

## Capítulo VII. Inmigrantes\*

### 1. Introducción

Dentro del lento y a veces contradictorio camino por instaurar en la Argentina, la vigencia plena de los derechos humanos –reconocidos por la Constitución Nacional así como por otros instrumentos jurídicos aprobados por el Congreso de la Nación– la situación de los inmigrantes en cuanto a dichos derechos sigue siendo relativamente peor que la del resto de los habitantes de nuestro país.

En efecto, la situación de vulnerabilidad de los inmigrantes, a la que el CELS se ha referido en sus Informes anteriores, no ha experimentado en 1998 la mejora que debería haber tenido lugar en un régimen democrático. En lo fundamental, la política migratoria continúa a fines del '98 regida por la Ley General de Inmigración, la llamada Ley Videla, aprobada durante la última dictadura, orientada en sus aspectos fundamentales por la “doctrina de seguridad nacional” de la época. A esto se agrega, también en cuanto al marco jurídico, la no ratificación por parte del gobierno argentino de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos Humanos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. Este hecho aparece como una excepción, dado que los principales instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos fueron ratificados y en algunos casos incorporados a la Constitución. Así se pone en evidencia la desprotección jurídica de los inmigrantes,

*\* Por Enrique Oteiza (miembro de la Comisión Directiva del CELS, Profesor Titular del Departamento de Sociología e Investigador del Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA) y Susana Novick (miembro de la Carrera de Investigador del CONICET e Investigadora del Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, UBA).*

pues tanto el derecho interno como el internacional, debidamente ratificado por nuestro país, deja a los inmigrantes desprotegidos, en términos comparativos respecto de la mayoría de los habitantes que en él residen.

Se observan actitudes discriminatorias de carácter xenófobo, con ribetes racistas, dirigidas especialmente hacia los trabajadores inmigrantes de países vecinos y del Perú, por parte de altos funcionarios y de otros agentes del Estado —tanto civiles como pertenecientes a las fuerzas de seguridad— que se sienten amparados por las normas y políticas vigentes, cuyo resultado es el atropello de los derechos fundamentales de los inmigrantes. También se observa a lo largo del año la continuidad de un discurso oficial xenófobo que alimenta y amplía prejuicios a veces ya existentes en sectores de la sociedad. Este manejo del discurso oficial, que estigmatiza a un sector minoritario de la sociedad, constituye un mecanismo ya muy conocido por experiencias como la de la Alemania nazi y, más recientemente, como la que se observa en Francia —discurso ideológico de Le Pen y su partido, el Frente Nacional—. Dicho discurso político apunta a crear la figura de “chivo emisario”, al que se le endilgan todos los males de la sociedad. Entre los inmigrantes que hoy llegan a nuestro país, las principales víctimas de este atropello a los derechos humanos, son precisamente los trabajadores latinoamericanos; ellos y sus familiares migran, al igual que nuestros antepasados, como estrategia de supervivencia. Así, la propia política inmigratoria vigente y cierto tipo de discurso oficial reiterado en 1998, abren la puerta a innumerables formas de discriminación, como surge del examen presentado más adelante.

Es por esta mayor vulnerabilidad de ciertos grupos de inmigrantes, en relación a los demás habitantes de nuestro país, en materia de derechos humanos, que el CELS concentra la atención una vez más en estos aspectos básicos de la política inmigratoria y de actitudes de las autoridades, que constituyen en buena medida herencias no superadas de las dos últimas dictaduras. Resueltos los problemas actuales aún pendientes, será posible centrar la atención no ya en las cuestiones que hacen a una legislación y a políticas intrínsecamente negativas, sino a las que se refieren a la manera como se aplica correctamente una nueva normativa, una nueva política de inmigración, que sea compatible con los valores de la democracia.

Antes de presentar brevemente cada una de las secciones incluidas en este capítulo, es conveniente completar el marco actual en que necesariamente debiera ubicarse una política inmigratoria respetuosa de los derechos humanos de los inmigrantes y sus familiares. En primer lugar, los cambios requeridos por la transición a la democracia —o sea las transformaciones jurídico-normativas y de políticas imprescindibles aún pendientes en relación a los inmigrantes— y en segundo término, tomar nota de los cambios que se han experimentado en los patrones migratorios internacionales y en particular en las principales corrientes a los que la Argentina está vinculada —los flujos regionales que sustituyen en buena medida la antigua migración transcontinental europea.

La Argentina, al igual que Australia, Canadá o Estados Unidos, es un país de inmigración, a diferencia de los países “con inmigración”, entendiendo por esto una sociedad que ha sido conformada en buena medida por un fenómeno inmigratorio masivo, que tuvo lugar a partir de finales del siglo pasado. Al igual que en el caso de los otros países mencionados, la Argentina constituyó uno de los principales países receptores de la gran corriente emigratoria europea, que tuvo lugar durante el período que transcurre desde 1800 hasta 1950, aproximadamente. El impacto de esta emigración europea transoceánica, que en América fue muy grande, en la Argentina fue particularmente intenso por dos motivos: a) por la cantidad de inmigrantes recibidos; b) por la escasa población existente en nuestro territorio. En efecto, en el primer censo de 1869 la población argentina no alcanzaba a 2 millones de habitantes. Por otra parte, ya para 1920, un poco más de la mitad de quienes poblaban la ciudad más grande, Buenos Aires, eran nacidos en el exterior. De acuerdo a la estimación efectuada por Zulma Recchini de Lattes<sup>1</sup> la población argentina, que de acuerdo al censo de 1960 era de aproximadamente 20 millones de habitantes, sólo hubiera alcanzado para ese entonces la cifra de 8 millones, si no hubiese existido el aporte de la corriente inmigratoria europea, y en menor medida, la proveniente del Medio Oriente.

1. *Recchini de Lattes, Zulma y Lattes, Alfredo (comps.), La población de Argentina, CICRED, Series, Buenos Aires, 1971.*

A partir de la Segunda Guerra Mundial se observan cambios importantes en los patrones migratorios a nivel internacional. El largo período de emigración europea transcontinental, como fenómeno masivo, termina ya en la década de los '50, mientras en el sur de América Latina se experimenta un crecimiento de las migraciones internacionales de carácter regional. La Argentina pasa así a ser receptor de inmigración proveniente de países vecinos (Chile, Bolivia, Paraguay y Uruguay), y en menor medida del Perú, y de algunos países asiáticos (Corea, Laos, Taiwán, etc.). Se observa un cambio importante en la dinámica poblacional, ya que la proporción de extranjeros en la población total del país —a finales del siglo XX— pasa a ser la más baja desde 1880, lo que refleja la declinación relativa de la importancia de la inmigración<sup>2</sup>, y los inmigrantes actuales son en su gran mayoría latinoamericanos.

Como ocurre en todo país de inmigración, con el correr de los años las colectividades extranjeras en la Argentina, conformadas por los principales flujos migratorios, crecieron y llegaron a tener una presencia significativa, para diluirse luego en medida variable, como resultado de complejos procesos de asimilación, dentro de un contexto dinámico de procesamiento de identidades múltiples. Siempre de acuerdo al censo de 1991, del total de nacidos en el exterior 817.144 provenían de países de América Latina y 811.066 de otros continentes, mayoritariamente europeos. Debido al cambio de patrón migratorio mencionado, las colectividades extranjeras de origen latinoamericano crecen y las de origen europeo disminuyen y envejecen.

Con este telón de fondo en consideración, las políticas migratorias actuales muestran su falta de adaptación a las nuevas realidades, al cambio de los patrones migratorios y a la fuerte disminución de la proporción de extranjeros en la población total. Por otra parte, la política inmigratoria, sigue una orientación contraria al respeto de los derechos humanos de los inmigrantes y sus familiares, demorando en este aspecto la transición pendiente de la dictadura a la democracia.

