

POBLACIÓN

Año1, Número 2, noviembre de 2008.

ISSN: 1852-074X

**Dirección Nacional de Población
Secretaría de Interior**

MINISTERIO DEL INTERIOR



Año 1890

POBLACIÓN

Número 2



NOTA EDITORIAL P. 3

ENTREVISTA
Entrevista al Director Nacional de Migraciones, Dr. Martín Arias Duval. P. 5

LA POLÍTICA MIGRATORIA EN SUS ORÍGENES
El Hotel de Inmigrantes. P. 11

UNA REFLEXIÓN SIEMPRE VIGENTE
Sobre posibilidades para las políticas de población y migración internacional en tiempos de nuevas exigencias. P. 25

LEGISLACIÓN MIGRATORIA ARGENTINA
Un breve recorrido histórico por la normativa migratoria argentina. P. 33

OIM Y LA MIGRACIÓN HUMANA
Historia, principios y proyectos. P. 39

VIII CONFERENCIA SUDAMERICANA SOBRE MIGRACIONES
Declaración de Montevideo sobre migración, desarrollo y derechos humanos de las personas migrantes. P. 45

EL FEDERALISMO EN MATERIA DE POBLACIÓN
Acto de Relanzamiento del Consejo Federal de Población (COFEPO). Conclusiones y acuerdos. P. 51

DIRECTIVA DE RETORNO APROBADA POR EL PARLAMENTO EUROPEO
La Directiva de Retorno y sus repercusiones. P. 55

APUNTES SOBRE CINE Y MIGRACIÓN P. 63

RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS P. 69

ACTIVIDADES DE LA DIRECCIÓN NACIONAL DE POBLACIÓN P. 77

NOVEDADES P. 83

AUTORIDADES

MINISTRO DEL INTERIOR

Florencio Randazzo

SECRETARIO DE INTERIOR

Marcio Barbosa Moreira

DIRECTORA NACIONAL DE POBLACIÓN

Julieta Rizzolo

DIRECCIÓN NACIONAL DE POBLACIÓN

25 de Mayo 145 – 2º piso

C.P. C1002ABC Buenos Aires, Argentina.

Tel/Fax: (5411) 4339-0800 (int. 71591)

poblacion@mininterior.gov.ar

POBLACIÓN

Año 1, número 2, noviembre de 2008

ISSN: 1852-074X

DIRECTORA

Julieta Rizzolo

COMITÉ EDITORIAL

Federico Prestía

Ignacio Rivas

María M. Arruñada

Santiago Martí

Yamila Vega

COLABORADORES

Adriana Griego

Claudia Pittari

Guillermo Alonso

Lorena Ferro

Nora Pazos

Roberto Paz

Vanessa Carnero

DISEÑO GRÁFICO

Gastón Ruiz

Este número de la Revista POBLACIÓN está dedicado a las migraciones internacionales.

El 4 de septiembre se conmemoró en nuestro país el Día del Inmigrante, según lo establece el decreto del Poder Ejecutivo Nacional N° 21.430 del año 1949. La fecha corresponde al día en que el Primer Triunvirato, en 1812, decretó “(...) el gobierno ofrece su inmediata protección a los individuos de todas las naciones y a sus familias que deseen fijar su domicilio en el territorio (...)”.

POBLACIÓN propone una reflexión sobre el fenómeno migratorio en la Argentina, y ofrece un abordaje de la problemática desde perspectivas diferentes.

En la sección de entrevistas, se presenta el testimonio del Director Nacional de Migraciones, Dr. Martín Arias Duval.

En la sección dedicada a difundir artículos especializados presentamos un trabajo de Federico Prestía que describe, desde una perspectiva histórica, el antiguo Hotel de Inmigrantes, y nos brinda un recorrido por las imágenes y los hechos en torno a este hotel que fue protagonista de una época de la historia de la migración europea.

Luego, Jorge Martínez Pizarro se adentra en una cuestión que, discutida por años, aún no se resuelve: las posibilidades de las políticas de población de afectar determinados fenómenos demográficos en pos de un crecimiento armónico y equilibrado de la población. El autor examina la situación de las políticas de población en los países de América Latina y analiza la gestión gubernamental en campo de las migraciones internacionales, para cuyo ejemplo emplea el caso de Argentina y su normativa actual.

A continuación y a la luz de dicho análisis, Yamila Vega reflexiona sobre los alcances y limitaciones de la política migratoria, y realiza un análisis histórico de la normativa migratoria argentina, haciendo un examen de las políticas migratorias y la legislación desde finales del siglo XIX hasta la Ley de Migraciones N° 25.871.

Como cierre de esta sección incluimos en este número una nota dedicada a la Organización Internacional

para las Migraciones (OIM), la principal organización intergubernamental en el ámbito de la migración, que trabaja en estrecha colaboración con asociados gubernamentales, intergubernamentales y no gubernamentales. En este sentido, POBLACIÓN destaca la acción de la OIM en su trabajo en pos de una migración basada en el respeto de los derechos humanos para beneficio de todos, y enuncia los principales componentes del Proyecto de Fortalecimiento de las Capacidades Institucionales de la Dirección Nacional de Población que recibe asistencia de este organismo a través del Fondo 1035.

En la tercera sección presentamos las principales conclusiones arribadas en la VIII Conferencia Sudamericana sobre Migraciones, como así también los acuerdos alcanzados en el Acto de Relanzamiento del Consejo Federal de Población (COFEPO), que tuvo lugar en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires el pasado 16 de mayo.

Por otra parte, el artículo “La Directiva de Retorno y sus repercusiones”, escrito por Nora Pazos analiza la Directiva de Retorno aprobada por el Parlamento Europeo y reproduce la opinión crítica de la Dirección Nacional de Población.

Por último, se mantiene la sección dedicada a divulgar reseñas editoriales especializadas. En esta oportunidad presentamos como una innovación propia de la sección, una nota de Juan De Carli sobre cine y migración.

Asimismo, aprovechamos esta sección para comentar las diferentes actividades realizadas en este semestre por la Dirección Nacional de Población, además de difundir novedades, centralmente sobre actividades científicas y profesionales relevantes.

Por todo lo manifestado, una vez más, a través de esta edición de POBLACIÓN, la Dirección Nacional de Población reafirma su compromiso con el respeto por la diversidad, el ejercicio del federalismo y la defensa de los derechos humanos.

Lic. Julieta Rizzolo



MARTÍN ARIAS DUVAL
Fotografía Hugo Mouján

ENTREVISTA AL DIRECTOR NACIONAL DE MIGRACIONES, DR. MARTÍN ARIAS DUVAL. A CASI UN AÑO DE INICIADA SU GESTIÓN, LA DNP MANTUVO UN ENCUENTRO CON EL DR. MARTÍN ARIAS DUVAL EN EL CUAL SE TRATARON DIVERSAS CUESTIONES RELACIONADAS CON LAS ACCIONES PROPIAS DE LA DIRECCIÓN NACIONAL DE MIGRACIONES.

¿QUÉ CUESTIONES CONSIDERA COMO FUNDAMENTALES PARA SER INCLUIDAS EN EL PLAN DE ACCIÓN DE SU GESTIÓN Y EN QUÉ ASPECTOS CONSIDERA USTED QUE DEBERÍA FORTALECERSE LA DIRECCIÓN NACIONAL DE MIGRACIONES (DNM)?

El plan de acción de nuestra gestión se fundamenta en dos aspectos centrales. Uno tiene que ver con el **reordenamiento administrativo y funcional de la Dirección Nacional de Migraciones**, el otro con el **control de ingresos y egresos** del país.

Con relación al primero, el reordenamiento administrativo, la capacitación del personal para aprovechar adecuadamente

los recursos humanos ocupa un lugar esencial. Hoy en día tenemos recursos humanos que en algunos lugares están siendo subutilizados y en otros se les exige más de lo que pueden dar. En este sentido, creo que hay que hacer una reingeniería de los recursos humanos de forma tal que, valga la redundancia, nos garantice una buena administración del personal con que contamos.

Por otro lado, el tema de la capacitación es fundamental, primero, para privilegiar la carrera del personal y, segundo, porque la propia función de la actividad migratoria no se puede desarrollar normalmente si no hay capacidad, si no hay preparación, si no hay formación. Porque hay un

montón de cuestiones que tienen que ver con lo normativo, con estar preparado para la detección de situaciones anómalas, también posibles delitos tales como tráfico y trata de personas, o el caso de una posible falsedad documental, que requiere de un trabajo de formación constante por parte del personal que está abocado al control migratorio. Por eso es que hacemos mucho hincapié en la formación del personal.

Otro tema que está relacionado con la cuestión del recurso humano y es una cuestión a la que hay que prestarle especial atención, es la lucha contra la corrupción. Tradicionalmente la DNM fue vista, creo yo que con razón, y no me refiero a la anterior gestión porque creo que ésta última ha logrado avanzar muchísimo en la erradicación de focos de corrupción dentro del organismo, pero sí este organismo fue visto durante muchos años como un lugar en el que se negociaban las radicaciones, donde se negociaban los ingresos y las salidas del país. Y pienso que no se le ha dado la real importancia que tiene la lucha contra la corrupción, nosotros como autoridades políticas de la DNM tenemos que dar señales claras y fuertes en ese sentido.

De hecho, en los tres últimos casos que tuvimos conocimiento de hechos que podrían constituir delito, en 24 horas relevamos al personal de la función que estaba ejerciendo, lo suspendimos preventivamente y se ha iniciado un sumario administrativo.

El segundo punto que mencioné está relacionado con el control, el control de ingresos y egresos del país. Creo que ahí tenemos un déficit muy grande que tiene que ver primero con la falta de informatización en muchos pasos de frontera. Actualmente entra en vigencia un convenio firmado por el MINISTERIO DEL INTERIOR y el MINISTERIO DE JUSTICIA que autoriza a Gendarmería Nacional a utilizar el sistema SICAM que es el sistema que la DNM utiliza para registrar los ingresos y egresos. Esto va a permitir un control mucho más estricto en varios pasos fronterizos que controla Gendarmería por delegación, que actualmente no quedan debidamente registrados dado que no se toman las medidas de seguridad necesarias porque Gendarmería utiliza un sistema distinto. Por ejemplo, la base de datos de restricciones para el ingreso al país y la base de datos de pedidos de captura. Hay 264 pasos fronterizos habilitados, de los cuales Migraciones controla con personal propio tan sólo alrededor de diez pasos, son los pasos que concentran el 85% del tránsito: Ezeiza, Buquebus, Aeroparque, la Terminal de cruceros

de Buenos Aires, algunos puentes de Misiones, todos los aeropuertos del país a excepción de dos.

Nosotros queremos, primero, informatizar todos los pasos y unificar el sistema informático, de modo que la base de datos de restricciones sea la misma y los registros sean exactamente los mismos. Y, en segundo lugar, en aquellos pasos en donde no podemos asumir la función nosotros por falta de personal, queremos supervisores las 24 horas del día.

Un ejemplo, Puente Salvador Mazza en Salta es controlado por Gendarmería, hay 30 gendarmes solamente en este paso, y nosotros (DNM) en toda la provincia tenemos tan sólo 30 empleados. Entonces es imposible para la Dirección Nacional de Migraciones poder controlar todos los pasos fronterizos que hay en Salta pero lo que podemos hacer con un pequeño esfuerzo, e incrementando la dotación de personal, es poner supervisores de Migraciones las 24 horas para garantizar al menos el conocimiento de lo que pasa en nuestra frontera en todo momento.

Con la informatización de los pasos fronterizos lo que también pretendemos hacer es colocar cámaras de video, cámaras para registrar los movimientos en video. Hoy las cámaras que hay son para cumplir acciones con fines aduaneros y no para cumplir la función propia de Migraciones. Lo que interesa es que la cámara esté controlando qué está haciendo el inspector y qué personas pasan por el paso fronterizo para, de alguna manera, cerciorarnos que todas las personas que pasan tienen su paso registrado.

“Hay 264 pasos fronterizos habilitados, de los cuales Migraciones controla con personal propio tan sólo alrededor de diez pasos, son los que concentran el 85% del tránsito: Ezeiza, Buquebus, Aeroparque, la Terminal de cruceros de Buenos Aires, algunos puentes de Misiones, todos los aeropuertos del país a excepción de dos”.

También hay un problema grave de infraestructura en muchos pasos de la cordillera y en muchos puentes. Muchas veces el lugar no da para abastecer la demanda, hay momentos en que se forman cinco, diez kilómetros de fila de autos para pasar por el paso fronterizo y ahí debe intervenir Migraciones, aduana, gendarmería, un montón de organismos para distintas actividades de control que generan importantes retrasos. Estos no sólo son problemas de personal, son problemas de infraestructura; se necesita invertir en infraestructura edilicia.

Es importante anunciar que gracias a un gran esfuerzo e insistencia hemos logrado que sea aprobada la nueva estructura organizativa de la Dirección Nacional de Migraciones¹, la cual nos da la forma institucional para el alcance de estos objetivos.

¿QUÉ CAMBIOS SUSTANTIVOS CONSIDERA QUE INTRODUCE LA LEY DE MIGRACIONES N° 25.871?

El primero y más importante es que transforma la política migratoria argentina que, según el mandato constitucional, debe ser una República abierta a la inmigración. La Constitución de 1853 habla de fomentar la inmigración europea pero después, en todas las disposiciones, las cláusulas que hacen referencia a las migraciones no hacen distinción entre la migración europea o migración de otro origen. Creo que esto era por una cuestión de época, de la necesidad de la época, donde se formaron los primeros próceres de nuestro país.

La anterior ley de migraciones, comúnmente conocida como “Ley Videla” era una ley del último gobierno militar, y respondía a criterios totalmente distintos a los de la ley actual. Obedecía a una mal entendida Doctrina de Seguridad Nacional, estableciendo que, por razones de seguridad nacional, había que restringir el ingreso de personas al país y había que restringir la radicación de personas en el país. Pero además consideraba al inmigrante en situación irregular como una persona en situación casi similar a la de quien comete un delito, es más, se hablaba de ilegalidad y no de irregularidad y creo que es importante empezar a separar la cuestión de la seguridad del problema de las migraciones. El problema de las migraciones no es un problema de seguridad, tiene que ver, se tocan en algún punto, en todo caso es un problema poblacional y no de seguridad.

La nueva ley, en cambio, deja de considerar al inmigrante en situación irregular como un delincuente, la ley anterior hablaba de ilegalidad y hoy ya no se utiliza ese término en ningún foro internacional. Bueno, lamentablemente lo reanudó la Unión Europea con la aprobación de la Directiva de Retorno, pero ya no se hablaba de ilegalidad en materia de migraciones.

Un segundo tema de relevancia es la instauración del criterio de nacionalidad para la obtención de la residencia

para los Estados Parte del MERCOSUR y Asociados. Hoy en día cualquier persona que proviene de un país de estos, con el sólo hecho de ser nacional del mismo tiene derecho a obtener una residencia en la Argentina, siempre y cuando acredite que no tiene antecedentes penales. Esto tiene que ver con la necesidad o la decisión estratégica de Argentina de consolidar el MERCOSUR, en consecuencia trata el tema del MERCOSUR no como un tratado donde se resuelven cuestiones económicas sino como una cuestión de integración para posicionarnos frente a grandes potencias del mundo de manera distinta. No es lo mismo cuando vas a pedir por un único territorio que cuando vas a pedir por un conglomerado de países de toda una región, que representan miles de kilómetros de territorio y muchos más millones de habitantes.

¿QUÉ MECANISMOS CONSIDERA NECESARIOS PARA GARANTIZAR EL CUMPLIMIENTO DE LOS PRINCIPIOS DE LA LEY? ¿ELLO SE RESUELVE EN EL PROCESO DE ELABORACIÓN DE SU REGLAMENTACIÓN?

La Reglamentación de la Ley N° 25.871 es una deuda pendiente, es un asunto fundamental al que esta gestión quiere dar lugar y podemos decir que hacia los próximos meses estaremos concretando lo que nos planteamos respecto de este tema. Estamos trabajando en un anteproyecto final y, para ello, hemos conformado una Comisión Asesora a la que le pedimos que analice este anteproyecto con intención de someterlo a debate y lograr emitir un proyecto mediante consenso para elevarlo al Poder Ejecutivo lo antes posible y lo más consensuado posible, es decir, que contemple los intereses de distintos sectores. Conformamos esta Comisión Asesora que está integrada por el ACNUR, la OIM, el CELS, por Fundación Comisión Católica para las Migraciones, el CEMLA, la APDH, y la Dirección Nacional de Población.

El proyecto de reglamentación de la Ley de Migraciones se presentó al Ministro de Interior, Cdr. Florencio Randazzo, el pasado 9 de octubre. En la elaboración del mismo, participaron organizaciones no gubernamentales, organizaciones internacionales, organismos gubernamentales e instituciones involucradas en la temática (para más información, ver “La Reglamentación de la Ley de Migraciones N° 25.871”, pág. 9)

¿QUÉ CREE USTED QUE SUPONE UNA EXPERIENCIA

¹ La estructura organizativa del primer y segundo nivel operativo y aperturas inferiores de la DNM fue aprobada por Decisión Administrativa N° 250/2008 del Jefe de Gabinete de Ministros.

COMO LA DEL PROGRAMA “PATRIA GRANDE” A NIVEL REGIONAL?

Creo en este punto que Argentina fue motivadora de la reacción de otros países. Existe el Acuerdo de Residencia del año 2002 que celebran un conjunto de países de la región, que no entra en vigencia y Argentina, sin embargo, se lanza sola, unilateralmente, a cumplir con lo que allí se planteaba que era destrabar la circulación de personas de la región y dentro de ella. Eso generó que otros países como Paraguay, Brasil, Venezuela, ahora Colombia, en algunos casos por reciprocidad y en otros teniendo en cuenta la experiencia del Programa Patria Grande, quieran tomar medidas similares a las nuestras y considero que en materia de integración regional es un ejemplo.

Argentina solucionó el 90 por ciento del problema de la inmigración en el país, teniendo en cuenta que ese porcentaje lo representa la migración del MERCOSUR. Además, demuestra con hechos tener una actitud solidaria hacia la inmigración, como lo fue a comienzos de siglo pasado con las corrientes europeas. Habiendo radicado a 800.000 inmigrantes desde la entrada en vigencia del Programa Patria Grande, el índice de desempleo bajó, el índice de criminalidad se mantiene estable, y todo ello no es sino un parámetro que sirve para medir si la facilitación de la radicación en esos volúmenes contribuyen a aumentar esos índices como quieren denunciar algunas personas a pesar de que los índices demuestran que no.

¿CUÁL TENDRÍA QUE SER LA PRIORIDAD CONCRETA DE LA REGIÓN RESPECTO DE LAS MIGRACIONES Y CUÁLES HAN SIDO LOS AVANCES EN MATERIA MIGRATORIA EN EL MARCO DE LAS REUNIONES DEL MERCOSUR?

La prioridad concreta en ese ámbito y relacionado con el tema de las migraciones es el problema de la trata de personas y el tránsito ilícito de menores. Este último tema me preocupa particularmente teniendo en cuenta la facilidad con la que los menores son movilizados por el mundo, siendo utilizados para compra y venta y con intenciones de explotación sexual. Teniendo en cuenta esta realidad considero fundamental que los países de la región sigamos trabajando y priorizando estas cuestiones.

¿CÓMO DEFINIRÍA USTED LA SITUACIÓN DE LA POBLACIÓN EXTRANJERA QUE RESIDE HOY EN NUESTRO PAÍS?

Creo que en general la Argentina es un país inclusivo, por suerte no se registran en nuestra sociedad focos de xenofobia y discriminación como en muchas sociedades de países desarrollados. Y creo que esto tiene que ver

fundamentalmente con nuestra historia, esa que data de nuestros abuelos, abuelos inmigrantes venidos a la Argentina buscando un futuro mejor para ellos y sus familias. No existe una situación generalizada de discriminación, puede existir en algunos sectores cierto prejuicio hacia algunas nacionalidades de extranjeros pero afortunadamente no es la mayoría la que percibe a la inmigración con esos ojos. Esto sobre todo ocurre en las grandes ciudades y no tanto en el interior de nuestro país.

“Un segundo tema de relevancia es la instauración del criterio de nacionalidad para la obtención de la residencia para los Estados parte del MERCOSUR y asociados. (...) Esto tiene que ver con la necesidad o la decisión estratégica de Argentina de consolidar el MERCOSUR, en consecuencia trata el tema del MERCOSUR no como un tratado donde se resuelven cuestiones económicas sino como una cuestión de integración para posicionarnos frente a grandes potencias del mundo de manera distinta”.

¿CUÁL SERÍA LA SOLUCIÓN PARA ELIMINAR LOS FOCOS DE DISCRIMINACIÓN Y XENOFOBIA QUE EXISTEN EN TORNO DE LOS MIGRANTES?

La solución es fundamentalmente cultural, tiene que ver con la educación. Y en esto se debería mirar la realidad latinoamericana y dejar de lado esa visión euro-centrista con la que fuimos educados muchos de nosotros.

Creo que la Argentina debería orientar sus migraciones en función de las necesidades, es decir, en aquellas regiones donde haya sobredemanda de trabajo para determinadas actividades facilitar la radicación de extranjeros en esos lugares para que puedan integrarse y satisfacer las necesidades de esos lugares. Y no fomentar que las migraciones tan sólo se concentren en los grandes centros urbanos, como Capital Federal y Gran Buenos Aires. Creo que esto va de la mano con el desarrollo del país, se espera así que Argentina tenga una política poblacional y una política de urbanización. Evitando que estos lugares no se saturen, como ha ocurrido en el Gran Buenos Aires que no dispone hoy de los servicios necesarios para su población.



Fotografía César Auspitz

LA REGLAMENTACIÓN DE LA LEY DE MIGRACIONES N° 25.871. EL 9 DE OCTUBRE LA COMISIÓN ASESORA CREADA POR DISPOSICIÓN DNM N° 37130/08 PRESENTÓ AL MINISTRO DEL INTERIOR, FLORENCIO RANDAZZO, EL PROYECTO DE REGLAMENTACIÓN DE LA LEY DE MIGRACIONES, QUE REEMPLAZA A LA NORMATIVA VIGENTE DESDE LA ÚLTIMA DICTADURA MILITAR.

Dicho proyecto fue elaborado por una Comisión Asesora integrada por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la Fundación Comisión Católica Argentina de Migraciones (FCCAM), el Centro de Estudios Migratorios Latinoamericanos (CEMLA), la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos (APDH), el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) y la Dirección Nacional de Población.

En el encuentro participaron el Ministro del Interior, Florencio Randazzo; el Secretario de Interior, Marcio Barbosa Moreira; el Director Nacional de Migraciones, Martín Arias Duval; la Directora Nacional de Población, Julieta Rizzolo; el Representante Regional de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Eugenio Ambrosi; el Representante Regional del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Cristian Koch Castro; Andrea Pochak, Directora Adjunta del CELS; Monseñor Rubén Frassia, de la Fundación Comisión Católica Argentina de Migraciones; Mario Santillo, del CEMLA; y Miguel Monserrat, Copresidente de APDH, entre otros.

En dicha reunión, llevada a cabo en el Salón de los Escudos de la Casa Rosada, Randazzo subrayó que *“la nueva ley respeta la tradición histórica que nos identifica como país, la de ser un pueblo con las puertas abiertas a todos los hombres del mundo con buena voluntad”*. Y agregó: *“Nosotros somos un país que creció y se desarrolló a partir de corrientes migratorias muy fuertes”*.

Randazzo también indicó que la nueva ley *“cambia el paradigma de la política migratoria, de carácter discriminatorio, que sustentó la dictadura militar a partir del año 1976, y que veía en las migraciones un factor de potencial amenaza a la seguridad nacional; que estaba inspirada en principios de naturaleza expulsiva del migrante, tal como sigue sucediendo en muchos países del mundo”*.

LA POLÍTICA MIGRATORIA EN SUS ORÍGENES



Vista del Hotel de Inmigrantes,
jardines y desembarcadero
Archivo General
de la Nación

EL HOTEL DE INMIGRANTES¹. COMO TODO LUGAR QUE RESGUARDA LA MEMORIA, EL MUSEO HOTEL DE INMIGRANTES NO SÓLO NOS REMITE A LA CONSTRUCCIÓN IDENTITARIA DE LA POBLACIÓN ARGENTINA Y SU HISTORIA, EN LA MEDIDA QUE ALBERGÓ A CIENTOS DE MILES DE INMIGRANTES DE ORIGEN EUROPEO, SINO TAMBIÉN AL ROL DEL ESTADO EN LA PROYECCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE LARGO PLAZO.

FEDERICO PRESTÍA*

UNA BREVE CONTEXTUALIZACIÓN

La movilidad geográfica de hombres y mujeres por motivos económicos, políticos o religiosos no es un fenómeno nuevo en la historia europea. En épocas preindustriales, las actividades relacionadas con ciclos agrícolas y de ganadería ya provocaban movimientos de mano de obra estacionales, como así también desplazamientos migratorios del campo hacia la ciudad, sumados estos a los voluntarios o forzosos producidos por guerras o rivalidades entre Estados, la expulsión de minorías religiosas, o el movimiento de artesanos que ofrecían sus servicios en distintas regiones.

Pasada esta *emigración de oficio* que caracterizó al Antiguo

Régimen, comenzó en Europa una nueva etapa con características diferentes que se llamó la *Gran Emigración o Emigración de Masas*. “Más de 55 millones de europeos fueron registrados atravesando el Atlántico hacia sus nuevos destinos americanos entre 1820 y 1924” (Devoto, 2004: 45). Si bien estos movimientos migratorios conservan algunas características de los movimientos preexistentes, se destaca como novedad su masividad, el fuerte peso de emigración definitiva y la preeminencia de destinos muchos más lejanos, transoceánicos. Dichos flujos de población mostraban diferencias según el país o región de origen, como resultado de los diversos factores económicos o demográficos, ya que no todas las regiones ni los países fueron parte de la

* Lic. en Sociología, miembro del equipo de trabajo de la Dirección Nacional de Población.

