectivos países les niegan. De estas comunidades extranjeras la más numerosa es la peruana, unos 50,000 (otros señalan que serían 60,000) con un ingreso de unos 8,500 por año, según estimaciones el director del Departamento de Extranjería de Chile, Jaime Moreno.

El tránsito de personas entre Perú y Chile está regido por dos instrumentos fundamentales. El primero, el Tratado de 1929, cuando el Perú cedió definitivamente - debido a su derrota en la guerra de 1879 - su antiguo puerto de Arica a Chile, mientras Tacna se quedó en territorio peruano. El Tratado de 1929 estableció facilidades para el tránsito de personas entre ambas ciudades, debido fundamentalmente a los fuertes vínculos familiares entre sus pobladores y posteriormente a la interdependencia comercial.

Desde entonces, los ciudadanos de ambos países utilizan un salvoconducto de seis meses de duración para transitar entre Tacna y Arica, y el pasaporte sólo es requerido para viaje más allá de ese destino. El uso del pasaporte y los permisos para realizar turismo de hasta tres meses, renovables, se rigen por la antigua Ley de Extranjería de 1994 y sus reglamentos, en los que la mayor sanción que se prevé para los ilegales es la expulsión del territorio chileno. Sin embargo, Moreno considera que no se puede permitir que "cualquier peruano pueda llegar a Arica con salvoconducto", por lo que se tuvieron que tomar otras medidas para evitar la afluencia de migrantes peruanos a Chile.

Debido a que varios peruanos fueron impedidos de ingresar a Chile durante los meses de enero y febrero de 1999 por no contar con visa - exigencia de la que están exceptuados los peruanos - la cancillería peruana hizo los reclamos correspondientes, por lo cual a mediados del presente año se acordó que, en adelante, a los peruanos no se les pedirá mas ese requisito; aunque deban portar pasaporte y 30 dólares como mínimo por día de permanencia prevista.

La calidad de ilegal es una de las 20 causales de expulsión establecidas en el marco jurídico chileno; pero las expulsiones han sido escasas y no se han dado casos de expulsiones masivas, afirmó Velasco. Aseveró, asimismo, que no se practican ese tipo de deportaciones porque muchos de los peruanos implicados radican desde hace varios años y han establecido familias chilenas contra las que no se puede atentar. Indicó que ese es, precisamente, uno de los objetivos de la amnistía de setiembre a diciembre de 1998, el gobierno Chileno se sentía satisfecho, pese a no haberse regularizado a todos.

En forma paralela a la vigencia de la amnistía, los controles fronterizos se hicieron más exigentes y exhaustivos, impidiendo el ingreso diario de un promedio de 150 a 200 personas, bajo sospecha de no ser auténticos turistas. El objetivo era no sólo desalentar a una potencial población peruana predispuesta a migrar hacia Chile, sino también establecer severas sanciones para los traficantes de ambas nacionalidades, que lucran con ofrecimientos de trabajo bien remunerado e ingreso seguro.

Aunque uno de los medios mas empleados para detectar "falsos turistas" es el requerimiento de una bolsa mínima de viaje de 500 dólares, estos controles son burlados por los traficantes, que prestan ese dinero a sus "clientes" para pasar por el control aduanero. A pesar de que esto es ampliamente conocido, la consecuencia más lamentable de estos rígidos controles en el puesto de control migratorio de Chacalluta es que decenas de migrantes empezaron a trasponer la frontera por los arenales del desierto que une al Perú con Chile hasta llegar a Arica, ocasionándose muchas veces accidentes fatales, al pisarse y explotar minas antipersonales sembradas en esa zona.

En suma, el incremento de controles no ha desalentado el desplazamiento de migrantes peruanos hacia Chile, y la amnistía decretada apenas ha servido para la regularización de solo el 50 % estimado de ellos. Esta situación parece confirmar la tesis de que ni los mecanismos policiales, ni el endurecimiento de las políticas de control, son una solución para la gobernabilidad del fenómeno migratorio. Por el contrario, alientan la formación de mafias de traficantes, la corrupción de funcionarios y/o policías, y se incrementaban los riesgos de una población que busca viajar a otro país por cualquier medio - incluso los ilegales - con tal de labrarse un futuro más próspero.

4.2. Tráfico de Seres Humanos

Aunque en los registros de Perú y Chile, no se consignan habitualmente las numerosas denuncias de migrantes estafados por traficantes que les ofrecieron buenas condiciones de trabajo, atractivas remuneraciones y la pronta regularización de su situación migratoria en Chile, lo cierto es que cientos de peruanos han sido víctimas de estas mafias.

Un caso que llegó a alcanzar una amplia cobertura de prensa, fue el de un grupo de 12 peruanos, de ambos sexos, que fueron reclutados en Lima por la empresa "Chile Seguros", la que a cambio de un pago de 400 dólares para las mujeres y de 500 para los varones - que incluía visa de residente para trabajar - les ofrecían empleo con sueldos entre 600 y 1,000 dólares, además de otros beneficios. Los costos de pasaje y viáticos, corrieron por cuenta de los peruanos; y al arribo del grupo a la ciudad de Viña del Mar, sólo ocho consiguieron un empleo y en condición irregular - por carecer de visa -, con sueldos entre 150 y 200 dólares. El propietario de la empresa "Chile Seguro" desapareció y se quedaron sin a quién reclamar. Testimonios como estos son el reflejo de la vulnerabilidad de los que se juegan la sobrevivencia a diario al ponerse en contacto con agencias de empleo de carácter dudoso.

Otro caso reportado ha sido el del carpintero Sr. Timoteo Herrera (36), nacido en la ciudad peruana centroandina de Huancayo, cuya suerte gráfica otra de las modalidades de estafa usualmente empleadas en este aspecto. El Sr. Herrera ejerció su oficio en la ciudad minera de Calama durante dos años, empleado por una empresa sub-contratista que le pagó la mitad del sueldo originalmente convenido, reteniendo el otro 50 % para destinarlo teóricamente a pagos a una Administradora de Fondos de Pensiones (AFP), al Servicio Privado de Salud Previsional (Isapre), impuestos y a un supuesto trámite de regularización (37).

(36) Entrevista realizada al director del Departamento de Extranjería y Migraciones del Ministerio del Interior de Chile, Jaime Moreno Vergara, en Lima, el 13 de julio de 1999, con ocasión de su participación en el Encuentro Sudamericano sobre Migraciones, Integración y Desarrollo.
(37) La República, 23 de abril de 1998, pág. 18.

Sólo cuando se enfermó, Timoteo Herrera descubriría que sus empleadores no utilizaron en realidad la parte del sueldo que le retenían para los fines que le indicaron. Perdió el empleo, sus escasos ahorros se agotaron en su curación, y tuvo que empezar nuevamente. Una vez mas.

Es también conocido el caso de una mafia que reclutó a un grupo jóvenes peruanas para insertarlas en redes de prostitución que operan a través de señoras que deambulan por los paraderos de autobuses que vienen del Perú y ofrecen a los recién llegados hospedaje en sus viviendas a cambio de un cómodo pago. Les ofrecen también, a cambio de una pequeña comisión, buscarles un empleo. Los más propensos a caer en estas mafias son las de personas menor nivel educativo o de menos recursos(38).

Lily Nuñez, dirigenta de la recién creada Asociación de Migrantes Peruanos Residentes en Chile, dice que de los pasajeros que vienen del Perú, un 80 % son mujeres y casi todas se emplean como "asesoras del hogar" - eufemística denominación que se asigna a las trabajadoras domésticas - por un sueldo que fluctúa entre los US $ 200 y 300 dólares al mes sin contrato de trabajo, ni jornada máxima de trabajo, horario o vacaciones. Situación abusiva y habitual, que sin embargo es muchas veces lamentablemente consentida por las propias trabajadoras peruanas ya que, debido a su condición de ilegalidad, no están en condiciones de reclamar los beneficios a los que tienen derecho (39).

Muchos de sus compatriotas varones, en similares condiciones, se desempeñan como obreros, albañiles, mineros, servicio de limpieza y otros menores. Otros se dedican al comercio ambulatorio, en general con ingresos de alrededor de US $ 200 dólares mensuales.

Mientras la "moda" entre las clases altas y medias de Chile es contar con "asesoras del hogar" de procedencia peruana, las domésticas implicadas declaran que prefieren la ilegalidad para evitar descuentos de sus sueldos por AFP, porque no piensan jubilarse en Chile y los aportes de nada les servirán cuando regresen al Perú (40).

(38) La República, 23 de abril de 1998, pág. 18.
(39) Ibidem
(40) La República, 19 de julio de 1998, Suplemento Domingo, pág. 23-23

Por su ilegalidad, los peruanos en Chile llevan una vida de segunda categoría, son sub-contratados y sub-remunerados, y generalmente carecen de previsión social o seguro de salud, pese a que los trabajos que realizan son muchas veces riesgosos.

Lily Nuñez, representante de la Asociación de Migrantes Peruanos en Chile, sostiene que la situación de ilegalidad de los peruanos en ese país está asociada a la falta de una legislación moderna, que guarde coherencia con la Convención Internacional para la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, suscrito por Chile en 1990.

La gran mayoría de los peruanos ilegales viven tugurizados en departamentos antiguos del centro de Santiago, en barrios marginales o en las zonas más pobres de otras ciudades chilenas. Se reúnen habitualmente en restaurantes y bares del centro de Santiago, donde les ofrecen sus comidas típicas.

4.3 Prácticas xenófobas

El mayor problema de los migrantes peruanos en Chile, no sólo consiste en conseguir empleo digno o el riesgo de ser expulsados por ilegales, sino el de estar expuestos con regular frecuencia a maltratos, abusos, discriminación y prácticas xenófobas.

Los peruanos son apreciados por ser mano de obra barata y muy trabajadora. La mayor parte de ellos es fácilmente identificado por sus características raciales, lo que les genera discriminación en sus relaciones con los chilenos. Al ser identificados, son muchas veces provocados, denunciados ante la policía y, como no, víctimas de arresto. Existen, asimismo, sectores conservadores que los responsabilizan públicamente de incrementar la delincuencia, introducir el consumo de cocaína y contribuir al desempleo. En torno a esta última acusación, por ejemplo, el Director del Departamento de Extranjería y Migraciones, Jaime Moreno, ha señalado que entre las consideraciones tomadas en cuenta para decretar la última amnistía, fue que los migrantes no se convirtieran en una competencia desleal para los chilenos mediante "esa contratación negra que no está en planillas".

Desplegada una campaña de desprestigio contra los peruanos, no obstante, salió al paso para decir que los inmigrantes más que una carga o una lacra, eran un importantísimo factor para el desarrollo económico de Chile y "constituyen mano de obra que se encuentra a disposición de un país que no invirtió nada para generarla".

Declaraciones que, sin embargo, no sirvieron para cambiar la conducta de los vistas de aduanas, ni de los carabineros (policía) o de las autoridades migratorias, que continuaron viendo en cada peruano a un sospechoso de ser delincuente, traficante de drogas, subversivo, un competidor o simplemente una persona que va a engrosar la fila de los ilegales. Premisa utilizada para darles un trato prepotente y abusivo.

En las universidades estatales, los estudiantes extranjeros - por esa sola condición - están excluidos de postular a las becas, alimentación o a residir en los alojamientos universitarios.

El diputado chileno Salvador Urrutia Cáceres, reconoció en este sentido que existen en algunas ocasiones maltratos a peruanos que ingresan a Chile y, tras negar que esta sea una política de gobierno, lo atribuyó a excesos de funcionarios que no entienden la necesidad de ser más flexibles en el cumplimiento de los reglamentos con los visitantes(41). Para el ex-canciller peruano, Dr. Eduardo Ferrero Costa, sin embargo, los gobiernos de Chile y Argentina contravienen el espíritu de amistad, cooperación e integración que debería imperar actualmente en América Latina, al permitir que se maltraten a ciudadanos peruanos en esos países(42). "Si bien esos países tiene derecho a controlar a las personas que entran a su territorio, también es cierto que no pueden violar los derechos humanos, establecer prácticas discriminatorias, ni permitir que se empiece a crear un injusto sentimiento de xenofobia hacia los peruanos, que con su trabajo también aportan a la economía de esas naciones", añadió.

Sobre el caso específico de Chile, agregó que hay razones de historia y de vecindad que hacen necesario que las autoridades chilenas manejen esta situación con cuidado y respeto, más aún cuando en los últimos años el Perú abrió su economía a inversionistas chilenos.

(41) La República, 17 de mayo de 1999. "Diputado chileno reconoce maltratos".
(42) La República, 5 de febrero de 1999, pág. 16.

4.4. Los peruanos en el imaginario popular chileno

Considerando la xenofobia que se percibe contra los peruanos en ese país, es obvio que su imagen está desprestigiada entre los chilenos, debido a que se les responsabiliza de generar o agravar los males que afectan a la sociedad chilena. Incluso, se da por hecho que el incremento del consumo de cocaína se inició debido al ingreso de los peruanos a ese país, tal como lo señaló el director del Departamento de Extranjería de Chile, Jaime Moreno.

Para Moreno la impresión que se tiene de los peruanos, en general, es positiva; sobre todo de las mujeres que trabajan como empleadas domésticas, de quienes dice que son "encantadoras" y han contribuido a mejorar el lenguaje, además de dar clases culinarias. Según éste la mayor parte de los peruanos presos en Chile lo son por tráfico de drogas, el hampa peruana es tremendamente brava y de inmediato se va a los hechos, estimando que tal actitud se debería a la violencia ocurrida en los últimos años en el Perú.

4.5 Políticas institucionales

Una de las organizaciones de peruanos inmigrantes en Chile más activas en 1999 fue la Asociación de Migrantes Peruanos Residentes en Chile que, entre otros objetivos, busca convertirse en un canal de representación de los ciudadanos peruanos ante las autoridades Chilenas para el tratamiento, negociación y solución de los problemas generales que enfrentan los migrantes en este país. La asociación también busca asumir la representación o apoyar en la solución de los problemas individuales de los migrantes ante diversos tipo de autoridades, instituciones o empresas.

Otras de las instituciones que trabaja activamente en apoyo de la colectividad peruana migrante, es el Instituto Católico para la Migración, vinculado a la Conferencia Episcopal de Chile, que trata de aglutinarlos para celebrar también sus fiestas religiosas. Y está también la denominada Colectividad Peruana Santa Rosa de Lima, que agrupa a los peruanos residentes legales establecidos en este país desde hace varios años.

Concluida la amnistía otorgada por el gobierno chileno, estas organizaciones han enfocado sus esfuerzos en favor de los residentes ilegales, para encontrarles un empleo, registrarlos en la Dirección de Extranjería y, con ello, facilitarles la visa de residencia temporal por el tiempo que dure su contrato de trabajo.

Es, precisamente, la consecución de un contrato de trabajo la mayor dificultad que tienen los peruanos que deseen legalizarse luego de la amnistía, debido a que los empleadores prefieren no tener ningún problema con las autoridades laborales y tributarias, por lo que la tendencia es a contratar mano de obra nativa o de migrantes legales, con visa de trabajo o de residencia.

5. Bolivia como destino de la migración peruana

Históricamente, Perú y Bolivia han mantenido estrechas relaciones debido a que en su propia constitución han confluido dos grupos étnicos comunes, los Quechuas y los Aymaras.

Durante la guerra de 1879, ambos países fueron aliados y derrotados por Chile, que les arrebató territorios y dejó a Bolivia sin salida al Océano Pacífico. Desde entonces, peruanos y bolivianos siempre se vieron como países aliados. El hecho de compartir en la frontera un mismo lago, el Titicaca; una misma meseta, la del Collao; y una misma etnia, los Aymaras, hizo que por años sus fronteras fueran más formales que reales.

Siempre fue difícil para las autoridades de ambos países, distinguir entre los aymaras, cuál era peruano o quién boliviano, a tal punto que muchos de ellos tienen doble documentación que los acredita como ciudadanos de ambos países. Esta circunstancia, impidió que se realice un efectivo control migratorio y que se lleven estadísticas que permitieran conocer la cantidad de peruanos que se establecieron en ese país.

Pese a las cifras miles acerca del número real de migrantes, Bolivia fue de hecho el país a donde mayor cantidad de peruanos viajaron en los 11 primeros meses de 1998, con 39,651 pasajeros registrados, después de Estados Unidos, con 194,054 y Chile con 159,353 personas, según información proporcionada por la dirección Nacional de Migraciones.

Según el Cónsul General del Perú en Bolivia, Juan Prieto Sedó, existen unos 10,000 peruanos registrados como residentes en diversas ciudades de ese país no obstante, el cónsul desistió estimar el número de los que estarían en situación irregular. Cálculos extraoficiales señalan, sin embargo que la cifra fluctúa entre 30,000 y 40,000.(43)

Este estimado dista del que señaló el Director General de América de la Cancillería Boliviana, Rolando Tapia, que el 14 de julio de 1999 dijo que los migrantes peruanos serían aproximadamente 20,000, de los cuales 4,000 residen como legales en Bolivia y 16,000 permanecen en condición irregular. Cifra que consideró relativa, debido a que se trata generalmente de personas con residencia transitoria, renovable cada seis meses.

Durante tres años consecutivos (1995-1997), la preferencia de los peruanos por Bolivia como destino fue incrementándose; pero entre 1996-1997 los flujos subieron considerablemente. Se pasó así de 1,443 migrantes en los años 1995-1996 a 8,525 en 1996-1997. Sin embargo, en los once primeros meses de 1998 este número bajó a 1,046 respecto al mismo período del año anterior. Este registro de viajeros, también fue menor al incremento que tuvo entre 1995-1996.

Si bien, no todos los viajeros peruanos a este país se establecieron como residentes ilegales, una parte de ellos decidió encontrar su destino en esta nación altoandina. Un antecedente remoto de esta tendencia se encuentra en el periodo en que Bolivia recibió un contingente apreciable de peruanos del sector agrario, cuando el general Juan Velasco Alvarado llevó a cabo una reforma agraria que despojó de sus tierras a los grandes terratenientes y pequeños hacendados, una parte de los cuales se trasladó a la ciudad boliviana de Santa Cruz para continuar esta actividad.

Los peruanos ingresan a Bolivia principalmente por Desaguadero, y lo hacen como turistas. Debido a sus amplias fronteras, ubicadas en inhóspitas alturas andinas, se presta para un movimiento migratorio ilegal.

(43) La República, 2 de marzo de 1999, pág. 11.

Los contingentes humanos, establecen su residencia en las ciudades periféricas de La Paz, donde los peruanos forman parte de asentamientos pobres.

5.1 Política migratoria

La política migratoria boliviana no es especialmente diferente a la que predomina en el resto de países del Cono Sur: se distingue por su enfoque restrictivo-selectivo. Contra lo que pudiera suponerse, existe especial atención entre las autoridades migratorias bolivianas para evitar el ingreso de peruanos, debido a que, entre los países que los rodean, el Perú es uno de los países más pobres de una de las regiones más pobres del mundo.

Conforme a este enfoque, una de sus principales medidas de política migratoria gira alrededor del control fronterizo. Así, durante 1998 Bolivia prohibió el ingreso de por lo menos 209 peruanos por infringir las normas migratorias. Y no es infrecuente la detención de peruanos ilegales.

Según del presidente Hugo Banzer estas medidas constituyen un derecho de todo gobierno, o - en sus palabras - "no es un asunto que se pueda dejar librado a la anarquía"(44).

En los primeros meses de 1999, el Congreso boliviano aprobó una nueva Ley de Extranjería orientada a restringir el ingreso de extranjeros e imponer severas sanciones para quienes la infrinjan. Pese a ello, el mencionado Director General de América de la Cancillería Boliviana, Rolando Tapia, afirma que la política migratoria de su país es "de total apertura hacia los latinoamericanos" y que las nuevas medidas propugnadas por su gobierno están dirigidas a que el tránsito de personas sea ordenado y registrado.

Recientemente se creó el Comité de Fronteras, que celebró su primera reunión en abril de 1999, y cuyo objetivo es hacer un seguimiento permanente de temas migratorios, promoviendo proyectos para nuevos acuerdos fronterizos de cooperación, los que serán sometidos a consideración de cada uno de los países limítrofes.

5.2. Xenofobia antiperuana

Durante los últimos años se generó en Bolivia una corriente xenófoba bastante marcada entre los bolivianos en contra de los peruanos, culpándolos de promover la delincuencia y de "importar técnicas avanzadas" para delinquir. La prensa ayudó a generar esa corriente de opinión, al destacar hechos delictivos en los que estaban involucrados los migrantes de esta nacionalidad, tanto por delincuencia común, como por narcotráfico y otros delitos vinculados a la subversión(45).

A la formación imagen contribuyó, además el asesinato de un agregado militar peruano, el marino Juan Vega Llona, en una calle céntrica de La Paz. Asesinato ejecutado por el grupo subversivo Sendero Luminoso, en venganza de la matanza de un centenar de miembros de esa agrupación ocurrida en mayo de 1996 en la isla penal de "El Frontón", frente al puerto del Callao. Se agrega a estos antecedentes el publicitado secuestro y cobro de un rescate de 1'000,000 de dólares del empresario y político boliviano Samuel Doria Medina, por peruanos integrantes de un comando militar del Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA).

Aunque las propias autoridades bolivianas reconocen que entre la población penal de ese país no existe un número de presos peruanos que sea considerablemente mayor que la población carcelaria boliviana, de modo que no se justifica la acusación que cae sobre los peruanos atribuyéndoles ser los responsables del incremento de la delincuencia en ese país, la impresión de los bolivianos es que casi todo peruano es un potencial delincuente y visto como un sospechoso, alentándose de esta forma, un clima xenófobo, como observó en su momento el sacerdote católico Padre Julián Suazo(46).

En relación con esta misma cuestión, el ya mencionado Director General de América de la Cancillería de Bolivia, Rolando Tapia, expresó que le llamó la atención que se pretenda exacerbar a la ciudadanía peruana haciendo presumir que en Bolivia existe una actitud xenófoba en contra de los nacionales del Perú. Actitud que negó rotundamente.

(44) La República, 2 de marzo de 1999, pág. 11
(45) Ibidem.
(46) Sacerdote católico Julián Suazo, declaraciones a Radio Programas del Perú.

A partir de la imagen negativa creada contra los peruanos, se han ido imponiendo paulatinamente medidas para restringir su ingreso a territorio boliviano. Con frecuencia se realizan operaciones policiales para detectar su situación irregular y expulsarlos del país. Sectores políticos conservadores promovieron, a inicios de este año, un debate público previo a la presentación en el Congreso de una nueva Ley de Extranjería para justificar el carácter restrictivo y penalista de la norma.

El mismo presidente boliviano, General (r) Hugo Banzer, al referirse a las detenciones de peruanos en su país, dijo que todo gobiemo tiene derecho a impedir la entrada ilegal de extranjeros y evitar que estos se conviertan en marginales; y que no se podía dejar a la anarquía un tema tan importante como la migración(47). Curiosamente las declaraciones de Banzer y, en general, la conducta anti-migrantes de las autoridades bolivianas, proviene de la administración gubemamental de un país expulsor neto de migrantes. En efecto, se estiman en 1'000,000 los bolivianos se encuentran en Argentina, país en el que sufren similares discriminaciones y maltratos a los que se practican en Bolivia con los peruanos.

Antes de que entre en vigor una nueva Ley de Extranjería, el Cónsul General del Perú en Bolivia, Sr. Juan Prieto Sedó, pidió al gobierno boliviano que decretara una amnistía para regularizar la situación de los peruanos, adoptando un temperamento similar al que aplicó el gobierno chileno en este campo o al Convenio de Migración firmado entre Perú y Argentina al que nos hemos referido antes.

5.3. Estudiantes maltratados: ¿excepción o regla?

La xenofobia desatada contra los peruanos en Bolivia, no sólo afecta en términos genéricos a los migrantes en busca de empleo, sino que involucra también ya de una forma especifica a los estudiantes universitarios, que viajaron en años pasados a diversas ciudades bolivianas para realizar estudios superiores.

El Cónsul peruano Prieto Sedó, dice que en Bolivia hay alrededor de un millar de jóvenes peruanos que cursan estudios en diversas universidades, amparados en el Convenio Andrés Bello sobre temas educativos, suscrito por los países andinos, por el cual tienen derecho de recibir en el país andino de destino similares beneficios a los que tienen los estudiantes de los países signatarios en cualquiera de los Estados miembros. Sin embargo, los estudiantes peruanos son objeto de marginaciones sociales y económicas que les dificulta proseguir sus estudios y completar sus carreras profesionales.

Un caso significativo de discriminación ocurrió en la Universidad Real Mayor y Pontificia de San Francisco Xavier de Chuquisaca, en la ciudad de Sucre. El Rector de esa casa superior de estudios incrementó el costo de las pensiones pagadas por estos estudiantes, "por el sólo hecho de ser peruanos", según las quejas de uno de los jóvenes que cursa el tercer año de la facultad de Ingeniería. "O pagamos sin reclamar el aumento exorbitante que nos ha impuesto el rector, o no estudiaremos este año y estaremos más expuestos a ser deportados", agregó otro de ellos(48).

Los estudiantes de otras nacionalidades pagan sumas iguales a las canceladas por sus pares bolivianos, a quienes se les cobra sólo 20 dólares por matrícula; mientras que a los peruanos, en contraste, se les pedía 390 dólares, que luego se incrementaron a 700 dólares. Situación que, no obstante, se regularizó luego gracias a una gestión de la Cancillería peruana. "Los estudiantes bolivianos no nos apoyan en los reclamos y por el contrario, se alegran de que eso ocurra y nos dicen que nos regresemos al Perú", manifestó Giancarlo C. de 21 años, estudiante de segundo año de Medicina, quien dijo que es mejor ocultar su identidad para evitar represalias.(49)

Ramiro, estudiante del cuarto año de Odontología, de 24 años, dice que si pudieran se trasladarían de inmediato a una universidad peruana, pero ocurre que el Rector les subió a US $ 1,000 dólares el costo de los certificados por cada año de estudios y eso significa un total de US $ 4,000 dólares, "monto imposible para nuestra economía", según acotó. Otra estudiante peruana, Graciela, también de la facultad Odontología, agregó que los estudiantes peruanos son amenazados por las autoridades de la universidad y de migraciones,

(47) La República, 2 de marzo de 1999, pág. 11.
(48) La República, 3 de marzo de 1999, pág. 16.
(49) Ibidem.

que les prohiben protestar y que, si lo hacen, los expulsan(50).

También relatan dificultades para conseguir el alquiler de una habitación o lo sucedido con otro estudiante peruano que fue detenido por la policía boliviana, por el solo hecho de pasar cerca de una gresca y ser identificado como peruano, fue responsabilizado de una falta que no cometió. Para empeorar las cosas, dicho estudiante pasó la noche en un calabozo junto con delincuentes comunes por negarse a pagar una coima (soborno) de 50 bolivianos (unos 10 dólares) pudiendo salir sólo al día siguiente, cuando un amigo le prestó el dinero(51).

5.4. Quemado vivo

Quizás el caso más dramático que pudiera revelar con toda crudeza hasta que límites puede llegar la xenofobia alentada por algunos sectores de la sociedad boliviana contra los peruanos ocurrió en mayo de 1999. Freddy Carlos Cano López, comerciante peruano de 29 años de edad, fue detenido por la policía boliviana a raíz de una discusión por la tarifa de un taxi, cuando estaba ebrio. Fue recluido en una celda de la Interpol, luego de insultar a los agentes, quienes le rociaron combustible y le prendieron fuego. Sus desgarradores gritos no lograron conmover a sus captores, quienes demoraron en abrir la celda, prestarle auxilio y trasladarlo a un centro hospitalario, donde se le diagnosticó quemaduras graves en más del 50 por ciento de su rostro y cuerpo(52).

La policía dio hasta tres versiones diferentes de los hechos. Primero, que el detenido trató de suicidarse prendiéndose fuego. La segunda, que un cortocircuito en la celda provocó un incendio; y, la tercera, que el mismo Cano prendió una fogata dentro de la celda para amenguar el frío, pero no pudo controlar el fuego y se quemó. Ante los reclamos del Cónsul peruano, Prieto Sedó, el viceministro de Gobierno, José Orías, le aseguró que se haría una inmediata investigación y que los sospechosos del delito, dos policías, serían detenidos preventivamente. Freddy Cano fue trasladado a Lima para su curación, pero no pudo resistir las graves quemaduras y falleció poco después.

La viuda de Cano, Talía Chuquillanqui y su hija de cuatro años, recibieron el apoyo y asesoramiento de la Asamblea de Derechos Humanos de Bolivia, de la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados boliviana y de su similar del Congreso del Perú. De este modo, además de la indemnización que la justicia boliviana debe concederle a la viuda como reparación por parte de los homicidas, el Estado boliviano otorgara a la hija de la víctima una beca de estudios de por vida. El anuncio fue hecho por el propio presidente Hugo Banzer, tras negar que exista xenofobia en su país contra los peruanos.

VI. Conclusiones

a) La crisis económica recesiva que afectó al Perú durante las dos últimas décadas como consecuencia del fracaso del modelo desarrollista implementado en los 80, y que continuó en la presente década con la aplicación de una radical política neoliberal bajo el gobierno del Presidente Fujimori, generó un desempleo crónico y altos niveles de pobreza que afectaron a por lo menos el 54% de la población del Perú, de los cuales cerca del 20% se encuentra en situación de extrema pobreza. La violencia subversiva y contrainsurgente, sumada a los efectos de los fenómenos naturales que azotaron severamente al país en la presente década, empujaron a miles de peruanos a migrar en búsqueda de trabajo, como su única posibilidad de sobrevivencia.

b) Informes extraoficiales revelan que en la actualidad existen alrededor de 1'900,000 peruanos en condición de migrantes en todo el mundo, lo cual es equivalente a cerca del 8 % de la población total del Perú (24.5 millones). En esta diáspora, Estados Unidos y países de Europa - tales como España e Italia - dejaron de ser las únicas opciones para los peruanos, que en los últimos años empezaron a variar sus destinos tradicionales y viajar también a Japón y, dentro

(50) Ibidem.
(51) Ibidem.
(52) La República, 26 de mayo de 1999, pág. 23.

mismo de Sudamérica, preferentemente a Chile, Bolivia y Argentina. Ello, debido fundamentalmente a que la proximidad territorial implica menores costos en el transporte, a lo que se suma el hecho de que en estos países no se exige visa de ingreso. Además, claro está, de percibir una relativa prosperidad económica en estos países respecto al Perú, a las que se sumaron razones idiomáticas y culturales.

c) Los trabajadores peruanos que emigraron hacia Argentina, Bolivia y Chile sufren la violación de sus derechos fundamentales reconocidos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), así como los establecidos en la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, y en las convenciones internacionales contra todas las formas de discriminación.

d) Una barrera esencial para hacer que se respeten los derechos de los peruanos migrantes es que existe en ellos una baja conciencia de los mismos, en tanto se consideran ciudadanos de segunda clase y sin derecho incluso, y en muchos casos incapaces de exigir el respeto y consideración que tienen como personas humanas. Percepción tan hondamente enraizada que constituye uno de los obstáculos principales que impiden revertir la situación de explotación y marginación en que se encuentran.

e) La ilegalidad en que se hallan miles de peruanos en los países receptores de esta emigración, tales como Bolivia, Chile o Argentina, a donde en gran medida llegan como turistas pero con el propósito de quedarse, permite su contratación clandestina. Desde esta situación precaria, no pueden sino percibir menores salarios de los que priman localmente, se ven privados de acceder a los sistemas de atención de salud, gozar de vacaciones, ser amparados por la seguridad social local o de otros beneficios laborales y sociales que deberían corresponderles normalmente.

f) Los migrantes peruanos, que en su mayoría no tienen educación técnica o universitaria, encuentran serias dificultades para insertarse en el circuito laboral. Son contratados en forma clandestina, generalmente como obreros ocupados en actividades de construcción, guardianía, limpieza de edificios, trabajo doméstico u otras actividades complementarias o análogas.

g) Por su condición de marginalidad, estas personas habitan en suburbios y barrios donde se ven expuestos a involucrase en actividades no solo informales sino incluso delictivas.

h) Los varones tienen mayores dificultades para encontrar ocupación que las mujeres, debido - esencialmente - a que para ellas existe un mercado potencial más amplio como es el de las trabajadoras del hogar.

i) Los peruanos, por su sola condición de migrantes, despiertan en la opinión pública de los países receptores una actitud de rechazo y/o sospecha permanente. Son frecuentemente responsabilizados de originar o agravar el desempleo y la inseguridad ciudadanas en sus países de destino, entre otros males sociales, lo que hace que vivan amenazados constantemente por situaciones de discriminación y zozobra.

j) Las redes sociales establecidas entre las distintas colectividades de migrantes peruanos suplen, de alguna forma, la casi nula información que proporcionan los Estados de origen o empleo al inmigrante. Debido a las múltiples dificultades que van encontrando, se va retrasando su retorno, en muchos casos forman familia con nacionales del nuevo país donde radican, y luego de varios años en esta condición, suelen establecerse definitivamente allí.

k) Los peruanos instalados en tales países bajo alguna de estas condiciones animan a sus respectivos entornos familiar y social, a su vez, a migrar con el propósito de encontrar en ellos una compañía que alivie sus carencias afectivas, con lo que la comunidad de inmigrados se va ampliando progresivamente.

l) La marginación social, económica y cultural de la que son objeto los trabajadores migrantes peruanos en los países receptores, afecta en igual medida a su familia. En este contexto social, los peruanos son doblemente discriminados, tanto por su condición de inmigrantes mayoritariamente ilegales, como por su origen y raza.

m) En cuanto a su origen, por el hecho de provenir de uno de los primeros países productores de coca, se les relaciona consecuentemente con el narcotráfico; además de ser señalados como presuntos subversivos, debido a los varios años de violencia política que sufrió el Perú y por el incremento de la delincuencia común.

n) Los peruanos migrantes, debido a sus características étnicas predominantemente indígenas, son excluidos de las preferencias migratorias, y se aplican contra ellos severas medidas restrictivas para detener su inmigración; mientras que los provenientes de países con mayorías blancas - en especial de Europa y Estados Unidos - son mejor aceptados, en general en base a criterios de política fundados en conceptos como el de una supuesta superioridad racial vinculado con aspectos como cultura, educación, tecnología, desarrollo y poder económico.

o) La forma más frecuente como los peruanos luchan por conservar su identidad es la permanente celebración de sus ritos religiosos y fiestas cívicas, además del vínculo permanente que mantienen con sus connacionales en el país receptor, así como con sus familiares y amigos en el Perú; y por su permanente interés por lo que acontece en su patria. Estas expresiones cuentan con la tolerancia de los ciudadanos del país de acogida, aunque muchas veces manifiestan desprecio por sus formas.

p) La ausencia de políticas migratorias a favor de los migrantes por parte de los Estados receptores, unida a una visión de estos que asocia inmigrante con desocupación, delincuencia y otros males que afectan a la sociedad, agudiza la imagen negativa que se tiene de ellos. Se convierte también en motivo para traer a la memoria conflictos y desacuerdos en sus relaciones bilaterales. Estos hechos tienden a exacerbar peligrosas actitudes xenófobas que pueden desencadenar manifestaciones violentas de parte de la población nativa.

q) El sector de inmigrantes peruanos en la Argentina, Bolivia y Chile que sufre mayor abuso es el de las mujeres, claramente mayoritaria respecto a los varones. En cuanto a la discriminación de género, generalmente son consideradas útiles en trabajos auxiliares tales como el trabajo del hogar. Parte de la población femenina emigrada también pasa a integrar las redes de la prostitución. Y un importante sector de ellas, pese a sus magros ingresos, constituye el único sostén de su familia.

r) Las peruanas emigradas que se embarazan, frecuentemente no reciben control ni atención médica durante el proceso de gestación, por no estar aseguradas, carecer de recursos económicos y no disponer de permisos para realizarlos, en el caso de que pudieran tener acceso a una atención gratuita.

s) Los hijos de inmigrantes peruanos ilegales, son los que atraviesan las peores condiciones de vida, pues sufren las consecuencias de la situación de pobreza de sus padres. Al no tener regularizada su situación de residencia, no tienen acceso a un adecuado servicio educativo y, debido a la precariedad económica de sus familias, y al abandono familiar en que se encuentran, sufren de desnutrición y no cuentan con los servicios de salud que necesitarían. Adicionalmente, el constante estrés en que viven debido a la situación de ilegalidad de sus progenitores - de quienes reciben frustraciones,

angustias y preocupaciones - genera en ellos estragos en su autoestima, lo que se agrava por el proceso de aculturación al que se ven cotidianamente sometidos. La violencia familiar es más grave sobre estos niños, debido a que sus padres encuentran en ellos víctimas propicias para descargar la acumulación de sus tensiones.

t) Muchos de estos niños son concebidos con el exclusivo propósito de que sus madres puedan legalizar su situación migratoria - como ocurre en Argentina -, consecuentemente, nacen fuera de un hogar constituido. Sus madres se ven obligadas, en muchos casos, a dejarlos en manos de personas no idóneas para su cuidado; y, en otros, los envían o se quedan en el Perú bajo el cuidado de sus abuelos. Abandono que perjudica claramente su desarrollo

u) Los sectores migratorios que tienen posibilidad de ahorro, anhelan volver al Perú para invertir en el establecimiento de un negocio o alguna actividad artesanal, además de integrarse con su familia. Muchos de los emigrados que se autovaloran como "personas sin éxito" se resisten a retornar debido a que se niegan a ser reconocidos como fracasados. Es frecuente escuchar de ellos que en esos países pueden haberlo perdido todo, menos la dignidad.

v) Las políticas migratorias de Argentina, Bolivia y Chile se centran en medidas restrictivas, y por ser inmediatistas reflejan el deficiente entendimiento de la complejidad del fenómeno migratorio. Así, se prioriza sobre otras medidas un mayor control en el tránsito de personas, lo que propicia la corrupción de funcionarios y el incremento de traficantes para burlar los controles fronterizos. Estas medidas, sin embargo, lejos de detener las migraciones, incrementan el ingreso ilegal de estas personas y generan condiciones propicias para el delito, tanto de parte de los migrantes - cuya ilegalidad y precariedad subsecuente los hace proclives a delinquir - como por parte de los intermediarios migratorios, quienes aprovechan esta situación para obtener ganancias a costa de ellos.

w) Las amnistías migratorias dirigidas a regularizar a los inmigrantes ilegales se están presentando de manera constante, y en lapsos cada vez más cortos durante los últimos años. Ello demuestra la casi nula efectividad de las políticas migratorias restrictivas aplicadas; y exige, por tanto, un estudio más amplio del problema a fin de encontrar medidas más efectivas para garantizar una adecuada gobernabilidad del mismo.

x) Aunque muchos de los inmigrantes pretenden ponerse a derecho, no lo hacen debido a que carecen de información sobre los procedimientos del trámite; y, sobre todo, debido a que carecen tanto de recursos para cubrir los gastos de un trámite que consideran engorroso, como de tiempo para realizarlos. Sin embargo, su mayor dificultad es conseguir un contrato de trabajo, dado que sus empleadores se niegan concedérselos en tanto pueden sacar ventajas de su condición de ilegalidad. Al ser un requisito indispensable para regularizar su situación, la ausencia del contrato de trabajo los encierra en un círculo vicioso casi imposible de superar.

y) Las autoridades migratorias de Argentina y Bolivia carecen de cifras similares sobre la inmigración en sus países, las que tampoco coinciden con las que maneja la Cancillería del Perú; aunque los estimados que señalan las autoridades de Chile si son similares.

z) Muchos peruanos, finalmente, emigran a otros países en defensa de su derecho a la vida. Esto es, a empleo y salarios adecuados, protección social, respeto a su dignidad y a sus derechos humanos fundamentales. Sin embargo y paradójicamente, en los países de acogida, ocurre con frecuencia que sean objeto de violaciones de estos derechos.

VII. Recomendaciones

La situación de los migrantes peruanos en Argentina, Bolivia y Chile, exige el desarrollo de estrategias que garanticen el respeto de sus derechos económicos, sociales y culturales, así como el de sus familiares. En atención a su condición de seres humanos; y en cumplimiento de las obligaciones que obligan a estos Estados como efecto de los pactos, convenciones y otros instrumentos jurídicos internacionales que promueven esos derechos y que fueran libremente adoptados por estos. Para ello se plantea:

a) Establecer un organismo de observación, supervisión, promoción y defensa permanente de los derechos humanos, laborales, económicos, sociales y culturales de los trabajadores migrantes peruanos en Argentina, Bolivia y Chile.

b) Promover en los países involucrados la ratificación de los instrumentos internacionales de protección de los derechos de los trabajadores migrantes para facilitar su inserción económica, social y cultural en el país receptor.

c) Promover la participación de los migrantes en conversatorios, foros y utilizar todo medio de difusión posible para llegar a ellos, a fin de que conozcan y tomen conciencia de los instrumentos de derechos humanos que les asisten, así como los señalados en los tratados, pactos, otras normas internacionales y leyes del país receptor, en la perspectiva de revertir la situación de explotación y actitudes xenófobas de la que son frecuentemente objeto, así como para que se sientan amparados en denunciar a las autoridades de las violaciones a sus derechos fundamentales.

d) Implementar desde la sociedad civil, acciones de defensa y promoción de los derechos de los migrantes.

e) Establecer una coordinadora regional de organismos de defensa de los derechos de los migrantes en los países involucrados, para intercambiar experiencias y desarrollar campañas conjuntas en su defensa.

f) Asumir la defensa y divulgación de las demandas planteadas por los migrantes ante tribunales y organismos nacionales e internacionales.

g) Organizar campañas de difusión de la problemática de los migrantes tanto en los países expulsores como receptores, para sensibilizar a la opinión pública sobre su situación.

h) Realizar conversatorios sobre los migrantes y sus problemas, con la participación de expertos y líderes de opinión de los países involucrados en el tema.

i) Promover la formulación de leyes migratorias más tolerantes y abiertas a los migrantes, que suplan a las normas restrictivas y selectivas y en vigor.

j) Propiciar la armonización de políticas y leyes de los países involucrados respecto de la problemática de los migrantes.

k) Promover la aplicación, en los países receptores y emisores, de políticas y programas destinados a generar más y mejor empleo para los migrantes.

l) Organizar la implementación de programas de autoempleo, de financiación de capital de trabajo para pequeñas empresas y de capacitación laboral de los trabajadores migrantes.

m) Diseñar mecanismos de vinculación de los trabajadores migrantes con su país de origen, por medio de los cuales puedan mantener su identidad cultural.

n) Facilitar el regreso de los migrantes que lo deseen, implementando programas de retorno que incluyan facilidades de transporte, exoneraciones de pago por importación de utensilios y menaje de hogar y/o instrumentos de trabajo.

o) Propiciar el establecimiento de líneas de crédito para el establecimiento de actividades productivas de los migrantes retornantes.

"Inmigración, política estatal y vigencia de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de los inmigrantes y trabajadores migratorios peruanos y bolivianos en Argentina."

Informe realizado por el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) para la Plataforma Sudamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo.

El presente informe ha sido elaborado por el Programa de Exigibilidad de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS). Integran el mismo: Víctor Abramovich, Juana Kweitel, Diego Morales, Julieta Rossi, Eugenia Contarini, Carolina Fairstein. Se ha contado con la colaboración de: Leandro López, Amy Taylor, Corina Courtis, Dorohee Lincke y Ariel Wilkis y el asesoramiento del Prof. Enrique Oteiza.

Buenos Aires, Septiembre 1999

I. Evolución de la legislación argentina en materia migratoria. Modificaciones legislativas y administrativas. Estudio comparativo de las últimas propuestas y reformas. Marco Jurídico e institucional de la inmigración en Argentina[1]

1. Introducción

La preocupación del Estado por regular el fenómeno migratorio y su relación con la problemática poblacional surge desde muy temprano en la historia de Argentina. Esta circunstancia nos demuestra la importancia y prioridad otorgada al tema. La famosa Ley Avellaneda con su política de puertas abiertas, la Ley de Residencia y la de Defensa Civil, son sólo algunos hitos que prueban la continuidad de dicha preocupación.

Desde mediados del presente siglo, la profusa legislación sancionada por los diferentes regímenes militares, y los decretos de amnistía formulados por todos los gobiernos constitucionales, confirman dicha tendencia. En la actualidad, encontrándose vigente la Ley General de Migraciones y Fomento de la Inmigración, sancionada durante el gobierno del general Videla, no resulta extraño descubrir que la temática sigue ocupando, en la década de los '90, un rol principal dentro de la actividad desarrollada por ambas Comisiones de Población pertenecientes a la Cámara de Senadores y de Diputados de la Nación.

2. Legislación argentina sobre inmigración

Probablemente la característica más saliente de la legislación en materia migratoria es la complejidad que reviste su análisis y aplicación, producto de la multiplicidad de la normativa existente y de la falta de una política estatal uniforme, lo que ha provocado un alto nivel de incertidumbre para la población migrante.

Cada gobierno, democrático o no, se ha servido de los flujos migratorios como una variable de ajuste y una forma de instrumentar políticas socioeconómicas acordes a sus intereses coyunturales. Sin embargo resulta difícil identificar en nuestro país una línea coherente de tratamiento del "problema migratorio".

Nos encontramos así con una multiplicidad de normas, dictadas desde diversos ámbitos del poder estatal que se superponen, contradicen y muchas veces resultan insuficientes, dejando en manos de la autoridad administrativa de aplicación -Dirección Nacional de Migraciones.-, un alto grado de discrecionalidad en la regulación y ejecución.

Cabe tener presente, entonces, que el presente análisis no es más que la revisión de algunas de las alternancias que ha manifestado el ordenamiento jurídico nacional tendiente a explicar cómo la variación de políticas migratorias provoca un amplio grado de desconocimiento en la población en general sobre la situación real de la inmigración en Argentina lo que, apoyado por discursos públicos en gran medida xenófobos, aumenta la vulnerabilidad que, de por sí, poseen quienes emigran hacia un país que no es el propio.

1 Nota: El presente capítulo ha sido confeccionado sobre la base del material recopilado en los Informes Anuales sobre la Situación de los Derechos Humanos en la Argentina del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) de los años 1995, 1996, 1997 y 1998.

Según Pacecca[2], "...la normativa migratoria se fue modificando y ajustando permanentemente. Sin embargo, tres aspectos se destacan por sobre todos los cambios puntuales..."

"El primero de ellos es que la última ley con trámite parlamentario regular que legisla sobre el ingreso y permanencia de extranjeros es la Ley de Defensa Social (7902) de 1910. Toda la normativa posterior fue sancionada por vía de decretos del Poder Ejecutivo, algunos de ellos posteriormente convertidos en decretos-ley...".

"...El segundo aspecto a destacar es que este pasaje de leyes a decretos no sólo es paralelo a una política migratoria crecientemente restrictiva, sino que además los decretos cada vez delegan mayor poder de policía en las instancias administrativas...". Así, "...las facultades que la ley de Residencia otorga al Poder Ejecutivo -detener y expulsar extranjeros-, éste a su vez las va delegando, mediante sucesivos decretos, en la Dirección Nacional de Migraciones, que a su vez delegó ciertas funciones en la Policía Migratoria Auxiliar."

"...El resultado es doble: por un lado, el incremento del poder de policía sobre el extranjero delegado en instancias administrativas; por el otro, la fragmentación, superposición e incluso competencias encontradas entre las instancias autorizadas a intervenir en cuestiones que atañen a los extranjeros".

"El tercer aspecto, y que no está desligado de los dos anteriores, es la notoria carencia de una legislación comprensiva que tome en cuenta las características de la migración limítrofe. Así como la ley Avellaneda "imaginó" como prototipo al inmigrante europeo y se propuso atraerlo y retenerlo, la normativa que afecta a los migrantes limítrofes (que son los ingresantes principales a partir de 1950) se fue construyendo a partir de sucesiones de decretos que legislaban para la coyuntura..."

Como se verá a continuación, no ha existido en la legislación migratoria argentina una normativa específica respecto de la inmigración proveniente de países limítrofes y vecinos, pero efectivamente es posible identificar un paulatino aumento del control del ingreso terrestre que es la forma más común que se utiliza para migrar en países como Perú y Bolivia donde las condiciones económicas de los migrantes impiden el acceso a otros medios de transporte.

Por otra parte, también es posible verificar que paulatinamente y en particular en los últimos años, se ha intensificado el control sobre la permanencia de los inmigrantes. De forma rigurosa se ejerce el "poder de policía" sobre la población indocumentada una vez que ya ha ingresado, pero sin ejercer mayores restricciones en fronteras altamente "flexibles".

3. Lineamientos históricos de la normativa migratoria

3.1 Constitución Nacional

"La Carta Fundamental de la República Argentina, responde a la más pura política migratoria de puertas abiertas, orientada a la inmigración "calificada" y especialmente europea. Se refiere a dos tipos de inmigración necesaria para el país: la espontánea y la fomentada. La inmigración espontánea comprende a los extranjeros en general, mientras que la inmigración fomentada atañe sólo a los europeos"[3].

La Constitución Nacional de 1853 expresa en su art. 25 que el gobierno federal "fomentará la inmigración europea; y no podrá restringir, limitar ni gravar con impuesto alguno la entrada en el territorio argentino de los extranjeros que traigan por objeto labrar la tierra, mejorar las industria e introducir y enseñar las ciencias y las artes" .

La interpretación de este artículo debe referirse al mismo Preámbulo de la Constitución, según el cual los criterios fundamentales que determinan los preceptos constitucionales están destinados a los argentinos y a "todos los hombres del mundo que quieran habitar el suelo argentino". Los requisitos exigidos a los extranjeros para su admisión en el país estaban condicionados, fundamentalmente, por la utilidad y necesidad que de su profesión, industria, o arte, tuviera el país.

La preferencia por la inmigración europea no excluiría en principio a aquellos extranjeros que, respondiendo a las necesidades económicas y sociales del país, resultaran útiles para el mismo. Sin embargo, las regulaciones del ingreso, fueron utilizadas como un medio de restringir o incrementar la población, sin atribuir a ésta una función económica precisa.[4]

La Constitución Argentina otorga derechos civiles y sociales a todos sus "habitantes", argentinos y extranjeros.

En el artículo 20 se establecen los derechos de los que gozan los extranjeros en el territorio de la Nación: "todos los derechos civiles del ciudadano; pueden ejercer su industria, comercio y profesión; poseer bienes raíces, comprarlos y enajenarlos; navegar los ríos y costas; ejercer libremente su culto; testar y casarse conforme a las leyes. No están obligados a admitir la ciudadanía, ni a pagar contribuciones forzosas extraordinarias. Obtienen nacionalización residiendo dos años continuos en la Nación; pero la autoridad puede acortar este término a favor del que lo solicite, alegando y probando servicios a la República. Por otra parte, en el art. 14 se definen los derechos que poseen todos los habitantes en general.

La condición política del extranjero resulta del art. 16 de la Constitución, según el cual "todos los habitantes son iguales ante la ley y admisibles en los empleos, sin otra condición que su idoneidad".

3.2 La Ley Avellaneda.

Hacia 1875 se iniciaron en el Congreso de la Nación las gestiones encaminadas a crear un marco legal adecuado para captar y canalizar las corrientes migratorias que el país tanto necesitaba. El Poder Ejecutivo y una Comisión Parlamentaria redactaron sendos proyectos que luego de ser debatidos en ambas Cámaras, constituyeron la primera Ley de Inmigración de 1876 que fue sancionada con el nro. 817.[5]

La ley 817, denominada ley Avellaneda, de conformidad a las directrices constitucionales, se centró tanto en el proceso de selección de los inmigrantes, como en el cuidado de las personas durante el viaje, su llegada al país y su ubicación en condiciones lo más ventajosas posibles. Sirvió de marco general para el proceso inmigratorio masivo ocurrido entre los años 1890 y 1914.

Fue dictada con el objetivo fundamental de fomentar la inmigración. Ni en el texto legal ni en el Reglamento del 4 de marzo de 1880 existe alguna referencia a medidas de control, de prevención o de represión. "Fue concebida en una época liberal. Su liberalismo se traduce en términos de generosidad y de protección al migrante"[6]

Está estructurada en dos partes: la primera dedicada a la Inmigración, la segunda referida a la Colonización.

En el art. 12 se define al inmigrante como " todo extranjero jornalero, artesano, industrial, agricultor o profesor que, siendo menor de 60 años y acreditando su moralidad y aptitudes, llegase a la República para establecerse en ella".

El ser considerado inmigrante acarreaba ventajas considerables tales como:

1. Ser alojados y mantenidos a expensas de la Nación: -durante los 5 días siguientes al desembarco, en casas de alojamiento, hoteles o establecimientos apropiados. –mientras dure una enfermedad que les imposibilite el cambio.
2. Ser colocados en el trabajo o industria existente en el país a que prefieran dedicarse, y bajo las condiciones más ventajosas que se pudieran conseguir.
3. Ser trasladados a costa de la Nación al punto de la República donde quisieran fijar su domicilio, y ser mantenidos y alimentados durante 10 días.
4. Introducir libres de derechos las prendas de uso, vestidos, muebles de servicio doméstico, instrumentos para la agricultura, herramientas, útiles del arte u oficio que ejerzan, y un arma de caza por cada inmigrante adulto, hasta el valor que fije el Poder Ejecutivo.

Estas ventajas son extensivas a las mujeres e hijos adultos, siempre que reúnan las condiciones exigidas a los mismos.

Siguiendo los principios establecidos en el Constitución, la ley establecía como única condición para tener

2 Pacecca María Inés, "Legislación, migración limítrofe y vulnerabilidad social", Ponencia presentada en las VI Jornadas sobre Colectividades. Bs. As., octubre de 1998.

3 Romagnoli, Gino "Aspectos Jurídicos e Institucionales de las Migraciones en la República Argentina" Ginebra ,OIM, 1991.
4 Conf. "Aspectos Jurídicos, Económicos y Sociales de la Colonización con Inmigrantes" Consejo Federal de Inversiones, Bs. As., 1963
5 Conf. Romagnoli, Gino "Aspectos Jurídicos e Institucionales de las Migraciones en la República Argentina" Ginebra ,OIM, 1991.
6 Idem nota 5

derecho a gozar de las ventajas señaladas la acreditación del inmigrante sobre su conducta y aptitud para cualquier industria, arte u oficio. Dicha acreditación podía hacerse mediante certificados expedidos por cónsules o agentes de inmigración de la República en el exterior, o por autoridades del domicilio del inmigrante previa legalización consular.

Esta ley creó un Departamento General de Inmigración dependiente del Ministerio del Interior con el objeto de "promover, fomentar y distribuir la inmigración, así como coordinar y mantener la comunicación activa y directa con las entidades intervinientes en la materia" (agentes de inmigración en el exterior, comisiones de inmigración y oficinas de trabajo). Entre sus funciones más importantes, este Departamento –que luego será la Dirección Nacional de Migraciones- era el encargado de inspeccionar el cumplimiento de las leyes sobre alojamiento, alimentación, comodidades, régimen higiénico y seguridad de los inmigrantes, y la tramitación de acciones judiciales por incumplimiento del contrato de transporte, por maltrato de las personas y por perjuicios en sus equipajes.

A través de los Agentes de Inmigración en el Exterior, este Departamento, se encargaba de fomentar en Europa y en América las condiciones que ofrecía la República para los inmigrantes y a través de las Oficinas de Trabajo se intervenía y controlaba, a solicitud de los inmigrantes, en la celebración y cumplimiento de los contratos laborales.

Según M.I. Pacecca: "En su espíritu, la ley Avellaneda fue verdaderamente una ley de fomento de la inmigración. Claramente, el objetivo de esta ley era que los inmigrantes lleguen y se queden, y puede decirse que prácticamente no hubo selectividad. La ley está pensada como un instrumento de protección al inmigrante, y el poder de policía del Estado apuntaba a quienes los transportan y contrataban: las multas que la Oficina de Inmigración estaba habilitada para imponer y percibir tenían como objeto a transportistas o empleadores que actuaran en perjuicio de los inmigrantes. Esta la ley tampoco habla de ilegalidad en el ingreso o en la permanencia: los inmigrantes pueden permanecer el tiempo que deseen y entrar y salir libremente del país."

"Más del 70% de los inmigrantes que ingresaron al amparo de esta ley entre 1890 y 1914 fueron españoles e italianos, campesinos u obreros escasamente calificados....Sin embargo, impulsaron la economía y el proceso de urbanización (esto último debido a que las políticas de colonización no dieron los resultados esperados); al mismo tiempo que introducían la lucha de clases en una sociedad que sólo había conocido la lucha entre facciones terratenientes...."[7]

Esta ley, sin embargo, no logró sus objetivos. El enorme territorio por poblar permaneció casi vacío y los inmigrantes no contaron con los medios suficientes que facilitaran su acceso a la propiedad de la tierra. De hecho se comprueba que hasta el año 1880 el 45% de los inmigrantes regresaban a sus países de origen.[8]

3.3 Ley 346 de Ciudadanía y Nacionalización

En octubre de 1869 se dicta la ley 346 de ciudadanía y naturalización con el mismo objetivo de facilitar la integración de los inmigrantes en la sociedad argentina.

Esta ley, aún vigente, luego de la derogación en 1984 de la ley "de facto" 21.795 permite naturalizarse a los extranjeros que cumplan con las siguientes condiciones:

a) tener 18 años cumplidos
b) residir en la república dos años continuos
c) manifestar ante los jueces federales su voluntad de naturalizarse

Asimismo, cualquier extranjero puede obtener su naturalización, independientemente del tiempo de residencia si cumple con alguno de los siguientes requisitos:

a) haber desempeñado con honradez empleos en la Administración Pública Nacional o Provincial
b) haber servido en las Fuerzas Armadas Argentinas o haber asistido a una acción de guerra en defensa de la Nación
c) haber establecido en el país una nueva industria, introducido una invención útil o realizado cualquier otra acción que signifique un adelanto moral o material para la República
d) formar parte de las colonias establecidas en el país y poseer en ellas algún bien raíz

7 Pacecca María Inés, "Legislación, migración limítrofe y vulnerabilidad social", Ponencia presentada el las VI Jornadas sobre Colectividades. Bs. As., octubre de 1998.
8 Conf. Romagnoli, G., Op.Cit.

e) habitar o promover el poblamiento del territorio nacional de tierra del Fuego, Antártida e islas del Atlántico Sud
f) tener cónyuge o hijo argentino nativo
g) ejercer la docencia en cualquiera de sus ramas

La obtención de la Carta de Ciudadanía es, en principio gratuita aunque en la práctica esto se vea desvirtuado en razón de los costos que implica tanto el trámite de radicación previa como los documentos y legalizaciones que se requieren en sede judicial.

4. Legislación migratoria de principios de siglo.

A principios del siglo XX se produce un deterioro de las relaciones laborales y el agravamiento de los conflictos sociales que desembocaron en huelgas y en el fortalecimiento de los sindicatos obreros. Por otra parte, las ideas anarquistas y comunistas importadas con la primera oleada migratoria consolidaron la corriente organizadora obrera argentina, transformándose en un movimiento deseoso de intervenir cada vez más en las luchas obreras.[9]

Como respuesta a esta situación, la legislación migratoria se endureció notablemente y en este contexto es necesario comprender la sanción de la ley de Residencia de Extranjeros (4144/1902), la ley de Defensa Social (7209/1910) y la reglamentación de la ley Avellaneda (decreto del 31 de diciembre de 1923) que significaron un vuelco importante en la política "pro-inmigrante" que venía sosteniendo el Estado argentino.