2. Lattes, Alfredo y Oteiza, Enrique (dirs.), *Dinámica migratoria argentina (1955-1984): Democratización y retorno de expatriados*, UNRISD-CENEP, Ginebra, 1986.

La tendencia a la discriminación de los inmigrantes provenientes de la propia región, se pone en evidencia en la normativa jurídica y en los demás aspectos de la política inmigratoria, así como en el discurso oficial de funcionarios públicos nacionales y provinciales. El largo período de conformación de la sociedad argentina a través de un fuerte aporte poblacional de origen europeo constituyó, con el correr del tiempo, una suerte de identidad que nosotros hemos llamado “europeizante”, en la que se manifiestan tendencias discriminatorias hacia las poblaciones latinoamericanas mestizas o aborígenes (indígena). En las páginas siguientes haremos referencia a estos problemas actualmente vigentes, con particular énfasis en lo que se refiere a las políticas públicas en materia de derechos humanos<sup>3</sup>.

Como en años anteriores se examinan los cambios en la legislación inmigratoria vigente y su impacto en los derechos humanos. Lamentablemente no sólo no se logró en 1998 la derogación y reemplazo de la Ley General de Inmigraciones, sino que se aprobó un nuevo decreto del Poder Ejecutivo<sup>4</sup> que introdujo cambios regresivos en la reglamentación de dicha ley, en perjuicio, particularmente, de los inmigrantes provenientes de América Latina (mayoritariamente de países vecinos y el Perú). Esta nueva normativa, implica un cierre discriminatorio que perfecciona una política desactualizada, que apunta a lograr una inmigración europea, deseada (que no existe) y, simultáneamente, a cerrar la inmigración latinoamericana, no deseada (aunque se trate de la inmigración real).

También examinaremos la situación de la inmigración y los derechos humanos en relación a instrumentos internacionales pertinentes, en particular la Convención de las Naciones Unidas sobre la “Protección los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares”. Más adelante se examinará la situación en que se encuentra la incitativa de varios diputados en favor de la ratificación de esta Convención, lo que sin duda contribuiría a disminuir la vulnerabilidad jurídica de este sector de la población que habita suelo argentino.

3. Oteiza, Enrique, Novick, Susana, Aruj, Roberto, *Inmigración y discriminación, políticas y discursos*, Grupo Editor Universitario (Biblioteca de Temas Argentinos), Buenos Aires, 1997.

4. Decreto n° 1117 del 23 de septiembre de 1998.

Seguidamente, se examinan las políticas públicas de nuestro país en materia de refugiados. Durante 1998 se produjo un avance importante a nivel parlamentario, con la elaboración de dos proyectos de ley muy similares, que unificados contarían en la Cámara de Diputados con un apoyo ampliamente mayoritario (de los principales bloques). Ambos proyectos definen de manera concordante los aspectos fundamentales, desde el punto de vista de los derechos humanos, del régimen jurídico de los “Refugiados”, fortaleciendo el marco ya vigente de la Convención de la ONU sobre el Estatuto de los Refugiados (de 1951), ratificada por la Argentina en 1961. Es de esperar que el Congreso de la Nación sancione el proyecto unificado en 1999, dado que desde el punto de vista político, las condiciones parecen estar dadas para que así sea. En cuanto a la protección de los derechos humanos de los Refugiados, es oportuno recordar que muchos miles de ciudadanos argentinos padecieron el exilio a lo largo de ya casi dos siglos de independencia, beneficiándose del refugio y del asilo brindados por numerosos países de América Latina y Europa (incluyendo trabajadores, ex presidentes, intelectuales, dirigentes, militantes políticos, científicos, artistas, en síntesis, ciudadanos argentinos de muy variada condición). Así, nuestra propia historia debería constituir un factor moral adicional el que emerge de las obligaciones que nuestro país ha adquirido al ratificar la Convención de Refugiados de la ONU, para no demorar la aprobación de esta nueva ley.

Ya se ha hecho mención a la firma –en 1998– de dos tratados bilaterales, referidos a política inmigratoria, suscritos con los gobiernos del Perú y Bolivia. En otro apartado de este capítulo se revisan ambos tratados –aún no ratificados por el Congreso–. Cabe destacar que el marco global de estos acuerdos ha sido positivo, generando instrumentos de política migratoria más beneficiosos, en términos de derechos humanos, que la legislación argentina vigente, incluyendo el decreto 1117/98 ya mencionado. En efecto, ambos tratados establecen una suerte de amnistía inmigratoria similar a las concedidas por los gobiernos de Alfonsín y Menem (la última tuvo lugar entre 1992 y 1994), aunque el plazo previsto para su aplicación es excesivamente corto. Esta suerte de amnistía permitiría, si los tratados son ratificados, que los bolivianos y peruanos residentes en el país, que no hayan podido aún legalizar su situación,

puedan hacerlo. Sin la vigencia de dichos tratados, los obstáculos creados por el decreto 1117/98 generan un marco normativo casi insalvable para un trabajador inmigrante común proveniente de dichos países. Es importante subrayar que estos tratados implican una innovación en la política migratoria argentina, al bilateralizarla, lo cual constituye un avance no sólo en los aspectos que ya se han señalado, sino también porque pueden constituir antecedentes útiles para un eventual acuerdo del Mercosur en esta materia.

Finalmente, el capítulo trata un aspecto sin duda muy importante en lo que se refiere a los derechos humanos de los inmigrantes, que es la discriminación. Como es bien sabido, el Estado tiene, en materia de derechos humanos, una doble responsabilidad: la de respetarlos y la de protegerlos. La vigencia de estos derechos dependen, como punto de partida, de la existencia de las normas jurídicas correspondientes y de la forma como el Estado cumple y hace cumplir dichas normas —o sea las políticas e instrumentos que el Estado pone en marcha para su plena vigencia—. Dentro de esta perspectiva, en materia de derechos humanos de los inmigrantes y de sus familiares, la política migratoria vigente, incluyendo la normativa existente, son en sí mismas una fuente de discriminación. Esta situación se agrava por la aprobación de normas del Poder Ejecutivo y la reiteración de un discurso oficial que de hecho estimula la discriminación y a veces estigmatiza a los inmigrantes de origen latinoamericano. La política migratoria es tal, que de hecho los inmigrantes trabajadores de los países vecinos sólo pueden inmigrar a la Argentina entrando a nuestro territorio con el documento de identidad de su país de origen, lo cual es legal para una estadía corta sin acceso al mercado laboral, quedándose luego a vivir. Por otra parte, el marco jurídico vigente resulta tan riguroso, que prácticamente les impide acceder a la inmigración “legal”. Esta es, sin duda, la principal fuente de discriminación que sufren dichos inmigrantes, pues el carácter de inmigrantes ilegales en el que quedan encuadrados, crea las condiciones para que ellos sean sometidos a todo tipo de atropellos en sus derechos esenciales, por parte de funcionarios e intermediarios que medran a costa de ellos, empleadores, etc.

## *2. Cambios en la legislación inmigratoria vigente*

Desde el punto de vista de los aspectos jurídico-institucionales de las políticas públicas en materia inmigratoria, en lo que se refiere a los derechos humanos de los inmigrantes y sus familiares, el cambio más importante durante 1998 fue la aprobación del decreto del Poder Ejecutivo n° 1117. Lamentablemente dicho decreto, que introduce modificaciones en la reglamentación de la Ley Videla, constituye un paso atrás en la política inmigratoria argentina.