¹ Un especial agradecimiento por la colaboración en esta nota al Museo Hotel de Inmigrantes y su Coordinador Arq. Benjamín Lorenzo Marcon.

emigración masiva con la misma intensidad. *“Los que recibirán los contingentes mayores serán, en primer lugar y por mucho Estados Unidos, detrás de él la Argentina, Canadá, Brasil y Australia”* (Devoto, 2000: 532).

La magnitud de tal desplazamiento de población europea puede encontrarse en distintas razones. Una de ellas debe buscarse en su crecimiento poblacional, que durante siglos había sido contrarrestado por altas tasas de mortalidad, debido a hambrunas, guerras o enfermedades endémicas o epidémicas (peste bubónica, viruela, tuberculosis). A estos factores deben sumarse los bajos rendimientos de la producción agrícola que ponían freno al incremento demográfico, y a las altas tasas de mortalidad infantil como producto de las precarias condiciones sanitarias.

Estas condiciones se fueron modificando a partir del siglo XVIII, producto de las mejoras en la agricultura que permitieron disponer de mayores recursos alimenticios y de los avances producidos en el campo de la medicina. Así, aunque las tasas de mortalidad continuaron siendo altas, la población europea tuvo un crecimiento demográfico inusitado.

La revolución industrial comenzada en Gran Bretaña en el siglo XVIII provocó profundas transformaciones socioeconómicas al diseminarse por el resto del continente europeo. Las viejas formas de producción fueron reemplazadas por el sistema fabril, lo que provocó un acelerado proceso de urbanización y el crecimiento de las grandes ciudades, que hizo decrecer a la población rural. A este proceso hay que agregarle los beneficios que las innovaciones tecnológicas produjeron sobre los rendimientos agrícolas, aunque trajera consigo también el parcelamiento de la tierra bajo nuevos regímenes de propiedad, que como consecuencia ocasionó en muchas áreas crisis alimentarias por la escasez de tierras libres.

Estas poblaciones migraron hacia la ciudad en busca de trabajo, pero muchas veces sólo formaron parte de las masas de desocupados, y generaron la consecuente caída de los salarios. A su vez, tales desplazamientos de población rural hacia la ciudad desbordaba la capacidad industrial de absorber mano de obra, por lo que la emigración hacia el nuevo continente funcionó para descomprimir la presión demográfica diferencial entre países europeos y americanos.

La revolución de los transportes que se dio a partir de 1820 de la mano del ferrocarril fue, junto con el proceso

de industrialización, los que crearon, se podría decir, las condiciones propicias para la emigración. El ferrocarril permitió acortar distancias y desplazamientos de más largo alcance, y la navegación a vapor acortó los tiempos transoceánicos, reduciendo entre los puertos de Europa y Buenos Aires su duración a la mitad, tornando accesibles los costos de los pasajes hacia finales del siglo XIX. Asimismo, la consolidación de los Estados Nacionales y la conformación de un mercado mundial hicieron posible la “unificación de tarifas externas”. Estos Estados aprovecharon además la apertura comercial para la colocación de sus nuevas manufacturas en las ciudades florecientes de América, donde se concentraban las nuevas masas de asalariados capaces de consumirlas.

A estos hechos hay que sumarle la crisis agraria que sufrió Europa entre 1870 y 1890, debido a la gran depresión de cereales por la competencia de granos extranjeros que había llevado a la ruina a gran parte del campesinado, y que en algunas regiones fue el principal factor de expulsión. Aunque es para señalar que en algunas de las regiones de Italia (Liguria) el auge emigratorio se dio antes de la “Gran Depresión”, y en otras después. En el caso de España, el auge de la emigración transoceánica se dio a mediados de la década de 1890, cuando Europa evidenciaba una recuperación. Sin embargo, hay que ser cautelosos a la hora de pensar que la “pobreza extrema” era el factor determinante para tomar la decisión de emigrar, ya que muchas veces se presentaba como un obstáculo, debido a que los emigrantes eran los que debían hacer frente a los costos del pasaje, a menos que existieran subsidios a los mismos, como en los casos de Argentina y Brasil.

Las condiciones económicas que condicionaron a las distintas emigraciones europeas no deben ser entendidas separadas de las condiciones políticas y sociales, puesto que las motivaciones fueron diversas y no siempre de tipo económico, sino más bien complementarias.

La situación de conflictividad social a lo largo de la historia del siglo XIX europeo fue distinta según las regiones, y por tal motivo la emigración representó algunas veces una variante de escape. El proceso de urbanización y el sistema fabril favoreció el incremento de organizaciones sociales, tanto sindicales como de partidos políticos, aunque no significaba que por pertenecer a estas organizaciones fueran más propensos a emigrar. La emigración política fue fomentada por las autoridades, como en el caso italiano, donde los primeros en exiliarse fueron los liberales y

republicanos, y después grupos más radicalizados como los anarquistas, comunistas y socialistas, a tal punto que las mismas autoridades otorgaban pasaportes “limpios” con el fin de que abandonasen el territorio italiano. A estos exiliados políticos debemos sumarle los que debían hacerlo por causas religiosas, como los judíos y armenios, que eran víctimas de persecuciones.

Más allá de las distintas causas y modalidades podemos dividir

a la emigración europea en dos grandes grupos: aquellos que migraron por factores económicos, sociales, políticos, religiosos y demográficos, y que habían sido perjudicados en mayor o menor medida por la nueva realidad y buscaban mantener su status social y familiar; y por otro lado, aquellos que como poseedores de cierto capital económico o cultural (título, o un conjunto de conocimientos empíricos), buscaban a través de ciertas estrategias beneficiarse de una movilidad social ascendente que les ofrecía el nuevo continente.



Buque con inmigrantes atracando en el desembarcadero de Dársena Norte, parte integrante del Complejo de la Dirección de Inmigración. (Circa 1918)

LOS INMIGRANTES

Para comprender el proceso emigratorio hay que tener en cuenta, además de la breve contextualización realizada anteriormente, que, más allá de estas condiciones, no debe

entenderse que las razones de los inmigrantes respondían mecánicamente a estímulos externos, sino más bien a una consideración familiar de cuál era la decisión más conveniente para el conjunto del grupo. Los inmigrantes disponían de

cierta información que les permitía elegir un destino en vez de otros, resolver cuáles de los miembros de la familia emigrarían y cuáles permanecerían en el país de origen.

La información a la que accedían no era solamente proporcionada por los distintos gobiernos y compañías de colonización, sino que también, y más importante, era la información obtenida a través de las relaciones personales que mantenían con parientes, amigos y vecinos. Estas *redes de información* o “cadena migratoria”, constituían propuestas y garantías concretas para llevar adelante el viaje y un primer alojamiento en el país de destino hasta que pudieran acomodarse y desenvolverse por sí mismos. Estas relaciones personales brindaban además apoyo económico, que muchas veces se manifestaba en la compra del pasaje por parte de amigos y familiares ya emigrados en la modalidad de adelantos (Devoto, 2007).

Lo cierto es que las razones por las que emigraban eran múltiples y variadas, y que las estrategias (como “cadena migratoria”) para llevar adelante el viaje, eran el resultado, en la mayoría de los casos, de una decisión determinada por un proyecto familiar deliberado y con exigencias precisas, más que una decisión individual.

LA ARGENTINA Y LA INMIGRACIÓN

La historia argentina y la inmigración europea están íntimamente ligadas desde sus comienzos. Su peso “*en términos absolutos y más aún en términos relativos a la población nativa existente*” fue enorme en buena parte de su historia (Devoto, 2007). Según los datos del censo de 1914, una tercera parte de la población del país era de origen extranjero.

A partir de la Revolución de Mayo se inicia un lento y complicado proceso de construcción del Estado Nacional, que logró consolidarse en no menos de medio siglo. En el contexto de una economía mundial en expansión, la actividad y las transformaciones económicas emprendidas ya desde antes de Rosas, se vieron limitadas por las guerras civiles e incursiones de malones que obstruían la consolidación de un orden económico e institucional. A pesar de la caída de

Rosas y la sanción de la Constitución de 1853, el país estuvo dividido por un lado por las provincias nucleadas bajo la Confederación Argentina, y la provincia de Buenos Aires por el otro. La reunificación del territorio se logró luego de la batalla de Pavón, que dio comienzo a las “presidencias nacionales”, las cuales bajo un proyecto liberal debían aún solucionar otros problemas internos: los levantamientos de las montoneras que aun imposibilitaban el dominio de vastas extensiones de tierras útiles para su producción y la Guerra con el Paraguay (1865-1870).

La élite argentina sólo logró atraer capitales e inmigrantes cuando pudo imponer “orden” como condición necesaria para el “progreso” económico. Así, a partir de 1880 con el Gral. Roca en el poder, comenzó una nueva etapa de pacificación interna, que permitió emprender las transformaciones estructurales necesarias para la modernización del país. Tierras fiscales y ocupadas por aborígenes serían agregadas a la actividad agrícola a través del proceso colonizador. Sin embargo, las nuevas tierras incorporadas por medio de la “Campaña del Desierto” al patrimonio nacional, no fueron destinadas a la colonización, sino que fueron vendidas o cedidas en grandes extensiones, como parte de pago adelantado, a favor de quienes financiaron la expedición del Gral. Roca. La claridad de los objetivos le permitió contundentes y drásticas medidas. La población indígena que ocupaba tierras aptas para la agricultura fue violentamente desalojada o aniquilada (Oteiza, Novick, Aruj, 2000, p. 93.)

Es en este marco que el Estado argentino consolida la llegada de inmigrantes, más precisamente de trabajadores europeos, con el objeto de poblar las tierras para su desarrollo agrícola. Así, aunque de manera irregular, el periodo de 1880-1914 fue el de mayor crecimiento del país, sustentado en una serie de factores: la expansión acelerada de la producción agropecuaria, el crecimiento de las exportaciones, la modernización de los transportes -en especial del ferrocarril-, la libre navegación de los ríos interiores, la liberación de aduanas internas y el crecimiento de la población por una acertada política migratoria. Esta sumatoria de factores favoreció la creación de un mercado nacional y el desarrollo de una industria agrícola ganadera.



Desde temprano, el Estado argentino promueve de manera legislativa² el tema migratorio. La Constitución de 1853 establecía las bases para el fomento de la inmigración europea en sus artículos (14; 17; 20 y 25), retirando restricciones y gravámenes de impuesto para ingresar al territorio. Pero será recién en 1876 cuando se establezca una política migratoria de “puertas abiertas” con la Ley de Inmigración y Colonización conocida como “Ley Avellaneda”, primera norma de regulación de la inmigración que posibilitará el arribo de grandes oleadas de inmigrantes de origen europeo. Asimismo, en diversos artículos, esta ley reglamentaba de manera explícita las condiciones dignas con las que los inmigrantes debían desarrollar el viaje, indicando hasta el espacio con que debía contar para dormir por cada pasajero, quedando excluidos los de hasta un año que dormían con sus madres o padres, y contabilizándose un pasaje para dos niños menores de ocho años. El buque además debía estar provisto de las condiciones de seguridad, comodidad e higiene necesarias, contar con un médico a bordo y los medicamentos imprescindibles para la travesía, junto con la prohibición de transportar objetos peligrosos o que alteren la salubridad. Estas normas de difícil cumplimiento provocaron numerosas sanciones por parte de los inspectores hacia los capitanes y compañías de viaje, ya que en las mismas predominó el afán de lucro que hacía que los inmigrantes viajaran como ganado.

La ley de 1876, de carácter selectivo, definía en su artículo 12 al inmigrante como *“todo extranjero jornalero, artesano, industrial, agricultor o profesor que, siendo menor de 60 años y acreditando su moralidad y aptitudes,...”*. En el mismo artículo hacía referencia al medio de transporte –buques a vapor y vela– y a la categoría del pasaje empleado, de segunda o de tercera, ya que la primera clase quedaba reservada para las clases altas, en su mayoría asentadas en Argentina y que venían de regreso de Europa. También dejaba de forma implícita la exclusión de los beneficios de la ley para los inmigrantes latinoamericanos, aunque tampoco se logró que la población europea del centro y norte de Europa (*mejor que la del sur*) fuera la que arribara preferencialmente para poblar el territorio, bajo la lógica de “civilización o barbarie”. Quedaba así de manera explícita el principio de intervención del Estado en la programación y proyección de políticas públicas de largo plazo.

Podríamos decir de modo general que fueron cuatro los elementos desde los que se cimentó la modificación de la realidad territorial y poblacional del país: la inmigración selectiva, el exterminio indígena, la ampliación de las fronteras internas que incorporarían territorio a la producción agro-ganadera y el ferrocarril, medio de transporte privilegiado para la expansión económica.

² Para profundizar sobre las normativas en torno a la inmigración, ver nota de Yamila Vega en esta misma edición: “Un breve recorrido histórico por la normativa migratoria argentina”.



Vista de los jardines del complejo.
En el extremo izquierdo se asoma el Hotel.
De frente al fondo el desembarcadero.
Circa 1913

HISTORIA DEL HOTEL

Con el impulso de una política de “puertas abiertas” para la inmigración europea hacia finales del siglo XIX, el entonces encargado de la inmigración, Guillermo Wilcken, planteó la necesidad de que el gobierno argentino llevara adelante la construcción de un complejo que suministrara al recién llegado asistencia social, y al mismo tiempo permitiese al Estado llevar adelante un control y un registro para conocer quiénes eran, qué oficio tenían, cuál era su estado de salud, dónde se radicarían, edad, sexo, etc. La construcción que regularía la llegada de los nuevos habitantes debía contar con un hospital, un desembarcadero y una oficina de trabajo, que posibilitara al inmigrante, desde el momento mismo del desembarco, pasar del hotel al ferrocarril que lo transportaría al destino premeditado. Un edificio “dirección” llevaría las estadísticas, la planificación y ejecución de las políticas migratorias, que bajo una fuerte propaganda atraería a la inmigración europea. Todo esto significaba poner en marcha la construcción de un complejo y un hotel acorde con el *“pensamiento de la época, y que presuponia una Argentina próspera, que como tal debía mostrarse ante un mundo”, por eso, “debía tratarse de un edificio colosal, como colosales eran los intereses que estaban en juego, que contribuya a desarrollar el elevado y político pensamiento que entraña el axioma constitucional poblar es gobernar.”* (Insausti, *Todo es Historia*, N° 398, 2000).

Lo novedoso en el proyecto de Wilcken fue haber sugerido que la construcción del edificio no debía hacerse bajo la idea de “asilo”, sino que debía ser llevado a cabo con el nombre de “Hotel de Inmigración”, “Centro de Inmigración” o “Departamento de Inmigración”, evitando así un nombre peyorativo. El sueño de Wilcken no pudo llevarse a cabo y tuvo que esperar por lo menos dos décadas más para su concreción. (Insausti, *Todo es Historia*, N° 398, 2000).

Fue recién hacia 1890 cuando comenzó la construcción del llamado hotel de la “Rotonda”, previo reciclado del área cercana al mismo para poder llevar adelante un predio. Este edificio de forma circular contaba con dormitorios y comedores muy fríos que rodeaban un patio grande y posibilitaba la vista panorámica de un muelle con grúas y sus inmediaciones barrosas. En sus últimos años manifestaba ser un lugar más cercano a la miseria que a uno que fuera a albergar a miles de inmigrantes que venían promocionados por la riqueza del país. *“Vale recordar que la prensa de la época lo llamó la vergüenza pública a este hotel u asilo para inmigrantes, que fue quemado por orden de José Guerrico—según aseguran los cronistas-, una vez inaugurado el nuevo hotel”* (Insausti, *Todo es Historia*, N° 398, 2000: 8). Sin embargo, el funcionamiento de este hotel coincidió con el período de apogeo de llegada de inmigrantes que pobló nuestro país.



Vista del frente hacia la actual
Av. Antártida de la entrada
al desembarcadero
(1919) M.O.P.

M.O.P.
Hotel de Inmigrantes
Buenos Aires

Designado en 1889 por el Poder Ejecutivo en la Comisión Central de Inmigración, Juan Alsina dio comienzo al proyecto soñado por Wilcken. En un área más propicia para las edificaciones, presentó sus planos junto con el presupuesto para concretar la obra del hotel que albergaría al menos diez mil inmigrantes. El terreno elegido estaba ubicado en la Dársena Norte, entre Puerto Madero y Retiro, que en aquella época se encontraba aislado, circundado de baldíos y próximo a las vías del ferrocarril, algunos de los cuales se encontraban sin actividad. A sus inmejorables condiciones y ubicación, aparecía como obstáculo el hallarse sobre terrenos con galpones utilizados por el Ministerio de Marina que, junto con una escuela de mecánica, eran albergue de marineros. Si bien se resistió al desalojo de los terrenos, Alsina logró disponer de los mismos mediante una indemnización a la Marina y utilizar los galpones para alojar a los inmigrantes de manera provisoria una vez puestos en condiciones. La superficie adquirida abarcaba unos 27.000 m², cuyo aislamiento permitió mantener apartada a la ciudad de las posibles epidemias y enfermedades de los recién llegados, como así también la construcción de un desembarcadero propio en las cercanías de la estación de ferrocarril de Retiro, desde el cual partirían al destino previsto.

La construcción del predio que funcionaba como unidad administrativa, propagandística, social y económica fue puesta en marcha recién en 1905, cuando el proyecto fue adjudicado por el Ministerio de Obras Públicas a los constructores Udina y Mosca. La construcción fue encarada bajo el paradigma de la arquitectura higienista, que comprendía una serie de pabellones dispuestos alrededor de una plaza central. El desembarcadero a lo largo de la costa; sobre el frente, la dirección y oficinas de trabajo; a continuación el hospital y los lavaderos; y cerrando el perímetro, dos edificios destinados a comedor y dormitorios. A su vez, una avenida central que atravesaba de manera perpendicular el desembarcadero, unía los distintos pabellones con los jardines, lo que jerarquizaba la vista entre el río y la estación del ferrocarril (Insausti, Todo es Historia, N° 398, 2000).

El proyecto original, que había sido programado para ser terminado en veinte meses, duró seis años. Hacia 1911 sólo se encontraban terminados el hospital y los lavaderos, el comedor y los dormitorios, en cambio, no habían sido iniciados. Udina y Mosca se negaron a continuar por incumplimiento de pagos adeudados, y el cambio de autoridades decidió rescindirles el contrato y adjudicarle el proyecto al arquitecto Juan Kronfuss el 16 de febrero de ese mismo año, cuya construcción estaría a cargo de

la empresa alemana Weiss & Freitag, contando con que en seis meses se diera por concluido un edificio que aglutinara los pabellones de dormitorios y el comedor (la obra quedó terminada un año y medio después). Para entonces, Alsina había dejado su cargo y tomado su lugar José Guerrico, quien con anterioridad a la nueva adjudicación, el 26 de enero de 1911, dio por inaugurado el Hotel de Inmigrantes con una magna fiesta de puertas abiertas a la comunidad, a la que asistió el mismo presidente Roque Sáenz Peña acompañado del arzobispo y una gran comitiva.

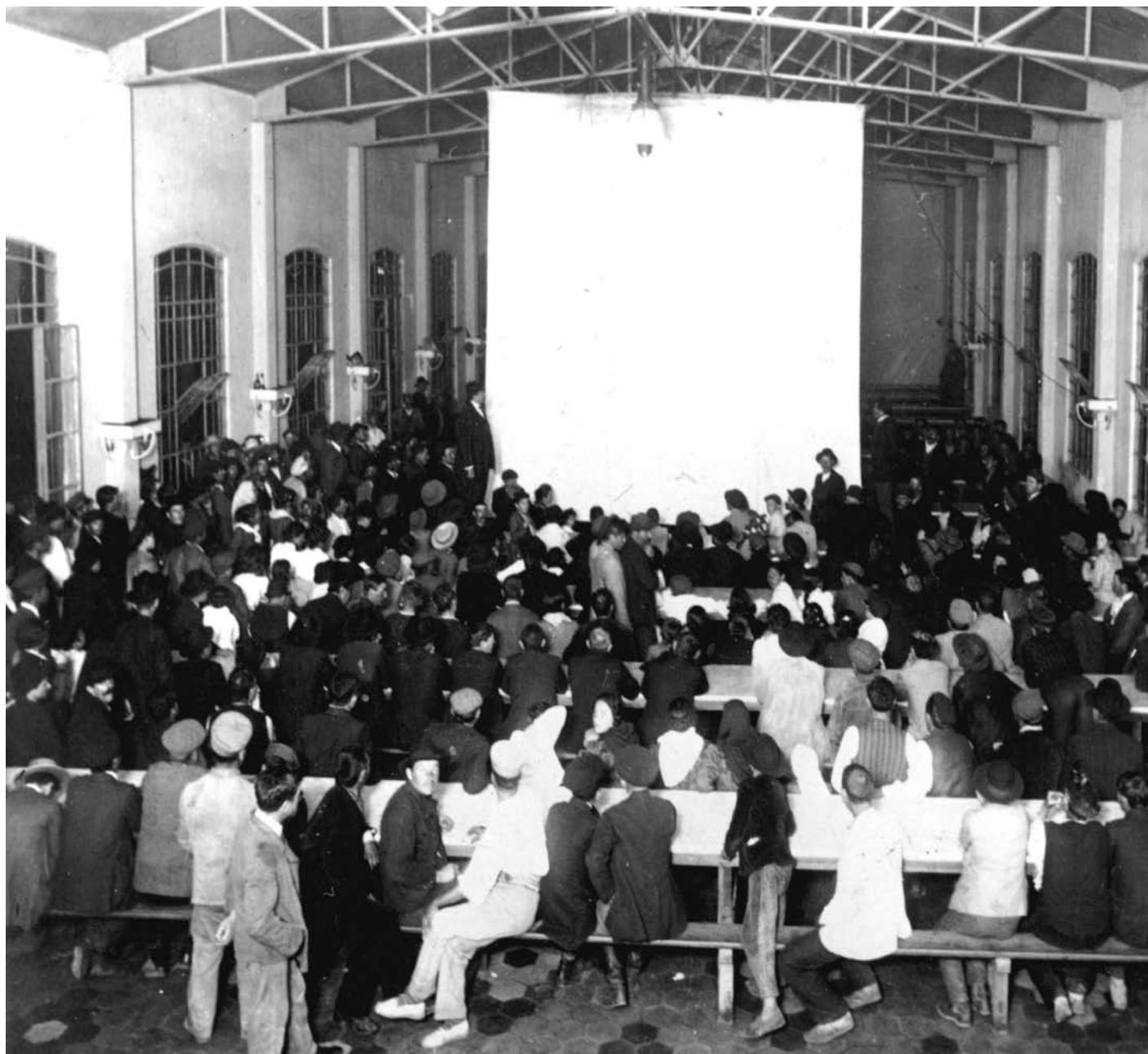
Una vez arribado el barco, era abordado por una junta para verificar si la documentación de la nave y de los pasajeros se encontraba en orden. Además se llevaba a cabo un control sobre las condiciones higiénicas del barco como así también sanitario sobre los pasajeros, con el fin de diagnosticar el estado de salud y determinar si transportaban enfermedades desde sus países de origen, y declararlo apto o no para ingresar al país, pues la legislación prohibía el ingreso de inmigrantes afectados por enfermedades contagiosas, inválidos, dementes o sexagenarios. Permitido el ingreso, los inmigrantes se dirigían al desembarcadero, donde cumplidos los trámites correspondientes se dirigían, a pie, al lugar en que iban a ser alojados. Mientras duró la construcción del hotel lo hacían en los viejos galpones de la Marina.

El desembarcadero consistía en una estructura metálica y techo de chapa, con una construcción central que estaba

destinada a la administración, prefectura, sanidad y aduana, y a sus costados dos galpones utilizados como sala de espera y revisión de equipaje.

Terminado el desembarcadero se concluyeron las obras de la oficina de trabajo, cuya ubicación se encontraba sobre el frente de la avenida. Esta dependencia originada en la gestión de Wilcken, tenía como función principal la de procurar trabajo a los nuevos habitantes y trasladarlos gratuitamente al sitio del que hubieran sido solicitados. Además de estas actividades, la oficina servía también de depósito para equipaje, expedición de pasajes y labores propagandísticas. Luego extendió sus funciones y desde allí se editaban folletines mensuales, que eran distribuidos por los consulados, y realizaban proyecciones fílmicas que mostraban las bondades y riquezas del país, las que después fueron proyectadas en el comedor del Hotel que podía albergar a más de mil personas. Hacia 1913 también contaba con salas destinadas a la exposición de máquinas agrícolas y la enseñanza de sus funcionamientos para los hombres, una oficina de colocación de mujeres y otra de intérpretes, etc. Este conjunto de actividades desarrolladas por la *oficina de trabajo* proveía al recién llegado de ciertos conocimientos socio-culturales sobre su nuevo destino, lo que se dio en llamar *acriollamiento*.

Meses después de terminada la oficina de trabajo se inauguró el edificio de la dirección, el mismo que se



encuentra en funcionamiento en la actualidad, y cuenta con dos pisos. En la planta baja funcionaba una sucursal del Banco de la Nación Argentina, que otorgaba comodidades a los inmigrantes y evitaba que fueran víctimas de la especulación cambiaria de divisas.