4.1 La Ley de Residencia de 1902

"Con la sanción de la Ley de Residencia de Extranjeros se buscaba un instrumento claro, preciso y eficaz que permitiera al Poder Ejecutivo la expulsión de los extranjeros que fueran considerados como elementos "non-gratos" o perjudiciales para los intereses del país. La Ley atribuyó al Poder Ejecutivo amplias facultades discrecionales sobre las personas de los extranjeros residentes en la República"[10]

Consta únicamente de cuatro artículos en los cuales se conceden facultades al Poder Ejecutivo para ordenar la salida del territorio a los extranjeros que hayan sido condenados o perseguidos por tribunales extranjeros por crímenes o delitos de derecho común, o cuya conducta comprometa la seguridad nacional o perturbe el orden público y asimismo se lo faculta para impedir la entrada de todo extranjero con antecedentes (art. 3) y a proceder a la detención del extranjero contra el cual se haya decretado la expulsión como medida de seguridad pública. (art. 4)

Esta ley puede ser considerada como la primera norma que legitimó el accionar discrecional del Poder Ejecutivo en materia migratoria ya que, no sólo le atribuye amplias facultades de detención y expulsión, sino que su utilización estaba exenta de cualquier revisión y/o decisión judicial.

4.2 La Ley de Defensa Social de 1910.

La Ley de Defensa Social (7029) del 28 de junio de 1910, modifica parcialmente y amplía todo lo referente a la admisión y entrada de extranjeros. Está precedida de la declaración de un estado de sitio en toda la República y puede decirse que constituye el inicio de una política selectiva de las migraciones.

Concebida como una forma de combatir la ideología anarquista, en su mayor parte importada por inmigrantes provenientes de países europeos, la Ley de Defensa Social tuvo un claro carácter represivo hacia la población migrante en general y desvirtuó claramente los principios constitucionales precedentemente reseñados.

Esta ley prohibió la entrada de :

a) los condenados por delitos comunes,
b) los anarquistas y demás personas que profesen o preconicen el ataque por cualquier medio de fuerza o de violencia contra las instituciones, el gobierno y/o los funcionarios públicos,
c) los que hubieren sido expulsados de la República.

9 "El trasfondo histórico de la Ley de Residencia", IAACOR OVEA. Revista de Ciencias Sociales, Nro. 61
10 Romagnoli, Gino "Aspectos Jurídicos e Institucionales de las Migraciones en la República Argentina" Ginebra ,OIM, 1991.

El capítulo II se refiere específicamente a la reglamentación de las asociaciones y reuniones. Así quedaron prohibidas aquellas asociaciones o reuniones que tuvieran por objeto:

1) la propagación de las doctrinas anarquistas
2) la preparación e instigación para cometer hechos reprimidos por las Leyes de la Nación

En el Cap. III se establecieron penalidades para los "delitos contra el orden social".

4.3 Reglamentos y Decretos

Las condiciones económicas favorables por las que atravesaba el país a principios de la década del 20´, permitieron un nuevo reflujo migratorio luego del retroceso sufrido durante la 1era. Guerra Mundial.

Es a partir de entonces cuando la República Argentina inicia una política tendiente a efectuar una mayor y más completa selección de la inmigración, que supone el principio del fin del régimen absolutamente liberal para el ingreso de inmigrantes.[11]

Con el dictado del Decreto del 31 de diciembre de 1923 que reglamenta la ley 817, se sistematiza una cantidad de criterios y normas selectivas en lo que se refiere al ingreso de inmigrantes teniendo en miras la adecuación de las normas existentes sobre entrada y admisión de extranjeros.

El contenido principal de este decreto se refería a la creación de una Junta de Visita de Inmigración, con facultades para inspeccionar todo buque procedente del extranjero que arribara al territorio nacional. Se impusieron requisitos de desembarco exigidos por la Junta al capitán del buque (declaración del cónsul argentino del punto de procedencia del inmigrantes, certificado de inmigración, pasaporte y certificado judicial o policial del pasajero, ficha individual estadística de cada pasajero) e impedimentos de admisión (ej: síntomas de enfermedades que disminuyan la capacidad de trabajo, estar comprendido en el concepto de inmigración viciosa o inútil, tener más de 60 años, o ser mujer sola con hijos menores de 15 años, etc..)

A través de este decreto el Estado ejerce un estricto control sobre el ingreso de extranjeros, pero manteniendo de forma más o menos liberal un control flexible sobre la permanencia.

G. Romagnoli afirma : " La política migratoria argentina se fue regulando a través de numerosos decretos reglamentarios, los cuales iban fijando las medidas que en cada momento consideraron como prioritarias los distintos gobiernos. Las dificultades económicas y sociales generadas por la crisis del primer tercio de siglo y la desocupación consecuente, determinaron que en 1938 el Poder Ejecutivo estableciera formalmente, por decreto, la exigencia del "permiso previo de libre desembarco"."[12]

Desde ese momento y hasta hoy, el fenómeno migratorio se asienta en el principio legal básico de que el Estado tiene la facultad, exteriorizada en el acto formal de la admisión, de autorizar al extranjero el ingreso y/o la permanencia en el territorio argentino, con carácter previo.

A partir de entonces se dictaron muchas otras normas que regulan de forma exhaustiva y pormenorizada una cantidad de detalles referidos a la inmigración como los tipos de impedimentos físicos, psicosomáticos, de seguridad y costumbres, de edad, de sexo y de índole ocupacional.

La necesidad, puesta de manifiesto por la experiencia acumulada durante casi cien años de proceso, de efectuar un previo examen selectivo de la inmigración como protección moral y física, tanto de los candidatos como del país receptor y, coyunturalmente, para proteger la mano de obra nacional, fundamentaron ese sustantivo viraje de la ley migratoria argentina.[13]

5. Evolución de la legislación en la segunda mitad del siglo.

A partir de 1930, producto de la gran crisis económica mundial, comienzan a disminuir las corrientes migratorias europeas masivas. Los años de la década del 50, marcarán el fin de los grandes movimientos de inmigrantes europeos, y en su reemplazo comenzará a

11 Conf. Comité Intergubernamental para las Migraciones Europeas (CIME), "Análisis de la normativa legal que regula las migraciones de los países de Argentina, Bolivia, Paraguay y Uruguay". Documento preparado para el X Período de Sesiones de la Comisión Económica para América Latina. Montevideo, Uruguay, mayo 1981
12 Romagnoli, Gino , Op. Cit.
13 Conf. CIME, Op. Cit. En nota 11

incrementarse la inmigración de los países limítrofes. Esta nueva perspectiva, cambia la política gubernamental para encarar y orientar el proceso migratorio.

"A partir de la década de 1950 aparecen dos nudos relativamente bien definidos en torno a los que se legisla, y sobre los que gira la política migratoria. Uno de ellos es la efectiva escasez de mano de obra en el interior, especialmente la mano de obra estacional en las economías regionales. Este problema, en los hechos, es resuelto por la migración limítrofe, y da lugar a "micro-políticas" de radicación o a categorías de ingreso tales como "trabajadores de temporada" contratados colectivamente. El otro nudo, que vuelve al tapete luego de finalizada la Segunda Guerra Mundial, es la reactivación de las políticas de colonización con inmigrantes agricultores. Aquí, el énfasis está puesto estrictamente en migrantes europeos."[14]

5.1 Decreto-Ley 4805 de 1963

En los considerandos del decreto 4805/63, se reconoce que la legislación migratoria existente es "un conjunto asistemático y en ciertos casos contradictorio de normas reglamentarias que han desvirtuado los lineamientos esenciales de la Ley de Inmigración de 1876" que debe ser adecuada a las "necesidades reales del problema migratorio en nuestro país".

Asimismo, se reconoce por primera vez que los derechos otorgados a los extranjeros por la Constitución Nacional no protegen a aquellos inmigrantes que han ingresado al país incumpliendo los requisitos legales. De esta forma diferencia a aquellos que han ingresado al territorio nacional de forma ilegal, de aquellos que habiéndolo hecho legalmente, se encuentran en situaciones de ilegalidad por haber caducado su plazo de permanencia.

Este decreto-ley, fue sancionado como respuesta a la necesidad política de dar basamento legal a la función de policía migratoria del Estado, mediante una norma de jerarquía jurídica suficiente como para permitir superar la dudosa constitucionalidad del sistema sustentado en decretos del Poder Ejecutivo Nacional.[15]

En tal sentido, señala taxativamente las atribuciones de la Dirección Nacional de Migraciones en materia migratoria:

a) Conceder permisos de ingreso al país, con permanencia definitiva o temporaria, así como radicaciones definitivas y prórrogas de permanencia, controlando el ingreso y la permanencia de los extranjeros.
b) Declarar ilegal el ingreso o la permanencia de u extranjero en el país, disponiendo la expulsión del mismo en un plazo perentorio, pudiendo además ordenar su detención hasta que se haga efectiva la expulsión, cuando el extranjero:
   1- hubiera ingresado al territorio nacional sin someterse al control migratorio, o por un lugar no habilitado al efecto,
   2- no cumpliera con los requisitos legales de ingreso y permanencia autorizado,
   3- permaneciera en el territorio de la república una vez vencido el plazo de permanencia autorizado.
c) Sancionar a las empresas de transporte por la conducción de pasajeros en condiciones irregulares, así como obligarlas a reconducirlos a su costa fuera del territorio de la República.

Por otra parte, es la primera norma legal que otorga funciones de policía migratoria auxiliar a la Prefectura Nacional, a la Gendarmería Nacional y a la Policía Federal, funciones que, pese a su dudosa constitucionalidad, se mantuvieron hasta hoy.

5.2 El Reglamento de Migración de 1965

El Reglamento de Migración (decreto 4418/65) tiene como objetivo fundamental, facilitar en un cuerpo normativo simple y coherente los regímenes de admisión, ingreso, permanencia y salida de extranjeros.

En sus considerandos se admite la diversidad de decretos reglamentarios y normas administrativas existentes que han producido confusión y dificultades de interpretación, al tratarse de un conjunto de normas

14 M.I.Pacecca. Op. Cit.
15 Conf. CIME. Op. Cit.

que no guardan, en la mayoría de los casos, la debida correlación y, en ciertos aspectos resultan contradictorias.

Se dedica una parte importante del Decreto a enumerar las funciones y facultades otorgadas a la Dirección Nacional de Migraciones, que quedó constituida en definitiva como la autoridad de aplicación de cualquier política migratoria con amplias facultades discrecionales para ejecutar la legislación migratoria.

Asimismo se establecen dos categorías de admisión:

a) con residencia permanente (inmigrantes, refugiados, ex residentes y familiares de argentinos)
b) con residencia no permanente (temporarios, turistas, trabajadores de temporada, pasajeros en tránsito, asilados políticos y tránsito vecinal fronterizo)

Se preeven distintos tipos de inhabilidades para ingresar y permanecer en el país y se regula de forma pormenorizada la tramitación de la radicación definitiva aplicable tanto a los extranjeros con residencia no permanente como a los que se encuentren en el país en condiciones de ilegalidad.

Afirma M.I.Pacecca que: "En cierta medida, se puede considerar a este reglamento como el punto de inflexión de la política migratoria, ya que combina restricciones en el ingreso y la permanencia, así como el incremento del control sobre el inmigrante (y no sobre el empleador o el transportista, como era el caso de la ley 817) con un criterio todavía amplio en la radicación. A diferencia de la normativa posterior, aún era posible declararse inmigrante e ingresar con residencia permanente. También podían solicitar radicación definitiva quienes habían ingresado con residencia temporaria, siempre y cuando interpusieran la solicitud antes del vencimiento del plazo de permanencia autorizado."[16]

Su sanción demuestra el hecho incontestable del cambio operado en la realidad migratoria argentina desde la adopción de la Ley Nº 817 y especialmente desde la segunda década del siglo XX. Sucesivas normas van restringiendo la inicial política de puertas abiertas y de un régimen liberal, en la medida en que se produce la disminución de la inmigración europea y el nacimiento de las corrientes procedentes de países limítrofes, con un gran porcentaje de permanencia ilegal.[17]

5.3 Legislación migratoria durante el gobierno del Gral. Onganía

A partir de 1966 (gobierno del Gral. Onganía) la normativa y el control migratorio se endurecen de forma sensible. Podría decirse que hasta esta fecha hubo gran tolerancia hacia los inmigrantes clandestinos, sin embargo a partir de allí se intensificaron notablemente las medidas tendientes al control de la entrada de extranjeros y a la expulsión de los ilegales.

En mayo de 1967, se dicta el decreto ley 17.294 denominado "Represión de la Inmigración Clandestina" en el que se establecen tres medidas fundamentales:

a) Prohibición de dar trabajo y ocupación a los residentes ilegales y a los temporarios no habilitados para desempeñar tareas remuneradas.
b) Obligación de exigir prueba de residencia legal del extranjero por parte de los dadores de alojamiento
c) Atribución del poder de policía migratoria en todo el territorio de la república a la Dirección Nacional de migraciones, con participación de los gobiernos provinciales en sus respectivas jurisdicciones.

El carácter represivo de esta norma, puede verse claramente a lo largo de todo su articulado. La prohibición de dar trabajos se extiende tanto al trabajo por cuenta propia como al que se haga en relación de dependencia. En el supuesto de tratarse de trabajadores en actividad, el decreto-ley autoriza sus despidos sin indemnización y la aplicación de estrictas multas para los empleadores.

En cuanto a la dación de alojamiento, el decreto-ley obliga a loa "propietarios, administradores, gerentes, encargados o responsables de hoteles o casas de hospedaje.." la exigencia previa de la constancia que acredite residencia legal del inmigrante en el país, cuyo incumplimiento dará lugar a la aplicación de sanciones.

Cabe mencionar que gran parte de estas normas se mantienen aún vigentes, si bien su redacción ha cambiado en parte, en la actual Ley de Migraciones 22.439 y sus sucesivos decretos reglamentarios.

16 Pacecca, M.I., Op. Cit.
17 Romagnoli, G. Op. Cit.

"Esta legislación -que ni siquiera menciona el tema del ingreso- apuntó a los migrantes limítrofes que entraban como turistas, excedía la permanencia autorizada y además trabajan. Dos meses después, otro decreto-ley otorgó cédula de identidad a los extranjeros que acreditaran ser residentes permanentes; y en septiembre del mismo año, una resolución de la DNM (2016) creó la residencia precaria, un "certificado de autorización de residencia precaria y para ejercer actividades remuneradas para quienes estén regularizando la permanencia, por 180 días renovables". Esta figura de residencia precaria se mantuvo a lo largo del tiempo, generando una suerte de limbo en el que el migrante está indocumentado, ya que no tiene documento argentino, pero no es ilegal. Puesto que es renovable hasta que cesen las condiciones que le dieron origen, en la actualidad hay migrantes cuyas residencias precarias, renovadas periódicamente, tienen tres o cuatro años de antigüedad."[18]

En 1967, por medio del decreto-ley 17.498 se aumentaron los montos de las multas destinadas a transportistas intentando un mayor control sobre el ingreso de inmigrantes de países limítrofes y vecinos carentes de la documentación exigida por la Dirección Nacional de Migraciones.

En 1969 y en el medio de graves convulsiones sociales, el decreto ley 18.235 autoriza expresamente al Poder Ejecutivo a expulsar a cualquier extranjero que, con residencia permanente o transitoria "atente contra la paz social, la seguridad nacional o el orden público".

"..Esta normativa vuelca todo el poder de policía sobre el migrante, y los controles que se hacen sobre transportistas y empleadores son a los efectos de asegurar que ellos también los vigilen. A diferencia de la ley Avellaneda, ya no se considera que el Estado deba proteger al inmigrante de posibles abusos por parte de transportistas, empleadores o dadores de alojamiento. En realidad, pareciera que el rol del Estado ya no es más la protección y fomento de la inmigración, sino más bien su regulación, pero no desde el punto de vista del control del ingreso, sino del control de la permanencia..."

5.4 Legislación de los años 70´

"..Entre 1970 y 1971 una serie de decretos no hacen más que aumentar la fragmentación y la coyunturalidad de la normativa migratoria. El decreto 46/70 fijó políticas nacionales, y entre ellas referidas a la inmigración: "impulsar la inmigración de carácter selectivo, procurando mantener la actual composición étnica de la población -es decir, reforzar la naturaleza latina del pueblo argentino- y teniendo en cuenta los requerimientos de desarrollo y seguridad...".[19]

Así y todo, tres decretos de 1971 legislan para los inmigrantes ilegales provenientes de países limítrofes a fin de facilitar su regularización:

1) Dec. 4419/71: que exime o reduce el pago de la tasa de radicación a los inmigrantes ilegales siempre que justifiquen que el pago excede sus posibilidades económicas.
2) Dec. 3206/71: establece que los ilegales con menos de tres años de residencia pueden solicitar la radicación temporaria por un año
3) Dec. 682/71: permite a los inmigrantes ilegales con menos de tres años de residencia iniciar el trámite para regularizar su situación migratoria y, al mismo tiempo, obtener un permiso para trabajar y alojarse.

6. Legislación en materia migratoria de la dictadura militar -1976/1983-

Entre 1976 y 1983, el gobiemo militar dicta una cantidad de decretos que legislan sobre cuestiones específicas, aumentando así la casuística y la complejidad de la legislación migratoria.(Ej: Dec. 464/77 que ofrece condiciones especiales de radicación a migrantes con capital; Dec. 1835/77 que simplifica los requisitos de radicación definitiva para residentes anteriores a 1910 y mayores de 66 años; o Decs. 1483/76 y 1966/77 que convocan a los extranjeros que residen ilegalmente en el país a presentarse ante la autoridad migratoria para regularizar su situación, aclarando que es únicamente para los que no pueden regresar a sus países de origen "por razones políticas, sociales, raciales o religiosas").

18 Pacecca, M.I. Op.Cit.
19 Idem.

Como referencia a la Política de Población global de esa época, puede mencionarse al Decreto 3838/77. En sus considerandos puede mencionarse como problemática prioritaria el bajo crecimiento de la población y la distorsionada distribución regional de la población.

Así los objetivos prioritarios plasmados en esta norma son:

a) incrementar sensiblemente el ritmo de crecimiento demográfico
b) elevar la calidad de la población en cuanto a su nivel cultural, salud, educación, eficiencia económica, etc...
c) lograr una distribución más equilibrada de la población.
d) Poblar con residentes nacionales las zonas de frontera mediante inversiones productivas y una firme decisión política.

Como políticas inmigratorias externas propone:

a) incrementar la inmigración extranjera saludable y culturalmente integrable
b) crear fuentes de trabajo para la mano de obra inmigrante
c) promocionar en el extranjero la entrada de inmigrantes calificados}
d) facilitar el ingreso con capital propio
e) organizar un régimen de ingreso que permita la selección y encauzamiento de los inmigrantes limítrofes[20]

Durante este período se dicta una nueva ley de Nacionalidad y Ciudadanía (21795/78) sumamente restrictiva que fue derogada en su totalidad por la ley 23.059 de 1984, retomando el régimen previsto por la ley 346 que mantiene su vigencia..

6.1 Ley Nacional de Migraciones de 1981.

La normativa migratoria actual está basada en la ley 22.439 aprobada durante la última dictadura militar (1976-83). Conjuntamente con sus subsecuentes reglamentaciones de 1987 y 1994 establece una política que favorece la inmigración europea a la vez que intenta limitar la migración legal de otros países latinoamericanos.

La ley 22.439, llamada "Ley General de Migraciones y de Fomento de la Inmigración" se sancionó el 23 de marzo de 1981 como una norma que sustituye toda la legislación vigente respecto del tema migratorio. Esa ley se presenta como una respuesta a la falta de una política global y como un intento de actualizar y especificar las políticas migratorias. Fomenta la inmigración de "extranjeros cuyas características culturales permitan su adecuada integración a la sociedad argentina", resaltando la preferencia indicada en la Constitución Nacional, que favorece la inmigración europea.

Es el Poder Ejecutivo el que a propuesta del Ministerio del Interior establece los lineamientos y pautas generales de la política de inmigración, determina las zonas del interior del país que se consideran prioritarias para el poblamiento y adopta medidas para promoverlo.

Los considerandos argumentan la necesidad de atraer extranjeros para consolidar y acrecentar nuestro patrimonio poblacional. Es más, se afirma que uno de los objetivos del Proceso de Reorganización Nacional es aumentar la población, constituyendo la inmigración uno de los medios para lograrlo. [21]

La ley establece las distintas categorías para la inmigración, distinguiendo a los inmigrantes transitorios, temporarios y permanentes. Protege directamente a las personas que entran como residentes permanentes, afirmando su goce de los derechos constitucionales, pero no hace mención a los derechos que corresponden a personas en otras condiciones, o sea, los residentes temporarios, transitorios, o ilegales.

En materia de expulsiones, es el Ministerio del Interior quien puede expulsar a todo extranjero "cualquiera sea su situación de residencia" cuando:

a) resulte condenado por juez argentino por delito doloso con pena mayor de 5 años
b) realizare en el país o en el extranjero actividades que afecten la paz social, la seguridad nacional o el orden público. [22]

20 Conf. Novick, Susana. "Políticas de población en la Argentina actual. Análisis comparativo entre la dictadura militar y la democracia" Ponencia presentada en las II Jornadas argentinas de estudios de población . Bs. As, agosto de 1993.
21 Idem
22 Para un análisis pormenorizado de la Ley Nacional de Migraciones y su inconstitucionalidad, puede consultarse el ANEXO I del presente capítulo.

7. Advenimiento de la democracia

Luego de la dictadura militar sufrida, el modelo de sociedad ideado priorizó el retorno al sistema democrático y la protección del nivel de vida de los sectores medios y asalariados.

En materia migratoria, además del decreto de 1984 que dispone una amnistía (ver infra), durante 1985, una serie de resoluciones de la D.N.M, fundamentadas en "las tremendas dificultades socioeconómicas que transita el país", endurece notablemente la radicación de extranjeros.

7.1 Amnistía de 1984

En marzo de 1984 se dicta un decreto de amnistía, por la cual se permite otorgar radicación definitiva a todos los extranjeros que acreditaran residencia con anterioridad al 30-2-1983.

Para acogerse a esta medida se debía presentar una solicitud dentro de los 180 días de vigencia y cumplir con los requisitos comúnmente exigidos: identidad, residencia, aptitud psicofísica y carencia de antecedentes penales. Varios y contradictorios son los argumentos presentes en los Considerados de esto norma. En primer término se afirma que la existencia de extranjeros -de diversas nacionalidades- en situación migratoria irregular se debe a "la aplicación de una política migratoria escindida de la realidad socioeconómica del país y de los habitantes que la conforman", no explicitando las características de esta política. Por otra porte se argumentó la necesidad de sanear la situación de irregularidad de los extranjeros anunciándose que a partir de la regularización se aplicaría "uno política migratoria firme, racional".

Se intentó asimismo, paliar la situación de injusticia que ejercen los empleadores cuando pagan muy bajos salarios o los extranjeros ilegales, quienes a su vez compiten con la mano de obra local. Finalmente se cito el preámbulo de la Constitución Nacional como norma inspiradora de una política de "puertas abiertas" (Dec. 780/84).

7.2 Resoluciones de 1985

Contradictoriamente, en 1985, la Dirección Nacional de Migraciones dictó una Resolución por la cual, argumentándose una grave crisis económica, se formuló uno política inmigratorio restrictiva. En efecto, son las "tremendas dificultades socioeconómicas que transita el país" las que obligan "o adoptar las medidas restrictivas que regulan el ingreso de extranjeros de acuerdo o la capacidad de recepción".

Sólo se aceptarían solicitudes de regularización migratoria de aquellos extranjeros que hubieran ingresado con anterioridad al 8-8-1985. Quedaban exceptuados: a) los padres, hijos o cónyuges de argentinos o de residentes permanentes o temporarios, b) técnicos, artistas, o deportistas de reconocido solvencia; c) religiosos pertenecientes a cultos oficialmente reconocidos, d) migrantes con capital propio suficiente para desarrollar actividades productivas.

Por otro parte, los extranjeros residentes transitorios admitidos con posterioridad al 7-8-1985 debían abandonar el país al expirar el plazo de permanencia autorizado.

7.3 Decreto Reglamentario 1437 de 1987

En 1987, el gobierno radical dicta un decreto por el cual se reglamentó la Ley General de Migraciones y Fomento de la Inmigración dictada por el general Videla en 1981. La norma establece las zonas prioritarias a poblar, los montos de las franquicias y bienes que se permite introducir a los inmigrantes y los recursos del Fondo Nacional de Poblamiento.

Por el mismo decreto se aprobó un Reglamento de Inmigración, cuyos 180 artículos profundizan la tendencia de delegar en la D.N.M. los criterios de admisión de extranjeros, es decir la fijación de la política y la visión policial del fenómeno.

La citada Dirección puede recibir, tramitar y resolver peticiones, controlar ingreso y egreso de personas; y en el caso que fuera ordenada su expulsión detenerlo -por un plazo razonable- para asegurar el cumplimiento de la medida ordenada (Dec. 1434/87).

En este decreto que reglamentó la ley 22.349 y derogó el Reglamento Migratorio vigente hasta ese momento (decreto 4418/65) resulta fundamental el art. 15, donde se fija una clara política migratoria restrictiva .[23]

Se especifica que sólo se concederá residencia (permanente o temporaria) a:

a) profesionales, técnicos o personal especializado requeridos por empresas o personas establecidas en el país
b) empresarios, hombres de negocios, artistas, deportistas
c) científicos, profesores, escritores o personas de especial relevancia en el orden cultural, social, político, etc.
d) migrantes con capital propio suficiente para el desarrollo de su actividad industrial, comercial, agropecuaria, minera o pesquera, circunstancia que se deberá acreditar debidamente a juicio de la autoridad de aplicación
e) religiosos pertenecientes a cultos oficialmente reconocidos
f) extranjeros que por sus especiales condiciones o circunstancias personales revistan une especial interés para el país
g) padres, hijos o cónyuges de argentinos o de residentes permanentes o temporarios o de las personas mencionadas en los incisos precedentes.

Respecto al inc. F), una resolución posterior de la Dirección Nacional de Migraciones (700/88) estipuló que: "corresponde valorar la situación de aquellos inmigrantes originarios de los países europeos, de los que han provenido mayoritariamente las corrientes inmigratorias que han servido de base al crecimiento y desarrollo de nuestra nación, que con los países aludidos nos unen lazos sanguíneos, similitud de costumbres, identidad de creencias, razones de por sí valederas para considerarlos comprendidos en el régimen de excepciones preceptuadas en el Art. 15 inc. f) del decreto 1434/87".

8. Alternancia democrática

En 1989 se produce la primera alternancia de partidos gobernantes por vía electoral, desde la aprobación de la Ley Saenz Peña. En esta etapa, la estrategia implementada tiene por objetivo limitar la intervención económica del Estado y descentralizar sus funciones sociales. Partiendo del argumento de una grave emergencia de la economía nacional y del colapso del Estado de Bienestar, se implementa una reforma administrativa, institucional y económica que pretende prioritariamente eliminar la inflación y lograr la estabilidad monetaria cumpliendo, asimismo, con la deuda externa.

8.1 Decreto 1013 de 1992

En relación con el tema migratorio, en junio de 1992 el Gobierno del Dr. Menem dictó un decreto que dispone extremar los controles para el otorgamiento de las radicaciones, ante los nuevas modalidades adoptadas por la delincuencia internacional. Así, se incorporó un nuevo artículo al Reglamento de Migraciones aprobado durante el gobierno anterior, por el cual la Dirección Nacional de Población y Migraciones, previo al otorgamiento de la radicación definitiva, deberá tener a la vista lo información acerca de los antecedentes internacionales policiales y judiciales del peticionante.

Hasta tanto se evalúe dicha información la D.N.M está facultada para otorgar una radicación temporaria por el término máximo de dos años. Una vez cumplimentado estos requisitos, y no hallándose el solicitante comprendido en alguno de las inhabilidades absolutas previstas en el Reglamento, la radicación temporaria se convierte automáticamente en permanente (Dec. 1013/92).

8.2 Amnistía para inmigrantes de países limítrofes de 1992

Un día después, se dictó una norma por la cual se otorga una amnistía o los ciudadanos nativos de países limítrofes. La norma favorece a todos aquellos que ingresaron al país hasta el 31-12-1991. Quedan exceptuados: a) los residentes transitorios ingresados

23 Novick, Susana. Op. Cit.

para someterse a tratamiento médico; b) los extranjeros ingresados en virtud de visación diplomática oficial o de cortesía; C) los asilados políticos; d) aquellos que estén incluidos en alguna de la inhabilidades absolutas previstas en el Reglamento de Migraciones.

La misma norma suspendió para los nativos de países limítrofes las restricciones previstas en el artículo 15 del decreto de 1987, hasta tanto se fijen los nuevos criterios de política migratoria, suspendiéndose también las medidas de expulsión o conminación para hacer abandono del país, dictadas contra aquellos extranjeros cuya situación migratoria pueda resolverse mediante la aplicación de la amnistía.

Asimismo, se le encomendó al Ministerio del Interior elaborar y elevar al Poder Ejecutivo un proyecto que contenga los nuevos lineamientos de política de población y criterios de política migratorio.

Finalmente, suma importancia reviste la derogación, 15 años después del decreto de la dictadura militar por el que se establecían los Objetivos y Políticas Nacionales de Población.

La amnistía fue prorrogada hasta fines de octubre de 1993, y posteriormente un nuevo decreto la extendió hasta el 31 de diciembre del mismo año (Dec .864/93, Dec.1906/93).

8.3. Decreto 277 de 1993

En diciembre de 1993 se dictó un decreto que autoriza o la Secretaría de Población y a la Subsecretaría de Seguridad Interior -ambas dependientes del Ministerio del Interior- a realizar en todo el territorio nacional operativos conjuntos de control de la situación legal de los inmigrantes, especialmente en sus asentamientos.

Por otro parte, la DNM puede disponer la expulsión inmediata del país de todo extranjero que habiendo ingresado ilegalmente, fuera sorprendido "in fraganti" cometiendo un delito de acción pública; y de aquel extranjero que no justificase fehacientemente su derecho para la posesión o tenencia del inmueble que ocupa. El Poder Ejecutivo basó la legitimidad de esta severa norma, en el grave problema provocado "por las ocupaciones ilegales de viviendas y otros delitos que afectan la paz social". Este decreto preanunció la clara política restrictiva que respecto de los limítrofes se sancionó posteriormente (Dec. 277/93).

8.4 Decreto Reglamentario 1023 de 1994

En efecto, en junio de 1994 se aprobó una norma por lo cual se establecieron los nuevos criterios de admisión. En sus Considerandos se sostuvo que el actual gobierno se encuentra en una etapa de "reformulación de objetivos de la política de población, y en particular de la migratoria", y que dado el proceso de integración, la medida resulta propia de una etapa de transición. Se sostiene la necesidad de fortalecer aquellas acciones e instrumentos que tiendan a evitar la ilegalidad y se puntualizó la urgencia de estudiar las diferentes corrientes migratorias que inciden en nuestro país a fin de resguardar los intereses nacionales".

Se fijaron nuevos criterios de admisión. La DNM solo otorgará residencia permanente o temporaria en el país a: a) padre, cónyuges o hijos de argentinos; b) religiosas; c) estudiantes; c) trabajadores contratados por empresas, siempre que exista un contrato por escrito, e) artistas a deportistas, f) empresarios u hombres de negocio, g) representantes de empresas extranjeras, h) migrantes con capital propio suficiente para el desarrollo de actividades productivas, i) rentistas o pensionados, j) personas de relevancia en lo cultural, social, científico o político, o que a juicio del Ministerio del Interior, por sus especiales condiciones revistan interés para el país, k) extranjeros provenientes de países que por razones geográficas, históricas, económicas, etc. justifiquen a juicio del Ministerio del Interior, un tratamiento especial.

En síntesis, se establece una clara política restrictiva, con el agravante de que se amplían las facultades del Poder Ejecutivo, y la ambigua redacción de dos artículos que deja en manos del Ministerio del Interior la posibilidad de establecer excepciones a la política formulada.

La modificación más importante que introduce es en el artículo 15, donde reagrupa algunas categorías y agrega una: e) trabajadores contratados siempre que la contratación se celebre por escrito, sin quitar la referida a migrantes con capital propio ni a los extranjeros provenientes de países que por razones geográficas, históricas, económicas, etc. justifiquen un tratamiento especial. Entre las inhabilidades absolutas de admisión cita el "permanecer ilegalmente en el país por más de 30 días corridos" (esto era una inhabilidad relativa para el 1434/87). Sólo excepcionalmente se otorgará

residencia permanente a los extranjeros que se encuentren residiendo legalmente en el país; es decir que quien entra como turista, o estudiante,, sólo excepcionalmente puede acceder a la residencia permanente.[24]

Por otra parte, este decreto requiere la existencia de un contrato de trabajo con firmas certificadas como requisito para el trámite de residencia. Dada las pautas laborales en que se desarrolla la mayor parte de la población migrante (trabajo en negro, subempleo o en el mejor de los casos cuentapropismo), este requisito constituye la valla mas seria que se puede pensar para la regularización de la población de extranjeros ilegales.

De la lectura comparativa de ambos Reglamentos surge claramente que ahora existe un mayor control y concentración del poder de decisión en el Ministerio del Interior, y consecuentemente, una menor delegación de funciones en la D.N.M. En términos generales es más restrictivo que el anterior, pues se amplía la categoría de "absolutamente inhabilitados", la que ahora incluye a los inmigrantes que habiendo ingresado en forma legal permanecen más de 30 días ilegalmente en el país, mientras que los que permanezcan menos de 30 días son considerados "relativamente inhabilitados". Se estipulan también minuciosas limitaciones para ejercer una actividad lucrativa (DEC. 1023/94).

9. Creación de Comisiones Parlamentarias

Durante esta etapa se han creado, en el ámbito del Congreso dos nuevas Comisiones, con competencia para formular política migratoria. La Comisión de Población y Desarrollo de la Cámara de Senadores fue aprobada en la sesión del 5 de septiembre de 1990, en base a un proyecto presentado por el senador Solano, que mencionaba a la deformación geopolítica derivada de la gran concentración poblacional alrededor de la Capital Federal, como un fenómeno resultado de la falta de planificación tendiente a mejorar la distribución poblacional. Asimismo, sostenía que las migraciones internas y externos necesitaban una adecuada planificación demográfica, reconociéndose como esencial el problema de la desertificación territorial patagónica.

A ella le «corresponde dictaminar en todo lo vinculado a las políticas de población y desarrollo, migraciones, estadísticas y censos, recursos humanos, planificación demográfica, crecimiento urbano, asentamientos poblacionales, prevención y control de la desertificación territorial.

Del análisis de los expedientes tratados y de las Ordenes del Día recopiladas, podemos apuntar que los temas que más preocuparon a los legisladores son los siguientes:

Aborígenes, inmigración, desertificación, tierras Fiscales, Censos de artesanos y de discapacitados, Vivienda, Educación Poblacional, Ecología y Política Poblacional, Emigración, Colonización.

No se aprobó ningún proyecto de ley, excepto el que declara de interés nacional el del INTA sobre desertificación de la Patagonia. Solo encontramos declaraciones, resoluciones y pedidos de informes al Poder Ejecutivo.

La Comisión de Población y Recursos Humanos de la Cámara de Diputados se creó el 19 de diciembre de 1991, en base a un proyecto presentado por el diputado Evaristo Iglesias. Está formada por dieciséis miembros y tiene por objeto dictaminar y resolver sobre políticas de desarrollo poblacional, migraciones, estadísticas y censos, recursos humanos, planificación demográfica, crecimiento urbano y rural, y asentamientos humanos.

Según las Ordenes del Día recopiladas, las materias abordadas fueron las siguientes: Migraciones y Aborígenes, políticas de Población, Educación.

El tema migratorio aparece claramente como el mas importante. Dentro de él las migraciones externas: a) inmigrante de Europa del Este y Oriental, b) inmigrantes orientales, c) inmigrantes limítrofes.

10. Recientes modificaciones legislativas y administrativas

Desde el advenimiento de la democracia, las modificaciones introducidas desde el Congreso Nacional a la ley general, contienen meramente cambios secundarios. Así, en 1988 la ley 23.564; en 1990 la ley 23.860; en 1991 la ley 24.008; y en 1994 la ley 24.393,

24 Conf. Pacecca. M.I. Op. Cit.

enmiendan el texto original sólo en relación a la necesidad de actualizar los montos de las multas, las cauciones, las tasas retributivas de servicios y ciertas competencias.

En el ámbito del Poder Ejecutivo, por su parte, ambos gobiernos democráticos, presidencias del Dr. Alfonsín y del Dr. Menem, han dictado sendas amnistías inmigratorias -en 1984 y 1992-, y han reglamentado la ley Videla -en 1987 y 1994- respectivamente

10.1 Decreto 1117 de 1998

El cambio reciente de mayor relevancia, se produjo durante 1998 y fue la aprobación del decreto del Poder Ejecutivo Nº 1117. Lamentablemente dicho decreto, que introduce modificaciones en la reglamentación de la Ley Videla, constituye un paso atrás en la política inmigratoria argentina.

Este decreto, originado en el Ministerio del Interior, con la intervención de su Dirección de Asuntos Jurídicos, introduce reformas al Reglamento de Migraciones aprobado en 1994 durante el actual gobierno del Dr. Menem, y modifica un inciso del artículo 15 del decreto 1434/87, firmado durante el gobierno del Dr. Alfonsín, mediante el cual se estableció una reorientación de la política migratoria.

Los considerandos del decreto hacen mención a la necesidad de salvar la omisión del pago de tasas retributivas de servicios por trámites iniciados ante los consulados argentinos en el exterior, ya que a dicha omisión resulta en un tratamiento desigual respecto de las personas que los inician en el territorio nacional. El decreto destaca así la posibilidad de reducir el costo del trámite en todas sus instancias, de manera que esta erogación no sea en sí misma un obstáculo para los trabajadores inmigrantes, como los que provienen de nuestra propia región.

La norma se encuadra dentro de los términos establecidos por la Ley General y de Fomento de las Migraciones, que deja a la posterior reglamentación la definición de los montos, requisitos y modalidades de las tasas retributivas de servicios, así como la facultad del Poder Ejecutivo para actualizarlos. En este aspecto, dicha ley se basa en las atribuciones conferidas al Poder Ejecutivo -por el artículo 99, inciso 2º de la Constitución Nacional- para expedir las instrucciones y reglamentos necesarios para la ejecución de las leyes de la Nación.

El decreto de 1998 que comentamos modifica tres artículos del Reglamento. La nueva redacción del artículo 32 amplía la competencia de la DNM, mientras se las recorta a la autoridad consular argentina.

En efecto, la nueva norma deroga la facultad que tenían con anterioridad las autoridades consulares para resolver la admisión de extranjeros que se encuentran en el exterior, cuando es solicitada por personas de existencia visible o ideal (empresas) que contratan a estos extranjeros para realizar trabajos en nuestro país. En la actualidad, los pedidos de admisión sólo se tramitarán y serán resueltos por la DNM. Asimismo, las solicitudes que formulen los propios extranjeros pretendiendo radicarse en nuestro país en razón de un contrato celebrado con alguna empresa, también deberán ser aprobadas únicamente por la DNM. Por otra parte, se deroga la competencia que tenía el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, para tramitar las solicitudes de admisión de miembros de órdenes religiosas, colocándosela ahora bajo la jurisdicción de la Secretaría de Culto de la Presidencia de la Nación.

Asimismo, se crea una tasa de 200 pesos para el trámite de solicitud de admisión -como residente permanente o temporario- que se realizare ante los consulados argentinos, otorgándosele a la DNM la facultad de establecer el procedimiento para el pago y transferencia a la República de los importes.

En relación con el artículo 34, que establece las facultades de los consulados argentinos para diferentes funciones, se modifica el inciso b) que los facultaba para otorgar permisos de "residencia temporaria" por un período de hasta un año, excepto para extranjeros contratados por empresas para trabajar en la Argentina. En este caso sólo será competente la DNM.

En relación con el artículo 36, la nueva redacción agrega como facultad de la DNM, la posibilidad de otorgar a los extranjeros residentes legales cambio de calificación dentro de la categoría transitoria en cualquier caso; y de ésta a temporaria estudiante o temporaria trabajador-contratado. Esta última circunstancia sólo será aplicable a aquellos extranjeros que hubieren ingresado al país con anterioridad a la fecha de entrada en vigencia del decreto, salvo excepción justificada a criterio del Ministerio del Interior.

Su artículo 15 explícita cuándo la DNM podrá conceder la residencia temporaria o permanente a extranjeros que intenten entrar al país, luego de la fecha del decreto, estableciendo los lineamientos de una nueva política migratoria.

La reforma introducida en el inciso e) deroga la mención a religiosos pertenecientes a cultos oficialmente reconocidos y la sustituye por la de trabajadores contratados por empresas establecidas en nuestro país, siempre que el contrato se haya celebrado por escrito. Se puntualiza asimismo, que cuando la actividad a desarrollar por el extranjero implique el otorgamiento de vivienda u otras prestaciones complementarias, éstas deberán ser verificadas por la autoridad competente.

Asimismo, se estipula en diez pesos la tasa retributiva de servicios por renovación de residencia precaria.

La exigencia de un contrato de trabajo por escrito de plazo mayor a un año, como condición esencial para poder ejercer actividades lucrativas legalmente en nuestro país, así como la necesaria verificación por parte de las autoridades competentes del otorgamiento de ciertas facilidades -vivienda, etc.- nos demuestran el espíritu restrictivo de la norma recientemente aprobada.

Por otra parte, resulta limitativa la reforma que establece que, a partir de la entrada en vigencia de este decreto, ya no podrán los inmigrantes cambiar de categoría transitoria a temporaria estudiante o temporaria trabajador-contratado.

De los cambios introducidos en relación a las facultades de los consulados argentinos en el extranjero surge un recorte en las facultades del Ministerio de Relaciones Exteriores en esta temática y, simultáneamente, un avance de la DNM, dependiente del Ministerio político, quizá como respuesta al protagonismo asumido por aquél.

Sin embargo, reiteramos que el decreto que estamos analizando implica un avance del poder del Ministerio del Interior en esta materia, recortando atribuciones que la Cancillería poseía, al someter al ámbito exclusivo de la DNM la ejecución política relacionada con los inmigrantes contratados, y simultáneamente tornándola más restrictiva.[25]

10.2 Nueva legislación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Recientemente y en el marco de la nueva organización jurídico-institucional autónoma de la Ciudad de Buenos Aires, la Legislatura de la Ciudad ha dictado una serie de normas que, si bien no se relacionan específicamente con inmigrantes, tienden a resolver la problemática concreta de los extranjeros en el ámbito de la Ciudad.

10.2.1 Ley sobre inscripción de alumnos indocumentados en las escuelas

Cabe destacar, entre ellas, la ley del 4/6/99 respecto a la inscripción de alumnos indocumentados en escuelas de esta Ciudad. Se ha regulado a través de esta normativa uno de los problemas más comunes que venían sufriendo los inmigrantes indocumentados, muchos de ellos provenientes de países limítrofes y vecinos. Como se reseñara en el análisis de la Ley vigente (Anexo I), el art. 102 de la ley 22.439 establece que :¨Los institutos de enseñanza media o superior, ya sean públicos o privados, nacionales, provinciales o municipales, solamente podrán admitir como alumnos, a aquellos extranjeros que acrediten, para cada curso lectivo su calidad de ¨residentes permanentes¨ o ¨residentes temporarios¨, debidamente habilitados a tales efectos¨.

Esta norma ha creado innumerables inconvenientes a inmigrantes limítrofes y vecinos cuyos hijos menores eran privados del acceso a la educación por carecer de la documentación requerida.

Advertida esta situación en la Ciudad de Buenos Aires, y fundándose en la propia Constitución de la Ciudad, en la Convención de los Derechos del Niño, en los recientes Convenios de migraciones suscriptos con Perú y Bolivia, el cuerpo legislativo local ha optado por disponer la obligatoriedad de la inscripción de los alumnos/as menores de 18 años con o sin documento de identidad. A fin de realizar dicha inscripción se reconoce la validez de cualquier documentación que presente o la información que proporcione el interesado o sus representantes legales.

Por otra parte, se reconoce expresamente la posibilidad de extender cualquier certificado a los alumnos que no hayan regularizado su situación migratoria. Dichos certificados se confeccionarán con los datos registrados por el establecimiento educativo sin perjuicio de las correcciones que pudieran corresponder una vez finalizado el trámite migratorio.

Resulta particularmente interesante destacar que esta norma además, encarga al Poder Ejecutivo local, a través de la Secretaría de Educación establecer mecanismos de asesoramiento y asistencia a los alumno/as extranjeros y a sus representantes legales para la tramitación de la regularización de su situación migratoria permanente o temporaria.

Es claro el carácter innovador de esta normativa local y sin dudas constituye un avance importante no sólo en la solución de problemas concretos de la población migrante sino sobre todo en crear un mecanismo de asesoramiento oficial en la gestión del trámite migratorio.

10.2.2 Ley sobre Protección Integral de los niños, niñas y adolescentes de la Ciudad de Buenos Aires

Otro avance concreto que se ha realizado en la Ciudad de Buenos Aires puede comprobarse en el dictado de la Ley 114 de la Ciudad (3/2/99)

Esta normativa, no específicamente referida a la problemática migratoria, crea un marco general de protección y acceso de derechos en condiciones de igualdad para todos los niños y adolescentes de la Ciudad, sin restricción alguna.

Cabe mencionar al respecto, la amplia protección del derecho a la salud y a la educación previstas en los arts. 22, 23, 28, 29 que fija garantías mínimas de prestación y medidas concretas a adoptar por el gobierno local a fin de efectivizar dichos derechos.

Por otra parte, la misma norma establece en su art. 14 medidas de protección de identidad, entre las cuales se obliga al Gobierno de la Ciudad a: "garantizar la inscripción gratuita de niños y niñas inmediatamente después de su nacimiento. En ningún caso la indocumentación de la madre o del padre es obstáculo para que se identifique al recién nacido o a los menores de 18 años de edad".

Nuevamente, de esta forma se intenta resolver problemas concretos que afronta la población migrante en forma cotidiana. La falta de recursos, dados los altos costos administrativos, es un factor relevante en materia de indocumentación, y la situación de los niños cuyos padres no han regularizado su situación migratoria sólo provoca un mayor número de indocumentados con la restriccción en el ejercicio de sus derechos que ello trae aparejado.

10.2.3 Ley Básica de Salud de la Ciudad de Buenos Aires.

También en el transcurso del presente año, y dentro del marco general de una Ley Básica de Salud (nro. 153) dictada para la ciudad de Buenos Aires, se garantiza a todas las personas en su relación con los servicios de salud: "..1) El respeto a la personalidad, dignidad e identidad individual y cultural, 2) La inexistencia de discriminación de orden económico, cultural, religioso, racial, de sexo, ideológico, político, moral, de enfermedad, de género o de cualquier otro orden."

Específicamente, el art. 2 de la ley determina que: "Las disposiciones de la presente Ley rigen en el territorio de la Ciudad y alcanzan a todas las personas sin excepción, sean residentes o no residentes de la Ciudad de Buenos Aires" y el art. 3 define al derecho a la salud integral como " e) la cobertura universal de la población".

Este es otro supuesto en la Ciudad de Buenos Aires por el cual, a través de una normativa específica, se comprueba un avance en el acceso a derechos básicos de la población en general y de los migrantes en particular tratando así de paliar los perjuicios que la Ley de Migraciones provoca y que se reseñan en el Anexo I.

11. Propuestas legislativas de 1994 a 1998

Si bien no se han comprobado cambios legislativos de mayor relevancia, en los últimos años se han presentado una cantidad de proyectos de ley que han tenido mayor o menor repercusión en la sociedad argentina.

Ninguno de ellos ha alcanzado el consenso necesario para conseguir su aprobación pero sin lugar a dudas marcan tendencias que están siendo seguidas por la dirigencia política al momento de pensar en materia migratoria y demuestran que el fenómeno migratorio continúa siendo un tema relevante para los legisladores argentinos.

25 En el ANEXO II del presente capítulo se adjunta un cuadro sinóptico de la evolución legislativa en materia migratoria hasta el año 1998.

Asimismo se puede observar que el tema migratorio aparece contradictoriamente visualizado por el Poder Ejecutivo. En efecto, mientras el Ministerio del Interior coloca el énfasis en una política de mayor control y crecientes restricciones para solucionar el problema de los migrantes ilegales, el Ministerio de Relaciones Exteriores prefiere firmar convenios con cada uno de los países vecinos, en términos más flexibles, y en consideración a cada una de las relaciones bilaterales.

Las iniciativas presentadas se originan en un amplio espectro político (partidos mayoritarios) y la técnica legislativa empleada comprende varias estrategias: enmendar la ley militar vigente; solicitar la aprobación de normas internacionales para posibilitar su aplicación dentro del país; y sustituir totalmente la ley vigente por una nueva norma.

Las reformas que se pretenden introducir se basan en tres ideas: la protección de los derechos humanos y/o los derechos de los trabajadores migrantes, la necesidad de actualizar la legislación, y finalmente la necesidad de reforzar el control policial sobre los flujos .

11.1 Proyecto de Reforma de 1994

En diciembre de 1994 fue elaborado un proyecto de ley que pretendía sustituir la ley de Videla por una nueva titulada Ley de Migración y Extranjería. Este proyecto fue presentado por el diputado Muñóz y por los demás miembros de la Comisión de Población y Recursos Humanos de la Cámara de Diputados.

Consta de 108 artículos, divididos en los siguientes títulos: I Autoridades de aplicación; II Consejo Nacional de Migraciones, III Ingreso, permanencia y egreso; IV Impedimentos de admisión y permanencia; V De los extranjeros; VI De los medios de transporte internacional; VII De quienes den trabajo o alojamiento; VIII Multas; IX Del régimen de los recursos; X Tasas retributivas de servicios; XI Documentación para extranjeros; XII Argentinos en el exterior, y XIII Disposiciones complementarias. En los fundamentos de dicho proyecto, se citan como antecedentes, cinco reuniones regionales de trabajo organizadas en diferentes puntos del país, "a las cuales se invitó a participar a los gobiernos ejecutivos y legislativos provinciales, con el fin de obtener una clara unificación de criterios en cuanto al contenido de una política legislativa migratoria".

Se parte de la noción de que la legislación vigente está desactualizada, y que las provincias deben ser protagonistas en el diseño de la nueva política nacional migratoria. Asimismo, se admite la necesidad de derogar la ley Videla, dado que la "doctrina de la seguridad nacional" es su ideología subyacente.

Un avance de este proyecto en relación a la ley Videla lo constituye la explicitación de quiénes pueden pertenecer a una u otra categoría. Por otra parte, similar es el tratamiento dado a la posibilidad de los inmigrantes -legales e ilegales- de desarrollar tareas lucrativas, así como las sanciones de aquellos que infringieran esta normativa.

Los fundamentos sostienen "Legislar con una visión de futuro y ecuanimidad en el espíritu y respeto por la condición humana ha sido la intencionalidad con que el equipo técnico ha trabajado en el desarrollo de la presente ley (...) Es posible para nuestra nación desarrollar estrategias de promoción en donde se puedan compatibilizar la explotación de recursos materiales junto a la posibilidad de desarrollo humano mediante migraciones ordenadas en una verdadera integración". El proyecto nada dice sobre la díada colonización-inmigración, de larga tradición en nuestra legislación migratoria.

11.2 Proyectos de Reforma de 1996

En mayo de 1996 fue firmado por algunos diputados opositores un proyecto de ley que proponía la aprobación de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familiares, aprobada por las Naciones Unidas en diciembre de 1990.

Los fundamentos del proyecto hacen referencia a la reciente modificación constitucional, realizada en 1994, con relación a los tratados internacionales, los que al ser aprobados por el Congreso obtienen jerarquía constitucional.

La protección de los derechos humanos es citada como el principio básico que sustenta el proyecto de ley. Se pretende "fijar los límites del propio Estado, no para negar el derecho de fijar su política migratoria, sino para amparar y proteger los derechos de los migrantes". "El acceso a servicios de salud, educación, justicia, trabajo y vivienda en condiciones de igualdad, y contra toda discriminación es un objetivo que todo Estado moderno debe asegurar".

También en 1996, fue presentado por los diputados de la oposición Elisa Carrió y Víctor Fayad, un proyecto de ley que modifica cuatro artículos, deroga cinco y sustituye el título X "De la revisión de los actos decisorios", de la ley 22439.

Se fundamenta en la necesidad de derogar y modificar, sin dilación alguna, las disposiciones de la ley Videla "violatorias de derechos humanos fundamentales", reconociendo, asimismo, la necesidad de una revisión global de la legislación vigente. Se modifica el artículo 39, que posibilita la expulsión de todo extranjero por la autoridad de migración actuante, ante la sola constatación de que la persona ha ingresado al país por un lugar no habilitado, o eludiendo cualquier forma de control migratorio.

El proyecto establece la intervención de un juez competente, quien será el encargado de ordenar la expulsión. El artículo 40 también se modifica, con relación a la necesidad de que, ordenada una expulsión, será el juez quien pueda disponer una detención, hasta cumplir la expulsión: "la orden de privación de libertad deberá ser emanada de un juez competente".

Coherentemente, al sustituirse el Título X "De la revisión de los actos decisorios", se introduce un nuevo recurso de apelación contra las resoluciones del Ministerio del Interior o de la Dirección Nacional de Migraciones, ante la Cámara de Apelaciones en lo Contenciosos Administrativo.

Aquí se argumenta la obligación de "garantizar el derecho a la defensa de toda persona para ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley". Se derogan los artículos correspondientes al Título XIII "De las sanciones accesorias", en los que se establece la posibilidad de que el Ministerio del Interior decrete la expulsión de todo extranjero que atente contra la paz social, la seguridad nacional o el orden interno.

Se derogan también dos artículos que prohiben a los extranjeros ilegales, el acceso a las escuelas y a los hospitales públicos y privados, dado que éstos artículos "resultan violatorios del pleno goce y ejercicio de los derechos a la educación y a la salud". Finalmente, se derogan facultades de la Dirección Nacional de Migraciones, con el fin de proteger la inviolabilidad del domicilio, la correspondencia privada y el derecho de defensa".

11.3 Proyecto de Reforma de 1997

Como contrapartida a estas propuestas de modificación, el bloque de legisladores oficialistas, elaboró en junio de 1997 un proyecto de ley que propone modificar quince artículos de la ley vigente.

Presentado con el respaldo del Poder Ejecutivo, fue retirado posteriormente frente a la reacción adversa de numerosas instituciones y grupos pertinentes.

Este proyecto originó un encendido debate en la sociedad argentina, ya que modifica varios artículos de la ley de Videla, en general disponiendo mayores restricciones para los inmigrantes.

En efecto, se reforman las categorías de admisión, y explícitamente se establece que las personas que ingresen por razones laborales deben peticionar sólo mediante escritura pública.

Por otra parte, se delega en el Poder Ejecutivo nacional el establecimiento de los requisitos, plazos, etc. a los que deberá ajustarse la admisión para residentes permanentes, temporarios y transitorios.

Se crean dos nuevas categorías de residentes permanentes: aquellos extranjeros que hubieran adquirido bienes inmuebles o de capital en el país, y aquellos que hubieran realizado depósitos intransferibles en dinero en efectivo.

La justicia federal es competente para entender en los delitos relacionados con la inmigración ilegal. Lo novedoso del proyecto es que introduce altas multas de 500 a 50 mil pesos aplicables a aquellas personas que dieran trabajo o alojamiento a migrantes ilegales.

De lo recaudado en estas multas, el 15% será para aquellos funcionarios que intervengan en las inspecciones "tendientes a detectar la existencia de infracciones". Asimismo, para el caso de que la constatación de la infracción se hiciere gracias a una denuncia: "el 15% del monto de la multa impuesta se destinará a la persona física o ideal que efectuara la misma", denuncia que podrá hacerse "con reserva de

identidad". Se aumentan las penas, ahora de 2 a 6 años, para aquellos que cometieran delitos en relación con la inmigración ilegal. Se crea asimismo, un Registro de Inscripción Obligatoria para los que en nombre de otro efectúen trámites ante la Dirección Nacional de Migraciones.

Y se modifica el artículo 95 de la ley, ampliando las facultades del Ministerio del Interior para expulsar extranjeros cualquiera sea su situación de residencia. Por último, se incorpora a los residentes precarios como posibles alumnos de los institutos de enseñanza media o superior, ya sean públicos o privados; nacionales, provinciales o municipales.

Los fundamentos afirman la necesidad de armonizar "el ejercicio del poder de policía de extranjeros con la política poblacional a fin de asegurar una adecuada incorporación de los flujos migratorios al seno de la sociedad". Uno de los puntos más importantes resulta la reforma introducida al artículo 12, mediante la cual los extranjeros que ingresen al país como "turistas", no podrán cambiar de categoría.

Dicen los fundamentos: el "sistema (actualmente vigente) es singularmente pernicioso porque permite una violación sistemática del control migratorio ya que alienta el fraude configurado por la declaración del extranjero ante el consulado o en la frontera que, pretextando una finalidad de turismo o esparcimiento, realmente encubre la intención de permanecer en el país".

Cita la legislación de Canadá y Australia, donde también existe esta prohibición.

Importante repercusión obtuvo la presentación de este proyecto ante la Comisión de Población y Recursos Humanos de la Cámara de Diputados.

La figura de la delación, incorporada por primera vez en la legislación referida a migraciones, fue la que originó duras críticas desde los sectores sociales y políticos opuestos al proyecto. Finalmente, fueron los propios funcionarios del gobierno quienes dejaron de apoyar la iniciativa, dado el firme rechazo que ésta suscitara.

Como mencionáramos anteriormente, el artículo 48 del proyecto es sin dudas el que produjo mayor rechazo, debido a la imposición de multas a empleadores que den trabajo a inmigrantes indocumentados o a las personas que los alojen; y la asignación de un porcentaje de esa suma a quienes denuncien esa situación y a los funcionarios que participen de las inspecciones que detecten los contratos ilegales. En pocas palabras, se propone la delación a cambio de una recompensa en dinero.

Afortunadamente, la reacción masiva contra el autoritarismo suspendió el agravamiento de la situación de los inmigrantes. Finalmente, el Presidente de la Nación ordenó desactivar el proyecto de modificación de la Ley de Migraciones. El Ministro del Interior, Carlos Corach, explicó al difundir esa situación que "la delación no compatibiliza con la tradición argentina" respecto de la inmigración.

11.4 Proyecto de Reforma de 1998

En 1998 el Poder Ejecutivo remitió para su consideración un proyecto de modificación de la Ley Nacional de Migraciones. Este proyecto se envió en medio de una campaña que pretende asociar en forma directa a la inmigración con la inseguridad y que ha comenzado por calificar a los inmigrantes en forma genérica como "ilegales" para referirse a aquellas personas extranjeras que carecen de permiso de residencia en el país.

Este confuso discurso pretende ligar la carencia de permiso de residencia con la comisión de delitos. Por otra parte, se afirma que las personas extranjeras agravan en forma determinante la tasa de desempleo en nuestro país.

El Proyecto remitido por el Ejecutivo, y elaborado en el seno de la D.N.M., extiende aún más las facultades de dicho organismo. El artículo 2 del proyecto le otorga no sólo la competencia para entender en la admisión y otorgamiento de permisos de ingreso o de residencia en el territorio nacional sino también aquellos otorgados en el exterior, restándole facultades al Ministerio de Relaciones Exteriores -a través de sus consulados— para sumarlas a las excesivas funciones del Ministerio del Interior.

El eje del proyecto está puesto en el aumento del monto de las multas, la prohibición del cambio de condición migratoria y la creación de nuevas causales de expulsión. Sin embargo, en forma contradictoria el Poder Ejecutivo afirma que mediante esta propuesta está protegiendo la dignidad personal de los migrantes.

Por otra parte el Proyecto de Modificación agrava la situación de los migrantes al reformar las causales de expulsión: extranjero condenado a pena privativa de la libertad mayor de 2 años por delito doloso (en la Ley es de 5 años) e incluye como causal la reincidencia.

Además conserva como causal de expulsión el realizar "en el país o en el exterior, actividades que afecten la paz social, la seguridad nacional o el orden público". La vaguedad en la enunciación de las causas de expulsión es una fuente de potencial arbitrariedad, pues al no especificarse los motivos concretos en que se funda la decisión administrativa de expulsión, se impide el derecho de defensa y el posterior control judicial.