### **2.1 Decreto del Poder Ejecutivo Nacional 1117/98**

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<sup>5</sup>, 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 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<sup>6</sup>, 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

5. Decreto 1023/94.

6. Ley 22439, artículos 87 y 110.

conferidas al Poder Ejecutivo –por el artículo 99, inciso 2 de la Constitución Nacional– para expedir las instrucciones y reglamentos necesarios para la ejecución de las leyes de la Nación.

## 2.2 Modificaciones introducidas por el decreto 1117/98 al Reglamento de Migraciones del Gobierno Nacional (1994)

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.

### **2.3 Modificaciones introducidas por el decreto 1117/98 al Reglamento sancionado por el Gobierno Nacional (1987)**

El decreto 1434/87 dictado durante el gobierno del Dr. Alfonsín, reglamenta la Ley General de Migraciones y de Fomento de la Inmigración.

Su artículo 15 explicita 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. Este artículo, basado en la Resolución n° 2340, del 26 de junio de 1985, elaborada por Evaristo Iglesias —en aquel entonces director nacional de migraciones—, implementó una restrictiva política de carácter selectivo, admitiendo sólo a inmigrantes con capital propio, profesionales, científicos, empresarios, religiosos, etc., requisitos que obviamente no podían reunir los inmigrantes trabajadores de países limítrofes. 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.

### **2.4 Algunas reflexiones**

La exigencia de un contrato de trabajo por escrito, 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. La redacción final del párrafo que estamos comentando, al permitir posibles excepciones a este principio, exclusivamente en manos del Ministerio del Interior, confirma una tendencia que ya habíamos analizado en un trabajo anterior<sup>7</sup>, relacionada con la formulación de políticas restrictivas, junto con la ampliación de las facultades del Poder Ejecutivo, y la especial redacción de las normas, dejando abierto el camino para el establecimiento de excepciones a la misma política diseñada.

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 aquel. En efecto, la firma de los Convenios de Migración suscritos con la República de Bolivia –el 16 de febrero de 1998– y con la República del Perú –el 12 de agosto de 1998–, si bien hasta hoy no han obtenido la aprobación del parlamento argentino, demuestran el activo rol desempeñado recientemente por el Ministerio de Relaciones Exteriores en la concreción de ambos instrumentos, dado que ellos representan la postura sostenida por dicho organismo en relación con los flujos migratorios, en contraposición a la visión más asociada a la seguridad interna asumida por el Ministerio político.

Históricamente, desde la Ley Avellaneda a fines del siglo pasado, ha sido el Ministerio del Interior el encargado de formular, diseñar e implementar la política migratoria, surgiendo el campo diplomático como un asistente o promotor –fuera del territorio nacional– de los flujos citados.

Sin embargo, desde la creación de sendas Comisiones de Población en el ámbito del Congreso Nacional –en 1990 y 1991– y la creación de

7. Oteiza, Enrique; Novick, Susana; Aruj, Roberto, *op. cit.*

un espacio dedicado a las migraciones dentro de la Cancillería –Dirección General de Política Migratoria Internacional dependiente de la Secretaría de Asuntos Consulares–, así como su clara postura alternativa de regularizar inmigrantes ilegales a través de convenios internacionales bilaterales –mediante los cuales se posibilite a los inmigrantes transformarse de trabajadores contratados temporarios en trabajadores autónomos–, se ha ido perfilando una tensión dentro del Poder Ejecutivo, en relación a las posibles “soluciones” para la definición de una política migratoria que no vulnere los derechos humanos.

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.

### *3. Instrumentos internacionales<sup>8</sup>*

#### **3.1 Convención de las Naciones Unidas sobre la “Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares”. Proyecto de ley proponiendo la ratificación de la Convención**

En mayo de 1996 ingresó a la Cámara de Diputados del Congreso de la Nación un proyecto de ley de ratificación de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares<sup>9</sup>.

Es oportuno recordar que dicha Convención fue aprobada originalmente en el seno de las Naciones Unidas en diciembre de 1990, y tiene como propósito fundamental el de establecer normas mínimas de protección

*8. Los autores agradecen la valiosa contribución de Yanina Siepe y Juana Kweitel, en esta parte del informe.*

*9. Este proyecto de ley fue presentado por los siguientes legisladores: Juan Pablo Cafiero, Guillermo Estévez Boero, Nilda Garré, Irma Parentella, Nelly Sánchez, Elisa Carrió, Carlos Alvarez, Rodolfo Rodil, Darío Alessandro, Alfredo Bravo y Marcela Bordengue.*

a los trabajadores migratorios y sus familiares, que sean reconocidas universalmente. Para entrar en vigor en el ámbito internacional, dentro del marco normativo de las Naciones Unidas, este instrumento requiere la ratificación de un mínimo de veinte Estados, que aún no ha sido alcanzada, situación que aumenta la importancia de su ratificación por parte del gobierno argentino.

Cabe, asimismo, tener presente que la ratificación por parte de un Estado de una convención aprobada en el marco de las Naciones Unidas, pero que aún no ha entrado en vigencia en el plano del derecho internacional, crea de todos modos un cierto nivel de compromiso para dicho Estado, aunque sólo adquiera su vigencia plena cuando la convención entre finalmente en vigor.

La Convención integra, dentro de la perspectiva de los derechos de los inmigrantes, un conjunto de instrumentos internacionales preexistentes tendientes a preservar los derechos humanos y eliminar toda forma de discriminación entre los hombres. En su Preámbulo destaca los antecedentes siguientes: “Teniendo en cuenta los principios consagrados en los instrumentos fundamentales de las Naciones Unidas en materia de Derechos Humanos, en particular la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial, la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación de la Mujer, la Convención sobre los Derechos del Niño... [y agrega más adelante:] “Teniendo en cuenta también los principios y normas expuestos en los instrumentos pertinentes elaborados en el marco de la Organización Internacional del Trabajo, en especial los convenios relativos a los trabajadores migrantes (Nº 97), y a las migraciones en condiciones abusivas, y la promoción de igualdad de oportunidades y de trato de los trabajadores migrantes (Nº 143), y las recomendaciones relativas a los trabajadores migrantes (Nº 86 y Nº 151), así como los convenios sobre la abolición del trabajo forzoso u obligatorio (Nº 29 y Nº 105)...”

Es oportuno recordar que estos antecedentes, que configuran un marco jurídico fundamental en materia de derechos humanos, formalmente cuentan en la Argentina con jerarquía constitucional, de acuerdo a

lo establecido por la reforma de 1994, o tienen vigencia legal por haber sido ratificados oportunamente.

Retomando el Preámbulo de la Convención, cabe también destacar que en él se incluyen algunos considerandos que merecen ser transcriptos. El primero se refiere a “la situación de vulnerabilidad en la que con frecuencia se encuentran los trabajadores migratorios y sus familiares debido, entre otras cosas, a la ausencia del Estado de origen y a las dificultades que puedan encontrar en razón de su presencia en el Estado de empleo”.

Otro de ellos, recuerda “que los trabajadores no documentados o que se hallan en situación irregular, son empleados frecuentemente en condiciones de trabajo menos favorables que las de otros trabajadores y que para determinadas empresas ello constituye un aliciente para buscar este tipo de mano de obra con el objeto de obtener los beneficios de una competencia desleal (...)”.

En términos generales, cabe destacar que la Convención toma en cuenta el conjunto de los derechos fundamentales, incluyendo los laborales y sociales del inmigrante y sus familiares, al definir de manera amplia sus derechos como seres humanos y como trabajadores migratorios y proponer medios para comprobar que éstos sean respetados por los Estados. Desde su “preámbulo” se reconoce la importancia y magnitud del fenómeno de las migraciones, la situación de vulnerabilidad del migrante y sus familiares, y la necesidad de protección internacional en este ámbito.