El hospital, como se dijo, cercano a los jardines y en paralelo al desembarcadero, había sido construido con un criterio higienista. El edificio fue realizado en tres bloques de dos pisos que se enlazan a un corredor central, equipado con los elementos más modernos de la época, contaba con salas de guardia y farmacia en planta baja, y sectores de internación, cirugía y rayos en planta alta. Aunque el hospital

tuvo carácter nacional su función principal era atender a los afectados recién llegados a Buenos Aires, sobre todo, por las enfermedades relacionadas con las vicisitudes del viaje, las penurias y la mala alimentación.

Lo que hoy llamamos *Hotel de Inmigrantes* fue el último de los edificios en ser terminado, pero al rememorarnos a él debemos hacerlo teniendo en cuenta al conjunto de los edificios del complejo ya que la obra colosal para albergar a los recién llegados fue concebida como una *ciudadela*.

Rodeado de construcciones más pequeñas, el edificio del hotel sobresalía por su volumen y simétrica. Su



Oficina en la que se realizaban los Registros de Internación, en el Hotel de Inmigrantes. Allí se anotaban los datos de los inmigrantes.

estructura compuesta de hormigón armado, una de las primeras del país, fue acompañada por un sistema de vigas y losas desembocando a un corredor central, que pintados íntegramente de blanco profundizaban la sensación de luminosidad y amplitud. El hotel contaba con tres pisos de dormitorios ocupando una superficie total de 10.645 m². La planta baja tenía dispuestos sus ventanales hacia los jardines y poseía los salones del gran comedor que podía atender hasta mil inmigrantes por cada turno (desayuno, almuerzo, merienda y cena). Había además cocina, panadería, comedor de empleados, biblioteca, sector de talleres e intendencia, entre otros. Todos los pisos contaban con baño y en el segundo y tercero funcionaban lavaderos (Swiderski, Farjat, 2000). El edificio tenía doce habitaciones, cada una de las cuales podía llegar a albergar hasta doscientas cincuenta personas. Podemos imaginar el gran bullicio de la vida del hotel, no sólo por la cantidad de personas sino por la cantidad de idiomas de los recién llegados.

Los horarios del hotel estaban bajo una disciplina estricta. A las seis de la mañana las celadoras los despertaban para el desayuno, que consistía en un café con leche, mate cocido y pan de la panadería del hotel, distribuidos en grandes canastos mesa por mesa. Terminado el desayuno, las mujeres se dedicaban a los quehaceres domésticos, como cuidar de los niños y lavar la ropa, mientras los hombres tramitaban su colocación en la oficina de trabajo. También podían salir del hotel libremente para circular por las cercanías de Retiro, para lo cual se les otorgaba un número ni bien desembarcados, y así lo hicieran cuando quisieran. Entre las diez y las once se daba el primer toque

de campana que daba comienzo a los turnos del comedor, formándose fila para ingresar. Los cocineros servían voluminosas comidas que iban desde platos de sopa hasta guisos de carne, puchero criollo, estofado o maíz criollo. A las tres de la tarde se servía la merienda para los niños, para que a las seis se diera comienzo a la cena y a las siete ya quedaban abiertos los dormitorios. Se transmitían también proyecciones y conferencias en el comedor en horarios nocturnos, acerca de la legislación, historia y geografía argentina, junto con la enseñanza sobre el uso de las distintas máquinas agrícolas.

Si bien la ley argentina contemplaba hasta un máximo de cinco días para permanecer en el hotel, la estadía podía extenderse, sobre todo para aquellos que no eran italianos y españoles y que no hablaban los idiomas más comunes y entendibles, por lo que podían permanecer hasta localizarles un trabajo.

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial el Estado argentino volvió a reconsiderar la inmigración como una continuación de las políticas comenzadas en el siglo anterior, dándose lugar a lo que se llamó “la segunda oleada de inmigrantes de origen europeo (1948-1953)”. Durante la primera presidencia del general Perón comienza el reciclaje del Hotel de Inmigrantes, y la prioridad se pone en la refacción del hospital, bajo la lógica de barrera sanitaria, empresa que lo equipó con el instrumental más moderno, como lo tuviera en tiempos de su inauguración, ya que durante el periodo de guerra su funcionamiento decayó y algunos de sus edificios fueron relegados a distintas tareas administrativas una vez que éste cerró sus puertas en 1953. (Insausti, Todo es Historia, N° 398, 2000).



Grupo de inmigrantes abandonando a pie el Hotel, rumbo a los destinos elegidos, hacia el interior o en la misma ciudad de Buenos Aires.

En 1955, con el golpe militar que derrocó a Perón, comienza una etapa para el Hotel de Inmigrantes que no estuvo ajeno a los avatares políticos del país para caer en un proceso signado por el olvido. El colosal proyecto que demostraba un destino de prosperidad quedó relegado al hospedaje de militares y usos civiles poco felices. Así, comenzó una etapa de cambios en sus construcciones, atravesando ambiguos dominios sobre sus instalaciones según los intereses del momento.

La iniciativa que el Gral. Perón diera en 1974 con el dictado del Decreto N° 1739, por el cual ordenaba desocupar los edificios de la Dirección Nacional de Migraciones y la modificación de algunas de sus estructuras para la construcción de un nuevo centro de información y atención al público dentro del predio, quedaron sin llevarse a cabo y se evitaron las demoliciones previstas. Durante la última dictadura militar tampoco sufrió alteración alguna, sino más bien olvido y dejadez.

EL MUSEO: HISTORIA Y MEMORIA

Desde principios de los años setenta, distintas comunidades inmigrantes comenzaron a plantear persistentemente la necesidad de que se reconozca al viejo Hotel de Inmigrantes como un museo, que reconstruya la vida y la historia de aquellos que allí se alojaron, y que aportaron al país no sólo riqueza con su trabajo, sino también complejas y ricas formas de vida que, amalgamándose con las propias, pasaron a formar parte de nuestras tradiciones y cultura.

Hacia 1983, por medio de la gestión de estas colectividades ante la Dirección Nacional de Migraciones, se logró la firma de la Resolución N° 320 del Ministerio del Interior, que promovía la creación de un museo que preservase la memoria del hecho histórico de la inmigración en la Argentina. Estas gestiones fracasaron, no pudiendo obtenerse el edificio, y hubo que esperar dos años más para alcanzar algún avance.



Vista actual del ex-Hotel de Inmigrantes (2008).
Guillermo Alonso

Así, el 20 de agosto de 1985, gracias a gestiones de la propia Dirección de Migraciones, se firmó la Resolución N° 879 por la cual se obtuvo un sector del edificio del Hotel y se creó el Museo, Archivo y Biblioteca de la Inmigración, bajo jurisdicción de la mencionada Dirección Nacional, pero sus obras no prosperaron.

Fue recién el 19 de noviembre de 1990, por iniciativa de diversas colectividades y sectores, que el Decreto N° 2402 del Poder Ejecutivo Nacional declaró Monumento Histórico Nacional, no solamente al edificio del hotel, sino al conjunto del predio del ex-Hotel. Ese mismo año, mediante la Resolución N° 3753 de la Dirección Nacional de Migraciones, se creó una comisión destinada a la identificación, recolección y clasificación de objetos pertenecientes a la antigua dirección, al hotel y al hospital para poner en funcionamiento al Museo de manera permanente. En 1992 con las obras terminadas y con los escasos objetos que se lograron preservar, se dio por inaugurado el pequeño museo en el edificio de la Dirección. Cinco años después, en 1997, el Ministerio del Interior creó el Programa “Complejo Museo del Inmigrante”, destinándose para tal fin la totalidad del edificio del Hotel de Inmigrantes y su entorno.

Salvaguardar del olvido al Hotel de Inmigrantes convirtiéndolo en museo es sin duda una de las formas más adecuadas

de sostener la memoria fundante de la nación argentina, no sólo por su relevancia material y cultural, sino también por la importancia de preservar el significado simbólico, que aseguran y garantizan la continuidad de nuestras identidades y representaciones compartidas, y consolidan la memoria de un pasado en común (Ilaria Magnani, 2006). El Museo de Inmigrantes es entonces, uno de aquellos lugares que resguardan la memoria, y nos recuerdan la importancia de los Estados a la hora de protegerla, en medio de la proliferación de muros que hacen honor al olvido y mellan la libertad humana.



Vista actual del Museo Hotel de Inmigrantes (2008).
Guillermo Alonso

ACTIVIDADES DEL MUSEO

EXPOSICIONES PERMANENTES:

La Historia de la Inmigración en la Argentina y la de los distintos "Asilos" u Hoteles de Inmigrantes con los que contó el país desde 1825.

Serie de "Historias de Vida" de inmigrantes que llegaron al país desarrollaron su vida y la de su familia, con menor o mayor éxito.

Recreación de los espacios donde pasaron sus días los inmigrantes.

Exposición de baúles, valijas y efectos personales traídos por los inmigrantes desde sus países de origen.

Exposición de fotografías: temática migratoria.

EXPOSICIONES TRANSITORIAS:

Exposiciones de homenaje a las distintas inmigraciones en la Argentina.

Muestra Itinerante

Muestra fotográfica de carácter argumental, base de datos y ciclo de audiovisuales.

La misma se presenta en el interior del país a pedido de las distintas Asociaciones u Organismos.

BANCO DE DATOS:

Provisión de información sobre la llegada de los antecesores extranjeros al puerto de Buenos Aires. Datos tomados de los viejos libros de arribos de barcos, digitalizados

por al Centro de Estudios Migratorios Latinoamericanos (CEMLA). Período comprendido entre 1882 y 1933 y algunos datos hasta 1950.

BIBLIOTECA:

Especializada en el tema migratorio, se encuentra a disposición de estudiantes de todos los niveles y de investigadores y público en general, en el horario de 10 a 17 hs, todos los días hábiles, de lunes a viernes.

Visitas Guiadas:

Visitas guiadas para escuelas, colegios y grupos sobre la historia de la inmigración en la Argentina y el funcionamiento de la Dirección General de la Inmigración y el Hotel de Inmigrantes definitivo. Pedir turno con anticipación.

ENTRADA LIBRE Y GRATUITA

Horarios de Secretaría: Lunes a Viernes de 9:00 a 16:00 hs

Horarios del Museo: Lunes a Viernes de 10:00 a 17:00 hs

Sábados y Domingos: 11:00 a 18:00 hs

Días Feriados: Cerrado

Teléfono: (011) 4317-0285 - Secretaría

E mail: museodelainmigracion@migraciones.gov.ar

Dirección: Antártida Argentina 1355 - CP1104ACA

BIBLIOGRAFIA

- Devoto, Fernando J. *La inmigración de ultramar, 2000. Población y bienestar en la Argentina del primero al segundo Centenario. Una historia social del siglo XX, Tomo I, Susana Torrado (compiladora), Buenos Aires, 2007.*
- Devoto, Fernando. *Historia de la inmigración en la Argentina. -2ª ed. Buenos Aires. Sudamericana, 2004.*
- Farjat, Jorge Luis, *MIGRACIONES. Más de una década de difusión histórico documental, 1999. (Tríptico)*
- Ilaria Magnani, *Proyectos identitarios en la construcción del Museo Nacional de la Inmigración de Buenos Aires. Estudios Migratorios Latinoamericanos, Año 20, Nº, 2006.*
- Insausti, Magdalena: *Argentina, un país de inmigrantes. Dirección Nacional de Migraciones, 1998.*
- Insausti, Magdalena: *"Hotel de Inmigrantes: un proyecto colosal para la gran Argentina", en Todo es Historia, Nº 398. Septiembre de 2000.*
- Luna, Félix (director): *Todo es historia. Nº 398. Buenos Aires, septiembre de 2000.*
- Ochoa de Eguleor, Jorge y Valdés, Eduardo, *¿Dónde durmieron nuestros abuelos? Los hoteles de inmigrantes en la ciudad de Buenos Aires, Buenos Aires, CICOP Argentina, 2000.*
- Oteiza, Enrique, Novick, Susana, Aruj, Roberto, *INMIGRACIÓN Y DISCRIMINACIÓN, Políticas y Discursos. Trama Editorial/Prometeo libros, Buenos Aires, 2000.*
- Swiderski, Graciela y Farjat, Jorge Luis, *Los Antiguos Hoteles de Inmigrantes, Buenos Aires, Colección Arte y Memoria Audiovisual 2000. ID. La inmigración. Historia ilustrada y memoria audiovisual. Los antiguos hoteles de inmigrantes, Buenos Aires, Colección Arte y Memoria Audiovisual, 2001.*

FUENTE FOTOGRÁFICA: Dirección General de Inmigración, Ministerio de Agricultura. Álbum fotográfico. Museo Casa de Gobierno (Circa 1913)



Jorge Martínez Pizarro

SOBRE POSIBILIDADES PARA LAS POLÍTICAS DE POBLACIÓN Y MIGRACIÓN INTERNACIONAL EN TIEMPOS DE NUEVAS EXIGENCIAS¹.

(CELADE-CEPAL) SANTIAGO DE CHILE, SEPTIEMBRE DE 2008

JORGE MARTÍNEZ PIZARRO*

Cada cierto tiempo se instala en la discusión pública y académica el viejo tema de las políticas de población. Cabe comenzar preguntando ¿ha habido una política nacional de población bien formulada y ejecutada en algún país como producto del cumplimiento de numerosas exigencias? ¿Porqué referirse todavía a las políticas de población de los países de América Latina si ya hace tiempo la respuesta de la mayoría de los gobiernos no reconoce su existencia?

¿Podría retomarse este debate en el marco de los temas claves para la agenda social y del desarrollo, que se han ido perfilando en los últimos años, o los emergentes, como los que se rigen por la adopción imperativa del enfoque de los derechos humanos?

Examinamos, resumidamente, la situación de las políticas de población en América Latina, buscando reconocer su

pertinencia en algunos ámbitos, exponiendo sobre la necesidad de adaptarlas a una época en pleno cambio y nuevas exigencias. Se realiza, además, un breve análisis de las acciones en el campo de la migración internacional, para cuyo ejemplo se emplea el caso de Argentina y su normativa actual.

Nuestra tesis es que aun cuando muchas transformaciones demográficas ocurridas en la región se dieron sin contar con una política de población, es lógico reconocer que algunas acciones sectoriales facilitaron enormemente la transición demográfica.

Lo ideal hubiera sido que, en cualquier caso, se hubiera tratado de iniciativas centradas en las libertades y derechos fundamentales de las personas, por lo cual se tendría hoy un reconocimiento explícito de la importancia y legitimidad de las políticas de población.

¹ Este trabajo fue presentado a la reunión del Consejo Federal de Población de Argentina, celebrada en mayo de 2008. Está basado en un trabajo del autor: *Exigencias y posibilidades para políticas de población y migración internacional. El contexto latinoamericano y el caso de Chile, (2002)*, Santiago de Chile, CELADE, serie Población y Desarrollo, Nº 24, marzo.
* Investigador Principal CELADE-CEPAL.

1. LAS POLÍTICAS DE POBLACIÓN EN LA REGIÓN

Una política de población fue siempre entendida en su definición más genérica como toda política pública que busca afectar determinados fenómenos demográficos o, más precisamente, las variables de la población, que exige la identificación de objetivos articulados entre sí e instrumentos de ejecución insertos en un marco institucional establecido y perdurable en el tiempo. La experiencia muestra que puede hablarse más propiamente de “políticas de población” en plural.

La discusión de sus expresiones contemporáneas se remonta, por lo menos, a los años posteriores a las primeras reuniones mundiales sobre población, específicamente a partir de Bucarest, 1974. Sin embargo, tal como señala C. Miró (1998), mucho antes de esta Conferencia, en la región ya había disposiciones legales o medidas para regular aspectos relacionados con el crecimiento de la población y la migración internacional. La diferencia con lo que acontece después es la búsqueda de algunos acuerdos sustantivos que le dan nuevos sentidos a la discusión de las políticas y que articulan diversas demandas, que fueron, además, fuente de desencuentros durante mucho tiempo.

Lo cierto es que, desde entonces, varios países crearon algún tipo de organismo encargado de los asuntos de población o intentaron integrar las variables demográficas a las tareas de la planificación social y económica, vigentes en la época. El tema también se discutió en reuniones regionales y mundiales continuamente hasta la Conferencia Mundial de Población celebrada en Ciudad de México en 1984 y se retomó recién en la Conferencia de El Cairo, en 1994, ocasión en que, paradójicamente, parece haberse cerrado el espacio de debates (Macció, 1998).

A pesar de todas las iniciativas, transcurridos varios años, el balance muestra que, salvo contadas excepciones, las políticas de población en los países de América Latina parecen no haber sido formuladas ni ejecutadas como tales. Hubo diversas iniciativas pero, en general, se situaron en un estado de indefinición formal, exhibiendo debilidad en sus contenidos y excesiva retórica en sus objetivos; por eso, en realidad, la mayoría de países de la región no llegó a ejecutar cabalmente una política de población, aun pese a que algunos la formularon o la esbozaron en algún frente (Martínez, 2002). Al respecto, uno de los aspectos más analizados fue el de las consecuencias de las profundas transformaciones y crisis sociales y económicas que han afectado a la población en la región, asunto en el

que se sugirió que tal vez tales políticas no habrían sido necesarias (Miró, 1998).

Con todo, un análisis más detenido obliga a ir más allá de estas simplificaciones y prestar atención a esas numerosas acciones, pues, en distintos sectores, tuvieron importantes efectos y afectaron a las variables de población.

Lo concreto es que en el decenio de 1990 emergieron otros principios, centrados en los derechos humanos, temática que era inútil destacar en contextos autoritarios y de frágil institucionalidad democrática; también se pueden señalar los efectos de la transición demográfica y uno de los más visibles hechos que le acompaña, el envejecimiento, e igualmente destaca la emergencia de la migración internacional en forma generalizada, auspiciada, entre otras cosas, por las inquietudes de la “globalización” y un sinfín de oportunidades y riesgos de toda índole para las personas migrantes, comunidades y países (Martínez, 2002).

Todo esto podría motivar una renovada preocupación por las políticas de población o, al menos, si se tiene en cuenta la experiencia, darles un interés mayor a algunas acciones en el campo de la población.

2. LOS TEMAS CLÁSICOS DE PREOCUPACIÓN

La presencia y vigencia de algunos asuntos indica que, a pesar de las indefiniciones, las acciones compartimentalizadas en el campo de la población nunca estuvieron ausentes y que, en algunos casos, tuvieron impactos significativos visiblemente presentes en la actualidad, lo que representa la base para explorar nuevas posibilidades acerca de la naturaleza y objetivos de una política de población.

Una de las vertientes más conocidas de las políticas de población proviene del crecimiento demográfico y de su problematización. Esta bien conocida preocupación instaló tanto el “problema de población” como las “soluciones” con un alto cargamento ideológico y fue también un lugar de desencuentro, pues hubo quienes siempre negaron su necesidad dejando el campo libre para el accionar de grupos privados en tanto otros, que rechazaban la intervención estatal en la actividad económica, conferían inusitada importancia al papel del Estado en ámbitos como la planificación familiar. Todo esto contribuyó a generar tempranas controversias ideológicas sobre la necesidad de aplicar las políticas y sobre sus significados, lo que se atizó más ante la adopción de medidas que vulneraron los derechos de las personas ante la desinformación con que se ejecutaron. El excesivo énfasis en algunas medidas de

control de la fecundidad como razón de ser de las políticas de población es un factor ampliamente reconocido de la falta de progresos en su formulación y ejecución.

Muchas acciones en el campo de la fecundidad se redujeron a una concepción estrecha de la planificación familiar y ésta devino el principal instrumento de la política de población. Se reconoce todavía en muchos medios una tendencia a asimilar el concepto de política de población con medidas orientadas a incrementar la práctica de la anticoncepción (Villa, 1995), configurando una acepción claramente excluyente y estimulando una polémica que diluye la verdadera necesidad e identidad de una política de población. Paradojalmente, y a la luz del escenario demográfico de los países de América Latina, esta es una vertiente que puede considerarse relativamente “exitosa” de las acciones en el campo de la población ya que dio origen a la necesidad de brindar los medios y la información a las parejas para que satisfagan sus legítimas aspiraciones reproductivas, no sin controversias frente a algunos métodos, a la posición frente al aborto y a las medidas para la atención de la sexualidad de los jóvenes.

Respecto a la distribución espacial de la población, las discusiones siempre fueron alentadas por posiciones antagónicas frente a la concentración de la población, combinadas, más recientemente, por los problemas en materia de derechos individuales para fijar el lugar de residencia dentro de un país. Se produjo un extenso debate sobre la necesidad de desconcentrar la actividad económica, pero sin el apoyo concertado de los agentes privados; y tampoco se construyó una posición sólida frente a la urbanización.

Aunque tal vez sin proponérselo, en el caso de la mortalidad los gobiernos han dado constante atención a una política social de población, tanto por los objetivos como por los instrumentos que caracterizan a muchas acciones vinculadas a la salud materno infantil. Esta lección, en cuya base cabe destacar la inexistencia de controversias, abonó el camino para abordar la sobremortalidad que afecta a algunos grupos en función de su pertenencia social, étnica o territorial, que señalan las graves inequidades sociales existentes (Martínez, 2002).

Lo cierto es que, junto con las transformaciones en la dinámica de la población y los avances en la transición demográfica, el conocimiento aportado por numerosas investigaciones fue demostrando la necesidad de que

las iniciativas o políticas de población superasen las polémicas y antagonismos ideológicos y se preocupasen por un mejoramiento de la calidad de vida de las personas, atendiendo el respeto de sus derechos individuales. Esto involucró objetivos antes no presentes, como la equidad social y la sustentabilidad ambiental, cuya relevancia está radicada en que su consecución implica necesariamente el diseño de acciones, contenidos y mecanismos vinculados a las políticas sociales.

De este modo, si los resultados de las políticas de población se consideran habitualmente insatisfactorios desde la perspectiva de su integración a otras políticas públicas y su contribución a la transición demográfica en los países de la región da pie para dudar de sus implicancias, la transversalidad de los derechos individuales, la equidad social y la sustentabilidad ambiental pueden constituirse en eje fundamental de toda política de población, acotando su esfera de acción y posibilitando un potencial de mayor eficacia. La tarea, muy vinculada a la sistematización de las acciones compartimentalizadas, exige de todos modos la concurrencia de complejas condiciones que no se han cumplido, como la necesidad de disponer de recursos humanos calificados e investigación permanente en el campo de la población y el desarrollo, sustentada en sistemas de información adecuados y una sensibilización constante por los temas y consecuencias que invoca la dinámica de la población sobre el bienestar de una sociedad y sus miembros.

3. ALGUNOS GRANDES TEMAS DE POBLACIÓN Y DESARROLLO A COMIENZOS DEL SIGLO XXI

Existen argumentos para aceptar que muchos cambios demográficos ocurridos en las últimas décadas se habrían dado aún sin contar con una política de población; también debe reconocerse que algunas acciones sectoriales facilitaron enormemente la transición demográfica. Y debemos agregar: si hubieran existido iniciativas centradas en las libertades y derechos fundamentales de las personas, hoy se tendría un reconocimiento explícito de la importancia y legitimidad de las políticas de población. Todo esto lleva a aprender la lección de que hay todavía la oportunidad de una contribución que puede realizarse desde el campo de la población y el desarrollo a las demandas cada vez más amplias de ciudadanía y derechos por parte de diversos grupos y a la búsqueda de alternativas para enfrentar las situaciones de exclusión y vulnerabilidad social que caracterizan generalizadamente a los países de la región en la primera década del siglo XXI.

Visto de otro modo, la cuestión es avanzar hacia la manera de conciliar los intereses sociales tendientes al bienestar del grupo, propios del dominio de un Estado, con los intereses individuales orientados a la autodeterminación en el plano de las conductas demográficas. Porque, independientemente de las intenciones, las decisiones de política pública afectan, en última instancia, a las personas y sus proyectos individuales y familiares de vida. Un enfoque basado en los derechos humanos obliga a considerar esta última dimensión, con importantes implicaciones. Su aplicación a las políticas de población supone un giro: ya no se trata de meros “beneficiarios” sino de “sujetos de derecho” (Ferrer y Martínez, 2007).²

¿CUÁLES SON ALGUNOS GRANDES TEMAS DE POBLACIÓN Y DESARROLLO QUE ACOMPAÑAN EL COMIENZO DEL SIGLO XXI, Y QUE SON, ADEMÁS, OBJETO DE PREOCUPACIÓN DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS DERECHOS, LA EQUIDAD Y LA SUSTENTABILIDAD AMBIENTAL?

Mencionamos en primer lugar a la complejización de la transición demográfica, producto de la coexistencia en los países de las formas clásicas de la transición y de modalidades afines a la llamada segunda transición (que expresan cambios importantes en la formación, disolución y reconstitución familiar); en segundo lugar, el proceso de envejecimiento está totalmente en marcha en los países de la región y sus inmensos desafíos de futuro y especificidades nacionales rehuyen la simplicidad de las generalizaciones por ejemplo, no siempre se ha prestado atención al bono demográfico que implicarían las favorables relaciones de dependencia para la mayoría de los países en los próximos años (CEPAL, 2008); en tercer lugar, algunos cambios en las pautas de distribución espacial de la población obligan a prestar mayor atención al papel de las ciudades intermedias, particularmente por su papel estratégico frente a los procesos de metropolización y macrocefalia urbana (Martínez, 2002). En cuarto lugar, tenemos la irrupción de las demandas de los pueblos indígenas, por años desatendidas y ahora despejadas, en general, de discusiones ideológicas. Entre todos estos temas, encontramos, también y de manera recurrente, a la migración internacional.