El Proyecto de Modificación no prevé ningún cambio en relación a la facultad de detención sin intervención judicial de la Dirección Nacional de Migraciones.

En su artículo 3 prohibe el cambio de categoría migratoria lo cual genera una situación de ilegalidad por carecer de la documentación argentina, con los efectos que ello acarrea, pero no disminuye la afluencia de inmigrantes a nuestro país.

Confirmando el carácter represivo del proyecto de modificación, el texto elaborado prevé la creación de nuevos tipos penales, pasibles de severa crítica por defectos de técnica legislativa y por la grave desproporción de las penas establecidas.

Los tipos penales propuestos reinciden en el vicio de incorporar nuevas figuras penales en leyes especiales, atentando contra la unidad y coherencia del Código Penal. De hecho, la previsión de las sanciones que hace el proyecto es completamente desproporcionada si se toma en cuenta la economía de penas establecida en nuestro Código Penal.

12. Novedades de 1999

Durante el corriente año, se pueden comprobar dos cambios relevantes en materia migratoria. Por un lado la reciente ratificación de los convenios internacionales de migración suscriptos con Perú y Bolivia que se analizarán en el próximo apartado.

Por otra parte, una serie de proyectos de ley se encuentran en pleno tratamiento en las Comisiones de Población del Congreso.

12.1 Propuestas de reformas legislativas

Existen en la actualidad, dos proyectos referidos a cambios globales de la actual ley migratoria, uno referido a una ley de regularización migratoria, y otro que propone el cambio de 16 arts. de la Ley de Migraciones.

12.1.1 Proyecto de regularización migratoria

La propuesta de ley de regularización migratoria presentada por los Diputados Marelli, Galland y Cafiero y Saggese, surge como contrapartida del intento de modificación de la ley de migraciones impulsada por el poder ejecutivo a fines del año pasado y que fuera reseñado precedentemente. Se reconoce en sus fundamentos, que el Poder Ejecutivo "ha incurrido en una generalización demasiado peligrosa, más bien cercana a la vulneración de los derechos fundamentales de los inmigrantes, al pretender arrogarse facultades discriminatorias en materia de política migratoria, y sin siquiera considerar el proceso de integración regional .." Asimismo se reconoce la existencia de un discurso oficial tendiente a enlazar al migrante a la idea de falta de empleo, de inseguridad, de marginalidad cada vez que existen situaciones conflictivas como el aumento de la violencia urbana, el desempleo o la criminalidad.

Rescatando los principios constitucionales e intentando "construir un marco jurídico adecuado y eficaz a los trabajadores migrantes y a sus familias" se reafirma la necesidad de un adecuado contralor en el ingreso para prevenir la ilegalidad y evitar las consecuencias represivas que de ello se deriva.

Este proyecto, incluye por un lado una propuesta de regularización migratoria sencilla y más económica (se debe pagar 20% de la tasa migratoria) para el sector de ilegales, que permite acceder a la documentación nacional bajo condiciones similares a las que fijan los convenios firmados con Perú y Bolivia.

Por otro lado, se establece un capítulo especial de creación de tipos penales estatuyendo severas penas para quienes se valen de personas extranjeras con el fin de "cometer delitos graves como el terrorismo, narcotráfico, lavado de dinero o atentados contra la democracia".

12.1.2 Proyecto de modificación parcial de la Ley de Migraciones

Otro proyecto propone modificar 16 artículos de la actual ley de migraciones y no hace más que empeorar notablemente la situación de la población migrante. Suscripto por los Diputados Fichetto y Hampi, agudiza notablemente el carácter represivo de la ya excesivamente represiva normativa vigente. Pretende incorporar, con carácter legal, la prohibición para quienes ingresen con residencia temporaria de solicitar el cambio de dicha categoría. A través de esta prohibición, actualmente en vigor vía reglamentaria, se somete a condiciones de ilegalidad, y por lo tanto pasibles de conminaciones y expulsiones a una importante cantidad de población limítrofe y vecina. Los fundamentos son claros y demuestran la falta de comprensión del fenómeno migratorio proveniente de países limítrofes y vecinos: "el sistema es singularmente pernicioso porque permite una violación sistemática del control migratorio, ya que alienta el fraude configurado por la declaración falsa del extranjero..pretextando una finalidad de turismo o esparcimiento, realmente encubre la intención de permanecer en el país".

Asimismo se incorporan formas de pruebas "calificadas" para la prevención del uso de documentación fraguada y la invocación de contratos de trabajo o locaciones de servicios falsos.

También se modifica el régimen vigente en materia de infracciones migratorias y se tipifica el delito de "tráfico irregular de personas".

Probablemente lo más reprochable de este proyecto se relaciona a la ampliación de las causales de expulsión de extranjeros. Se propone que el Ministerio del Interior pueda disponer la expulsión, cualquiera sea su situación de residencia, cuando:

1) resulte procesado (ni siquiera condenado) por delitos que tengan prevista una pena máxima superior a tres años y su presencia en el territorio nacional no resulte de interés para las autoridades nacionales argentinas
2) se le conceda libertad condicional en una causa en la que resulte condenado por delito doloso a pena privativa de libertad mayor de tres años
3) realice en el país o en el exterior actividades que afecten la paz social, la seguridad nacional o el orden público de la república.

Para tales decisiones se prevé tan sólo un recurso administrativo de apelación ante el Poder Ejecutivo, lo que significa dejar fuera del ámbito judicial cualquier contralor del acto.

12.1.3 Proyectos de modificaciones integrales a la Ley de Migraciones

Las dos propuestas de modificaciones integrales de la actual ley de migraciones, una suscripta por la diputada Lidia Mondelo, y la otra que pretende ser un proyecto consensuado y que se encuentra en elaboración en el seno de la Comisión de Población, intentan de alguna forma dar una respuesta global al problema migratorio.

Ambos reconocen la existencia de un conjunto de derechos de jerarquía constitucional, incorporados al texto de nuestra norma fundamental desde la reforma constitucional de 1994, que la ley vigente viola de forma flagrante.

Asimismo se reconoce en ambos, la posibilidad del cambio de categoría para quienes ingresen como residentes temporarios y la limitación y especificación clara de la facultades de la Dirección Nacional de Migraciones.

Particular mención merece el proyecto "consensuado" al mencionar un "derecho a la inmigración" definido como "un derecho humano elemental que el estado garantiza sobre los principios de igualdad y universalidad para todos los extranjeros. Para ello, se determina que el Estado debe asegurar a los extranjeros, el acceso igualitario a los servicios sociales y bienes públicos, a la salud, a la educación, justicia, seguridad social y a la misma protección, amparo, derechos y obligaciones que tienen los ciudadanos argentinos."

Se prevé específicamente un sistema de recursos judiciales contra las decisiones de la Dirección Nacional de Migraciones que constituyen un verdadero código de procedimiento en materia migratoria, tendiente a evitar las situaciones de incertidumbre y vulnerabilidad a la que se somete en la actualidad a la población migrante.

Hasta ahora, ninguno de los proyectos reseñados ha alcanzado el consenso necesario para convertirse en normativa aplicable, sin embargo, y quizá como consecuencia no deseada de la campaña xenófoba iniciada por el Gobierno Nacional a principios de año, por primer vez se debate seriamente en el Parlamento la reforma de la legislación migratoria heredada de la dictadura militar. Probablemente haya que esperar la constitución del nuevo gobierno, luego de 10 años de duración del mandato del Dr. Menem, para evaluar qué alternativas se programan en materia migratoria.

12.2 Convenios migratorios con Perú y Bolivia

A partir de 1998 se han firmado convenios bilaterales con países latinoamericanos -Bolivia y Perú- que se refieren a aspectos fundamentales sobre política inmigratoria. Ambos fueron ratificados por el P. Ejecutivo en junio del corriente año, y se encuentran en pleno proceso de aplicación, siendo la mayor modificación de la normativa vigente aplicable a migrantes bolivianos y peruanos.

Dichos Convenios, constituyen un progreso para resolver los problemas migratorios con países latinoamericanos, desde una nueva perspectiva. Ambos difieren de la postura tradicional que encaraba la política inmigratoria casi exclusivamente desde el ámbito del Ministerio del Interior, el que definía dicha política unilateralmente.

12.2.1 Convenio Argentina-Bolivia

El acuerdo bilateral con Bolivia, firmado en la ciudad de Buenos Aires el 16 de febrero de 1998, consta de 26 artículos y tendrá una duración de 5 años contados desde su entrada en vigencia, es decir desde su ratificación y consagración por ley nacional, prorrogados automáticamente por 5 años más.

Comienza con el reconocimiento por ambos países de los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos adoptados por las Naciones Unidas y la OEA. Asimismo, ambos gobiernos -el boliviano y el argentino- reconocen expresamente la responsabilidad compartida en la adopción de medidas que "organicen y orienten los flujos migratorios", con el fin de lograr la "integración" entre ambos países - sin dejar de reconocer la complejidad del fenómeno vinculado a las dificultades en el acceso a los sistemas de salud, educación, previsión social y de contralor fiscal-.

Ambas partes reafirman la voluntad de "incentivar" una política de desarrollo que permita generar empleo y mejores condiciones de vida para sus ciudadanos. Uno de los objetivos generales declarados es estabilizar las poblaciones de frontera.

El convenio define algunos conceptos: "nacionales de las partes", "inmigrantes", "país de origen" y "país de recepción". El mismo prevé que los ingresantes bolivianos hacia la Argentina, que pretendan desarrollar actividades en relación de dependencia, deberán presentar una solicitud de ingreso y documentación necesaria ante la Sede Consular argentina en Bolivia. Por otra parte, las personas que ya se encuentren residiendo en nuestro país, -aunque de manera irregular o ilegal- y pretendan regularizar su situación para desarrollar tareas de forma autónoma o con relación de dependencia, deberán presentar su solicitud de regularización ante la Dirección Nacional de Migraciones -en la Argentina- dentro de los 180 días de vigencia del Convenio.

El instrumento aclara que la expresión "irregular" significa la permanencia de nacionales de una parte en el territorio de la otra, que no cumplen los requisitos vigentes en las respectivas legislaciones inmigratorias. Resulta interesante señalar que el Convenio se extiende al grupo familiar del inmigrante, el que se entenderá constituido por su cónyuge, los hijos solteros menores de 21 años o discapacitados y los padres.

Sin embargo, quedan excluidos de la aplicación del Convenio los que tengan residencia transitoria o para cursar estudios de nivel terciario o universitario, así como los expulsados del territorio.

Podrán radicarse inmigrantes que quieran venir a la Argentina y los que ya estén en nuestro país en forma ilegal. Lo que difiere en uno u otro caso es dónde deberán presentarse los papeles y el plazo de presentación. Para los ingresantes el plazo es de diez años (término de vigencia del Convenio), en cambio para los que deseen regularizar su situación ya viviendo en nuestro país, el plazo es de seis meses contados a partir de la entrada en vigencia del Convenio, es decir

una vez ratificado por ley (en este último caso el procedimiento sería similar al de las últimas amnistías inmigratorias, aunque el plazo es mucho más breve).

La residencia que podrán obtener los inmigrantes es la Residencia Temporaria de seis meses, la que podrá renovarse, antes de su vencimiento, por un año más.

Los papeles o documentos a presentar no difieren demasiado de los que comúnmente se exigen en los decretos de amnistía que históricamente la Argentina ha ido otorgando desde 1949: pasaporte o cédula de identidad, partidas de nacimiento, certificado de antecedentes penales y/o policiales, declaración jurada acreditando que no se tienen antecedentes penales o policiales internacionales, y certificado médico.

La nueva exigencia radica en que los que quieran desarrollar tareas en relación de dependencia deben poseer el CUIL (Constancia de Identificación Laboral), además de todos los datos del empleador. Por su parte, para los que realicen tareas autónomas, el Convenio exige la inscripción del trabajador en los organismos de recaudación impositiva (Código Unico de Identificación Tributaria -CUIT-).

La renovación de la residencia temporaria de seis meses por doce meses, otorga un plazo de gracia de tres meses más para presentar la totalidad de los requisitos exigidos; en caso contrario, los inmigrantes deberán abandonar el país.

El Convenio reproduce en su IV Parte, varios artículos de la Constitución Nacional, consagrando derechos del inmigrante y su familia. Debe puntualizarse el artículo 13, mediante el cual se establece que los hijos de los inmigrantes tendrán acceso a todos los niveles de educación, aún cuando sus padres circunstancialmente se encuentren en situación de ilegalidad.

Asimismo, el Convenio dispone que se penalizará y castigará a las organizaciones que lucren con inmigrantes ilegales o clandestinos, así como a los empleadores que mantengan a sus trabajadores en condiciones de ilegalidad. Esta última situación no afectará los derechos de los trabajadores migrantes, ni tampoco el reconocimiento de sus derechos como consecuencia de los trabajos realizados.

El artículo 19 especifica que, ante cualquier emprendimiento de carácter binacional en zonas de frontera, se promoverá y privilegiará la mano de obra local.

La Parte VII crea una Comisión Mixta Consultiva que se encargará de interpretar, asesorar, y proponer modificaciones y ampliaciones.

12.2.2 Convenio Argentina –Perú

El Convenio que nuestro país firmara con el gobierno de Perú, en Lima, el 12 de agosto de 1998, consta de 27 artículos, y resulta muy similar al anteriormente comentado. Se ratifican los instrumentos internacionales sobre derechos humanos de Naciones Unidas y la OEA, lo relacionado con el propósito de incentivar una política de desarrollo, así como las definiciones del artículo 1 ya citadas.

Similar resulta el ámbito de aplicación, así como el tipo de residencia a otorgar y los requisitos exigidos. También se excluyen a las mismas personas.

En el artículo 5 se agrega, que antes de su vencimiento, la residencia temporaria podrá renovarse "sólo en el país de recepción".

Asimismo, no se incluye en este convenio la factibilidad de suscribir convenios de reciprocidad en materia previsional, que el boliviano sí lo establecía.

Se agrega también un párrafo que establece la necesidad de controlar la existencia de organizaciones "que mediante engaños capten trabajadores para ocupar empleos inexistentes en territorio de cualquiera de las partes". Nada se menciona en este convenio sobre el desarrollo de las zonas fronterizas, ni del desarrollo nacional mediante la creación de nuevas oportunidades de empleo; ideas presentes en el convenio boliviano.

También se estipula la necesidad de reforzar los controles a efectos de detectar los "falsos turistas".

Una restricción que aquí aparece - que no existe en el instrumento anteriormente citado- es el artículo 19, que establece que las partes se reservan el derecho de negar la admisión a sus respectivos territorios al nacional de una de las partes, conforme a la normativa vigente del Estado receptor.

La Comisión Mixta Consultiva que aquí también se crea, esta compuesta por ocho miembros, de los cuales cada parte nombrará cuatro (mientras en el boliviano estaba compuesta por seis miembros), manteniendo los mismos Ministerios involucrados: Relaciones Exteriores, Interior y Trabajo. En ambos convenios, la Comisión se reunirá ordinariamente cada seis meses, y extraordinariamente a requerimiento de cualquiera de las partes. Pero aquí se le agrega una función más, "evaluar anualmente los resultados logrados por el Convenio", evaluación que será tenida en cuenta para estudiar la posibilidad de eventuales prórrogas.

La duración es también de cinco años, prorrogable a su vencimiento por idéntico plazo.

El principal punto de acuerdo es que los trabajadores podrán regularizar su situación con el pago de aportes previsionales como trabajadores autónomos, situación antes no prevista por la normativa vigente, que requería un contrato de trabajo certificado ante escribano público. Es decir, por el pago de aproximadamente 100 pesos mensuales, los migrantes pueden regularizar su situación como trabajadores autónomos.

Finalmente, debemos acotar, que la firma de ambos convenios bilaterales, y la posibilidad de la próxima firma de uno semejante con el Paraguay -según fuentes gubernamentales- demuestran el rol protagónico asumido por el Ministerio de Relaciones Exteriores en el área de la política migratoria, tradicional e históricamente en manos casi exclusivas del Ministerio del Interior.

12.2.3 Problemática de los Convenios migratorios

Los convenios suscriptos, sin perjuicio de lo manifestado precedentemente, han generado, en las organizaciones civiles y en parte de la oposición política algunas críticas.

En virtud de los arts. 1 y 2 los Convenios no se aplican a aquellos nacionales de una Parte, que sin haber ingresado aún al territorio de la otra, deseen establecerse a fin de desarrollar actividades en forma autónoma. Esta diferencia de trato entre quienes ya se encuentran en el territorio de la otra Parte en condiciones de "irregularidad", y aquellos que todavía no han ingresado, reduce en forma considerable la población migratoria a abarcar y la posibilidad de cumplir con los objetivos de estos acuerdos.

En cuanto al ámbito de aplicación personal de estos Convenios, no resulta claro si la situación migratoria "irregular", referida en el texto como la permanencia en el territorio sin cumplir los requisitos vigentes en las respectivas legislaciones internas, incluye a quienes se encuentran tramitando la regularización de su situación migratoria a la fecha de entrada en vigencia del tratado.

En particular, y tratándose de nacionales bolivianos o peruanos, no surge con claridad suficiente si podrán ser incluidos aquellos que cuenten con residencias precarias otorgadas por la Dirección Nacional de Migraciones, aunque las mismas no se encuentren eventualmente vencidas.

Asimismo, en cuanto a las exclusiones específicas previstas en el art. 3, se plantearon diferentes interpretaciones en cuanto al alcance que se le otorgará a cada una de ellas. De acuerdo a lo allí dispuesto, los Convenios no resultarían aplicables para aquellos inmigrantes que se encontraren en el territorio de la otra parte con residencia transitoria, en los términos del régimen migratorio de tránsito vecinal fronterizo o para cursar estudios de nivel terciario o universitario.

En el primero de los supuestos (residencia transitoria), la combinación de este artículo con su anterior genera confusiones respecto a si podrán acogerse aquellos inmigrantes que se encuentren en territorio con residencia transitoria vencida (situación "irregular") o si quedan excluidos la totalidad de los que poseen este tipo de residencia.

La misma situación resulta confusa en el caso de aquellos que ingresaron al territorio "para cursar estudios" pero que, por diversas razones, deseen abandonarlos y desarrollar una actividad formal en relación de dependencia o autónoma. No queda claro si en todos los supuestos estarían excluidos, aún en aquellos de residencias temporarias por estudios ya vencidas.

En referencia a la exclusión por razones de expulsión, nuevamente pareciera existir cierta ambigüedad en esta tipificación. La misma podría ser interpretada de forma restrictiva requiriendo la efectivización de la expulsión, o ampliamente incluyendo a aquellos que fueron conminados a abandonar el territorio, o que habiéndose dictado orden de expulsión no haya sido ejecutoriada.

En cuanto al plazo de aplicación de estos Convenios a efectos de regularizar situaciones de inmigrantes que ya se encuentran en el territorio de la otra Parte (180 días), surgió como problemática a definir si ese lapso, computado desde el momento de la ratificación, puede ser utilizado tanto por aquellos que se encuentren a esa fecha en el territorio de la otra parte, como así también por aquellos que lo hagan con posterioridad. Si los Convenios resultaran aplicables a todos aquellos con residencia transitoria vencida por sus condición ¨irregular¨, se incluiría de esta forma a una cantidad de personas que entraran al territorio aún después de realizada la ratificación del convenio.

De la interpretación que la D.N.M. hace de los convenios pareciera que sólo pueden acogerse a estos beneficios quienes se encontraban en situación "irregular" antes de la fecha de ratificación de cada uno de los convenios. De esta forma, en su reciente aplicación, el Convenio no se diferencia de una amnistía migratoria.

En cuanto a la inclusión del ¨grupo familiar¨ a los efectos de la aplicación de estos Convenios, pareciera necesario aclarar este concepto, que si bien es concebido de acuerdo a la letra del art. 2, como aquel constituido por cónyuge, hijos solteros menores de 21 años o discapacitados y padres, no clarifica la situación de parejas convivientes con hijos comunes ni de aquellas sin hijos comunes. En el primero de los supuestos existe un criterio fijado por la Dirección Nacional de Migraciones para trasladar la categoría migratoria. No existe certeza que este vaya a aplicarse en los presente Convenios.

Esta misma clarificación, también resulta necesaria a los efectos de la documentación requerida al extranjero. Cuando el artículo 4 solicita como documentación necesaria las partidas de estado civil, nada se dice de situaciones como las planteadas de parejas convivientes, ni la forma en que se requerirá la acreditación de dichos vínculos.

Si bien los Convenios posibilitan la regularización migratoria aún a quienes no cuentan con contrato de trabajo escrito, el costo de los aportes como trabajadores autónomos (aproximadamente U$S 70 mensuales) ha impedido a muchos inmigrantes incorporarse al nuevo procedimiento. El número de personas que han iniciado trámites de regularización es ínfimo. Si bien la falta de información puede haber conspirado contra el éxito del sistema, lo cierto es que por las consultas realizadas con las comunidades y la información que manejan los organismos, es el costo del trámite lo que disuade a los inmigrantes de usar el mecanismo de legalización. Paradójicamente en muchos casos los nuevos Convenios han dificultado la situación migratoria de peruanos y bolivianos que, hasta su entrada en vigencia, venían obteniendo la renovación de sus residencias precarias, y de ahora en más son conminados a iniciar los trámites de regularización bajo las pautas convencionales.

13. La Dirección Nacional de Migraciones. Su estructura.[26]

Concordante con lo expresado por el Art. 10 de la Ley 22.439, que establece que la Dirección Nacional de Migraciones será el organismo de aplicación de dicha ley, el Reglamento de Migración, aprobado por Decreto 1.434 del 31 de agosto de 1987 dispuso en su Art. 1 que la Dirección Nacional de Migraciones, sin perjuicio de las funciones que le son propias en virtud de lo dispuesto por la Ley 22.439, por el presente Reglamento, por los tratados internacionales en materia migratoria y por las normas que rigen su estructura orgánica, será el Organismo que, dentro del ámbito del Ministerio del Interior, entenderá en todo lo relacionado con la ejecución de la política migratoria.

Sus funciones principales consisten en:

- Entender en la admisión y otorgamiento de permisos de ingreso de extranjeros o de residencia, así como conceder prórrogas de permanencia y cambios de calificación de ingreso y permanencia. Controlar el ingreso y egreso de personas del país y la permanencia de extranjeros en todo el territorio nacional, habilitar los lugares para tales efectos y proveer lo necesario para la prevención y represión de la inmigración clandestina.

- Declarar la ilegalidad de la permanencia de extranjeros en la República, regularizar su situación migratoria, autorizar su salida y disponer expulsiones y detenciones precaucionales cuando corresponda.

26 Conf. Romagnoli, G. Op. Cit.

- Ejercer el poder de policía de extranjeros en todo el territorio de la República.

- Sancionar las infracciones a las normas vigentes y ejecutar los apercibimientos aplicados por incumplimiento de decisiones migratorias.

- Delegar en la Policía Migratoria Auxiliar o en otras autoridades nacionales o provinciales, las funciones y facultades expresamente establecidas en las normas vigentes.

- Entender en la promoción, selección, encauzamiento, regularización y control de las corri-entes migratorias, y proponer los objetivos particu-lares y planes orientados a promover la inmigración extranjera en función de los intereses nacionales.

- Promover y participar en la concertación de tratados sobre cuestiones migratorias y ejecutarlos.

- Entender en la celebración de actos administrativos u operativos con organismos extranjeros o internacionales de migración.

- Dictar normas interpretativas de la legislación vigente y establecer los procedimientos inherentes a las funciones del organismo 25 En el ANEXO II del presente capítulo se adjunta un cuadro sinóptico de la evolución legislativa en materia migratoria hasta el año 1998.

La Resolución 941/81 del Ministerio del Interior estableció la estructura de la Dirección Nacional de Migraciones a los fines de efectivizar su misión y función. De acuerdo a dicha resolución, la Dirección se compone de los siguientes departamentos:

a) Departamento de Estudios y Promoción de la Inmigración
Es responsable de la elaboración de las políticas y estrategias migratorias y de la formulación de los objetivos particulares y planes orientados a incrementar la inmigración extranjera, en función de los intereses nacionales.

b) Departamento de Admisión de Extranjeros
Su misión consiste en entender en la admisión de los extranjeros que gestionan su residencia en el país, así como en su renovación y prórroga y de sus funciones surge también la responsabilidad de extender las autorizaciones para desarrollar actividades remuneradas o lucrativas a los residentes transitorios.

Este Departamento se compone de tres Divisiones:

b.1 División Radicaciones
Tiene a su cargo le tramitación de pedidos de admisión en carácter temporario o permanente, que formulen los extranjeros residentes en el país. De acuerdo a esta misión, es este Departamento el que extiende certificados de residencia precaria y otorga autorizaciones para desarrollar actividades remuneradas o lucrativas a los extranjeros que gestionen su admisión como permanentes o temporarios.

b.2 División Permisos de Ingreso
Se responsabiliza de las gestiones para la admisión en carácter permanente o temporario de extranjeros residentes en el exterior del país.

b.3 División Prórrogas
Es responsable de las peticiones de prórroga de permanencia de los extranjeros residentes temporarios o transitorios.

c) Departamento Control Migratorio
Es responsable del control del ingreso y egreso de personas por los lugares para ello habilitados y del control de la permanencia de extranjeros.
Este Departamento se compone de tres Divisiones:

c.1 División Control de Ingreso
Ejercer el control migratorio de ingreso y egreso de personas en el área metropolitana y también entiende en lo relativo al movimiento de miembros de la tripulación de los medios internacionales de transporte.
Para implementar sus competencias, esta División tiene, entre otras, las siguientes funciones:
- Prohibir el desembarco y/o rechazar a todo extranjero que no reúna los requisitos le-

gales.
- Intervenir la documentación de toda persona que ingrese o egrese del territorio, otorgando la categoría de ingreso que corresponda.
- Fiscalizar la intervención consular en la documentación de las personas que ingresen.
- Prohibir el ingreso o egreso de personas cuando exista en tal sentido resolución emanada de autoridad competente.
- Designar las juntas de control migratorio y ordenar su desplazamiento para efectuar controles migratorios en lugares donde no exista autoridad delegada.
- Proyectar las instrucciones a remitir a las autoridades delegadas en cuanto a los procedimientos de control de ingreso y egreso de personas a través de las fronteras del país y verificar su cumplimiento.

c.2 División Control de Permanencia
Esta división controla la permanencia de extranjeros en el país y ejecuta las medidas que se adopten respecto de los mismos.
Entre sus funciones pueden mencionarse:
- Proyectar los actos administrativos necesarios para la concreción de la detención o expulsión de extranjeros.
- Extender las autorizaciones que permitan a los residentes ilegales obtener pasajes para cumplir la orden de abandonar el territorio de la República.
- Proponer denuncias ante las autoridades judiciales competentes por presunta comisión de delitos de desobediencia a órdenes de carácter migratorio.
- Mantener actualizado el registro de los extranjeros que residan en el país y estén amparados por Organismos Internacionales reconocidos oficialmente.
- Mantener actualizado el registro de asilados políticos, controlando el cumplimiento de las obligaciones de los mismos en el país y entender en lo relativo a su salida.
- Expedir certificados de residencia precaria a aquellos extranjeros cuya expulsión se hubiera dispuesto y que se hallaran a disposición de la justicia.
- Registrar y comunicar las prohibiciones de reingreso.

c.3 División Infracciones
Tiene como tarea, entender en las infracciones a la legislación vigente por el otorgamiento de alojamiento o trabajo a extranjeros no habilitados para esos fines, en razón de su situación migratoria.

d) Departamento Delegaciones
Es el que coordina y fiscaliza el funcionamiento de las Delegaciones del organismo en el interior del país y mantiene a su nivel, enlace con la Policía Migratoria Auxiliar y autoridades con funciones delegadas.

e) Departamento Despacho
Es el encargado de efectuar tareas administrativas de carácter general y de llevar el registro de ingreso, permanencia y egreso de extranjeros.
Se compone de seis Divisiones:

- División Mesa de Entradas y Salidas
- División Despacho
- División Resoluciones
- División Registros Fílmicos
- División Certificaciones
- División Archivo

f) Departamento Control Médico
Es el responsable de la selección psicofísica de los extranjeros y de asesorar a la Dirección Nacional de Migraciones en los problemas de orden sanitario que puedan originarse en el campo migratorio.

g) Departamento de Asuntos Jurídicos
Su misión es asesorar en todos los asuntos de carácter jurídico y legal de competencia de la Dirección Nacional de Migraciones.

- Interviene y asesora en todo proyecto de norma de derecho administrativo migratorio o convenios internacionales sobre la materia, elaborando los proyectos respectivos.
- Asesora en toda cuestión que se derive respecto de la aplicación o interpretación de disposiciones legales o normativas.
- Recopila las disposiciones de legislación nacional y extranjera en materia migratoria.
- Dictamina sobre la existencia de inhabilidades legales para el ingreso o permanencia en el país de extranjeros, la procedencia de su expulsión, detención, libertad provisional, prohibición de ingreso o reingreso e imposición de su reconducción como carga pública.
- Instruye los sumarios administrativos emergentes de faltas cometidas por los responsables de los medios internacionales de transporte y dadores de trabajo a residentes ilegales o no habilitados a tales efectos.

Los otros Departamentos que componen la Dirección Nacional de Migraciones son:

h) Departamento Sistema de Computación de Datos

i) Departamento Administración de Recursos
El Decreto N0 332 del 16 de agosto de 1982 estableció que la misión de la Dirección Nacional de Política Demográfica es la de intervenir en la elaboración y entender en la aplicación de las normas que rigen la política demográfica y le asignó las siguientes funciones especificas:

- Entender en el estudio, diagnóstico y elaboración de planes sobre el crecimiento cualitativo y cuantitativo de la población argentina.
- Entender en la realización de estudios sobre la dotación en cantidad y calidad de los recursos humanos para la actividad productiva y sus tendencias al cambio.
- Promover la coordinación de la política de población con los planes de desarrollo económico social.
- Analizar las relaciones entre las tendencias demográficas y ocupacionales y proyectar, en coordinación con otros organismos, la complementación entre el crecimiento de la población, el pleno empleo, la movilidad entre ocupaciones y la migración interna y externa.
- Entender en el análisis y en la proposición de objetivos y plazos para obtener una distribución equilibrada de la población argentina.
- Estudiar la situación y los requerimientos pobla-cionales del país en función de la seguridad nacional, proponer los objetivos y cursos de acción a desarrollar.
- Analizar la información estadística relacionada con el comportamiento de variables demográficas y socioeconómicas.
- Prestar un servicio bibliotecario especializado en demografía.

El mencionado Decreto igualmente asigna a la citada Dirección, como funciones compartidas, las siguientes:

- Asistir a los gobiernos provinciales en la programación de su desarrollo poblacional, coordinadamente con la Dirección General de Provincias y los organismos responsables de la política de inversiones.
- Participar con los organismos competentes en la actualización, coordinación y perfeccionamiento de las estadísticas de población.

14. Funcionamiento de la DNM

Las irregularidades en la DNM son históricas y tienen amplias repercusiones. Aunque la corrupción existe en distintas instituciones estatales, en la DNM es especialmente grave porque repercute sobre otras instituciones dando lugar a una sucesión de violaciones a derechos humanos. La corrupción también se manifiesta porque la fiscalización en esta institución es menor que en otras.

Los problemas referidos a la DNM son varios e incluyen extorsión, ilegalidades, arbitrariedades y demoras con el proceso de radicación. Esto fue particularmente flagrante durante el Programa de Amnistía de 1992-94. Ese Programa se realizó con la participación de cientos de gestores dentro y fuera de la DNM que cobraron grandes sumas de dinero para realizar trámites sumamente fáciles. Esos gestores secuestraban documentos y en muchos casos ni siquiera inscribieron a los solicitantes en el Programa de Amnistía. Algunos inscribieron a los solicitantes después de la fecha de vencimiento del Programa y los inscribieron en expedientes legalmente pertenecientes a otras personas.

Desde la amnistía, han aparecido otros ejemplos de corrupción e irregularidades. Se publicaron informaciones sobre la participación de funcionarios de la DNM en varias operaciones mafiosas o ilegales, como el tráfico y quema de documentos)

14.1 Control Migratorio

Como fuera explicado anteriormente, la DNM, institución dependiente de la Secretaría de Población del Ministerio del Interior, tiene facultades muy amplias que incluyen el derecho de admitir y administrar las políticas migratorias. Pero también tienen el derecho de "controlar el ingreso, egreso y permanencia y ejercer el poder de policía de extranjeros en todo el territorio de la República" (artículo 90, ley 22.439). Específi-camente, la ley les faculta para allanar lugares donde se sospecha la presencia de inmigrantes ilegales, detenerlos y expulsarlos (artículos 107, 40, 37 y 38; ley 22.439).

Una gran preocupación en materia de derechos humanos de los inmigrantes se vincula a las actuaciones de la Policía Migratoria Auxiliar. Según la ley 22.439, la Policía Migratoria Auxiliar es una institución formada por distintas fuerzas de seguridad ya existentes, que trabaja bajo las directivas de la DNM. Estas fuerzas incluyen la Prefectura Naval Argentina, la Gendarmería Nacional, la Policía Aeronáutica Nacional, y la Policía Federal, instituciones "que en tales funciones quedarán obligadas a prestar a la Dirección Nacional de Migraciones la colaboración que les requiera" (artículo 91, ley 22.439). La DNM también cuenta con la colaboración de gobernadores de las provincias y otras autoridades nacionales y provinciales como delegados que "actuarán conforme las normas y directivas que aquélla les imparta" (artículos 92 y 93, ley 22.439).

La actuación de las fuerzas de seguridad bajo las órdenes de la DNM es preocupante con relación al Control de Admisión y de Ingreso y Egreso, pero resulta particularmente alarmante con relación al Control de Permanencia, especialmente en los casos de inspecciones y operativos. En ellos, la policía no actúa bajo sus reglas habituales sino por las regulaciones de la DNM.

Según la ley 22.439, a través de la Policía Migratoria Auxiliar, la DNM está facultada para hacer inspecciones de oficio sin orden judicial. La base es el artículo 107 de la ley 22.439 que dice:

"Para la verificación del cumplimiento de la presente ley, la Dirección Nacional de Migraciones, por intermedio de los funcionarios o agentes que designe, estará facultada para:

a) Requerir al extranjero la acreditación de su situación migratoria;

b) Realizar inspecciones de oficio, a pedido o por denuncia de terceros;

c) Entrar libremente y sin notificación previa a los lugares o locales comerciales, industriales, educacionales, hospitalarios, asistenciales y todo aquel donde exista o medie presunción de infracción de la presente ley;

d) Exigir la presentación de los libros, documentación y registros que prescribe la legislación respectiva, al solo efecto de su verificación;

e) Interrogar a solas o ante testigos a los responsables o sus representantes;

f) Intimar comparecencia ante la autoridad de migración de los responsables, o de los extranjeros presumi-blemente incursos en violación a disposiciones de la presente ley, así como la presentación y exhibición de la documentación citada en este artículo, bajo el apercibimiento del concurso de la fuerza pública;

g) Requerir directamente el concurso de la fuerza pública cuando sea necesario para el cumplimiento de sus funciones."

Las implicancias de esta ley son graves. Esta ley habilita a la DNM para entrar a escuelas, hospitales, locales comerciales, hoteles, departamentos y casas, y a cualquier lugar donde se sospeche infracción a esta ley. En la práctica, esto faculta a la DNM, a hacer inspecciones frecuentes en lugares de trabajo o vivienda donde presume que habrá inmigrantes ilegales. Si bien la ley hace mención a una "presunción" de infracción, no fija pautas para determinar cuáles presunciones son razonables y cuales no. Así, la presunción es sumamente discrecional, dependiendo del juicio de cualquier funcionario de la DNM.

En la reglamentación de esta ley en 1994, se repitió la facultad de allanamiento pero también se agregó un artículo que ponía algunas restricciones sobre esto. Se estableció que en los casos de allanamientos ante los cuales había "oposición del responsable del lugar", era necesario conseguir autorización judicial.

Es muy poca la información que se puede conseguir sobre las actividades de la Policía Migratoria Auxiliar, particularmente las realizadas a través de la Gendarmería Nacional. La prensa rara vez informa de estas actividades y las instituciones no-gubernamentales que trabajan con inmigrantes y refugiados tampoco están concentradas en las áreas fronterizas donde la presencia de la Gendarmería es más fuerte. Sin embargo, se sabe que existen operativos de este tipo, que presuntamente se realizan sin orden judicial.

En relación a esto, durante la presente investigación se estrevistó al Dr. Bellada, Director de Asuntos Jurídicos de la D.N.M, que admitió la posible existencia en la Dirección, de estadísticas relacionadas con los trámites de allanamientos, conminaciones, expulsiones y ejecuciones de las expulsiones. Esta información de gran utilidad, para evaluar los criterios que tiene el poder estatal al determinar cuál es la población en la que debe concentrarse el poder de control de permanencia, no está al alcance de la población en general , ni las organizaciones que trabajan con la problemática migratoria.

Los allanamientos o inspecciones sin orden judicial van en contra del Código Procesal Penal (ley 23.984) que en sus artículos 224 y 225 exige claramente un orden judicial para realizar cualquier allanamiento. Las excepciones contempladas por el código son muy limitadas e incluyen los siguientes: 1) cuando exista amenaza a la vida de los habitantes o la propiedad; 2) cuando un perseguido entra en la casa o local; 3) cuando se denuncie que personas han entrado para cometer un delito o cuando se solicite de una casa o local socorro; o 4) anuncien que allí se está cometiendo un delito (artículo 227). Cabe destacar que los inmigrantes infractores de la ley de migraciones no están cometiendo delitos sino que están en infracción de una ley de naturaleza no penal. Más importante aún es que los allanamientos sin orden judicial van en contra de la Constitución Nacional.

14.2 Detenciones y Expulsiones

El artículo 37 de la ley 22.439 dice que la DNM "al constatar la ilegalidad del ingreso o permanencia de un extranjero, podrá conminarlo a hacer abandono del país o disponer su expulsión del territorio de la República, en el plazo perentorio que fije a tal efecto, con destino a su país de origen, nacionalidad, procedencia, o a otro que lo admitiera".

En su artículo 38, la ley faculta a la DNM a cancelar la admisión o autorización de "residencia temporaria", "transitoria" o "precaria", conminar a hacer abandono del país en el plazo que fije, o disponer la expulsión de todo extranjero que no cumpla o viole las disposiciones de la presente y de las respectivas reglamentaciones". Mientras se tramita esta expulsión, según el artículo 40 de la ley, la DNM está facultada para detener a las personas.

Aunque algunas de las personas expulsadas tienen antecedentes penales, gran parte no han cometido infracciones más allá de las de la Ley de Migraciones. No son pocos los casos de inmigrantes indocumentados que sólo por el hecho de estar indocumentados son detenidos por Migraciones. En estos casos, las personas son alojadas en comisarías u otros lugares de detención. De las comisarías, no pasan por el Poder Judicial. En un proceso administrativo llevado a cabo por un funcionario de la DNM, se ejecuta la expulsión.

En estos procedimientos, el Estado no provee un Defensor Oficial y los que son expulsados no tienen como defenderse adecuadamente. La ley contempla recursos administrativos que incluyen la revocatoria o reconsideración ante la DNM o apelación ante el Ministerio del Interior. Sin embargo, los inmigrantes no tienen conocimiento de estas posibilidades. Algunos son informados tarde o si bien están informados, carecen de los recursos para contratar a un abogado para imponerlos.

15. ANEXO I : "Análisis sobre La Ley Vigente"

La ley vigente, la 22.439 conocida como la ley Videla, fue sancionada durante la dictadura militar -el 23 de marzo de 1981-.

La ley, como se demostrará en el análisis que sigue, es violatoria de diversas normas de la Constitución Nacional y de los tratados de derechos humanos que fueran incorporados a ella por la Reforma de 1994, por lo que expone al Estado argentino a ser condenado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Esta norma que según su denominación "fomenta la inmigración" se inspira en una postura represiva que desconoce los derechos de las personas inmigrantes. El proyecto enviado en esta oportunidad por el Poder Ejecutivo Nacional solo agrava estas circunstancias.

En forma flagrante, a lo largo de todo su articulado la ley desconoce dos principios fundantes de nuestro sistema jurídico: el derecho a la igualdad y a la no discriminación.

Muchas de sus normas, representan una discriminación por la condición social de las personas. En este sentido, cabe recordar que el artículo 14 de la Constitución Argentina asegura el goce de los derechos enumerados a "todos los habitantes de la Nación".

A - Exceso de Facultades de la Dirección Nacional de Migraciones

La Dirección Nacional de Migraciones dependiente de la Secretaría de Población del Ministerio del Interior, tiene facultades en tal forma excesivas que incluyen no sólo el derecho de admisión y administración de las políticas migratorias sino también el derecho de "controlar el ingreso, egreso y permanencia y ejercer el poder de policía de extranjeros en todo el territorio de la república" (art. 40 ley 22.439). En particular, la ley faculta a un organismo administrativo dependiente del Poder Ejecutivo a allanar lugares donde se sospecha la presencia de inmigrantes ilegales, detenerlos y expulsarlos (arts. 107, 40, 37 y 38 ley 22.439). Resulta alarmante, en materia de derechos humanos de las personas migrantes, la actuación de la Policía Migratoria Auxiliar que trabaja bajo las directivas de la Dirección Nacional de Migraciones.

B - Violaciones a los Derechos Humanos contenidas en la Ley 22.439

a) OBLIGACIÓN DE DENUNCIA

La Ley Nacional de Migraciones a lo largo de su extenso articulado crea una obligación legal de denunciar la existencia de una persona extranjera sin permiso de residencia ante la autoridad migratoria.

Esta obligación no solo implica el reconocimiento de la incapacidad de la autoridad migratoria para cumplir con la función para la cual fue creada, sino que además transforma a personas absolutamente ajenas a dicha función (maestros, médicos, escribanos, empleados públicos, comerciantes, empresarios, etc.) en delegados de la Dirección Nacional de Migraciones. En este sentido el deber de denuncia "es violatorio de la escala de valores plasmada en nuestra Ley Fundamental-receptora, en este aspecto, de los aportes más esenciales de nuestra tradición cultural-, que prohíbe utilizar a las personas como meros instrumentos para alcanzar objetivos públicos que se reputan socialmente valiosos, desconociendo así que ellas constituyen fines en sí mismas".

El art. 32: prohibe "proporcionar alojamiento a título oneroso a los extranjeros que se encuentren residiendo ilegalmente en el país" y obliga a denunciar a la autoridad migratoria "cuando se proporciona a título gratuito o benéfico".

Esta prescripción expone a los inmigrantes a constantes amenazas por parte de sus locadores que los obliga en la mayoría de los casos a aceptar costos desproporcionados o condiciones indignas al momento de procurarse una vivienda.

En cuanto a la obligación para quienes otorguen alojamiento a título gratuito o benéfico la obligación de denuncia afecta particularmente a las acciones de las iglesias (Caritas, Ejército de Salvación y otros hogares) limitando la actuación que las mismas tienen es el otorgamiento de alojamiento a las inmigrantes, que es parte específica de las funciones de dichas instituciones.

Esta norma crea las condiciones para que los inmigrantes sean objeto de abusos por personas que lucran con su carencia de permiso de residencia.

El art. 101: obliga a las autoridades competentes a comprobar y denunciar, al momento de celebrar un matrimonio, la existencia de un extranjero sin permiso de residencia

Esta norma viola los derechos a la intimidad y/o privacidad de los extranjeros, como asimismo el derecho a casarse libremente previsto en diversos instrumentos internacionales de rango constitucional toda vez que ejercicio de este derecho requiere en nuestro país en todos los casos la intervención del funcionario público competente.

El art. 103: obliga a las instituciones hospitalarias y asistenciales de cualquier tipo a "exigir a los extranjeros que solicitaren o aquellos a quienes se les prestare asistencia o atención" acreditar identidad y justificar "mediante constancia hábil su permanencia legal en la República".

Esta norma restringe el pleno ejercicio del derecho de acceso a la salud protegido por la Constitución Nacional y los tratados internacionales de derechos humanos. Las personas extranjeras, por temor a ser denunciadas, se abstienen de acudir a los centros hospitalarios.

El art. 104: obliga a los organismos administrativos, autárquicos, empresas y sociedades del Estado y a los funcionarios públicos en general a comunicar a la autoridad migratoria "la existencia de un residente ilegal en el país".

Esta obligación de denuncia, especialmente en cuanto a lo referido a los funcionarios públicos en general, afecta a los extranjeros de diversas formas. Numerosos ejemplos producto de las prácticas administrativas dan cuenta de esta discriminación y desigualdad de trato de las personas.

Una de sus más graves consecuencias es el caso de los Registros Civiles. En dichas reparticiones, como se ha comprobado recientemente, se exige a las personas extranjeras la acreditación de su residencia precaria para ejecutar los diversos trámites que allí se realizan. Por ejemplo, es alarmante que ante el nacimiento de un ciudadano argentino los padres carentes de permiso de residencia no puedan inscribirlo.

Resulta aún más contradictorio que quienes cumplen con los requisitos para regularizar su situación migratoria, pero carecen de medios económicos, no puedan obtener su permiso de residencia en el ámbito de la ciudad de Buenos Aires porque desde julio de 1998 el Registro Civil exige previo a otorgar los certificados de pobreza que los exime del pago de las tasas migratorias- un permiso de residencia temporario.

Esta situación genera una discriminación arbitraria que viola el derecho a la igualdad y a la no discriminación contemplados en la Constitución Nacional y en diversos tratados internacionales de derechos humanos. Ante exactamente las mismas circunstancias, el cumplimiento de todos los requisitos exigidos por la Ley de Migraciones para obtener un permiso de residencia, quienes no pueden pagar las altas tasas estipuladas sufren por su condición social discriminación. La falta de documentación argentina impide el ejercicio de innumerables derechos y expone a los extranjeros a una situación de mayor vulnerabilidad.

b) DERECHO A LA EDUCACIÓN

El art. 102: impide admitir como alumnos en la enseñanza media o superior aquellos extranjeros que no acrediten para cada curso lectivo su calidad de residentes permanentes o temporarios.

Esta disposición no solo obstaculiza el acceso a la educación de los menores migrantes, sino que viola expresamente las leyes de educación común (1.420), la Ley Federal de Educación (art.3 y 8), la Constitución Nacional (art. 14) y diversos tratados de derechos humanos.

c) DERECHO AL TRABAJO

El art. 31: prohíbe a toda persona "proporcionar trabajo u ocupación remunerada, con o sin relación de dependencia, a los extranjeros que residen ilegalmente,

o que, residiendo legalmente no estuvieran habilitados para hacerlo ni contratarlos, convenir u obtener sus servicios".

Esta norma, como en otros casos, expone a los extranjeros a aceptar condiciones indignas de trabajo y por otra parte la obligación de denunciar que pesa sobre todos los funcionarios públicos, incluso quienes se desempeñan en el Ministerio de Trabajo, les impide dar a conocer su situación.

En este caso la norma en forma indirecta vulnera derechos protegidos por la Constitución y tratados internacionales de derechos humanos.

d) DERECHO A LA LIBRE CIRCULACIÓN

El art. 19: faculta a la Dirección Nacional de Migraciones a condicionar la permanencia de una extranjero en determinada zona del país.

El condicionar la residencia de una persona en el país a que permanezca en una determinada zona del país viola el art. 14 de la Constitución Nacional: "todos los habitantes gozan del derecho de entrar, permanecer, transitar y salir del territorio argentino". También viola el art, 13 de la Declaración Universal de Derechos Humanos: "toda persona tiene derecho a circular libremente y elegir su residencia en el territorio de un Estado".

e) GARANTÍAS PROCESALES

1. Inexistencia de debido proceso y recurso judicial efectivo.

Si bien la Ley contempla un recurso administrativo que incluye el recurso de revocatoria o reconsideración ante la Dirección Nacional de Migraciones o de apelación ante el Ministerio de Interior, los inmigrantes no tienen conocimiento de estas posibilidades. Algunos son informados tarde o si bien están informados, carecen de los recursos para contratar a un abogado.

El inmigrante expulsado del país no puede en la mayoría de los casos continuar el trámite del recurso, ni cuenta con razonables posibilidades de ejercer su defensa.

Si bien existe una posibilidad de impugnar el acto administrativo en sede judicial, esta opción no está prevista más que en el reglamento de la Ley de Migraciones.

No se trata específicamente de un recurso judicial. El art. 135 del citado reglamento de la Ley General de Migraciones dispone: "..el cuestionamiento ante la autoridad judicial de la medida de expulsión, suspenderá la ejecución del acto hasta tanto quede firme, exceptuándose la detención precautoria que se mantendrá en vigencia salvo el caso de concesión de libertad provisional".

De esta forma, y sin mayores aclaraciones, se supone que la autoridad judicial está habilitada para accionar. No se especifica ni cual es la vía apta para el "cuestionamiento", ni el plazo en que debe solicitarse. En la práctica, tanto el desconocimiento por parte de la población migrante de esta norma reglamentaria, como la falta de recursos para contar con un abogado, y la falta de asesoramiento gratuito, hacen que esta alternativa sea ignorada, provocando la falta de un recurso judicial efectivo en los términos previstos por los tratados internacionales de derechos humanos.

Por lo demás, en tanto el reglamento no indica cuál es el recurso judicial idóneo para atacar la decisión de expulsión, la autoridad migratoria no sabe cuándo el acto administrativo ha quedado firme, o dicho de otro modo, hasta cuándo debe retener la ejecución de la orden de expulsión a la espera de eventuales planteos judiciales.

Si la acción idónea fuera la acción de amparo, el plazo para interponerla es de 15 días luego de notificado el acto. Si fuera el habeas corpus se puede interponer mientras dure la detención del inmigrante que se ha decidido expulsar. Si fuera la acción ordinaria contencioso administrativa el plazo para interponerla es de 90 días.

De tal modo, la falta de indicación del recurso determina que la obligación de la autoridad migratoria de suspender la expulsión a resultas de las potenciales acciones judiciales sea de difícil cumplimiento. Lo que hace la Dirección Nacional de Migraciones en la práctica, es expulsar aún sin esperar el plazo más largo que sería el de 90 días. Por eso muchas veces cuando se interponen las acciones judiciales de impugnación, o tramitan los procesos de habeas corpus o amparo, se hace efectiva la expulsión sin aguardar una decisión en los respectivos procesos judiciales. Esta situación ocurrió en el caso De La Torre que fue presentado ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (ver anexo II del capítulo 8).

La situación originada por la falta de precisión acerca de la vía impugnatoria en sede judicial se agrava por la reciente jurisprudencia de la Corte, en el mismo caso De La Torre, que consideró abstracta la impugnación de la orden de expulsión en el proceso de habeas corpus, cuando esta orden ya se había hecho efectiva con anterioridad a la sentencia.

De tal modo, si la autoridad migratoria se apresura a expulsar al inmigrante luego de agotados los recursos administrativos, se corre el riesgo de que la legalidad de ese acto no pueda ser luego analizada por la Justicia, al menos en el proceso de habeas corpus. De tal modo la falta de precisión sobre el recurso judicial que debe interponerse para atacar la orden de expulsión determina la ineficacia de los recursos de que se dispone a tal efecto.

La jurisprudencia de la Corte Suprema desde el famoso precedente Fernandez Arias ha establecido que los órganos administrativos no pueden dictar decisiones finales en cuanto a los hechos y a los derechos controvertidos y que el control judicial suficiente y adecuado de la Administración exige la existencia de recursos ante los jueces ordinarios.

Lo señalado resulta violatorio del derecho al debido proceso previsto en la Constitución y en los tratados que comprende como elemento básico el "derecho a ser oído por un juez o tribunal independiente e imparcial". En este sentido la Corte Interamericana de Derechos Humanos sostuvo que "el artículo 8 de la Convención que se refiere a las garantías judiciales consagra los lineamientos del llamado ´debido proceso legal´o ´derecho de defensa procesal´, que consisten en el derecho de toda persona a ser oída con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada en su contra o para la determinación de sus derechos de carácter civil, laboral, fiscal u otro cualquiera"

También vulnera el derecho a un recurso judicial efectivo (art.25 CA). La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que esta disposición constituye uno de los pilares básicos, no sólo de la Convención Americana, sino del propio Estado de Derecho en una sociedad democrática en el sentido de la Convención.

Si bien la jurisprudencia de la Corte Suprema ha admitido en numerosos casos que la vía del habeas corpus es el remedio procesal idóneo para garantizar el control judicial de una expulsión, en un reciente precedente la mayoría del Tribunal entendió que si había mediado ya la expulsión al momento de resolverse el recurso, la cuestión era abstracta y no correspondía emitir decisión. De tal modo, el recurso judicial de habeas corpus en estos casos carece de eficacia y no subsana la omisión de recurso judicial efectivo.

2. Detención sin orden judicial

La ley vigente viola en forma flagrante las garantías procesales previstas en nuestro ordenamiento al admitir supuestos de detención por orden administrativa sin intervención judicial. El art. 40 de la Ley faculta a la Dirección Nacional de Migraciones a detener a una persona sin la intervención de un juez.

Las detenciones son efectuadas por las fuerzas de seguridad actuando como auxiliar de Migraciones. Las personas detenidas son alojadas en comisarías u otros lugares de detención sin intervención del Poder Judicial. Posteriormente en proceso administrativo llevado a cabo por un funcionario de la Dirección Nacional de Migraciones (arts. 37 y 38 de la Ley) se ejecuta la expulsión. En estos procedimientos el Estado no provee un defensor oficial y los que son expulsados no tienen como defenderse adecuadamente.

El artículo 7.5. de la Convención Americana establece en forma similar a otros tratados de derechos humanos que "toda persona detenida o retenida debe ser llevada, sin demora, ante un juez o otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales..." . El artículo 7.6.1. de la Convención Americana establece que "toda persona privada de libertad tiene derecho a recurrir a un juez o tribunal competente a fin de que éste decida sin demora sobre la legalidad de su arresto o detención".

En este sentido la Corte Interamericana de Derechos Humanos sostuvo que "el derecho establecido en el artículo 7.6 de la Convención Americana no se cumple con la sola existencia formal de los recursos que regula. Dichos recursos deben ser eficaces, pues su propósito, según el mismo artículo 7.6, es obtener una decisión pronta 'sobre la legalidad (del) arresto o (la) detención' y en el caso que éstos fuesen ilegales, la obtención, también sin demora, de una orden de libertad".

La Ley no prevé ni la presentación del inmigrante detenido ante un juez, ni un recurso efectivo frente a la orden administrativa de detención.

3. Allanamientos sin orden judicial

El art.107 faculta a la Dirección Nacional de Migraciones a realizar allanamientos sin orden judicial previa. El inciso c) da lugar a que los derechos de los inmigrantes y muchos argentinos sean violados. Esta norma habilita a la Dirección Nacional de Migraciones a entrar a escuelas, hospitales, locales comerciales, hoteles, departamentos y casas y a cualquier lugar donde se sospeche infracción a esta Ley. En la práctica esto faculta a la autoridad migratoria a hacer inspecciones frecuentes en lugares de trabajo o vivienda donde presume que habrá inmigrantes. Si bien la ley hace mención de una "presunción de infracción" no fija pautas para determinar cuales presunciones son razonables y cuales no. Así, la presunción es sumamente discrecional, dependiendo del juicio de la Dirección Nacional de Migraciones. Esta facultad afecta a los dueños de casas donde trabajan inmigrantes, personas que viven en barrios de muchos inmigrantes o a personas que trabajan en sectores donde también trabajan inmigrantes. De hecho, se podría extender a cualquier persona involucrada con algún lugar que, según el criterio del funcionario de la Dirección Nacional de Migraciones, se relacionara con un inmigrante ilegal. En particular resulta alarmente imaginar la situación de las organizaciones benéficas o de otra índole que se dedican de una forma u otra a la asistencia de los inmigrantes en nuestro país.

La reglamentación de la Ley (decreto 1.023 de 1994) estableció que existiendo oposición del responsable del lugar era necesario conseguir autorización judicial. Si esto pudo creerse como una mejora, no se estableció la orden judicial para todo allanamiento, ni tampoco se aclaró en que consiste la oposición ni quien está habilitado para determinar si existe o no.

El art. 107 limita la reglamentación de la garantía de inviolabilidad del domicilio que contiene las disposiciones del Código Procesal Penal (ley 23.984, arts. 224 y 225) que exigen claramente una orden judicial para realizar cualquier allanamiento. Asimismo se oponen a los dispuesto en la Constitución Nacional (art. 17 y 18) y los tratados internacionales de derechos humanos.