De las nueve partes en que está dividida la Convención, la primera plantea una clara postura antidiscriminatoria, declarando aplicable el instrumento a todo migrante “sin distinción alguna por motivo de sexo, raza, color, idioma, religión, o convicción u opinión política”. Dichos derechos —especificados en la tercera parte— comprenden toda la gama de los derechos humanos. Tanto los clásicos derechos a la libertad, la vida o la justicia; los llamados derechos solidarios tales como los referidos a la igualdad de oportunidades y trato en el mundo laboral, o los referidos a la aceptación de las diferencias culturales, ideológicas o religiosas. También se estipulan —en su cuarta parte— otros derechos del migrante y su familia, tales como la libertad de movimiento y la posibilidad de participar en los asuntos públicos dentro del Estado receptor, así como la libre decisión sobre la transferencia de los ingresos y ahorros.

La sexta parte de este documento tiene especial importancia, ya que promueve la cooperación entre los Estados para las diferentes acciones de políticas migratorias, lo cual constituye un avance notable en un terreno en el cual aún prima la idea de las decisiones aisladas y/o inconsultas de los gobiernos. Particular relevancia adquiere esta cooperación frente a un proceso de integración regional como el Mercosur.

Cabe resaltar la propuesta presentada en la séptima sección, en cuanto al establecimiento de un Comité de Protección de los derechos de todos los trabajadores migrantes y de sus familiares, con el fin de observar la aplicación de la Convención por parte de los Estados que la hayan ratificado. Este Comité constituye el primer foro internacional público donde las acciones de los gobiernos —en relación a los migrantes— podrán ser evaluadas, si bien las opiniones y recomendaciones vertidas en esta instancia no vincularán jurídicamente a los Estados.

La relevancia de la Convención puede apreciarse en múltiples aspectos. En primer lugar, por primera vez brinda una definición internacional —aprobada en el marco de la ONU—, del trabajador migratorio, de las categorías de dicho trabajador y de sus familiares. También establece normas internacionales de trato, haciendo extensivos los derechos humanos a los trabajadores migratorios y sus familiares.

En segundo lugar, la Convención considera que los trabajadores migratorios son más que entidades económicas o laborales, los reconoce plenamente como entidades sociales con familiares, sujetos protegidos por los derechos humanos consecuentes, incluyendo el derecho a la reunión familiar.

En tercer lugar, se atribuyen derechos humanos fundamentales a todos los trabajadores migrantes, tanto documentados como indocumentados, y se otorgan derechos adicionales a los trabajadores migratorios documentados y sus familiares; entre otros, el derecho a la igualdad de trato con los nacionales de los Estados en materia de empleo, así como en esferas jurídicas, políticas, económicas, sociales y culturales.

En cuarto lugar, la Convención desea contribuir muy particularmente a impedir y eliminar la explotación de los trabajadores migratorios y de sus familiares, poner fin al tránsito ilegal y clandestino, y a las situaciones de irregularidad debida a la indocumentación.

Finalmente, el instrumento apunta al establecimiento de normas mínimas de protección de los trabajadores migratorios y de sus familiares, para ser reconocidas universalmente. De este modo, la existencia de un derecho internacional impulsará a los Estados que carezcan de normas nacionales en esta materia, a sancionarlas.

Si se examina la actual política inmigratoria argentina a la luz de algunos de los artículos de la Convención, se ponen claramente en evidencia deficiencias importantes en lo que se refiere a la protección de los Derechos Humanos de los inmigrantes.

Así por ejemplo, en el artículo 2 inciso b) dice: "Se entenderá por 'trabajador por cuenta propia' todo trabajador migratorio que realice una actividad remunerada sin tener un contrato de trabajo y obtenga su subsistencia mediante esta actividad, trabajando normalmente solo o junto con sus familiares,...". La legislación vigente en nuestro país sólo toma en cuenta a los solicitantes de visa de residencia (para trabajar) a quienes tengan contrato de trabajo.

El artículo 16 inciso 4, indica que "Los trabajadores migratorios y sus familiares no serán sometidos individual ni colectivamente a detención o prisión arbitrarias; no serán privados de su libertad, salvo por los motivos y de conformidad con los procedimientos que la ley establezca"; y en el inciso 6 se indica que "Los trabajadores migratorios y sus familiares detenidos o presos a causa de una infracción penal serán llevados sin demora ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales y tendrán derecho de ser juzgados en un plazo razonable o a ser puestos en libertad".

El artículo 18 inciso 1, establece que "Los trabajadores migratorios y sus familiares tendrán iguales derechos que los nacionales del Estado de que se trate ante los tribunales y las cortes de justicia"; y el inciso 1 del artículo 22: "Los trabajadores migratorios y sus familiares no podrán ser objeto de medidas de expulsión colectiva. Cada caso de expulsión será examinado y decidido individualmente."

Asimismo, la Convención hace referencia explícita, en alguno de sus artículos, al derecho al acceso a los servicios sociales. En efecto, el artículo 28 dice: "Los trabajadores migratorios y sus familiares tendrán derecho a recibir cualquier tipo de atención médica urgente que resulte necesaria

para preservar su vida, o para evitar daños irreparables a su salud, en condiciones de igualdad de trato con los nacionales del Estado en que se encuentren. Esta atención médica de urgencia *no podrá negarse por motivos de irregularidades en lo que respecta a la permanencia o al empleo*" (el destacado pertenece a los autores).

El artículo 30 establece que "Todos los hijos de los trabajadores migratorios gozarán del derecho fundamental de acceso a la educación en condiciones de igualdad de trato con los nacionales del Estado en que viven. El acceso de los hijos de trabajadores migratorios a las instituciones de enseñanza o a las escuelas públicas, *no podrá negarse ni limitarse a causa de la situación irregular en lo que respecta a la permanencia o al empleo de cualquiera de los padres, ni del carácter irregular de la permanencia del hijo en el Estado de empleo*" (el destacado pertenece a los autores).

### 3.2 La Convención y la realidad argentina

Ya en los Informes anteriores del CELS se destacaba que la política inmigratoria argentina vulneraba derechos humanos de los inmigrantes. En efecto, tanto la legislación y las reglamentaciones vigentes como su aplicación muestran serias deficiencias en lo que se refiere a las garantías y a la protección de los derechos humanos de los trabajadores inmigrantes y sus familiares. Los cambios introducidos en 1998 por parte del Poder Ejecutivo de la Nación, mediante la aprobación del decreto n° 1117, avanzan en la dirección de recortar aún más sus derechos fundamentales. La realidad en la que se inserta la dinámica inmigratoria que experimenta la Argentina, por un lado, y la política inmigratoria modificada por el decreto citado, por el otro, ponen en evidencia una tendencia contraria a la protección de los derechos humanos de los inmigrantes, tal como éstos han sido formulados en la convención internacional que hemos analizado.

Por lo tanto, es a la luz de la inadecuación de la política inmigratoria argentina actual, sobre todo en lo que se refiere a la tendencia a la discriminación y la falta de protección de los derechos fundamentales de los inmigrantes de los países vecinos, que la ratificación de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos Humanos de todos los Trabajadores Migratorios y de su Familiares adquiere una alta prioridad en nuestro país.

#### 4. Refugiados

En el aspecto legislativo, durante 1998, se produjo un importante avance, en lo que se refiere a las perspectivas de mejora, en la situación de los derechos humanos de los refugiados en la Argentina.