Una intervención en el campo de la población debe tener

en cuenta que las personas o grupos que se convierten en “beneficiarios” de ella lo hacen en función de sus derechos y no únicamente de sus necesidades. Así por ejemplo, no se atiende a la integración de los inmigrantes, el acceso a la tierra por parte de los pueblos indígenas o la equidad de género, por caridad u opciones éticas, sino porque el Estado tiene la obligación de hacerlo (Ferrer y Martínez, 2007).

4. LA MIGRACIÓN INTERNACIONAL EN LA ARENA DE LAS NORMATIVAS Y POLÍTICAS

De acuerdo a los estudios de las Naciones Unidas, hace un par de décadas una mayoría de países declaraba no tener políticas oficiales sobre migración internacional. La situación fue cambiando progresivamente, hasta llegar al momento actual donde podemos describirlo por la efervescencia por abordar, orientar o transformar algunas de sus principales manifestaciones, como el flujo de remesas, la migración irregular (además del tráfico y la trata), la discriminación y xenofobia que sufren los migrantes, la participación de las mujeres, entre otros, atizados por la realización de un sinnúmero de diálogos y encuentros intergubernamentales, de la sociedad civil y de especialistas, en diversas escalas, que han buscado configurar un marco internacional de acuerdos y desencuentros en el que se desenvuelven iniciativas de leyes, programas y, eventualmente, de políticas sobre migración.

Desde el punto de vista de la adopción de normativas e intervenciones específicas de diversa índole, la migración internacional es un fenómeno de presencia constante en la preocupación de los gobiernos de la región. Así que el tema, por definición, no constituye un campo sin tratamiento en la agenda gubernamental. Evidentemente, esto tiene directa relación con los cuerpos legales de los países frente a la reglamentación de la entrada, permanencia y salida de los extranjeros a los territorios nacionales. Ahora bien, se trata de una preocupación de Estado y soberanía que, a menudo, poco tiene que ver con una política sustentada en principios y objetivos de interés nacional. El caso es que, por las temáticas que todo cuerpo legislativo debe abordar, existe siempre la posibilidad de introducir elementos de política o, al menos, de fijar límites y posibilidades a las intervenciones.

De lo anterior surgen dos grandes problemas que han compartido casi todos los países de la región: la confusión

² Para una discusión de la aplicación de un enfoque de derechos humanos en población puede consultarse Ferrer y Martínez (2007). Destacamos que este no es un tema estrictamente nuevo, ni para quienes han trabajado en derechos humanos, ni para quienes lo han hecho en el campo de la población. Sin embargo, sus intersecciones no han sido reconocidas con profundidad y, en tal sentido, existen muchas tareas que emprender para su materialización como enfoque para las políticas. Se trata, en especial, de orientar la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas en población y desarrollo.

en cuanto a que las normativas son la política de un gobierno y la contaminación ideológica que han sufrido las iniciativas destinadas a crear una política migratoria propiamente tal en distintas etapas del desarrollo en algunos países (Martínez, 2002).

La migración es, recurrentemente, un tema de preocupación para todos los países. Pero aquí está la antinomia entre el objeto de preocupación -que, más allá de las visiones disciplinarias, exige un horizonte de largo plazo- y los sujetos de preocupación, como los gobernantes y los políticos, que parecen estar centrados en la coyuntura y en la sobrevivencia de los espacios ya conquistados.

Por otra parte, una renovada visión del accionar gubernamental frente a la migración no está exenta de tensiones. Desde el “control y la seguridad”, se venía transitando lentamente hacia una mayor flexibilidad, que cabe definir en el ámbito más propio de la gestión migratoria. Esta propuesta, por recuperar frente a los embates contemporáneos de la ideología de la seguridad, es importante porque reconoce la necesidad de la política de migración y confronta, decididamente, la lógica de la inteligencia fundada en acciones legalistas unilaterales, restrictivas y desligadas de objetivos del desarrollo, así como vulneradoras de derechos individuales.

Los Estados no abandonarán nunca su atribución de reglamentar la entrada y cautelar las condiciones de permanencia de los extranjeros en sus territorios. Sin embargo, es claramente inconveniente que un país no cuente con instrumentos que protejan los derechos de sus inmigrantes y menos los de sus emigrantes, lo que abre exigencias y perspectivas inéditas para las políticas de migración.

5. LA NORMATIVA Y LA POLÍTICA MIGRATORIA: EL CASO DE ARGENTINA

Con matices y especificidades históricas y políticas, coyunturales e ideológicas, en general, se tiene que reiterar que en el campo de la migración internacional siempre han existido cuerpos legales sobre la entrada, permanencia y expulsión de los extranjeros en todos los países, que en algunos pretendieron asimilarse a una declaración de “política de inmigración”, si se tiene en cuenta algunos de sus objetivos, los contenidos esbozados y la ideología subyacente.

Argentina es un país con un nutrido historial migratorio,

reflejado en su cultura, sus instituciones y su propio devenir como nación. La historia migratoria sigue construyéndose con nuevos actores, viejas y nuevas problemáticas (como por ejemplo, una emigración numerosa hasta ahora poco relevada en los estudios) (Novick, 2007).

En Argentina, las modificaciones normativas han sido decisivas y cambiantes a lo largo del siglo XX y han reflejado ideologías a veces muy claras (Devoto, 2003 y 2001). Por ejemplo, la perspectiva de fomento de la inmigración, presente en la Constitución Nacional y a través de la ley de 1876, tuvo como destinatarios privilegiados a los migrantes europeos, pero con el paso del tiempo fue estrechándose sucesivamente. En la primera década del siglo XX surgieron las primeras limitaciones a la admisión y permanencia de europeos acusados de anarquistas; en la década de 1930 diversos decretos del Poder Ejecutivo restringieron el ingreso de quienes no tuvieran acreditado destino, ocupación o empleo que les asegurara la subsistencia (Pacecca y Courtis, 2008).

En general, a partir de la década de 1960, y en coincidencia con el cambio en la composición de los flujos migratorios desde un predominio europeo a otro latinoamericano, el perfil restrictivo de la normativa sobre inmigración se hizo paralelamente más nítido. Allí comenzó a gestarse el problema de la irregularidad migratoria y el hecho es que las dificultades para regularizar la situación migratoria no lograron impedir el flujo de nuevos migrantes. Así, un conjunto de disposiciones que no controlaba el ingreso de los turistas, figura bajo la cual entraron fácilmente y por vía terrestre los migrantes limítrofes, generó una vasta población de inmigrantes impedidos de regularizarse y lanzados a precarias situaciones laborales, habitacionales, educacionales y sanitarias (Pacecca y Courtis, 2008), aunque su condición subjetiva fuera la de sentirse radicados “de hecho”.

Dicha situación no es exactamente una casualidad. Es importante consignar que en la normativa sancionada con posterioridad a la Ley Avellaneda, la migración latinoamericana no solo no fue objeto de políticas de promoción, sino que en general no apareció como destinataria explícita de una normativa. Y con posterioridad a 1960, las normas introdujeron distinciones (ilegalidad por ingreso y por permanencia), especificando criterios de admisión (ser pariente de argentino, trabajador contratado), fragmentando las categorías de permanencia (tránsito vecinal fronterizo, transitoria, precaria, temporaria, permanente), complejizando los requisitos (más documentación personal

con sellados varios, contrato de trabajo celebrado ante escribano público), estableciendo inhabilidades (relativas a la capacidad laboral y a la capacidad de integración a la sociedad, entre otras), estableciendo prohibiciones (pasar de turista a residente temporario) (Pacecca y Courtis, 2008).

Varias de estas normas fueron aprobadas por fuera del trámite parlamentario regular. Se trató, en su mayoría, de resoluciones del organismo de aplicación y de decretos dictados por el Poder Ejecutivo. En este marco se inscribe la vigencia, durante más de veinte años de vida formal de la democracia argentina, de la Ley Videla, sancionada en 1981. Muchos flancos de crítica ofrece este instrumento, pero tal vez conviene recordar su esencia violadora de derechos fundamentales (civiles, económicos y sociales) en especial para quienes se encontraban en situación migratoria irregular.

Sin ninguna duda, muchos concordarán en que la Ley Videla representó, en materia migratoria, una deuda con la democracia que recién comenzó a saldarse en el año 2003, con la aprobación de la nueva Ley de Migraciones, que implicó un giro discursivo con dos novedades: una perspectiva de derechos humanos y una perspectiva regional (Pacecca y Courtis, 2008). La sanción de esta ley constituyó una muestra de voluntad política y de la lucha sostenida que, durante décadas, llevaron adelante instituciones religiosas, organizaciones no gubernamentales de derechos humanos, investigadores y algunas asociaciones de migrantes.

Por otra parte, cada diez años aproximadamente (desde 1949 hasta 1992), y mediante decretos de amnistía que simplificaban el trámite y los requisitos documentarios, Argentina intentó resolver la acumulación de migrantes en condición irregular, con resultados variables que llevaron a regularizar importantes cantidades de residentes extranjeros, principalmente provenientes de los países vecinos.

En términos generales, analizando la situación en muchos países, se ha visto en numerosas ocasiones que estas iniciativas de frecuente recurso a las regularizaciones, evidencian la falta de una política de Estado que aborde de manera integral los procesos migratorios. Los llamados procesos extraordinarios de regularización migratoria han sido una característica bastante peculiar de la política migratoria, y esta no es una exclusividad de países como Argentina (podría mencionarse el caso de España). En líneas generales, se les sindicaron como fruto de una política inmigratoria poco efectiva e ineficiente, que pondría de manifiesto la necesidad recurrente de regularizar la situación

de buen número de inmigrantes a quienes las instituciones han sido incapaces de otorgar su documentación en regla (Domingo y Recaño, 2005; Martínez y Reboiras, 2008; Pacecca y Courtis, 2008).

Si a lo anterior se agrega el contenido fragmentario de muchas iniciativas normativas, no es fácil colegir que se hayan adoptado políticas propiamente dichas. En nuestra opinión, la actual Ley de Migraciones, promulgada en enero de 2004, es novedosa para el tratamiento de la cuestión migratoria en Argentina, pero plantea la ilusión de una política. Hay que recordar que solo a principios de 2007 Argentina ratificó el instrumento de derechos humanos para todas las personas migrantes: la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. Se trata de una ratificación tardía, si bien esto es altamente significativo en tanto es adoptada por un país “receptor” y constituye un importante respaldo al instrumento en la región. Queda por evaluar la sincronía de sus preceptos con la nueva ley.

Así, entre los aspectos salientes de dicha norma, se consagra el derecho a la migración como derecho humano y se incorpora expresamente el derecho a la reunificación familiar. También se menciona explícitamente como responsabilidad del Estado el asegurar la igualdad de trato a los extranjeros que se encuentran en situación regular, aunque se reconoce, de forma irrestricta y sin perjuicio de la situación migratoria, los derechos a la educación -en todos los niveles y jurisdicciones- y a la salud. La Ley anula la obligación de denunciar a migrantes irregulares que la Ley Videla establecía para todos los empleados públicos, e impulsa la promoción y difusión (en el sentido de formar e informar) de las obligaciones y derechos de los migrantes. También alude a las acciones del Estado para favorecer la integración de los migrantes (por ejemplo, conocer y valorar las expresiones culturales de los inmigrantes, ofrecer cursos de español) y para “facilitar la consulta o participación de los extranjeros en las decisiones relativas a la vida pública y a la administración de las comunidades locales donde residen” (Giustiniani, 2004; Pacecca y Courtis, 2008).

Un cambio significativo de la nueva legislación es la incorporación del derecho al debido proceso en situaciones de detención y expulsión, un aspecto que, como sucede con la obligación de denunciar a migrantes irregulares, sigue vigente incomprensiblemente en normativas recientes de otros países latinoamericanos.

La nueva Ley de Migraciones de Argentina recoge el criterio de nacionalidad esbozado en el Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile. Con ello, se abre la posibilidad para que aquellas personas -la gran mayoría de los migrantes- que no se ajustan a ninguno de los criterios establecidos por la Ley Videla o por los convenios bilaterales, sean admitidas como residentes temporarios con permiso de trabajo por el plazo de dos años.

6. REFLEXIÓN FINAL

En el campo de las políticas de población y de migración hay numerosas posibilidades, si se consideran las exigencias actuales centradas en la adopción de un enfoque de derechos. Dado que la experiencia muestra que muchas transformaciones demográficas ocurridas en la región se dieron sin contar con una política explícita de población, es muy probable que algunas acciones sectoriales las hayan facilitado y es deseable que en el presente puedan seguir en curso sin afectar los proyectos individuales de vida, si se asocian a iniciativas centradas en las libertades y derechos fundamentales de las personas.

En el caso de las normativas y las políticas migratorias, es interesante el campo que se abre con el ejemplo de Argentina. Más allá de las rigideces para la reglamentación de la ley en

este país y otros asuntos pendientes que deberían atenderse sobre la regularización de los migrantes, nos preguntamos: ¿Cuál es el contenido de política en esta normativa?

Esta es una pregunta cuya respuesta puede discutirse bien. El marco institucional exigido para una política cuenta con esta base legal y eso ya es un avance. Ahora bien, de existir una política de Estado, tendría que haber recursos, objetivos, algún organismo de ejecución y la distinción de numerosas áreas de acción, que preserven los derechos, reconozcan a las personas migrantes como sujetos de aquellos y den opciones a la integración del inmigrante. Nos parece que claramente esto no se da en la actualidad ni se dio a lo largo de la historia. La regularización migratoria, principalmente el Programa "Patria Grande", es una medida importante para la inclusión social, pero insuficiente. Facilitar la residencia permanente poco tiene que ver con integración social y goce pleno de derechos, lo que no permite comprenderse como una política. O dicho de otro modo: da la idea del efecto de una no política en materia de migración.

En síntesis, hay que discutir estos asuntos. Es difícil el logro de objetivos amplios e inclusivos recogidos en la ley migratoria sin el respaldo de mecanismos administrativos acordes y estos solo los pueden suministrar las políticas públicas.

REFERENCIAS

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2008), *Transformaciones demográficas y su influencia en el desarrollo en América Latina y el Caribe*, Santiago, CELADE, LC/G.2378(SES.32/14).

Devoto, Fernando (2003), *Historia de la inmigración en la Argentina*. Buenos Aires: Sudamericana.

(2001), "El revés de la trama: políticas migratorias y prácticas administrativas en la Argentina (1919-1949)", *Desarrollo Económico* Vol. 4, N° 1.

Domingo, Andreu y J. Recaño (2005), "Factores sociodemográficos y territoriales de la inmigración irregular en España", *Papers de Demografia*, 268, Barcelona, Centro de Estudios Demográficos.

Ferrer, Marcela y Jorge Martínez Pizarro (2007), "América Latina y el Caribe: una propuesta para abordar los temas de población, desarrollo y derechos humanos", *Revista Notas de Población*, N° 85, pp. 31-62.

Giustiniani, Rubén (2004) (Comp.), *Migración: un derecho humano*. Buenos Aires: Prometeo.

Macció, Guillermo (1998), "Factibilidad y oportunidad de políticas de población en América Latina", en *Cuadernos de la CEPAL*, Santiago de Chile, Naciones Unidas, 83, pp. 35-70.

Martínez Pizarro, Jorge (2002), *Exigencias y posibilidades para políticas de población y migración internacional. El contexto latinoamericano y el caso de Chile*, (2002), Santiago de Chile, CELADE, serie Población y Desarrollo, N° 24.

Martínez Pizarro, Jorge y Leandro Reboiras Finardi (2008), *Impacto social y económico de la inserción de los migrantes en tres países seleccionados de Iberoamérica*, *Población y Desarrollo* N° 83, LC/L.2927-P.

Miró, Carmen (1998), "Políticas de población. Reflexiones sobre el pasado y perspectivas futuras", en *Cuadernos de la CEPAL*, Santiago de Chile, Naciones Unidas, 83, pp. 11-34.

Novick, Susana (Dir.) (2007), *Sur-Norte. Estudios sobre la emigración reciente de argentinos*, Buenos Aires, Catálogos.

Pacecca, María Inés y Corina Courtis (2008), *Inmigración contemporánea en Argentina: dinámicas y políticas*, *Población y Desarrollo* N° 84, LC/L.2928-P.

Villa, Miguel (1995), "Políticas de población", en CELADE, *Las políticas de población en América Latina y el Caribe: algunas reflexiones en el umbral del siglo XXI*, Santiago de Chile, CELADE, LC/DEM/G.150, 42 pp. 45-63.

UN BREVE RECORRIDO HISTÓRICO POR LA NORMATIVA MIGRATORIA ARGENTINA

YAMILA VEGA*

(...) "ANTE ACONTECIMIENTOS EXCEPCIONALES, LA HUMANIDAD NO PUEDE PERMITIRSE APLICAR LEYES VIGENTES, SINO QUE DEBE ASUMIR LA RESPONSABILIDAD DE SANCIONAR NUEVAS LEYES".

UMBERTO ECO, 1997.

El fenómeno migratorio se ha caracterizado por ser una pieza fundamental en el proceso constitutivo de la Nación; es por ello que es posible obtener información sobre su regulación desde la época colonial hasta la actualidad. En este largo período, las políticas migratorias y la legislación en torno a éstas datan, según el contexto socio-económico, político e ideológico, de etapas más o menos restrictivas.

El marco jurídico que regula las corrientes migratorias en la Argentina, desde finales del siglo XIX y a lo largo del XX,

tiene su pieza fundacional en la Ley N° 817 de Inmigración y Colonización, sancionada en el año 1876, más conocida como "Ley Avellaneda". Esta ley sienta las bases de una política migratoria de "puertas abiertas" basada en el fomento de la migración, fundamentalmente de origen europeo. El momento histórico en el que surge corresponde al periodo en el que se producen las grandes oleadas migratorias, puesto que entre 1880 y 1914 arribaron a la Argentina algo más de cuatro millones de extranjeros que incidieron tanto en el desarrollo económico del país como en la modificación de su dinámica demográfica (Giustiniani, 2004).

* Lic. en Sociología, maestría en Demografía Social, miembro del equipo de trabajo de la Dirección Nacional de Población.

Esta primera norma fue fruto de un largo debate político y social que excedía lo estrictamente migratorio. A fines del siglo XIX la inmigración constituía el mecanismo esencial mediante el cual se pensaba que era posible acelerar el progreso económico y social de la Argentina. Este proceso debía ser protagonizado por una población predominantemente “civilizada, blanca y culta” entendida como fundamental para la organización nacional y para el poblamiento y la colonización del territorio argentino. Este es el motivo por el cual la Ley Avellaneda promovió un marco amplio y garantista, que sólo excluía a los extranjeros de los derechos políticos en tanto no estuviesen nacionalizados argentinos (Pacecca, 2001).

Es a principios del siglo XX que ese marco verdaderamente amplio que se instauró con la Ley Avellaneda comienza a resquebrajarse. En esos primeros años se produce un deterioro de las condiciones laborales y se generan una serie de conflictos sociales que se traducirían en huelgas y en el fortalecimiento de los sindicatos obreros. Asimismo, las ideas anarquistas y comunistas introducidas al país con las primeras oleadas migratorias fueron vistas como una amenaza al orden público. En ese contexto, la legislación migratoria se endurece notablemente; encontramos antecedentes manifiestos de este endurecimiento en la sanción de la Ley N° 4.144 de Residencia de Extranjeros del año 1902, en la Ley N° 7.209 de Defensa Social de 1910 y la reglamentación de la Ley Avellaneda del año 1923. Todas estas leyes estaban destinadas a expulsar, a prohibir el ingreso y a detener a aquellos migrantes con el rótulo de amenaza al orden establecido. Esta normativa, además, configura el accionar discrecional del Poder Ejecutivo, dado que en el texto de las normas se le atribuye al mismo amplias facultades de detención y expulsión, sin cumplimiento de un debido proceso. Con este marco se instaura una política tendiente a efectuar una mayor y más completa selección de la inmigración.

En el año 1938, la política se muestra arbitrariamente más restrictiva. Así, en ese año el Poder Ejecutivo establece la exigencia de un permiso previo de libre desembarco. Esto manifiesta la potestad del Estado de dirigir el fenómeno migratorio a través del principio legal de autorizar el ingreso y/o permanencia en el territorio argentino con carácter previo.

Desde entonces, la normativa migratoria deja de expresarse en forma de leyes con trámite parlamentario regular para emprender un suscitado dictamen de decretos del Poder Ejecutivo. Escapan a esta generalidad las Leyes N° 14.345 y N° 14.392, ambas de 1954, que aprueban la constitución del Comité Intergubernamental para las Migraciones Europeas y la Ley General de Colonización en referencia a inmigrantes agricultores, respectivamente. Y, por último, la Ley N° 14.445, de 1958, que deroga la ley de Residencia de Extranjeros de 1902 (Pacecca, 2001). Los decretos del Poder Ejecutivo más las resoluciones emanadas de la Dirección Nacional de Migraciones¹ estuvieron ceñidos a cuestiones de tipo coyunturales, lo que se tradujo en la ausencia de una diagramación de una política migratoria global.

La segunda mitad del siglo XX constituye un período en el cual cambia definitivamente la composición de los flujos migratorios. En efecto, el patrón inmigratorio muestra una disminución de las corrientes migratorias europeas y una mayor visibilidad de la inmigración proveniente de países limítrofes. De tal modo, es posible decir que los flujos migratorios fueron predominantemente europeos desde fines del siglo XIX hasta 1947 y fundamentalmente limítrofes a partir de 1960.

La afluencia de las corrientes provenientes de países limítrofes tiene su explicación, por una parte, en las etapas expansivas de la economía argentina y, por otra, en la situación político-económica de los países de origen.

Ciertamente, las corrientes migratorias limítrofes, a pesar de ser históricas en el territorio, de haberse mantenido constante en términos de su peso relativo en el total de población (alrededor del 2 % a lo largo del siglo XX) y de su carácter permanente, han sido poco representadas en la legislación argentina. De hecho, en ese entonces, nuestra legislación escasamente se ajustaba al fenómeno de la inmigración limítrofe (Sassone, 1987).

Como consecuencia de esto, la posibilidad de obtener una residencia “legal” en la Argentina para este grupo de inmigrantes se vio postergada. Las restricciones para regular la residencia han redundado en un creciente aumento de migrantes indocumentados provenientes de países limítrofes. Esto establece una lógica constante por parte del Estado, basada en una exigencia excesiva

¹ En el año 1949, entre las medidas fundamentales de reorganización administrativa de las migraciones, se crea mediante el Decreto 2896, la Dirección Nacional de Migraciones tal y como se la conoce hoy.



Medalla distribuida el 4 de Septiembre de 1912 por la Dirección General de Inmigración con motivo de festejar el primer centenario del primer decreto del Gobierno Argentino, fomentando la inmigración



PRIMER DECRETO DEL GOBIERNO ARGENTINO SOBRE FOMENTO DE INMIGRACIÓN

DECLARACIÓN

Buenos Aires, Septiembre 4 de 1912.

Siendo la población el principio de la industria y el fundamento de la felicidad de los estados, y conviniendo promoverla en estos países por todos los medios posibles; ha acordado el Gobierno expedir y publicar el siguiente decreto:

El Gobierno ofrece su inmediata protección á los individuos de todas las naciones, y á sus familias que quieran fijar su domicilio en el territorio del Estado, asegurándoles el pleno goce de los derechos del hombre en sociedad, con tal que no perturben la tranquilidad pública, y respeten las leyes del país.

A los extranjeros que se dediquen á la cultura de los campos se les dará terreno suficiente; se les auxiliará para sus primeros establecimientos rurales, y en el comercio de sus producciones gozarán de los mismos privilegios que los naturales del país.

A los que se apliquen por sí solos ó en compañías al beneficio de minas de oro, plata y otros metales, se les repartirán gratuitamente las suertes baldías que puedan cultivar en los minerales que elijan; se les permitirá la introducción de los instrumentos necesarios para la explotación de minas, libre de todo derecho, conforme á lo prevenido en decreto de 26 de Febrero del presente año, y podrán extraer los productos de su industria del mismo modo que los naturales del país.

Y para que este decreto se cumpla en todas partes, comuníquese á quienes corresponda, publíquese en la Gaceta Ministerial y archívese en la Secretaría de Estado.

(Firmado) FELICIANO ANTONIO CHICLANA — JUAN MARTÍN DE PUEVRREDÓN —
BERNARDINO RIVADAVIA — NICOLÁS HERRERA, Secretario.



Reverso de la medalla

*Primer Decreto Argentino sobre Fomento de Inmigración
4 de septiembre de 1912
Fuente: Museo Casa Rosada (Circa 1913)*

en la solicitud de requisitos para obtener la radicación y, como consecuencia de ello, en una serie de medidas de excepción.

En este sentido, es en esta segunda mitad del siglo XX donde tienen lugar una serie de medidas de excepción comúnmente denominadas amnistías, cuyo carácter fundamental es el de promover la regularización de un amplio volumen de extranjeros que, residiendo en el país, estuvieron imposibilitados de obtener una residencia legal por la vía de radicaciones comunes. Desde la primera de estas medidas, se dictaron siete en total; las mismas se dieron durante gobiernos democráticos en los años 1949,

1958, 1964, 1974, 1984, 1992 y 2004. Más adelante veremos cómo el Programa Patria Grande adopta algunos de los parámetros que se establecían para estas medidas, pero con la salvedad de que el mismo no constituye un procedimiento de regulación excepcional, sino que se da dentro del nuevo marco legislativo en materia migratoria y, como tal, establece una nueva política de Estado.

Volviendo al tema de las amnistías, cabe mencionar que la idea de la integración regional de Latinoamérica fue siempre uno de los argumentos que legitimó su aplicación y del cual hicieron uso los distintos gobiernos durante los cuales estas tuvieron lugar. A este respecto, es destacable

que en cada amnistía fueron los extranjeros provenientes de países limítrofes sus únicos destinatarios o quienes alcanzaron mayor representatividad.