16. ANEXO II: "Legislación Migratoria en Argentina"

PANORAMA DE LA LEGISLACION MIGRATORIA ARGENTINA				
AÑO	NORMATIVA		CONTENIDO	OBSERVACIONES
1853	Constitución Nacional	Preámbulo		
		Art. 20	Establece los derechos de los que gozan los extranjeros en el territorio nacional: gozarán de todos los derechos civiles de los que gozan los ciudadanos, podrán ejercer su industria, comercio o profesión, poseer bienes raíces, ejercer libremente su culto, etc.	
		Art. 25	Compromete al gobierno federal a "fomentar la inmigración europea"	
1869	Ley 346		Fija requisitos de ciudadanía y naturalización: a) están en condiciones de naturalizarse los extranjeros mayores de 18 años, con dos años de residencia en el país, que manifiesten su voluntad ante el juez; b) pueden naturalizarse quienes acrediten ciertos servicios, independientemente del tiempo de residencia, tales como casarse con una argentina, servir al ejército, formar parte de una colonia, poblar líneas de frontera, ser empresarios o constructores de ferrocarriles c) los hijos extranjeros de ciudadanos naturalizados, que hubieran sido menores al momento de la naturalización del padre, pueden obtener carta de ciudadanía enrolándose en la guardia nacional en el momento correspondiente.	1869: Primer Censo Nacional de Población arroja un 20% de extranjeros limítrofes sobre el total de la población extranjera (41.360 extranjeros limítrofes sobre 210.189 extranjeros)

		d) la carta de ciudadanía será otorgada por un juez federal; ésta y las actuaciones que ella implica serán gratuitas. e) no podrán ejercer derechos políticos "los que tengan sobre sí sentencia condenatoria que imponga pena infamante o de muerte".	
1876	Ley 817 de Inmigración y Colonización (Ley Avellaneda)	- Definición de inmigrante: "todo extranjero jornalero, artesano, industrial, agricultor o profesor menor de sesenta años que llegue al país para establecerse pagando pasaje de segunda o tercera clase o teniendo el viaje pagado por cuenta de la Nación, de las Provincias o de las empresas particulares protectoras de la inmigración y colonización". - Creación de la Oficina de Población (antecesora de la Dirección nacional de Migraciones), dependiente del Ministerio del Interior, encargada de la gestión migratoria. Dicha oficina está habilitada para imponer multas a transportistas y empleadores que actúen en perjuicio del inmigrante	Marco regulatorio en el que se encuadró la llamada inmigración masiva (1814-1890): ley pensada como instrumento de protección al inmigrante
1902	Ley 4144 de Residencia de Extranjeros	Selectividad en el ingreso y expulsión para "anarquistas", quienes "profesen o preconicen el ataque por cualquier medio de fuerza o de violencia contra las instituciones, el gobierno y/o los funcionarios públicos" o puedan estar comprendidos dentro de la "inmigración viciosa o inútil". La Ley de Residencia autoriza al PE a acusar, detener, juzgar y expulsar extranjeros, sustrayéndolos de la esfera judicial.	Proyecto presentado en 1899 por Miguel Cané y, en 1900, por el Mtro. Yofre
1910	Ley 7209 de Defensa Social Reglamentando la Admisión de Extranjeros en el Territorio Argentino		
1923	Decreto Reglamentario de la Ley 817		

1949	Reforma de la Constitución Nacional	Art. 31	"el argentino naturalizado sólo debe ser consi-derado ciudadano después de 5 años de adquirida la nacionalidad"	
	Decreto de Amnistía		Radicación para todos los extranjeros	
1951	Decreto 13.721		- Establece que a los obreros hacheros de países vecinos "que acreditaren buena conducta y hayan trabajado en el mismo obraje por un lapso no inferior a un año, se les considerará radicados de hecho" - Creación de una comisión para el estudio de "los problemas emergentes por la falta de braceros en el interior de la república"	Primera legislación referida a inmigrantes limítrofes. Contexto: Década del 50: - proceso de migración hacia las ciudades - ingreso creciente de migrantes de países vecinos - reactivación de las políticas de colonización con inmigrantes europeos, una vez finalizada la Segunda Guerra Mundial
1954	Ley 14.345 de Nacionalidad, Ciudadanía y Naturalización		- Plantea la diferencia entre nacionalidad y ciudadanía: "la ciudadanía (...) implica fundamentalmente el goce de los derechos políticos, impone la nacionalidad, pero no inversamente, siendo el primer concepto más restringido que el último" (texto del mensaje del PE al Congreso). La adquisición de la nacionalidad como atributo es previa a la adquisición de los derechos políticos que otorga la ciudadanía - Creación de un Comité Intergubernamental para las Migraciones Europeas, con la intención de "encauzar una corriente inmigratoria auténtica"	
	Ley 14.392 . Ley General de Colonización		- Establece un plan de colonización en el que hasta un 25% de las unidades económicas podrán adjudicarse a extranjeros con más de 5 años de residencia, preferentemente a "inmigrantes campesinos que introduzcan capitales y equipos mecanizados de explotación"	

1956	Decreto 14.149 (Decreto Aramburu)	- Derogación de la Ley de Nacionalidad, Ciudadanía y Naturalización (14.345/54). Recobra vigencia la Ley 346/1869. - Naturalización por pedido requiere dos años de residencia continua en el territorio nacional; automática, cinco años. La autoridad de aplicación es el Registro nacional de las Personas. - La nacionalidad puede perderse por los mismos motivos que el nativo pierde la ciudadanía, pérdidas dispuestas por el PE - Se suspenden todas las solicitudes de naturalización, a excepción de la interpuestas a favor de hijos de argentinos nacidos en el extranjero.	Contexto: "Revolución Libertadora"
1958	Ley 14.445	- Deroga la Ley 4144 de Residencia de Extranjeros y deja sin efecto los decretos de expulsión dictados en su marco - Creación de una (nueva) Comisión de Colonización con Inmigrantes	Contexto: gobierno de Frondizi
	Decreto de Amnistía	Radicación para todos los extranjeros	Se radican 31.469 extranjeros
1963	Decreto/Ley 4805 Extranjeros: Régimen de Admisión, Permanencia y Expulsión del Territorio de la República	- Delega en la Dirección Nacional de Migraciones la capacidad de detener y expulsar extranjeros - Propone adecuar las normas de la Ley 817 "a las nuevas necesidades del problema migratorio en nuestro país" - Define ilegales por ingreso e ilegales por permanencia	Autores de este decreto/ ley: Guido, Villegas y otros. Contexto: Gobierno de Illia. Hacia 1960, los migrantes limítrofes representan un 2,3% de la población total. Una cuarta parte de ellos se concentra en área metropolitana del Buenos Aires.
1964	Decreto de Amnistía	Radicación de extranjeros limítrofes	Más de 216.000 extranjeros limítrofes se radican con mínimos requisitos documentarios

1965	Reglamento Migratorio decreto 4418	- Deroga normas preexistentes que resultan "asistemáticas o contradictorias" y propone un cuerpo normativo "simple y coherente" para sistematizar los regímenes de admisión, ingreso, permanencia y salida de los extranjeros: a) la admisión (vía consulado) no garantiza el ingreso b) se limita el período de permanencia y las actividades legalmente autorizadas c) se puede ser admitido como residente permanente, (categoría aplicable a inmigrantes, refugiados, ex-residentes y familiares de argentinos) y no permanente (de tres meses a un año renovable para trabajadores temporarios, turistas, trabajadores de temporada, pasajeros en tránsito, asilados políticos y tráfico vecinal fronterizo). d) empleadores/ locadores deben controlar la documentación que certifique la habilitación para trabajar o la permanencia legal de sus empleados/locatarios extranjeros	Este reglamento puede considerarse como punto de inflexión de la política migratoria, ya que combina tanto restricciones en el ingreso y la permanencia como el incremento del control sobre el inmigrante con un criterio todavía amplio de radicación (aún es posible declararse inmigrante e ingresar con residencia permanente)
	Decreto 5144	Crea una Comisión Interministerial, dependiente del Ministerio de Interior, para el estudio de "los problemas emergentes de la afluencia al país y permanencia en él de personas provenientes de países limítrofes"	
1967	(mayo) Decreto Ley 17.294 de Represión de la Inmigración Clandestina	- Establece que los extranjeros ilegales y los residentes temporarios no pueden realizar tareas remuneradas (éstos últimos sólo podrán hacerlo previa habilitación por parte de la DNM)}	Autores: G. Borda, Onganía.

		- Obliga a empleadores / locadores a controlar la residencia legal de sus empleados/ locatarios , bajo pena de multa - Autoriza a empleadores despedir sin indemnización a quienes no inicien los trámites para regularizar su residencia en un plazo de 90 días	Contexto: "Revolución Argentina". Gobierno de facto de Onganía. Plan económico Krieger Vassena
1967	(julio) Decreto Ley 17.357 Inmigración Clandestina: Plazo para el Pago de Multas	- Otorga cédula de identidad a los extranjeros que acrediten ser residentes permanentes. - Cobro de multas	
	(septiembre) Resolución 2016 de la Dirección Nacional de Migraciones	Creación de la figura de la residencia precaria: "certificado de autorización de residencia precaria y para ejercer actividades remuneradas para quienes estén regularizando la permanencia, por 180 días renovables"	
	(octubre) Decreto Ley 17.498 Transporte Ilegal de Extranjeros al País: Modificación del Monto de Multas Establecidas por el Decreto/Ley 4805/63	Modifica los montos de las multas a transportistas aduciendo "un marcado aumento de las infracciones por parte de las empresas transportadoras", que se manifiestan en "perjuicios e inconvenientes que derivan en la llegada al país de extranjeros carentes de la documentación necesaria".	
1969	(junio) Decreto Ley 18.235	Habilita al PE a expulsar a cualquier extranjero residente permanente que atente "contra la paz social, la seguridad nacional y el orden público"	Este decreto vuelca todo el poder de policía sobre el inmigrante. Contexto: Cordobazo
1970	Decreto 46	Fija políticas nacionales, entre ellas, las referidas a la inmigración: "impulsar la inmigración de carácter selectivo, procurando mantener la actual composición étnica de la población –es decir, reforzar la naturaleza latina del pueblo argentino– y teniendo en cuenta los requerimientos de desarrollo y seguridad"	Contexto: gobierno de facto de Levinston

	Ley 18.635 de Permanencia en el Exterior de Extranjeros Residentes Permanentes	Extensión de perma-nencia para extranjeros residentes	
1971	3 decretos destinados a legislar sobre los inmigrantes ilegales provenientes de países limítrofes (buscar n°)	Exime del pago de la tasa de radicación a los inmi-grantes ilegales que puedan justificar el pedido	Contexto: gobierno de facto del Gral. Lanusse
		Establece que los inmigrantes ilegales con menos de tres años de residencia pueden solicitar la radicación temporaria por un año	
		Reedita la residencia precaria para quienes estén regularizando su situación	
1974	Decreto de Amnistía	Radicación de extranjeros limítrofe	Contexto: gobierno peronista. Se radican 147.383 extranjeros de países vecinos
1976	Decreto 1483	Convoca a residentes extranjeros ilegales que no pueden regresar a sus países de origen por razones políticas, sociales o religiosas a presentarse ante las autoridades migratorias para regularizar su situación	Contexto: golpe de Estado. "Proceso de re-organización nacional"
1977	Decreto 464 Programas Especiales de Radicación e Instalación de Extranjeros en el País	Ofrece condiciones especiales de radicación a migrantes con capital	Autores: Videla, Harguindeguy, Martínez de Hoz
	Decreto 1835	Simplifica los requisitos de radicación definitiva para residentes anteriores a 1910 y mayores de 66 años	
	Decreto 1966	Idem decreto 1483/76	
	Decreto 3838 (o 3839?)	Fija los objetivos y políticas nacionales de población. Propone: a) incrementar la inmigración con un mínimo de selección que asegure "condiciones de salud	

		y características culturales que permitan su integración en la sociedad argentina (...) facilitando la integración con grupos nativos y evitando la formación de colectividades cerradas" b) "atraer la inmigración de contingentes calificados" y "facilitar el ingreso de migrantes con capital", así como "organizar un régimen de ingreso que permita la adecuada selección y encauzamiento de los inmigrantes de países limítrofes"	
1978	Ley 21.795 de Nacionalidad y Ciudadanía	- Conserva la distinción entre ambas nociones. - Establece condiciones para la naturalización: tener 18 años cumplidos, dos años de residencia legal continua en el territorio nacional, acreditar buena conducta, medios honestos de vida, no haber sido condenado en la Argentina ni en el extranjero por delito doloso con más de tres años de privación de libertad, ni haber atentado contra el orden público. Pueden obtener la ciudadanía los argentinos naturalizados que lo soliciten ante juez federal, luego de tres años de obtener la nacionalidad y luego de cinco años de residencia legal.	Contexto: litigio con Chile
1980	Resolución de la Dirección Nacional de Migraciones (octubre)	Delega en las jefaturas provinciales de la policías de Santa Cruz, Río Negro y Chubut el "declarar ilegal el ingreso o la permanencia en virtud del art. 152 del Reglamento Migratorio Decreto 4418/65", así como conceder prórrogas de permanencia a residentes temporarios y turistas.	

1981	Ley 22.349 de Migraciones y Fomento a la Inmigración	- Ratifica el fomento a la inmigración de extranjeros cuyas "características culturales permitan su adecuada integración en la sociedad argentina" - Define tres categorías de ingreso: residentes permanentes, temporarios y transitorios - Mantiene las categorías de ilegalidad por ingreso o por permanencia - Extiende la obligatoriedad de denuncia, en caso de permanencia ilegal, a hospitales, centros asistenciales, escribanos, escuelas - Impide el ingreso a la escuela a todo estudiante que no acredite, "para cada curso lectivo, su calidad de residente permanente o temporario habilitado" - Habilita a la DNM a "entrar libremente y sin notificación previa a los lugares o locales comerciales, industriales, educacionales, hospitalarios, asistenciales y todo aquel en el que exista o medie presunción de infracción a la presente ley" - Reduce, a través de una serie de disposiciones complementarias, los derechos civiles de los migrantes que permanecen en el país situación de ilegalidad - Sustituye *de jure* a la Ley Avellaneda y afirma que el decreto 4805/63 "es en esencia la verdadera ley" - Deroga las leyes 817 y 17.209, y el decreto 4805/65 para incorporar sus principios	Proyecto presentado por Harguindeguy, Llerena Amadeo, Llamil Reston, Martínez de Hoz y Fraga. Esta ley no incluye reglamento migratorio, por lo que continúa en vigencia el decreto 4418/65 hasta la sanción del decreto regulatorio de 1987

1984	Decreto 780 de Amnistía	Radicación de extranjeros limítrofes que acrediten residencia en el país con anterioridad al 30-2-83. Plazo: 180 días	Autores: Alfonsín, Tróccoli Contexto: Gobierno democrático del Dr. Alfonsín. Se radican 156.769 extranjeros limítrofes
	Decreto 3627	Prorroga el plazo para acogerse a la amnistía hasta el 30-3-85	
	Decreto 3685	Establece que serán considerados con radicación definitiva los extranjeros que posean cédula de identidad otorgada por la Policía Federal con anterioridad al 27-7-67	
1985	Resolución de la Dirección Nacional de Migraciones n° 2340	Formula medidas restrictivas al ingreso de extranjeros: sólo se aceptarán solicitudes de regularización migratoria a aquellos extranjeros que hubieran entrado con anterioridad a al 8-8-85 (a excepción de hijos, padres o cónyuges de argentinos o de residentes permanentes o temporarios, técnicos, deportistas o artistas de reconocida solvencia, y migrantes con capital propio suficiente para desarrollar actividades productivas. A los ciudadanos de Corea del Sur se les aplicará el acuerdo firmado entre ambos países.	
1987	Decreto 1434 Migraciones. Ley General de Migraciones y Fomento de la Inmigración	- Reglamenta la ley 22.349 y deroga el decreto 4418/65 de Reglamento Migratorio - El art. 15 especifica que sólo se concederá residencia permanente o temporaria a: a) personal especializado requerido por empresas o personas establecidas en el país b) empresarios, hombres de negocios, artistas, deportistas c) científicos, profesores, escritores o personas de especial relevancia en el orden cultural, social, político	Contexto: espiral inflacionaria

		d) migrantes con capital propio suficiente para el desarrollo de su actividad industrial, comercial, agropecuaria, minera o pesquera (situación a acreditar) e) religiosos pertenecientes a cultos oficialmente reconocidos f) extranjeros que, por sus especiales condiciones o circunstancias personales, revistan un especial interés para el país g) padre, hijos o cónyuges de argentinos o de residentes permanentes o temporarios o de las personas mencionadas en los incisos precedentes	
	Resolución 700 de la Dirección Nacional de Migraciones	Establece que "corresponde valorar la situación de aquellos inmigrantes originarios de los países europeos, de los que han provenido mayoritariamente las corrientes inmigratorias que han servido de base al crecimiento y desarrollo de nuestra nación, que con los países aludidos nos unen lazos sanguíneos, similitud de costumbres, identidad de creencias, razones de por sí valederas para considerarlos comprendidos en el régimen de excepciones preceptuadas en el Art.15 inc.f del decreto 1434/87	
1990		Se aprueba el proyecto de creación de la Comisión de Población y Desarrollo de la Cámara del Senado	
1991		Se crea la Comisión de Población y Recursos Humanos de la Cámara de Diputados	

1992	Decreto 1013	- Dispone extremar los controles para el otorgamiento de radicaciones, ante las nuevas modalidades adoptadas por la delincuencia internacional. - Incorpora un nuevo artículo al Reglamento Nacional de Migraciones, por el cual, previo al otorgamiento de la radicación definitiva, la DNM deberá tener a la vista la información acerca de los antecedentes policiales y judiciales internacionales del peticionante.	Contexto: presidencia de C.S. Menem.
	Decreto 1033 de Amnisitía	- Radicación de extranjeros limítrofes que ingresaron al país hasta el 31-12-91. Plazo: 2-11-92 a 30-4-93. La DNM será la autoridad de aplicación de la amnistía. - Derogación del decreto 3838 de la dictadura militar, que fija los objetivos y políticas nacionales de población.	Se radican 211.663 extranjeros limítrofes
1993	Decreto 864	Prorroga la amnistía hasta fines del 10-93	
	Decreto 1906	Prorroga la amnistía hasta el 31-12-93	
1993	Decreto 271	- Señala que, dado que el PE debe afrontar el creciente ingreso y permanencia de inmigrantes ilegales, «se hace necesario encarar el grave problema provocado por las ocupaciones ilegales de viviendas y otros delitos que alteren la paz social». - Autoriza a la Secretaría de Población y a la Subsecretaría de Seguridad Interior (Ministerio del Interior) a realizar operativo de control de la situación legal de los inmigrantes en todo el territorio nacional. - Establece que la DNM podrá disponer la expulsión inmediata del	

		país de todo extranjero ilegal que fuera sorprendido en la comisión de un delito de acción pública o no justifiquen la posesión/ tenencia del inmueble que ocupa.	
1994	Decreto 1023	- Deroga el decreto 1434/87, catalogando de excepcionales las medidas por él adoptadas - Agrega una nueva categoría, no contemplada en el decreto de 1987: trabajadores contratados siempre que la contratación se celebre por escrito y sea debidamente registrado ante escribano público - Establece como inhabilidad absoluta para la admisión "permanecer ilegalmente en el país por más de 30 días corridos", ampliando así esta categoría - Expresa que la residencia permanente se otorgará sólo excepcionalmente a quienes ya se encuentren residiendo legalmente en el país - Excluye explícitamente como candidatos a la residencia legal a aquellos inmigrantes que vienen a trabajar como cuentapropistas - Concentra el poder de decisión en el Ministerio del Interior, en detrimento de la delegación de funciones en manos de la DNM. - Establece el reglamento actualmente vigente	
1994	Resolución del Ministerio del Interior n° 44 Documentos Hábiles de cada Estado Parte para el Traslado de personas en el Mercosur	- Definición de la documentación válida para el traslado de personas en Estados parte del Mercosur	Proyecto de PE

	Ley 24.393 Sobre Admisión, Ingreso y Permanencia de Extranjeros	- Modificación de la Ley 22.439 - Establecimiento de sanciones y multas	Proyecto del PE
	Resolución del Ministerio del Interior n° 4478 Identificación de las Personas	- Requisitos para la obtención del D.N.I. para extranjeros	Mtro. Ruckauf
	Resolución del Ministerio del Interior n° 4556 Programa de Facilitación de Regulación de la Situación Migratoria de los Ciudadanos Peruanos Nativos	- Establece los trámites necesarios a realizar ante la DNM para la obtención de la residencia	
	Resolución del Ministerio del Interior n° 4632 Inmigrantes Procedentes de Europa Central y Oriental	- Establece las pautas del «tratamiento especial» a otorgarse a inmigrantes provenientes de Europa Central y Oriental	
	Disposición n° 37 de la Dirección Nacional de Migraciones	- Establece normas para trámites preferenciales	Ambas publicadas en 1995
	Resolución Conjunta n° 1-3 Dirección Nacional de Migraciones y Registro Nacional de las Personas	- Establece procedimientos para los extranjeros que hubieran tramitado el D.N.I con categoría migratoria temporaria	
1998	Decreto 1117 del Poder Ejecutivo Nacional	- Introduce reformas al Reglamento de Migraciones aprobado en 1994 durante el actual gobierno del Dr. Menem (DEC.1023/94), y modifica un inciso del artículo 15 del decreto 1434/87, firmado durante el gobierno del Dr. Alfonsín. - Deroga la facultad de las autoridades consulares para resolver la admisión de extranjeros que se encuentran en el exterior, cuando es solicitada por personas de existencia visible o ideal (empresas) que contratan a estos extranjeros para realizar	

		trabajos en nuestro país. En la actualidad, los pedidos de admisión sólo se tramitarán y serán resueltos por la DNM. Asimismo, las solicitudes que formulen los propios extranjeros pretendiendo radicarse en nuestro país en razón de un contrato celebrado con alguna empresa, también deberán ser aprobadas únicamente por la DNM. - Crea una tasa de 200 pesos para el trámite de solicitud de admisión -como residente permanente o temporario- que se realizare ante los consulados argentinos, otorgándosele a la DNM la facultad de establecer el procedimiento para el pago y transferencia a la República de los importes. - Agrega, como facultad de la DNM, la posibilidad de otorgar a los extranjeros residentes legales cambio de calificación dentro de la categoría transitoria en cualquier caso; y de ésta a temporaria estudiante o temporaria trabajador-contratado. Esta última circunstancia sólo será aplicable a aquellos extranjeros que hubieren ingresado al país con anterioridad a la fecha de entrada en vigencia del decreto. - Deroga la mención como admisibles de religiosos pertenecientes a cultos oficialmente reconocidos (decreto 1434/87) y la sustituye por la de trabajadores contratados por empresas establecidas en nuestro país, siempre que el contrato se haya celebrado por escrito. Se puntualiza asimismo, que cuando la actividad a desarrollar por el extranjero implique el otorgamiento de vivienda u otras prestaciones complementarias, éstas deberán ser verificadas por la autoridad competente.	

II. Panorama sobre la situación de los inmigrantes peruanos y bolivianos en Argentina y sus Derechos económicos, sociales y culturales. Presentación de la problemática específica de los inmigrantes en relación al derecho al trabajo, a la educación y a la salud. Situación de los niños, mujeres e indocumentados.

1. Derecho al trabajo

1.1 Vigencia del Derecho al Trabajo

El derecho al trabajo de la población migrante se enmarca en la difícil coyuntura laboral que viene experimentando la República Argentina en los últimos años. Pero además, los inmigrantes ven agravada su particular «situación» por la existencia de un discurso oficial y mediático altamente anti-migratorio y xenófobo, y por las restricciones existentes para proporcionar trabajo a indocumentados. Estas restricciones no se relacionan con la política de fronteras abiertas que mantiene nuestro país, provocando así el aumento de la clandestinidad y de las condiciones infrahumanas de trabajo.

En los últimos años, se ha desarrollado en Argentina, un discurso fuertemente anti-migratorio principalmente promovido desde la esfera del poder estatal. Aunque este discurso comenzó y tuvo su auge hace años, alternativamente resurge con mayor o menor énfasis. A mediados del año pasado, manteniendo el tono de discursos de años anteriores, el Presidente habló de la «avalancha de inmigrantes de comunidades que vinieron de otros países a trabajar en Argentina» y que han quitado lugares de trabajo"[27].

Esto es generalmente aceptado por la opinión pública aunque diversos estudios demuestran que aún en el supuesto de detener totalmente el fenómeno migratorio - cosa sumamente difícil de lograr- el índice de desempleo solamente disminuiría un punto del porcentual total.

Históricamente las migraciones provenientes de países limítrofes y vecinos en Argentina se dieron en forma espontánea y a lo largo del tiempo fueron consideradas como un factor fundamental en tanto contribuyen a superar el déficit de mano de obra no calificada que caracteriza al mercado argentino[28].

Sin embargo, cuando se producen aumentos de las tasas de desocupación, como en la actualidad, se comienza a extender, desde el discurso público, la presencia de inmigrantes y especialmente, de inmigrantes limítrofes[29] como el factor responsable de dicha desocupación.

En este marco, recientes investigaciones sobre mercado laboral e inmigrantes reflejan la ínfima influencia de los trabajadores migrantes en las tasas de desocupación mencionadas[30].

Señalan Silvia Montoya y Marcela Perticará que "de acuerdo a las tasas de crecimiento obtenidas para la población, oferta laboral y desocupados, la incidencia de los migrantes no parece ser decisiva para explicar los cambios ocurridos en el mercado laboral y, específicamente, en el nivel de desempleo abierto. La oferta laboral creció en 503.000 personas, de las cuales el 70 % son nativos, el 18 % migrantes internos y el 11 % migrantes limítrofes. Del incremento de la oferta laboral, el 31 % (160.000 personas) han sido el crecimiento en el número de desempleados. De este último grupo, el 83 % son nativos, el 10 % migrantes internos y solo el 6.7 % del aumento del desempleo se

27 Agregó el presidente Carlos S. Menem: "Los inmigrantes ilegales deberán irse del país", diario Clarín, del 21 de enero de 1999.
28 Benencia R. y Gazzotti, A, "Migración Limitrofe y Empleo", en Estudios Migratorios Latinoamericanos, año 10, nro. 31, 1995.
29 En este sentido, conviene transcribir la opinión de María Luján Leiva: "La culpabilización del inmigrante de ocupar el puesto del trabajador argentino coincide con que todo el mundo habla de crisis financiera de Brasil, culpabilizando al país vecino de la inestabilidad económica argentina. En un año electoral en el que hay que romper organizaciones, que mejor que conseguir que la gente crea que el que esta al lado suyo, su compañero de trabajo o su vecino es alguien que le viene a sacar algo que es escaso, como el trabajo . El Estado se desentiende de la salud y los hospitales no funcionan. La gente tiene problemas para atenderse y para que la operen. Y aparece el cliché: la culpa es de los inmigrantes ilegales que le quitan el lugar. Obviamente es una estrategia del poder. Opera en la gente una especie de pereza para el análisis de los verdaderos responsables del problema y termina repitiendo el cliché. Ver diario "Pagina 12" del 22 de enero de 1999, p.14.
30 Benencia R. y otros, art. citado.

debe a migrantes de países limítrofes», en definitiva, es fácil apreciar, continúan las autoras, que «la presunta contribución de los migrantes limítrofes al crecimiento en el desempleo es bastante pobre»[31].

El impacto de los inmigrantes, en el caso del mercado de trabajo de Capital Federal y el Gran Buenos Aires, es muy escaso en términos globales[32]. Por otra parte, las provincias con mayor índice de desocupación, son aquellas que presentan una escasa participación de la población limítrofe, como Corrientes, Chaco y La Pampa[33]. Asimismo, en provincias como Salta, limítrofe con Bolivia, se observa que la participación de los inmigrantes en el mercado de trabajo es solo del 3,4 % de la población laboral activa[34].

Por ejemplo, si se imaginara un pequeño ejercicio consistente en eliminar a los inmigrantes del mercado de trabajo según las diferentes hipótesis, sumado a una redistribución de los puestos de trabajo ocupados por esos inmigrantes hacia los desempleados nativos e inmigrantes internos de manera de poder evaluar más concretamente su impacto, se observaría lo siguiente: la reducción en la tasa de desempleo sería de 3.8 puntos porcentuales, pero solo poco más de un punto porcentual, al tener en cuenta sólo los llegados en los últimos cuatro años.[35]

Por otra parte, la Encuesta Permanente de Hogares del INDEC, de marzo de 1999, demuestra que los inmigrantes que ingresaron en la Capital Federal y el Gran Buenos Aires, entre 1989 y 1994 representaban el 9.46 % de la población en condiciones de trabajar. Y los que lo hicieron entre 1993 y 1998 solo representan el 6.3% de la población económicamente activa. Según los datos oficiales, en octubre de 1998 los extranjeros en condiciones de trabajar con menos de 5 años en el país sumaron 32.070, cuando en igual mes de 1994 totalizaban 57.889[36].

El discurso público que inculpa a las migraciones como factor determinante del crecimiento de la desocupación, produce una modificación en la actitud positiva de la población nativa en valorar al migrante como contribución para resolver el déficit de mano de obra no calificada, aumentando así la exclusión de la población migrante en la sociedad interna. En este sentido, un estudio reciente sobre las actitudes y opiniones de la población sobre las migraciones internacionales llega a resultados que corroboran tal situación. En efecto, las opiniones favorables sobre la inmigración descienden desde la Capital Federal hacia el interior de la República. Y ello se explica en gran medida, por las características de los mercados laborales; y a su vez, por el aumento en los porcentajes de aceptación que se registra a medida que se asciende en los estratos socioeconómicos de la población.

Los sectores sociales menos favorecidos ven al fenómeno migratorio de forma amenazante y competitiva, especialmente en las provincias con fronteras internacionales, donde la incidencia de la inmigración limítrofe puede ser más notoria, y en las cuales, además, la crisis económica ha repercutido muy gravemente en los últimos años[37].

A su vez, recientes encuestas del Instituto Nacional de Lucha contra la Discriminación señalaron que el 85 % de los entrevistados piensan que los inmigrantes causan desempleo, y solo el 12.5 % piensan que los inmigrantes no provocan los actuales índices de desocupación[38]. Por lo tanto, se observa como el discurso político genera en las clases sociales, y en especial en los estratos bajos de la sociedad, una percepción negativa de la inmigraciones.

1.2 Inserción laboral del trabajador migrante y precariedad del empleo

El último censo de 1991 registró que el 83% de los migrantes provenientes de países limítrofes ingresados en Argentina corresponden a edades laboralmente activa, tienen menos de 45 años, siendo mayoritario el grupo comprendido entre los 15 a 34 años. Esto se

31 Montoya, S. y Perticará, S., "Los inmigrantes en el mercado de trabajo urbano" Alcances y perspectivas, Documento presentado al Seminario Impacto de la Inmigración en la Sociedad Argentina, Fundación Mediterránea, Buenos Aires, julio de 1995.
32 Benencia R. y otros, art. cit.
33 Benencia R, y otros, art. cit.
34 Datos proporcionados por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, publicados en "La Razón" del dia 16 de marzo de 1999.
35 Montoya S. y otros, art. cit. cuadro 13. En el mismo sentido, Lelio Marmora, Director de la OIM en Argentina, señaló: "Según estudios recientes la desocupación argentina no se puede explicar, de ninguna manera, por la incidencia de las migraciones limítrofes. Si uno echase a todos los inmigrantes que en los últimos años , consiguieron trabajo en la Argentina y diese los puestos a argentinos -suponiendo que estos aceptasen estos trabajos -, esto afectaría el indice de desocupación en menos de un 1 %", diario "El Clarín", 2 de julio de 1995.
36 Encuesta Permanente de Hogares, 1999, INDEC.
37 Reboiras Finardi, L., "Migración internacional en el gran Buenos Aires: sus vinculaciones con el desempleo y la discriminación en el ámbito laboral", Centro Latinoamericano de Demografía, Santiago de Chile, diciembre de 1995, p. 39
38 INADI, Investigación Diagnostica, julio de 1999, inédita.

corresponde con las características propias de todo fenómeno migratorio, tanto externo como interno, cuando la inmigración es motivada por razones económicas[39]. En efecto, el inmigrante limítrofe, generalmente de carácter indocumentado, arriba a nuestro país con la esperanza de acceder a un ingreso monetario que en su propio país no puede obtener, en situaciones críticas como la actual.

Paralelamente, la propensión a presentarse en el mercado de trabajo por parte de los trabajadores migrantes ronda en un 70 %, mientras que en el caso de los nativos, dicha tasa desciende al 60 % [40]. En este contexto, los migrantes internacionales en conjunto, y dentro de ellos los limítrofes, participan en mayor proporción en el mercado de trabajo que los migrantes internos y que los nativos del área. Más del 80 % en el primer caso, y el 83 % en el segundo forman parte de la fuerza de trabajo[41].

Por ello, los inmigrantes manifiestan una tasa de desocupación más baja que la del conjunto de la población en general. A su vez, puede señalarse que la duración del desempleo que, evidentemente, tiene relación con la propensión a presentarse en el mercado de trabajo, es notoriamente más baja para los inmigrantes provenientes de países limítrofes y, en especial, para los inmigrantes más recientes[42].

La razón por la que se comprueba un mayor índice de ocupación entre los migrantes recientes que en la población en general y aún que entre los migrantes antiguos, esta dada, coinciden los autores, en las menores exigencias respecto a las condiciones de empleo que este grupo puede exigir en comparación con otros grupos[43].

El trabajador migrante recién llegado está en condiciones de aceptar condiciones de contratación más desventajosas que las de un trabajador con más antigüedad en la zona. Si a la situación descripta se le suma el estado de vulnerabilidad por falta de documentación que soportan los trabajadores migrantes, se explica por qué se ven obligados a aceptar condiciones que son rechazadas por un trabajador nativo o extranjero con residencia legal.

En efecto, los inmigrantes cruzan las fronteras a Argentina y como no pueden trabajar en situaciones legales, se ven obligados a aceptar los trabajos que se les ofrecen. Esto se ve claramente en los casos de personas que ofrecen su mano de obra en lugares como la esquina de Cobo y Curapaligüe en la zona del barrio de Flores sur de la ciudad de Buenos Aires donde se ofrecen por trabajos precarios por sueldos extremadamente bajos y en condiciones infrahumanas. Estas personas pueden llegar a cobrar menos de cinco pesos por un día entero de trabajo encerrado en un taller de costura. Obviamente trabajan sin ningún tipo de garantías, cobertura médica[44].

Los migrantes provenientes de países limítrofes y vecinos se concentran mayoritariamente en el mercado laboral urbano en los sectores que requieren mano de obra no calificada, tales como la construcción y las actividades manufactureras, en el caso e los hombres y el servicio doméstico y la venta ambulante para las mujeres. Esta población se ubica generalmente en los sectores más desfavorecidos del mercado laboral, marcados por la precariedad, la inestabilidad, las condiciones contractuales adversas y en situaciones de trabajo más duras y menos saludables[45]. Los sectores de la construcción, domésticos y actividades manufactureras de baja calificación en el sector urbano, han sido servicios típicos receptores de la mano de obra no calificada aportada por los países vecinos para puestos que tradicionalmente los nacionales no quieren ocupar[46].

La Encuesta Permanente de Hogares (en adelante EPH) revela, en efecto, que las ocupaciones que más concentran a los inmigrantes son, en primer lugar, el servicio doméstico que ocupa el 60 % de todas las inmigrantes en el mercado laboral; segundo, la construcción que ocupa, a su vez, el 45 % de los

39 Ver Informe sobre el Desarrollo Humano en la Provincia de Buenos Aires, 1997, Honorable Senado de la Nación, Banco Provincia, Programa Argentino de Desarrollo Humano.
40 Ver Informe sobre Desarrollo Humano cit.
41 Reboiras Finardi, M, art. cit.
42 Montoya S., art. cit. p.13. La autora señala que "los factores que ayudan a explicar esto son varios: la situación financiera probablemente comprometida, las menores expectativas en términos de condiciones de trabajo, salarios de reserva más bajos y contratos pactado con anterioridad a la decisión de migrar o no.
43 Ver Reboiras Finardi M. cit; Montoya S., art. cit.; Benencia R., art. cit.
44 Diario "La Razón", del día 17 de julio de 1999. Desde la 6 de la mañana hasta las 5 de la tarde suelen esperar en total unas 150 personas, para que alguien les ofrezca un trabajo por día.
45 Ver Informe sobre Desarrollo Humano
46 Montoya S.y otros, art. cit.

trabajadores migrantes; y tercero, las industrias manufactureras, con el 17 % de los ocupados[47]. Estos datos son reveladores para determinar la calidad del empleo a los que acceden los inmigrantes. Una investigación realizada por el Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos de la Nación, revela datos interesantes sobre las características de los empleos señalados, en especial en la zona del Gran Buenos Aires. Con referencia a la forma y legalidad del empleo en la construcción, el 70 % de los encuestados calificó su empleo como temporario o de "changa"; mientras que en el caso de la ocupación en el servicio doméstico la definición de empleo como de duración desconocida primó en el 85 % de los casos[48]. Los datos revelan, por un lado, la inestabilidad laboral en el caso específico de la construcción, y por otro, la más alta proporción de precariedad de los desempleados de ese sector.

Estudios sobre la misma base de la EPH señalan para el conjunto del sector de la construcción una tasa de precarización del 63 %, y para el servicio doméstico una tasa que ascendería al 88.7 %[49]. Si bien estos datos son en términos globales, y se refieren a toda la población activa, cabe recordar que los migrantes se concentran en los sectores de actividad donde la flexibilidad es de hecho mayor. Así, los especialistas coinciden en que el inmigrante no puede permanecer mucho tiempo sin un empleo. En especial por la falta de una estructura familiar de sometimiento y, además, porque, para el caso de los indocumentados, están excluidos de toda ayuda social, no pueden acceder a los planes de empleo público transitorio y no tienen ningún tipo de beneficio de desempleo.

Coincidentemente, la categoría ocupacional más relevante entre los inmigrantes es la de los asalariados 74 %; y sólo existe un porcentaje ínfimo de trabajadores por cuenta propia del 14%[50].

Con referencia al caso de los peruanos en Argentina, una encuesta de 1999, señala las mismas características señaladas precedentemente: el 73 % de los consultados se encuentra en situación de asalariados; el 55 % de los ocupados no posee ningún tipo de contrato de trabajo[51].

En la provincia de Córdoba, según un estudio llevado a cabo por la Maestría de Demografía del Centro de Estudios Avanzados, de la Universidad Nacional de Córdoba, señala que el 42 % de los trabajadores bolivianos, en el caso de los trabajadores rurales, cobran sueldos mensuales de 300 $ o menos y el 64 % del total ocupado recibe sumas que no alcanzan a cubrir las necesidades básicas. El mismo informe indica que el mínimo garantizado por ley a un trabajador rural es de 13.50 pesos. A los extranjeros se les paga 5 pesos por el mismo trabajo[52]. Idéntica situación fue denunciada en la provincia de Mendoza, donde los agricultores bolivianos trabajan por más horas, en condiciones de ilegalidad laboral, y por un sueldo mucho menor al de un nativo[53].

Asimismo, la publicación de recientes datos oficiales sobre la situación de la población en el Gran Buenos Aires, donde reside una mayoría considerable de inmigrantes afectados a los servicios domésticos y a la construcción[54], demuestra que ésta está alcanzada por el mayor nivel de desempleo del país, con una tasa del 21 %, y agrega que casi la mitad de los asalariados trabaja sin contrato laboral. Además, en dicha región el mayor peso de los ocupados o, en términos reales, de los subocupados, está centrado en la construcción y en el servicio doméstico, ambas actividades son de baja calificación, alto nivel de precariedad y menores ingresos[55]. De los mismos datos surge que la región es la que presenta mayor proporción de hogares bajo la línea de pobreza, y el mayor porcentaje de indigentes.

47 Ver al respecto Benencia R. art. cit., Encuesta Permanete de Hogares, año 1994.
48 Reboiras Finardi, art. cit., p.44
49 Ver Informe sobre Desarrollo Humano.
50 Benencia, R, art. cit, p.594.
51 Autopercepción de los Residentes Peruanos en la Argentina, Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría, Buenos Aires, junio de 1999. Alcance de la muestra: Capital Federal y Provincia de Buenos Aires. Total de Encuestados: 202 casos.
52 Informe publicado en el diario "El Diario" de Paraná, provincia de Entre Ríos, el 15 de marzo de 1999.
53 Diario "Los Andes", provincia de Mendoza, sección 2, p. 3, 7 de febrero de 1999.
54 En un trabajo de Marcos Sanchez de 1993, realizado sobre la base del censo de 1980 se observa que el mayor porcentaje de población limítrofe económicamente activa (en adelante PLEA) estaba localizada en el partido de Florencio Varela, Provincia de Buenos aires, con el 7.28 %. En efecto, los mayores porcentajes de PLEA se concentran en la zona sur y oeste del Gran Buenos Aires, donde se visualizan los más bajos niveles de vida, los menores valores de la tierra y los más deficientes servicios de transporte hacia la Capital Federal; "Impacto económico de los inmigrantes limítrofes", Graciela De Marco, Dario Sanchez, en Geodemos, Nro. 2, 1994, p.333. Esta es la región con mayor porcentaje de desocupados y más bajo nivel de vida del país, según los datos del INDEC, de mayo de 1999.
55 Encuesta Permanente de Hogares de mayo de 1999, publicada en el diario "El Clarín", el 13 de agosto de 1999, p. 20.

Con todo, en términos generales se puede apreciar la situación real de la gran mayoría de los migrantes bolivianos y peruanos. Por un lado, la gran inestabilidad en la tareas que realizan, y por otro, la mayor proporción de trabajadores sin una cobertura social apropiada, principalmente, por la falta de contratos de trabajo, dan una pauta concreta del tipo de inserción en el mercado laboral, en una situación de total precariedad laboral.

Existe, a su vez, otra grave situación con respecto a los trabajadores migrantes, y en especial, con los limítrofes dada por la realidad que demuestra la cantidad inusual de denuncias, investigaciones y sanciones por explotación laboral y reducción a servidumbre de personas. No son pocas las denuncias presentadas ante organismos de protección de derechos humanos y ante las defensorías del pueblo relativas a denuncias presentadas contra individuos que reducen a servidumbre a trabajadores migrantes[56]. Generalmente, los trabajadores migrantes son contratados ante la imperiosa necesidad de tener un empleo y por la indefensión legal en la que se encuentran por residir en forma clandestina en el país, se los obliga a aceptar la denigrantes reglas de juego dispuestas por escrupulosos individuos. Así, entre enero y mayo de 1999, dieron a luz numerosos operativos que tuvieron como consecuencia la constatación lamentable de situaciones de esclavitud y servidumbre[57].

Y lejos de mejorar la situación ésta empeora ya que los conocimientos de este tipo de práctica es permanente. Existe, en consecuencia, un grave problema de fiscalización y control en el cumplimiento de la legislación laboral[58]. En el mismo sentido, las situaciones particularmente lamentables fomentadas por esta imposibilidad son las de las empleadas domésticas, que por no tener documentación y no poder trabajar en otras actividades, se quedan en trabajos en los que reciben salarios muy bajos, son tratadas en forma violenta o resultan víctimas de abusos. Ha llamado la atención, por ejemplo, un caso atendido por la Iglesia Evangélica Bautista en que una empleada vivía en condiciones de virtual esclavitud, maltratada y encerrada en la casa hasta que logró escapar[59].

Las garantías de trabajo en condiciones dignas están establecidas de diversas formas, desde el nivel de las leyes laborales hasta la Constitución Nacional que en su artículo 14 bis las afirma claramente. Las reitera la Declaración Americana en su artículo 14 y la Declaración Universal, en su artículo 23, establece el derecho de toda persona a «condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo». Una protección parecida se establece en el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en sus artículos 6 y 7[60].

2. Derecho a la Educación

La incidencia de la comunidad inmigrante en el sistema educativo argentino es muy reducida. A nivel nacional, los extranjeros conforman el 1.2% de la población en edad escolar. En la ciudad de Buenos Aires, resultan el 4.1%; en el gran Buenos Aires el 1.6%; y en el resto de la provincia de Buenos Aires el 0.9%[61].

Del total de la matrícula escolar, la población extranjera conforma el 1.4 %[62]. A pesar de que la incidencia es tan insignificante, existe normas y prácticas que provocan la exclusión o la restricción de los niños migrantes del sistema educativo.

Aunque la legislación nacional no lo impide expresamente, de alguna forma obstaculiza el acceso de inmigrantes carentes de documentación argentina a las escuelas primarias. Organismos de Derechos Humanos e instituciones como la Comisión Católica, CAREF, y los Consulados, entre otros, tienen conocimiento de cientos de casos en los cuales se ha impedido el acceso a la educación primaria y secundaria a familias sin documentación argentina actualizada.

En los casos de escuelas primarias, estas instituciones dedicadas al asesoramiento de inmigrantes generalmente lograron realizar las inscripciones de niños indocumentados a través de contactos con los

56 Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, ha recibido en el último año una cantidad inusual de denuncias por casos de explotación laboral a inmigrantes que llevo al organismo a fijar un estricto control del mercado laboral para evitar dichas violaciones.
57 Diario "Ambito Financiero", 28 de enero de 1999, p.5; diario "Crónica", 26 de marzo de 1999; diario "Crónica", 30 de marzo de 1999; diario "Con-tacto boliviano", abril de 1999,p. 7; diario "La Prensa", 30 de abril de 1999, p.6; diario "Somos Perú", junio de 1999, p. 3.
58 Adriana Marshall, presentación realizada en la IV Jornadas argentinas de Estudios de Población, AEPA, Resistencia, diciembre de 1998.
59 Entrevista Iglesia Evangélica Bautista del Centro, 10 de marzo de 1997, citado en el Informe Anual del CELS, 1997, p. 285.
60 Ver, para un mayor análisis de la legislación interna, este mismo informe, Capítulo II.
61 Ameigerras, Aldo Rubén, "Una aproximación al impacto de las inmigración en la estructura del Sistema Educativo Argentino", Informe para el Seminario: Impacto de la Inmigración en la Sociedad Argentina, OIM, junio de 1995, p.11.
62 Ibíden, p.16.

directores de colegios. Sin embargo la falta de una regulación específica mantiene estas prácticas que se realizan con alto grado de discrecionalidad. Existe casos que no llegan a tiempo o bien no llegan nunca a las instituciones no-gubernamentales o Consulados.

En el ámbito de la Capital Federal, el 17 de mayo de 1999, la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires aprobó una ley para que los hijos de los inmigrantes menores de 18 años puedan tener acceso a la escolaridad en los establecimientos educativos dependientes del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, aún cuando no cuenten con el documento nacional de identidad[63].

Aunque tenemos muy poca información sobre lo que pasa en otras provincias, sabemos que la situación es peor en algunas, como en Tierra del Fuego. En el mes de marzo de 1996, la Gobernación de Tierra del Fuego aprobó una resolución que prohibe que menores indocumentados estén en las escuelas[64]. Esa resolución provocó la expulsión de por lo menos 55 menores de escuelas de la región, violando flagrantemente el derecho a la educación de todos estos niños. Debido a las actuaciones del Consulado Chileno y gestiones realizadas en la DNM, algunos de estos casos fueron resueltos, mientras que en otros , los niños no pudieron seguir estudiando.

Pese a que el ingreso es complicado pero no imposible, una vez que los niños están inscriptos en las escuelas, los problemas siguen. Se dificulta la promoción de un año a otro, la reinscripción cada año, y la entrega de boletines sin la correspondiente documentación nacional.

Esto empeora al concluir la escuela primaria porque a ningún niño sin Documento

Nacional de Identidad que termina séptimo grado se le otorga un certificado de estudios. Esto lo priva del reconocimiento de sus esfuerzos y de los beneficios sociales y económicos de la educación, y le impide continuar sus estudios más allá del nivel básico.

El acceso a la educación media o superior es más limitado, ya que requiere un certificado de finalización de la escuela primaria. Aún más grave es el hecho de que la normativa migratoria federal prohibe tal acceso. La ley 22.439 establece que «los institutos de enseñanza media o superior, ya sean públicos o privados, nacionales, provinciales o municipales, solamente podrán admitir como alumnos a aquellos extranjeros que acrediten, para cada curso lectivo su calidad de `residentes permanentes' o `residentes temporarios', debidamente habilitados a tales efectos» (artículo 102, ley 22.439)[65].

En este sentido, las autoridades administrativas cumplen con estrictez la ley de migraciones. Los funcionarios de la Dirección de Enseñanza Media de la provincia de Córdoba restringen el ingreso de los chicos extranjeros que no acreditan certificados de residencia de la Dirección Nacional de Migraciones, tal como lo exige, según señalan, la ley de migraciones. Agregan en la misma dependencia, que la presencia de chicos que querían ingresar al secundario sin estar en regla fue muy significativa. Solo se garantiza el derecho a la educación, reconocido por los tratados internacionales de derechos humanos, hasta sexto grado, en el caso de los chicos en situación migratoria irregular. Por lo tanto, los hijos de los inmigrantes que no están en regla heredan la ilegalidad de los padres[66].

Este artículo de la Ley de Migraciones es cumplido en muchos casos e invocado para justificar la obstaculización de la educación secundaria a muchos menores. En este sentido, organismos de derechos humanos y varias otras instituciones han recibido muchos casos de personas que no han podido mandar a sus hijos a escuelas secundarias. En algunos de ellos, no se ha podido resolver el problema pero en otros, a través de gestiones ante ciertos departamentos de la Secretaría de Educación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, o directamente en ciertas escuelas, se ha logrado conseguir la inscripción[67]. Tal como en el caso de las primarias, las prácticas son muy variadas.

Obstaculizar el acceso a la escuela primaria viola la Ley de Educación Primaria (ley 1.420), que promueve el «desarrollo moral, intelectual y físico de todo niño de seis a catorce años de edad» y establece en consecuencia la obligatoriedad de la educación

63 Ver en este mismo informe punto I. 11.2.1, para un mayor análisis de la nueva ley de educación para niños inmigrantes.
64 Entrevista en el Consulado de Chile, 5 de julio de 1996.
65 Ver en este mismo informe punto I.7.1.
66 Diario "La Voz", Córdoba, 11 de abril de 1999.
67 Para más detalle ver el Informe Anual 1997, p. 223.

primaria. Obstaculizar el acceso a la educación primaria y secundaria va en contra de la nueva Ley Federal de Educación (ley 24.195), que asegura el acceso a la educación primaria y a la educación secundaria y superior. Esa ley establece en su artículo 3 que «el Estado Nacional, las provincias y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires garantizan el acceso a la educación en todos los ciclos, niveles y regímenes especiales, a toda la población». Además, señala en su artículo 8 que «el sistema educativo asegurará a todos los habitantes del país el ejercicio efectivo de su derecho a aprender, mediante la igualdad de oportunidades y posibilidades, sin discriminación alguna» y en su artículo 15 que «proporcionará una formación básica común a todos los niños y adolescentes del país garantizando su acceso, permanencia y promoción a la igualdad en la calidad y logros de los aprendizajes».

Las prácticas que obstaculizan el acceso de los inmigrantes a la educación vulneran también el artículo 14 de la CN que establece que todos los «habitantes» de la Nación tienen el derecho de «enseñar y aprender». Viola también varios Tratados Internacionales de Derechos Humanos, que garantizan claramente el derecho a la educación. La Declaración Americana en su artículo 12 afirma el derecho a la educación, la que debe estar inspirada en los principios de libertad, moralidad, y solidaridad humanas...». La Declaración Universal de Derechos Humanos afirma en su artículo 22 los derechos económicos, sociales, y culturales, y en su artículo 26 afirma el derecho a la educación. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece en su artículo 13 el derecho a la educación.

También, como en los temas anteriores, estas violaciones constituyen una discriminación y por lo tanto violan los derechos a la no discriminación reconocidos en varios tratados y pactos. De ellos, el más específico es la Convención sobre los Derechos del Niño, que se aplica sin distinciones de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política, origen nacional, etc. y en su artículo 2, inciso 2, establece que los Estados partes deben tomar medidas para ser «protegido contra toda forma de discriminación o castigo por causa de la condición, las actividades, las opiniones expresadas o las creencias de sus padres, o sus tutores o de sus familiares». Esta protección es clara en su aplicación a la situación de niños que por decisiones de sus padres se encuentran viviendo, legal o ilegalmente, en un país que no es el suyo. Además, ese mismo tratado establece que la educación debe ofrecer acceso en condiciones de igualdad de oportunidad, estableciéndose la obligatoriedad y gratuidad de la educación primaria y el carácter accesible para todos de la educación secundaria (artículo 28).

3. Derecho a la Salud

Tal como en el caso de la educación, existen muchas ideas contradictorias sobre cuál es el peso de los inmigrantes en el sistema de salud de la Argentina. De hecho, en términos globales, la incidencia de la comunidad inmigrante es reducida. En ella, tiene el peso más significativo el grupo materno-infantil, que en su mayoría consiste en inmigrantes legales o personas que tienen la posibilidad de legalizarse[68].

En relación al tema de salud, la Ley de Migraciones es muy clara en su afirmación de la necesidad de atender a los inmigrantes cualquier sea su situación legal en el país. Sin embargo, también es muy clara en requerir que los empleados verifiquen la documentación de todos los que llegan a los hospitales y lugares de atención y hagan un informe casi inmediato a la DNM. El artículo 103 de la ley 22.439 dice: «Las instituciones hospitalarias o asistenciales, ya sean públicas, nacionales, provinciales o municipales, o las privadas, cualquiera sea la forma y estructura que tengan, deberán exigir a los extranjeros que solicitaren, o a aquellos a quienes se les prestare asistencia o atención, que acrediten identidad y justifiquen, mediante constancia hábil su permanencia legal en la República. Cuando no los poseen -sin perjuicio de su asistencia o prestación- quedarán obligados a comunicar, dentro de las veinticuatro (24) horas a la autoridad migratoria, los datos filiatorios y el domicilio de los mismos»[69].

68 Courto Diana y Osorio, María Emilia, "El impacto de las inmigraciones en los servicios de salud de la Argentina, informe para el Seminario: Impacto de la inmigración en la Sociedad Argentina, OIM, junio de 1995, p.15.
69 Ver nota 39.

Esta norma coloca a los empleados hospitalarios como verificadores de la situación migratoria de sus pacientes y los pone en una obligación de denunciar a los indocumentados. Para evitar este trámite o por otro motivo, en ocasiones se deniega simplemente el servicio a los indocumentados[70]

En general, los hospitales de la ciudad de Buenos Aires atienden los casos simples y no hacen el informe a la DNM. No tenemos mucha información sobre la situación al nivel de otras provincias, pero el programa de Caritas en la ciudad de Córdoba indica que el tratamiento a inmigrantes sin documentación argentina es trabado de forma sistemática.

Se sabe, sin embargo, que en la Capital, la atención es problemática en cuanto a estudios especiales, medicamentos y cirugías de alto riesgo. Esto se ha verificado en casos de personas que no tienen radicación y también con personas radicadas que todavía no han conseguido sus DNI (Documento Nacional de Identidad).

En una entrevista realizada al jefe del Departamento de Urgencias del Hospital Santojani de la Capital Federal, indicó que "alrededor de un 60 % de las mujeres que se atienden anualmente en Obstetricia son de la provincia de Buenos Aires y alrededor de la mitad de ellos son pacientes extranjeros, muchas de las cuales son indocumentadas", agregó el funcionario que "la atención del paciente es primordial luego de lo cual uno va evaluando los datos filiatorios exigidos por la normativa migratoria...., nos encontramos con pacientes que tienen dificultades de para poder demostrar su filiación, lo cual implica problemas desde el punto de vista de los costos...."[71]. Y esta es la situación que se refleja en todos los centros hospitalarios de la Ciudad de Buenos Aires.

En efecto, según datos brindados por la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, una de las principales preocupaciones de la comunidad migrante limítrofe es, precisamente, es la falta de atención en los centros públicos de atención, cuando aquella atención requiere estudios especiales, algún tipo de intervención quirúrgica, cirugías de alto riesgo, entre otras.

En este sentido, son numerosas las denuncias que se han presentado ante el mencionado organismo. En los hospitales de la ciudad de Buenos Aires "Santojiani" y "Piñero", sus directores han emitido sendas instrucciones operativas para impedir la atención, más allá de los casos urgentes, de personas que carezcan de documentos[72]. A su vez y siguiendo la misma fuente de información, de ciertas denuncias surge que, aún en los casos de embarazo les es negada la atención hospitalaria a las personas que carecen de su documentación[73]. Asimismo, en los casos de migrantes afectados por enfermedades que requieren tratamientos periódicos, como puede ser el caso de pacientes oncológicos o afectados con el virus del HIV, la situación es similar a la descripta anteriormente[74].

En la provincia de Buenos Aires, la situación de los migrantes y el acceso a la salud es idéntica a la situación presentada en la Ciudad de Buenos Aires. Así, en un centro de atención hospitalaria del conurbano bonaeresne (Gran Buenos Aires) una ciudadana de nacionalidad paraguaya luego que se le recetara una resonancia magnética, concurrió a la Región Sanitaria VII A (partido de la Matanza) y se le denegó la atención por su condición de extranjera, estableciéndose "que no es suficiente la radicación permanente ante la Dirección Nacional de Migraciones, sino que se exige haberse naturalizado". En la mencionada provincia, se encuentra vigente la Resolución del Ministerio de Salud de la provincia, que establece que "se impide el acceso a los servicios de salud a aquellos extranjeros con radicación permanente que no se han nacionalizado"[75]. La citada resolución no solo viola la Constitución Nacional de la República Argentina, sino también los tratados internacionales de derechos humanos y las leyes contra la discriminación[76].

Denegar el derecho a la salud a los inmigrantes, cualquiera sea su situación legal en el país, viola los tratados internacionales que amparan el derecho a la

70 En efecto, esta es la situación que se verifica en las diversas denuncias presentadas ante organismos de derechos humanos y Defensorías del Pueblo.
71 Diario "Crónica", Buenos Aires, 22 de enero de 1999.
72 Actuaciones de la Defensoría del pueblo de la Ciudad de Buenos Aires: denuncia nro. 1359/99, referente a la falta de atención de personas que no poseen sus documentos en el hospital "Pinero". Denuncia nro. 765/99, referente a la orden del director del hospital "Santojiani" de no atender a personas indocumentadas solo urgencias.
73 Defensoría del Pueblo, denuncia nro. 1713/99: referida a la falta de atención hospitalaria de una mujer que tenía varios meses de embarazo, por falta de documentación.
74 Defensoría del pueblo de la Ciudad, denuncia nro. 1184/98, caso de una mujer peruana indocumentada portador de HIV, que no se le realizan los estudios respectivos en el hospital "Muñiz", y argumentaron que no podría atenderse por que le falta la radicación en el territorio nacional.
75 Resolución del Ministerio de Salud de la provincia de Buenos Aires, nro. 2868/90.
76 Ver nota 39.

vida y salud. La Declaración Americana, en su primer artículo, garantiza el derecho a la vida y en su artículo 11 afirma que «toda persona tiene derecho a que su salud sea preservada por medidas sanitarias y sociales». La Declaración Universal también garantiza en su artículo 3 el derecho a la vida, en el 22 la satisfacción de derechos económicos y sociales, y en el artículo 25, un nivel de vida adecuado. Este último estableciendo la necesidad de asegurar la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios». Establece también la obligación estatal de resolver las necesidades especiales de la maternidad e infancia. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su artículo 12 dispone que los estados partes del pacto reconocen los derechos de toda persona a disfrutar el nivel más alto de salud física y mental.

4. Radicación

La normativa migratoria en la Argentina es restrictiva y fomenta la ilegalidad. La entrada al país es sumamente fácil de conseguir, pero la permanencia legal mas allá de cierto plazo es dificultada por los requisitos legales, burocráticos y económicos.

La entrada al llegar a la Argentina es en general bastante sencilla. Si se trata de personas provenientes de los países limítrofes, ni siquiera se requiere un pasaporte y se otorgan visas turísticas para residencias transitorias por períodos de hasta tres meses. Aunque la normativa establece varias condiciones para la radicación, entre ellos ser religioso, estudiante, artista, deportista, empresario, etc., los requisitos más comunes son básicamente dos: 1) tener familiares directos argentinos o radicados; o 2) tener un contrato de trabajo por un plazo de un año mínimo. Cumplidos esos requisitos, el proceso involucra la presentación de ciertos documentos personales (que suponen sumas que superan los 50 pesos[77]), la presentación de un certificado de antecedentes policiales del país de origen y de Argentina (otros 60 pesos o más), un examen médico (relativamente barato) y la tasa migratoria de 200 pesos[78].

Desde marzo de 1996, las radicaciones se realizan principalmente a través de escribanos registrados por el Colegio de Escribanos[79]. En la práctica, los escribanos funcionan como intermediarios para las presentaciones a Migraciones, armando los expedientes para los solicitantes de radicaciones. Aunque este esfuerzo evita la participación de gestores, no afecta de forma significativa la autenticidad del trámite. Los inmigrantes presentan los mismos papeles que antes y con la misma autenticidad de antes; el único cambio es que, debido a una suerte de privatización, terminan pagándole a particulares para hacer lo que antes hacía la DNM. Así, el cambio más impactante es que el costo de la radicación sube aún más. A la ya alta suma de 200 pesos, más los costos de la gestión y legalización de documentos del país de origen, con los honorarios no regulados del escribano, se agregan entre 150 pesos y 500 pesos.

Ahora bien, en la actualidad existe un convenio entre Argentina y Bolivia y Argentina y Perú para la regulación de la situación migratoria de los ciudadanos de esos países que se encuentren dentro de los sujetos alcanzados por el mencionado instrumento[80].

4.1 Exenciones

Existen exenciones de pago de los distintos costos migratorios para personas indigentes. Estas personas son eximidas tanto de la tasa migratoria como del pago al escribano público. Sin embargo, esta posibilidad no es difundida por la DNM. En muchos casos, no se les informa a las personas indigentes de esta posibilidad. Inclusive, ante la consulta realizada por miembros del CELS sobre la existencia de esa exención, la respuesta de la DNM ha sido negativa. Sin embargo, aún los que logran enterarse del proceso (principalmente a través de las instituciones no-gubernamentales que trabajan con la comunidad inmigrante) enfrentan largas esperas.

También para el caso de la obtención de la exención de las tasa migratoria ha existido cierta arbitrariedad burocrática por parte de los funcionarios públicos encargados de su expedición. Hasta el 15 de julio de 1998 los inmigrantes que deseaban radicarse en el país

77 Cabe aclarar que un peso (1$) es equivalente a un dólar (u$s 1).
78 Scarabelli, Volmar, "Via Crucis del Migrante Irregular", Migración Noticias, Comisión Católica Argentina de Migraciones, mayo de 1996, p.15.
79 Secretaría de Población y Relaciones con la Comunidad, resolución 286/96.
80 Ver en este mismo informe el análisis de los convenios vigentes entre Argentina y Perú y Argentina y Bolivia, punto I. 13.2.1, 13.2.2, 13.2.3.

y que sufrían condiciones económicas desventajosas recurrían a los juzgados civiles a fin de que estos emitiesen información sumaria certificando su estado de pobreza. Cumplido este trámite se encontraban habilitados para iniciar el procedimiento de radicación ante la Dirección Nacional de Migraciones en forma gratuita.