En efecto, al finalizar el período de sesiones parlamentarias, la Comisión de Población y Recursos Humanos de la Cámara de Diputados de la Nación, estaba próxima a alcanzar un acuerdo para unificar dos proyectos de ley muy similares<sup>10</sup>. En sus respectivos articulados, ambos proyectos definen de manera concordante los siguientes aspectos fundamentales: la definición de la categoría de extranjeros residentes considerados “refugiados”; las cláusulas de inclusión, exclusión y cesación del régimen inmigratorio especial que se refiere a ellos; el principio de extensión familiar del estatuto del refugiado; las características del órgano competente que tendría como responsabilidad la determinación de la condición de refugiado y la protección de sus derechos; los aspectos de procedimiento; las garantías del solicitante de acceso a este régimen; los derechos y obligaciones del refugiado; la prohibición de expulsión y devolución a su país de origen por parte del gobierno argentino; el tratamiento especial de mujeres y niños/as no acompañados; y otras disposiciones generales de menor importancia relativa. Esta convergencia entre ambos proyectos de ley facilita la presentación de un proyecto único, que contaría en principio con el apoyo de todos los bloques de la Cámara. Es importante destacar que ambos proyectos satisfacen los criterios que en materia de derechos humanos de los refugiados están contemplados en la Convención de Naciones Unidas de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, así como en los Protocolos Adicionales, y prevén el establecimiento de los órganos y procedimientos necesarios para garantizarlos. La aprobación del proyecto de ley unificado —que es posible que ocurra a comienzos del próximo período parlamentario— fortalecería la vigencia a nivel nacional de los

10. El primero de ellos fue presentado por los diputados J. P. Cafiero, M. Stubrin, D. Conti, D. Caputo, O. Massei; mientras que el segundo fue impulsado por los diputados L. Mondelo, E. D. Rollano, J. D. Zacarias, A. Bravo, A. R. Speratti, G. C. Lalland, Elisa M. Carrió, S. E. Acevedo y C. Fernández de Kirchner.

instrumentos internacionales antes mencionados, con el consiguiente impacto positivo en materia de protección de los derechos humanos de los refugiados en nuestro país.

Los dos proyectos citados difieren en materia sustantiva sólo en lo que hace a la jurisdicción en la que localizan al órgano responsable de la aplicación de esta ley, que en ambos casos sería una Comisión Nacional. Uno de los proyectos propone que la Comisión esté ubicada en jurisdicción del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, dependiendo de la Secretaría de Asuntos Consulares y Generales, mientras que el otro establece que el Jefe de Gabinete de Ministros, en un plazo de 120 días deberá definir el ámbito de actuación de la Comisión, llamar a concurso para designar a sus miembros y garantizar su adecuado funcionamiento. En cuanto a la Comisión misma, ésta estaría integrada en ambos casos por representantes de los Ministerios del Interior, de Relaciones Exteriores, y de Justicia, así como de las Comisiones de Población de las Cámaras de Senadores y Diputados de la Nación. Incluiría también un representante del ACNUR y un representante de organizaciones no gubernamentales con competencia en materia de refugiados. De acuerdo a dichos proyectos, en el marco de esta Comisión se crearía una Secretaría Ejecutiva que sería responsable de la aplicación del procedimiento establecido por la ley.

Con respecto a los refugiados, ya la Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, cuya aprobación cumplió en 1998 su 50º aniversario, establece en su artículo 14 lo siguiente: "En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país". Posteriormente, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados define a esta categoría de habitantes radicados en un país que no es el de su nacimiento, de la siguiente manera: "Un refugiado es una persona que ha huido de su país y no puede o no quiere regresar por un temor fundado de persecución por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social, o a una opinión política..." (artículo I.A.2). Posteriormente, también en el marco de las Naciones Unidas, se aprobó la Convención de 1951<sup>11</sup> y el Protocolo Adicional

*11. Ratificada por la República Argentina en 1961.*

que extiende la protección a los refugiados provenientes de cualquier lugar del mundo<sup>12</sup>. De esta manera, nuestro país es uno de los 130 países signatarios de los dos instrumentos jurídicos que conforman actualmente el Derecho Internacional de los Refugiados.

El fortalecimiento del status legal del refugiado en la Argentina es extremadamente importante, ya que aún después de la ratificación de la Convención se produjeron –especialmente desde fines de 1975 a 1983– graves atropellos y violaciones a dichos instrumentos en perjuicio de refugiados radicados en nuestro país, perpetrados por agentes del Estado y en algunas ocasiones por fuerzas parapoliciales que gozaron de llamativa impunidad. Estos atropellos, que incluyeron allanamientos ilegales a residencias de refugiados, detenciones también ilegales y otros crímenes de Estado, como torturas, desapariciones, etc., se agravaron considerablemente después del golpe militar de marzo de 1976. Estas violaciones obligaron a la Oficina del ACNUR a encarar el reasentamiento de los refugiados latinoamericanos instalados en la Argentina hacia terceros países, forzado por una situación de hecho violatoria de la Convención, de una gravedad inusitada. Algo más de 8.500 refugiados debieron ser reubicados en otros países de América y Europa.

Más tarde, en 1978, el gobierno de la última dictadura militar ofreció recibir 5 mil familias de refugiados indochinos (90% laosianos, 10% vietnamitas y camboyanos) que se encontraban en situación vulnerable en territorio de Tailandia<sup>13</sup>. Esta resolución fue interpretada como un gesto ante la comunidad internacional tendiente a crear una imagen favorable, cuando ya se conocían en el exterior de manera bastante amplia los crímenes de lesa humanidad cometidos por dicho régimen. El ofrecimiento se concretó finalmente en la selección, por parte del gobierno argentino, y el traslado a nuestro país de un primer grupo de mil familias

*12. Ratificado por nuestro gobierno en 1967.*

*13. Información obtenida del trabajo de investigación realizado por Estela González, presentado en las Jornadas de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, UBA, Buenos Aires, noviembre de 1998.*

de refugiados laosianos, al que se trató sin los recaudos considerados elementales en cuanto a la protección de los derechos humanos. En primer lugar, no se incluyó en el traslado de estas familias a los miembros de mayor edad, lo cual de por sí es una muestra de inhumanidad, agravado en el caso de los campesinos laosianos, que constituían la mayoría de esta colectividad, quienes consideran a sus ancianos la fuente principal de sabiduría familiar manteniendo con ellos fuertes vínculos afectivos. En segundo lugar, se les dio al llegar un curso de idioma español totalmente insuficiente, de sólo un mes, e inmediatamente las familias fueron dispersadas en distintas partes del territorio, con lo cual esta comunidad quedó desarticulada y, por lo tanto, sin ninguna posibilidad de apoyo mutuo. Algunos representantes de la comunidad que pudieron finalmente organizarse y trasladarse a Buenos Aires para formular sus reclamos al gobierno, fueron detenidos durante un mes, y posteriormente devueltos a sus lugares de residencia en el país, previamente rapados por las fuerzas de seguridad. En el proceso de preselección de dichos refugiados en los campamentos en los que se encontraban en Tailandia, la delegación argentina pasó películas y videos de publicidad turística en los que aparecían las bellezas naturales de nuestro país, magníficos trigales, etc., ¡que hicieron creer a estos campesinos que aquí iban a tener acceso a alguna pequeña parcela de tierra agrícola! En realidad se los trasladó a diferentes ciudades del interior, donde con dificultad fueron insertados en trabajos de muy baja remuneración. Esta primera experiencia puso fin al programa previsto, sólo implementado en su primera etapa, dado que nunca vinieron las 4 mil familias restantes.

Además de las obligaciones de todos los países miembros de las Naciones Unidas que se describen en la Carta del organismo, sobre el mantenimiento de la paz y la protección de los derechos humanos, los argentinos, y en particular la dirigencia y los militantes de los partidos políticos, debemos tener muy presente que el derecho al asilo político y más tarde las convenciones de refugiados, beneficiaron históricamente a numerosos dirigentes políticos, militantes e intelectuales que sufrieron persecución a lo largo de casi dos siglos de "independencia" (incluidos varios ex presidentes). Imposible incluir una lista de todos ellos, pues sería demasiado larga.