En el caso de los gobiernos democráticos, esta serie de amnistías fue comúnmente la respuesta al problema de la migración indocumentada. Por el contrario, durante el gobierno de facto del Gral. Onganía, la normativa y el control migratorio se endurecieron. En el año 1967 se dictó el Decreto Ley N° 17.294 denominado “Represión de la Inmigración Clandestina” como respuesta al problema de la migración indocumentada. En el texto de esta norma se establecían los parámetros para impedir este tipo de migración y, a la vez, se prohibía dar trabajo u ocupación a residentes ilegales y temporarios no habilitados para desempeñar tareas remuneradas. Se prohibía expresamente trabajar a los extranjeros en condición migratoria irregular, a la vez que se estipulaban severas multas para los dadores de trabajo y alojamiento a los migrantes “ilegales”.

La política migratoria argentina de los últimos treinta años, ajustada a la lógica de la Ley N° 22.439 que fue sancionada durante el último gobierno de facto y basada en la doctrina de la Seguridad Nacional, se caracterizó fundamentalmente por la adopción de medidas restrictivas en cuanto a la radicación de extranjeros.

Esta ley, llamada “Ley General de Migraciones y Fomento de la Inmigración”, se sancionó el 23 de marzo de 1981 y, sustituyó la legislación vigente al respecto, acentuando de forma sensible el tratamiento de la cuestión migratoria. Esta norma intensificó notablemente las medidas tendientes al control de ingreso de extranjeros y promovió un sistema de castigos en todo lo atinente a la migración “ilegal”.

Durante los gobiernos democráticos subsiguientes, se sancionaron dos Reglamentos de Migración de la Ley N° 22.439, mediante el Decreto 1434/87 y el 1023/94 respectivamente. En ambos casos, no se estipularon parámetros menos restrictivos que los señalados en el texto de la ley para abordar la cuestión migratoria. Se promulgan en este mismo período dos medidas de excepción, durante los gobiernos de Raúl Alfonsín (1983-1989) y Carlos Menem (1989-1999). La sanción de los Decretos de Amnistía 780/84 y 1033/92 alcanzó una regularización masiva de 136 mil y 224 mil extranjeros respectivamente (Novick, 1996). El Decreto 780/84, dictado en marzo de 1984, benefició a los extranjeros en

general y dispuso la radicación definitiva para quienes acreditaran residencia anterior al 30/02/1983. Por su parte, en noviembre de 1992, el Decreto de Amnistía 1033/92 se focalizó sobre los extranjeros provenientes de los países limítrofes.

En 1998 Argentina firmó convenios migratorios bilaterales con Bolivia, Perú y Paraguay. Bajo las Leyes N° 25.098 y N° 25.099, durante el año 1999, se aprobaron los convenios con Bolivia y Perú respectivamente. Estos estaban destinados a regularizar la situación de los nativos de esos países a los fines de desarrollar actividades formales en relación de dependencia y autónomas. La aplicación de estos convenios se extendía al grupo familiar del migrante (cónyuge, hijos menores de 21 años o discapacitados y padres). Los requisitos constaban de: acreditación de identidad, partida de nacimiento, certificado de carencia de antecedentes penales en Argentina y en el extranjero, aptitud psico-física, identificación del empleador, constancia de identificación laboral (relación de dependencia) o inscripción en los organismos de recaudación impositiva (actividades autónomas) y pago de tasa. El convenio con Paraguay no fue aprobado por el Parlamento del país vecino y, consecuentemente, su aprobación en la Cámara de Diputados de Argentina no prosperó, quedando finalmente sin efecto.

Los convenios con Bolivia y Perú, aunque supusieron el cumplimiento de una serie de requisitos ante las autoridades impositivas de nuestro país, considerados como “exigentes”, constituyeron un avance para la regularización de una importante cantidad de inmigrantes.

Con la creación en 1996 de la Reunión de Ministros del Interior del MERCOSUR y Estados Asociados, se generó un espacio de abordaje de la cuestión migratoria como parte del proceso regional. En tal sentido, el Acuerdo de Residencia del MERCOSUR y Estados Asociados de 2002 apuntó a establecer las bases de la política migratoria que debía regir en el bloque que, bajo el precepto de la integración, postuló que *toda persona nacida en un país del bloque, a través de un trámite basado en la nacionalidad del peticionante y careciendo de antecedentes penales, puede obtener una residencia regular en otro país del bloque.*

Sin que el Acuerdo hubiese entrado en vigencia y sin exigencia de reciprocidad, en Argentina se implementó

el Programa Nacional de Normalización Documentaria Migratoria “Patria Grande”, creado por Disposición de la DNM 53.253/2005 y amparado en la Ley 25.871.

La Ley de Migraciones N° 25.871 se promulgó a comienzos del año 2004 y representa el primer antecedente histórico de una política orientada a la integración del bloque regional. Esta nueva ley que puso fin al marco normativo anterior, sitúa al Estado como garante del derecho a migrar, de la igualdad de trato entre nativos y extranjeros y del acceso a los servicios sociales. Asimismo, la ley procura facilitar la regularización migratoria, refuerza el reconocimiento de la integración regional y otorga a los ciudadanos de los países de la región un trato especial.

En ese marco, la Dirección Nacional de Migraciones implementó el Programa Nacional de Normalización Documentaria Migratoria. En un primer momento se implementó, a través del Decreto 1169/2004, un plan de regularización para los extranjeros fuera de la órbita del MERCOSUR; y en el año 2006, en conformidad con esa política, se pone en marcha el Programa Patria Grande para los extranjeros nativos de los países miembros y asociados al MERCOSUR. Este último tiene como fundamento el “*criterio de nacionalidad*” de la Ley 25.871 (artículo 23, inciso L) que crea un nuevo marco para la regularización de la población migrante nativa del MERCOSUR.

La sola acreditación de la condición de “nacional” de un país integrante del MERCOSUR o Estado Asociado y la ausencia de antecedentes penales permiten que el inmigrante obtenga una residencia temporaria o permanente, según corresponda, en el territorio argentino. El Programa Patria Grande no tiene una vigencia acotada, a diferencia de los amplios procesos de regularización del pasado, y rige tanto para todos aquellos nacionales MERCOSUR que se encuentren residiendo en el país como para aquellos que ingresen en el futuro. Hasta el momento el Programa alcanzó un importantísimo impacto

reflejado en voluminosas cifras de población regularizada (alrededor de 700 mil personas). La importancia de esas cifras se hace evidente tanto en relación con las amnistías del pasado como respecto del tamaño de las colectividades de inmigrantes de la región residentes de Argentina, según lo revelan los datos censales disponibles en el país. (Calvelo y Vega, 2007).

Los cambios recientes en la legislación migratoria argentina invirtieron las condiciones en la que se encontraban las corrientes de migrantes provenientes de países vecinos para residir legalmente en el país, que resultaban mucho más dificultosas que las de los anteriores flujos de extranjeros provenientes de países europeos. A diferencia de estos últimos, los primeros no se encontraban al amparo de ninguna promoción como la migración de ultramar de principios de siglo XX, ni tampoco eran favorecidos por una explícita política de inmigración y un consenso sobre su aporte positivo al país, como sí fue planteado en el caso de los europeos.

Por último, es necesario hacer mención en este breve recorrido histórico por la normativa migratoria argentina a la reciente labor de redacción del Decreto Reglamentario de la Ley 25.871 el cual, sin menoscabar el espíritu de la misma y junto con ésta, ponen fin a ese capítulo oscuro en donde se produjo la violación sistemática de los derechos de los extranjeros que en Argentina prevaleció durante muchos años.

BIBLIOGRAFIA

- Calvelo, Laura y Vega, Yamila, *Migración regional y regularización documentaria en Argentina, IX Jornadas Argentinas de Estudios de Población, Sesión Migraciones y movilidad territorial de la población, Córdoba, 2007.*
- Giustiniani, Rubén, (comp). *Migración: un derecho humano. Ley de migraciones 25.871, Buenos Aires, Prometeo Libros, 2004.*
- Novick, Susana, *Políticas de población en la Argentina. Análisis comparativo entre el régimen militar (1976 – 1983) y la democracia (1984 – 1994), Dinámica Demográfica y Cambio Social, Carlos Welti (Coordinador), XX Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología, FNUAP, México, 1996.*
- Pacecca, María Inés, *Migrantes de ultramar, migrantes limítrofes. Políticas migratorias y procesos clasificatorios. Argentina 1945 – 1970, Informe final del concurso: Cultura e identidades en América Latina y el Caribe. Programa regional de becas CLACSO. 2001.*
- Sassone, Susana, *Migraciones ilegales y amnistías en la Argentina, Revista de Estudios Migratorios Latinoamericanos, No. 6, CEMLA. Buenos Aires, 1987: 249 – 290.*



OIM Organización Internacional para las Migraciones

LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES: HISTORIA, PRINCIPIOS Y PROYECTOS.

La migración internacional se ha erigido como un elemento fundamental en la dinámica demográfica de los últimos tiempos, y como consecuencia, en la agenda política, social y cultural de los próximos años. No obstante, la complejidad de la temática migratoria y la gestión de los cada vez más cuantiosos flujos requieren del involucramiento y la participación no sólo de los Estados nacionales sino también de organizaciones no gubernamentales, organismos internacionales, intergubernamentales y de la sociedad civil en su conjunto.

Desde hace más de 50 años, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) es la principal organización intergubernamental que trabaja en el ámbito de la migración. Su labor se asienta sobre el principio que establece que la migración, en forma ordenada y en condiciones humanas,

beneficia a los migrantes y a la sociedad. Aquí presentamos brevemente su historia y sus principios, y mencionamos algunos de los proyectos que está llevando a cabo en la actualidad, profundizando en el programa que desarrolla junto a la Dirección Nacional de Población (DNP).

SUS ORÍGENES Y CONFORMACIÓN ACTUAL

Frente a la necesidad de reasentamiento de millares de personas refugiadas, desplazadas, o migrantes económicos desde Europa hacia ultramar luego de la Segunda Guerra Mundial, en 1951, se convocó por iniciativa de Bélgica y los Estados Unidos a una Conferencia Internacional sobre Migraciones, la cual tuvo lugar en la ciudad de Bruselas, Bélgica. Durante la misma, se decidió la creación del Comité Intergubernamental Provisional para los Migrantes desde Europa (CIPMME). Breve tiempo después, el CIPMME

se convirtió en el Comité Intergubernamental para las Migraciones Europeas (CIME), un organismo internacional con mandato operacional en materia de migraciones internacionales.

La creciente relevancia que adquirió la cuestión migratoria en la segunda mitad del siglo XX, dada parcialmente por los crecientes y diversos flujos migratorios que emergieron, determinó que el CIME se posicionara en un lugar central en el plano internacional. En ese marco, en 1980 el Consejo del CIME decidió que el organismo pasara a llamarse Comité Intergubernamental para las Migraciones (CIM), para finalmente, en 1989, adoptar la denominación que subsiste hasta nuestros días: Organización Internacional para las Migraciones.

Desde su nacimiento, la historia y el desarrollo de la OIM han estado signados por las catástrofes ocasionadas por los hombres y los desastres naturales (tales los sucesos de Praga de 1968, el golpe de estado en Chile de 1973, los refugiados de la guerra de Vietnam en 1975, la guerra de Kuwait de 1990, Kosovo y Timor de 1999, el tsunami asiático de 2004, sólo por mencionar algunos). Cabe destacar, no obstante, que en el transcurso de su historia la Organización ha pasado de ser un ente logístico operativo en su origen, a trabajar junto con los gobiernos y la sociedad civil, en la comprensión de todos los aspectos que involucran las migraciones.

Actualmente la Organización, cuya sede central se encuentra en Ginebra, está conformada por 122 Estados Miembros y 16 con status de observadores; a su vez, cuenta con más de 400 oficinas en el terreno, distribuidas a lo largo de más de 100 países. Asimismo, la OIM cuenta con 16 Misiones con Funciones Regionales (MFR) que constituyen centros de recursos y apoyo a las oficinas de los respectivos países.

PRINCIPIOS Y OBJETIVOS

Como se ha mencionado más arriba, la OIM tiene por norte cerciorarse de una gestión de las migraciones en forma ordenada y en condiciones humanas, de modo que beneficie tanto a los migrantes como a las sociedades receptoras. De esta manera, la constitución del organismo plantea de forma explícita la relación entre la migración y el desarrollo económico, social y cultural, así como el derecho de la libertad de movimiento de las personas. No obstante, el debate acerca de la relación entre migración y desarrollo tiene larga data, y los diversos flujos migratorios existentes en el mundo exigen repensar constantemente la

cuestión, sobre todo en el contexto de un mundo en el que los flujos migratorios han diversificado los países de destino y de origen de las migraciones, es decir, son cada vez más los países de inmigración, de emigración o que conjugan inmigración/emigración.

En este marco, la OIM y sus asociados procuran comprender los desafíos que plantea en la actualidad la temática migratoria y su gestión en un plano operativo. De esta manera, la labor de la OIM se inserta en las siguientes esferas:

- Migración y desarrollo
- Migración facilitada
- Migración reglamentada
- Migración forzada

Así, la Organización tiene entre sus objetivos promover el derecho internacional aplicado a la migración, impulsar la cooperación internacional en cuestiones migratorias, promover la protección de los derechos de los inmigrantes, colaborar para encontrar soluciones prácticas de los migrantes, ofrecer asistencia humanitaria a los migrantes que lo necesiten, ya sean ellos refugiados, personas desplazadas o desarraigadas.

En su calidad de principal organización internacional para las migraciones, la OIM trabaja con sus asociados de la comunidad internacional para: ayudar a encarar los crecientes desafíos que plantea la gestión de la migración a nivel operativo, fomentar la comprensión de las cuestiones migratorias, alentar el desarrollo social y económico a través de la migración, y velar por el respeto de la dignidad humana y el bienestar de los migrantes.



Eugenio Ambrosi,
Director Regional de la OIM
para los países del Cono Sur.

LA OIM EN ARGENTINA

La Argentina ha sido miembro fundador de la Organización. En 1951 participó de la Conferencia de Migraciones realizada en Bruselas en la que se creó el CIME, organismo que, como se ha mencionado anteriormente, luego devino en lo que hoy es la OIM. En este sentido, cabe destacar que la Organización cuenta con oficinas en Buenos Aires desde 1953, cuando se instalaron para *“desarrollar programas de cooperación técnica entre países, de transferencia y retorno de recursos humanos calificados, de movilización de expertos en cooperación internacional y de apoyo en el traslado de becarios”*. La OIM ha facilitado, desde sus inicios, la movilización, desde una perspectiva humanitaria, de miles de personas hacia el país, a la vez que desarrolló programas que vinculan la inmigración con el desarrollo económico, científico y tecnológico.

Con el transcurso del tiempo, el ámbito de acción de la OIM en Argentina se amplió hasta abarcar un amplio conjunto de aspectos relacionados con las migraciones, tales como la vinculación de los nacionales emigrados, migración y salud, la lucha contra el tráfico y la trata de personas y, fundamentalmente, la cooperación técnica con los gobiernos con miras a su fortalecimiento institucional en el terreno migratorio, por mencionar algunos de los más importantes. Desde 1997 la oficina con sede en Buenos Aires también cumple con la tarea de ser la Oficina Regional de la OIM

para el Cono Sur, comprendiendo a los países de Brasil, Chile, Paraguay, Uruguay, y, naturalmente, Argentina. El Dr. Eugenio Ambrosi es actualmente el Director Regional para Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay de la Organización Internacional para las Migraciones.

Actualmente, la Oficina en Buenos Aires desarrolla diversas actividades, programas y proyectos que se orientan a brindar, desde una perspectiva regional estratégica, asistencia técnica y asesoramientos a los gobiernos y organizaciones de la sociedad civil en todos los temas relacionados con la cuestión migratoria, contemplando los derechos humanos en general.

EL PROYECTO DE LA OIM JUNTO A LA DIRECCIÓN NACIONAL DE POBLACIÓN

Desde el mes de julio, y dentro del marco de cooperación técnica brindado al Gobierno Argentino, la Dirección Nacional de Población lleva adelante, con asistencia técnica y financiera de la OIM, un importante proyecto que tiene por objetivo el fortalecimiento de las capacidades institucionales de esta Dirección. El origen del proyecto se remonta al mes de mayo, cuando la DNP presentó ante la Organización, por recomendación del Director, Eugenio Ambrosi, una propuesta que fue finalmente aprobada en el mes de junio. Específicamente, el proyecto es financiado por la OIM a

través del Fondo 1035, un fondo que provee apoyo especial a sus Estados Miembros para encarar esferas específicas de gestión pública en materia de población y migraciones.

El Programa para el Fortalecimiento de las Capacidades Institucionales de la Dirección Nacional de Población, es coordinado por la Dirección Nacional de Población y tiene por Asesor Principal al Dr. Lelio Mármora.

A continuación, se detallan los diversos componentes del Programa, explicitando los contenidos, los responsables y los avances realizados hasta el momento.

COMPONENTE 1: ASISTENCIA TÉCNICA Y ASESORAMIENTO A LA DIRECCIÓN NACIONAL DE POBLACIÓN.

RESULTADO: El Consejo Federal de Población (COFEPO) consolidado y en funcionamiento (con la adhesión de todas las provincias argentinas y la aprobación de un nuevo estatuto acorde a la estructura organizativa de la Dirección Nacional de Población y del Ministerio del Interior).

ESTADO DE SITUACIÓN: El COFEPO fue relanzado en el mes de mayo y se ha aprobado un nuevo estatuto, que agiliza el esquema de funcionamiento. En el mes de noviembre se estará realizando la Segunda Asamblea con la intención de conformar el Comité Ejecutivo, aprobar la creación del Observatorio Nacional de Población y aprobar el plan de trabajo para el año próximo. En este marco, desde el acto de relanzamiento del COFEPO (Ver nota "El federalismo en materia de población" en página 51) se ha conseguido la adhesión de tres provincias (Corrientes, Salta y La Rioja) contabilizando en la actualidad 19 provincias adheridas y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

RESULTADO: Proyecto de decreto de creación de la Comisión Nacional de Población elaborado y consensuado con las autoridades nacionales correspondientes.

ESTADO DE SITUACIÓN: La DNP ha elaborado un borrador de Decreto que establece la creación de la Comisión Nacional de Población. La propuesta será presentada al Sr. Ministro del Interior a efectos de consensuarla con autoridades nacionales involucradas en la temática.

RESULTADO: Acuerdos de cooperación con 3 universidades nacionales (para el diseño y la capacitación en políticas públicas en materia de población y migraciones).

ESTADO DE SITUACIÓN: La DNP firmó un acuerdo de cooperación con la Universidad Nacional de Lanús. Está a la firma un convenio con la Universidad

Nacional de Córdoba y se encuentra en trámite la firma de un convenio de cooperación con la Universidad de Buenos Aires.

RESULTADO: Un programa que facilite la integración sociolaboral de la población extranjera en Argentina elaborado y puesto en marcha.

ESTADO DE SITUACIÓN: El diseño del programa está supeditado a la finalización de un estudio sobre integración y discriminación a cargo de Néstor Cohen, especialista en estos temas, investigador del Instituto Gino Germani y docente de la UBA. Asimismo, como insumo para el diseño del referido programa, la DNP está organizando un seminario para la "Inserción sociolaboral de los inmigrantes en Argentina", del que participarán las colectividades de inmigrantes.

RESULTADO: Un programa de coordinación y distribución espacial de la población en el territorio argentino y su relación con el desarrollo socioeconómico.

ESTADO DE SITUACIÓN: El diseño de este programa está supeditado a la finalización del diagnóstico sobre distribución espacial de la población en territorio argentino a cargo de Rodolfo Bertoncello, especialista en temáticas de movilidad y distribución espacial de la población argentina.

COMPONENTE 2: JORNADAS DE CAPACITACIÓN Y EVENTOS DE DIFUSIÓN

RESULTADO: 70 agentes gubernamentales e integrantes de organismos no gubernamentales capacitados en la temática poblacional.

ESTADO DE SITUACIÓN: Hasta el momento se han realizado dos cursos de capacitación, destinados al personal de la Dirección Nacional de Población y de la Dirección Nacional de Migraciones. En total se han capacitado alrededor de 25 agentes y profesionales. Dicha capacitación estuvo coordinada y programada por el Lic. Martín Moreno, mediando un convenio de la DNP con el Centro de Estudios de Población (CENEP), y constó de los siguientes módulos temáticos:

"Diseño y gestión de políticas públicas. Elaboración de planes, programas y proyectos"; a cargo de Mario Krieger.

"Situación de la población argentina"; a cargo de Martín Moreno.

"Mercado de trabajo. Demanda laboral insatisfecha"; a cargo de Emilia Roca.

"Urbanización y migración interna"; a cargo de

Rodolfo Bertoncetto.

“Envejecimiento de la población”; a cargo de Alfredo Lattes.

“Fuentes de datos: censos, encuestas y registros continuos”; a cargo de Alicia Maguid, y “Sistemas de información georreferenciada”; a cargo de Analía Miranda.

REDATAM, a cargo de Gustavo Álvarez.

SPSS, a cargo de Juliana Persia y Juan Martín Bustos.

Por otro lado, se efectuó un relevamiento de necesidades de capacitación con las Direcciones de Estadística Provinciales y actualmente se está organizando un cronograma de capacitación a nivel regional. Dicha organización está bajo la supervisión de Adriana Griego.

RESULTADO: Un Encuentro Nacional en conmemoración del Día del Inmigrante.

ESTADO DE SITUACIÓN: El 4 de septiembre último se realizó un Seminario Especializado sobre Migraciones, fecha en que se conmemora en Argentina el Día del Inmigrante. El Seminario tuvo por objetivo brindar un espacio de reflexión sobre nuestra historia inmigratoria y los desafíos y oportunidades, actuales y futuros, que la temática migratoria presenta, a partir de la exposición de especialistas en la materia. Formaron parte del seminario, en calidad de expositores, Fernando Devoto, Susana Novick, Marcela Cerrutti, Fernando Manzanares y Laura Calvelo.

RESULTADO: Dos talleres regionales sobre políticas poblacionales y temáticas relacionadas.

ESTADO DE SITUACIÓN: El 15 y 16 de octubre se realizó en la provincia de Jujuy el taller regional “Las poblaciones en áreas de frontera. Los casos NOA y NEA” destinado a funcionarios, especialistas, representantes de la sociedad civil, y todo aquél interesado en la problemática. El Taller referido tuvo por objetivos el estudio y discusión sobre la dinámica poblacional en las zonas fronterizas (dinámica que resulta de especial interés debido a sus particularidades, ya que constituyen a la vez el límite formal entre dos naciones, y el punto de encuentro de culturas y sociedades) y el análisis de las respuestas institucionales existentes o a proponer frente a cada situación.

RESULTADO: Un seminario sobre integración sociolaboral de inmigrantes en Argentina.

ESTADO DE SITUACIÓN: El seminario sobre integración

con las colectividades extranjeras tendrá lugar el próximo 13 de noviembre en el Hotel de Inmigrantes de la Dirección Nacional de Migraciones. Para el mismo, será de gran utilidad la información surgida de la investigación cualitativa encabezada por Néstor Cohen referida en el punto 1, previéndose trabajar estrechamente con las colectividades de extranjeros a fin de identificar sus demandas, necesidades y prioridades a atender.

COMPONENTE 3: ELABORACIÓN DE DOCUMENTOS DE INFORMACIÓN Y DIFUSIÓN DE MATERIALES

RESULTADO: Un estudio diagnóstico sobre el asentamiento de los migrantes extranjeros en la Argentina y registro de las diásporas elaborado.

ESTADO DE SITUACIÓN: Este diagnóstico sobre el asentamiento de los migrantes extranjeros en la Argentina está siendo trabajado por Marcela Cerrutti, investigadora del CENEP y experta en temática migratorias. El estudio persigue diversos objetivos, y se profundizará el análisis en los casos de las migraciones más dinámicas actualmente: la boliviana, la peruana y la paraguaya.

RESULTADO: Un estudio diagnóstico sobre la distribución espacial de la población argentina a nivel nacional elaborado.

ESTADO DE SITUACIÓN: Este estudio, encabezado por Rodolfo Bertoncetto, está en pleno desarrollo.

COMPONENTE 4: SUMINISTRO DE APLICACIONES TECNOLÓGICAS

- Diseñar y poner en marcha la página web de la Dirección Nacional de Población (otorgándole un espacio particular al Centro de Información para la Población –CIP-).

Hasta el momento se ha reformado y enriquecido la información disponible en la página web de la DNP y se estima que el CIP será de libre acceso para todos los usuarios en los próximos meses.

- Desarrollar un sistema estadístico sobre el registro continuo de migraciones internacionales a los fines de su sistematización y análisis.

El Lic. Jorge Gurrieri, quien cuenta con una vasta experiencia en la temática referida a registros migratorios, se encuentra trabajando desde julio en el desarrollo de un sistema continuo que registre y sistematice la máxima información posible acerca de migraciones internacionales.

DECLARACIÓN DE MONTEVIDEO SOBRE MIGRACIÓN, DESARROLLO Y DERECHOS HUMANOS DE LAS PERSONAS MIGRANTES.

EL 17 Y EL 18 DE SEPTIEMBRE SE REALIZÓ EN LA CIUDAD DE MONTEVIDEO LA VIII CONFERENCIA SUDAMERICANA SOBRE MIGRACIONES. LA DIRECCIÓN NACIONAL DE POBLACIÓN FORMÓ PARTE DE LA DELEGACIÓN ARGENTINA. A CONTINUACIÓN, ALGUNAS NOTAS RELEVANTES ACERCA DE LA CSM Y LA REPRODUCCIÓN DE LA DECLARACIÓN DE MONTEVIDEO SOBRE MIGRACIÓN, DESARROLLO Y DERECHOS HUMANOS DE LAS PERSONAS MIGRANTES.