Ahora bien, a partir de julio de 1998 el procedimiento descripto se ve modificado sensiblemente. Un decreto del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires[81], prescribe que los oficiales públicos de la Dirección General del Registro del Estado Civil y Capacidad de las Personas intervendrán en las Informaciones Sumarias iniciadas con el objeto de acreditar extremos de hecho requeridos en la tramitación de beneficios de carácter asistencial, incluida, claro esta, las certificaciones que debían ser presentadas ante la DNM para iniciar el procedimiento de radicación.

Sin embargo, la posibilidad de acreditar su situación de hecho, por parte de los inmigrantes que deseaban regularizar su permanencia, les era denegada debido a su situación de ilegales. Como justificativo de tal arbitraria denegación, los funcionarios públicos alegaban que en virtud de la normativa vigente, la que los obliga a denunciar ante la DNM la existencia de inmigrantes ilegales, los colocaría en la obligación de formular la correspondiente denuncia.

Ante ello, en diciembre de 1998, organismos de derechos humanos y organismos de protección de inmigrantes[82], presentaron ante el Registro del Estado Civil de las Personas un reclamo administrativo para la efectivización el otorgamiento de informaciones sumarias que probaban la situación de extrema pobreza de inmigrantes que deseaban iniciar sus trámites de radicación.

La respuesta del órgano administrativo se centraba en la obligación impuesta a los funcionarios públicos de denunciar la existencia de residentes ilegales en el país y que, por lo tanto, se les requería a los inmigrantes que tramitasen el certificado de pobreza en el Registro Civil con un "permiso precario de residencia", ya que sus servicios no tenían el carácter de "urgentes"[83]. La posición del órgano administrativo resultaba nada menos que un reenvio a la autoridad migratoria y al cerrar la puerta del trámite de eximisión de gastos agregaba un obstáculo caso infranqueable para la regularización de la situación migratoria de las personas indigentes.

Los reclamantes, ante esta respuesta, decidieron presentar una denuncia ante la Defensora del Pueblo de la Ciudad[84], quien solicitó información sobre las normas o disposiciones legales en que se fundaba la exigencia del permiso de residencia precario para el otorgamiento de las informaciones sumarias para probar la falta de recursos. El pedido procuraba poner de manifiesto que los trámites que el inmigrante realizaba en las dependencias del Registro Civil eran precisamente para regularizar su situación migratoria a través sin afrontar el pago de las altas tasa migratorias. Es decir, la intención de los inmigrantes que concurrían a las dependencias del Registro Civil era legalizar la situación de residencia en Argentina. Con lo cual, exigirles que previamente tramiten un certificado de residencia precaria, era un requerimiento claramente absurdo. Este circulo burocrático no parecía ser fruto de la negligencia ya que es común en otros países receptores de inmigración trabas de este estilo[85].

En este caso la respuesta fue, auspiciosamente, la esperada. El Director del Registro Civil dictó una circular interna dirigida a todos los funcionarios públicos encargados de la emisión de los certificados de pobreza, en la que dejaba asentado que se otorgarán los certificados de pobreza, cuando estos se pidan a los efectos de obtener la documentación personal en debida forma, sin necesidad de cubrir ningún otro recaudo previo[86].

81 Decreto 727 del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, publicado el 20 de mayo de 1999.
82 El CELS y CAREF presentaron el reclamo administrativo ante las numerosas denuncias recibidas.
83 Nota del Director del Registro Civil de las Personas, del 19 de enero de 1999. Señala la contestación: "Nuestros servicios son importantes, pero no urgentes, por lo cual se ha optado por informar a los extranjeros que deban lograr un permiso precario de residencia (que se otorga a los pocos días) y luego, con ese permiso se le facilitan todos los trámites en idénticas condiciones que al resto de los habitantes del país".
84 Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, actuación nro. 340 de 1999.
85 En España se ha denunciado una situación similar al requerirse permiso de trabajo para obtener el permiso de residencia y no otorgar el permiso de residencia a quien no acredita permiso de trabajo.
86 Dirección General del Registro Civil, Dirección Operativa, memorandum nro. 60-DO-99, ref. "Residencia de extranjeros- Autorización viajes", del 10 de febrero de 1999.

Otro problema clave en el proceso de la radicación es el del contrato de trabajo. La DNM requiere un contrato de trabajo escrito por un período de por lo menos un año, acordado con un empleador que pague impuestos y aportes previsionales[87].

A su vez, una muestra de las deficiencias de las políticas migratorias es el hecho de que aproximadamente cada diez años se realiza un proceso extraordinario de regularización migratoria. Esto procesos generalmente implican un blanqueo para las personas que entraron antes de cierta fecha que están en una situación ilegal. El último, el decreto 1033/92, se realizó desde 1992 hasta 1994 para inmigrantes provenientes de países limítrofes y se caracterizó por amplias irregularidades, que se discutirán mas adelante. Desde entonces, se han decretado otras medidas extraordinarias, primero en 1994, para los inmigrantes que provienen del Perú, y más recientemente, para los que provienen de Bolivia.

Esa última fue decretada por el Poder Ejecutivo Nacional en noviembre de 1996 en reconocimiento de la gran cantidad de indocumentados bolivianos actualmente residiendo en la Argentina. El proceso de regularización contemplado por la medida, sin embargo, tiene defectos parecidos a los de las políticas ordinarias. Requiere el pago de la tasa migratoria de 200 pesos y también la intervención de un escribano público (otros 150 a 500 pesos). El programa solamente ofrece una radicación precaria por tres meses que se puede prorrogar por otros plazos de tres meses. En ese lapso, el inmigrante interesado debe conseguir un contrato laboral; de lo contrario, queda obligado a abandonar el país[88].

4.2 Irregularidades

Las irregularidades en la DNM son históricas y tienen amplias repercusiones. Aunque la corrupción existe en distintas instituciones estatales, en la DNM es especialmente grave porque repercute sobre otras instituciones dando lugar a una sucesión de violaciones a derechos humanos; un inmigrante que no obtiene la radicación tendrá dificultades en el sistema policial, educativo y de salud. La corrupción también se manifiesta porque la fiscalización en esta institución es menor que en otras. Los argentinos no tienden a denunciar irregularidades, pero los inmigrantes, relativamente nuevos en el país y sin conocimiento de sus leyes y derechos, tienden a hacerlo en mucha menor medida.

Los problemas referidos a la DNM son varios e incluyen extorsión, ilegalidades, arbitrariedades y demoras con el proceso de radicación. Esto fue particularmente flagrante durante el Programa de Amnistía de 1992-94. Ese Programa se realizó con la participación de cientos de gestores dentro y fuera de la DNM que cobraron grandes sumas de dinero para realizar trámites sumamente fáciles. Esos gestores secuestraban documentos y en muchos casos ni siquiera inscribieron a los solicitantes en el Programa de Amnistía. Algunos inscribieron a los solicitantes después de la fecha de vencimiento del Programa y los inscribieron en expedientes legalmente pertenecientes a otras personas[89]. Muchos inmigrantes fueron además procesados como participes de la falsificación del documento y hasta sufrieron prisión, cuando en realidad eran sólo víctimas de estas maniobras pues no sólo perdieron el dinero del trámite sino también la oportunidad de ingresar en los plazos de la amnistía[90].

El Director de Migraciones, Hugo Franco, afirmó en la prensa en el mes de enero de 1999 que habían desbaratado organizaciones delictivas: "Hemos golpeado cajas de negocios de cientos de millones de dólares. Gente que llegaba con contratos inexistentes. Les conseguían documentos adulterados. Hay más de 3.000 expedientes. Hemos presentado 370 denuncias en los juzgados federales, contra gente que lucraba con los inmigrantes y la documentación.... Dos o tres estudios jurídicos eran los dueños de Migraciones"[91].

Después de ese proceso, la DNM ha reevaluado algunas radicaciones, especialmente aquellas en las que a un número de expediente más de un documento, no habiendo certeza acerca de cual es el original y cuales fueron agregados posteriormente. En general, esta reevaluación es lenta y poca sistemática.

87 Ver este informe, el punto II.1 para una mayor dimensión de los problemas laborales que presentan los inmigrantes en la Argentina, y como repercute esta situación en la exigencias de la DNM para impulsar el trámite de radicación.
88 Ministerio del Interior, Resolución 2912/96. Ver a su vez, nota 54.
89 Casos CELS, junio, julio, agosto, septiembre y noviembre de 1996; Casos Servicio Ecuménico de Apoyo y Atención a Refugiados e Inmigrantes (CAREF), Comisión Católica Argentina de Migraciones e Iglesia Evangélica Bautista del Centro, meses de 1996.
90 Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, actuación Nro. 2685/99 N.L. Inmigrante boliviano procesado y luego absuelto por el delito de falsificación de documento luego de haberse probado que había sido una víctima de la maniobra. Otros casos similares han sido denunciados en el CELS y referenciados en los informes anuales.
91 Diario Página 12, del 31 de enero de 1999.

Es de esperar que estas y otras irregularidades denunciadas no se vuelvan a cometer, y esto teniendo en cuenta los nuevos Convenios firmados entre los países de Argentina, Bolivia y Perú, que son, en realidad, una nueva amnistía[92].

III. Apreciación sobre la dimensión cultural de la problemática de los inmigrantes. Xenofobia, racismo, discriminación, desarraigo, tolerancia y solidaridad[93]

1. Buenos Aires: Megaciudad e inmigrantes

El mundo contiene grupos étnicos y culturales diversos, las ciudades concentran esas diferencias, que se manifiestan fundamentalmente en aquellas grandes urbes que no sólo son centros regionales y nacionales, sino también internacionales. Las migraciones son el elemento que posibilitan esa interacción directa de identidades, sus vinculaciones, sus combinaciones y confrontaciones.

La expresión concentrada de esa diversidad, de las tensiones provocadas por el contacto cultural y de la riqueza de posibilidades que también encierra la pluralidad se dan preferentemente en las ciudades, receptáculo y crisol de las culturas. Por eso, nos adentraremos como primer paso, en la Región Metropolitana de Buenos Aires, pero desde la concepción de megaciudad.

En torno al actual proceso dual y paralelo de crecimiento económico y aumento de las desigualdades sociales se inscriben las características distintivas de las megaciudades como nuevas formaciones urbanas. Son algo más que gigantescas aglomeraciones territoriales de seres humanos, que superan los diez millones de habitantes, y que superan desde su interior distintas delimitaciones administrativas. Concentran las funciones superiores de dirección, producción y gestión del planeta; el control de los medios de comunicación; la capacidad simbólica de creación y difusión de los mensajes dominantes. Buenos Aires, como San Pablo, es una de ellas.

" Las megaciudades articulan la economía global, conectan las redes informacionales y concentran el poder mundial. Pero, al mismo tiempo, son receptáculos de inmensos sectores de la población que luchan por sobrevivir. Las megaciudades concentran lo mejor y lo peor de nuestras sociedades, desde los innovadores y poderosos hasta los segmentos socialmente irrelevantes desde el punto de vista de la lógica implacable del sistema."[94]

Las megaciudades son los centros de dinamismo económico, tecnológico y empresarial, son los motores del desarrollo en sus países, en sus regiones y en el sistema global. Son relativamente los centros de innovación cultural, de creación de símbolos y de investigación científica, sin olvidarse del marco estructurado en base a la relación de dependencia entre las economías periféricas y centrales a nivel internacional. También, son los puntos de conexión con el sistema mundial de comunicación porque están estructurados en torno a las grandes metrópolis y dependen de sus sistemas de información y de los grupos de alta educación concentrados allí. Son nodos de una red global y a la par están segmentadas social y espacialmente en su interior. Sus jerarquías sociales y funcionales son confusas, organizadas en unidades territoriales segregadas y sembradas de fragmentos espaciales de usos sociales no reconocidos por el sistema. (Castells y Borja, 1998)

En Buenos Aires como megaciudad, se ha concentrado la casi totalidad de las sedes de las empresas nacionales y transnacionales, para la realización de sus actividades de comando y de enlace con la economía del mundo. Aquí se concentra una gran parte de la cúpula del aparato decisorio nacional : el comando privado de la dinámica de la acumulación y la sede del aparato burocrático estatal.

92 Ver al respecto este mismo informe, punto I. 13.2.1; 13.2.2; 13.2.3.
93 Nota: Este capítulo intenta un acercamiento a la situación de los inmigrantes bolivianos y peruanos en la Argentina, desde la perspectiva de las ciencias sociales. La centralidad del argumento está puesta en lo cultural, en las relaciones sociales y su entramado en la sociedad argentina. Se procuró una mirada en cierta forma más abstracta y amplia. En ella la posibilidad de una reflexión que supere la simple observación a través del desarrollo de un marco teórico plural.
94 Castells, J. Y Borja, J.: Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información, Taurus, Madrid, 1ª ed. 1997, 2ª ed. 1998, páginas 51 y 52.

La estructuración del aparato productivo nacional, se realiza desde estos medios urbanos, los más modernos e innovadores, que comandan su inserción en la economía del mundo, sus funciones globales. La tecnología de la información permite que estas megaciudades nodales se interconecten a escala global, se unan en un sistema económico y en una red de información cada vez más interdependientes. Las megaciudades se han convertido en el ámbito concentrador del nuevo poder económico y de la población que se acerca en búsqueda de trabajo y mejores expectativas de vida. Allí, el multiculturalismo, es decir la multiplicidad de culturas que conviven se mezclan, se enfrentan y articulan. Se distinguen en espacios que hacen propios, intercambian, producen y consumen viejos y nuevos hábitos. La etnicidad se convierte en lazo común, en forma de protección a partir de actividades comunes, y de la comunicación entre ellos y con la sociedad de origen.

En la ciudad de Buenos Aires, como en toda "gran ciudad", existen sistemas de comunicación alternativos al global, que posibilitan la reconstitución y constitución de la identidad boliviana como de otras colectividades en Buenos Aires. El ejemplo más efectivo lo conforman las radios comunitarias y los relatos a través de filmaciones caseras. Alejandro Grimson (1995) encuentra en ambas formas, indicios sobre la construcción de la bolivianeidad: Por una parte aparece la "tradición" del barrio[95] y su bolivianeidad. Por otra, aparece el arraigo de las costumbres y las fiestas. Ambas se articulan y complementan.

También fenómenos emergentes del "proceso de globalización" refrescan continuamente la memoria identitaria, como la televisión por cable, con imágenes de canales de televisión bolivianos, y como los fragmentos, referidos a su colectividad y país de origen, en los noticieros de canales abiertos y aquellos específicos de noticias emitidos en la Argentina.

La inmigración en la República Argentina, fundamentalmente desde la década de 1960, procede en su gran mayoría de otros países latinoamericanos, de los limítrofes (Chile, Bolivia, Paraguay y Uruguay) y de países no limítrofes como Perú.

Al iniciar la travesía o cuando llegan a los nuevos lugares de residencia generalmente se contactan con redes anteriormente establecidas, redes constituidas por otros iguales que emprendieron similar camino en el pasado.

En las megaciudades observamos la concentración espacial de minorías étnicas en barrios específicos, generalmente en las periferias, en las zonas más deterioradas de los centro urbanos, junto a sectores de la población con grandes dificultades económicas, donde los altos niveles en los indicadores de pobreza son alarmantes, y/o en lugares donde ya residían compatriotas.

Los bajos precios de los alquileres posibilitan la residencia de los migrantes y sus familias en algunos barrios cercanos al centro, aún con los bajos ingresos, que en general perciben cuando no poseen documentos para permanecer en el país. La ubicación en el centro de la ciudad, cuando consiguen instalarse, permite un importante ahorro de tiempo y dinero en el traslado al lugar de trabajo, que se concentra comúnmente en los alrededores. La cercanía y la disposición a servicios sociales como escuelas y hospitales actúan como elementos atractivos para la elección del lugar a permanecer.

Otro espacio de concentración es en las "villas de emergencia". La solidaridad étnica se manifiesta en la autoconstrucción de las viviendas. La ayuda de familiares que estén en la Argentina participan con su tiempo fuera del horario de trabajo. Todos participan en la instalación del nuevo miembro de la colectividad.

Como última alternativa queda la toma de casas abandonadas, es una posibilidad de los inmigrantes con menos recursos. Podríamos suponer que los peruanos en la Argentina, en relación a ser un tipo de movilidad más reciente, poseen menos redes étnicas consolidadas. Por lo tanto, más probabilidades a tomar esta última decisión para asentarse.

Justamente en aquellos ámbito se realizan, nacen y se reproducen hábitos empapados en solidaridad de origen étnico, se recrea a partir de la presencia del "otro" una identidad propia, particular, especial. Los lazos no solo

95 Alejandro Grimson hace referencia al Barrio Charrúa, como concentración nuclear de la colectividad boliviana en la Argentina.

sostienen los vínculos con la sociedad de partida, también posibilitan la obtención de un trabajo, del préstamo, de la subsistencia en un mundo extraño que con la ayuda de aquellos que conforman un "nosotros" hacen de la estadía, transitoria o con fines de permanencia, algo menos duro. Estas redes posibilitan una rápida y a la vez más suave inserción al nuevo medio social.

Creemos que el fenómeno de la segregación espacial con bases étnicas, en Buenos Aires no tiene la importancia que sí tiene en las principales ciudades de Estados Unidos, y en muchas de Europa, pero igualmente es de relevancia y se evidencian núcleos principales como el Barrio Charrúa[96] para la colectividad boliviana en Buenos Aires y el Barrio que rodea al Viejo Abasto para la colectividad peruana en Buenos Aires.

Aunque la etnicidad es un factor determinante de la constitución de grupos e identidades, podríamos decir con respecto a la comunidad boliviana y a la comunidad peruana en la Argentina, que la segregación espacial responde más a diferencias socioeconómicas, es decir su espacio urbano tiene que ver fundamentalmente con la pertenencia a distintas fracciones de clase, las más relegadas, aunque adicionando una subsegregación dentro de la más amplia. Así al interior de "Villas de emergencia" como la "Veintiuno" en Retiro hay delimitaciones y fronteras étnicas y culturales. Más adelante veremos que las segregaciones son entrecruzamientos de una multiplicidad de factores.

Autores como Castells y Borja (1997) adelantan que el fenómeno de segregación espacial es parte de un proceso más amplio que se extiende progresivamente a todas las megaciudades, es la característica dual que impone la nueva etapa del capitalismo monopólico traducido a globalización. Sin embargo, los prejuicios, la discriminación, la xenofobia atraviesan todo el entramado social y hacen en gran parte reduccionista el análisis de la sociedad específicamente en clases sociales.

En la Argentina la discriminación social se arraiga desde las bases fundadoras del Estado Nación con respecto al "mestizo", y "evoluciona" pasando por la estigmatización del migrante interno proveniente de las provincias del interior, especialmente del Norte argentino, hacia la marca xenófoba impresa al migrante de países limítrofes.

Las minorías étnicas correspondientes a inmigrantes de origen boliviano y peruano sufren discriminación económica, institucional y cultural. Aquello suele tener como consecuencia la segregación social y espacial. La concentración de inmigrantes de origen boliviano y peruano en determinadas zonas urbanas en el interior de las áreas metropolitanas, no sólo de Buenos Aires, son resultado de la desigualdad en el ingreso y, en algunos casos aunque no generalizado, de las prácticas discriminatorias en el mercado de la vivienda.

Por otro lado, la reacción defensiva y la especificidad cultural refuerzan el patrón de segregación social y espacial, en la medida en que cada grupo étnico o nacional tiende a utilizar su concentración en determinadas zonas o barrios como forma de protección, ayuda mutua y afirmación de su especificidad. Se podría llegar al doble proceso de segregación urbana, de las minorías étnicas respecto al la cultura dominante o mejor dicho hegemónica, y de las distintas minorías étnicas o nacionales entre ellas. La ciudad segregada es la ciudad de la ruptura social, del quiebre de la solidaridad social, y la potencializadora de un germen que se inmiscuye en todo ámbito, el de la violencia. (Borja y Castells; 1997)

Tendremos que relativizar en muchos casos el término "inmigrantes" debido a que una importante proporción de aquellos ya son en realidad argentinos de origen distinto, como la de la mayoría de argentinos, más vinculados culturalmente con aquellos habitantes del norte argentino, que la identidad étnica entre estos últimos y los argentinos de origen europeo, que residen en Buenos Aires y en las provincias del Litoral.

Con los flujos económicos y según la permisividad de las instituciones incluso evadiendo sus controles se desplaza una población flotante en busca de la supervivencia y de mejora a largo plazo en sus condiciones de vida y la de su familia. Aunque las condiciones de existencia de estas personas, migrantes temporales y estacionales, terminan siendo muy inferiores a la de la población permanente.

96 El Barrio Charrúa o Barrio General San Martín, ubicado en la ciudad de Buenos Aires entre Pompeya y Villa Soldati, se ha transformado en un punto de referencia territorial de la colectividad boliviana. La Asociación Vecinal de Fomento está dirigida por inmigrantes bolivianos posee guardería, sala de salud y un polideportivo. Hay ligas bolivianas de fútbol, grupos de danza, venta de comidas típicas y otros objetos de consumo cotidianos utilizados en la sociedad de origen.

No sólo es difícil cuantificar la población migrante debido a los indocumentados. El tipo de movimiento que actualmente se extiende progresivamente tiene que ver con flujos oscilantes, con idas y vueltas, temporarios e incluso estacionales. Los lugares estrictos de residencia pasan a ser más de uno, lo que impide la continuidad del esquema migratorio definido en tanto movimiento entre puntos de residencia permanentes. Como los flujos de capitales y de información, las poblaciones se trasladan en búsqueda de mejores oportunidades, de empleo y mejores condiciones de vida.

2. Procesos migratorios, proyectos económicos y políticos nacionales

A continuación tomaremos a Susana Novick (1997) y a Alejandro Grimson (1996) para resumir a grandes rasgos las relaciones entre situación económica, política económica y política de migraciones, concentrándonos en lo referida a las migraciones de países limítrofes y desde Perú. Este apéndice nos servirá para ubicar la situación de los inmigrantes bolivianos y peruanos en la Argentina.

En el origen, o comienzos de la estabilización y consolidación del Estado Nación Argentino, el modelo de desarrollo económico era el agroexportador (1870 a 1929), que visualizaba la inmigración europea como un pilar fundamental para la realización de aquel proyecto, es decir satisfacer la demanda de mano de obra requerida. El flujo migratorio transoceánico alcanza su máxima medida. El relato político que abarcó esta etapa focalizaba en los inmigrantes a un personaje indispensable del progreso y la modernización. Traerían la fuerza de trabajo y la cultura europea en su rol de civilizadora. Sin embargo, a la par del crecimiento migratorio se expandía en las capas más altas de la sociedad el desarrollo de una xenofobia "ilustrada".

Luego el gran relato de la argentinidad desde el ejército y la escuela pública incorporó al inmigrante europeo como integrante de la nación desde una política de integración estatalista. Se configuraba la política de incorporación autoritaria, es decir, sin mayor tolerancia de la diversidad, todo lo contrario, homogeneizando.

Más tarde, durante el proceso de desarrollo centrado en una industrialización liviana[97] *de sustitución de importaciones (1930-1945 y 1946-1955) las migraciones internas comienzan a ocupar un papel decisivo para el país. El área metropolitana crece desde sus periferias, fundamentalmente a partir de las facilidades y beneficios que la clase trabajadora obtiene durante el primer y segundo gobierno peronista.*

Surgen términos xenófobos, como "cabecitas negras", dirigidos al migrante interno, pero, igual que en la etapa anterior, gran parte de esos conflictos fueron encauzados, ahora a través de otro gran relato: la incorporación e integración de los trabajadores en la escena política nacional, como el pilar de los gobiernos peronistas.

Entre 1955 y 1975, con fluctuaciones entre proyectos centrados en el capital monopolista y otros basados en el capital nacional (O´Donnell, 1976), los migrantes provenientes de países limítrofes obtienen un papel preponderante. El Area Metropolitana de Buenos Aires se sigue ampliando desde sus periferias, y ya durante la década de 1970 muchos migrantes internos y de países limítrofes se concentran en "Villas Miserias" y en "Hoteles y pensiones" de pésimas condiciones en la Capital Federal (Torres, H.; 1993).

A principios del siglo, el proceso migratorio , si bien también fue reprimido, era integrado a través de una política estatal que se enmarcaba en un proyecto de construcción de legitimidad desde un homegeneización ideológica y cultural. Luego, "los nuevos inmigrantes" se integrarían como parte de la clase trabajadora.

En ambos procesos migratorios el país necesitaba nuevos trabajadores según el proyecto sea basado en el desarrollo agropecuario o en el industrial. Actualmente, el proyecto económico vigente no se sustenta en el factor trabajo en la medida que no se inserta en un modelo de crecimiento nacional basado en la mano de obra.

"..., a diferencia de los procesos anteriores la migración actual es vaciada de sentido en relación a un proyecto de país. Mientras la migración transatlántica y la interna, sin duda conflictivas para la sociedad, adquirieron un sentido nacional, al construir el proceso actual como un sinsentido para la sociedad se instituye un nuevo sentido xenofóbico."[98]

Susana Novick (1997) considera que en las tres primeras tipologías mencionadas el crecimiento en los flujos migratorios sería en parte influenciado por decisiones políticas deliberadas. A diferencia de éstas, la cuarta clasificación es decir "durante la estrategia de apertura y de liberalización de la economía (1976-1999) la magnitud de la migración limítrofe pierde magnitud y debe enfrentarse a restrictivas políticas – particularmente durante el régimen militar – que coinciden con el achicamiento del mercado interno y la decreciente demanda de mano de obra." [99]

Así en el relato hegemónico los inmigrantes pasaron de formar parte de la grandeza de la nación a ser causante de los males del país en un nuevo relato que se manifiesta en discursos que van desde políticos de alta jerarquía, funcionarios y sindicalistas.

3. Proceso migratorio desde Bolivia

La migración de trabajadores desde países limítrofes a la Argentina es anterior a la conformación de los correspondientes Estados Nación, por lo tanto no hay una fecha de inicio de estos movimientos.

El aumento de los movimientos migratorios se verifica en valores absolutos entre 1947 y 1960. Los asentamientos se dieron prioritariamente en las áreas limítrofes o en sus cercanías. Ya desde 1951 se evidencia el predominio de aquellos sobre el resto de los inmigrantes.

Entre 1970 y 1980 se acentúa el flujo interno, tanto de argentinos como de inmigrantes de países limítrofes, desde las zonas fronterizas hacia el Gran Buenos Aires donde residirían el 45 por ciento del total. En 1980, llegaba al 35 por ciento el total de inmigrantes provenientes de países limítrofes (Sassone y De Marco, 1991)[100]*. La Argentina se consolidó como país de destino de otros países del cono sur como Bolivia, Chile, Paraguay y Uruguay.*

A continuación trataremos específicamente sobre algunas pautas históricas de la inmigración boliviana. Hacia fines del siglo pasado la casi totalidad de los bolivianos en la Argentina se encontraban en el Noroeste ante la demanda estacional de mano de obra para las cosechas agrícolas. Alrededor de 1920 el desarrollo del cultivo de caña de azúcar en las provincias de Salta y Jujuy re-impulsó las migraciones. Si bien eran de carácter estacional, y comprendía generalmente un período que iba entre Mayo y Noviembre, parte de aquella población se instalaba en búsqueda de nuevas salidas laborales. Así, continuaban en la recolección de tabaco rubio. Para 1947 casi el 88 por ciento residía en Jujuy y Salta.

En la década de 1960, a partir de la caída de precios y la mecanización de la caña de azúcar se moviliza gran parte de estos trabajadores a Mendoza para la vendimia y las cosechas frutihortícolas. También crece su permanencia en Buenos Aires, los hombres se incorporan principalmente al sector de la construcción.

Ya en el ochenta los asentados en la región Metropolitana de Buenos Aires igualaban o superaban a los residentes en Salta y Jujuy. La migración, en general, desde Bolivia, dejó de manifestarse en las regiones marginales por los desplazamientos a los centros urbanos más importantes en búsqueda de trabajo y mejores condiciones de vida.

Igualmente una porción importante de bolivianos, se ha instalado en la Provincia de Buenos Aires, en el ámbito rural, trabajando la tierra en sistemas de arrendamiento e incluso en sus propiedades. Se ha generado una red comercial de verduras, hortalizas y frutas desde la producción hasta el comercio minorista en la ciudad de Buenos Aires. (Benencia, R. y Karasik, G.; 1995)

Como conclusión parcial, siguiendo a Grimson (1996), podemos clasificar en tres etapas el proceso migratorio boliviano a la Argentina. La primera, constituida fundamentalmente por movimientos de carácter rural (altiplano) – rural (noroeste argentino y oasis mendocinos). Más tarde, a mediados del siglo es importante el carácter rural – urbano. Por último, desde

97 En el Segundo Plan Quinquenal de Perón, pronunciado en 1952 se proyectaba la conformación de una industria de base, pesada, apoyada en la doctrina militar de "la Nación en Guerra", donde se consideraba necesaria la capacidad de autoabastecimiento ante un posible conflicto armado que tenga al país como interviniente directo. (Waldman, P; 1981)

98 Grimson, Alejandro: Relatos de la diferencia y la igualdad. Identidades, migraciones y medios: los bolivianos en Buenos Aires., Tesina de Licenciatura en Ciencias de la Comunicación, Dirigida por Aníbal Ford, Facultad de Ciencias sociales, Universidad de Buenos Aires, Febrero de 1996.

99 Oteiza, Novick y Aruj: Inmigración y discriminación. Políticas y discriminación, Grupo Editor Universitario, Buenos Aires, Página 127 , 1997.

100 En Relatos de la diferencia y la igualdad. Identidades, migraciones y medios: los bolivianos en Buenos Aires, Grimson, Alejandro.

1980 en parte el proceso es urbano – urbano, es decir movimientos originados desde ciudades bolivianas, y ya no desde ámbitos rurales. Las identidades dentro de la colectividad se van multiplicando, no hay homogeneidad sino matices, diferentes hábitos, códigos y connotaciones. Pero hay cohesión entre pares ante lo gigantesco y amenazante

4. Proceso migratorio desde Perú

El número de inmigrantes peruanos en la Argentino, es mucho menor que el de los inmigrantes provenientes de Bolivia. Igualmente entre el censo de 1980 y el de 1991, la población registrada se duplicó, llegando a ser de 16.634 personas sin adicionar el resultado del empadronamiento de 1993. Estimativamente se cree que los inmigrantes peruanos en la Argentina son alrededor de 60.000 (Marcela Denis; 1999).

El proceso migratorio peruano tuvo como andariveles centrales la dirección norte - sur y desde las sierras hacia la costa. Ahora, se suma la migración hacia la Argentina, que se expande fundamentalmente en la década de 1990. Por ser un proceso tan reciente algunas investigaciones comienzan a dar sus primeros resultados. La población peruana elige en orden de importancia para su residencia el Area Metropolitana de Buenos Aires (74 por ciento de concentración), la ciudad de La Plata (11 por ciento) y Mendoza.

La pésima situación económica que vive Perú provoca la búsqueda de mejores condiciones de vida fuera del país. En general la intención no es la residencia permanente sino temporal con envío de remesas a sus familias que en muchos casos siguen asentadas en Perú. Los flujos se renuevan, se destacan nuevos migrantes originarios de ciudades serranas, han disminuido los provenientes de Lima o Trujillo.

La búsqueda de trabajo y las facilidades para la realización de estudios universitarios son dos importantes motivos de atracción de aquellos inmigrantes, la mayoría perteneciente a los sectores medios urbanos.

Gran parte de los movilizados son solteros, tanto mujeres como hombres. Articulan su llegada y permanencia con redes solidarias étnicas relativamente precarias si las comparamos a las conformadas por la colectividad boliviana, debido a su mayor antigüedad en el país. Las altas tasas de endogamia permiten conservar los valores sociales y culturales del grupo étnico.

Según trabajos de investigación realizados por la Organización Internacional de Migraciones (O.I.M.) y la Comisión Católica de Migraciones, el empadronamiento realizado destaca que son alrededor del 52, 8 por ciento las mujeres peruanas y 47,2 por ciento los hombres peruanos en la ciudad de Buenos Aires. La migración de mujeres es importante, muchas vienen solas y se insertan en el servicio doméstico. Logran incorporarse al mercado de trabajo, en hogares de familias donde lo impersonal se hace más personal y cercano. Es una forma de adaptación individual a la vida urbana en Buenos Aires. Las mujeres peruanas desplazan debido al mayor nivel de educación y de calificación adquirido, a trabajadoras del servicio doméstico de otras nacionalidades. Esta alternativa ocupacional fomentó la migración de mujeres desde Perú. Sin embargo, una parte de las peruanas no logran ubicarse y son presionadas a la prostitución.

La falta de adaptación a los hábitos de la sociedad receptora, la imposibilidad de conseguir o permanecer en el empleo, la nostalgia, y la tensión por el choque cultural influyen en la posibilidad de decidirse por el retomo. La obligada ubicación en ámbitos generalmente de malas condiciones, por lo reducido de los ingresos y el envío de remesas al Perú, y las dificultades que trae aparejado la falta de documentación acrecientan el potencial regreso.

5. Cultura, Homogeneidad y Estado Argentino. La situación de bolivianos y peruanos.

El hombre se caracteriza por vivir y comunicarse a través de signos, y sus significados (los sentidos del signo) son construidos por el hombre históricamente, se reproducen, se rearticulan unos con otros en un continuo dinámico que los mantiene efectivos.

Los signos nos permiten interpretar de determinada manera el mundo, relacionarnos y comunicarnos. Organizan nuestra realidad. Y esa realidad se plantea a partir de una necesaria diferenciación con el otro, que delimita los contornos, cristaliza las propiedades entre la negación a aquello diferente y la consolidación positiva de atributos que constituyen al sujeto colectivo.

Al análisis de la cultura se lo podría entender como el estudio del "nosotros mismos" y de la "otredad".

La lengua, el lenguaje es uno de los núcleos centrales para estudiar la cultura, y constituye la cristalización más acabada de los códigos generados en y entre grupos sociales . El lenguaje no sólo expresa, sino que construye y reproduce realidades, es así que cada término tiene su historia, es parte del pasado y se reactualiza continuamente en el presente, a través de relaciones sociales que son propias de su medio, de su lugar común.

Los matices entre diferentes lenguajes son matices entre diferentes culturas, que en ámbitos comunes se mezclan, discuten y se enfrentan. Constituyen y manifiestan representaciones diversas, conformadas por "otros diversos", que al momento de encontrarse en espacios sociales cercanos transgreden el intento de una Nación homogénea artificial conformada desde un Estado Argentino erigido como constructor de identidad. La comunidad boliviana y la comunidad peruana, sus culturas, se transforman en subculturas de una sociedad integrada por "otros diversos".

La afirmación de la identidad se logra, en parte, a partir de construir lo otro. En los códigos culturales se evidencian las relaciones sociales del país de origen y las nuevas experiencias en el ámbito que se le impone al sujeto como individuo, y al sujeto como colectivo, como grupo social. La integración de los migrantes bolivianos y peruanos debe ser garantizando su identidad cultural dentro del respeto a la diversidad, a la heterogeneidad, y así re-conformar la sociedad argentina, ampliarla, enriquecerla.

Cuando mencionamos "cultura" necesitamos evidenciarla como una unidad ilusoria, encontramos distintas subculturas o conjuntos culturales interrelacionados inacabados.

Para que haya cultura, sea peruana, boliviana o argentina tiene que haber valores, conductas y costumbres compartidas. De manera dialéctica, la identificación se hace posible a medida que nos comunicamos, y reconocemos un "nosotros" a partir de la relación con los otros.

La familia boliviana que se instala en el Barrio Charrúa, y la familia peruana que reside en la zona del Viejo Abasto son parte de dos subculturas diversas, que en su interior posee divisiones, fragmentaciones, distintas identidades y construcciones simbólicas.

Por lo tanto, definiremos cultura, apoyándonos en los distintos textos de Mario Margulis pero readaptándola, como el proceso incesante de creación y actualización de significados sociales, que los individuos incorporan en forma de hábitus, los que resultan de la internalización de códigos del comportamiento, de la percepción, del gusto, de valores, creencias, etcétera, objetivan en las instituciones (familia, escuela, iglesia, fábrica), o conservados en la tradición, o expresados en la vida cotidiana. Este proceso simbólico manifiesta jerarquías, diferencias, desigualdades y exclusiones.

Todos somos clasificados, a partir de nuestra clasificaciones, de nuestro consumo. Allí, los signos emergen y los significados que connotan son distintos según sea el observador, la lente de aquel es decir su cultura impregnada en su cuerpo, o el medio social donde se encuentran.

Toda persona se distingue, y permite ser distinguido, mostrándose e interactuando con los demás, comunicándose a partir de los signos aprehendidos desde el sentido común. El valor del signo está adherido a los objetos, es algo inmaterial en las cosas, que nos da prestigio y pertenencia. Es el tipo de consumo, sus comidas, su forma de vestir, los recorridos elegidos, lo distinguen, lo destacan. Muestra aquel capital que maneja, que ejerce y que es su propiedad, pero fuera del ámbito de referencia ese capital es devaluado. Se pierde en la impersonalidad de la megaciudad, en la cosificación de las relaciones sociales, [101]

El mundo social es fundamentalmente una yuxtaposición de divisiones económicas y culturales. Ambos factores tienen el poder de diferenciación más importante. Los hábitus funcionan en la percepción general como signos, "..., las diferencias funcionan como signos distintivos , y como signos de distinción, positiva o negativa, y eso fuera mismo de toda intención de distinción, ..." [102]

101 Se trabaja el concepto de capital cultural desarrollado por Pierre Bourdieu, como aquella propiedad incorporada y también obtenida que distingue, da prestigio dentro de un campo determinado. En Sociologia y Cultura, Grijalbo, México D.F., 1990.

102 Bourdieu, P.: Cosas dichas, Editorial Gedisa, Buenos Aires, 1988, p136.

Lo internalizado de una cultura, es decir códigos (para saber "jugar", manejarse), saberes (más complejos que la normas, son disposiciones para la acción), y condiciones, para apreciar la sociedad, evaluar y ejecutar acciones prácticas, forma un esquema no fijo, susceptible de transgredirse. Hay que adaptarse a la nueva estructura social para poder sobrevivir.

Cuando se ha incorporado códigos uno se vuelve un miembro competente, es decir, incorpora el conjunto de saberes que posibilitan la interpretación, evaluación y la acción en determinada situación, siendo la acción eficaz aquella que surge de una correcta intelección .

El caso de los indocumentados[103], que incluyen a los migrantes llegados sin el dominio de las reglas instituidas, es un claro ejemplo del choque entre hábitos internalizados. Un choque que combinado a la política de restricción aplicada por el Estado Argentino tiende desde un inicio a resaltar las barreras y propiciar la exclusión, la no inclusión.

A la par de esa otredad constitutiva y propia de la interrelación con los otros, "se puede hoy apreciar que, a las desigualdades económicas se suman procesos culturales, modos de valoración, mensajes y acciones que connotan una valoración negativa, constituyendo una "otredad" pobre, marginalizada social y espacialmente, sobre la que pesa un imaginario que les atribuye una gama de atributos negativos"[104]

Los términos peyorativos, los actos y mensajes de sospecha reproducen al segregado, el "bolita", el "negro" bajo su condición racial y étnica. Su imagen es una amenaza a "la sociedad", su sola presencia en "ámbitos ajenos", fuera de sus espacios asignados es potencialmente reprimida.

Ese otro peligroso, que hay que tener a distancia, su construcción es posible rastrearla en el pasado, en los códigos culturales, en la trama simbólica y valorativa. La negación se transforma en exclusión. La oposición civilización – barbarie, se identifica con el adentro de la cultura hegemónica y el afuera bárbaro, animal, violento.

La demonización del "cabecita negra" fue la reacción de un orden social con fuertes reminiscencias oligárquicas ante la integración de los migrantes internos a mediados del siglo. Actualmente, el "ilegal" estigmatizado es un falso alivio generado para los vulnerados sectores populares que viven amenazados por el desempleo y por la desprotección en salud, educación y seguridad.

En el discurso social dominante manifestado en la elaboración de políticas desde la Dirección Nacional de Migraciones, en la distribución espacial dentro del ámbito urbano, en la diferenciación social y en el discurso discriminatorio impregnado al sentido común, los significados coloniales que fundamentaban las clasificaciones en el cuerpo, en el color de piel y en el origen étnico, se reactualización desde un nacionalismo xenofóbico. Este conjunto de elementos, llegan a conformar la característica etnocida de la cultura dominante argentina.

El etnocidio es la destrucción de la cultura de una amplia población. La opresión cultural difiere largo tiempo sus efectos según la capacidad de resistencia de la minoría oprimida. Ve al otro como la diferencia perniciosa, pero puede mejorárselos obligándolos a transformarse hasta que sean idénticos al modelo que se les propone, "mejorarlos". Y el Estado es la herramienta propicia para aquella tarea homogeneizadora. Por lo tanto, si las personas que van a penetrar sus fronteras no coinciden con los rasgos buscados, o se le regula su entrada permitiéndosela a "los más aptos", o se les prohibe su ingreso. En ambas opciones el Aparato estatal funciona prohibiendo o bien aplicando las instituciones como la escuela, , cuando presta el servicio, o la iglesia para unificar.

Se admite que el etnocidio es la supresión de las diferencias culturales juzgadas inferiores y perniciosas, la puesta en marcha de un proceso de identificación, un proyecto de reducción del otro a lo mismo. En otras palabras, el etnocidio pretende la disolución de lo múltiple en lo uno. En el Estado, parte fundamental de la cultura occidental, se encuentra la vocación de negación de lo múltiple, de reducción de la alteridad. El Estado argentino y su sociedad civil reproducen aquella acción, y apuntan sus miradas, sus representaciones negativas a aquellas culturas que no son las europeas, y que son "las de los mestizos".

103 En "Los laberintos de la exclusión. Relatos de inmigrantes ilegales en Argentina", Diego Casaravilla estudia la situación de los indocumentados a partir de dos tipologías: el inmigrante "inocente" y el "experimentado". En ambos se manifiesta la política fuertemente restrictiva para los migrantes de países limítrofes y peruanos.

104 Margulis, M.: Racialización de las relaciones de clase, página 16, 1997.

Así lo diverso aparece con ropajes de niño, folcklorizado, reducido.

Si la violencia etnocida pertenece a la esencia del Estado, si es el modo normal de existencia de la cultura occidental y si esa propiedad se la da justamente el régimen de producción económico, en cuanto espacio de lo ilimitado, la limitación de aquel espacio, la creciente desocupación, un espacio social que rápidamente se cierra, tiende a vigorizar las murallas, produce un doble cierre: el económico y el étnico. Los inmigrantes bolivianos y peruanos, fundamentalmente los "ilegales", por lo tanto sufren este doble proceso discriminatorio exaltado por la cultura neoliberal y mediática del "sálvese quién pueda".

El desplazado nativo no comparte valores, prácticas o hábitos comunes con ellos. A la par esas diferencias se viven desvalorizadas en el otro, teñido por la hegemonía del modelo cultural modernizador, consumidor, emergente de los países líderes en términos políticos, económicos y militares.

La ideología globalizadora de la utopía tecnológica rechaza la multiculturalidad, pretende la universalidad de un estilo cultural determinado. Lo lejano se integra y a lo cercano se lo separa, se lo aleja. Pero surge, con medios de comunicación alternativos y con las festividades en las puertas de la sociedad aplanadora.

La religión se convierte a la par de unificadora, en proclama de diferencias culturales. Las particularidades étnicas se insertan en ese primer intento transformador del origen, que proviene desde la conquista de América y se instala en el actual Perú, en la actual Bolivia, y por ende en la actual Argentina. Lo que unificó, homogeneizó fue superado y evidencia lo diverso.

La Fiesta y Procesión del Señor de los Milagros, reproduce en Buenos Aires, obviamente a menor escala, la festividad con sede en Lima.

En el Barrio Charrúa, frente a la plaza, se levanta la Capilla de Nuestra Señora de Copacabana (Patrona de Bolivia). Las fiestas patronales definen y redefinen el culto a la Virgen con una gran celebración popular identificada con la Nación. Ahora su territorialidad la demarca el Barrio.

Es necesario aclarar que cuando se habla de Nación, no se quiere reducir las diferencias y distinciones reproducidas en el interior de la colectividad peruana y boliviana en la Argentina.

Los inmigrantes de distintas regiones de origen de cada comunidad, se distinguen y se manifiestan sus particularidades. Sin embargo, la cohesión se logra en la reactualización de una nacionalidad de origen, que familiariza frente a la impersonalidad del medio social que amedrenta.

6. Exclusión e Inmigrantes indocumentados

Las representaciones son sistemas de esquemas de percepción, y de estructuras cognitivas que se adquieren a través de la experiencia duradera en una posición del mundo social. El hábitus articula el esquema de producción y de percepción y apreciación de las prácticas, es decir constituye una noción que permite un nexo con posibilidades interpretativas entre lo social estructurado y producto de prácticas en gran parte dominantes, y lo individual, el manejo estratégico dentro de aquellos límites.

El mundo social es una yuxtaposición de divisiones económicas, culturales, étnicas, entre otros factores, que se sustentan y se regeneran mediante el mecanismo del prestigio social. Aquellos factores tienen el poder de diferenciación más grande. El mundo social organizado según la lógica de la diferencia, de la distancia diferencial se presenta como un sistema simbólico, tiende a funcionar como un espacio de estilos de vida que caracterizan a diversos grupos de status.

Hoy, el prestigio y el privilegio están en lo moderno, en lo global, en lo distinto pero igual, en aquello que no provoque vacíos. La verdadera diversidad, se oculta. Se esquiva el agujero que pueda crear en el discurso cimentado de nuestros sentidos dudas e interrogantes, "retrocesos". Las identidades alternativas molestan, pues interrogan y manifiestan el etnocidio en "una sociedad global".

El "indocumentado" como construcción abstracta es constituido en identidad alternativa y recibe variadas etiquetas y reacciones. Sus cristalizaciones se encuentran en las violencias físicas de la superexplotación laboral de los migrantes indocumentados, la extorsión y el abuso burocrático y policial. En todos sus efectos y en la violencia simbólica permanente que surge desde distintos sectores.

En la trayectoria del migrante boliviano y peruano la indocumentación resulta, en un sector de la población, en una primer etapa, de la desorientación en la nueva cultura, frente al lenguaje remoto del Estado argentino y a una explotación que no puede ser denunciada. El tiempo transcurre y se pasa de aquella etapa "inocente" a una "experimentada". El migrante se va familiarizando con los elementos de la nueva vida. Descubre la conveniencia práctica de la documentación, sin embargo ésto no posibilita el efectivo fin de la condición de "ilegal", que se reproduce desde trabas jurídicas, legales, administrativas y sociales más amplias. (Casaravilla; 1999)

Si tomamos al indocumentado como otra forma de exclusión social es necesario remitirnos a los cruzamientos que la inscriben. Aquella noción combina tres líneas: la marcada por la pobreza, la segregación política y la referida al estigma como otra manera de segregación socio-cultural.

Los "ilegales" son una de aquellas manifestaciones de esas formas entrecruzadas de exclusión. La miseria, el analfabetismo, la desproteccción legal, la explotación económica, la violencia policial, la escasa integración cultural, la discriminación racial, estigmatización, segregación política y desplazamiento de los servicios que proveía el crítico Estado de Bienestar Argentino.

La descalificación que sufren tiende a potenciarse a partir de desplazamientos de base racial, economica y burocrática, se produce así un grupo escindido dentro de la colectividad y dentro de la sociedad más amplia que la abarca.

Esta segregación distintiva y particular, siguiendo la línea interpretativa de Diego Casaravilla (1999), es un proceso que mezcla dos tipos de exclusión a grandes rasgos: la exclusión sistémica y la simbólica. La primera está definida por el funcionamiento desarticulador del mercado y del poder burocrático del Estado Argentino. La segunda se configura a partir de ideologías e imaginarios. Si bien está estructurada en torno a los mecanismos sistémicos, su naturaleza es diferente. La subordinación política y la miseria económica resultan de la exclusión sistémica, mientras la discriminación y el estigma evidencian crisis en los mecanismos de reconocimiento mutuo.

Ambas actúan juntas, articuladas, pero también separadas.

Hay una voluntad de excluir desde sujetos visibles y concretos, inscripta en la perspectiva de sentido en las relaciones sociales cotidianas desde el choque con la policía, con los funcionarios, con los cantos despectivos de las hinchadas de fútbol, etcétera. Articulado, una forma de segregación desde mecanismos institucionalizados, que convalidan las prácticas antes mencionadas, como aparatos legales, económicos y burocráticos, que progresivamente se separan y tienden a actuar por sí mismos, reproduciendo los caracteres discriminatorios.

No sólo los inmigrantes bolivianos y peruanos "indocumentados" sufren este tipo de discriminación y etnofobia, si bien tiene características distintivas. Los "documentados" cargan el peso de una política estatal restrictiva y se enfrentan a un proceso global cultural homogeneizador. Chocan ante un imaginario inscripto en muchos miembros de la sociedad receptora, que desde el siglo pasado tendió a pegar en el otro diverso, lo peyorativo, aquellas "negatividades" que estigmatizarían al sujeto colectivo "bolitas", "paraguas", "ilegal".[105]

Conocer realmente al otro, aceptar las diferencias sin cargas peyorativas y contrucciones negadoras de identidad es reconocerlo y reconocerse como igual por ser diferentes. Ese es el objetivo de una sociedad realmente democrática, plural y multicultural. Hay que luchar por la protección de sus derechos, de nuestros derechos, pues son los mismos.

7. Bibliografía utilizada

Baczko, Bronislaw: Los imaginarios sociales, ed. Nueva Visión, Buenos Aires, 1984, Prefacio y cap. " Imaginación social, Imaginarios sociales".

Barbero, J.M.: "Prácticas de comunicación en la cultura popular", en Simpson Grimberg, Máximo: Comunicación, alternativa y cambio social, UNAM, México, 1981.

Barthes, Roland: "La cocina del sentido", en la aventura semiológica, ed. Paidos Comunicación, Barcelona, 1990, páginas 223 a 225.

105 Para el caso del "peruano" es pronto sacar conclusiones sobre los imaginarios que se construyen alrededor de su residencia en la Argentina, debido a su reciente (en cuanto mayor inferencia) participación en la sociedad argentina. Sin embargo, la estigmatización del "indocumentado" como "ilegal" es identificado con el inmigrante peruano, boliviano, paraguayo y chileno. Los medios de comunicación, no solo determinadas autoridades públicas, fomentan ese proceso discriminatorio en la forma explícita e implícita de tratar las noticias, que a veces los tienen como protagonistas.

Benencia, Roberto y Karasik, Gabriela: Inmigración limítrofe: Los bolivianos en Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1995.

Borja, Jordi y Castells, Manuel: Local y global. La gestión de las ciudades en el era de la información, ed. Taurus, 2º edición, Junio de 1998.

Bourdieu, Pierre.: Cosas Dichas, ed. gedisa, Buenos Aires, 1988, Cap. "Espacio social y poder simbólico", páginas 127 a 143.

Bourdieu, Pierre: Sociología y Cultura, ed. Grijalbo, México D.F., 1990.

Bourdieu, Pierre: Contrafuegos. Reflexiones para servir a la resistencia contra la invasión neoliberal, editorial Anagrama, Barcelona, 1999.

Casaravilla, Diego: Los laberintos de la exclusión. Relatos de inmigrantes ilegales en la Argentina, ed. Lumen – Humanitas, Buenos Aires, 1999.

Clastres, Pierre: "Sobre el etnocidio", en Investigaciones en Antropología política, Gedisa, México, 1987, Capítulo 4.

Denis, Marcela: Multuculturalismo urbano: el caso peruano, Buenos Aires, 1999 (inédito).

García Canclini, Néstor: Consumidores y ciudadanos. Conflictos multiculturales de la globalización, ed. Grijalbo, México, 1995.

Gellner, Ernest: Naciones y nacionalismo, editorial Alianza, México D.F., 1991.

Goffman, Ervin: Estigma. La identidad deteriorada, ed. Amorrortu, Buenos Aires, 1994.

Grimson, Alejandro: Relatos de la diferencia y la igualdad. Identidades, migraciones y medios: los bolivianos en Buenos Aires., Tesina de Licenciatura en Ciencias de la Comunicación, Dirigida por Aníbal Ford, Facultad de Ciencias sociales, Universidad de Buenos Aires, Febrero de 1996. (Ver publicación del libro en editorial EUDEBA, 1999)

Margulis, Mario: La racialización de las relaciones de clase, como uno de los trabajos resultantes del Proyecto Nº CS022 titulado "Cultura y discriminación social en la ciudad de Buenos Aires", Programa UBACyT, Universidad de Buenos Aires, 1997 (inédito).

Margulis y Belvedere: La racialización de las relaciones de clase en Buenos Aires: genealogía de la discriminación, 1998 (en prensa).

Margulis, Mario: Los contenidos discriminatorios presentes en la discursividad social, 1998 (en prensa).

Margulis, Mario: Cultura y reproducción de las unidades domésticas, INAH, México, 1988.

Mármora, Lelio: Las políticas de migraciones internacionales, ed. OIM/ Alianza, Buenos Aires, 1997.

O´Donnel, Guillermo: Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización, ed. Paidós, Capítulo 1. Estado y alianzas en la Argentina, 1956 – 1976. (Presentado en universidad de Cambridge, Diciembre de 1976)

Oteiza, Novick y Aruj: Inmigración y discriminación. Políticas y discriminación, Grupo Editor Universitario, Buenos Aires, 1997.

Torres, Horacio A.: El mapa social de Buenos Aires (1940 – 1990), Dirección de Investigaciones y Posgrado, Facultad de Arquitectura, Diseño y urbanismo, Universidad de Buenos Aires, 1993.

Waldmann, Peter: El peronismo. 1943–1955, Sudamericana, Buenos Aires, 1981.

IV. Propuestas de iniciativas políticas, legislativas, administrativas a nivel de estado y sociedad civil para la defensa de los derechos humanos de los inmigrantes peruanos y bolivianos en la Argentina

1. Introducción

El objetivo de este capítulo es enunciar una serie de acciones que podrían coordinarse entre los distintos organismos de derechos humanos que integran la red en la defensa de los derechos de los inmigrantes peruanos y bolivianos en la Argentina. El plan de acción

comprende tanto actividades de cabildeo sobre órganos del Estado argentino a nivel legislativo y ejecutivo, como acciones judiciales tendientes a impugnar la constitucionalidad de la Ley de Migraciones. También se prevé la participación de los organismos de la red en acciones en curso ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA. Consideramos además acciones que deberían desplegarse en los respectivos países, tanto para presionar a los Gobiernos en cuestiones de Política Exterior vinculadas a la problemática de los inmigrantes, como para controlar la actividad de los órganos consulares de Perú y Bolivia en la Argentina.

El plan de acción parte de nuestro diagnóstico acerca de los problemas centrales y las áreas de trabajo que estimamos prioritarias. En tal sentido hemos identificado determinados problemas que resultan, a nuestro entender, los que afectan en forma directa a las comunidades, y aparecen como sus más claras preocupaciones.

2. El costo y las trabas burocráticas en los trámites migratorios

Como surge del Informe el costo de los trámites es uno de los obstáculos más importantes para la regularización de la situación legal de los inmigrantes. La falta de documento determina la imposibilidad de ejercer sus derechos. La población sin documento (*sin papeles*) como es sabido sufre un alto grado de vulnerabilidad aún en el caso de los nacionales. La doble condición de extranjero y de "ilegal o indocumentado" expone a los inmigrantes a la virtual negación de sus ya precarios derechos. En tal sentido cabe mencionar que la población migrante proveniente de países limítrofes, se ve obligada a emigrar en busca de mejores situaciones socio económicas. De esta forma, paradójicamente, el alto costo de los trámites al impedir la regularización, reduce la posibilidad de acceso al mercado laboral y por lo tanto torna ilusorio cualquier mejora de la condición socio económica del migrante y su familia.

Como fuera sintetizado en el capítulo I, la autoridad migratoria argentina, ha utilizado deliberadamente el alto costo de los trámites migratorios como una forma de control de permanencia.

Los procedimientos previstos para la obtención de la residencia en la Argentina, también son una fuente de abusos en perjuicio de los inmigrantes, y se convierten muchas veces en serios obstáculos para la regularización.

2.1 Costos de los trámites

La situación referida con relación al costo de los trámites no varió significativamente luego de la firma de los Convenios bilaterales ratificados este año. El componente más importante del costo del trámite en el marco de los Convenios, lo constituye: la obtención y legalización de las partidas y de los certificados de antecedentes; la tasa migratoria y los aportes de autónomos (para aquellos inmigrantes que se regularizan sin contrato de trabajo).

En cuanto al costo de las legalizaciones una de las posibles soluciones es el reemplazo del actual sistema por un convenio de apostillas, similar al que rige entre la Argentina y algunos países europeos, como Italia y España u otro sistema más simple y menos oneroso. Un convenio de apostillas es una concesión recíproca que puede agilizar los trámites y facilitar la regularización de la situación migratoria de numerosas personas.

A tal fin se podría elaborar una acción coordinada entre los organismos para presionar en los respectivos gobiernos y órganos legislativos.

En cuanto al costo de expedición de partidas y certificados de antecedentes, Perú y Bolivia en tanto países de origen de los migrantes, deberían asumir el compromiso de rebajar o eliminar esos costos.

Por otra parte sería recomendable que se ejerza algún tipo de control sobre el cumplimiento de los Consulados de las obligaciones a ellos encomendadas por el derecho internacional. En tal sentido es necesario verificar si actualmente están gestionando o facilitando los trámites de obtención de las partidas y certificados.

2.2 Trabas burocráticas

Con relación a las trabas de orden burocrático reseñadas en el Informe, consideramos posible implementar mecanismos de agilización de trámites ante la Dirección Nacional de Migraciones y formas de participación de la sociedad civil en el contralor de éstos a fin de minimizar la posibilidad de mal trato, arbitrariedad, y corrupción.

Si bien la Dirección Nacional de Migraciones ha implementado nuevas oficinas y procedimientos para los inmigrantes que se presentan a pedir la regularización en el marco de los Convenios, aún existen numerosos problemas en los trámites.

Las denuncias son variadas pero los problemas pueden sintetizarse en los siguientes:

1. Falta de información adecuada;
2. Complejidad del procedimiento;
3. Mal trato de algunos empleados y funcionarios;
4. Intermediación de gestores.

En la Dirección Nacional de Migraciones (DNM) existen oficinas de informes pero es necesario mejorar su funcionamiento. Por otra parte, si bien existen oficinas en los Consulados, el asesoramiento que prestan es deficiente y no funcionan de manera adecuada para satisfacer el requerimiento cotidiano de las comunidades.

En cuanto a los malos tratos y demoras en los trámites tampoco existe un sistema adecuado de reclamos ante autoridades externas a la DNM. También aquí existe una deficiencia en la actuación de los consulados.

La demora, el costo, y la complejidad de los trámites facilita la actuación de gestores. Muchos de esos gestores simplemente estafan a los migrantes, cobrándoles por trámites que nunca realizan o entregando a cambio documentos falsos. En muchos casos los migrantes no sólo son víctimas de la estafa sino que acaban procesados, y algunos presos, al ser acusados de complicidad en la falsificación de documentos públicos.

En las últimas amnistías el daño causado por los gestores falsos fue importante y se probó connivencia con funcionarios de la DNM, lo que motivó cesantías y una causa penal en trámite.