En el momento actual, la Argentina es uno de los países signatarios de la Convención con menor cantidad de “refugiados” con status de tales. Esta observación coincide con el hecho de que, según el censo de 1991, se observa la proporción más baja de extranjeros residentes en nuestro país con relación a la población total (aproximadamente un 5% sobre el total de habitantes), desde el primer censo de población realizado 1869.

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

Con respecto a la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para Refugiados, organismo a cargo de velar por las responsabilidades que emergen de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, a partir de 1965 se estableció en Buenos Aires una Oficina Regional, que hoy tiene competencia sobre la Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay; cuyos gobiernos son también signatarios de los instrumentos mencionados. Actualmente la Oficina Regional del ACNUR en Buenos Aires otorga protección internacional a aproximadamente 12 mil refugiados provenientes de distintas partes del mundo que residen en la Argentina. Casi 800 de entre ellos reciben ayuda material del ACNUR; la asistencia social a estos refugiados es también brindada por algunas organizaciones no gubernamentales sin fines de lucro, como la Fundación Comisión Católica Argentina de Migraciones (FCCAM) y la Fundación Tolstoi, entre otras. Cabe destacar el Convenio suscrito por el ACNUR con el Laboratorio de Idiomas de la Facultad de Filosofía y Letras (UBA) para la enseñanza del idioma español a refugiados extracontinentales. Existen asimismo, convenios de capacitación con el Sindicato de Empleados de Comercio y la FCCAM, con el Ministerio del Interior, que han facilitado la inserción laboral de refugiados. El Colegio de Traductores Públicos de la ciudad de Buenos Aires exceptúa del pago de arancel a la legalización de la documentación personal presentada por los refugiados.

### 5. *Convenios bilaterales sobre Migraciones*

A partir de 1998 se han firmado convenios bilaterales con países latinoamericanos –Bolivia y Perú– que se refieren a aspectos fundamentales sobre política migratoria. Dichos Convenios, que aquí analizaremos, constituyen un progreso para resolver los problemas migratorios con países latinoamericanos, desde una nueva perspectiva. Los convenios, una vez aprobados por los respectivos parlamentos, constituirán la normativa vigente con relación a los inmigrantes provenientes de esos dos países. Esto difiere de la postura tradicional que encaraba la política migratoria casi exclusivamente desde el ámbito del Ministerio del Interior, el que definía dicha política unilateralmente.

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 (Código Unico 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, aun 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.

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 –y 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, está 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.

Los comentarios periodísticos sobre la firma de este Convenio, aparecidos en el diario *La Nación* el 23 de agosto de 1998, recalcan la importancia del mismo, dado que, según dicha fuente, facilitará notablemente la legalización de los trabajadores migrantes. 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.

Si bien ambos instrumentos no han sido aún ratificados por las respectivas legislaturas, los consideramos un paso positivo en el tratamiento de este complejo fenómeno de los flujos migratorios de la región, lo que puede a su vez constituir un avance importante para un acuerdo sobre migraciones en el ámbito del Mercosur ampliado. Cabe pues esperar que el Congreso ratifique ambos acuerdos a comienzos de 1999, pues constituyen una contribución significativa, aunque parcial, a la mejora de la situación en materia de derechos humanos de los inmigrantes.

#### *6. Consideraciones finales: inmigración y discriminación*

El examen de la situación de los inmigrantes durante el año 1998 pone en evidencia nuevamente tendencias discriminatorias preocupantes que vulneran los derechos humanos. Dichas tendencias se manifiestan tanto en las dimensiones legislativas de la política migratoria y la forma de interpretar y aplicar la ley, como a través del discurso oficial pronunciado desde altas magistraturas del Poder Ejecutivo Nacional y de la Provincia de Buenos Aires. Resulta oportuno recordar que una de las características más salientes de la discriminación consiste precisamente en la denegación a una persona, grupo o grupos, derechos fundamentales vigentes, real o aunque más no fuera formalmente, para el resto de una comunidad —por ejemplo una comunidad nacional—. Esta denegación puede ser el resultado de normas legales intrínsecamente discriminatorias, formas de aplicación de la ley que así lo sean, falta de protección de los derechos humanos por parte del Estado —cuya aplicación universal debería incluir también a los extranjeros habitantes de un país que no es el de

su nacimiento—, así como formas del discurso oficial (gubernamental) estigmatizantes y, en general, tendientes a alimentar prejuicios contra el diferente o el extranjero, existentes en sectores de la sociedad. En su expresión más extrema, este tipo de manipulación discursiva realizada desde el poder gubernamental, constituye una operación de construcción en el imaginario social de la figura del “chivo expiatorio” a quien se le endilgan los peores males de la sociedad. En cuanto la desprotección por parte del Estado en materia de discriminación, el ejemplo más visible aparece en relación a la sobreexplotación laboral de trabajadores extranjeros, cuyas remuneraciones y condiciones de empleo son peores aún que las ya muy deterioradas existentes en el mundo del trabajo en nuestro país.

En relación a las formas de discriminación, como las mencionadas en el párrafo anterior, de acuerdo a las convenciones internacionales a las que nuestro país ha adherido y que actualmente forman parte de los anexos incorporados a la Constitución Nacional de 1994<sup>14</sup>, nuestro gobierno tiene naturalmente la obligación de eliminarlas de sus propias políticas y prácticas, y vigilar para que las mismas no sean permitidas en nuestra sociedad.

La discriminación, como fenómeno violatorio de los derechos humanos, se apoya en prejuicios, con frecuencia exacerbados de manera

*14. Constitución de la Nación Argentina, Cap. I, Declaraciones, derechos y garantías; ver en particular artículos que se refieren a derechos fundamentales de todos los habitantes de la Nación: artículos 14, 14 bis, 16, 18, 19 y 20. Declaración Universal de Derechos Humanos de la ONU, ver en especial artículos 1 al 14, que definen derechos fundamentales válidos para todas las personas por el simple hecho de ser seres humanos. Convención Internacional sobre eliminación de todas las formas de discriminación racial de la ONU: el artículo 1 de esta Convención define que “discriminación racial denotará toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivo de raza, color, linaje u origen nacional o étnico, que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en la esfera política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública”. La Convención acepta distinciones que haga un Estado (parte de la Convención) entre ciudadanos y no ciudadanos, pero no entre nacionales y extranjeros u otras distinciones como las mencionadas anteriormente. Las Declaraciones y Convenciones aquí mencionadas han sido incorporadas a la Constitución Nacional, que incluye también otros documentos provenientes originalmente en el ámbito jurídico internacional.*

intencionada. Con respecto a los inmigrantes o a ciertos grupos dentro de ellos, el prejuicio parte de la estigmatización de ciertos grupos, por ejemplo los extranjeros, convirtiéndolos en personas, grupos o colectividades indeseables. Los prejuicios se fundan, para los sectores de la sociedad que ejercen sobre "otros" esta forma arbitraria e ilegal de negación de sus derechos, en seudomotivos raciales, religiosos, culturales, político-ideológicos, o de nacionalidad de origen. En el caso de la discriminación originada en el prejuicio racial, es importante recordar que la etnicidad es una construcción histórica realizada fundamentalmente desde el poder. Un ejemplo de esta visión prejuiciosa, que ha sido bien estudiada<sup>15</sup>, se observa en relación a los mal llamados "indios" de origen americano, sencillamente descendientes de sobrevivientes de la población existente en América antes de la llegada de Colón. La operación histórica de despojo, genocidio y explotación de esta población estuvo asociada a lo largo de 500 años a formas de estigmatización y dominación que tiñen, aún hoy, la visión de una proporción muy grande de los propios habitantes de América que no son del mismo origen. En la Argentina actual, esta patología social se pone en evidencia con fuerza en relación a las inmigraciones de origen boliviano o peruano, que con frecuencia son las más discriminadas en comparación con la inmigración proveniente de Europa o de América del Norte blanca (flujos migratorios de todas maneras casi inexistentes en la Argentina de hoy) o incluso de América Latina, como por ejemplo del Uruguay.