La CONFERENCIA SUDAMERICANA SOBRE MIGRACIONES

constituye el foro político por excelencia para la construcción de los consensos regionales en materia migratoria, de cara a la participación en los ámbitos internacionales, especialmente en el Foro Mundial sobre Migraciones. Participan Argentina, Brasil, Chile, Paraguay, Uruguay, Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú, Venezuela, Guyana y Suriname.

Tuvo sus inicios en el Encuentro Sudamericano sobre Migraciones, Integración y Desarrollo realizado en Lima, Perú, en el mes de julio de 1999. En dicha ocasión, los gobiernos reunidos reconocieron la importancia que asumen los movimientos migratorios dentro de la región y la necesidad de mantener consultas regulares, a partir de las cuales se organizarían las futuras Conferencias. En el marco de este proceso regional, hasta la fecha se han efectuado ocho Conferencias: Buenos Aires, Argentina (2000); Santiago de Chile, Chile (2001); Quito, Ecuador (2002); Montevideo, Uruguay (2003); La Paz, Bolivia (2004); Asunción, Paraguay (2006), Caracas, Venezuela (2007) y Montevideo, Uruguay (2008); cumpliendo la OIM el rol de Secretaria Técnica.

SÍNTESIS DE LAS DECLARACIONES

A partir de las exposiciones de los representantes gubernamentales de los distintos países y del intercambio de puntos de vista sobre la situación migratoria, en cada una de las Conferencias se ha suscripto una DECLARACIÓN donde se asientan los principales puntos sobre los cuales basar la política migratoria de la región. A continuación se presentan algunos de los señalamientos fundamentales que se han realizado en cada una de las Declaraciones.

El primer antecedente de la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones tiene lugar en la ciudad de Lima en el año 1999, y se trató del Encuentro Sudamericano sobre Migraciones, Integración y Desarrollo. En su Declaración, la primera de nueve en total, los países señalaron la importancia de ampliar el análisis del fenómeno migratorio al contexto regional, continental y mundial, la relación existente entre migración y desarrollo, la necesidad de incrementar el análisis e intercambio de información, el fundamental respeto por los derechos humanos de los migrantes, y la necesidad del fortalecimiento institucional en la gestión migratoria.

En la **I CONFERENCIA** celebrada en la ciudad de Buenos Aires, en el año 2000, se enfatizó la necesidad de instalar mecanismos de diálogo multilateral abierto que promuevan la reflexión y la coordinación de políticas y acciones entre países que comparten la problemática migratoria. En esta oportunidad, los países declararon bregar por la protección de los derechos humanos como una preocupación fundamental de los gobiernos; intensificar la cooperación regional en materia migratoria; elaborar un diagnóstico de la situación migratoria en la región por parte de OIM y sumar a los gobiernos de Suriname y Guyana a participar de las Conferencias.

La **II CONFERENCIA** llevada a cabo en la ciudad de Santiago de Chile en 2001 incorpora: la cuestión de conciliar políticas sobre migración internacional a nivel regional, la urgencia de combatir el tráfico ilícito de inmigrantes y delitos conexos, la necesidad de fortalecer los vínculos con los sudamericanos emigrados fuera de la región, la cuestión de los derechos humanos y la no discriminación e igualdad de trato en la administración de justicia, y el tratamiento integral de la temática migratoria. En la Declaración hacen mención a la voluntad conjunta de garantizar la defensa de los derechos humanos según lo establece el marco de los Convenios y Acuerdos vigentes a través de acciones concretas; asumen el compromiso de adoptar las medidas legislativas necesarias para condenar el tráfico de personas a partir de la tipificación del delito; declaran promover la coordinación de políticas consulares para mejorar los servicios de atención a los migrantes; solicitan a la OIM fortalecer el Centro de Información sobre Migraciones en América Latina, realizar una reunión de Consulta Técnica, modernizar la institucionalidad migratoria y la formación profesional y técnica de los funcionarios, realizar un análisis comparativo de la administración migratoria y los regímenes de visa para profundizar la integración en la región.

En el año 2002, en la ciudad de Quito, se celebra la **III CONFERENCIA**. En dicha oportunidad, la Declaración incorpora la adopción de un plan de acción cuyos objetivos eran: la coordinación de estrategias regionales en el ámbito migratorio; la armonización y coordinación de los sistemas de información, de las administraciones y de la legislación migratoria; y el desarrollo del Observatorio Sudamericano sobre Migraciones. Asimismo, el plan de acción adopta una serie de propósitos específicos tales como: la promoción de los derechos humanos; el fortalecimiento de la gobernabilidad migratoria regional; el desarrollo de programas nacionales y binacionales de regularización; la vinculación entre los

nacionales en el exterior y sus países de origen; la integración de los migrantes a las sociedades receptoras; el conocimiento constante de los procesos migratorios intrarregionales y extrarregionales; la modernización de las administraciones nacionales migratorias; la actualización coordinada de las legislaciones migratorias; y la concertación de convenios bilaterales y multilaterales en materia migratoria.

En la **IV DE LAS CONFERENCIAS**, realizada en el año 2003 en la ciudad de Montevideo, la Declaración define tres ejes prioritarios: i) facilitar la circulación, permanencia y residencia de los nacionales de los países de la región dentro de la misma; ii) coordinar la asistencia y la protección de los derechos humanos de los migrantes; y iii) incluir la variable migratoria en los diferentes ámbitos de negociación bilateral y multilateral que los gobiernos sudamericanos desarrollen. A su vez, se reitera la vigencia y respeto de las normas previstas para el tratamiento de la cuestión de la protección internacional en materia de Refugio.

La **V CONFERENCIA**, celebrada en La Paz en 2004, consideró el compromiso de los Estados de respetar los instrumentos internacionales sobre derechos humanos, la Declaración y la Convención sobre Delincuencia Transnacional y Crimen Organizado, y sus Protocolos sobre Tráfico Ilícito de Migrantes y Trata de Personas; la importancia de la Convención Internacional sobre Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migrantes y sus familias. En dicho marco, los países declararon reafirmar que las políticas migratorias se inspiran sobre la base de los derechos humanos de los migrantes; señalar la importancia de abordar la temática migratoria de Sudamérica a través de mecanismos de diálogo multilateral y apoyar la realización de actividades de formación y capacitación de funcionarios, técnicos y profesionales de la sociedad civil que trabajan en labores vinculadas a los migrantes, destacando la importancia de incluir en la currícula educativa programas de educación que contribuyan a la adopción de una cultura de acogida entre los pueblos de la región y requerir a los países extra-bloque otorgar un tratamiento justo y humanitario a los emigrantes de nuestra región.

En la **VI CONFERENCIA** en Asunción (2006) se elabora un Documento que es presentado en el Diálogo de Alto Nivel de las Naciones Unidas donde se establecen los principios aplicables a cuestiones atinentes a la vinculación entre la migración y el desarrollo, que junto con el tema de la protección de los derechos humanos de los migrantes y la lucha contra el tráfico ilícito de migrantes y la trata de

personas fueron objeto fundamental de tratamiento y consenso de ésta Conferencia. Asimismo, se destaca en esta Declaración: instar a los gobiernos a regularizar la situación de los migrantes en condición irregular; trabajar por el reconocimiento de una ciudadanía ampliada de los migrantes; promover el trabajo coordinado y consensuado entre los Estados a fin de lograr la gobernabilidad migratoria.

La **VII CONFERENCIA**, celebrada en Caracas en 2007, reafirmó el valioso aporte que representa para el desarrollo de los países de destino la población migrante y la necesidad de garantizarles su inserción en las sociedades de acogida a través de políticas de inclusión formuladas con la participación de las comunidades concernidas. Se insistió en la necesidad de promover programas de cooperación que ayuden a formular políticas públicas de desarrollo social, orientadas a atacar las causas estructurales de la pobreza y la exclusión, para que la decisión de migrar se base en razones de preferencia y no de necesidad. A su vez, se declara: asumir la reciprocidad histórica y responsabilidad común sobre migraciones en el marco de la universalidad como principio fundamental de las relaciones entre países de origen, tránsito y destino; rechazar aquellas políticas económicas que permitan la precarización de las condiciones de trabajo, explotación de los trabajadores

migrantes y desconocimiento de sus derechos sociales y laborales; constatar con preocupación que la existencia de la migración calificada y especializada representa un alto costo social y económico para los países de origen, por lo que se hace necesario propiciar la formulación de políticas nacionales y de cooperación internacional orientadas a atender las causas que promueven estas migraciones y que propendan al mantenimiento del vínculo con sus países, que fomenten la transferencia de conocimiento científico-tecnológico, así como el desarrollo productivo y sostenible de los países de origen.

ESTE AÑO SE REALIZÓ EN MONTEVIDEO, LA OCTAVA CONFERENCIA SUDAMERICANA SOBRE MIGRACIONES. LA DELEGACIÓN ARGENTINA ESTUVO CONFORMADA POR EL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, COMERCIO INTERNACIONAL Y CULTO Y EL MINISTERIO DEL INTERIOR, PARTICIPARON: EL EMBAJADOR FÉLIX CÓRDOVA MOYANO (JEFE DE LA DELEGACIÓN OFICIAL), LA DRA. NORA PÉREZ VICHICH, EL LIC. CARLOS RUBIO, LA LIC. JULIETA RIZZOLO Y LA LIC. YAMILA VEGA.

DECLARACIÓN DE MONTEVIDEO SOBRE MIGRACIÓN, DESARROLLO Y DERECHOS HUMANOS DE LAS PERSONAS MIGRANTES

Los Representantes de la República Argentina, la República de Bolivia, la República Federativa de Brasil, la República de Chile, la República de Colombia, la República del Ecuador, la República del Paraguay, la República del Perú, la República de Suriname, la República Oriental del Uruguay y la República Bolivariana de Venezuela, reunidos en la Octava Conferencia Sudamericana sobre Migraciones, en Montevideo, del 17 al 19 de septiembre de 2008; **Reiterando** su adhesión a los principios establecidos en las normas y convenios internacionales, en particular la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Convención Americana

sobre Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951), el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados (1967); los Protocolos de Promoción y Protección de los Derechos Humanos del MERCOSUR y la Carta Andina para la Promoción y la Protección de los Derechos Humanos; **Teniendo** presente los compromisos y los lineamientos adoptados por los Gobiernos en

las Conferencias Sudamericanas precedentes, y las declaraciones sobre la política migratoria que lleva adelante la Unión Europea efectuadas por los Presidentes de la Unión de Naciones Suramericanas y por los Presidentes de los Estados Parte del MERCOSUR y Estados Asociados; la Declaración del Grupo de Río; la Resolución 332 de la Asociación Latinoamericana de Integración; la Resolución 938 (1554/08) del Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos; las comunicaciones realizadas por los Cancilleres de la Comunidad Andina de Naciones y del Tribunal Andino de Justicia; la Declaración de Quito del I Foro Andino de Migraciones y la Postura de la Reunión de Ministros del Interior del MERCOSUR y Estados Asociados, en particular sobre la “Directiva del Retorno”; **Reafirmando** la importancia de proteger y garantizar el pleno respeto de los derechos humanos de las personas migrantes y de sus familias, en particular mujeres y niños, independientemente de su condición migratoria; **Reafirmando** el derecho de toda persona a la libre movilidad y que el hecho migratorio es una condición natural del ser humano y parte del proceso histórico del desarrollo de la humanidad; **Considerando** que la Unión de Naciones Suramericanas tiene como uno de sus objetivos específicos “la consolidación de una identidad sudamericana a través del reconocimiento progresivo de derechos a los nacionales de un Estado Miembro residentes en cualquiera de los otros Estados Miembros, con el fin de alcanzar una ciudadanía sudamericana”; **Reconociendo** que las causas principales de las migraciones son la pobreza, la falta de igualdad de oportunidades, el acceso a servicios básicos, la inequidad de género, las brechas de ingreso y las diferentes condiciones de vida entre las regiones; y que es responsabilidad compartida pero diferenciada de los Estados de origen y destino dar soluciones a esta problemática; **Considerando** el aporte de las personas migrantes en el desarrollo económico, cultural y social, tanto de los países de destino como los de origen; **Considerando** la adopción por parte de algunos países receptores de políticas migratorias de carácter restrictivo basadas en el concepto de seguridad, que vulneran los derechos fundamentales de las personas migrantes; **Atendiendo** el creciente proceso de integración que impulsan los Pueblos y Gobiernos de la región y a los avances alcanzados en el proceso de la libre circulación y residencia de personas, así como la experiencia acumulada históricamente y la tradicional apertura como receptores de migrantes; **Conscientes** que frente al actual contexto mundial es importante tener una posición común en materia migratoria y teniendo presente la realización del II Foro Global sobre Migración y Desarrollo a celebrarse en Manila del 27 al 30 de octubre de 2008.

DECLARAN

- 1.-** Su absoluta convicción de que el ser humano es el centro de las políticas y programas migratorios y, consecuentemente, se debe priorizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas migrantes.
- 2.-** Que el hecho migratorio tiene una naturaleza multidimensional y que la aplicación de medidas restrictivas por los países de destino no constituye una solución realista a la emigración irregular. Que el hecho migratorio debe ser abordado de manera integral y comprehensiva, con políticas que se dirijan a eliminar los factores que causan la emigración y mediante la promoción del diálogo entre los países de origen, tránsito y destino de la migración.
- 3.-** Exhortar a un diálogo constructivo que debe incorporar el análisis de las causas profundas de la migración provocadas por las asimetrías y la inequidad en las relaciones económicas internacionales.
- 4.-** Rechazar la criminalización del migrante, la xenofobia, la discriminación y abuso de autoridad y las deportaciones masivas por parte de algunos países receptores.
- 5.-** Expresar su rechazo a la aprobación por la Unión Europea de la llamada Directiva de Retorno y la criminalización de los migrantes que pueda implicar la aplicación de este tipo de normativa, y destacar que el retorno solo puede resultar de una decisión libremente adoptada por el migrante.
- 6.-** Que las garantías procesales para la protección de los derechos humanos de los migrantes y la observancia de los principios fundamentales del Derecho Internacional y de los acuerdos internacionales en la materia, tienen primacía y no deben estar subordinadas a la implementación de políticas públicas.
- 7.-** Reiterar la voluntad para el establecimiento de mecanismos de diálogo permanente en materia migratoria, de acuerdo con los compromisos asumidos en la Declaración de Lima ALC-UE, de 16 de mayo de 2008, sobre la base de una agenda ampliada que incluya no sólo las políticas migratorias restrictivas como se contemplan en el Pacto Europeo sobre Migración y Asilo, sino también aquellas políticas y acciones de cooperación internacional para el desarrollo genuino de los países de origen en cumplimiento de los Objetivos del Milenio.
- 8.-** Enfatizar la importancia de que los países desarrollados adopten políticas necesarias para evitar que las asimetrías económicas internacionales, los multimillonarios subsidios que distorsionan la competitividad, la falta de apertura de sus mercados a los productos de los países en desarrollo profundicen las causas de las migraciones, esto es la pobreza estructural, la exclusión social y la desigualdad de oportunidades.

9.- Exhortar a la Unión Europea a impulsar políticas migratorias consistentes con la promoción de los derechos humanos y el desarrollo integral e instar a los países que la conforman a mantener y profundizar los compromisos asumidos en los Objetivos del Milenio, en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, en el Derecho Internacional Humanitario, y en la jurisprudencia internacional sobre la materia, como en los diálogos UE con América Latina y el Caribe, con el MERCOSUR, la CAN, y Chile.

10.- Exhortar a la Unión Europea a reconsiderar la Decisión adoptada por la COREPER y el Parlamento Europeo, y a establecer procedimientos y mecanismos tendientes a la regularización de las personas migrantes de la región sudamericana que aún se encuentran en situación migratoria irregular.

11.- Que la emigración de la población constituye un alto costo social y económico para nuestros países, por cuanto parte del esfuerzo de inversión pública en desarrollo humano resulta transferido a los países de destino, en detrimento del desarrollo de los países de origen, y por el impacto negativo de la desintegración familiar.

12.- Que, sin perjuicio del derecho al trabajo y a la libre movilidad, resulta particularmente preocupante la captación activa de recursos humanos calificados, alentada por los países desarrollados mediante políticas selectivas discriminatorias, configurando una transferencia de recursos de los países menos desarrollados hacia el mundo desarrollado, sin que exista el componente de una adecuada cooperación y corresponsabilidad.

13.- Exhortar a aquellos países que aún no lo han hecho a adherir y/o ratificar y aplicar la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares.

14.- Asimismo, instar a los Estados que aun no lo hayan hecho a adherir y/o ratificar y aplicar la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, su Protocolo sobre el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire, y su Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños.

15.- Reafirmar la decisión de los Estados de la región de combatir los execrables delitos de la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes, recordando, al propio tiempo, que el reforzamiento de políticas y medidas migratorias de carácter restrictivo por algunos países de destino, son uno de los factores que propician el incremento de esos delitos, poniendo en mayor vulnerabilidad a nuestras poblaciones. Asimismo, promover la cooperación internacional para la protección a las víctimas en los países de origen, tránsito

y destino, que incluya la orientación, la protección jurídica y la asistencia para el retorno decidido libremente.

16.- Destacar los avances logrados rumbo al común objetivo de la libre circulación de las personas, como fundamento del desarrollo y propulsor de la integración regional, e instar a los países que aun no lo han hecho a adherir a los Acuerdos de Residencia y Regularización Migratoria del MERCOSUR y Estados Asociados.

17.- Su decisión de consolidar la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones como una instancia permanente de diálogo político y cooperación en la región. La Presidencia Pro Témpace, en consulta con todos los países, presentará en la IX Conferencia un proyecto que proponga los mecanismos de funcionamiento y desarrollo estratégico de la CSM.

18.- En el marco de las buenas prácticas sobre gestión migratoria acuerdan conformar la Red Sudamericana Para la Gobernabilidad Migratoria, con el objetivo de aprovechar y difundir las capacidades desarrolladas por cada país que integra la CSM y potenciarla con base en la cooperación horizontal sudamericana y al fortalecimiento de la integración regional.

19.- Efectuar reuniones intersesionesales con el propósito de dar seguimiento a las decisiones adoptadas por la CSM y preparar las próximas Conferencias.

20.- Que resulta necesario reforzar una política de vinculación de los países miembros con sus ciudadanos que residen en el exterior. Con tal propósito, se considera que la CSM constituye un foro privilegiado para el intercambio de experiencias en esta materia, en cuyo ámbito se analizará este tema en las reuniones intersesionesales citadas.

21.- Presentar la Declaración de Montevideo ante el II Foro Global sobre Migración y Desarrollo, que se realizará en Manila, Filipinas.

22.- Agradecer y aceptar el ofrecimiento de la República del Ecuador como sede de la IX Conferencia Sudamericana sobre Migraciones que se celebrará en el transcurso del 2009.

23.- Destacar la participación del Director General electo de la OIM, Embajador William Lacy Swing, en el transcurso de las deliberaciones de la CSM, así como la labor cumplida por dicha Organización como Secretaría Técnica de la Conferencia.

24.- Agradecer al pueblo y autoridades de la República Oriental del Uruguay por la cordial acogida y hospitalidad brindada a las Delegaciones asistentes, y por la magnífica organización de la VIII Conferencia Sudamericana sobre Migraciones.



COFEPO

ACTO DE RELANZAMIENTO DEL CONSEJO FEDERAL DE POBLACIÓN (COFEPO). CONCLUSIONES Y ACUERDOS

IGNACIO RIVAS*

Cuando hablamos de la formulación de políticas públicas en un área determinada es imprescindible tener en cuenta que se deben impulsar en el marco de los principios de coordinación, cooperación, coparticipación y corresponsabilidad entre las administraciones de las Provincias y de la Nación, tendiendo a lograr la mayor eficacia de la actividad gubernamental y de los actores involucrados en las distintas jurisdicciones y competencias. Esas distintas instancias de coordinación y de acuerdo interjurisdiccional en nuestro país son los Consejos Federales, que están conformados por ministros nacionales y funcionarios provinciales de un área específica, quienes se reúnen periódicamente con el objeto de consensuar y articular políticas. Los Consejos Federales constituyen entonces ámbitos político - institucionales estratégicos al momento de pensar en reformas que permitan mejorar la provisión de políticas públicas en un país federal.

“Para que el trabajo de los consejos y comités técnicos sea sistemático en el tiempo, parece fundamental la elaboración de un plan de acción, con fijación de plazos y definición de responsables.”¹

El desarrollo de una política de población para el mejoramiento de la calidad de vida en todo el territorio del país requiere una política coordinada y participativa, en virtud de que la temática poblacional es de una complejidad que trasciende las fronteras políticas. El federalismo es un sistema político

de distribución territorial de las competencias que puede encontrar la manera eficaz de resolver los problemas poblacionales en la administración local, y resulta igualmente apto para generar una política de población de integración entre las provincias y el gobierno federal. Es por ello que la coordinación entre los distintos niveles gubernativos y sociales es indispensable para la eficacia de las acciones vinculadas con la temática poblacional.

Las aspiraciones concretas de cualquier política de población tienen sentido si están estrechamente vinculadas, por lo menos, con dos grandes temas: el del desarrollo de la sociedad y el de los derechos universales de las personas. Esto requiere estructuras institucionales con recursos humanos y económicos, con funciones claras y con atribuciones para la coordinación con otras instancias de la administración pública y la complementación con actores no gubernamentales. En este sentido, un elemento esencial para que las políticas de población se desenvuelvan eficaz y eficientemente es que los distintos estamentos institucionales estén vinculados, de tal manera que puedan desarrollar programas de acción específicos diseñados en conjunto y que puedan arribar a consensos acerca de la definición de las políticas a aplicar. Este elemento estaría garantizado por los Consejos Federales, en tanto “...proveen un espacio de interacción a los Ejecutivos de las diferentes jurisdicciones”.²

* Coordinador General del Consejo Federal de Población.

¹ Ramírez C., Valeria - *Las políticas de población en América Latina y el Caribe: Algunas reflexiones en el umbral del siglo XXI*. Santiago: CELADE, 1995

² Palanza, Valeria. - *Espacios de consenso alternativos: Los Consejos Federales de la Política Social*. - Doc. 71 - CEDI.



En dicho marco, queremos destacar la importancia que el gobierno nacional otorga al tema de las políticas de población, y que se traduce, entre otras cosas, en la posibilidad de consolidar un sistema federal para el tratamiento de las mismas, dado que éstas deben reconocer y reflejar las particularidades y requerimientos propios de cada región. El Consejo Federal de Población (COFEPO) es el instrumento indicado para que las Provincias y la Nación puedan definir los problemas, las potencialidades y las capacidades de integración de la población en los planes de desarrollo. A través del COFEPO se puede llegar a participar conjuntamente en experiencias específicas, analizar cursos de acción y mejorar la implementación de las políticas correspondientes.

Se puede compartir con los gobiernos provinciales las decisiones en materia poblacional y paralelamente, realizar avances en trabajos conjuntos, como la colaboración en el armado de una oficina de población a nivel provincial, o el desarrollo de algún programa específico, de acuerdo a las necesidades de la provincia o región.

Por todo lo expuesto hasta aquí, el COFEPO no sólo constituye el ámbito apropiado donde acordar, convenir y coordinar las pautas respecto a planes y proyectos entre los gobiernos provinciales y nacionales, sino que además permite evaluar los sistemas de información socio-demográfica, plantear mecanismos de recolección de datos, merced a la participación directa de las provincias, y al vínculo directo con los organismos nacionales relacionados con la problemática.

ESTADO DE SITUACIÓN DEL COFEPO

El COFEPO se creó el 22 de diciembre de 1993 por el Decreto N° 2613, pero los últimos años, sobre todo los años posteriores a la crisis de 2001, estuvo poco activo. En ese contexto, en el año 2008, la nueva gestión determinó la necesidad de promover su reactivación efectiva, para poder avanzar en el fortalecimiento institucional del vínculo entre los responsables nacionales y provinciales, que redunde en un mejor diseño de políticas que responda a las necesidades más genuinas y urgentes.

ACTO DE RELANZAMIENTO

Quienes compartimos el esfuerzo del relanzamiento del COFEPO partimos de una idea en común: rejerarquizar en el Estado Nacional el tema de las políticas de población desde una perspectiva federal, entendiendo que constituye la forma más idónea para determinar políticas globales en materia de población que contemplen tanto las necesidades como las propuestas de las distintas jurisdicciones, y así poder compatibilizarlas con los proyectos nacionales o regionales.

El acto de relanzamiento del COFEPO se efectuó en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, los días 15 y 16 de mayo de 2008. Las reuniones se celebraron en el Hotel 725 Continental, Av. Roque Sáenz Peña N° 725. Participaron del acto de apertura el Secretario de Interior, Dr. Marcio Barbosa Moreira, el Director Nacional de Migraciones, Dr. Martín Arias Duval, la Directora del Registro Nacional de las Personas (RENAPER), Lic. Mora Arqueta y la Directora Nacional de Población, Lic. Julieta Rizzolo.

También estuvieron presentes autoridades de organismos internacionales que se ocupan de la problemática de la población, el Representante Regional de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) para los países del Cono Sur, Dr. Eugenio Ambrosi, la Oficial de Enlace del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), Lic. Eleonor Faur, y Mg. Jorge Martínez Pizarro, investigador principal CEPAL / CELADE.