Es claro que los consulados pueden tener injerencia en los trámites migratorios suministrando información, asesoramiento y recibiendo reclamos de los migrantes. De tal modo es posible pedir rendición de cuentas y presionar por este servicio a los respectivos Gobiernos de los cuales dependen las autoridades consulares. Se trata de controlar lo que cada Gobierno está haciendo en el exterior en defensa de sus propios ciudadanos y cómo está utilizando los recursos de que dispone para esa tarea.

La solución buscada a nivel de acuerdo entre los Gobiernos podría contemplar además la participación de la sociedad civil o de otras entidades públicas ,como la Defensoría del Pueblo de la Nación o la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires y la Iglesia Católica entre otras, en las tarea de asesoramiento y recepción de reclamos en lo posible en el espacio físico de la DNM.

3. Irregularidad

Partiendo del reconocimiento de que los Convenios suscriptos con Perú y Bolivia no han sido efectivos para regularizar la situación con el obstáculo que implica el costo de los trámites, la actividad de los organismos que integran la red podría encaminarse en la realización de las siguientes actividades:

a) Proponer una amnistía a corto plazo. En este punto es fundamental considerar la actuación coordinada con la Iglesia Católica.
b) A largo plazo propiciar la flexibilización de los requisitos de ingreso y residencia en la nueva legislación para evitar la utilización recurrente a las amnistías, procurando transformar las reglas de la amnistía en reglas de residencia legal. Asimismo debe realizarse un minucioso seguimiento del tema en los proyectos de reforma de la ley de migraciones que se encuentran en tratamiento y que fueran descriptos en el capítulo I.
c) En relación a la aplicación de los Convenios vigentes, y hasta el momento de obtener una amnistía o una reforma integral de la Ley de Migraciones, se podría proponer una cuota diferenciada del aporte previsional de trabajador autónomo para los migrantes, al menos mientras dure el trámite de radicación.
d) Para que los Gobiernos y la sociedad civil en Perú y Bolivia tomen conciencia de que el problema no ha finalizado con la firma de los Convenios es necesario proponer debates sobre la efectiva aplicación de los Convenios en los respectivos países. Talleres y debates con presencia en los medios de comunicación permitiría esclarecer a la

opinión pública acerca de la verdadera situación de los peruanos y bolivianos en la Argentina, desalentar las expectativas de las comunidades acerca de la nueva normativa, y alentar acciones de presión sobre los Gobiernos y Parlamentos en pos de la reforma de las reglamentaciones o incluso de los propios Convenios.

4. Ley de Migraciones

A partir de lo que fuera expuesto en el capítulo I del presente Informe sobre la actual Ley de Migraciones, resulta indispensable que los organismos de la red intervengan en las acciones que actualmente se están desarrollando en el país para derogar dicha ley.

En tal sentido, partimos del reconocimiento de que la ley de Migraciones es una ley inspirada en una concepción autoritaria que ve al inmigrante como un peligro para la sociedad y no como un sujeto de derechos. La norma vulnera derechos humanos con jerarquía constitucional y delega facultades exorbitantes en órganos de la administración (ej. DNM) sin debido control judicial.[106]

Existe consenso en los organismos de derechos humanos argentinos, los organismos de asistencia a los inmigrantes y en los principales representantes de la Iglesia Católica, y de otros cultos, acerca de que la ley debe ser inmediatamente derogada.

A tal fin, se enumeran a continuación algunas de las acciones coordinadas que podrían emprenderse:

4.1 Estrategias Legales

a) Amparo colectivo por falta de recursos judiciales. La Constitución Nacional Argentina admite la posibilidad de un amparo colectivo, esto es: un proceso judicial tendiente a proteger los derechos de un grupo o comunidad de personas. En el marco de ese amparo colectivo es posible plantear acciones declarativas de inconstitucionalidad. Reiteramos, que la actual Ley de Migraciones existen algunas normas cuya inconstitucionalidad resulta bastante clara.[107]

En particular, el CELS se encuentra preparando un amparo colectivo por la falta de recurso judicial efectivo frente a la orden de expulsión cursada por la Dirección Nacional de Migraciones. El fundamento de la acción es sintéticamente el siguiente: si bien la Ley contempla un recurso administrativo que incluye el recurso de revocatoria o reconsideración ante la Dirección Nacional de Migraciones o de apelación ante el Ministerio de Interior, los inmigrantes no tienen conocimiento de estas posibilidades. Algunos son informados tarde o si bien están informados, carecen de los recursos para contratar a un abogado.

Así, el inmigrante expulsado del país no puede en la mayoría de los casos continuar el trámite del recurso, ni cuenta con razonables posibilidades de ejercer su defensa.

Si bien existe una posibilidad de impugnar el acto administrativo en sede judicial, esta opción no está prevista más que en el Reglamento de la Ley de Migraciones.

No se trata específicamente de un recurso judicial. El art. 135 del citado reglamento de la Ley General de Migraciones dispone: «..el cuestionamiento ante la autoridad judicial de la medida de expulsión, suspenderá la ejecución del acto hasta tanto quede firme, exceptuándose la detención precautoria que se mantendrá en vigencia salvo el caso de concesión de libertad provisional».

De esta forma, y sin mayores aclaraciones, se supone que la autoridad judicial está habilitada para accionar. No se especifica ni cual es la vía apta para el «cuestionamiento», ni el plazo en que debe solicitarse.

En la práctica, tanto el desconocimiento por parte de la población migrante de esta norma reglamentaria, como la falta de recursos para contar con un abogado, y la falta de asesoramiento gratuito, hacen que esta alternativa sea ignorada, provocando la falta de un recurso judicial efectivo en los términos previstos por los tratados internacionales de derechos humanos.

106 Ver ANEXO I del capítulo I
107 Idem nota 17

Por lo demás, en tanto el reglamento no indica cuál es el recurso judicial idóneo para atacar la decisión de expulsión, la autoridad migratoria no sabe cuándo el acto administrativo ha quedado firme, o dicho de otro modo, hasta cuándo debe retener la ejecución de la orden de expulsión a la espera de eventuales planteos judiciales.

Si la acción idónea fuera la acción de amparo, el plazo para interponerla es de 15 días luego de notificado el acto. Si fuera el *habeas corpus* se puede interponer mientras dure la detención del inmigrante que se ha decidido expulsar. Si fuera la acción ordinaria contencioso administrativa el plazo para interponerla es de 90 días.

De tal modo, la falta de indicación del recurso determina que la obligación de la autoridad migratoria de suspender la expulsión a resultas de las potenciales acciones judiciales sea de difícil cumplimiento. Lo que hace la Dirección Nacional de Migraciones generalmente, es expulsar aún sin esperar el plazo más largo que sería el de 90 días. Por eso muchas veces cuando se interponen las acciones judiciales de impugnación, o tramitan los procesos de habeas corpus o amparo, se hace efectiva la expulsión sin aguardar una decisión en los respectivos procesos judiciales. Esta situación ocurrió en el caso De La Torre que fue denunciado ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y que se adjunta como ANEXO II del presente capítulo.

La situación originada por la falta de precisión acerca de la vía impugnatoria en sede judicial se agrava por la reciente jurisprudencia de la Corte, en el mismo caso De La Torre, que consideró abstracta la impugnación de la orden de expulsión en el proceso de habeas corpus, cuando esta orden ya se había hecho efectiva con anterioridad a la sentencia.

De tal modo, si la autoridad migratoria se apresura a expulsar al inmigrante luego de agotados los recursos administrativos, se corre el riesgo de que la legalidad de ese acto no pueda ser luego analizada por la Justicia, al menos en el proceso de habeas corpus. De tal modo la falta de precisión sobre el recurso judicial que debe interponerse para atacar la orden de expulsión determina la ineficacia de los recursos de que se dispone a tal efecto[108].

Las organizaciones que integran la Red podrían presentarse como copeticionantes en el amparo, o presentar un memorial *amicus curiae* apoyando la posición de nuestra parte y demostrando el interés de las organizaciones de derechos humanos peruanas y bolivianas en que este tema se resuelva.

b) Apoyo y adhesión a la denuncia en De La Torre ante la CIDH (anexo II del presente capítulo). Consideramos que los organismos de la red podrían actuar como copeticionarios ante la Comisión.

c) Modelos de *Habeas Corpus*. Dentro de las actividades realizadas por el CELS, se ha ideado un modelo de habeas corpus que sea de fácil acceso para las organizaciones de las comunidades y para otros organismos que trabajan con inmigrantes pero que no cuentan con un cuerpo de abogados.[109] Consideramos, que dentro de las acciones coordinadas, los organismos de la Red podrían distribuir los modelos de *habeas corpus* en Perú y Bolivia para facilitar su difusión y conocimiento.

d) Denuncia de la situación de los derechos humanos de los inmigrantes Peruanos y Bolivianos ante la CIDH como situación general. Este mismo informe, como asimismo los otros que integran la presente investigación, pueden servir como base para la confección de un proyecto sobre violación de las normas de la Convención Americana para denunciar la situación general que se manifiesta en la región

108 Lo señalado resulta violatorio del derecho al debido proceso previsto en la Constitución y en los tratados que comprende como elemento básico el «derecho a ser oído por un juez o tribunal independiente e imparcial». En este sentido la Corte Interamericana de Derechos Humanos sostuvo que «el artículo 8 de la Convención que se refiere a las garantías judiciales consagra los lineamientos del llamado 'debido proceso legal' o 'derecho de defensa procesal', que consisten en el derecho de toda persona a ser oída con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada en su contra o para la determinación de sus derechos de carácter civil, laboral, fiscal u otro cualquiera»
También vulnera el derecho a un recurso judicial efectivo (art.25 CA). La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que esta disposición constituye uno de los pilares básicos, no sólo de la Convención Americana, sino del propio Estado de Derecho en una sociedad democrática en el sentido de la Convención.
Si bien la jurisprudencia de la Corte Suprema ha admitido en numerosos casos que la vía del habeas corpus es el remedio procesal idóneo para garantizar el control judicial de una expulsión, en un reciente precedente la mayoría del Tribunal entendió que si había mediado ya la expulsión al momento de resolverse el recurso, la cuestión era abstracta y no correspondía emitir decisión. De tal modo, el recurso judicial de habeas corpus en estos casos carece de eficacia y no subsana la omisión de recurso judicial efectivo.
109 Se adjunta como ANEXO I del presente capítulo, el modelo de habeas corpus elaborado y las instrucciones básicas para su presentación en sede judicial.

y pedir una audiencia como "*asunto de interés general*" ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

De esta forma se podría intentar en el ámbito internacional, tratar la situación con representantes del Estado argentino en los términos del artículo 68 del Reglamento de la CIDH, o presentar algún informante ante la CIDH en los términos del artículo 64 del Reglamento mencionado.

e) Denuncia ante el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de la ONU Varios puntos del informe vinculados a la violación de los DESC de los inmigrantes en la Argentina, junto los demás informes elaborados por organismos peruanos, y bolivianos, podrían incorporarse como un capítulo al contrainforme que se presentará en Ginebra en octubre y aprovechar la audiencia fijada por el Comité para las ONG´S en el mes de noviembre para plantear la cuestión .

f) Otras Instancias Internacionales. Es necesario verificar ámbitos diplomáticos de orden diverso en que la Argentina sea parte junto a Bolivia y Perú y ver que mecanismos de reclamo existen. Por ejemplo, se podría evaluar que posibilidades de reclamo tienen los particulares contra Argentina a partir de que Bolivia tiene calidad de Estado asociado al Mercosur.

4.2 Estrategias de Lobby

El material recopilado en el informe puede servir para difundir la situación y hacer mayor presión por la aprobación de la reforma de la ley argentina en medios peruanos y bolivianos. Sería indispensable a tal fin, programar acciones de lobby en conjunto ante funcionarios, políticos y otros actores en nuestros países.

En todos los casos de lobby, en particular sobre sindicatos y políticos argentinos y de los países de origen de la inmigración, hay que partir de la base de que los discursos xenófobos son populares en la Argentina.[110]

Las posiciones deben ser fijadas adecuadamente para que no resulten antipáticas para la sociedad del principal país receptor. En tal sentido es necesario desarticular la relación de inmigración con delito y con desempleo. Refutar esta idea, entendemos que debería ser el eje central de cualquier construcción. También debe estar presente la *idea de reciprocidad de trato*, esto es particularmente importante para las poblaciones de la frontera argentina con Bolivia por ejemplo.

Es necesario consultar con especialistas sobre la forma de «armar» un discurso y cuáles deben ser las ideas centrales de ese discurso para que sea permeable a la clase política de nuestros países, y en particular a la opinión pública argentina. Por ejemplo, se plantearía como duda si es conveniente hablar de derechos humanos o es mejor enfocar el tema como parte de los procesos de integración económica regional o como una cuestión de tránsito de fuerza de trabajo.

Pensamos que toda la estrategia de *lobby* debe pasar por fijar áreas prioritarias y una serie de ideas centrales y propuestas de acción que partan de tener en cuenta las posibles resistencias en la opinión pública Argentina.

Es fundamental la comunicación y reorganización de las asociaciones de inmigrantes en la Argentina. Para ello es posible organizar algún taller u otro tipo de evento con la presencia de la Iglesia Católica, Parlamentarios, los organismos, y las comunidades.

En Perú y Bolivia podría ser conveniente presionar por visitas de interés de políticos de peso a la Argentina y coordinar con la prensa para dar repercusión, como la visita de los parlamentarios peruanos luego del negociado de la venta de armas. Es posible realizar actividades coordinadas para incorporar el tema en la agenda de reuniones de los principales políticos de nuestros países.

5. Convención de DDHH de los trabajadores migrantes y sus familias

La tarea conjunta de *lobby* debe abarcar la ratificación de esta Convención. Su vigencia constituiría un piso de derechos para la posterior legislación migratoria. En virtud de una norma constitucional en la Argentina los

110 Remitimos a la información periodística recopilada como APENDICE A

tratados tienen jerarquía superior a las leyes, con lo cual la ratificación de esta Convención significaría una virtual derogación de la actual Ley de Migraciones. Esta actividad podría coordinarse con las tareas previstas para los organismos en la reunión de Quito.

6. Discriminación

La actuación de las defensorías puede también dirigirse a los Gobiernos para que difundan adecuadamente en el extranjero la imagen de sus comunidades.

Exigir actividades concretas de las embajadas y consulados en el tema de imagen de las comunidades peruanas y bolivianas en la Argentina es una tarea sumamente útil. Es necesario verificar y controlar que se estuvo haciendo al respecto en los últimos años. Es otra cuestión para pedir rendición de cuentas a las autoridades consulares y diplomáticas.

7. Detenciones y Acceso a la Justicia

Los organismos de la Red deberían hacer un seguimiento de la actividad de los consulados en los procesos judiciales. Si toman intervención, si tienen el deber de proveer asistencia legal a sus nacionales, quiénes son los cónsules y que hicieron durante este tiempo en estos temas, qué conocimiento tienen las comunidades de la actividad de los consulados, etc...

8 . Acceso a la Información

En función de la disponibilidad presupuestaria es posible encarar una Encuesta en las comunidades para identificar sus principales preocupaciones y problemas, el grado de información sobre la actividad de sus Gobiernos (consulados) en la Argentina, y verificar empíricamente la magnitud de aquellas situaciones que reflejan algunas investigaciones a partir de casos o denuncias individuales: explotación laboral, brutalidad policial, discriminación, problemas u obstáculos en el acceso a la salud, a la educación y a la Justicia.

Asimismo, los organismos podrían tratar de introducir la variable migratoria en los censos nacionales y locales en los respectivos países.

También es necesario acceder a la información estadística de la Dirección Nacional de Migraciones cuyo acceso acarrea numerosos problemas en particular cuando de información sobre detenciones y allanamientos se trata.

9. ANEXO I: «Modelos de Habeas Corpus»

Recomendaciones:

El recurso de "Habeas Corpus" trata de poner fin a la detención ordenada y ejecutada por la Dirección Nacional de Migraciones. Resulta muy importante destacar que previamente a interponer el recurso de habeas corpus es necesario impugnar (apelar / rechazar) la orden de expulsión. La orden de expulsión configura un acto distinto a la orden de detención, y en consecuencia deben ser impugnados por vías diferentes.

Para atacar la orden de expulsión debe interponerse un recurso de apelación explicando por qué en cada caso concreto esa persona tiene derecho a seguir en el país.

Esta apelación debe presentarse ante la Dirección nacional de Migraciones y será resuelto por el Ministro del Interior.

Si su resolución confirma la expulsión entonces es el momento oportuno de recurrir a la Justicia Ordinaria (entablar una demanda ante los Tribunales).

Es muy importante destacar también que esta medida paraliza la expulsión, por eso resulta fundamental que el inmigrante apele de inmediato la decisión sobre su expulsión.

Inmediatamente después debe presentar el Habeas Corpus, para que mientras durante el trámite, el inmigrante pueda mantener su libertad.

El Habeas Corpus debe ser presentado ante el juez de instrucción de turno (se puede dejar a toda hora en la Cámara Nacional en lo Criminal y Correccional, que queda en Viamonte 1147/51 de Capital Federal). Y en él debe explicarse que ya se apeló la orden de expulsión explicando dónde y cómo.

Modelo

INTERPONE ACCION DE HABEAS CORPUS.- (para detenido)[111].

Sr. Juez:

_____ *(escriba su nombre, lugar donde vive y donde pueda encontrárselo para notificarle las decisiones del tribunal)* ,_____, a V.S. se presenta y dice:

I. OBJETO.

Que vengo por la presente a interponer acción de Habeas Corpus, conforme lo establecido en el art. 43 de la C.N. y el régimen prescripto en el art. 3 inc. 1º, art. 6 y concordantes de la ley 23.098, en favor de _____(*escriba su nombre y el de sus padres, lugar donde vive, nacionalidad, número de documento -el que posea- y cualquier otro dato que considere útil para ser identificado*) _____, a fin de hacer cesar la detención decretada con motivo de la expulsión del beneficiario, la cual se encuentra en suspenso, hasta tanto se resuelva la acción ante la justicia ordinaria, de conformidad con el artículo 135 Dec. 1023/94, reglamentario de la ley 22.439. Asimismo se solicita la declaración de inconstitucionalidad de esta última y de su decreto reglamentario, en cuanto permiten la violación de garantías constitucionales cuya exposición se efectuará en los siguientes acápites.-

II. ANTECEDENTES DE HECHO.

_____ (*señale el o los lugares en donde está o estuvo detenido y qué hacía al momento de su detención; en qué fecha se lo detiene y otros datos que considere de interés -por ejemplo: si sufrió algún tipo de maltrato físico o psicológico, si en el lugar de detención había otros detenidos y, si fue así, por qué motivos estaban allí-*) _____. Se articula el presente Habeas Corpus en relación a la medida que a continuación se pasa a detallar.-

III. MEDIDA QUE MOTIVA LA PRESENTACION.

_____ (*señale qué autoridad da la orden para su detención, en qué fecha lo hace, el motivo que da para detenerlo y en qué consiste su detención*) _____.-

IV. PROCEDENCIA DE LA VIA INTENTADA.

Conforme el art. 3° de la ley 23.098: «Corresponderá el procedimiento de habeas corpus cuando se denuncie un acto u omisión de autoridad pública que implique: 1) Limitación o amenaza actual de la libertad ambulatoria, sin orden escrita de autoridad competente (...)».

111 No necesita ser presentado por un abogado.

Claramente en el caso se vislumbra el cumplimiento del requisito que postula la necesidad de la existencia de un acto de autoridad pública. En efecto, y tal como se consignara en el punto III la medida por este medio atacada fue dictada por la Dirección Nacional de Migraciones, dependiente del Ministerio del Interior.

Dicha medida limita de forma efectiva la libertad ambulatoria del beneficiario, tal como quedara expuesto en el punto II de la presente acción.

El órgano administrativo señalado no es «autoridad competente» en los términos del citado art. 3 inc. 1 de la ley 23.098 conforme surge de la más autorizada doctrina y jurisprudencia (citada en el apartado V.1) y del art. 18 de la Constitución Nacional y concordantes de los Tratados Internacionales a ella incorporados por la reforma de 1994, (art. 75 inc. 22 del mismo cuerpo normativo).

No existiendo en la legislación vigente otra vía idónea para atacar la detención decretada a los fines de cumplimentar la decisión administrativa de expulsión (ahora en suspenso) que afecta al beneficiario del presente habeas corpus, es esta presentación la vía correcta para la revisión de la misma. En este sentido se ha expedido en diversas oportunidades la Corte Suprema de Justicia de la Nación (ver fallos 199:177; 246:179; 251:469; 252:148; 300:1148; 310:819).-

V. AFECTACION DE GARANTIAS CONSTITUCIONALES QUE ACARREA LA CITADA MEDIDA.

V. 1) DETENCION SIN ORDEN JUDICIAL.

En el caso que nos ocupa se efectuó la detención de quien hoy resulta amparado por esta presentación, sin que para ello se cuente con una orden judicial que lo decretase. Esta situación genera la concreta violación del texto de nuestra Constitución Nacional en su art. 18 cuando reza: "Nadie puede ser (...) arrestado sino en virtud de orden escrita de autoridad competente". Asimismo se ha violado el texto del Pacto de San José de Costa Rica, incorporado a nuestra legislación con jerarquía constitucional por imperio del art. 75 inc 22 de la C.N., en cuanto su art. 7.2 propugna que. "Nadie puede ser privado de su libertad física, salvo por las causas y en las condiciones fijadas de antemano por las Constituciones Políticas de los Estados Partes o por las leyes dictadas conforme a ellas". Es de destacar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha interpretado en el fallo Suárez Rosero de fecha 12 de noviembre de 1997 que "autoridad competente" sólo puede ser una autoridad judicial (subrayado agregado). En comentario al citado fallo, Alberto Bovino sostiene que: "resulta indudable la manifiesta incompatibilidad con el texto de la Convención Americana la facultad de detención reconocida al Ministerio del Interior, o a la Dirección Nacional de Migraciones, para ordenar la detención, mediante resolución fundada, de un extranjero respecto del cual la misma Dirección haya decretado la expulsión del país. Esta facultad reglada en el art. 40 de la ley 22.439, aun cuando se restrinja un tiempo no mayor que el "estrictamente necesario para hacer efectiva la expulsión", resulta violatoria de las diversas disposiciones de la convención, fundamentalmente del art. 7.2, pues la detención no es ordenada por autoridad judicial" (ver Nueva Doctrina Penal 1998 B, pag. 631)

A mayor abundamiento, "la Corte (Interamericana) ha dicho que nadie puede ser privado de la libertad personal sino por las causas, casos o circunstancias expresamente tipificados en la ley (aspecto material), pero, además, con estricta

sujeción a los procedimientos objetivamente definidos por la misma (aspecto formal)" (Caso Gangaram Panday, Sentencia de 21 de enero de 1994. Serie C No. 16, párr. 47)".-

V. 2) OMISION DE PUESTA A DISPOSICION DEL DETENIDO ANTE AUTORIDAD JUDICIAL.

En el caso se ha omitido en forma absoluta la puesta a disposición del detenido ante autoridad judicial para que ésta revea la legalidad de la medida dispuesta. Ello vulnera las garantías establecidas en la citada Convención Americana, contenidas en el art. 7 incs. 5 y 6, que señalan: "5. Toda persona detenida o retenida debe ser llevada, sin demora, ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales...; 6. Toda persona privada de libertad tiene derecho a recurrir ante un juez o tribunal competente, a fin de que éste decida, sin demora, sobre la legalidad de su arresto o detención y ordene su libertad si el arresto o la detención fueran ilegales". En igual sentido, la opinión consultiva 8/87 de la Corte Interamericana, establece que: "Sostener (...) que el Poder Ejecutivo no se encontraría obligado a fundamentar una detención o a prolongar ésta indefinidamente, durante situaciones de emergencia, sin someter al detenido a la autoridad de un juez (...) importaría, en concepto de la Comisión, atribuirle al Poder Ejecutivo las funciones específicas del Poder Judicial, con lo cual se estaría conspirando contra la separación de los poderes públicos que es una de las características básicas del estado de derecho y de los sistemas democráticos"(O.C.-8/87 de 30 de enero de 1987). Citando esta opinión consultiva en el caso Suárez Rosero, la Corte añadió que "comparte la opinión de la Comisión en el sentido de que el derecho establecido en el artículo 7.6 de la Convención Americana no se cumple con la sola existencia formal de los recursos que regula. Dichos recursos deben ser eficaces, pues su propósito, según el mismo artículo 7.6, es obtener una decisión pronta "sobre la legalidad [del] arresto o [la] detención" y en casos de que estos fueran ilegales, la obtención, también sin demora, de una orden de libertad. Asimismo, la Corte ha declarado que [el] habeas corpus, para cumplir con su objeto de verificación judicial de la legalidad de la privación de libertad, exige la presentación del detenido ante el juez o tribunal competente bajo cuya disposición queda la persona afectada....".

Entre otros motivos, en el caso citado, la Corte Interamericana sancionó al Estado ecuatoriano por violación a estas garantías, por una situación de hecho similar a la del caso que nos ocupa en cuanto a la falta de cumplimiento de puesta a disposición del detenido ante la autoridad judicial, siendo de destacar que se ha estipulado la aplicación de las garantías del art. 7.5 a los casos de arresto, en tanto las del 7.6 fueron signadas como de aplicación no sólo a ellos, sino también a aquellos supuestos en los que existe detención preventiva, por lo cual ambas garantías resultan claramente aplicables al caso bajo estudio, constatándose por ende la violación a las mismas.-

V. 3) AUSENCIA DE SUMINISTRO DE DEFENSA TECNICA AL DETENIDO.

Se ha omitido brindarle al beneficiario de este habeas corpus todo tipo de asistencia letrada, vulnerando la garantía que en este sentido existe por imperio de las normas de jerarquía constitucional. Los arts. 8.2.c, 8.2.d y 8.2.e del Pacto de San José de Costa Rica, establecen que "(...) toda persona tiene derecho, en plena igualdad a las siguientes garantías mínimas: c) concesión al inculpado del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa; d) derecho del inculpado de

defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección y de comunicarse libre y privadamente con su defensor; e) derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no según la legislación interna si el inculpado no se defendiere por sí mismo ni nombrare defensor dentro del plazo establecido por ley". En la citada sentencia de la Corte Interamericana (caso Suárez Rosero), tal como ocurre en el presente caso, el detenido por autoridad administrativa careció de la posibilidad de una defensa técnica bajo los recaudos transcriptos. Allí se estableció que: "el señor Suárez Rosero no tuvo la posibilidad de preparar debidamente su defensa, ya que no pudo contar con el patrocinio letrado de un defensor público y, una vez que pudo obtener un abogado de su elección, no tuvo posibilidad de comunicarse en forma libre y privada con él. Por ende la Corte considera que el Ecuador violó el art. 8.2.c, 8.2.d y 8.2.e de la Convención Americana".-

V. 4) LUGAR DE DETENCION CARENTE DE CONDICIONES AMBIENTALES IDONEAS.

El lugar de detención en el que se cumple la medida aquí impugnada, no observa en lo más mínimo las condiciones legales que dichos establecimientos deben cumplir, en cuanto a facilidades edilicias que hagan a las condiciones de aseo y salubridad. Por ende nos encontramos ante una nueva violación del art. 18 de la Constitución Nacional, allí donde dice que "... Las cárceles de la Nación serán sanas y limpias, para seguridad y no para castigo...".-

V. 5) MEDIDA DE EXPULSION EN SUSPENSO POR IMPUGNACION DE LA MISMA EN CURSO.

En concordancia con lo ya dicho, el art. 8.1 del Pacto de San José de Costa Rica señala que: "Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter". Se suma a ello lo estipulado en el art. 25.1 del mismo cuerpo normativo que sostiene que: "Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales (...)". En el plano interno, y de modo pacífico nuestra doctrina y jurisprudencia reconocen el derecho a que se efectúe contralor judicial de toda decisión emanada de una repartición de la administración pública, derecho que ha sido desconocido en el caso. En efecto nuestra C.S.J.N. tiene dicho que: "Entre esas limitaciones (se refiere a la que sufren los actos de la administración) (...) figura, ante todo, la que obliga a que el pronunciamiento jurisdiccional emanado de órganos administrativos quede sujeto a control judicial suficiente, a fin de impedir que aquellos ejerzan un poder absolutamente discrecional, sustraído a toda especie de revisión ulterior". (conforme surge de doctrina sentada en fallo 247:652, luego ampliamente aplicada)

En cumplimiento de dicha garantía, y como paso previo necesario para acudir al contralor judicial sobre el fondo del asunto (esto es la expulsión decretada en sede administrativa) y cumpliendo con lo dispuesto en el art. 135 del Dec. 1023/94, reglamentario de la ley 22.439, y bajo los preceptos de la ley 19551, se ha impugnado mediante recurso de apelación por ante el Ministerio del Interior la medida que ordena la expulsión de _____ (*nombre y apellido*)_____ con fecha _____, quedando, por tanto, dicha medida (la de expulsión), suspendida hasta tanto la resolución quede firme. -

VI. OBLIGATORIEDAD DE LO DISPUESTO POR LA CORTE INTERAMERICANA.

Nuestra Corte Suprema de Justicia de la Nación ha establecido que el Estado argentino, al haber suscripto los tratados que hoy poseen jerarquía constitucional se ha obligado a cumplirlos, con la consecuente responsabilidad internacional que acarrearía el no hacerlo. A tal efecto ha señalado que lo dicho por la Corte Interamericana debe ser vinculante para nuestro derecho interno por ser dicho órgano el encargado de la interpretación de la normativa internacional que Argentina aplica.

En este sentido, en el fallo de la C.S.J.N. "Giroldi, Horacio D. y otros" del 7 de abril de 1995 ha dicho: "Considerando 11. Que la ya recordada "jerarquía constitucional" de la Comisión Americana de Derechos Humanos (Considerando 5), ha sido establecida por voluntad expresa del constituyente, "en las condiciones de su vigencia" (art. 75 inc. 22 párr. 2º), esto es tal como la convención citada efectivamente rige en el ámbito internacional y considerando particularmente su efectiva aplicación jurisprudencial a los Tribunales Internacionales competentes para su interpretación y aplicación. De ahí que la aludida jurisprudencia deba servir de guía para la interpretación de los preceptos convencionales, en la medida en que el Estado argentino reconoció la competencia de la Corte Interamericana para conocer en todos los casos relativos a la interpretación y aplicación de la Convención Americana (conf. Art. 75 C., 62 y 64 Convención Americana, y art. 2 ley 23.054)".-

VII. PETITORIO.

Por todo lo expuesto a V.S. solicito.

1. Se tenga por presentado el presente habeas corpus y se haga lugar al mismo decretando la inmediata libertad de _____(*nombre y apellido)*, por ser palmariamente ilegítima la orden de detención en su contra, facultándolo a permanecer en libertad mientras se tramita los recursos pertinentes contra la orden de expulsión incoada en su contra.

2. Se declare la inconstitucionalidad de la ley 22.439 y su decreto reglamentario 1023/94, en cuanto autorizan la detención por autoridad administrativa, en manifiesta oposición a las garantías constitucionales antes consignadas.-

PROVEER DE CONFORMIDAD.-

10. ANEXO II. «Denuncia ante la Comisión Interamericana. Caso «De la Torre»

Buenos Aires, 23 de junio de 1999.

Embajador Jorge Taiana

Secretario Ejecutivo

Comisión Interamericana de Derechos Humanos

1889 F St. , NW

Washington, D.C. 20008

Estimado Embajador Taiana:

El Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) se dirige a usted, con el propósito de denunciar las violaciones a los derechos consagrados en la Convención Americana de Derechos Humanos cometidas contra Juan Carlos De la Torre por parte del Estado Argentino.

En el presente caso se denuncia la violación de los siguientes derechos reconocidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en adelante "la Convención"; derecho a la libertad personal (art.7), derecho a las garantías judiciales (art.8), derecho a la protección judicial (art.25), derecho a la no injerencia en la vida privada y a la protección de la familia (art.11.2 y art.17); todos ellos además en violación del deber genérico del Estado de respetar y garantizar los derechos de las personas que se encuentren bajo su jurisdicción (art.1.1) y de adoptar medidas de derecho interno (art.2).

I-INTRODUCCION:

El señor Juan Carlos De la Torre de nacionalidad uruguaya, ingresó a la Argentina en el año 1974 con el propósito de laborar, para ello le fue otorgada por la Dirección Nacional de Migraciones una autorización precaria que lo habilitaba a desempeñar tareas remuneradas.

En Argentina viven sus cuatro hijos y su padre, con quienes convivía. Tanto sus hijos como su padre son de nacionalidad argentina.

Luego de veinticuatro años de permanencia en territorio argentino fue detenido sin orden judicial y expulsado del país, como se detallará en la presente denuncia.

Las violaciones de los derechos del Sr. De la Torre cometidas por el Estado Argentino son producto de su expulsión del país y de las condiciones y circunstancias de su detención hasta el momento en que la orden de expulsión se hizo efectiva.

En relación a la expulsión se denuncia la violación del derecho a las Garantías Judiciales a raíz de que el órgano que la determinó no es competente para ello ya que carece de imparcialidad e independencia y no existe sobre esta decisión un control judicial suficiente.

Por otra parte, no se respetó el derecho del Sr. De la Torre al acceso a un recurso sencillo y rápido en virtud de que la resolución del recurso omitió expedirse sobre las violaciones a los derechos alegadas.

En relación a la detención el Estado Argentino violó el derecho de De la Torre a la Libertad Personal ya que la orden de detención no emanó de autoridad judicial competente y el juez que entendió en la tramitación del recurso no solicitó la presencia del beneficiario previo a su resolución. Por su parte, la Corte Suprema de Justicia de la Nación omitió subsanar las deficiencias en la resolución del recurso. La Corte al resolver no se expidió sobre las violaciones a los derechos planteadas alegando que De la Torre ya había sido expulsado.

Este comportamiento de los órganos administrativos y jurisdiccionales del Estado Argentino viola además el derecho de la víctima a la Vida Privada.

Finalmente, cabe señalar que los hechos que se denuncian constituyen en sí mismos una violación por parte del Estado Argentino de la obligación genérica de garantizar los derechos reconocidos en la Convención sin discriminación alguna.

II-HECHOS:

El Sr. De la Torre ingresó al país en 1974 cuando obtuvo una autorización precaria de residencia.

El día jueves 28 de noviembre de 1996, en horas de la noche, el señor De la Torre fue detenido por efectivos de la Policía Federal Argentina y trasladado a la a la Comisaría n° 12 de la Capital Federal. Al no existir orden judicial de captura Juan Carlos permaneció detenido en la mencionada dependencia policial, siendo notificada la autoridad policial de una orden de traslado al puerto de Buenos Aires a efectos de una posterior expulsión por parte de la Dirección Nacional de Migraciones, órgano dependiente del Poder Ejecutivo Nacional. Durante su detención en sede policial el Señor De la Torre no fue notificado de los cargos por los cuales permanecía detenido.

Ante ello, los letrados Hernán Gullco y Christian Courtis presentaron, el día 3 de diciembre de 1996, ante el Juzgado Nacional de Instrucción n° 40 una acción de hábeas corpus en favor del Sr. De la Torre, al enterarse de la detención del mismo como paso previo a la expulsión que se llevaría a cabo el mismo día en horas de la noche. En el escrito de hábeas corpus se plantea la inconstitucionalidad de la Ley General de Migraciones (22.349) y su decreto reglamentario (1023/94), que habilitan la detención un extranjero sin orden judicial competente y la posterior expulsión dictada por la misma autoridad administrativa, así como tampoco contemplan la asistencia letrada necesaria en esos casos y la posibilidad de ofrecer pruebas de descargo o la impugnación judicial de la decisión administrativa adoptada.

Si bien la Jueza interviniente dispuso dar curso a la acción interpuesta y ordenó al actuario comunicarse con la dependencia policial, también se comunicó con la Dirección Nacional de Migraciones, de la que solicitó el expediente 115.617 a efectos de informarse sobre la orden de expulsión, decidió, el mismo 3 de diciembre de 1996 a las 21:20 horas, desestimar la denuncia sin más trámite (ver Anexo II). En efecto, la Sra. Jueza entendió que la resolución 1187/82, dictada en aquel expediente, había emanado de una autoridad administrativa competente, en virtud de lo dispuesto en la ley 22.349 que prevé la detención de aquel cuya expulsión se hubiera decretado por resolución fundada de la Dirección Nacional de Migraciones. En ningún momento la decisión administrativa de expulsión fue suspendida, por lo menos hasta que se hubiera definido la situación del Señor De la Torre en sede judicial. Esto último se comprueba con lo siguiente: la Jueza interviniente había remitido el expediente en consulta al tribunal de grado para que ratificara la decisión, sin embargo, el día 4 a

las 00:00 horas, la Dirección Nacional de Migraciones procedió con la expulsión dispuesta. Cabe agregar, que la resolución de la Dirección Nacional de Migraciones contenía la prohibición del Señor Juan Carlos De la Torre de reingresar al País.

El tribunal de grado, al cual la Jueza había remitido el expediente, confirmó la decisión de primera instancia, cuando ya De la Torre había sido expulsado. Ello motivó que los letrados denunciantes interpusieran el recurso de inconstitucionalidad previsto en el art. 474 del Código Procesal Penal, que les fue concedido. Al resolver ese remedio procesal la Cámara de Casación juzgó que era inadmisible porque el recurso extraordinario con el que se había pretendido habilitar el conocimiento de ese tribunal había sido deducido por los denunciantes invocando su carácter de defensores letrados de Juan Carlos De la Torre, condición que al no surgir del expediente, obsta la admisión del remedio pretendido. Ante esto, los defensores interpusieron un recurso extraordinario previsto en el artículo 14 de la ley 48, alegando la violación de las garantías del debido proceso durante el procedimiento de detención y expulsión del señor De la Torre, así como por la falta de control judicial de las decisiones administrativas. Además, agregaron la falta de suspensión del procedimiento de expulsión por parte de la Sra. Jueza de primera instancia que impidió un control judicial suficiente, ya que ésta conducta determinó que el beneficiario del hábeas corpus nunca fuese oído.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación, por mayoría, desestimó el recurso sin más trámite, con la sola alegación de que el objeto del mismo, esto es la restricción a libertad, se había tornado en abstracto (ver Anexo II). En efecto, señala la Corte: "*Que habiéndose concretado la expulsión del amparado, carece de objeto que la Corte se pronuncie sobre la procedencia del hábeas corpus, pues no existe agravio actual que justifique el ejercicio de la jurisdicción por parte del Tribunal*".

Sin embargo, la minoría consideró que *"este Tribunal no puede convalidar el fallo de la instancia anterior en la medida en que la expulsión de un extranjero sin que se haya garantizado la posibilidad de acceso un tribunal judicial, podría no solo ser contraria al derecho interno sino también al derecho internacional, lo cual no puede ser ignorado por los tribunales argentinos"* (voto en disidencia de los Dres. Carlos Fayt, Enrique Petracchi y Antonio Boggiano, considerando 11). Por su parte el Dr. Bossert en su voto, también en disidencia, sostuvo que "*a través de artilugios claramente formales, omisiones de fundamentación y asertos dogmáticos, se fue truncando progresivamente el control jurisdiccional del procedimiento administrativo tachado de inconstitucional por los denunciantes, frustrando la finalidad de la acción. ... En efecto, a pesar de que esgrimieron (los terceros denunciantes) serios agravios constitucionales a favor de De la Torre, estas cuestiones jamás fueron consideradas por los jueces de la primera y la segunda instancias...* (considerando 13). *Que dicha hermenéutica contraria a los fines y caracteres esenciales de la acción de hábeas corpus realizada por la magistrada de primera instancia, con la aquiescencia de los restantes tribunales intervinientes, ha impedido la más mínima verificación de legitimidad de la expulsión y su compatibilidad con la Constitución Nacional y varias Convenciones Internacionales* (considerando 14)".

III- AGOTAMIENTO DE LOS RECURSOS INTERNOS:

De la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH) surge que: *"... la regla del previo agotamiento de los recursos internos permite al Estado resolver el problema según su derecho interno antes de verse enfrentado a un proceso internacional, lo*

cual es especialmente válido en la jurisdicción internacional de los derechos humanos, por ser ésta coadyuvante o complementaria de la interna"[112]. De los hechos relatados puede colegirse el agotamiento de los recursos internos. El Estado argentino ya ha tenido la oportunidad de remediar la violación alegada para evitar que esta parte recurra al sistema interamericano de protección de los derechos humanos.

En el presente caso, se ha llegado con el reclamo a la Corte Suprema de Justicia de la Nación, último órgano en la jerarquía del Poder Judicial, que resolvió el recurso extraordinario presentado. Por ello, no cabe duda que se han agotado los recursos previstos en el ámbito interno.

Por otra parte, en el caso el hábeas corpus era la vía procesal adecuada o por lo menos la única existente para reparar las violaciones cometidas contra el Señor Juan Carlos De la Torre[113].

IV- DERECHOS VIOLADOS:

A. VIOLACIONES DERIVADAS DEL TRAMITE Y LA DECISION DE EXPULSION DE LA VICTIMA:

1. Violación del art. 8 de la CADH (Garantías Judiciales) en relación a la expulsión:

Estado Argentino viola el artículo 8 de la Convención al determinar, a través de la Dirección Nacional de Migraciones - órgano administrativo dependiente del Ministerio del Interior -, la expulsión del señor De la Torre, sin garantizarle el derecho a ser oído por un tribunal competente, independiente e imparcial, con las garantías del debido proceso, para la determinación de sus derechos u obligaciones.

El artículo 8.1 de la CADH en efecto establece *"Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la substanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos u obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter"*. Este artículo contiene el conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales para que pueda hablarse de verdaderas y propias garantías judiciales según la Convención[114].

1.1 El órgano que resuelve la expulsión no es competente:

En ningún momento la decisión administrativa que determinó la expulsión del señor De la Torre fue analizada por un órgano judicial[115], único órgano competente en el sistema constitucional argentino para la determinación de los derechos u obligaciones de los individuos[116]. En efecto, la Constitución Nacional, en su artículo 18, establece: *" Ningún habitante de la Nación puede ser penado sin juicio previo fundado en ley anterior al hecho del proceso, ni juzgado por comisiones especiales, o sacado de los*

112 Pinto, Monica, "La denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos", editores del Puerto, Buenos Aires, 1993, p.59.
113 En este sentido se ha pronunciado la Corte Suprema de Justicia de la Nación. En efecto, la Corte ha admitido en numerosos casos que la vía del habeas corpus es el remedio procesal idóneo para garantizar el control judicial de la expulsión. Obviamente, en relación a la detención no cabe duda sobre la idóneidad del habeas corpus como recurso adecuado.
114 Corte IDH, Garantías Judiciales en Estados de Emergencias, OC-9/87 del 6 de noviembre de 1987, párr. 27.
115 Solo intervinó una jueza horas antes de la expulsión que se limito a señalar que la vía intentada (habeas corpus) no era viable para el control de la expulsión; Juzgado Nacional de Instrucción n° 40, Secretaria n° 139, Habeas Corpus a favor de Juan Carlos De la Torre, expediente n° 85.738/96, resolución del 3 de diciembre de 1996.
116 En este sentido, cuadra señalar que siempre que medie un conflicto entre particulares y el Estado, referente a derechos subjetivos, o se encuentre en tela de juicio la aplicación de alguna sanción de naturaleza penal, la intervención de un órgano judicial es constitucionalmente ineludible. Así lo imponen los artículos 18 y 109 de la Constitución Nacional. El primero, porque la garantía de defensa en juicio supone, básicamente, que todos los habitantes tienen, en situaciones como las señaladas, el derecho a ocurrir ante algún órgano judicial a fin de obtener el amparo de los derechos que estimen amenazados o lesionados (Fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, t. 247-646). Y el segundo, porque al prohibir al presidente de la república ejercer funciones judiciales, descarta el poder de dichos funcionarios, e implícitamente, el de los funcionarios y organismos administrativos, en el sentido de conocer y decidir el mencionado género de los conflictos (Fallos de la Corte Suprema de Justicia, t. 249-228, entre otros).

jueces designados por la ley antes del hecho de la causa. Nadie puede ser obligado a declarar contra sí mismo; ni arrestado sino en virtud de orden escrita de autoridad competente...", a su vez, el artículo 109 del mismo cuerpo normativo, prescribe: *"En ningún caso el Presidente de la Nación (órgano ejecutivo) puede ejercer funciones judiciales, arrogarse el conocimiento de causas pendientes o restablecer las fenecidas"*. En este sentido, la Corte I.DH. en el caso Suarez Rosero[117], dejó implícito que: para determinar el juez competente hay que remitirse al ordenamiento constitucional del Estado[118]. Agregó la Corte, que de acuerdo al sistema constitucional ecuatoriano, similar al argentino, por tribunal competente debía entenderse órgano judicial competente[119].

En consecuencia, para la determinación de los derechos u obligaciones del señor De la Torre, esto es la aplicación o no de la sanción de expulsión y la consecuente imposibilidad de retornar, era necesaria, de manera ineludible, la participación de una autoridad judicial como garantía de juez competente, obligación no cumplida por parte de los órganos del Estado.

1.2. El órgano carece de la garantía de imparcialidad e independencia:

Si bien, no ha habido hasta el momento definición precisa, por parte de los órganos de protección del sistema interamericano, sobre qué se entiende por tribunal imparcial e independiente, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en adelante TEDH) ha definido estándares sobre cómo debe verificarse la independencia e imparcialidad de los órganos llamados a determinar derechos y obligaciones de los individuos. Cabe agregar, que la jurisprudencia del TEDH ha servido a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante CIDH) como guía para interpretar las normas de la Convención. El Tribunal Europeo señala, en orden al requisito de independencia de los órganos, que*: "... la independencia del tribunal supone que la decisión a la que este arribe debe encontrarse basada en la libre percepción del tribunal acerca de los hechos y de los aspectos legales en juego, sin que exista compromiso alguno con las partes o las autoridades públicas y sin que su decisión se encuentre sujeta a la revisión de otras autoridades que no sean independientes en el mismo sentido señalado"*[120]; además: *"... debe atenerse al modo de designación, duración del mandato de sus miembros y condiciones que rigen su acenso, traslado o cese de funciones, lo que dice relación con la garantía de inamovilidad o estabilidad del órgano"*[121], agregó: *" ... debe atenderse a la existencia de garantías contra las presiones externas"*[122]. Por su parte, la Comisión Europea de Derechos Humanos indicó*: " ...se pone en duda la independencia del tribunal si se trata de funcionarios que pertenecen a una misma administración y en situación de subordinación jerárquica que pueden recibir o dar instrucciones"*[123].

En cuanto a la garantía de imparcialidad, esto es ausencia de perjuicios a favor o en contra de las personas o de la materia acerca de las cuales debe decidirse, el TEDH señaló que debe ser analizada en un doble sentido: imparcialidad subjetiva e imparcialidad objetiva. La primera, cuando la convicción personal de quien determina

117 Si bien el caso se trataba de la determinación del órgano competente en los supuestos de una detención, resulta perfectamente aplicable al supuesto de expulsión, ya que los efectos de una u otra son similares o, en todo caso, más gravoso en situaciones, como la presente; caso Suarez Rosero, Corte IDH, sentencia de fondo, del 12 de noviembre de 1997.
118 Caso Suarez Rosero, Corte IDH, sentencia de fondo, del 12 de noviembre de 1997.
119 Caso Suarez Rosero, Corte IDH, sentencia de fondo, del 12 de noviembre de 1997.
120 TEDH, casos ringeisten, Le Compte, Van Leuven y De Meyre, citados por van Dijk/ van Hoof, "Theory and practice of the european convention on Human Rights", 1990, p.535.
121 TEDH, caso Campbell y Fell, sentencia del 28 de junio de 1984.
122 TEDH, caso Piersack, sentencia del 1ro. de octubre de 1982.
123 Comisión europea de Derechos Humanos, caso Ettl, informe del 3 de julio de 1985.

derechos y obligaciones en un caso concreto resulta afectada, la segunda, es decir la imparcialidad objetiva, cuando las diversas funciones que cumple quien resuelve influyan de manera que se pueda ver afectada su imparcialidad[124].

Podemos agregar, que, por un lado, un tribunal imparcial no debe ser parte ni tener interés en el proceso, no debe haber tenido intervención activa en la producción de los actos que serán sometidos a su juzgamiento; es éste el sentido del tercer interesado y, a su vez, de juez imparcial. Por otra parte, tribunal independiente, es aquel que no está sometido a instrucciones u órdenes superiores de la administración activa. De expuesto, no puede considerarse, entonces, a un órgano administrativo, como la Dirección Nacional de Migraciones, la calidad de imparcial e independiente exigida por la CADH, para la determinación de derechos y obligaciones. Tanto la Ley de Migraciones como su reglamentación, contienen, por un lado, facultades y atribuciones que demuestran la falta de imparcialidad e independencia del órgano administrativo encargado de su cumplimiento, y por otro lado, violaciones palmarias a las garantías procesales y, por ende, contrarias a la Convención. Por lo tanto, resulta de interés ilustrar a ésta Comisión sobre las facultades y atribuciones de la Dirección Nacional de Migraciones en el caso concreto de la expulsión de inmigrantes.

1.2.1 La Ley Nacional de Migraciones y las facultades de la administración en la determinación de derechos y obligaciones:

La Ley Nacional de Migraciones, n° 22.439, establece en su artículo 90 que: *"La Dirección Nacional de Migraciones será el organismo de aplicación de la presente ley, y con competencia para... controlar ingresos, egresos y permanencias y ejercer el poder de policía de extranjeros en todo el territorio de la república".* También, la Dirección posee la atribución de *"cancelar la admisión o la autorización de residencia temporaria, transitoria o precaria, conminar a hacer abandono del país en el plazo que fije, o disponer la expulsión de todo extranjero que no cumpla o viole las disposiciones de la presente ley y de las respectivas reglamentaciones" (artículo 38*).

Además, tanto la Ley como la reglamentación prescriben las facultades de la Dirección Nacional de Migraciones en la instrucción de sumarios, en la producción de pruebas y en el dictado de la decisión definitiva de expulsión. Así, el artículo 107, ley 22.439, faculta a la Dirección Nacional de Migraciones: a) Requerir del extranjero la acreditación de su situación migratoria, b) Realizar inspècciones de oficio, a pedido o por denuncia de terceros; c) Entrar libremente y sin notificación previa a los lugares o locales comerciales , industriales, educacionales, hospitalarios, asistenciales y todo aquél en el que exista o medie presunción de infracción a la presente ley; d)Exigir la presentación de libros de los libros, documentación y registros que prescribe la legislación respectiva, al solo efecto de su verificación; e) interrogar a solas o ante testigos a los responsables o sus representantes; entre muchas otras atribuciones.

Por su parte, el decreto 1023/94, del Poder Ejecutivo Nacional, y que reglamenta la ley mencionada, establece, y específicamente, en cuanto a la iniciación de sumarios, en su artículo 111 que: *"Cuando la autoridad migratoria constatare la comisión de una presunta infracción iniciará un sumario de falta para determinar la existencia de la transgresión y sus responsables"*; el artículo 115, indica*: "La Dirección Nacional*

124 TEDH, caso Piersack, ya citada; caso De Cubber, párrafo 26, que hace alusión al adagio inglés "justicie must not only be done; it must also be seen to be done".

de Migraciones procederá disponer la apertura sumario...". Además de las facultades señaladas de la ley, para la producción de pruebas, el artículo 118 establece*: "En cualquier estado del sumario y hasta su resolución, el funcionario sumariante podrá ordenar medidas para mejor proveer, de oficio o a petición de parte...".* El artículo 119, y en referencia a la conclusión del sumario, señala: *"Cumplida ésta etapa (instrucción del sumario), la Dirección Nacional de Migraciones declarará la existencia o inexistencia de la infracción y la responsabilidad del sumario imponiendo en su caso la correspondiente sanción".*

A su vez, el régimen de recursos contra las mencionadas disposiciones dictadas por la Dirección Nacional de Migraciones, el artículo 73, señala: *"contra las decisiones de la Dirección, procederá el recurso de reconsideración o revocatoria, cuando: a) se deniegue la admisión, el ingreso o la permanencia de un extranjero; b) se cancele la autorización de residencia temporaria o transitoria; c) se conmine a un extranjero a hacer abandono del país; etc. el citado recurso deberá ser deducido en el plazo perentorio de 10 días hábiles a contar de la notificación, en las respectivas actuaciones administrativas".* Además, el artículo 78 prevé la apelación por ante el Ministerio del Interior. Agrega, el ya citado decreto 1023/94, en su artículo 120 que: *"...La decisión del ministerio del interior, respecto de la apelación causará ejecutoriedad, no existiendo ulterior recurso".* Continuando con el reglamento, en su artículo 135 señala que*: "... el cuestionamiento ante la autoridad judicial de la medida de expulsión, suspenderá la ejecución del acto...".*

De lo expuesto, en el caso de la expulsión del señor De la Torre, surge que: en primer lugar, la Dirección Nacional de Migraciones es quien, a través de presunciones, inicia el sumario; del mismo modo, es el organismo que produce la prueba que considere pertinente, para ello está dotada de innumerables facultades ya señaladas; no obstante, es quien clausura la etapa de investigación y, paralelamente, es quien establece la sanción. Ésta última, repare la Comisión, es la expulsión del territorio, con la imposibilidad de retomar al mismo. Por lo tanto, la situación descripta constituye una afectación al principio de imparcialidad que deben poseer los tribunales o jueces que determinan derechos u obligaciones de todas las personas que se encuentren bajo su jurisdicción. En otras palabras, no puede entenderse como tribunal imparcial, a aquel que inicia el sumario, produce la prueba; establece la sanción. Por lo demás, es un órgano dependiente del Ministerio del Interior, es decir no se encuentra fuera de la órbita del Poder Ejecutivo Nacional, órgano que, tanto constitucional como convencionalmente, no debe resolver los conflictos que se presentan ante él.

Con todo, el órgano administrativo que ordenó la expulsión del señor De la Torre carece de los requisitos de competencia, imparcialidad e independencia exigida por la CADH en el caso de tribunales que determinan derechos y obligaciones de las personas.

1.3. Inexistencia de un control suficiente de la expulsión:

No obstante lo señalado en el punto anterior, en algunos ordenamientos se ha permitido la posibilidad, y teniendo en cuenta la actividad práctica y constante del órgano ejecutivo, que la administración resuelva ciertos conflictos presentados ante ella[125]. Sin embargo, ésta posibilidad otorgada a la administración no significa, de

125 La Corte Suprema de la República argentina, reconoció dicha posibilidad en el caso "Fernandez Arias, Elena c/ Poggio, José, del 19 de septiembre de 1960.

modo alguno, trasladar las funciones judiciales al órgano administrativo, si no que deberá existir un recurso amplio y suficiente ante el poder judicial, quién en última instancia resuelva la determinación de derechos u obligaciones de los individuos[126]. En efecto, entre las limitaciones que se han establecido a la actividad jurisdiccional de los organismos administrativos figura, ante todo, la que obliga a que sus pronunciamientos queden sujetos a control judicial suficiente, a fin de impedir que aquellos ejerzan un poder absolutamente discrecional, sustraído a toda especie de revisión ulterior[127]. Así, el control judicial sobre la determinación de derechos u obligaciones por parte de la administración se exige, entre otras cuestiones, por la incompatibilidad de los procedimientos administrativos con las garantías del debido proceso contenidas en las Constituciones, leyes y tratados sobre derechos humanos[128].

Es en este sentido se ha pronunciado el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. La jurisprudencia del TEDH, exige que el Estado parte garantice el derecho de recurrirlas ante un tribunal que ofrezca las garantías contenidas en el art. 6 del CEDH, similar, valga remarcar, al artículo 8 de la CADH. Respecto al ámbito de revisión que le compete al tribunal de justicia, los pronunciamientos del TEDH son coincidentes en señalar que el tribunal que revisa decisiones administrativas debe tener una jurisdicción amplia, vale decir, tanto sobre el derecho como sobre los hechos. Ello por cuanto el individuo debe tener la posibilidad de que en definitiva sea un juez, con las debidas garantías de independencia e imparcialidad quien resuelva sobre el mérito de sus pretensiones[129]. Todo ello, cabe agregar, teniendo en cuenta que en los sistemas constitucionales europeos, a diferencia de los sistemas constitucionales americanos, permiten por sí la existencia de tribunales administrativos. Los pronunciamientos que sobre esta cuestión ha efectuado el Tribunal Europeo sugieren que el tribunal que revise decisiones adoptadas en sede administrativa, además de revestir las garantías requeridas por el art. 6.1. debe tener una jurisdicción de apelación plena *("full appellate jurisdiction")*, para controlar lo actuado en punto a la determinación de los hechos y el derecho aplicable, al menos en casos que no involucran cuestiones de política general[130].

En los supuestos de expulsión, específicamente, el Instituto de Derecho Internacional, en su sesión de Ginebra de 1892, puso de relieve la importancia de verificar la legitimidad de la expulsión de extranjeros, a través del establecimiento de un recurso ante un poder independiente del ejecutivo – que es quien ordena la medida – a fin que se pueda verificar si ella resulta contraria a la ley o a un tratado internacional vigente[131].

126 Seabra Fagundes, M., O contrôle dos atos administrativos pelo poder judiciário, 5ta. ed., Rio de Janeiro, 1979, ps. 122-128; Gonzalez Cosio, Arturo, El poder público y la jurisdicción en materia administrativa en México, Méxic, 1976, p. 60 y ss.; NavNegrete, Alfonso, Derecho Procesal Administrativo, México, 1959; fix-Zanudio, Héctor, Los tribunales costitucionales y los derechos humanos, México, 1980, ps. 135 y ss.; entre otros.

127 Cosrte Suprema de Justicia, Fallos 311:334

128 Se pueden señalar entre otras violaciones al debido proceso las reseñadas en el punto 1.2, es decir falta de competencia, de impacialidad, de independencia.

129 En el caso "Albert y Le Compte c. Bélgica" los denunciantes eran médicos que alegaban la inexistencia en el orden juridico interno de una via legal adecuada para recurrir decisiones disciplinarias adoptadas en su contra en base a los méritos del asunto. Estas decisiones fueron adoptadas por una asociación profesional, las que podían ser recurridas ante un órgano de igual naturaleza que la asociación y finalmente a la Corte de Casación belga. El TEDH manifestó que el CEDH requiere o bien que estas asociaciones cumplan con los requisitos exigidos por el art. 6 o en su defecto, las decisiones deben estar sujetas al control de un órgano judicial que tenga jurisdicción ilimitada ("full jurisdiction") y cumpla con las garantías prevista en el art. 6.1. Según resolvió el Tribunal en el caso apuntado, el Estado belga violó el artículo 6.1 del CEDH porque las asociaciones profesionales que tenían facultades para entender sobre el mérito del caso, no tramitaban el proceso en forma pública y porque la Corte de Casación que cumplía con los requisitos procedimentales del art. 6.1., sólo podía considerar los aspectos legales del asunto129.

130 El caso "Obermeier c. Austria", el reclamante había sido expulsado de su empleo por un órgano gubernamental en razón de considerar que tal decisión estaba "socialmente justificada". A pesar de que era posible recurrir tal decisión ante la Corte Administrativa austriaca sobre la base de que el órgano gubernamental había ejercido su discreción de manera incompatible con el objeto y el fin de la ley, el TEDH entendió que una revisión tan limitada, violaba el artículo 6.1. del CEDHCf. Harris, D J, M O´Boyle y Warbrick, ob. cit., pág. 192.

131 Instituto de Derecho Internacional, "Anunuaire de l´Institut de Droit International", Justitia et Pace, 1892/94.

En el caso concreto del señor De la Torre y más allá de la violación del artículo 25, que puntualmente se alegará, esto es la violación al derecho a un recurso sencillo y rápido ante los tribunales judiciales, no ha existido un control amplio, suficiente y efectivo por parte de los órganos judiciales sobre la orden de expulsión decretada por el órgano administrativo. Por lo demás, el procedimiento previsto para la expulsión de extranjeros resulta incompatible con las garantías procesales exigidas por la Convención Americana.