En el libro *Inmigración y discriminación. Políticas y discursos*, antes citado, se realiza un examen más pormenorizado de los fenómenos de la inmigración y la discriminación en nuestro país. Dicho trabajo muestra cómo el cambio de patrón migratorio internacional en el que nuestro país estuvo inserto desde la segunda mitad del siglo pasado, cambio experimentado fundamentalmente a partir de la terminación del período de la

15. Ver, por ejemplo, Todorov, Tzvetan, *La Conquista de América, el problema del Otro, Siglo XXI, sexta edición en español, 1995, México*. Arispe, Lourdes, *Migración, etnicismo y cambio económico, El Colegio de México, 1978, México*. Rea, Andrea (dir.), *Immigration et Racisme en Europe, Ed. Complexe, Bruselas, 1998*.

gran emigración europea transcontinental en la década de los '50, puso en evidencia la inadecuación de una política inmigratoria tradicional que en grandes líneas tiende a idealizar una inmigración hoy casi inexistente (la europea), y a discriminar buena parte de la inmigración real, en particular la que proviene de países de la propia región, sobre todo de países vecinos y del Perú. Paradójicamente, y al contrario de lo que se observa en la Unión Europea actual, se rechaza a los inmigrantes de los países vecinos y se mantiene la ilusión de poder atraer inmigrantes de la lejana Europa occidental.

En los aspectos legales de la política inmigratoria esta tendencia discriminatoria se manifiesta, en primer lugar, en el artículo 25 de nuestra Constitución —no modificado en 1994— que reitera la preferencia, ya expresada en la Constitución de 1853, cuyo primer párrafo dice textualmente: “El Gobierno federal fomentará la inmigración europea”. Asimismo, se mantiene en vigencia la Ley General y de Fomento de la Inmigración cuyo articulado, como ya hemos analizado en los Informes de años anteriores, vulnera derechos fundamentales de los inmigrantes reales, en su mayoría los de menores ingresos, mayoritariamente de origen latinoamericano.

Lamentablemente durante los años 1997 y 1998 se impulsaron iniciativas provenientes del Poder Ejecutivo y del bloque de diputados mayoritario del Congreso de la Nación —gobernante— que agravan aún más la situación de los derechos humanos de los inmigrantes en materia de derechos humanos. En 1997 el oficialismo presentó un proyecto de ley<sup>16</sup> que, por sus características policíaco-restrictivas y discriminatorias de hecho para los inmigrantes latinoamericanos, fue seriamente cuestionado por varias iglesias, colectividades extranjeras, la comunidad académica especializada en el estudio de las migraciones, y autoridades de países vecinos, lo que llevó finalmente a que dicho proyecto de ley fuera retirado por sus propios patrocinantes.

Esta misma tendencia del gobierno actual se puso de manifiesto, como ya dijimos, bajo la forma del decreto n° 1117. Cabe mencionar que

*16. Suscrito por los legisladores C. Dellepiane, S. Acevedo, P. Rampi, M. A. Robles, A. Homero y L. Mondelo.*

su articulado afecta negativamente los derechos humanos de los trabajadores inmigrantes de bajos ingresos y sus familiares. La ampliación de la competencia de la Dirección Nacional de Migraciones, que depende del Ministerio del Interior, en detrimento de la Autoridad Consular argentina, que mencionáramos anteriormente, fortalece la jurisdicción más vinculada con las políticas de seguridad, mientras debilita la jurisdicción del Ministerio de Relaciones Exteriores, que por atender la política externa con los países del área latinoamericana, tiene una mayor sensibilidad frente a los problemas que padecen los inmigrantes, por lo menos desde la perspectiva tradicional de las “buenas relaciones” y los intereses económico-comerciales y de integración (Mercosur ampliado y posibles ampliaciones futuras). De esta manera la legislación vigente pone el acento en las dimensiones de control policial, y no en los aspectos que hacen a la integración de los inmigrantes en la sociedad, en el marco de la vigencia de los derechos humanos, como correspondería con un régimen político democrático.

Al imponer la nueva normativa, el requerimiento obligatorio de realizar el trámite desde el exterior —con exigencia previa de contar con un contrato de trabajo de una empresa o institución con sede en la Argentina, así como el pago de tarifas prohibitivas para un trabajador manual, como la mayoría de los que migran de los países vecinos—, constituye de hecho un cierre inmigratorio y dificulta al extremo la regularización de la situación de los inmigrantes de dichos países que lleguen en el futuro al territorio argentino. La exigencia de obtener un contrato de trabajo extendido por una empresa o institución privada o un ente público argentino, constituye también un obstáculo prácticamente insalvable en las circunstancias actuales, para la mayor parte de los trabajadores inmigrantes provenientes de la región, teniendo en cuenta que aproximadamente el 50% de los trabajadores argentinos en situación de dependencia trabajan sin contrato.

Los trabajos de investigación existentes muestran que la inmigración proveniente de los países latinoamericanos no es nueva y que, dada la magnitud de los flujos migratorios respectivos, se han ido conformando, con el tiempo, importantes colectividades radicadas en las grandes ciudades del país y en las zonas limítrofes más próximas a los países de origen. Esta situación constituye hoy en día una realidad estructural de la sociedad

argentina, en lo que a colectividades extranjeras se refiere, las que, dada la proximidad de los países de proveniencia, exhiben un permanente ir y venir de sus integrantes. Como es obvio, la discriminación en sus distintas formas dificulta y demora la integración de estos inmigrantes, que naturalmente debe hacerse respetando sus características culturales e identitarias y respetando los derechos humanos garantizados en la Constitución a todos los habitantes de la Argentina.

De acuerdo a la información proporcionada por el censo de 1991, y la que surge de los datos de la última amnistía migratoria que tuvo lugar en 1992-94 así como la escasa información confiable más reciente, la cantidad de habitantes extranjeros sobre el total de la población, constituye el porcentaje más bajo en relación a la cantidad de argentinos nativos desde la realización del primer censo, en 1869. También, dentro de la cifra de residentes nacidos en el exterior, el porcentaje de ilegales no excedería el 10% y, sin duda, este porcentaje podría disminuir rápidamente si se revisara la política migratoria, ajustándola a la realidad estructural del Cono Sur. Cabe observar que, con frecuencia, tanto en el discurso oficial como en el de algunos medios de opinión pública, estos datos de carácter estadístico, bastante confiables, son reemplazados ligeramente por cifras antojadizas, que tienden a inflar desmesuradamente ya sea la cantidad de inmigrantes recientes de origen latinoamericano, como el número de los ilegales residentes en nuestro país. Este manejo irresponsable de los órdenes de magnitud simplemente sirve para alimentar prejuicios y temores existentes en sectores de la sociedad, lo que contribuye al proceso de construcción de la figura del “chivo expiatorio”.