Asimismo, asistieron como expositores expertos en la materia, el Lic. Martín Moreno, investigador del Centro de Estudios de Población (CENEP) y el Dr. Enrique Peláez, Director de la Maestría en Demografía de la Universidad Nacional de Córdoba. (Las presentaciones pueden consultarse en: "<http://www.mininterior.gov.ar/cofepo/inicio.asp>"). El encuentro tuvo por objetivo principal el fortalecimiento institucional de la relación entre el Estado Nacional y las provincias en lo referente al diseño de las políticas poblacionales. En cuanto a la estructura y temario de las jornadas, se organizaron sesiones plenarias - incluidas las sesiones de apertura y cierre - y talleres de trabajo por comisión. El trabajo en comisiones se desarrolló por región, con el objetivo principal

²Palanza, Valeria. – *Espacios de consenso alternativos: Los Consejos Federales de la Política Social.* – Doc. 71 - CEDI

de obtener, a partir del trabajo en común con los Directores Provinciales de Estadística, un relevamiento de la situación socio-demográfica de cada una de las regiones siguiendo los ejes temáticos planteados. Los análisis y diagnósticos realizados en las respectivas comisiones se incluyeron en un Informe Final, que expone problemas comunes y diferencias, tanto entre las provincias de cada región como entre las diferentes regiones, en cuanto a los temas abordados. De esas deliberaciones surge el reconocimiento de la necesidad de trabajar mancomunadamente en el desarrollo de políticas dirigidas a mejorar la calidad de vida de la población de nuestro país.

El día 16 de mayo, en tanto, se efectuó la Asamblea del COFEPO que resolvió la aprobación del nuevo estatuto, rediseñado de manera tal que dinamizara y agilizara el funcionamiento del Consejo.

ESTRUCTURA DEL COFEPO SEGÚN EL ESTATUTO APROBADO EN LA ASAMBLEA

El Consejo Federal de Población está compuesto por la Asamblea, el Comité de Asesoramiento Permanente y el Comité Ejecutivo.

La Asamblea es el órgano superior del Consejo y está integrada por el señor Ministro del Interior, quien ejerce la presidencia, el señor Secretario de Interior, quien ejerce la presidencia alterna y un representante titular o alterno vinculado al área de población, designado por cada una de las provincias adheridas, con rango mínimo de subsecretario.

El Comité de Asesoramiento Permanente está integrado por el Director Nacional de Población, el Director Nacional de Migraciones y el Director Nacional del Registro Nacional de las Personas.

El Comité Ejecutivo es el órgano ejecutivo y de control y está integrado por el Director Nacional de Población, quien ejerce la presidencia, y por un representante por cada región, designado por las provincias.

El apoyo administrativo y técnico al Consejo Federal de Población estará a cargo de la Presidencia del Comité Ejecutivo, que designará a un Coordinador General y a un Secretario Técnico-Ejecutivo.

EL HORIZONTE FUTURO

La Asamblea resolvió, además de la aprobación del nuevo estatuto, que la próxima Asamblea Ordinaria se realizara en la provincia de Córdoba, en noviembre del corriente año. En el temario a tratar están previstos, en principio, los siguientes puntos:

- Conformar el Comité Ejecutivo, que estará presidido por la Dirección Nacional de Población de acuerdo a lo establecido en el artículo 7° del reglamento.
- Aprobar el Plan Anual de Trabajo. Este primer plan será

la plataforma de lanzamiento de las actividades futuras del COFEPO. El mismo incluirá el análisis y diagnóstico de la problemática poblacional a nivel regional, y la formulación de políticas públicas adecuadas para la atención de la misma. Asimismo, otro de los objetivos prioritarios compartido por los representantes provinciales es fortalecer y promover la formación de los recursos humanos especializados para avanzar en la formulación, aplicación y evaluación de políticas y programas de población. En tal sentido, el plan anual de trabajo contemplará la capacitación de funcionarios y técnicos de los gobiernos provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

- La constitución del Observatorio Nacional de Población, conformado por los Directores Provinciales de Estadística, para asesoramiento permanente de la Asamblea en los aspectos específicamente técnicos.

“El Estado tiene que pensar a mediano y a largo plazo, los problemas que tenemos hoy y los que tendremos a futuro, empezar a pensar una política proyectada a diez años”.

Marcio Barbosa Moreira, Secretario de Interior, mayo de 2008.

A partir de todo lo expuesto, queda claro que es imprescindible la existencia de una instancia gubernamental que tienda a analizar, monitorear y coordinar el desarrollo de las políticas públicas que se implementen, a fin de poder formular acciones desde el sector público teniendo como horizonte el largo plazo. En este sentido, el Consejo Federal de Población permitirá consensuar coherentemente las distintas ideas, organizaciones y acciones vinculadas con los temas de población, revalorizando las políticas públicas desde una visión federal para la resolución de las problemáticas poblacionales de nuestro país.

BENEPLÁCITO POR EL RELANZAMIENTO DEL CONSEJO FEDERAL DE POBLACIÓN

El 20 de agosto pasado, en la 18ª reunión - 8ª sesión ordinaria de tablas -, la Honorable Cámara de Diputados de la Nación aprobó la declaración 523, promovida por la Diputada Carolina Moisés, y aprobada por unanimidad por la Comisión de Población y Desarrollo Humano, donde expresa su beneplácito por el relanzamiento del Consejo Federal de Población en un acto llevado a cabo en la Ciudad de Buenos Aires el día 15 de mayo del corriente año, organizado por la Dirección Nacional de Población dependiente de la Secretaría de Interior del Ministerio del Interior de la Nación.

523	DECLARACIÓN	RELANZAMIENTO del Consejo Federal de Población, llevado a cabo en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires el 15 de mayo de 2008. Expresión de beneplácito. (3086-D-08)	APROBADO SIN MODIFICACIONES
-----	-------------	---	-----------------------------

LA DIRECTIVA DE RETORNO Y SUS REPERCUSIONES

NORA PAZOS*

La *Directiva de Retorno* fue aprobada por el Parlamento Europeo el 18 de junio de 2008¹; la misma establece procedimientos y normas comunes en los Estados miembros de la Unión Europea, a ser aplicados con respecto al retorno de nacionales de terceros países que se hallen en “situación ilegal” en su territorio. Su aplicación armoniza ciertos aspectos de las políticas y los procedimientos que los veintisiete países miembros aplicarán a quienes no sean ciudadanos de la Unión Europea y no sean beneficiarios del derecho comunitario a la libre circulación según el Código de Fronteras de Schengen.

Los eurodiputados, en una votación dividida de 369 votos a favor, 197 en contra y 106 abstenciones, aprobaron este instrumento legislativo que constituye el resultado de una serie de medidas tendientes a conformar una política común respecto de la expulsión, la detención y el retorno de los migrantes en situación irregular.

En los Considerandos de la Directiva se reconocen antecedentes que se remontan a 1999, cuando en el Consejo Europeo de Tampere se planteó la necesidad de crear un sistema común de asilo e inmigración y de poner fin a la inmigración “ilegal”. En 2004 el Consejo Europeo de Bruselas pidió que se establecieran normas comunes para los repatriados. En 2005 el Comité de Ministros del Consejo Europeo adoptó veinte principios directrices del retorno forzoso. Y en ese mismo año, se fijaron normas mínimas de procedimiento para conceder o retirar la condición de refugiado.

El 23 de mayo de 2007, el Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea aprobaron la Decisión N° 575/2007/CE por la cual se estableció el “Fondo Europeo para el Retorno para el período 2008-2013” como parte del Programa General “Solidaridad y Gestión de los Flujos Migratorios”, para el cual se previó una dotación financiera de 676 millones de euros.

Para tener efecto jurídico y dar cumplimiento a lo establecido en la Directiva, los Estados miembros deberán incorporarla a sus ordenamientos jurídicos nacionales poniendo en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias; para lo cual cuentan con dos años a partir del momento de su publicación en el Diario Oficial de la Unión Europea (art. 20.1).

La *Directiva de Retorno* ha merecido el rechazo de Parlamentos Regionales, organizaciones y organismos internacionales, instituciones académicas, organizaciones civiles, religiosas, defensoras de los derechos humanos, y funcionarios de gobierno, entre otros. En ella se ve un instrumento que pretende lograr la mayor eficacia del procedimiento de expulsión, que sintetiza la xenofobia y la discriminación hacia los inmigrantes y sus familias, incluidos los menores, en contradicción con la propia Constitución de la Unión Europea, y con las Convenciones y los Tratados Internacionales que han sido ratificados en la región.

En un contexto de desigualdades económicas, sociales y políticas, los flujos de migrantes se desplazan, desde los países con menor desarrollo relativo, altos índices de

¹P6_TA-PROV(2008)0293

*Lic. en Sociología, Magister en Política de Migraciones Internacionales, miembro del equipo de trabajo de la Dirección Nacional de Población.

pobreza y de concentración del ingreso, y falta de libertad política, religiosa o de igualdad de trato, hacia aquéllos en los cuales esperan encontrar mejores oportunidades de vida. La libre circulación, el derecho a trasladarse, así como también el derecho a no migrar, son derechos humanos esenciales e inalienables, y para su ejercicio merecen todas las garantías. Si bien los Estados son soberanos para decidir qué extranjeros y bajo qué condiciones están habilitados para ingresar, residir y permanecer en su territorio, existen compromisos internacionales que deben respetarse, con la aplicación del principio de reciprocidad y cooperación entre los Estados expulsores y receptores. El enfoque de los temas migratorios debe ser integral y preservar el marco de armonía de las relaciones internacionales protegiendo los derechos de las personas que cruzan una frontera internacional, tal como se establece en distintas Convenciones, Acuerdos y Documentos suscriptos por la comunidad internacional.

Sin ser exhaustivos, en estas páginas sintetizaremos: a) los principales aspectos de la *Directiva de Retorno* que constituyen el núcleo de una dura política expulsora; b) una reseña de las declaraciones de rechazo.

a) PRINCIPALES ASPECTOS DE LA “DIRECTIVA DE RETORNO”²

Ateniéndonos al texto de la Directiva, lo primero que llama la atención es la aplicación del concepto “ilegal” a los inmigrantes irregulares, por cuyos efectos es asimilable a “delincuente”.

- Cualquier persona, por el mero hecho de cruzar ciertas fronteras y no cumplir con requisitos administrativos es pasible de detención en un centro, expulsión, y prohibición de reingreso, incluyendo a los menores, acompañados o no.

En las Disposiciones Generales y a fin de que ningún Estado deje de cumplir con su obligación, se establecen las definiciones que permitirán homogeneizar las interpretaciones (art. 3).

El “retorno” se define como proceso de vuelta voluntario o forzoso a su país de origen, a un país de tránsito, o a un tercer país al cual decida volver o en el cual haya sido admitido. Los Estados miembros expedirán una decisión

de retorno a cualquier nacional de un tercer país que se encuentre ilegalmente en su territorio, y consiste en cualquier decisión administrativa, resolución judicial o acto por el cual se declare tal ilegalidad e imponga o declare la obligación de retorno.

Para la aplicación de la Directiva se respetarán: el principio de no devolución, que implica que nadie será repatriado a un país donde corra riesgo la vida o la libertad (art. 5); el interés superior del niño; la vida familiar y el estado de salud de la persona de la que se trate.

Para la salida **voluntaria** se establecerá un plazo de 7 a 30 días, que podrá prorrogarse teniendo en cuenta situaciones particulares como la “duración de la estancia, la existencia de niños escolarizados y la existencia de otros vínculos familiares y sociales” (art. 7).

- Como queda claro, la expulsión no surge de la voluntad del inmigrante irregular sino de una decisión de expulsión; no deriva necesariamente de intervención judicial y puede aplicarse a cualquier persona. Para su cumplimiento se establece un plazo perentorio.

Si existiera riesgo de fuga, se podrá obligar a la persona a presentarse periódicamente ante las autoridades o depositar una fianza, retenerle los documentos u obligarlo a permanecer en un determinado lugar. Si se estimara que la persona representa un riesgo para la seguridad pública, el orden público o la seguridad nacional el período podría ser inferior a siete días, o directamente se le podría negar tal plazo.

La expulsión se aplicará cuando se haya vencido el plazo que se otorgara para la salida voluntaria, o cuando no se haya cumplido con la obligación de retorno dentro del plazo concedido (art. 8).

Los Estados pueden emplear medidas coercitivas para concretar la expulsión, no más allá de un uso razonable, respetando los derechos humanos fundamentales y la dignidad e integración física de la persona.

- La presunta peligrosidad de la persona justifica la imposición de obligaciones y el uso de la coerción hasta límites imprecisos y discrecionales.

² Para un análisis pormenorizado ver: Gianelli, Laura: “Análisis de la Directiva Europea de Retorno y Nota del Comité Jurídico de OEA”, presentado en la VIII Conferencia Sudamericana sobre Migraciones, OIM, Montevideo, setiembre de 2008.

Se establecen algunas causas por las cuales las medidas de expulsión podrán aplazarse: a) cuando se viole el derecho de no devolución; b) cuando se conceda un efecto suspensivo; c) teniendo en cuenta el estado físico o la capacidad mental de la persona; d) por razones técnicas como la imposibilidad de transporte o la falta de identificación (art.9).

En el art. 10 se establecen las condiciones para la expulsión de menores no acompañados. Antes de su efectivización, y “teniendo en cuenta el interés superior del niño”, se le concederá la asistencia de los servicios adecuados. Los Estados deberán garantizar que los menores sean entregados “a un miembro de su familia, a un tutor previamente designado, o a unos servicios de recepción adecuados en el Estado de retorno”.

- El menor podrá ser entregado a un no-familiar, y además no se define qué significa “la atención adecuada”. Bajo ninguna circunstancia se considera que puede exceptuarse a los menores.

Las decisiones de retorno se acompañarán de una prohibición de entrada, en principio por cinco años, cuando no se haya concedido ningún plazo para la salida voluntaria o cuando no se haya cumplido con la obligación del retorno. Por motivos humanitarios podrá retirarse, suspenderse o no emitirse.

La prohibición podrá ser superior a cinco años cuando la persona constituya una amenaza grave para el orden público, la seguridad pública o la seguridad nacional (art. 11).

Las decisiones, las expulsiones y prohibiciones de entrada serán escritas, con fundamentos de hecho y de derecho, traducidas por escrito u oralmente a una lengua entendible para la persona si se solicita previamente, y además contendrán información respecto a las vías de recurso. Los folletos informativos en los cuales se explicarán los componentes del formulario normalizado, estarán redactados en al menos cinco de las lenguas más utilizadas por los inmigrantes (art. 12).

Contra las decisiones de retorno se podrá interponer un recurso de revisión ante un órgano jurisdiccional, una autoridad administrativa u otro compuesto por miembros imparciales e independientes. Podrá tener asesoramiento jurídico, representación y asistencia lingüística. Para que se conceda gratuitamente deberá solicitarse previamente (art. 13).

- No se garantiza la asistencia y asesoramiento jurídico, la representación, y la asistencia lingüística.

Se establece que los Estados “velarán” por ello según la legislación nacional, lo que agrava la vulnerabilidad de las personas y no resguarda las garantías del debido proceso.

Las garantías a la espera del retorno, esto es: unidad familiar, atención sanitaria de urgencia y tratamiento básico de enfermedades, y en el caso de menores según la demora la enseñanza básica, son principios que están sujetos a la posibilidad de concretarlos (art. 14).

Mientras se llevan a cabo los procedimientos de expulsión, se prevé la posibilidad de “internamiento”, que será decidido por autoridades administrativas o judiciales (art. 15). En el primer caso, los Estados dispondrán el control judicial a fin de determinar la legalidad del mismo. De determinarse que el internamiento es ilegal, la persona será liberada inmediatamente. En el caso de internamientos prolongados, también habrá supervisión de una autoridad judicial. Aunque cada Estado fijará el plazo, éste no podrá superar los seis meses, y podrán prorrogarlo hasta por doce meses más, por falta de cooperación de la persona o por demoras en la documentación.

- El internamiento en espera de la expulsión podría prolongarse entre 6 y 18 meses, por una irregularidad administrativa.

- Equipara a los migrantes en situación irregular con personas acusadas o condenadas por delitos.

- No se establecen los mínimos de asistencia obligatorios por parte de los Estados durante el período de espera.

En general, el internamiento se llevará a cabo en un lugar especializado, pero si el Estado miembro no puede proporcionarlo, se recurrirá a un centro penitenciario, donde el migrante estará separado de los presos comunes. Sólo para las personas vulnerables se prevé atención sanitaria de urgencia y tratamiento básico de las enfermedades (art. 16).

Mediando petición previa, se autorizará el contacto con la familia, representantes legales o consulares. Las visitas podrán estar sujetas a autorización previa.

- Esto significa que el internamiento, que puede estar decidido por autoridades administrativas, puede llevarse a cabo en centros no especializados, con presos comunes.

- Además, el internamiento podría derivar en una

situación de absoluto aislamiento e incomunicación dado que debe mediar autorización para contactarse y para recibir visitas, de familiares, representantes legales y autoridades consulares, organizaciones y organismos nacionales e internacionales, y no gubernamentales.

En el caso de niños y familias con menores, el internamiento será el último recurso y por el menor tiempo posible, tratando de preservar la intimidad. A los menores se les dará acceso a recreaciones y educación. En espera de la expulsión, a los menores no acompañados se les proporcionará alojamiento con instalaciones y personal adecuados teniendo en cuenta su edad. Se tendrá en cuenta el interés superior del menor (art. 17).

- No se establecen las obligaciones de los Estados para preservar los derechos enunciados. En ningún caso se prevé que los menores sean exceptuados del internamiento, ni siquiera los que no estén acompañados. Tampoco se garantiza que sean devueltos a su país de origen.

Se prevén situaciones de emergencia para cuando el número de personas a repatriar constituya una importante carga imprevista para el Estado, para sus instalaciones o para su personal, pudiendo conceder períodos más largos para el control judicial y tomar medidas urgentes relativas a las condiciones de internamiento (art. 18).

- Queda abierta la posibilidad de una dilación indefinida para el control judicial, y además el Estado podrá decidir medidas urgentes que no se definen.

Esta medida ha merecido el repudio de distintos actores públicos y privados, denunciando todos los intentos de criminalización de los migrantes, señalando el menoscabo de los derechos humanos aún de los más vulnerables como los niños, e instando a efectuar declaraciones conjuntas, recomendando misiones especiales ante las organizaciones internacionales, y exhortando a los Estados miembros a su no cumplimiento. Se reitera la necesidad de cooperación y diálogo en el tratamiento de la temática migratoria.

b) SÍNTESIS DE ALGUNAS DECLARACIONES DE RECHAZO.

Diferentes instancias políticas, internacionales, representantes del medio académico y religioso, entre otros, se han expresado contundentemente contra la aprobación de la Directiva. A continuación, se citan algunas de ellas:

MERCADO COMÚN DEL SUR- MERCOSUR- Y ASOCIADOS¹⁻

TUCUMÁN, 1º DE JULIO DE 2008

- Depora su aprobación por considerarla contraria a la propia normativa europea consagrada en el Convenio Europeo de Derechos Humanos y en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Además atenta contra la Convención de las Naciones Unidas de los Derechos del Niño, el Principio de reunificación familiar, y el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados.

- Rescata la hospitalidad sin restricciones que históricamente han brindado estos países a los inmigrantes de todo el mundo, y se destaca el aporte social, económico y cultural de quienes han elegido como destino la Unión Europea.

- Asumiendo como causa de la emigración la pobreza estructural, se invita a la cooperación para generar desarrollo económico en los países de origen, abriendo los mercados a nuestros productos y eliminando los subsidios y distorsiones comerciales.

UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS -UNASURⁱⁱ⁻- CHILE, 4 DE JULIO DE 2008

- Expresa su rechazo y cualquier intento de criminalización, subrayando que los derechos humanos están garantizados por diversos instrumentos internacionales, suscritos por países de ambas regiones.

- Exige trato justo y humanitario y reciprocidad histórica, tratando la temática entre ambas regiones, entendiendo que la libre movilidad es un derecho inherente al ser humano, y que la libre circulación debe estar contemplada en el plano internacional.

- Resalta la importancia de la colaboración y diálogo, de un enfoque integral y respeto por los derechos humanos.

PARLAMENTO ANDINOⁱⁱⁱ (DECISIÓN 1219) LIMA, PERÚ, 25 DE JUNIO DE 2008

- Expresa su gran preocupación por las consecuencias para los ciudadanos andinos en situación irregular y resalta la importancia de las remesas para los países de origen como paliativos de la pobreza, desempleo y exclusión social.

- Exhorta al Parlamento Europeo a revisar los mecanismos administrativos y judiciales y al Consejo Presidencial Andino a la designación de una instancia de seguimiento de las herramientas jurídicas.

- Recomendamos incluir este tema en las próximas Rondas de Negociaciones entre la Comunidad Andina

y la Unión Europea y solicita el análisis de la Directiva en una reunión extraordinaria de la EUROLAT.

PARLAMENTO CENTROAMERICANO -PARLACEN-^{iv} GUATEMALA, 30 DE JUNIO DE 2008

-Rechaza la Directiva por su naturaleza xenófoba y discriminatoria, y por atentar contra los derechos laborales y humanos, en especial de los niños. Al denominar "ilegales" a los migrantes, pone de manifiesto la concepción centrada en la seguridad y los criminaliza.

- Reafirma el derecho a la libre movilidad, a tender a la ciudadanía universal y eliminar la condición de extranjero.

- Exhorta a los países del Sistema de Integración Centroamericana-SICA- y a las instancias regionales de América Latina y el Caribe a conformar un frente común con el objetivo de alcanzar la derogatoria o reforma de la - Directiva, y exhorta a los países de la Unión Europea a no acatar la Directiva.

- Recuerda a la Unión Europea que en la Declaración de Lima de la Asamblea Parlamentaria de EUROLAT se adoptó un enfoque integral basado en el diálogo político, la cooperación y el intercambio comercial.

- Apoya las directivas que orientan al equipo de negociaciones de EUROLAT para que la Directiva de Retorno y su efecto adverso sea un punto fundamental.

- Promueve la realización de diálogos multilaterales por la protección de las personas migrantes en el marco de la Asamblea Parlamentaria EUROLAT.

- Resuelve remitir esta Declaración a otras instancias internacionales.

PARLAMENTO LATINOAMERICANO -PARLATINO-^v SANTIAGO DE CHILE, 4 DE JULIO DE 2008

- Manifestó su rechazo a la Directiva por su carácter represivo, criminaliza la inmigración, contradice los principios de igualdad, dignidad y medidas contra el trato inhumano contenidos en la propia Constitución Europea.

- Propone una estrecha coordinación con los gobiernos, Congresos y otras instancias latinoamericanas; solicita su revisión, su modificación y la creación de un observatorio de la inmigración.

- Solicita que este tema sea jerarquizado en la Asamblea Permanente de EUROLAT.

La Mesa Directiva del Parlatino declaró su inconformidad

ante la medida, inaceptable y violatoria de los Acuerdos de Diálogo existentes.

La Subcomisión de Migraciones (Panamá, 18 y 19 de julio de 2008) elaboró un proyecto de declaración para ser elevado a los demás Parlamentos, a la ONU, y a la V Cumbre UE-ALC. Rechazó enfáticamente la decisión del Parlamento Europeo, contraria a la Declaración de Guadalajara de 2004 y al Acuerdo de Lima 2008. En concordancia con la Mesa Directiva, la Subcomisión la considera violatoria de los principios de igualdad y dignidad, discriminadora, criminalizando a los migrantes, y vulnerando compromisos contraídos anteriormente.

GRUPO DE RIO^{vi} - CARACAS, 26 DE JUNIO DE 2008

- Expresó su preocupación y afirmó la necesidad de proteger y respetar de manera irrestricta los derechos humanos de los indocumentados según las propias recomendaciones de EUROLAT, que asegure su trato digno y justo.

- Manifestó su convicción de la necesidad de un enfoque integral del tema reconociendo las contribuciones positivas de los migrantes a la economía y la cultura.

- Hizo un llamamiento para avanzar en una agenda birregional.

ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS (OEA) - 26 DE JUNIO DE 2008

El Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos (OEA) aprobó la Resolución 938, en la cual se expresó contra la Directiva, reconociendo el derecho soberano de los Estados a fijar su política migratoria de acuerdo al derecho internacional aplicable, pero tomando en cuenta los antecedentes, y ante la preocupación de los Estados Miembros resolvió:

- Encomendar al Secretario General de la OEA que acompañe una misión de alto nivel a la Unión Europea para buscar soluciones prácticas a través del diálogo.

- Solicitar al Secretario General que informe al Consejo Permanente sobre los resultados.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES (OIM)

El Representante Regional para las Migraciones para el Cono Sur, Dr. Eugenio Ambrosi, manifestó³ que de los 191

³ Diario La Nación, 25 de julio de 2008.

millones de personas que viven en un país distinto del de su nacimiento, entre 7 y 8 millones lo hacen en la Unión Europea. Agregó que la experiencia demuestra que las políticas restrictivas terminan incrementando la migración irregular y el tráfico ilícito de personas. La vulnerabilidad en que se encuentran esas personas se realimenta por la acción de las mismas redes criminales que prometen protegerlos.

“Un camino posible para regular la migración sería reducir los niveles de desigualdad, disminuir los desequilibrios y las diferencias socioeconómicas y lograr una mayor democratización de las sociedades, con posibilidades de más trabajo decente”, afirmó.

La temática requiere un tratamiento multilateral y el compromiso de los países de origen, de tránsito y de destino, y debe abordarse en rondas concretas de negociaciones para que los consensos se plasmen en instrumentos internacionales.