1.4. Violación de las Debidas Garantías:

El señor De la Torre, además de no contar con la posibilidad de acceder a un tribunal judicial, independiente e imparcial, para el control de la decisión administrativa de expulsión, también sufre la violación de las garantías judiciales indispensables: por un lado, no tuvo asesoramiento legal oportuno; por otra parte, tampoco tuvo derecho a presentar pruebas de descargo, además de violarse su presunción de inocencia al decretarse la expulsión en sede administrativa.

Si bien las violaciones señaladas corresponden al numeral dos del artículo 8 de la Convención Americana, que se refiere a las garantías procesales en materia penal, la Corte ha entendido, en su Opinión Consultiva 11, que: *"En materias que conciernen con la determinación de los derechos u obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter el artículo 8 no especifica garantías mínimas como lo hace en el numeral 2 al referirse a materias penales. Sin embargo, el concepto de debidas garantías se aplica también a esos órdenes y, por ende, en ese tipo de materias el individuo tiene derecho también al debido proceso que se aplica en materia penal"*[132].

En el mismo sentido, el TEDH, en el caso Albert and Le Compte c. Belgium, señaló *"...los principios establecidos en el párrafo 2 del art. 6 y los previstos en el párrafo 3 del mismo artículo (similar al art. 8.2 de la CADH) son aplicables, mutatis mutandi, a los procedimientos disciplinarios sujetos al párrafo 1 (art. 8.1, en nuestro sistema) de la misma manera que en el caso de una persona acusada de una ofensa criminal".*[133]

1.4.1 Falta de asistencia jurídica en el trámite de expulsión:

Desde ésta perspectiva el señor De la Torre fue privado del derecho a una asistencia letrada. Así, la imposibilidad de tener asistencia jurídica, en el momento en el cual el sumario se instruía, imposibilitó por ejemplo, que el señor De la Torre pudiese presentar pruebas de descargo contra las acusaciones. Por otra parte, tampoco contó con asistencia jurídica en el momento de decretarse la expulsión, situación que impidió la impugnación de la resolución, por más que sea administrativa y no se le hubiera permitido ocurrir a la justicia en forma oportuna, aún si hubiese existido un recurso efectivo. Esta situación atenta, evidentemente, contra las garantías del debido proceso reconocidas a los individuos en los tratados de derechos humanos Los apartados 8.2.c, 8.2 .d y 8.2.e del Pacto de San José de Costa Rica, establecen que *"(...) toda persona tiene derecho, en plena igualdad a las siguientes garantías mínimas: c) concesión al inculpado del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa; d) derecho del inculpado de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección y de comunicarse libre y privadamente*

132 Corte IDH, OC/11, del 10 de agosto de 1990.

133 Los peticionarios, en el caso citado, sufrieron una sanción consistente en la suspensión de sus derechos a práctica la medicina por dos años, por parte de tribunales disciplinarios. Albert alegaba que estaban en juego cuestiones penales, tanto la Comisión como la Corte consideran innecesarios decidir si había o no cargos criminales. El TEDH resolvió las alegaciones presentadas por el Dr. Albert, al decir: "el doctor Albert alega tambien el párrafo 2 u los subpárrafos a, b y d del párrafo 3, pero, en la opinión de la Corte, los principios contenidos en ellos están, para los propósitos presentes, ya contenidos en la noción de juicio justo tal reconocida en el párrafo 1 (similar 8.1 de la CADH); consecuentemente la Corte tendrá en cuenta estos principios en el contexto del párrafo 1" (sin destacado); TEDH, Caso Albert and Le Compte c. Belgium, del 10-2-83.

con su defensor; e) derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no según la legislación interna si el inculpado no se defendiere por sí mismo ni nombrare defensor dentro del plazo establecido por ley". En el mismo sentido, se ha pronunciado la Corte IDH[134] y el TEDH[135]. En efecto, señala el Tribunal Europeo *"puede en ocasiones competer a un Estado proveer de esa asistencia jurídica cuando se demuestre el carácter indispensable de ésta para un acceso efectivo a los tribunales, ya sea porque sea legalmente exigida la asistencia letrada, ya sea por la complejidad del procedimiento o del caso".*[136] Por su parte la Corte IDH, en el caso Suárez Rosero, indica: *"el señor Suárez Rosero no tuvo la posibilidad de preparar debidamente su defensa, ya que no pudo contar con el patrocinio letrado de un defensor público".*[137]

Conviene reiterar, en esta oportunidad, que la sanción que se le aplicaba al señor De la Torre era la expulsión del territorio y la prohibición de reingresar, con los consecuentes efectos negativos en la relación del señor De la Torre con su familia. Por lo tanto, resultaba ineludible la asistencia letrada.

1.4.2. Violación de la presunción de inocencia en el trámite de expulsión:

Además de las violaciones alegadas del artículo 8 de la CADH el procedimiento administrativo llevado a cabo contra el señor De la Torre viola la garantía de presunción de inocencia.

Por un lado, el artículo 117 del decreto reglamentario n° 1023/94 establece que: *"Si el imputado no presentará descargo, perderá automáticamente ese derecho implicando ello el reconocimiento de las infracciones que se le imputan"*, violando dicha redacción el artículo 8. 2 de la CADH. En efecto, el artículo reglamentario no recepta la garantía señalada al indicar que: ante el silencio del presunto responsable de la ilicitud se lo considerará infractor, y por lo tanto, pasible de ser sancionado. Todo esto, hay que recordar, sin la asistencia jurídica pertinente.

Por otra parte, la garantía de la presunción de inocencia se establece a favor de las personas hasta tanto su culpabilidad sea demostrada por un tribunal competente, imparcial e independiente, en el caso, objeto de la presente denuncia, el señor De la Torre no fue considerado infractor por un juez o tribunal judicial, por lo tanto, hasta que ello no ocurriese el señor De la Torre tenía el derecho a la presunción de inocencia y por lo tanto, derecho a permanecer en la jurisdicción del Estado argentino. En efecto, tal como ha sido señalado, la expulsión no contó con una revisión judicial efectiva al rechazarse el habeas corpus interpuesto.

1.5. Síntesis de las violaciones del artículo 8 (Garantías Judiciales) a raíz la expulsión:

El Estado argentino viola las garantías judiciales del artículo 8. En síntesis, por un lado, el señor De la Torre no tuvo acceso a un tribunal competente, imparcial e independiente de manera efectiva y oportuna para la determinación de sus derechos. En segundo lugar, fueron violadas las garantías procesales durante la tramitación del sumario administrativo, en este sentido, no tuvo la asistencia jurídica necesaria para la defensa de sus derechos, lo cual impidió, entre otras cuestiones, la correspondiente descarga de la prueba presentada en su contra. Con todo, fue

134 Corte IDH, O/C 11/90, del 10 de agosto de 1990.
135 TEDH, caso Airey, transcripto en "Tribunal Europeo de Derechos Humanos, 25 años de jurisprudencia 1959-1983", Cortes Generales, p. 573.
136 TEDH, caso citado.
137 Corte IDH, caso Suarez Rosero.

declarado infractor, en sede administrativa dejando de lado la presunción de inocencia, y aplicándosele consecuentemente la sanción de expulsión. Esa expulsión, por lo demás, no fue revisada judicialmente por un medio eficaz , al negarle ese carácter al habeas corpus presentado.

2. Violación del art. 25 de la CADH (Recurso sencillo y rápido) en relación a la expulsión:

El estado argentino viola, en perjuicio del señor De la Torre, el derecho a un recurso rápido y sencillo que lo ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales.

El Artículo 25 de la CADH establece en su numeral 1*"toda persona tiene derecho a un recurso rápido y sencillo o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que lo amparen contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente convención, aún cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en el ejercicio de sus funciones oficiales".* A su vez el artículo 14 de la Constitución Nacional establece: *"todos los habitantes de la Nación gozan de los siguientes derechos conforme las leyes que reglamente su ejercicio, a saber ... de entrar, permanecer, transitar y salir del territorio argentino...".*

En abierta contradicción con el artículo 25, la normativa migratoria citada al alegar la violación del artículo 8, solo se refiere a recursos dentro de la propia administración, con la consiguiente falta del requisito de juez o tribunal competente. Por otro lado, el artículo 135 del decreto 1023/94, señala que *"... el cuestionamiento ante autoridad judicial de la medida de expulsión, suspenderá la ejecución del acto recurrido hasta tanto quede firme".*

La actuación de la Justicia en este caso no opera como recurso efectivo desde que el magistrado de primera instancia omite suspender la ejecución de la orden de expulsión estando pendiente la impugnación judicial de esa decisión como lo obligaba a hacerlo el propio decreto citado. De tal modo, tanto el juez como la autoridad migratoria que tenía conocimiento de la existencia del hábeas corpus por haber recibido un oficio librado en el trámite, al permitir que la víctima fuera expulsada del país, violan la propia normativa local que mandaba a suspender el acto hasta que la instancia judicial se hubiera agotado. Esta instancia como surge del caso se agota recién con el rechazo del recurso extraordinario dos años después. De tal modo, la víctima, por la inoperancia de la justicia que no le brinda tutela efectiva a sus derechos, y actúan en contra de la propia disposición reglamentaria, es obligado a salir del país dos años antes de que finalizara el trámite de la impugnación judicial.

Es evidente por lo demás que tal situación se produce en parte por la propia deficiencia de la norma que indica cual es el recurso judicial idóneo para impugnar la orden de expulsión, limitándose a definir los efectos de algún posible cuestionamiento judicial. Sin embargo, este no es sentido que le asigna la CADH al recurso judicial previsto en su artículo 25. En efecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha dicho que: *"Todo recurso judicial debe ser adecuado y efectivo, esto es idóneo para proteger la situación jurídica infringida y capaces de producir el resultado para el cual han sido concebidos"*[138].

138 Corte IDH. Caso Velasquez Rodriguez, sentencia de fondo, del 29 de julio de 1988, párrafos 63, 64 y 66.

Ahora bien, en el caso concreto del señor De la Torre, y específicamente, contra la orden de expulsión, se viola el derecho a un recurso judicial rápido y sencillo; en primer lugar, el señor De la Torre no fue notificado de los recursos que se encontraban a su disposición, de haberlos habido, además de no contar, como ya ha sido señalado, con la asistencia jurídica necesaria en tales situaciones; por otra parte, al ser presentado un recurso ante la justicia, a través de la participación propia de dos letrados en favor de la víctima, el juez interviniente resolvió denegar la presentación por considerar que el hábeas corpus no era la vía para impugnar la expulsión.

En efecto, señala el juez que: *"...la vía elegida... no constituye de manera alguna materia de hábeas corpus, toda vez que dicha resolución (la orden de expulsión) emana de autoridad administrativa competente..."*[139]. El hábeas corpus había sido interpuesto contra la orden de detención, como más adelante se alegará, y contenía, a su vez, la impugnación de la orden de expulsión[140].

A su vez, repare la Comisión en lo siguiente, la decisión de la Sra. Juez es del 3 de diciembre de 1996, a las 21:20, por su parte, la expulsión del señor de la Torre, fue llevada a cabo el día 4 de diciembre, a las 00:00. Este hecho nos permite afirmar que mientras duró el trámite judicial, la medida de expulsión no fue suspendida, tal como hubiese correspondido de acuerdo al artículo 135 del decreto reglamentario. Cabe agregar que la resolución de la Jueza remitía en consulta el expediente al tribunal de grado y que no obstante esto, la Dirección Nacional de Migraciones procedió con la expulsión. Demostrando una vez más la violación de las garantías mínimas del debido proceso. En otras palabras, la Dirección Nacional de Migraciones continuó con el procedimiento de expulsión, aún cuando se encontraban supeditados recursos ante órganos judiciales, cabe recordar, únicos órganos éstos facultados para la determinación de derechos y obligaciones.

Por otra parte, y tal como ha sido alegado en la violación del artículo 8, dicha decisión constituía la única posibilidad, por parte del poder judicial, de ejercer un control judicial amplio, suficiente y efectivo, de la decisión administrativa de expulsión. Dicha posibilidad no fue ejercida, con la simple argumentación de que el hábeas corpus no era la vía para efectuar el control judicial suficiente. Así, la Sra. Jueza no analiza la legalidad de la expulsión y, en consecuencia, no efectúa el control judicial de las decisiones administrativa de expulsión.

En otro orden de ideas, la Sra. Jueza, deja de lado las alegaciones de violaciones de derechos, y decide desestimar el recurso con la sola comprobación de que existía una orden de expulsión dictada por autoridad competente, en este caso de la Dirección Nacional de Migraciones.

En cuanto a la decisión de la Corte Suprema, merece un capítulo aparte la cuestión referida al punto de la abstracción de la sentencia, cuando puede afirmarse que todavía existen derechos vulnerados como ser, la prohibición de entrar al país libremente y la de reunirse con su familia. En efecto, al llegar el expediente judicial a la Corte Suprema de Justicia de la Nación, éste órgano omite promunciarse por considerar que el objeto del caso se ha tornado abstracto. Señala la Corte: *"Que habiendose concretado la expulsión del amparado, carece de objeto que la Corte se pronuncie sobre la procedencia del habeas corpús, pues no existe agravio actual*

139 Juzgado Nacional de Instrucción n° 40, Secretaria n° 139, Habeas Corpus a favor de Juan Carlos De la Torre, expediente n° 85.738/96, resolución del 3 de diciembre de 1996.
140 Cuadra señalr que la jurisprudencia de la Corte Suprema de la Nación, ha admitido en numerosos casos que la vía del habeas corpus es el remedio procesal idóneo para garantizar el control judicial de una expulsión, conf. Fallos de la Corte Suprema: T. 164-344; 204:571; 218-769; entre otros.

que justifique el ejercicio de la jurisdicción por parte del tribunal"[141]. Ahora bien, la Corte al decidir de esta manera deja sin resolver una cuestión planteada, que constituye de gran importancia para el ejercicio de los derechos del señor De la Torre, esta es la imposibilidad de retornar al país. Cabe recordar que la expulsión decretada, se le prohibe a Juan Carlos ingresar al país, por más que no sea para visitar a su familia, constituyendo esto de gran repercusión sobre la libertad de circulación y residencia y sobre su derecho a una vida familiar.

Ahora bien, el punto central es que no se ha respetado el derecho a una decisión razonada sobre la pretensión particular del reclamante que integra el derecho a la tutela judicial efectiva.

Con ello no sólo queremos señalar que el Poder Judicial actuó injustamente o se equivocó en la interpretación de normas de derecho interno, cuestión que por su naturaleza escapa a la autoridad de esta Comisión que, como lo ha afirmado reiteradamente, no es una cuarta instancia.

Si no que además, existe en este caso una arbitrariedad gravísima que afecta el contenido esencial de la garantía de protección judicial definida por el artículo 25 de la Convención. Esta Comisión ha sostenido que *" el derecho a la tutela judicial efectiva previsto por el artículo 25 no se agota en el libre acceso y desarrollo del recurso judicial. Es necesario que el órgano interviniente produzca una conclusión razonada sobre los méritos del reclamo, que establezca la procedencia o improcedencia de la pretensión jurídica que, precisamente, da origen al recurso judicial. Es mas, esa decisión final es el fundamento y el objeto final del derecho al recurso judicial reconocido por la Convención Americana en el artículo 25, que estará también revestido por indispensables garantías individuales y obligaciones estatales (artículos 8 y 11)*[142].

De tal modo el derecho a la tutela judicial efectiva comprende específicamente el derecho a una *decisión razonada sobre los méritos del reclamo.*

La Comisión también ha dicho al respecto*: "En primer lugar, la propia lógica interna de todo recurso judicial- también el del artículo 25- indica que el decisor debe establecer concretamente la verdad o el error de la alegación del reclamante. El reclamante acude al órgano judicial alegando la realidad de una violación de sus derechos, y el órgano en cuestión, tras un procedimiento de prueba y de debate sobre esa alegación, debe obligatoriamente decidir si el reclamo es fundado o infundado. De lo contrario, el recurso judicial devendría inconcluso. En segundo lugar, además de inconcluso, el recurso judicial sería abiertamente ineficaz, pues al no permitir el reconocimiento de la violación de derechos, en caso de que ésta se haya comprobado, no sería apto para amparar al individuo en su derecho afectado ni para proveerle una reparación adecuada...".* Y agrega: *" En tercer lugar, la Comisión observa que la propia norma del artículo 25 establece expresamente en el inc. 2.a. el derecho de aquél que acude al recurso judicial a que "la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso". Decidir sobre los derechos implica efectuar una determinación entre los hechos y el derecho- con fuerza legal- que recaiga y que*

141 Corte Suprema de Justicia, sentencia "De la Torre s/ habeas corpus", 22 de diciembre de 1998.
142 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe Nro. 130/97, Caso: 10.087. Argentina. Párrafo 71.

trate sobre un objeto específico. Ese objeto es la pretensión particular del reclamante (el destacado es nuestro)..."[143]

2.1 Síntesis de la violación del artículo 25:

El Estado argentino violó el artículo 25. Por un lado, no provee en su ordenamiento recursos específicos contra la decisión de expulsión. Por otra parte, al intervenir la justicia, en primer lugar, se rechaza la presentación por considerarla improcedente, en segundo lugar, no se ordena la suspensión del procedimiento de expulsión, en tercer término, no se realiza un control judicial suficiente y efectivo. Por último, no se emite una opinión razonada sobre las violaciones alegadas. A su vez, al llegar el caso al órgano máximo del Poder Judicial interno, éste omite pronunciarse al considerar que la cuestión es abstracta, sin tener en cuenta los efectos vigentes de la resolución administrativa. Todo ello en detrimento de los derechos del señor De la Torre.

3. Violación del art. 11. 2 (derecho a la protección de la vida familiar y del art. 17 de la CADH (derecho a la protección familiar) en relación a la expulsión:

La expulsión del señor De la Torre constituye una violación al derecho a la vida privada y a la protección de la familia garantizado por la CADH. En efecto, las autoridades administrativas al decidir la medida no tuvieron en cuenta los lazos familiares y afectivos que había construido Juan Carlos en territorio argentino. Un agravamiento de éste hecho, cabe recordar, es la prohibición existente de retornar a la jurisdicción del Estado, con la consecuente imposibilidad de visitar a su familia. Esta situación, como podrá observar la Comisión, constituye una grave intromisión del Estado en la vida privada y evidente desprotección del vínculo familiar. Asimismo, la detención y la incomunicación sufrida durante la misma, así como la falta de traslado de los cargos y la rapidez con la que se produjo la expulsión, provocó en el interior de la familia el total desconocimiento de la verdadera situación de su allegado.

La CADH establece en su artículo 11.2: "Nadie puede ser objeto de injerencias arbitrarias o abusivas en su vida privada, en la de su familia...", a su vez el artículo 17.1 señala: "La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y debe ser protegida por la sociedad y el Estado". Al respecto, el TEDH señaló: "...conforme a un principio de Derecho internacional firmemente establecido, los Estados tienen el derecho de controlar la entrada de los no nacionales es su territorio, sin perjuicio de las obligaciones derivadas de los tratados suscriptos por ellos", y añadió: "no se puede excluir que medidas tomadas en el ámbito de la inmigración sean suceptibles de vulnerar el derecho al respeto a la vida familiar del art. 8 (art. 11.2 de la CADH)..."[144]. Con relación a la incomunicación sufrida durante la detención la Comisión argumentó: "no solo afecta seriamente el estado mental de las personas detenidas sino que importa además proyectar el castigo contra los miembros de sus familias".[145] Cabe agregar que la vigencia de estos artículos no están sujetos a ningún tipo de restricción convencional específica.

143 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe citado.
144 TEDH, sentencia en el asunto Abdulaziz, Cabales y Balkandali c/ Reino Unido, del 28 de mayo de 1985, serie A, n°94, p. 31-32, pár. 60. El Tribunal Europeo siguió mateniendo tal doctrina: caso Moustaquin c/ Bélgica, 18 de febrero de 1991; caso Beldjoudi c/ Francia, 26 de marzo de 1992; caso Nasri c/ Francia, 13 de julio de 1995, caso Boughanemi c/ Francia, 24 de abril de 1996.
145 Comisión I.D.H., Informe Anual 1981-82, Uruguay, página 29, párrafo 4.

De lo expuesto el Estado suprime de manera arbitraria el derecho a la vida familiar y, a su vez, no protege a la familia, como elemento natural y fundamental de la sociedad, del Señor Juan Carlos De la Torre.

B. Violaciones derivadas de la detención:

1. Violación del artículo 7 (Libertad Personal) de la CADH en relación con la detención:

1.1 La detención sin autorización judicial es contraria al articulado de la Convención Americana:

El Artículo 7.5 de la Convención establece que *"Toda persona detenida o retenida debe ser llevada, sin demora, ante un juez u otro funcionario autorizado por ley para ejercer funciones judiciales y tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad, sin perjuicio de que continúe el proceso..."*

La detención de Juan Carlos De la Torre en la Ley General de Migraciones (22.439) y su decreto reglamentario (1023/94) que posibilitó a ésa autoridad administrativa, a proceder con la detención del encausado, sin una orden judicial que así lo estipulara. Es manifiesta la confrontación que emana de esa Ley con la Convención Americana, ya que no sólo es la propia autoridad administrativa la que realiza la detención sino que además será también ella la que determine la expulsión de todo extranjero fuera del país.

La Corte IDH en el caso Suárez Rosero[146] ha entendido que por la conjunción de los artículos 7.2 *"Nadie puede ser privado de su libertad física, salvo por las causas y en las condiciones fijadas de antemano por las Constituciones Políticas de los Estados Partes o por las leyes dictadas conforme a ellas"*, 7.3 *"Nadie puede ser sometido a prisión o encarcelamiento arbitrarios"*, y conforme al caso Gangaram Panday *"nadie puede ser privado de su libertad sino por las causas, casos o circunstancias expresamente tipificadas en la ley (aspecto material), pero además, con estricta sujeción a los procedimientos objetivamente definidos por la misma (aspecto formal)"*[147]; al evaluar los requisitos formales de la Constitución Política del Ecuador en su artículo 22.19 inciso h *"(n)adie será privado de su libertad sino en virtud de orden escrita de autoridad competente..."*[148], que en iguales condiciones establece la Constitución Nacional Argentina en su artículo 18 "... *Nadie puede ser...arrestado sino en virtud de orden escrita de autoridad competente..."* la Corte estableció que la detención debió haberse realizado *"...en virtud de orden emitida por una autoridad judicial competente..."* [149]. Si aplicamos el mismo criterio que usó la Corte IDH, al caso en cuestión, podríamos decir que la detención que practica la autoridad administrativa, amparada en la ley (22.439) y su decreto reglamentario (1023/94), no sólo viola la propia Constitución Nacional Argentina, sino también los artículos 7.3 y 7.4 de la Convención. La detención de Juan Carlos De la Torre resulta arbitraria por no cumplirse con las exigencias formales. Además conforme al fallo Giroldi la Corte Suprema de Justicia de la Nación del Estado Argentino declaró que la jurisprudencia de la Corte IDH *"... debe servir como guía para la interpretación de los preceptos convencionales en la medida que el estado Argentino reconoció la*

146 Corte IDH, Caso "Suárez Rosero", 12/11/97, párrafo 42.
147 Corte IDH, Caso "Suárez Rosero", 12/11/97, párrafo 43.
148 Ibidem
149 Corte IDH, Caso "Suárez Rosero", 12/11/97, párrafo 44.

competencia de la Corte Interamericana para conocer en todos los casos relativos a la interpretación y aplicación de la Convención Americana"[150].

1.1.1 La falta de traslado ante la autoridad judicial y la incomunicación del detenido violentan la Convención Americana:

El artículo 7.5 de la Convención claramente dispone que *"Toda persona detenida o retenida debe ser llevada, sin demora, ante un juez u otro funcionario autorizado por ley para ejercer funciones judiciales..."*. Es decir, que la autoridad judicial deberá verificar los presupuestos de legalidad de la medida de la detención. Ahora bien, en el caso que nos ocupa, el Sr. De la Torre nunca fue llevado sin demora ante una autoridad judicial para que la misma ejerciera sus funciones judiciales. En ningún momento fue trasladado ante la presencia de un juez para que pudiera en forma personal ser oído y ofrecer su descargo.

La juez de primera instancia solamente se limitó a solicitar de la Dirección Nacional de Migraciones que le remitieran el expediente para informarse sobre lo dispuesto por esa autoridad.

La Corte IDH en el caso Suárez Rosero sostuvo que en relación con la falta de hacer comparecer a la persona detenida ante una autoridad judicial durante el proceso implica, categóricamente, que "... e*sa omisión por parte del Estado constituye una violación al artículo 7.5 de la Convención Americana"*[151].

Desde el momento en que se produce la detención de Juan Carlos De la Torre, 28 de noviembre de 1996, hasta que se comunica con su defensor, 3 de diciembre de 1996, el mismo no había tenido oportunidad de ponerse en contacto con alguien que lo defendiera ni había sido informado de las causas de su detención, es decir, que durante el tiempo que estuvo incomunicado, no se le permitió designar un abogado para que lo representase como así tampoco se le comunicaron los cargos de su detención. Dicha incomunicación violenta tanto el artículo 7.4 de la Convención que prescribe *"Toda persona detenida o retenida debe ser informada de las razones de su detención y notificada, sin demora, del cargo o cargos formulados contra ella"* como así también el derecho a defenderse o de ser asistido por un defensor de las imputaciones que se le acusan (artículo 8.2, c, d y e de la Convención Americana).

La Corte IDH ha sido muy contundente al establecer que *"La incomunicación es una medida de carácter excepcional que tiene como propósito impedir que se entorpezca la investigación de los hechos. Dicho aislamiento debe estar limitado al período de tiempo determinado expresamente por la ley. Aún en ese caso el Estado está obligado a asegurar al detenido el ejercicio de las garantías mínimas e inderogables establecidas en la Convención y, concretamente, el derecho a cuestionar la legalidad de la detención, y la garantía del acceso, durante su aislamiento, a una defensa efectiva"*[152].

En el caso concreto, el Sr. De la Torre, en ningún momento pudo durante su incomunicación cuestionar la legalidad de la detención ni tuvo acceso a una defensa

150 CSJN, Giroldi Horacio D., 7 de abril de 1995.
151 Corte IDH, Caso "Suárez Rosero", 12/11/97, párrafo 56.
152 Corte IDH, Caso "Suárez Rosero", 12/11/97, párrafo 51 (destacado nuestro).

efectiva. Es más, podríamos llegar a hablar de un plazo excesivamente corto que brindó el Estado, para que el inculpado pudiera comunicarse en forma libre y privada con su defensor[153] y en adición, para que pudiese preparar en forma adecuada su defensa.

Cabe agregar, que conforme al principio *pro homine* sentado en la Opinión Consultiva 5/85[154], debe realizarse siempre la interpretación de las normas de derechos humanos en sentido más favorable al hombre, vale decir, que se aplicará el derecho más favorable. Sin perjuicio de lo anteriormente expresado, podemos traer a colación que la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963, ratificada por la Argentina, señala el derecho de todo extranjero sin importar su condición migratoria, a comunicarse con un funcionario consular de su Estado en caso de ser detenido y contempla a su vez la obligación a cargo del Estado en cuyo territorio ocurre la detención de informar al extranjero sobre su derecho a recibir asistencia consular. No surge del caso en cuestión que Juan Carlos De la Torre haya ejercido su derecho de comunicarse con un funcionario consular del Uruguay, ni que la Argentina haya cumplido con la obligación de informarle sobre su derecho a recibir asistencia consular.

Por último y en otro orden de ideas, el artículo 7.5 también contempla el derecho ser juzgado en un plazo razonable o a ser puesto en libertad durante la tramitación del proceso. Situaciones que, ni una ni la otra, se contemplan en el referido caso.

El Estado Argentino, no cumplió con su deber de llevar a Juan Carlos De la Torre ante un juez competente para que tramitara su caso. Es éste quien *no puede dejar de oírlo antes de resolver sobre su situación procesal*. En el caso de referencia, cuando la causa fue remitida al órgano judicial competente, fue el propio juez de primera instancia, que al desestimar sin más trámite el habeas corpus deducido, imposibilitó al inculpado con el derecho de oponer su defensa, de ser oído, de presentar pruebas, etc., es decir, se vio menoscabado en el ejercicio pleno de sus derechos contemplados en la Convención Americana.

1. 2 El instituto de control judicial de la detención:

El artículo 7.6 de la Convención, establece que *"Toda persona privada de libertad tiene derecho a recurrir ante un juez o tribunal competente, a fin de que éste decida, sin demora, sobre la legalidad de su arresto, o detención y ordene su libertad si el arresto, o la detención si fueran ilegales.*[155] *En los Estados partes cuyas leyes prevén que toda persona que se viera amenazada de ser privada de su libertad tiene derecho a recurrir a un juez o tribunal competente a fin de que éste decida sobre la legalidad de tal amenaza, dicho recurso no puede ser restringido ni abolido. Los recursos podrán interponerse por sí o por otra persona"*.

En estas situaciones, y en el caso en cuestión, el instituto que garantiza tal derecho es el del hábeas corpus. Así lo ha sostenido la Corte Suprema de justicia de la Nación Argentina, máxima autoridad judicial, al establecer que la vía del hábeas corpus, consagrado en el artículo 43, último párrafo, de la Constitución Nacional

153 La Corte IDH en el caso Suárez Rosero, en su "... sentencia consideró una violación autónoma de los derechos garantizados en la Convención la imposibilidad de comunicarse libre y privadamente con el defensor que tuvo lugar... luego del plazo de incomunicación" Citado en El fallo "Suárez Rosero", Nueva Doctrina Penal, Ed. Del Puerto, Bs. As., t-1998/B, pág.645.
154 Corte IDH, OC-5/85, párrafo 52.
155 Resaltado nuestro.

Argentina, es el remedio procesal idóneo para garantizar el control judicial de una expulsión (fallos: 164:334; 204:571; 218:769; entre muchos otros).[156] Como así también, se ha expresado la CIDH en la Opinión Consultiva 8/87 al referirse a "... *que ni aún bajo una situación de emergencia el hábeas corpus puede suspenderse o dejarse sin efecto...*"[157]. Además señaló que *"... Sostener lo contrario, esto es que el Poder Ejecutivo no se encontraría obligado a fundamentar una detención o prolongar; ésta indefinidamente durante situaciones de emergencia, sin someter al detenido a la autoridad de un juez que pueda conocer de los recursos que reconocen los artículos 7.6 y 25.1 de la Convención importaría, en concepto de la Comisión, atribuirle al Poder Ejecutivo las funciones específicas del Poder Judicial, con lo cual se estaría conspirando contra la separación de los poderes públicos que es una de las características básicas del estado de derecho y los sistemas democráticos".*[158]

Por lo recién expuesto, se puede sostener, que si tal control judicial es necesario aún en casos de emergencia, el mismo resulta indispensable en el caso que nos ocupa, más cuando no se registra ningún tipo de emergencia. En adición a ésta postura, la Corte IDH, ha expresado que *"los procedimientos de hábeas corpus y de amparo son aquellas garantía judiciales indispensables para la protección de varios derechos cuya suspención está vedada por el artículo 27.2 y sirven, además, para preservar la legalidad den una sociedad democrática...".*[159]

La Corte IDH, a su vez sostiene, que *"... el derecho del hábeas corpus debe ser garantizado en todo momento a un detenido, aún cuando se encuentre bajo condiciones excepcionales de incomunicación legalmente decretada".*[160] Durante el tiempo que Juan Carlos de la Torre se encontró incomunicado (desde el 28 de noviembre de 1996 hasta el 3 de diciembre del mismo año), no fue garantizado su derecho a presentar un hábeas corpus. Ese derecho recién pudo hacerse efectivo cuando la autoridad administrativa comunicó su decisión de expulsarlo del país, el día 3 de diciembre de 1996. Desde ya que no es casual que el hábeas corpus presentado en favor del inculpado haya sido en la misma fecha, 3 de diciembre de 1996, a escasas horas de anoticiarse del hecho en proceso de la explusión.

Por otro lado, es importante recalcar que el recurso del artículo 7.6 de la Convención Americana, debe ser eficaz, debido a que su objeto es el de obtener una pronta decisión judicial sobre la legalidad del arresto o la detención, es decir, que no se satisface el derecho garantizado en el mencionado artículo con la mera existencia formal del recurso.[161]

La eficacia que encontramos en la jurisprudencia de la Corte IDH, refiere a que:

"El hábeas corpus, para cumplir con su objeto de verificación judicial de la legalidad de la privación de libertad, exige la presentación del detenido ante el juez o tribunal competente bajo cuya disposición queda la persona afectada. En este sentido es esencial la función que cumple el hábeas corpus como medio para controlar el respeto a la vida e integridad de la persona, para impedir su desaparición o la indeterminación de su lugar de detención, así como para protegerla de la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes". [162]

156 De la Torre, Juan Carlos, s/ Habeas Corpus, C.S.J.N., 22/12/98.
157 Corte IDH, OC/8-87, párrafo 12.
158 Ibidem.
159 Corte IDH, Caso "Loayza Tamayo", 17/9/97, párrafo 50.
160 Corte IDH, Caso "Suárez Rosero", 12/11/97, párrafo 59.
161 Corte IDH, Caso "Suárez Rosero", 12/11/97, párrafo 63.
162 Corte IDH, OC/8-87, párrafo 35.

Vale decir, que la efectividad a que hace referencia el recurso del artículo 7.6 citado, se corresponde no sólo conque el juez correspondiente verifique la legalidad de la medida, sino también, con la presencia en persona del inculpado. Situación que como hemos aclarado en el punto 2.1.1 de ésta denuncia, no se ha dado en éste caso.

Por otro lado, podemos decir que si la garantía del hábeas corpus sirve para asegurar el derecho a la libertad personal, de nada serviría este noble derecho, inherente al ser humano, si no se lo protegiera. Pero además, esa protección o garantía debe ser un medio idóneo y efectivo para que los derechos que protege no se vean vulnerados en cualquier circunstancia. Es decir, que en el caso en cuestión, si bien se planteó la acción correspondiente (el hábeas corpus), la misma no fue efectiva, no cumplió con el objeto de su creación.

La sentencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, última instancia nacional, al considerar abstracta la cuestión sometida al proceso, debido a que De la Torre había sido expulsado y no encontraban entonces un derecho violentado en forma actual, vulnera la acción de hábeas corpus y por eso deja de ser un recurso efectivo.

C. NO DISCRIMINACIÓN:

El artículo 1 de la CADH establece: "Los Estados partes de esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por... el origen nacional....". Empero, el Estado, como se ha observado a lo largo de la presenta denuncia, demuestra el incumplimiento del presente artículo.

El artículo transcripto deja en claro una de las intenciones de la Convención: esto es la universalidad de los derechos humanos. En efecto, el segundo párrafo del Preámbulo de la CADH reconoce: "que los derechos esenciales del hombre no nacen del hecho de ser nacional de determinado Estado, sino que tienen como fundamento los atributos de la persona humana...". En el mismo sentido, el artículo primero de la CADH extiende su protección a toda persona dependiente de la jurisdicción de un Estado parte. Asimismo, agrega el propio artículo la prohibición de la discriminación en el goce de los derechos y libertades protegidos por la Convención basadas en el origen nacional. Por lo tanto los extranjeros se benefician con los mismos derechos que los nacionales de un Estado parte. La Corte IDH ha señalado: "el objeto y fin de la Convención no son el intercambio recíproco de derechos entre un numero limitado de Estados, sino la protección de los derechos de todos los seres humanos en América, independientemente de su nacionalidad"[163]. Así, al igual que los nacionales, los inmigrantes disfrutan de las garantías procesales, del derecho a un recurso sencillo y rápido, del derecho a libertad de circulación y, salvo en lo concerniente a los derechos civiles y políticos vinculados directamente con la nacionalidad, a los demás derechos consagrados por la Convención.

Ahora bien, el Estado, sin embargo, no garantizó el ejercicio de los derechos reconocidos por la Convención, señalados en la presente denuncia, al Sr. De la Torre como consecuencia directa de su condición de inmigrante.

163 Corte IDH, O/C 2, del 24 de septeiembre de 1982, párrafo 27.

V. REQUISITOS DE ADMISIBILIDAD:

La sentencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación que resolvió el recurso extraordinario planteado es de fecha 22 de diciembre de 1998.

La materia de la presente petición no está pendiente de otro procedimiento de arreglo internacional.

VI. PETICION:

El Estado Argentino ha ratificado la Convención Americana sobre Derechos Humanos y por tanto está obligado a respetar y garantizar los derechos que en ella se reconocen.

De la narración de los hechos resulta evidente la responsabilidad del Estado, en la violación del derecho de las garantías judiciales, así como también el deber de respetar y garantizar los derechos reconocidos en la Convención.

Por lo anteriormente expuesto, el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) denuncia la violación de la Convención por parte del Gobierno Argentino, y respetuosamente solicita a la Comisión:

1. Que inicie el trámite del caso que se denuncia de acuerdo con los artículos 46 a 51 de la Convención y 19 de Reglamento de la Comisión; y consecuentemente se de traslado de la denuncia al Gobierno de Argentina de acuerdo con lo establecido por el artículo 48 de la Convención.

2. Que declare a la argentina en violación de los artículos 7. 2 y 5, 8, 11.2, 17 , 1.1 y 2 de la Convención; y disponga la reparación de las consecuencias y el pago de una justa indemnización de acuerdo a lo establecido en el artículo 63 de la Convención.

Solicitamos finalmente, que las futuras comunicaciones se realicen a las oficinas del CELS: Rodríguez Peña 286 1er. Piso, tel. 54 11 4371 9968, fax. 54 11 4375 2075.

Aprovechamos la oportunidad para manifestarle nuestros sentimientos de la más alta estima y consideración.

Víctor Abramovich
Abogado CELS

Martín Abregú
Director Ejecutivo

V. Identificación y ficha técnica de organizaciones de inmigrantes peruanos y bolivianos radicados en Argentina, organizaciones que trabajan con inmigrantes y organismos de derechos humanos.

1. Introducción

Para realizar el trabajo de identificación de las organizaciones de inmigrantes que trabajan con peruanos y bolivianos radicados en Argentina se comenzó por contactar aquellas organizaciones con las que el CELS se ha asociado históricamente para emprender iniciativas relacionadas a la materia.

Estas organizaciones son:

- Comisión Católica para las Migraciones (CCM)
- Servicio Ecuménico de Apoyo y Orientación a Refugiados y Migrantes (CAREF)
- Los organismos de derechos humanos

Ni CCM ni CAREF tenían un listado actualizado de organizaciones de las comunidades peruana y boliviana. Debido a ello para comenzar realizamos entrevistas en los respectivos consulados. Ambos consulados se limitaron a dirigirnos a aquellas organizaciones que ya conocíamos: CAREF y la CCM.

A partir de un antiguo listado existente, se intentó contactar a las organizaciones para realizar entrevistas. En esta lista inicial figuraban seis organizaciones de la colectividad peruana, de las que dos fueron imposibles de contactar (Agrupación Artística Nuevos Aires del Perú y Asociación Perú Club Privado). Por otra parte concertar las entrevistas con las restantes cuatro requirió numerosas llamadas. Esto se debe a que (como surge de la ficha de las organizaciones) éstas generalmente no funcionan en forma permanente y solo excepcionalmente tiene una oficina donde encontrarlas. Sin embargo, una vez localizada, ninguna organización se negó a ser entrevistada y todas dedicaron el tiempo requerido y se mostraron muy interesadas por la investigación.

Las entrevistas fueron hechas de acuerdo a un cuestionario preestablecido que se utilizó como guía (lamentablemente las entrevistas no fueron grabadas). En algunos casos las personas entrevistadas no contestaron todas las preguntas.

A continuación se presenta un listado de las organizaciones entrevistadas y un análisis sintético de las respuestas recibidas, por último se presentan las fichas de las entrevistas realizadas.

2. Organizaciones de la Comunidad boliviana

* FIDEBOL. Federación Integrada de Entidades Bolivianas
  Dr. Kushner
  Av. Centenera 2919 CP.1437
  Tel. fax. 54 11 49189400
  Email: danijhoe@ciudad.com.ar
  Atención: oficina permanente
  Actividades: asesoramiento jurídico, actividades deportivas, promoción de atención médica.

* FACBOL. Federación de Asociaciones de la Colectividad Boliviana
  Charrúa 2900 CP 1437 Buenos Aires Argentina
  Tel.54 11 4626-2890
  Fax: 54 11 44573332
  Atención: reunión quincenal
  Actividades: asistencia en trámites de documentación, actividades culturales, eventos deportivos, programa radial.

* Contacto Boliviano (periódico)
  Paraguay 950, CP. 1057 Buenos Aires. Argentina
  Tel. 54 11 43273864
  Atención: oficina permanente

* Vocero Boliviano (periódico)
Sara V. Rocha Sanchez
Chile 1465, P.B. "J". CP. 1098 Buenos Aires. Argentina o La Fuente 5653, piso 1 dep. 2 CP. 1875 Wilde Provincia de Buenos Aires Argentina
Teléfono Fax: 54 11 4 383-6640 o 54 11 4 206-8899 o 54 11 15.4 0220667
Email: voceroboliviano@cuidad.com.ar.
Página web en preparación (hasta fin de 1999)
Atención: oficina permanente

3. Organizaciones de la Comunidad peruana

* Centro Cultural Peruano. CCP
Gral. Urquiza 383 1er. Piso CP1215 Buenos Aires. Argentina
Tel fax. 54 11 4957 1447
Atención: todos los días después de las 18 hs. Día de reunión: jueves a las 19.30 hs.
Actividades: difusión de la cultura peruana, acercamiento entre la comunidad peruana y la local. Un área del CCP, la Comisión de Ayuda al Inmigrante, colecta víveres, ropa, mantas e intenta actividades de asistencia al inmigrante en situaciones de urgencia.

* Club Social Manco Capac
Juan D. Perón 3953, piso 2do. of. 16. CP. 1198. Buenos Aires. Argentina
Tel. 54 11 4983 3098
Fax: 54 11 4962 6511
Atención: reuniones periódicas, es necesario contactarlos para saber la fecha y el lugar.
Actividades: club social y deportivo, seminarios de integración.

* Kaymillajtay
Simon Medrano, director
Av. Rivadavia 3033 Piso 4 «38» CP. 1203
Tel. 54 11 48639582
Email:kaymillajtay@hotmail.com
Atención: reuniones semanales
Actividades: difusión de la cultura peruana.

* Asociación de Residentes Peruanos "Siglo XXI"
Segundo Flores y Eduardo Vars
Saavedra 1111 CP 1229 Buenos Aires Argentina
Tel. 54 11 49435547
Atención: reuniones quincenales.
Actividades: conferencias sobre la cultura peruana, actividades tendientes a la integración y la no discriminación.

* Asociación Cristiana "Pablo Besson"
Malena Riveron, Presidenta
Paraná 736, 2 piso, Oficina 4, CP 1017. Buenos Aires. Argentina.
Tel. fax.54 11 4811- 7982 (telefax)
Atención: concertar entrevista
Activiades: servicio jurídico gratuito, asesoramiento en documentación.

* Asociación de Damas Peruanas en la República Argentina
Carmen De Steimann, presidenta
O'Higgins 2154, CP. 1428 Buenos Aires
Tel. 54 11 4781-4300
Fax.54 114781-9970
Atención: participan de la reunión de los jueves en el CCP
Actividades: asistencia social a través de la Comisión de Ayuda al Inmigrante.

* Asociación de Médicos Peruanos
Carlos Castillo Vizcarra, presidente actual
No tienen sede. Se reúnen en casas o en la facultad de medicina.
Tel. 54 11 4543-5639
Atención: reuniones mensuales.
Activiades: culturales y científicas.

* »Somos Peru» (periódico)
Dora Chunga Añazco
Corrientes 2451, c/o «Argenper» (agencia mensajería). CP. 1046. Buenos Aires, Argentina
Tel.54 11 49513230
Fax 54 11 49546590
Email aguilas@ssdnet.com.ar
Atención: oficina permanente

* Gaceta del Perú (Periódico)
Emilio Calderón, director
Rodríguez Peña 36 piso 2 E (*por favor no publicar esa dirección)*
Tel. fax. 54 11 43740506
Email: miredm@infovia.com.ar
Atención: oficina permanente

4. Organizaciones que trabajan con inmigrantes de ambas comunidades

* Comisión Católica Argentina de Migraciones. (CCM)
Entrevista con el Padre Ildo Gris.
Laprida 930, CP. 1187. Buenos Aires. Argentina.
Atención: martes y jueves de 10 a 14 hs.
Tel. 54. 11 4963-6889, 4962-2663, fax.4962-8175
Email: fccamiga@satlink.com
Actividades: asistencia social, apoyo en los trámites de documentación, sensibilización de la sociedad sobre la problemática del inmigrante.

* Organización Internacional para las Migraciones (OIM)
Entrevista con Lic. Lelio Mármora .
Callao 1033, piso 3. CP 1023. Buenos Aires. Argentina
Tel.54 11 4812-6058
Atención: oficina permanente
Actividades: cooperación con el gobierno en programas migratorios, capacitación en materia de políticas migratorias.

* Federación Argentina de Colectividades (F.A.C.)
Alberto Abraham Szwarc (15.4 423-7397)
Av. Antártida Argentina 1355 (C.P. 1104) Buenos Aires Argentina
Atención: oficina permanente
Actividades: apoto a las organizaciones e as comunidades, asistencia en los trámites de documentación, lucha contra la discriminación.

* Central de trabajadores Argentinos. CTA.
Departamento de Migraciones.
Mariano Sanchez Toranzo, director
Independencia 766 CP. 1099 Buenos Aires. Argentina
Tel. 54 11 43005986/5835/5334/4170,
54 11 15407 859 60
Fax 54 11 4300 1015
Email: cta@rcc.com.ar
Atención: no es una oficina permanente. Atienden consultas los viernes a las 17 hs. en CTA.
Actividades: asistencia legal, concientización dentro de la organización sobre la problemática del inmigrantes y la creación de vínculos de soldaridad, promoción de políticas públicas favorables a los inmigrantes.

* CAREF. Servicio Ecuménico de Apoyo y Orientación a Refugiados y Migrantes
J. Bautista Alberdi 2240. CP. 1406 Buenos Aires. Argentina
Tel. 54 11 4613-6162
Fax. 54 11 4613-4992
Email caref@wamani.apc.org
Atención: lunes a viernes de 9 a 15 hs. Servicio Social martes y viernes de 14 a 17 hs.
Actividades: Servicio Social: orientación jurídica y asistencia psico-social, capacitación y promoción; investigación y difusión.

5. Principales organismos argentinos de derechos humanos

Los organismos de derechos humanos de Argentina no tienen en la actualidad un programa o área dedicados exclusivamente a la protección de los derechos de los inmigrantes.

Sin embargo, en numerosos casos, los organismos actúan conjuntamente en apoyo a determinadas personas (por ejemplo el caso del matrimonio peruano Mera Collazos cuya extradición fue solicitada por Perú) o para hacer conocer al gobierno y a la opinión pública su parecer sobre determinada situación o propuesta (como sucedió en el caso del proyecto de ley de migraciones del Poder Ejecutivo Nacional).

* Abuelas de Plaza de Mayo
Corrientes 3284 CP. 1193 Buenos Aires Argentina
Tel. fax. 54 11 48661717
Email abuelas@tournet.com.ar

* Asamblea Permanente por los Derechos Humanos
Callao 569 PB "15". CP 1022 Buenos Aires Argentina
Tel. 54 11 4374 4382
Fax. 54 11 4814 3714

* Familiares de desaparecidos y detenidos por razones políticas
Riobamba 34. CP 1025 Buenos Aires Argentina
Tel. 54 11 4 953-5646
Fax. 54 11 4963 3060

* *Movimiento Ecuménico por los Derechos Humanos*
José María Moreno 873 PB. CP 1424 Buenos Aires
Argentina
Tel.Fax. 54 11 4922 5101
Email: medh@arnet.com.ar

* *Liga Argentina por los Derechos del Hombre*
Corrientes 1785 2 do. "C". CP 1042 Buenos Aires
Argentina
Tel. fax. 54 11 4371-8066/67
Email. liga@ovemet.com.ar

* *Servicio de Paz y Justicia SERPAJ*
(los mismos datos para Madres de Plaza de Mayo. Línea Fundadora)
Piedras 730. CP 1070 Buenos Aires Argentina
Tel 54 11 4361 5745
Fax. 54 11 4361 5745
Email. serpaj@serpaj.wamani.appc.org

6. Análisis de las entrevistas realizadas

Las conclusiones a las que se puede llegar a partir de las entrevistas realizadas tienen una limitación que necesario recordar al comienzo. Como dijimos al inicio de esta sección, no existe un registro actualizado de las organizaciones de las colectividades boliviana y peruana. Ni siquiera las federaciones (FIDEBOL, FACBOL y FAC) nos proporcionaron esa información que les fue solicitada. Esto hace que nuestras conclusiones solo puedan aplicarse al universo de organizaciones que fue posible entrevistar.

Aparentemente la situación no es la misma en el caso de la comunidad boliviana y la peruana. La comunidad boliviana es más antigua y ha logrado un grado mayor de organización. Esto se observa a partir de la existencia de federaciones, incluso existen dos federaciones a raíz de los problemas políticos al interior de la colectividad.

Por su parte, en la colectividad peruana existe una marcada diferencia entre las organizaciones creadas por los migrantes más antiguos (Damas Peruanas, Centro Cultural Peruano) y las más recientes como la Asociación de Residentes Peruanos Siglo XXI.

Si bien las organizaciones más antiguas se preocupan por la situación de las personas recién llegadas, no comparten sus problemas, generalmente se trata de personas que tienen documentación argentina y gozan de cierto bienestar económico.

Pareciera, a partir de este relevamiento, que la inmigración peruana más reciente aún no ha creado organizaciones para su defensa y protección demasiado sólidas.

Varias organizaciones peruanas se refirieron a las dificultades que encontraron para la creación de una federación.

La mayoría de las personas entrevistadas contestó que su comunidad era víctima de discriminación. Sin embargo en algunos casos destacaron que la discriminación no se dirigía exclusivamente a los inmigrantes sino a las personas de bajo recursos independientemente de cuál fuera su nacionalidad.

Todos manifestaron su preocupación por la situación de los niños en las escuelas, ya que si bien actualmente se inscribe a los niños sin documento argentino en los cursos, no se les otorgan los certificados correspondientes por los estudios realizados y aprobados.

Algunas de las organizaciones entrevistadas demostraron su preocupación por la discriminación de los chicos en las escuelas, en algunos casos por parte de las maestras y en otros de los compañeros -con la complicidad de los docentes.

Las respuestas en relación al servicio que prestan los consulados no fueron uniformes. Muchas organizaciones contestaron que en los consulados hay pocas personas para atender demasiadas consultas. Sin embargo otros se quejaron enérgicamente de la atención de los consulados (CCM, Kamillajtay, Asociación de Residentes Peruanos Siglo XXI, Damas Peruanas, Somos Perú) especialmente del trato que le dan a las personas que se acercan a consultar. El CCP por su parte dijo que el consulado peruano en Argentina era el consulado peruano que más recaudaba y que no brindaba a las personas un servicio acorde a las tasas que cobraba para la realización de los trámites.

Nos llamó la atención la falta de relación de las organizaciones con otras organizaciones en sus países de origen. En este sentido una de las excepciones es el convenio firmado por el Colegio de Abogados de Lima con la Federación de Colegios de Abogados de Argentina (FACA) para la atención jurídica gratuita a las personas peruanas en Argentina. Esta iniciativa merece ser destacada como una forma de interelación entre organizaciones en Perú y Argentina sin embargo hasta la actualidad el convenio no ha sido implementado por los colegios de abogados.

Muy pocas organizaciones entrevistadas plantearon acciones claras para influir en la toma de decisiones sobre el tema migratorio. Preguntados sobre actividades en relación con las autoridades algunos contestaron que se habían manifestado en contra del proyecto de ley del Poder Ejecutivo. En este punto es importante destacar que es muy distinta la postura de la CCM, CAREF o de la OIM que son interlocutores habituales de las autoridades en temas migratorios. En este aspecto es alentadora la creación del Departamento de Migraciones dentro de la Central de Trabajadores Argentinos. Si bien este departamento aún no ha logrado organizar un plan de acción definido, sí ha servido para incorporar el tema migratorio y el debate sobre el papel de la migración en el mercado del empleo en el ámbito gremial.

7. ANEXO I: " Corpus de entrevistas"

1. Nombre de la organización:

CAREF. Servicio Ecuménico de Apoyo y Orientación a Refugiados y Migrantes

Dirección: J. Bautista Alberdi 2240. CP. 1406 Buenos Aires. Argentina

Teléfono: 54 11 4613-6162

Tel/fax: 54 11 4613-4992

Email: caref@wamani.apc.org

Página web: No

Autoridades :

Lic. Violeta A. Correa

Coordinadora General del Programa

Lic. Gabriela Liguori

Trabajadora Social. Responsable del Programa de Asistencia y Orientación a migrantes

Forma de funcionamiento **(reuniones semanales, oficina permanente etc.)**

Horario de Oficina: Lunes a Viernes de 9 a 15 hs.

Horario de Atención del Servicio Social: Martes y Viernes 14 a 17 hs.

Programa Mujeres Migrantes : Domingos 14 a 17 hs. (grupo abierto)

Foro de Refugiados: Viernes 16 a 18:30 (grupo cerrado)

Está inscripta en la Inspección General de Justicia?

Inscripta en la inspección General de Justicia como Asociación Civil sin fines de lucro con el Nº 24/97

Grupo al que representa

Caref es un organismo cuyo origen y desarrollo está vinculado con un grupo de Iglesias Evangélicas de Argentina. La población con la que trabaja está constituida por inmigrantes y refugiados.

Antigüedad

La institución fue creada en el año 1973.

Actividades que realiza la organización

El programa institucional tiene tres ejes sobre los que se desarrollan los distintos proyectos:

Servicio Social:

El servicio social se realiza a través de la atención individual y grupal.

Desde lo individual incluye el *Proyecto de Orientación y Asistencia* a familias inmigrantes que básicamente se orienta hacia el: asesoramiento y orientación jurídica, asistencia psico-social.

Desde la modalidad de grupo incluye el trabajo orientado a las:

Mujeres Inmigrantes .Proyecto interdisciplinario destinado a la promoción de mujeres inmigrantes. El proyecto tiene como uno de sus ejes el acompañamiento pastoral.

Refugiados. Proyecto destinado a colaborar en la consolidación de un *Foro de Refugiados* que a través de la participación grupal realizan tareas vinculadas a la difusión de su situación, así como construyen proyectos que ayudan a su inserción laboral.

Capacitación y Promoción

Se desarrollan diferentes actividades de carácter permanente y otras eventuales en torno a la problemática de las migraciones y el refugio de acuerdo a las solicitudes o necesidades de otras instituciones o grupos.

Se lleva a cabo a través de Talleres en los que participan, instituciones de iglesias, organizaciones sociales y organismos no gubernamentales y gubernamentales

Investigación y difusión

Este proyecto produce información para diferentes áreas.

para las iglesias, congregaciones y grupos.

para el ámbito de formulación de políticas migratorias.

c) para la promoción y difusión de temas de interés en el campo de las migraciones.

d) para la definición de proyectos de intervención a nivel institucional

Publicaciones

Caref. "Ha llegado el momento de optar por la solidaridad con los desarraigados" . Buenos Aires, 1997*

INFOREFA. Boletín informativo del Foro de refugiados de la República Argentina, Buenos Aires: FOREFA, Año 0. Nº 1, set. 1998.

**Revista de la Institución que es publicada en forma esporádica..*

Con qué reparticiones públicas trabajan o han trabajado?. Han hecho alguna propuesta de reforma legislativa o administrativa para mejorar la situación de los inmigrantes en Argentina **(lo que sea: cartas, solicitadas, manifestaciones)?**

Caref trabaja con:

Organismos internacionales vinculados a la población migrante y refugiada como el ACNUR y la OIM,

Organismos nacionales tales como: Dirección Nacional de Migraciones y Subsecretaría de Población del Ministerio del Interior,Ministerio de Relaciones Exteriores,Comisión de Población de la Cámara de Diputados de la Nación.

Organismos del Gobierno de la Ciudad:

Defensoría del Pueblo del GCBA

Secretaría de Educación

Secretaría de Promoción Social a través de los Servicios Sociales Zonales que funcionan en los Centros de Gestión y Participación.

Dentro del ámbito referido a la política migratoria, Caref desarrolla un rol activo, generando instancias de discusión y organización entre diversas instituciones pertinentes a fines de incidir en el plano estatal de toma de decisiones.

Se han presentado propuestas de modificación de normas vinculadas a los procedimientos administrativos y a la Ley Migratoria y también documentos de análisis de diversas problemáticas a las instancias legislativas y ejecutivas del gobierno nacional. Estas acciones se ejecutaron tanto desde la institución en sí misma como en articulación con otras instituciones.

Cuáles son los problemas más graves por los que atraviesa su comunidad en la actualidad?

Especialmente:

Las mujeres:

Los niños:

Los indocumentados:

Los Presos:

Tienen patrocinio letrado para representarlos en los casos ante la justicia?

No. Cuando es necesario recurrir a un patrocinio letrado articulamos la atención del caso con instituciones que ofrezcan este servicio.

Qué sabe sobre los Convenios que están por ser ratificados entre Argentina y Perú/Bolivia?

Tal como se señaló anteriormente, Caref ha participado activamente del proceso de discusión previo a la ejecución de los Convenios.

Además, como parte de su trabajo institucional brinda orientación a la población boliviana y peruana respecto del trámite de radicación, por lo tanto asesora también en torno a los aspectos vinculados a los Convenios.

Su comunidad es víctima de discriminación?

Tiene relaciones con organizaciones de su país? (Bolivia/Perú)

Qué opinión le merece la actuación de su consulado en Buenos Aires?

Han hecho alguna vez una denuncia a nivel internacional? (Naciones Unidas, Comisión Interamericana de Derechos Humanos)

Caref , como organismo que trabaja en la problemática de los inmigrantes y refugiados desde el marco que brindan los Derechos Humanos, ha participado junto con otras instituciones de denuncias internacionales. En estos casos Caref ha cumplido un rol articulador entre la población afectada y los organismos de derechos humanos cuya especificidad es el trabajo desde los aspectos jurídicos. También ha apoyado gestiones realizadas por estas instituciones vinculadas a la población migrante o refugiada.

2. Nombre de la organización:

<u>Comisión Católica Argentina de Migraciones (CCM)</u>
(la Comisión es parte de la Fundación Comisión Católica Argentina de Migraciones que tiene 23 delegaciones en todo el país).

Persona entrevistada: Padre Ildo Gris

Dirección: Laprida 930, CP. 1187, Buenos Aires, Argentina.

Teléfono : 54- 11 -4963-6889, -4962-2663

Fax: 54-11-4962-8175

Email: fccamiga@satlink.com

Página web No

Autoridades : Ver folleto adjunto

Forma de funcionamiento (reuniones semanales, oficina permanente etc.)

Oficina que está abierta los días lunes, martes y jueves de 10 a 14 hs.

Está inscripta en la Inspección General de Justicia?

No sabe

Grupo al que representa:

Inmigrantes y refugiados, especialmente a la comunidad peruana. Según la información que tiene la CCM cada 10 Peruanos hay 2 Bolivianos.

Antigüedad: 1950

Actividades que realiza:

Pastoral migratoria: capacitación de gente; sacramentos, celebraciones, actividades religiosas, participación con actos culturales, misiones con inmigrantes – van a barrios donde hay muchos inmigrantes-.