También dentro de los aspectos jurídico-reglamentarios que atentan contra derechos humanos de los inmigrantes, aparecen en la Argentina, tanto a nivel del gobierno nacional como de gobiernos provinciales, normas y otros tipos de disposiciones públicas de carácter netamente discriminatorio. Así, por ejemplo, la Resolución n° 2256 del 6 de diciembre de 1988, emanada del Consejo Provincial de Educación de la Provincia de Neuquén, establece que sólo los argentinos nativos pueden ser abanderados en los establecimientos educacionales. El ser designado abanderado constituye una vieja tradición de la escuela argentina, cuyo significado tradicional consiste fundamentalmente en premiar, de manera

simbólica, al mejor alumno de un grado o de la escuela. En un país que fue constitutivamente “de inmigrantes”, esta ceremonia también representaba una forma de asimilación a la nueva Nación, en un reconocimiento al que tenían acceso todos los alumnos, fueran argentinos nativos o no. Afortunadamente, autoridades educativas de la Nación y de varias provincias se expidieron a favor de la derogación de la Resolución neuquina mencionada, la que es de esperar sea dejada sin efecto a la brevedad. En 1998 las alumnas Natalia Rocha –de 13 años, nacida en Chile–, y Citlalí Marina Vilde –de 17 años, nacida en México (hija de exilados argentinos durante la última dictadura)–, fueron impedidas de ser abanderadas en Neuquén, como les correspondía por su desempeño, a raíz de esta Resolución. Sin duda se puede polemizar sobre el peso y los efectos de los símbolos y de los actos patrios en la escuela pública tradicional de nuestro país, pero que una Resolución de 1988 transforme este premio en una instancia de exclusión de un niño o un joven que se está educando en nuestro país, sólo puede ser visto como un resabio de las formas del patrioterismo militarista excluyente que cultivaron nuestras dictaduras militares a partir de 1930.

Ya en el Informe del CELS correspondiente a 1997 se hizo referencia a las dificultades que enfrentan muchas familias de trabajadores inmigrantes de países latinoamericanos en lo que se refiere a la obtención de documentación para sus hijos. Los principales obstáculos están relacionados con las dificultades y los costos para cumplimentar la documentación solicitada por los órganos pertinentes del gobierno argentino y las legalizaciones y certificaciones ante escribano que el trámite establece. Estas dificultades se ven agravadas por el carácter informal –en términos burocrático-administrativos– de muchas de dichas familias, todo lo cual hace prácticamente imposible obtener en los países de origen partidas de nacimiento y casamiento, así como otros documentos formales aquí requeridos. De esta manera muchos menores integrantes de familias de inmigrantes trabajadores ven impedido o dificultado su acceso a servicios sociales fundamentales, como establecimientos de educación o salud públicos. El decreto 1117 agrava esta situación, tal como ha sido indicado. La Convención Internacional sobre los Derechos Humanos de los Trabajadores Inmigrantes y sus Familiares, establece explícitamente que el acceso a

servicios sociales básicos (educación y salud públicos), no debe ser negado por parte del gobierno del país de residencia de una familia inmigrante, ni aún en el caso de que alguno de los padres o ambos fueran inmigrantes “ilegales”. Esta también es una zona oscura de la normativa vigente en la Argentina que debe ser urgentemente revisada.

En 1998, además de la profundización de una tendencia negativa en los aspectos jurídico-institucionales de la política migratoria, reapareció en boca de funcionarios que ocupan las más altas magistraturas del Poder Ejecutivo Nacional y de la Provincia de Buenos Aires un tipo de discurso xenófobo que en el contexto argentino de hoy se entiende referido en particular a los inmigrantes de origen latinoamericano. En efecto, tanto el Presidente de la Nación como el Gobernador de dicha provincia hicieron referencia explícita a los trabajadores inmigrantes “ilegales”, como responsables de sacarles el trabajo a los trabajadores nativos. Esta noción ha sido ya fuertemente cuestionada tanto en nuestro país como en Europa (en ese continente en relación a un tipo de discurso similar proferido por dirigentes como Le Pen, en Francia). En efecto, una tasa de desempleo y subempleo como la que se experimenta en la Argentina de ninguna manera puede ser causada por un pequeño porcentaje de la Población Económicamente Activa residente en el país<sup>17</sup>. Las causas del desempleo en la Argentina están sin duda muy fuertemente relacionadas con las políticas de ajuste que se han implementado –sobre todo durante la década del '90– en lo que se refiere a la transformación del Estado, la falta de protección al universo de pequeñas y medianas empresas que en todas partes del mundo son generadoras importantes de empleo, el debilitamiento de actividades como la industria de bienes de capital, la educación, los servicios sociales y, en general, la investigación científica y tecnológica; todas actividades productoras de empleo-mano de obra calificada extensiva; recursos humanos que el país tenía, etc. Por otra parte, los economistas saben bien que el trabajo genera riqueza y que esa riqueza si está

17. Benecia, R. y Gazzotti, A., “Migración limítrofe y empleo: precisiones e interrogantes”, en *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, CEMLA, Buenos Aires, 1995; Maguid, Alicia, “Migrantes limítrofes en la Argentina: su inserción en el mercado de trabajo”, en *Estudios de Trabajo*, ASET, Buenos Aires, 1995.

bien canalizada y distribuida genera a la vez más trabajo. Asimismo, los inmigrantes, como todos los trabajadores, pagan impuestos —por lo pronto el IVA— cada vez que efectúan las compras de su canasta familiar mínima, por lo que tampoco puede argumentarse que reciben de regalo los pauperizados servicios sociales que provee el Estado. El manejo político de este tipo de discurso por parte de altos funcionarios o dirigentes políticos es particularmente grave, pues alimenta el prejuicio que existe en algunos sectores de sociedades como la Argentina y muchas otras; contribuyendo a la construcción y desencadenamiento de procesos estigmatizantes y discriminatorios que terminan atribuyendo a un “chivo emisario” (con frecuencia a los extranjeros pobres), los graves males por los que atraviesa nuestra sociedad.

En el programa de TV “Hora Clave”, conducido por el periodista Mariano Grondona, del 3 de diciembre de 1998, dedicado al tema de la “seguridad”, en un clima creado en buena medida por la estructura de dicho programa que llevó a un crescendo del sentimiento de inseguridad, el señor Miguel Angel Toma, secretario de seguridad interior del Ministerio del Interior, seguramente para descargar responsabilidades del Gobierno y de su Secretaría en esta materia, hizo una referencia imprecisa a los inmigrantes, que en el contexto se leía como que este grupo de habitantes de nuestro país (sobre todo los de origen latinoamericano —eso estaba implícito—) eran corresponsables de la grave situación de inseguridad que se está experimentando. Se refirió de manera explícita a las prostitutas dominicanas de la Recoleta, dentro de un discurso en el que los extranjeros aparecían como una grave amenaza. Sin duda el Sr. Secretario tomó un mal ejemplo para asustar a los argentinos a través de la movilización de prejuicios xenófobos, ya que ahora, igual que antes con la inmigración de prostitutas de origen polaco o francés que llegaba a nuestras orillas para desempeñar tareas similares, lo que hay detrás son grandes empresarios y/o mafias muy bien organizadas e impunes, que explotan sistemáticamente el “negocio”. Sin duda el Secretario Toma, por sus funciones, debería estar en condiciones de informar al público respecto a quiénes están detrás de la actividad de la Recoleta, en lugar de proporcionar información incompleta, alimentando así el temor a la inseguridad. Este ejemplo concreto del manejo discursivo de un alto funcionario en los

## Capítulo VII. Inmigrantes

---

medios masivos es ilustrativo del peligro de su utilización, en momentos de elevada sensibilidad y emotividad públicas, con el fin de exacerbar el prejuicio. Por el contrario, de acuerdo a nuestra Constitución y a los instrumentos del derecho internacional incorporados a ella, la obligación de los altos funcionarios es la de esclarecer, con la información precisa y pertinente, a la opinión pública en relación a los problemas sociales concretos y complejos, como por ejemplo el desempleo, contribuyendo de esa manera a superar brotes socialmente patológicos de xenofobia que alimentan tendencias discriminatorias hacia los inmigrantes.