Encuentros de capacitación: sobre convenios, como radicarse en Argentina, etc

Sensibilización y concentración, contactos con medios de comunicación, charlas, seminarios

Asistencia social y promoción para más confianza – ofrecemos ayuda, ropa, comida, pasajes para volver al país de origen (tienen 50% descuento con un agencia de viaje para retornos)

Documentación – orientar, hacemos trámites de documentos, acompañamiento. (Hacemos el trabajo del consulado, ... mandan mucha gente acá)

Publicaciones:

Revista Migraciones de noticias, informes, folletos, comunicados de prensa para difusión de información

Conoce otras organizaciones que trabajen en relación a los inmigrantes peruanos y bolivianos? (especialmente en el interior):

CAREF, sus Delegaciones en el interior del país, los consulados, la Dirección Nacional de Inmigraciones.

Con qué reparticiones públicas trabajan o han trabajado?. Han hecho alguna propuesta de reforma legislativa o administrativa para mejorar la situación de los inmigrantes en Argentina (lo que sea: cartas, solicitadas, manifestaciones)?

Una asesora de la Comisión de la Población en la Cámara de Diputados trabaja en la CCM.

Cuáles son los problemas más graves por los que atraviesa su comunidad en la actualidad?

Los problemas más graves para los peruanos son: – La realidad socio/política/económico de Perú que los obliga dejar el país porque no pueden pagar para mandar a

los chicos en la escuela. Vienen a Argentina para juntar plata y mandarla para allá para que puedan estudiar. También la falta de trabajo, vivienda (muchas veces viven 4/5 en una habitación), también se enfrentan con problemas de integración, con la policía, y son repetidamente engañados.

Especialmente:

Las mujeres: **Las madres vienen madres sin los chicos, y pasan anos sin ver sus hijos. La familia se divide.**

Los niños: **Muchos chicos jóvenes de Perú vienen para estudiar y trabajar**

Los indocumentados:

Los Presos:

Tienen patrocinio letrado para representarlos en los casos ante la justicia?

Qué sabe sobre los Convenios que están por ser ratificados entre Argentina y Perú/Bolivia?

Paraguay lo rechazó. Permitirán a alguna gente radicarse. Ahora necesitás trabajo, esposo o hijos argentinos con los convenios el trabajador autónomo se podrá radicar. Pero todavía hay que pagar mucha plata.

Su comunidad es víctima de discriminación?

Hay mucha discriminación, persecución, actitudes discriminatorias (Peruano=ladrón)

Tiene relaciones con organizaciones de su país? (Bolivia/Perú)

Al nivel de la iglesia, también en Perú con el consulado Argentino, policía federal, grupos de derechos humanos.

Qué opinión le merece la actuación de su consulado en Buenos Aires?

El consulado dice que no tiene recursos para trabajar con todos, mandan todos acá. Nosotros hacemos el trabajo del consulado, podrían colaborar más. Tienen que ocuparse más, de brindarle una información más correcta.

Han hecho alguna vez una denuncia a nivel internacional? (Naciones Unidas, Comisión Interamericana de Derechos Humanos)

Al nivel del la iglesia en Perú, Bolivia, Paraguay, Uruguay, Brasil...)

ACNUR – Trabajamos mucho por los refugiados.

3. Nombre de la organización:

Contacto Boliviano (periódico)

Dirección: Paraguay 950, CP. 1057 Buenos Aires. Argentina

Teléfono: 54 11 43273864

Fax: No.

Email: No

Página web: No.

Autoridades:

Tres personas que trabajan para hacer ese diario

Edwin Cayo Fernandez, Luis Romero, Juan Carlos Salinos Cortez

Forma de funcionamiento **(reuniones semanales, oficina permanente etc.)**

Oficina permanente

Está inscripta en la Inspección General de Justicia?

La inscripción está en trámite

Grupo al que representa

Comunidad boliviana

Antigüedad: 6 meses

Actividades que realiza la organización

Diario mensual, se compra en zonas donde hay muchos bolivianos; precio: 1 Peso

Publicaciones

Conoce otras organizaciones que trabajen en relación a los inmigrantes peruanos y bolivianos? (especialmente en el interior)

Las mas importantes son la Facbol y Fidebol.

Con qué reparticiones públicas trabajan o han trabajado?. Han hecho alguna propuesta de reforma legislativa o administrativa para mejorar la situación de los inmigrantes en Argentina (lo que sea: cartas, solicitadas, manifestaciones)?

Estamos organizando un seminario sobre el Convenio entre Argentina y Bolivia

Cuáles son los problemas más graves por los que atraviesa su comunidad en la actualidad?

La indocumentación; especialmente los inmigrantes que vienen del campo están marginados cuando viven en la ciudad

Especialmente:

Las mujeres:

Los niños:

Discriminación en los colegios; el plan de estudios está hecho para chicos argentinos

Los indocumentados:

El trabajo en negro, ningún derecho en el trabajo, explotación laboral

Los Presos:

Todavía no tuvimos contacto con los presos

Tienen patrocinio letrado para representarlos en los casos ante la justicia?

No.

Qué piensa sobre los Convenios que están por ser ratificados entre Argentina y Perú/Bolivia?

Ese convenio es muy tributario, no mejora la situación

Su comunidad es víctima de discriminación?

Si, se siente la xenofobia

Tiene relaciones con organizaciones de su país? (Bolivia/Perú)

Qué opinión le merece la actuación de su consulado en Buenos Aires?

Trabajan de manera precaria, no pueden ayudar mucho a la gente

Han hecho alguna vez una denuncia a nivel internacional? (Naciones Unidas, Comisión Interamericana de Derechos Humanos)

No

4. Nombre de la organización:

Asociación de Damas Peruanas en la República Argentina

Persona entrevistada:

Carmen De Steimann, presidenta

Dirección:

O'Higgins 2154, CP. 1428 Buenos Aires

Teléfono: 54 11 4781-4300

Fax: 54 114781-9970

Email: No

Página web: No

Autoridades:

presidenta, secretaria, tesorero, vocales

Forma de funcionamiento (reuniones semanales, oficina permanente etc.):

Una vez por mes hacen un té para las damas. Ahora participan en una mesa para conectar las organizaciones distintas y con el defensor del pueblo. "Mesa Permanente de Trabajo en Apoyo al Migrante Peruano" los jueves a la noche. Urquiza 383 a las 20 horas. Es del Centro Cultural Peruano.

Está inscripta en la Inspección General de Justicia?:

Si.

Grupo al que representa:

Peruanas

Antigüedad:

18 años. Nació para que se reunieran Peruanas acá, esposas de diplomáticos, etc. Era un encuentro más social. Después juntaban plata para el hospital de niños de Perú. No se preocupaban por los inmigrantes tanto, era para mujeres profesionales acá. Después del 95, 96 empezaron a preocuparse por los inmigrantes.

Actividades que realiza:

La mesa (reunión de los jueves a la noche), el té una vez por mes, reuniones son mas autoayuda que nada, se presentan con problemas. El festejo del 28 de Julio, el día de independencia de Perú, juntan ropa de bebe y la llevan al hospital maternidad de la municipalidad para bebes que nacen ese día como un homenaje a la Argentina

Publicaciones:

No

Conoce otras organizaciones que trabajen en relación a los inmigrantes peruanos y bolivianos? **(especialmente en el interior): Asociación Perú Club Privado, Club Manco Capac, Defensor del Pueblo**

Con qué reparticiones públicas trabajan o han trabajado?. Han hecho alguna propuesta de reforma legislativa o administrativa para mejorar la situación de los inmigrantes en Argentina (lo que sea: cartas, solicitadas, manifestaciones)?

No

Cuáles son los problemas más graves por los que atraviesa su comunidad en la actualidad?

La frontera es un gran problema, maltratan a la gente, sacan plata, etc. Pero ahora la gente casi no viene por tierra, viene como turista.

Especialmente:

Las mujeres:

Vienen solas, no siempre quieren traer los chicos. A veces el esposo ni aparece. Las mujeres son muy valientes, malcrian a los hombres. Las mujeres hacen todo en la sociedad peruana, trabajan, cocinan,etc y los hombres son malcriados. La culpa de tener los hombres así es de ellas...pero las mujeres son muy fuertes.

Los niños:

No se adaptan porque son culturas muy distintas. Hay mucha segregación en las escuelas. Los chicos son crueles, los peruanos hablan distinto y los burlan. No quieren estar acá.

Los indocumentados:

Los Presos:

Piensa que 80% de las mujeres en la cárcel están por transporte de drogas. En Perú les ofrecen un paquete y un pasaje y no les dicen lo que contienen...En general reciben 7 años.

Tienen patrocinio letrado para representarlos en los casos ante la justicia?

Qué sabe sobre los Convenios que están por ser ratificados entre Argentina y Perú/Bolivia?

No se mucho...pero sé que es muy caro y que es un infierno para sacar los documentos que son necesarios para hacerlo.

Su comunidad es víctima de discriminación?

Si. Hay gente muy buena y ayudadora y también gente muy dura.

Por ejemplo en el hospital Femández atienden muy bien a la gente peruana.

En general las empleadas domésticas son bien tratadas y muy estimadas. Son muy buenas con los chicos. Ella piensa que 80% de las casas tienen una empleada domestica peruana. También muchos trabajan en geriátricos, son solicitadas por paciencia con gente mayor.

Tiene relaciones con organizaciones de su país? (Bolivia/Perú)

Si, una organización de mujeres de Lima (no recuerda el nombre).

Qué opinión le merece la actuación de su consulado en Buenos Aires?

No quería hablar del tema... después dijo que el consulado no quiere a la gente, no les importa, no entiende que la gente no tiene documentos y no quiere hacer todos los trámites porque no viene a vivir aquí, vienen temerariamente. Necesitan un documento transitorio.

Han hecho alguna vez una denuncia a nivel internacional? (Naciones Unidas, Comisión Interamericana de Derechos Humanos): No

Puede decimos cuales son las razones por las cuales su comunidad migra a la Argentina?

Perú viene sufriendo hace muchos años. Hay mucha disigualdad en la sociedad, una guerra interna muy larga, mucho dolor, viudas, huérfanos, mucho hambre, desastres naturales...mucho dolor. Vienen temporariamente, con la idea de quedarse dos años, y para mandar plata para allá. No gastan plata acá, la mandan. Muchos si vuelven y algunos se quedan.

5. Nombre de la organización

«Somos Peru» (periódico)

Persona entrevistada

Dora Chunga Añazco

Dirección: Corrientes 2451, c/o «Argenper» (agencia mensajería). CP. 1046. Buenos Aires, Argentina

Teléfono: 54 11 49513230

Fax: 54 11 49546590

Email: aguilas@ssdnet.com.ar

Página web: No.

Autoridades

La señora Dora Chunga Añazco es la directora y ella està trabajando sola

Forma de funcionamiento (reuniones semanales, oficina permanente etc.)

Tiene una oficina permanente; el diario es quincenal; por una parte se vende en kioscos y en la oficina, de otra parte muchos ejemplares son regalados

Está inscripta en la Inspección General de Justicia?

No.

Grupo al que representa

Inmigrantes peruanos, sobre todo los indocumentados

Antigüedad

2 años

Actividades que realiza el diario

Información, denuncia, defensa

Publicaciones

Solamente el diario

Conoce otras organizaciones que trabajen en relación a los inmigrantes peruanos y bolivianos?

Mencionó la Iglesia Evangelica Bautista del Central y el CAREF; los criticó mucho

Destacó el trabajo de la Comisión Católica, especialmente el padre Ildo Gris.

A veces el diario y estas tres organizaciones colaboran (intercambio de informaciones, por ejemplo).

Con qué reparticiones públicas trabajan o han trabajado?. Han hecho alguna propuesta de reforma legislativa o administrativa para mejorar la situación de los inmigrantes en Argentina (lo que sea: cartas, solicitadas, manifestaciones)?

No.

Cuáles son los problemas más graves por los que atraviesa su comunidad en la actualidad?

La indocumentación, la no radicación

Especialmente:

Las mujeres:

La falta de higiene en la práctica del aborto (algunas mujeres murieron en abortos ilegales que no eran hecho por médicos)

Muchas veces las mujeres no tienen acceso a anticonceptivos

Los niños:

Ellos ya no tienen tantos problemas porque la legislación cambió y ahora pueden estudiar sin documentación. Pero todavía falta que les den los boletines etc.

Los indocumentados:

Los Presos:

La situación en el cárcel es terrible. Hay muchas infecciones (HIV, Tuberculosis), no hay calefacción. Las mujeres están con sus hijos.

Además, es muy difícil para los inmigrantes obtener buena defensa que es cara.

La mayoría de los inmigrantes presos son muy pequeños vendedores de droga, porque es mucha mas difícil que tocar a los grandes jefes.

Tienen patrocinio letrado para representarlos en los casos ante la justicia?

No, porque es caro.

Qué sabe sobre los Convenios que están por ser ratificados entre Argentina y Perú/Bolivia?

A ver los artículos recién publicados en el diario.

La ventaja comparado a la situación actual es que un contrato de trabajo no es necesario. Pero los trámites son muy caros y el proceso necesita demasiado tiempo.

Su comunidad es víctima de discriminación?

Si. Por el color de la piel. También, la mayoría de los empleados trabajan demasiado y, por ejemplo las mujeres que trabajan en casa cobran menos que Paraguayas para el mismo trabajo.

Tiene relaciones con organizaciones de su país? (Bolivia/Perú)

No.

Qué opinión le merece la actuación de su consulado en Buenos Aires?

Terrible. Los inmigrantes no documentados no obtienen ninguna ayuda del consulado. Además, el consulado es muy riguroso con los multas que deben los peruanos por no votar a los elecciones. Es decir que un peruano que se presenta al consulado para informaciones o para pedir ayuda, no les obtiene, pero muchas veces tiene que pagar la multa de 35$.

El consulado se preocupa con los peruanos profesionales de más alto nivel. Tienen reuniones (Peruclub etc.) y cosas así. La gente del consulado rechaza el contacto con los indocumentados y aun con la gente que trabaja con ese tema.

Han hecho alguna vez una denuncia a nivel internacional? (Naciones Unidas, Comisión Interamericana de Derechos Humanos)

No.

Puede decirnos cuales son las razones por las cuales su comunidad migra a la Argentina?

El desempleo está más alto en Perú y los sueldos son más bajos.

6. Nombre de la organización:

Federación Argentina de Colectividades (F.A.C.)

Es la continuadora de la Comisión Ejecutiva de Colectividades Extranjeras.

Persona entrevistada

Alberto Abraham Szwarc (15.4 423-7397)

Dirección: Av. Antártida Argentina 1355 (C.P. 1104) Buenos Aires Argentina

Teléfono: 54 11 43060923 (part. de Homero Rojas)

Fax:

Email:

Página web:

Autoridades:

Presidente (Homero Rojas); vicepresidente (Alberto Abraham Szwarc)

Forma de funcionamiento (reuniones semanales, oficina permanente etc.)

Oficina permanente

Está inscripta en la Inspección General de Justicia?

Resolución Nro. 030/87 de la Dirección Nacional de Migraciones del 13.01.87; personería jurídica resolución I.G.J. Nro. 000104/97

Grupo al que representa

A los colectividades extranjeras

Antigüedad

Desde 1997; la comisión ejecutiva ya existió desde unos 30 años

Actividades que realiza la organización

Sus fines (entre otras):

Trabajo para la identidad cultural, la educación

Mantenimiento de los edificios de los comunidades

Promoción de la salud y asistencia social

Lucha contra la discriminación

Actividades (entre otras):

Atienden a la gente para ayudar a radicarse

Hicieron una campaña para terminar con la actividad de la mafia en el tema de los inmigrantes, por ejemplo, hubo seminarios de información para los dirigentes de las comunidades; en una colaboración con INADI, el Ministerio de la Justicia, y la Dirección de Migraciones hicieron un esclarecimiento para la documentación directamente en algunas villas;

Publicaciones

Conoce otras organizaciones que trabajen en relación a los inmigrantes peruanos y bolivianos? (especialmente en el interior)

En la FAC, los representantes de los peruanos y de los bolivianos son:

- para los peruanos: José A. Sandoval (del Manco Capac), tel: 4 962-7599 o 15.4 447-8002
- para los bolivianos: Dr. Gabriel Jurisich (del Facbol), tel: 4 951-6804 o 15.4 540-7565

Con qué reparticiones públicas trabajan o han trabajado?. Han hecho alguna propuesta de reforma legislativa o administrativa para mejorar la situación de los inmigrantes en Argentina (lo que sea: cartas, solicitadas, manifestaciones)?

Colaboran con los Ministerios (por ejemplo de Justicia, de Salud, del Interior); En el Congreso, con la Comisión de Migración

Cuáles son los problemas más graves por los que atraviesa su comunidad en la actualidad?

Especialmente:

Las mujeres:

Los niños:

Los indocumentados:

Los Presos:

Tienen patrocinio letrado para representarlos en los casos ante la justicia?

Qué sabe sobre los Convenios que están por ser ratificados entre Argentina y Perú/Bolivia?

Las comunidades peruana y boliviana son víctima de discriminación?

Hay discriminación aún a ellos que tienen la ciudadanía argentina

Tiene relaciones con organizaciones de su país? (Bolivia/Perú)

Qué opinión le merece la actuación de su consulado en Buenos Aires?

Han hecho alguna vez una denuncia a nivel internacional? (Naciones Unidas, Comisión Interamericana de Derechos Humanos)

No

7. Nombre de la organización:

FACBOL

Dirección:

Charrúa 2900 CP 1437 Buenos Aires Argentina

Teléfono: 54 11 4626-2890

Fax: 54 11 44573332

Email: no

Página web: no

Autoridades:

Presidente: Felix Zapata

Forma de funcionamiento:

Las elecciones son cada dos años. La forma de funcionamiento esta dividida en la parte ejecutiva compuesta por el presidente, vice-presidente, el secretario general y el tesorero; después esta dividido por comisiones: salud, cultura, asistencia social, deportes. Hay reuniones cada quince días y todas las organizaciones adheridas mandan 4 delegados(además las comisiones se reúnen por su cuenta). Es requisito pertenecer a una organización de los bolivianos para ser miembro de FACBOL. No hay un número exacto de gente que pertenece a FACBOL .(Teniendo en cuenta las zonas de influencia, Escobar, Laferrere, etc.., según el entrevistado FACBOL es la organización más representativa de la colectividad). Hay que pagar una cuota de 20 pesos mensuales.

Está inscripta en la Inspección General de Justicia?

Si.

Grupo al que representa:

Representa las organizaciones bolivianas inclusive cooperativas. Hay organizaciones que se han fundado específicamente para difundir la cultura boliviana. Hay 13 organizaciones con personería jurídica y además otras que no tienen, pero los que tienen personería jurídica tienen su derecho a pertenecer. La mayoría está centrada en Capital y GBA, también hay relación con organizaciones de Salta, Jujuy y Mendoza.

Actividades que realiza la organización

documentación de compatriotas

Actividades culturales

Programas radiales

1 una vez al año eventos deportivos

Se proyecta implementar cooperativas de consumo y trabajo.

Publicaciones

Conoce otras organizaciones que trabajen en relación a los inmigrantes peruanos y bolivianos?

FIDEBOL(es "más que nada deportiva y ligada con el consulado"). Conoce a las organizaciones que están integradas en la Confederación latinoamericana. Colectividad de Cochabambinos(Salta), Colectividad de Tarijeños, Colectividad de socorros mutuos de bolivianos (Salta).

Con qué reparticiones públicas trabajan o han trabajado?. Han hecho alguna propuesta de reforma legislativa o administrativa para mejorar la situación de los inmigrantes en Argentina (lo que sea: cartas, solicitadas, manifestaciones)?

Actualmente con ninguna. En el pasado con el Ministerio del interior en la formación de agentes comunitarios, con el Ministerio de Salud en el proyecto Lusida En este momento creemos que el gobierno no representa los intereses del pueblo argentino y nosotros somos parte del pueblo argentino. Como organización de trabajadores debemos adoptar una actitud en contra.(*dos niveles de conflicto como trabajadores y como bolivianos)*

Hemos tenido reuniones con el Ministerio del Interior por el tema del convenio, hemos hecho sugerencia sobre el arancel, sobre el tema de contrato de trabajo.

Actualmente estamos peleando para que capaciten a dirigentes bolivianos para que se facilite la información sobre el tramite. También peleamos con nuestro consulado para que facilite la documentación de Bolivia.

También hemos tenido relaciones con el diputado Cafiero y con la CTA.

Cuáles son los problemas más graves por los que atraviesa su comunidad en la actualidad?

El problema grave es el trabajo relacionado con la documentación: no puede trabajar porque no tiene documentación, no tiene documentación porque no tiene trabajo. La falta de documentos pone a nuestros compatriotas en una situación muy precaria, de servidumbre.

Especialmente:

Las mujeres:

Los niños:

Los niños por lo general tienen problemas en la educación porque tiene una cultura, una tradición diferente. Cuando van a la escuela son inhibidos no se expresan. Además, no se da mucha importancia a la alimentación. El aprendizaje es lento. Los niños argentinos discriman porque aprenden lo que pasa en la sociedad.

Los indocumentados**:(remitir a problemas en general)**

El convenio firmado es discriminatorio, solo ha sido firmado con Bolivia y Perú. Los indocumentados sufren discriminación en la salud y en la educación. El sueldo de los indocumentados es un 21% menor que los que tienen documentados. El estado en que vive el indocumentado es de suma pobreza.

Los Presos:

Es ínfima la cantidad que la comunidad tiene, el boliviano quiere trabajar.

No hay contactos con los presos.

Tienen patrocinio letrado para representarlos en los casos ante la justicia?

Si. Hay letrados bolivianos que estudiaron aquí. A partir del proyecto de ley hubo ataques a dirigentes, y el asesor jurídico no hizo nada.

Qué sabe sobre los Convenios que están por ser ratificados entre Argentina y Perú/Bolivia?

Es discriminatorio, viola el art, 25 de la constitución nacional. Hay requisitos inalcansables, los impuestos son gravosos, los trámites larguísimos. Trataremos de cumplirlo, pero no es la solución. El espíritu esta hecho pensando que los inmigrantes son los causantes de la desocupación. Todos los que ingresan a partir del 24-7-99 serán expulsados sino tienen los papeles. Al igual que las amnistías, no son la solución: la gente sigue viniendo. El convenio empeora la situación, los inmigrantes se sienten perseguidos. Por la pobreza no pueden realizar el trámite.

Su comunidad es víctima de discriminación?

Si. Del convenio ya hablamos. En la educación tanto los que tienen documentos como los indocumentados. En los hospitales no son atendidos. En el trabajo el caso de UOCRA. Tengo datos que dicen el 17% tiene tendencia a discriminar. Esto aumenta con la edad y cuando son desocupados. La policía es la que más discrimina. Te hacen esperar, te cobran y cajonean la denuncia. Esto hace que la gente no denuncie, llegan a nosotros. Estamos dialogando con algunas comisarías, aunque hay ignorancia sobre los derechos y a veces discrimación ideológica.

Tiene relaciones con organizaciones de su país? (Bolivia/Perú)

Si. Con una organización de DDHH(intercambio de denuncias), con la COB y con la cooperativa de campesinos independientes del Chapare.(compra de cítricos y bananas)

Qué opinión le merece la actuación de su consulado en Buenos Aires?

En primer lugar, el consulado representa el pensamiento de Banzer. El consulado está de acuerdo con el convenio. Lo que más nos enfrenta es el convenio, ellos están tratando de dividir a los bolivianos(forman una condenación adicta al consulado y relacionada con posible participación en las elecciones nacionales de los bolivianos en el extranjero). Ellos solucionan algunas cosas, no todas. El trato para hacer trámites es malo por parte de los funcionarios.

Han hecho alguna vez una denuncia a nivel internacional?

Si. Mandamos copia de la denuncia por convenio a la CIDDHH (junto a J.P. Cafiero)

Puede decirnos cuales son las razones por las cuales su comunidad migra a la Argentina?

Desde 1985(privatizaciones, quiebras, etc...) miles de trabajadores quedaron en la calle. Falta fuentes de trabajo, el salario es bajo, la pobreza mucha. Empeoró la situación en las zonas rurales y mineras.

8. Nombre de la organización:

Gaceta del Perú (Periódico)

Persona entrevistada:

Emilio Calderón

Dirección: Rodríguez Peña 36 piso 2E (*por favor no publicar esa dirección)*

Teléfono-fax**:** 54 11 43740506

Email: miredm@infovia.com.ar

Página web : en preparación

Autoridades:

Emilio Calderón (editor/director)

Forma de funcionamiento (reuniones semanales, oficina permanente etc.)

Oficina permanente

Está inscripta en la Inspección General de Justicia?:

Si.

Grupo al que representa:

Peruanos

Antigüedad:

Desde 1991

Actividades que realiza la organización:

Diario semanal gratis; se regala en el consulado y en otros lugares

Publicaciones:
Solamente el diario

Conoce otras organizaciones que trabajen en relación a los inmigrantes peruanos y bolivianos?

Si. Prometió mandar un mal con un listado de Asociaciones de Peruanos

Con qué reparticiones públicas trabajan o han trabajado?. Han hecho alguna propuesta de reforma legislativa o administrativa para mejorar la situación de los inmigrantes en Argentina (lo que sea: cartas, solicitadas,manifestaciones)?

Antes, Emilio hizo investigaciones sobre la delincuencia, el mercado negro y publicó sus resultados en el diario. El me dijo que lo hizo para informar y porque le intereso el problema. Pero tuvo problemas por eso, amenazas etc.

Cuáles son los problemas más graves por los que atraviesa su comunidad en la actualidad?
La indocumentación, falta de información antes de llegar, falta de organización y solidaridad entre los peruanos

Especialmente:
Las mujeres:
Los niños:
Los indocumentados:
Los Presos:

El me contestó que todos tienen problemas por principalmente las mismas razones: no se inscriben al consulado enseguida después de su llegada; Además la comunidad peruana es muy dividida, hay poca solidaridad y cada uno piensa solamente en su mismo. Por eso no hay muchas asociaciones u organizaciones de peruanos que funcionan bien y que podrían ayudar. Los Peruanos por la mayoría son conflictivo, por eso tienen muchos problemas con la policía y hay muchos delincuentes. No quieren integrarse en la sociedad, así arman el mercado negro.

Tienen patrocinio letrado para representarlos en los casos ante la justicia?

Qué piensa sobre los Convenios que están por ser ratificados entre Argentina y Perú/Bolivia? **Son buenos. Es un ejemplo cuanto pueden conseguir las organizaciones (porque era su iniciativa hacer un Convenio). Si, son caros, pero la gente sabe antes de venir que tienen que pagar para su radicación.**

Su comunidad es víctima de discriminación? **Los peruanos discriminan mas que los argentinos.**

Tiene relaciones con organizaciones de su país? (Bolivia/Perú)

Qué opinión le merece la actuación de su consulado en Buenos Aires?

Han hecho alguna vez una denuncia a nivel internacional? (Naciones Unidas, Comisión Interamericana de Derechos Humanos)

Puede decirnos cuales son las razones por las cuales su comunidad migra a la Argentina? **Desde 1992, hay una onda de emigración debida a los problemas económicos que surgieron.**

9. Nombre de la organización:
Kaymillajtay
Persona entrevistada
Simon Medrano, director
Dirección: Av. Rivadavia 3033 Piso 4 «38» CP. 1203
Teléfono: 54 11 48639582
Fax:
Email: kaymillajtay@hotmail.com
Página web

Autoridades:
Simon Medrano Gomez (director)

Forma de funcionamiento (reuniones semanales, oficina permanente etc.)
Reuniones semanales.

Está inscripta en la Inspección General de Justicia?
No, pero en el registro del Ministerio del Interior

Grupo al que representa
A los peruanos

Antigüedad
Actividades que realiza la organización
Es una organización de cultura peruana; actividades de folklore peruana, música peruana; también hay un programa de radio "con alma peruana"; en uno dos años está planificado armar una Federación de asociaciones peruanas

Publicaciones
El programa de radio

Conoce otras organizaciones que trabajen en relación a los inmigrantes peruanos y bolivianos?

Trabajan con el Centro Cultural Peruano y con los diarios peruanos

Con qué reparticiones públicas trabajan o han trabajado?. Han hecho alguna propuesta de reforma legislativa o administrativa para mejorar la situación de los inmigrantes en Argentina (lo que sea: cartas, solicitadas, manifestaciones)?

No, no tienen fines políticas

Cuáles son los problemas más graves por los que atraviesa su comunidad en la actualidad?

Los peruanos que están en Argentina desde más de seis años no tienen muchos problemas: Es gente que vino para estudiar, no les afecta el problema que existe hoy. Después de 1992 vinieron muchos de los alrededores de Lima para trabajar. Es una inmigración muy diferente de la anterior. En su opinión, son pocos los que son marginados. Por ejemplo, todos son atendidos en los hospitales municipales. Un problema que existe es que no se reconocen los títulos de educación obtenido en el Perú.

Especialmente:
Las mujeres:
Los niños:
Los indocumentados:
Los Presos:

A la mayoría de los peruanos que viven en Argentina, les molesta que viene gente con malas intenciones

Tienen patrocinio letrado para representarlos en los casos ante la justicia?

Qué sabe sobre los Convenios que están por ser ratificados entre Argentina y Perú/Bolivia?

Facilita la obtención del documento; pero les cuesta a los peruanos a pagar, tendría que bajar el costo

Su comunidad es víctima de discriminación?

En su mayoría, no sufren discriminación

Tiene relaciones con organizaciones de su país? (Bolivia/Perú)

Si, con autoridades, con artistas...hay un contacto permanente

Qué opinión le merece la actuación de su consulado en Buenos Aires?

No tiene un buen concepto de su trabajo, no atiende bien a la gente

Han hecho alguna vez una denuncia a nivel internacional? (Naciones Unidas, Comisión Interamericana de Derechos Humanos)

Puede decirnos cuales son las razones por las cuales su comunidad migra a la Argentina?

Tienen una idea falsa de la situación en Argentina; no hay mucho trabajo en Perú

10. Nombre de la organización:
Club Social Manco Capac
Persona entrevistada:
Ernesto León y cinco miembros
Dirección: Juan D. Perón 3953, piso 2do. of. 16. CP. 1198. Buenos Aires. Argentina
Teléfono: 54 11 4983 3098
Fax: 54 11 4962 6511
Email: No
Página web: No
Autoridades :
Presidente y Secretario.

Forma de funcionamiento (reuniones semanales, oficina permanente etc.): **12 miembros, más de 100 afiliados que pagan una cuota de $3 mensual**
Está inscripta en la Inspección General de Justicia**?:**
Si

Grupo al que representa**:**
Peruanos y Argentinos

Antigüedad**:** 1995

Actividades que realiza**:**
Club social y deportivo (futbol y voley), eventos deportivos, organizan seminarios de inmigración, discriminación. Asociados de la Federación Argentina de Colectividades Extranjeras que reúne a todos los inmigrantes.

Publicaciones**:**
No

Conoce otras organizaciones que trabajen en relación a los inmigrantes peruanos y bolivianos?
La Federación., Centro Cultural Peruano

Con qué reparticiones públicas trabajan o han trabajado?. Han hecho alguna propuesta de reforma legislativa o administrativa para mejorar la situación de los inmigrantes en Argentina (lo que sea: cartas, solicitadas, manifestaciones)?
Tenemos un anteproyecto para poder tener cargos en el gobierno (un representante en el Congreso)

Cuáles son los problemas más graves por los que atraviesa su comunidad en la actualidad?
Discriminación, violencia

Especialmente:
Las mujeres:
Mucho abuso, trabajan en casas de familia son son discriminadas y mal pagadas
Los niños:
La gran mayoría de los chicos no son aceptados en las escuelas,
Los indocumentados**:**

Los Presos:

Las Damas Peruanas hacen ayuda social a madres solteras y eventos en la cárcel. El consulado también

Tienen patrocinio letrado para representarlos en los casos ante la justicia?
No

Qué sabe sobre los Convenios que están por ser ratificados entre Argentina y Perú/Bolivia?
No queda otra, hay que aceptarlo, no es una solución pero ayuda. La oportunidad de ser autónomo. Es caro. La gente no está informada sobre el tema.

Su comunidad es víctima de discriminación?
Si, pero contra los inmigrantes del interior también existe discriminación.

Tiene relaciones con organizaciones de su país? (Bolivia/Perú**)**
Solo con un congresista del Parlamento. Estamos muy desconectados con Perú.

Qué opinión le merece la actuación de su consulado en Buenos Aires?
Trata de realizar proyectos, pero tiene poco personal, bajo propuesto, tiene voluntad pero está limitado en las funciones. Hay cosas que no puede hacer porque hace dos años el gobierno peruano restringió gastos de todos los consulados en todo el mundo y es peor acá porque hay muchos más peruanos que antes.
Hacen visitas a las cárceles.
Han hecho alguna vez una denuncia a nivel internacional? (Naciones Unidas, Comisión Interamericana de Derechos Humanos):
Hicimos reclamos a Cancillería, escribimos una carta avisando de gran inmigración con ninguna respuesta.
Puede decirnos cuales son las razones por las cuales su comunidad migra a la Argentina?
Razones económicas. Vienen acá porque es cerca, universidades accesibles.
Ahora vienen las familias de los que vinieron antes.

11. Nombre de la organización**:**
Asociación de Médicos Peruanos
Persona entrevistada**:**
Carlos Castillo Vizcarra, presidente actual
Dirección**:** No tienen sede. Se reúnen en casas o en la facultad de medicina.
Teléfono**:** 54 11 4543-5639
Fax**:** No
Email**:** No
Página web**:** No

Autoridades**:**
Forma de funcionamiento (reuniones semanales, oficina permanente etc.)**: reuniones mensuales, cada médico tiene su consultorio. Trabajan también con el Asociación Perú Club Privado el presidente asiste las reuniones aunque no es medico.**
Está inscripta en la Inspección General de Justicia**?:**
Están haciendo el trámite ahora

Grupo al que representa**:**
Peruanos

Antigüedad**:** 1983

Actividades que realiza**:**
Actividades culturales (pintura, música) y científicos. Tratan temas médicos, cada uno con su especialidad. Se invita a colectividad médica y otras organizaciones Peruanos.
También asistencia medica a Peruanos que no tienen acceso, cuando se presente.

Publicaciones**:**
A veces salen informes en diarios peruanos
Conoce otras organizaciones que trabajen en relación a los inmigrantes peruanos y bolivianos? **(especialmente en el interior):**
Asociación Perú Club Privado, Club Manco Capac
Con qué reparticiones públicas trabajan o han trabajado?. Han hecho alguna propuesta de reforma legislativa o administrativa para mejorar la situación de los inmigrantes en Argentina (lo que sea: cartas, solicitadas, manifestaciones)?
No

Cuáles son los problemas más graves por los que atraviesa su comunidad en la actualidad?
Especialmente:
Las mujeres:
Los niños:
Los indocumentados**:**
Este es el problema más grave
Los Presos:

Tienen patrocinio letrado para representarlos en los casos ante la justicia?
Qué sabe sobre los Convenios que están por ser ratificados entre Argentina y Perú/Bolivia?

Su comunidad es víctima de discriminación?
No hay discriminación

Tiene relaciones con organizaciones de su país? (Bolivia/Perú**)**

Qué opinión le merece la actuación de su consulado en Buenos Aires?
La mejor. Desde el año 50, lo mejor. Ayuda mucho.

Han hecho alguna vez una denuncia a nivel internacional? (Naciones Unidas, Comisión Interamericana de Derechos Humanos**):**
No

Puede decirnos cuales son las razones por las cuales su comunidad migra a la Argentina?
Razones socioeconómicos. Argentina es el país en Sudamérica que ofrece un mejor mercado de trabajo.

12. Nombre de la organización:

Organización Internacional para las Migraciones (OIM)

Persona entrevistada (futuro contacto):

Lic. Lelio Mármora – Dirige la Oficina Subregional para el Cono Sur, Profesor de Políticas Migratorias Internacionales.

Dirección: Callao 1033, piso 3. CP 1023. Buenos Aires. Argentina

Teléfono: 54 11 4812-6058

Fax: No

Email: No

Página web: No

Autoridades:

En esta sede se encuentra un representante regional. El Director General de la organización se encuentra en Ginebra, Suiza.

Forma de funcionamiento (reuniones semanales, oficina permanente etc.):

Organización internacional con sedes en 70 países. Buenos Aires (oficina permanente) es el representante para el cono sur

Está inscripta en la Inspección General de Justicia?:

Grupo al que representa:

Antigüedad:

Aproximadamente cincuenta años. Durante la Segunda Guerra Mundial se creó la OIR (Org. Internacional de Refugios) Después la ACNUR y la CIME (que era operativo)

Actividades que realiza:

Línea humanitaria: trabaja con ACNUR.

Línea Técnica: área en la que se concentra la mayor cantidad de trabajo, cooperación con el gobierno para programas migratorios, y para la toma de decisiones políticas.

Desarrollo de convenios.

Inmigración selectiva: desarrolla programas para trasladar gente donde sea necesario (ej. Kosovo)

Capacitación de recursos humanos.

Dan cursos para funcionarios de distintos países

Maestría en la UBA

Publicaciones:

OIM News.

Libro de Marmora "Las Politicas de Migraciones Internacionales"

Conoce otras organizaciones que trabajen en relación a los inmigrantes peruanos y bolivianos? **(especialmente en el interior): CAREF, la Comisión Católica, CEMLA, Instituto Contra la Discriminación, el Defensor del Pueblo.**

Con qué reparticiones públicas trabajan o han trabajado?. Han hecho alguna propuesta de reforma legislativa o administrativa para mejorar la situación de los inmigrantes en Argentina (lo que sea: cartas, solicitadas, manifestaciones)?

Cuáles son los problemas más graves por los que atraviesa su comunidad en la actualidad?:

Pobreza, ilegalidad, discriminación – xenofobia, percepción negativa del inmigrante, prejuicios, problemas en la frontera. Todo lleva a una gran explotación por otra parte los inmigrantes generalmente son maltratados por la policía y no pueden pedir ayuda. La problemática es la misma en Buenos Aires y en el interior.

Las mujeres:

Los niños:

Las escuelas son discriminatorias.

Los indocumentados:

Los Presos:

La policía es discriminatoria. Por otra parte existe una mayor cantidad de inmigrantes detenidos sin condena que nacionales.

Tienen patrocinio letrado para representarlos en los casos ante la justicia?

Qué sabe sobre los Convenios que están por ser ratificados entre Argentina y Perú/Bolivia?

Los convenios van a fracasar si no se difunde mayor información.

Los convenios son un avance, pero no son perfectos, es importante que sean bilaterales porque significa la búsqueda de un consenso entre países.

En realidad son mucho menos que perfectos, porque son demasiado caros.

Queremos avanzar cada vez mas, no terminamos acá.

Su comunidad es víctima de discriminación?

En este país hay un alto nivel de discriminación.

Hay que hacer toda la fuerza posible para que la gente salga de ilegalidad.

Tiene relaciones con organizaciones de su país? (Bolivia/Perú)

Trabajan con los representantes de todos los países.

Qué opinión le merece la actuación de su consulado en Buenos Aires?

Trabajamos con ellos sobre los convenios. Se abusan de la gente. Hay gente que dice que cobran demás, que es un negocio, Yo no sé, es una sospecha.

Han hecho alguna vez una denuncia a nivel internacional? (Naciones Unidas, Comisión Interamericana de Derechos Humanos):

No. Casos que no son correctos, lo decimos públicamente y escribo en diarios. OIM no tiene mandato para hacer denuncias internacionales

Puede decirnos cuales son las razones por las cuales su comunidad migra a la Argentina?

Nadie sabe cuantos ilegales hay. Hay más bolivianos que peruanos. Ahora se anotan los Peruanos porque antes no llegaban. La gente, el gobierno, la prensa exageran porque tiene una percepción negativa del inmigrante y dicen que hay muchos mas inmigrantes que realmente hay. No es una gran corriente.

13. Nombre de la organización:

Asociación Cristiana "Pablo Besson"

Persona entrevistada (futuro contacto):

Claudio Boada, asesoramiento jurídico, 54 15 4 474 0486 y Malena Riveron, Presidenta del Centro Comunitario.

Dirección: Paraná 736, 2 piso, Oficina 4, CP 1017. Buenos Aires. Argentina.

Teléfono: 54 11 4811- 7982 (telefax)

Fax: ver arriba

Email: No

Página web: No

Autoridades :**Presidente, Vice Presidente, Secretario**

Forma de funcionamiento (reuniones semanales, oficina permanente etc.):

Está inscripta en la Inspección General de Justicia?:

Eran parte de la Iglesia Bautista del Centro hasta el año pasado, ahora quieren formar una entidad y tienen una oficina (Paraná) , están formando una asociación civil.

Grupo al que representa:

Peruanos

Antigüedad: 14/15 años

Actividades que realiza:

Ofrecen servicio jurídico gratuito, fundamentalmente migratorio, información de los convenios nuevos, temas laborales, causas penales (más que nada a gente que le han vendido documentos falsos), asesoría psicológica, ayuda a personas que buscando que buscan trabajo.

Publicaciones:

No

Conoce otras organizaciones que trabajen en relación a los inmigrantes peruanos y bolivianos?

Con qué reparticiones públicas trabajan o han trabajado?. Han hecho alguna propuesta de reforma legislativa o administrativa para mejorar la situación de los inmigrantes en Argentina (lo que sea: cartas, solicitadas, manifestaciones)?

Si, hemos hecho propuestas a Juan Pablo Cafiero (presidente de la Comisión de Población de la Cámara de Diputados), presentado cartas al Ministro del Interior, al Defensor del Pueblo, a Cancillería.

Cuáles son los problemas más graves por los que atraviesa su comunidad en la actualidad?

Especialmente:

La falta de trabajo es el problema más grave, también existe una alto grado de hacinamiento

Las mujeres:

Las mamas que no pueden radicar los chicos porque en Perú hay una ley que siempre hay que poner el nombre del padre aunque no esté ... no pueden ubicar el padre para radicarlos o el padre no lo permite. Muchas mujeres dejan las familias en Perú o los hombres vienen y hacen pareja acá.

Los niños:

Con la nueva ley los chicos son aceptados pero no reciben boletines ni certificados. Pueden asistir pero no reconocen los estudios en Perú

Los indocumentados:

Los Presos:

Tienen patrocinio letrado para representarlos en los casos ante la justicia?

Si.

Qué sabe sobre los Convenios que están por ser ratificados entre Argentina y Perú/Bolivia?

El Centro da información. Piensan que si bien es bueno para los que pueden es muy inaccesible para la mayoría.

Su comunidad es víctima de discriminación?

Si, en el verano con el tema de la inseguridad hubo una escalada de la discriminación.

Hay casos pero más que nada la discriminación es mas social que racial, más de clase. Hay discriminación de argentinos también.

Tiene relaciones con organizaciones de su país? (Bolivia/Perú)

Con el Colegio de Abogados en Lima

Qué opinión le merece la actuación de su consulado en Buenos Aires?

Ellos trabajan bien con el consulado. Tienen buena relación, el consulado les manda gente. Por ahí tienen la mentalidad vieja de la inmigración y ahora no pueden atender la cantidad de inmigrantes que hay ahora.

Han hecho alguna vez una denuncia a nivel internacional? (Naciones Unidas, Comisión Interamericana de Derechos Humanos):

No

Puede decirnos cuales son las razones por las cuales su comunidad migra a la Argentina?

Económicos, la gente viene para trabajar y a mandar plata a Perú. Antes del año 1992 había inmigración escasa de estudiantes y médicos, clase media urbana. Por eso existen más que nada organizaciones tradicionales (Médicos Peruanos). En Perú hay mucha discriminación contra los Cholos de la Sierra. Para ellos es una doble inmigración, a Lima y a Argentina. Después del 1996 hubo un boom de inmigración y no hay organizaciones que los representen. Esa gente tiene menos educación y vienen por razones económicas.

14. Nombre de la organización:

Asociación de Residentes Peruanos "Siglo XXI"

Persona entrevistada (futuro contacto)

Segundo Flores y Eduardo Vars

Dirección: Saavedra 1111 CP 1229 Buenos Aires Argentina

Teléfono: 54 11 49435547

Fax:

Email:

Página web:

Autoridades:

presidente (Segundo Flores), vicepresidente (Maritzazea Ophelan), secretario (Eduardo Vars)

Forma de funcionamiento (reuniones semanales, oficina permanente etc.)

Reunión cada quince días en la casa de Eduardo en Saavedra 1111; además, tienen reuniones de emergencia

Está inscripta en la Inspección General de Justicia?

Nro. 1546 (17 de Junio de 1999)

Grupo al que representa

Peruanos

Antigüedad

Desde Enero 1999

Actividades que realiza la organización

Cursos de protocolo y ceremonial; Conferencias culturales, charlas; Actividades deportivas; Está planificada la creación de un instituto cultural. Su objetivo es la unificación de toda la comunidad peruana, quieren hacer cosas productivas para cambiar el imagen de los peruanos.Luchan contra la discriminación entre los peruanos mismos (entre esos que viven en Argentina desde mucho tiempo y esos que vinieron durante la gran onda de inmigración de los ultimos años).

Publicaciones

Conoce otras organizaciones que trabajen en relación a los inmigrantes peruanos y bolivianos

Trabajan con la Comisión Católica y el Caref

Con qué reparticiones públicas trabajan o han trabajado?. Han hecho alguna propuesta de reforma legislativa o administrativa para mejorar la situación de los inmigrantes en Argentina (lo que sea: cartas, solicitadas, manifestaciones)?

Mandaron cartas al consulado y a un diputado peruano para quejarse de la situación en el consulado; quieren también mandar al congreso peruano un documento firmado por la mayoría de los peruanos de Bs As para protestar contra los convenios.

Cuáles son los problemas más graves por los que atraviesa su comunidad en la actualidad?

Especialmente:

Las mujeres**: están marginadas, obtienen solamente trabajo como ama de casa, incluso quienes tienen un nivel de educación más alto; es imposible para ellas trabajar en su profesión**

Los niños:

No obtienen certificado de educación sin documentos

Los indocumentados:

el costo de la radicación

Los Presos**: los abogados no hacen nada, frecuentemente la inmigración está puesto igual a la delincuencia**

Tienen patrocinio letrado para representarlos en los casos ante la justicia?

Tratan de obtener asesoramiento jurídico

Qué piensa sobre los Convenios que están por ser ratificados entre Argentina y Perú/Bolivia?

Son confusos y demasiado caros; no van prosperar más.

Su comunidad es víctima de discriminación?

Si, porque no se reconocen los estudios hecho en Perú, la discriminación se siente también mucho en el trabajo.

Tiene relaciones con organizaciones de su país? (Bolivia/Perú)

Están tratando de vincularse, les interesaría saber más sobre la PLATAFORMA

Qué opinión le merece la actuación de su consulado en Buenos Aires?

No hace nada para ayudar; la actuación no es trasparente; cobran mucho – es el consulado que más cobra del mundo; pero dentro de los peruanos falta la organización para cambiar las cosas; la asociación recibe muchas quejas contra el consulado

Han hecho alguna vez una denuncia a nivel internacional? (Naciones Unidas, Comisión Interamericana de Derechos Humanos)

Puede decirnos cuales son las razones por las cuales su comunidad migra a la Argentina?

Hasta 1990 vinieron muchos peruanos para estudiar (médicos, abogados); ahora vienen para mejor supervivencia y muchos porque son engañados por organismos que los traen a Argentina con la promesa de darles un trabajo; muchos huyen también la situación política instable en el Perú

15. Nombre de la organización:

Vocero Boliviano (periódico)

Persona entrevistada

Sara V. Rocha Sanchez. Directora

Dirección: Chile 1465, P.B. «J». CP. 1098 Buenos Aires. Argentina o La Fuente 5653, piso 1 dep. 2 CP. 1875 Wilde Provincia de Buenos Aires Argentina

Teléfono Fax: 54 11 4 383-6640 o 54 11 4 206-8899 o 54 11 15.4 0220667

Email: _voceroboliviano@cuidad.com.ar.

Página web: en preparación (hasta fin de 1999)

Autoridades:

Directora (Sara Victoria Rocha Sánchez)

Forma de funcionamiento (reuniones semanales, oficina permanente etc.)

Oficina permanente

Está inscripta en la Inspección General de Justicia?

No.

Grupo al que representa

Diario independiente para los bolivianos residentes en Argentina

Antigüedad

Actividades que realiza la organización

Difundir informaciones para cambiar el imagen que tienen los bolivianos en Argentina Diario quincenal que se vende a 1 $ en kioskos donde se venden diarios extranjeros.

Publicaciones

Además tienen un programa de radio "actualidad 2000", sobre FM 91.9, de las 8 las 10 horas, de lunes a viernes

Conoce otras organizaciones que trabajen en relación a los inmigrantes peruanos y bolivianos?

Con qué reparticiones públicas trabajan o han trabajado?. Han hecho alguna propuesta de reforma legislativa o administrativa para mejorar la situación de los inmigrantes en Argentina?

No, son independientes.

Cuáles son los problemas más graves por los que atraviesa su comunidad en la actualidad?

El problema mayor es la mala información que obtiene la gente en Bolivia antes de venir a Argentina, muchos son engañados por organismos que los traen a Argentina con la promesa de encontrarles un trabajo . Muchos vienen del campo y tienen poca educación, hay mucho analfabetismo. Esa gente tiene muchas dificultades para defenderse y para integrarse en la sociedad argentina.

Especialmente:

Las mujeres:

Los niños: **la discriminación; no pueden ser atendidos en hospitales y escuelas si no tienen documento; solamente en Buenos Aires pueden estudiar hasta los 18 años; además, los niños tienen un problema de identidad: en Argentina, son considerados como bolivianos, aunque muchas veces nunca vieron su país.**

Los indocumentados: **es muy caro y tarda mucho tiempo regularizar su situación**

Los Presos: **hay muchos inocentes acusados de venta de drogas**

Tienen patrocinio letrado para representarlos en los casos ante la justicia?

Qué piensa sobre los Convenios que están por ser ratificados entre Argentina y Perú/Bolivia?

No ayuda a la gente que le necesita.

Su comunidad es víctima de discriminación?

Si. Mucho por la policía; en las escuelas entre los compañeros; problemas con la dicción

Tiene relaciones con organizaciones de su país? (Bolivia/Perú)

Si, con diarios: La Razón de Bolivia, el Nuevo Día, y otros. También con el Radio centro de Cochabamba, y con agencias de noticias

Qué opinión le merece la actuación de su consulado en Buenos Aires?

Falta recursos y gente.

Han hecho alguna vez una denuncia a nivel internacional? (Naciones Unidas, Comisión Interamericana de Derechos Humanos)

No

Puede decirnos cuales son las razones por las cuales su comunidad migra a la Argentina?

La pobreza, la falsa información de la gente que les trae (son en su la mayoría empleadores que los explotan)

VI. Archivo periodístico de los últimos seis meses (APÉNDICE A)

El archivo periodístico ha sido confeccionado en base a las noticias publicadas desde enero a julio de 1999.

Se encuentra dividido en tres tomos, a saber:

TOMO I: **Diarios Nacionales –Enero**

TOMO II: **Diarios Nacionales – Febrero a Julio**

TOMO III: **Diarios del Interior del País/ Revistas/ Diarios de las Colectividades**

Las copias de los recortes periodísticos se presentan clasificadas por:

1) diarios nacionales,

2) diarios del interior,

3) revistas y

4) diarios de las colectividades.

Internamente estas categorías están ordenadas cronológicamente. En el caso de los diarios nacionales debido a su volumen se clasifican dentro de cada mes, por diario.

Las fuentes de información seleccionadas han sido:

1) Diarios Nacionales:

Clarín
La Nación
Página 12
Crónica
El Cronista
La Razón
Ámbito Financiero
La Prensa
Diario Popular

2) Diarios del Interior del país:

Los Andes (Mendoza)
Uno (Mendoza)
Río Negro (Río Negro)
La Capital. Rosario (Santa Fe)
El Litoral. (Santa Fe)
La Unión (Catamarca)
La Nueva Provincia. Bahía Blanca. (Buenos Aires)
La Gaceta. (Tucumán)
El Liberal. (Santiago del Estero)
El Territorio. Posadas. (Misiones)
El Diario. Paraná (Santa Fe)
La Mañana del Sur. (Neuquén)

El Día. La Plata. (Buenos Aires)
Hoy. La Plata. (Buenos Aires)
La Arena. Santa Rosa (La Pampa)
El Tiempo. Azul. (Buenos Aires)
Pregón. (Jujuy)
La Gaceta Mecantil
Hoy. La Plata. (Buenos Aires)
El Tribuno. (Salta)
La Voz del Interior (Córdoba)
La Capital. Mar del Plata. (Buenos Aires)
La Capital Mar del Plata (Buenos Aires)
El Liberal. Balcarce. (Buenos Aires)
La Opinión Austral. Río Gallegos. (Santa Cruz)
El Diario de Cuyo. (San Juan)
La Opinión. Trenque Lauquen. (Buenos Aires)

3) Revistas:

Tres Puntos
Revista XXI
Revista Impacto
Revista Urgente

4) Diarios de las Colectividades:

Vocero Boliviano
Gaceta del Perú
Somos Perú

RED PARA LA PROTECCION Y PROMOCION DE LOS DERECHOS DE LOS MIGRANTES EN ARGENTINA, BOLIVIA Y PERU

Los suscritos, Defensores del Pueblo Nacional, Defensores del Pueblo Provinciales y Defensores del Pueblo Municipales, reunidos en Córdoba, Argentina, en ocasión del Seminario Iberoamericano Derechos Humanos y el Defensor del Pueblo ante el Nuevo Milenio.

Considerando.

- La existencia de instrumentos en materia de protección de los derechos humanos adoptados en los ámbitos de la Organización de las Naciones Unidas y de la Organización de los Estados Americanos, particularmente la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, así como la Convención Americana sobre los Derechos Humanos;

- La función esencial de protección de los derechos humanos de cada una de las instituciones participantes, especialmente de aquellas personas en situación de indefensión como lo son los migrantes en muchas ocasiones;

- La importancia de establecer relaciones de colaboración para la atención de casos sobre violaciones a los derechos humanos de los migrantes, en atención a los problemas que han enfrentado recientemente en esta parte del continente;

- El interés manifiesto de las instituciones para la protección de los derechos humanos de sus nacionales en el extranjero y los antecedentes de relaciones cordiales y cooperativas que han tenido lugar entre las instituciones representadas;

- La responsabilidad compartida en la adopción de medidas de apoyo a la organización y la normalización de la vida de los migrantes y de sus familiares; y

- La necesidad de garantizar la integración legal de las personas al país en que eligen vivir y la igualdad esencial de las personas más allá de su nacionalidad;

Expresan su firme deseo de consolidar esta relación y

Manifiestan, la necesidad de establecer un mecanismo de colaboración recíproca para la protección de los derechos humano de los migrantes a nivel regional. Asimismo, señalan su buena disposición para cooperar en la atención de los casos que se presenten en cada una de las instituciones según los mecanismos de protección previamente establecidos, así como para la creación de aquellos que se requieran en el transcurso de su desarrollo y evolución. Finalmente expresan la necesidad de promover, divulgar y educar, en cada uno de los países involucrados, sobre los derechos y deberes que asisten a las personas en su condición de migrantes.

Conforme a esto, convienen en asumir los siguientes compromisos:

Artículo 1.- Red para la Protección y Promoción de los Derechos de los Migrantes.

Crear una red de Defensores del Pueblo encargada de la protección y promoción de los derechos humanos de los migrantes y con tal propósito:

1. Intercambiar información sobre asuntos de interés con relación a los derechos de los migrantes y su acceso a la protección consular en aquellos casos en los que se vulneren los derechos humanos de los nacionales migrantes de los países del continente.
2. Vigilar el cumplimiento de la normatividad sobre migrantes y la protección de sus derechos.
3. Supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración estatal, particularmente las actividades de migración, respecto a los derechos de los migrantes.
4. Apoyar la reunión de los migrantes con sus familiares.
5. Facilitar la repatriación voluntaria, velando por el respeto de los derechos de los migrantes y su libre elección.
6. Coadyuvar a la labor de los consulados, canalizando las necesidades de los migrantes y colaborando en la revisión de casos en los que se observe vulneración de derechos.
7. Atender aquellos casos de migrantes que otras Defensorías del Pueblo y los consulados pudieran derivar para su apoyo y defensa en el marco de sus competencias.
8. Difundir y dar asesoría a los ciudadanos en los derechos que les asisten como migrantes en materia de detenciones, maltratos, discriminación, trabajo, salud, asilo y otros.
9. Propiciar modificaciones a la normativa migratoria a favor de la legalización de los migrantes y del reconocimiento de sus derechos.
10. Fomentar la educación en materia de derechos de los migrantes, sensibilizar a la opinión pública de forma de contrarrestar tendencias xenofóbas y discriminantes.

Artículo 2.- Comunicaciones

A efectos del cumplimiento de los compromisos anteriores, los miembros de la red procurarán la más directa y eficaz comunicación con las Defensorías del Pueblo y autoridades consulares y nacionales correspondientes con el propósito de facilitar la protección y solución de casos individuales de los migrantes.

Artículo 3.- Interrelación y Evaluación

Los miembros de la red buscarán la mayor interrelación con miras al mejor cumplimiento de sus fines, propiciando al apoyo de la Federación Iberoamericana del Ombudsman (FIO) y del Instituto Internacional del Ombudsman (IOI). Las evaluaciones del funcionamiento de la red se llevarán a cabo con ocasión de los congresos de la Federación Iberoamericana de Ombudsman (FIO).

Artículo 4.- Apertura hacia otras regiones y adhesiones

A efectos de cumplir con los objetivos de la red, sus miembros buscarán la apertura hacia otros esfuerzos similares en países vecinos, convocando a las Defensorías del Pueblo de Ecuador y Colombia y a instituciones que puedan cumplir fines similares en Chile, Paraguay, Uruguay y Brasil. Asimismo, intercambiarán información con otras regiones del continente, en especial México y Centro América.

Artículo 5.- Relación con organizaciones no gubernamentales de apoyo a los migrantes

Los miembros de la red promoverán el apoyo de las organizaciones no gubernamentales, así como las de la Iglesia Católica y de otras iglesias y denominaciones con miras a aunar esfuerzos en beneficio del reconocimiento de los derechos de los migrantes.

Artículo 6.- Cooperación Internacional

En el contexto de funcionamiento de la red, sus miembros solicitarán el apoyo del Sistema de las Naciones Unidas, Sistemas Inter-Americano, la Organización Internacional para las Migraciones, la Unión Europea y otras organizaciones de naturaleza similar.

Firmado en la Ciudad de Córdoba, con especial reconocimiento por el apoyo brindado por la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Córdoba, el 12 de agosto de 1999.

Defensor del Pueblo de la Nación Argentina
Dr. Jorge Luís Maiorano

Defensora del Pueblo de Bolivia
Lic. Ana María Romero de Campero

Defensor del Pueblo de la Provincia de Tucumán
Dr. Sergio M. Díaz Ricci

Defensor del Pueblo de Florencio Varela
Dn. Jorge Giménez

Defensora del Ciudadano de La Plata
Dra. María Monserrat Lapalma

Defensor del Pueblo de Quimes
Dr. José María Salustio

Defensor del Pueblo de Vicente López
Dr. Carlos Constenla

Defensor del Pueblo de Río Cuarto
Dn. Mario D. Asesei

Defensor del Pueblo del Perú
Dr. Jorge Santistevan de Noriega

Defensora del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires
Dra. Alicia Oliveira

Defensor del Pueblo de la Provincia de Córdoba
Dr. Nelson Filippi

Defensor del Pueblo de la Provincia de Río Negro
Ing. Juan Kugler

Defensor del Pueblo de la Provincia de Santa Fe
Dn. Rubén Héctor Dunda

Defensor del Pueblo de la Provincia de San Juan
Dr. Julio César Orihuela

Defensor del Pueblo de la Provincia de Santiago de Estero
Dr. Baldo Kofler

Este libro se terminó de imprimir en el mes de abril de 2000,
en los Talleres de ABC Impresores
Calle 9B Nº 160 - Telf./fax: 214493 - E-mail: marcel@red-sol.net
La Paz - Bolivia