LA VIII CONFERENCIA SUDAMERICANA SOBRE MIGRACIONES^{vii}

En la Declaración se manifestó un claro rechazo a la Directiva, así como a la criminalización de los migrantes.

- Destaca que el retorno sólo puede resultar de una decisión libremente adoptada.

- Confirma la primacía de los principios fundamentales del Derecho Internacional y Acuerdos internacionales por sobre las políticas públicas, en el resguardo de los derechos humanos de los migrantes y garantías procesales.

- Reitera la voluntad para establecer mecanismos de diálogo permanente de acuerdo a los compromisos del Acuerdo de Lima ALC-UE, y acciones de cooperación internacional.

- Exhorta a la Unión Europea a impulsar políticas de promoción de los derechos humanos y desarrollo integral.

- Enfatiza la importancia de que los países desarrollados adopten políticas tendientes a evitar que las asimetrías internacionales profundicen las causas de las migraciones.

- Exhorta a la Unión Europea a reconsiderar la Decisión y a establecer mecanismos de regularización de las personas de la región sudamericana que se encuentren en situación irregular.

- Exhorta a los países a adherir, ratificar y aplicar la “Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares”.

ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS (ACNUR). PARIS, 8 DE SEPTIEMBRE DE 2008.

En concordancia con las observaciones que emitiera la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, en diciembre de 2005, a la propuesta inicial de la Directiva, Antonio Guterres manifestó que la Unión Europea tiene un papel clave frente a los retos que plantea el desplazamiento forzoso de personas, y que un sistema europeo común de asilo podría ser una “oportunidad única de reforzar la protección a los refugiados”, y remarcó la “necesidad de que la UE continúe siendo accesible para quienes buscan protección, teniendo en cuenta que muchas personas se ponen en manos de redes de trata y traficantes ante el gran número de barreras para poder entrar”.

Enfatizó la necesidad de cooperación para que los procedimientos se equiparen entre los Estados miembros y que se refuerce la solidaridad de la UE con los países del tercer mundo.

MANIFIESTO DE CARITAS ESPAÑOLA, ÁREA DE JUSTICIA Y SOLIDARIDAD DE LA CONFERENCIA ESPAÑOLA DE RELIGIOSOS Y COMISIÓN GENERAL DE JUSTICIA Y PAZ - 21 DE JUNIO DE 2008.

Denuncian tres aspectos fundamentales de la Directiva que contradice el espíritu del Tratado de Lisboa, Convenios y Pactos Internacionales sobre Derechos Humanos.

- Alargamiento del internamiento de extranjeros hasta 18 meses “revelando la intención de criminalizar a quien únicamente ha infringido una norma de carácter administrativo”.

- La creación de centros de detención para menores extranjeros, lo cual vulnera la Convención de los Derechos del Niño.

- La prohibición de entrada por un máximo de 5 años constituye un castigo doble, porque niega toda posibilidad de volver a entrar legalmente. Supone un factor de mayor desprotección para los solicitantes de asilo y refugio.

E invitan a los gobiernos de los Estados miembros a ratificar la “Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares”. Y a los miembros de la Eurocámara a rechazar la Directiva.

CONGREGACIÓN SCALABRINIANA⁴

En su publicación de la Red para las Migraciones

Internacionales:

- Se califica como “ley injusta” pues da lugar a discriminaciones y al mantenimiento de las asimetrías, pudiendo aumentar brotes de xenofobia.
- Se señala la ingratitud con respecto a los países que acogieron a los europeos que lo necesitaron.

REPRESENTANTES DEL MEDIO ACADÉMICO UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES - MAESTRÍA EN POLÍTICAS DE MIGRACIONES INTERNACIONALES

- Su director, Dr. Lelio Mármora, manifestó⁴ que: la medida es violatoria de varios artículos de la Declaración de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y de varias Constituciones de países de la Unión y se refirió duramente a la detención, internación, expulsión, prohibición de entrada y expulsión de menores.
- Se desconoce el aporte de los trabajadores migrantes a una sociedad que padece el envejecimiento de su población, y la intolerancia hace que moleste el que se percibe como diferente, como una competencia desleal frente a la mano de obra nativa, una carga para los servicios sociales o una amenaza cultural para los valores europeos.
- Existe falta de reciprocidad histórica al no tener en cuenta que estos países han sido receptores de importantes flujos de migración europea en sus períodos de crisis.

CONSEJO LATINOAMERICANO DE CIENCIAS SOCIALES – 3 DE JULIO DE 2008

A través de su Secretario Ejecutivo Dr. Emir Sader y de la Coordinadora del grupo de trabajo sobre “Migración Cultural y Políticas” Dra. Susana Novick, declaró su rechazo y profundo desagrado por la norma que consideran “encubre una drástica, excesiva y enérgica política de expulsión”.

- Implica la posibilidad de expulsión sin intervención judicial.

- Implica el peligro de encarcelamiento hasta por 18 meses, transformando una “simple contravención administrativa en un delito”.
- No discrimina por el tiempo de residencia, ni la situación familiar, ni la inserción económica del inmigrante.
- La prohibición de regreso implica a futuro, el riesgo de impedir el ejercicio del derecho a la reunificación familiar o el derecho de asilo.
- Viola convenios sobre los derechos humanos y varias constituciones nacionales europeas.

“V CUMBRE DE AMÉRICA LATINA, CARIBE Y UNIÓN EUROPEA”

El Canciller J.E. Taiana definió la migración como efecto de una situación traumática, política o económica, y agregó:

- La globalización actual nos favorece por nuestra riqueza en recursos naturales pero nos lleva a asumimos como co-responsables, tanto los países de origen como los de destino.
- La historia y valores compartidos facilitan el diálogo y la construcción de soluciones para ambas partes.
- Es esperable que Europa coopere para mitigar las causas de la migración mediante la transferencia de tecnología e intercambio comercial, y en no castigar a las víctimas; que pueda aumentarse la producción de bienes con valor agregado.
- Que nuestra gente encuentre trabajo, educación y bienestar en su propia tierra, disminuir los flujos migratorios e incluso promover el retorno voluntario digno y sustentable para todos.

Asimismo, el Canciller expresó:

“Es imprescindible asegurar la vigencia de los derechos humanos, evitando cualquier forma de injusticia e intolerancia, entre las que la privación de la libertad se constituiría en una de las más graves”.

⁴ Scalabrini International Migration Network Journal, año 02/2, página 9 de 10.

⁵ Diario Clarín, 1º de julio de 2008.

REFERENCIAS

ⁱ MERCOSUR Y ASOCIADOS: Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Venezuela, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Perú.

ⁱⁱ UNASUR: - Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guayana, Perú, Paraguay, Suriname, Uruguay, Venezuela.

ⁱⁱⁱ PARLAMENTO ANDINO: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú, Venezuela.

^{iv} PARLACEN: Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá, República Dominicana, Méjico, Venezuela, Puerto Rico.

^v PARLATINO: Antillas Neerlandesas, Argentina, Aruba, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Méjico, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Suriname, Uruguay, Venezuela.

^{vi} GRUPO DE RIO: Argentina, Brasil, Colombia, Méjico, Panamá, Perú, Uruguay, Venezuela, Chile, Ecuador, Bolivia, Paraguay.

^{vii} VIII CONFERENCIA SUDAMERICANA SOBRE MIGRACIONES: Secretaría Técnica de la OIM, Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Suriname, Uruguay, Venezuela, representantes de organizaciones internacionales y de la sociedad civil.

APUNTES SOBRE CINE Y MIGRACIÓN

JUAN DE CARLI

LA RELACIÓN ENTRE CINE Y MIGRACIÓN EN LOS ORÍGENES.

La relación entre cine y migración es un tema sumamente interesante que debe ser analizado desde diversos enfoques, ya que el mismo está lejos de reducirse únicamente a cuestiones argumentales, y más bien se despliega, silenciosa pero decisivamente, sobre prácticamente todos los aspectos de la historia del cine, su desarrollo técnico, económico, artístico e industrial. De hecho, si nos remitiéramos a cuestiones exclusivamente argumentales (los inmigrantes como “tema” del cine), nos encontraríamos con que no existe un género, ni siquiera un subgénero, que agrupe con algún criterio válido los “films de inmigrantes”.

Más bien lo que existe son muchas películas que, desde la ficción o el documental, toman la temática, la problemática o la lógica del inmigrante. Desde el film *The Immigrant* (**Charles Chaplin**, 1917) hasta la saga de El Padrino, (**Francis Ford Coppola**, 1972), pasando por obras de otras cinematografías como *Strómboli* (**Roberto Rossellini**, 1950), cada uno de estos films toca de forma más directa o más ambigua el tema. Así observamos la clásica idealización de los inmigrantes europeos en América que ofrece Chaplin, o la reflexión casi tangencial que sobre ese mismo proceso desarrolla Coppola, en su relectura del género de *gangsters*, o también su uso para la experimentación en el campo del

lenguaje cinematográfico, cuando Rossellini decide filmar qué sucede cuando se introduce a una estrella de Hollywood como Ingrid Bergman en una tribu de pescadores de la isla volcánica de Strómboli.

No obstante, mucho antes de esto, antes incluso de los primeros films de Chaplin, los capítulos fundamentales de la relación entre cine e inmigración ya habían sido escritos. Convencionalmente, se acepta al año 1895 como el de la primera exhibición pública de cine, o por lo menos de un dispositivo que cumpliera con los requisitos técnicos mínimos de lo que hoy entendemos como cine: el cinematógrafo Lumiere, capaz de imprimir imágenes sobre una cinta de celuloide y reproducirlas posteriormente a 16 cuadros por segundo. Sin embargo, máquinas similares se habían ido desarrollando paralelamente en los Estados Unidos, principalmente a costa del inventor y empresario Thomas Alva Edison. Y si bien Francia comenzó siendo el país productor por excelencia de *Films*, la explosión del cinematógrafo como negocio altamente rentable fue inmediato en los Estados Unidos, desatando de un día para el otro lo que Georges Sadoul llamó el *nickel-rush*, en comparación irónica a la “fiebre del oro” (*goldrush*) que 50 años antes había revolucionado California¹. En este contexto de surgimiento desorganizado y caótico de lo que ya se vislumbraba como una gran industria (hasta aquí tanto la producción como la exhibición de los Films eran negocios familiares y artesanales, tanto en Francia como en América), “los nickel odeons reclutaban su clientela en las capas más pobres de la sociedad, y sobre todo entre los emigrantes, que entonces desembarcaban en los Estados Unidos con una cadencia que pasaba del millón anual. La ignorancia del idioma inglés hacía prohibitivo el teatro para aquellas muchedumbres llegadas en su mayor parte de la Europa central y que asediaban desde luego los *vaudevilles*, los *smoking concerts* y las *penny arcades*” (SADOUL, 2007:55). Estos inmigrantes se constituyeron en la fuente de ingresos y capitalización originaria para los devenidos empresarios cinematográficos, ya que “los uniprecistas del espectáculo habían adoptado una tarifa muy reducida, pero no tardaron en hacer ganancias enormes sobre un pequeño capital invertido. Los beneficios semanales de una sala bastaban, en muchos casos, para financiar la apertura de un nuevo establecimiento” (SADOUL, 2007:55).

En este sentido, y al contrario de lo que se podría suponer, la mayoría de los pioneros cinematográficos no eran empresarios tradicionales, con excepción de Edison, sino inmigrantes europeos con oficios poco y nada relacionados

con el incipiente mundo del cine, a los que Edison y otros socios tratarían de sacar del negocio por todos los medios posibles, lícitos o no. El método consistió finalmente en formar un trust comandado por el propio Edison –la MPPC, *Motion Pictures Patents Company*- cuyo objetivo consistía en imponer una disciplina (entendida como disciplina de monopolio) en el anárquico mercado cinematográfico. Esta lógica determinaba que los productores asociados debían pagar un impuesto fijo al cártel de Edison para permanecer en el negocio, sistema al que los *Independientes* (o *outlaws*, como Edison los llamaba) se oponían abiertamente. Esta disputa se conoció como la *guerra del Trust* y se extendió por varios años, obligando a los independientes a caer en situaciones insólitas, como tener que filmar en la clandestinidad o exiliarse a Cuba o México para evadir las persecuciones del monopolio². Aun así, como señala Román Gubern, estos “eran individuos curtidos por los sinsabores de la emigración –judíos centroeuropeos en su mayoría- con un espíritu a prueba de ardid y jugarretas, que se agruparon para defenderse en organizaciones como la *Independent Motion Picture Distributing and Sales*, presidida por Carl Laemmle, y la *Greater New York Film Company*, fundada por William Fox” (cf. GUBERN, 1973:109). Al contrario de lo que se podría pensar, Carl Laemmle fue un peón rural, inmigrante alemán, que desembarcó con 50 dólares en el bolsillo, trabajó como empleado en una droguería y en un almacén de ropa y a partir de 1906 fue dueño de un Nickelodeon en Chicago. Posteriormente sería el padre de *Universal*. Adolph Zukor, inmigrante húngaro, desembarcó con 40 dólares cosidos al forro del chaleco, era aprendiz de tapicero y posteriormente peletero, instaló su primera sala de exhibición en Nueva York y finalmente fundó la *Paramount Pictures*. Wilhelm Fuchs, inmigrante húngaro, más conocido como William Fox, fue payaso y tintorero, fundaría la *Fox* (hoy Twentieth Century Fox). O los hermanos Harry, Jack, Albert y Sam Warner, inmigrantes polacos reparadores de bicicletas, creadores de *Warner Brothers*. También inmigrante polaco fue Samuel Goldfish, empleado de una casa de guantes y más conocido como Samuel Goldwyn, co-fundador de la *Metro-Goldwyn-Mayer*. Para fines de la primera década del siglo pasado, estos y otros emprendedores comenzaron a alejarse de las ciudades del este en las cuales habían desembarcado para buscar días soleados, paisajes variados para filmar y, sobre todo, distancia respecto del clan Edison en la costa oeste del país. Así, se establecieron en los suburbios de Los Angeles, especialmente en uno que, a decir del crítico e investigador Román Gubern, se alzaría como la mayor fábrica de mitos conocida por el hombre: Hollywood.



Freddy Flores, protagonista de *Bolivia*, de Adrián Caetano

NOTAS SOBRE DOS FILMS ARGENTINOS

El cine argentino se ha nutrido también desde sus inicios –como prácticamente todos los espacios de intercambio social, cultural y productivo en este país– del aporte de extranjeros afincados en nuestro suelo. Al igual que en Norteamérica, el tema de la inmigración no es un tópico que se trate de forma explícita y convencional –como por ejemplo sucede con el mundo del delito en las películas de género policial o de gangsters–, en principio porque, en líneas generales, el cine argentino buscó desde sus inicios copiar el modelo de producción industrial hollywoodense, reproduciendo también su política de géneros, sus formas narrativas y su sistema de “estrellas” o *star-system*. Durante este período de formación, la gran excepción a la regla no surgiría del cine, sino del teatro: en la Buenos Aires multicultural de principios de siglo aparece el sainete criollo.

Este género dramático íntimamente ligado al Río de la Plata se propone como un estilo teatral derivado del sainete español y el vodevil, que muestra caricaturizada la vida de los inmigrantes en los conventillos porteños, en tono de comedia y con cierta sorna, que estaba en relación directa con la mirada que el “criollo” tenía de los inmigrantes italianos, españoles, rusos o árabes que habían llegado desde fines del siglo XIX. La potencia y penetración del sainete en el inconsciente colectivo es incalculable, al punto que todavía hoy se mantienen vigentes en la cultura popular los estereotipos del extranjero contruidos en sus obras. El tano, el gallego, el turco o el judío, son figuras sobre las cuales el sainete despliega una serie de valores y atributos que en muchos casos permanecen altamente aceptados

en el imaginario de nuestra sociedad, aun cuando dichas cualidades guarden escasa o nula relación con la realidad.

Muchos años después, a mediados de los 90 y ya a principios del nuevo siglo, dos directores surgidos del llamado *Nuevo Cine Argentino* retoman la figura del extranjero como eje central de la narración cinematográfica: hablamos de *Bolivia*, de **Adrián Caetano** y *Habitación disponible*, de **Eva Poncet, Marcelo Burd** y **Diego Gachassin**. En ambos casos, por analogía o por oposición, es posible trazar un paralelo notable con el modelo de construcción de estereotipos empleado en el sainete, lógica que por supuesto no señala solo hacia su objeto, sino que permite delinear los rasgos del enunciante, y del lugar desde el cual se habla. En este contexto, tanto *Bolivia* como *Habitación disponible* podrían ser interpretados como la resolución de un discurso inconcluso que, invirtiendo el axioma de Marx, repetiría la farsa como tragedia.

Bolivia es tal vez el giro grotesco del mundo construido en el sainete. Según Armando Discépolo, “grotesco es el arte de llegar a lo cómico a través de lo dramático”. El film sugiere alimentarse de algunos tópicos fundamentales del sainete pero reformulados en tono trágico y en el marco de una violencia sublimada y decadente que en todo momento parece a punto de explotar. El bar reemplaza como espacio de la acción al conventillo, los extranjeros ya no son inmigrantes europeos sino bolivianos, paraguayos, o del interior del país y el tango es reemplazado por la música andina de **Los Kjarkas**. Filmada a mediados de los noventa con restos de película en blanco y negro, cuando el

¹ *Nickel es, en EE.UU., la denominación genérica de la moneda de 5 centavos, precio popular que se pagaba como entrada a las salas ambulantes de exhibición. De ahí que, cuando estas “empresas” se multiplicaron, se las llamara nickel odeons.*

² *En este sentido es significativa la anécdota según la cual Carl Laemmle, uno de los opositores, le arrebató a la Biograph a su estrella Mary Pickford, motivo por el cual no tuvo más remedio que escaparse a Cuba con la actriz y el actor Owen Moore, su prometido, a fin de que aquella –aun menor de edad– contrajera matrimonio y se emancipara de sus padres, quienes, en una persecución marítima al mejor estilo cinematográfico, los siguieron en un vapor fletado por el Trust.*



Fabio, músico paraguayo, en su casa en el film Habitación disponible

proceso migratorio que retrata Alberto Vacarezza³ inicia su camino inverso –el de los nietos escapando de la crisis en la Argentina-, y los flujos migratorios provenientes de los países limítrofes se hacen cada vez más intensos⁴. *Bolivia* cuenta la historia de Freddy, un boliviano que entra a trabajar en un bar de Constitución como “ayudante”, cumpliendo las funciones de mozo, parrillero y lavacopas. En este bar pasan sus horas, además de Freddy, Enrique (el patrón, argentino), Rosa (la moza, paraguaya), tres taxistas que son sus clientes habituales (el Oso, Marcelo y Mercado) y un vendedor ambulante gay (Héctor, cordobés). Como en el sainete criollo, Caetano trabaja sobre la base de estereotipos, pero en este caso la intención es la opuesta: en vez de reforzarlos, busca deconstruirlos.

Sander Gilman apuntaba que “como no hay una línea real entre el yo y el Otro, una línea imaginaria debe ser trazada” (AGUILAR, 2006:166). Esta línea, formada por diferentes (pre)juicios, es detrás de la cual se expulsa al otro a fin de preservar la propia identidad y la integración del grupo. En su trabajo acerca del tema, el investigador del CONICET Gonzalo Aguilar entiende que deconstruir estos estereotipos equivale a mostrar su naturaleza artificial, revelar sus mecanismos y dejar al descubierto la instancia estructural en la cual operan. Asimismo, señala que Caetano “enfrenta uno de los núcleos más estereotipados de nuestra cultura: los bolivianos o <<bolitas>>” (AGUILAR, 2006:166). En este sentido, se observan dos grandes operaciones mediante las que el director enfrenta esta tarea. En primer lugar, la oposición entre discurso verbal y discurso de la imagen o de los acontecimientos: el discurso verbal opera como

reproductor del estereotipo osificado en el imaginario social (en este caso el imaginario social del argentino medio residente en Buenos Aires) y lo observamos cuando Enrique dice que Rosa es turra, cuando el Oso repite que “lo único que hace es trabajar y no tiene un mango” o que los bolivianos vienen a “robarle el trabajo”, o cuando el personaje que se queda dormido en el bar lo trata a Freddy de “negro muerto de hambre”, por citar tres ejemplos. Los acontecimientos, que operan como negación de lo anterior, muestran que Rosa trabaja y hace lo que puede para evitar tener relaciones por conveniencia, aceptando solo una relación desinteresada y entre iguales con Freddy. O que el Oso no trabaja en ningún momento de la película, y no tiene dinero pero no le reclama a Enrique no haberle dado el puesto en el bar a él, sino a “otro argentino”. O, que, a decir del vago que duerme en el bar, Freddy es un negro, y consecuentemente muerto de hambre, pero es él quien está durmiendo en un bar y Freddy quien se encuentra trabajando. ¿Cómo puede sostenerse entonces el primero frente al segundo? La respuesta es que, como claramente explica Aguilar, la efectividad del discurso verbal radica en que “la frase es *falsa* en términos de los hechos, pero *verdadera* en relación con el imaginario al que está apelando” (AGUILAR, 2006:170). En el desenmascaramiento de esta operación radica el valor del lenguaje cinematográfico de Caetano.

Por otra parte, en un segundo movimiento, el director apunta a la instancia estructural necesaria para el funcionamiento de la lógica descripta: tanto Freddy como Rosa recuperan su identidad cuando no están en el bar, es decir, cuando no están sujetos a las relaciones de poder según las cuales



Natasha, inmigrante ucraniana y protagonista de *Habitación disponible*

sólo se los observa a través del filtro del estereotipo. Pero no solamente en el bar sucede esto: en la calle, la policía acecha y se traslada el conflicto del ámbito privado al espacio público. El accionar de la policía es, por carácter transitivo, el del Estado.

Si el relato de *Bolivia* representa la angustia, la impotencia y la violencia contenida de quienes saben que la caída es inminente e inevitable, *Habitación disponible* es el momento inmediatamente posterior a esta explosión. Muestra la vida cotidiana de Giuliana, una ingeniera peruana, Natasha, cantante y psicóloga ucraniana, y Fabio, un músico paraguayo, en los días que siguen al 19 y 20 de diciembre de 2001. Si bien se propone como un documental, la película escapa a las convenciones narrativas del género, dejando que los personajes actúen con relativa libertad delante de la cámara y evitando las entrevistas, la música como indicador de lo que debe sentir el espectador y los primeros planos.

Habitación disponible es ya directamente el reverso del universo sainetero: los realizadores se oponen decididamente

a mostrar personajes estereotipados, intentando infiltrarse en el mundo íntimo y cotidiano de cada uno de ellos. Este trabajo tiene como consecuencia una identificación emotiva entre personajes y espectador que, por repetición, derrumba cualquier posibilidad de asimilación de los mismos a los estereotipos heredados (el paraguayo, el peruano, la rusa). Tampoco existe un espacio definido para el desarrollo de la acción dramática, sino que, por el contrario, los personajes deambulan por la ciudad, a veces con algún objetivo, otras sin sentido. Las nacionalidades de los personajes no representan grupos específicos: a esta altura, quienes están parecen ser más bien los que quedaron (como señala el título, y al contrario de lo que sucedía en el sainete, la habitación esta disponible). Pero fundamentalmente, la operación más ambiciosa del film tal vez sea aquella que dispara directamente sobre el narcisismo propio del fanatismo nacionalista: por momentos, el punto de vista se invierte y, en una película de inmigrantes, la cámara se transforma en la mirada de los personajes, pasando a ser nosotros mismos el objeto de su discurso, en los caóticos días de nuestra última gran crisis.

³ Alberto Vacarezza es el autor de las obras más importantes del sainete, como *El conventillo de la Paloma* y *Tu cuna fue un conventillo*, entre otras.

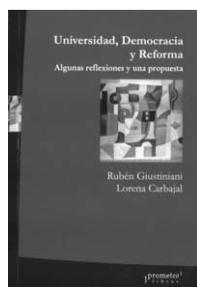
⁴ En este sentido es notorio como históricamente discursos y prácticas de la esfera oficial y también de la sociedad en su conjunto se han esforzado por desconocer estos movimientos.

BIBLIOGRAFIA

- Aguilar, Gonzalo (2006), *Otros mundos. Un ensayo sobre el nuevo cine argentino*. Buenos Aires: Santiago Arcos Editor.

- Gubern, Román (1973), *Historia del Cine*. Barcelona: Lumen.

- Sadoul, Georges (2007), *Historia del cine mundial desde los orígenes*. Mexico DF: Siglo XXI (1ra edición 1967, *Histoire du cinema mundial-des origenes*, Paris: Flammarion Editeur)



RUBÉN GIUSTINIANI

MIGRACIÓN: UN DERECHO HUMANO. LEY DE MIGRACIONES Nº 25.871

BUENOS AIRES, PROMETO, 2004.

LORENA FERRO

Este libro compilado por el senador Rubén Giustiniani, impulsor de la Ley de Migraciones, reúne una serie de artículos de prestigiosos académicos y representantes de organizaciones de la sociedad civil, que expresan su visión acerca de esta nueva ley, eje central de este volumen, con el fin de analizar la fundamentación de la misma, a partir de distintas temáticas y perspectivas.

El libro comienza con un artículo de Giustiniani, quien considera que la sanción de la Ley Nº 25.871 se fundamentó en la necesidad de poner fin a la llamada “Ley Videla” para definir las bases de una nueva política migratoria y poblacional para nuestro país. Afirma que las migraciones internacionales son un proceso complejo ligado a los grandes desequilibrios en la distribución de la riqueza, que originan una brecha abismal entre los países ricos y pobres. Es así que, quienes viven en los países menos favorecidos migran a los países ricos en busca de mejores condiciones de vida. En este escenario, los países desarrollados tienden a endurecer sus políticas migratorias como una manera de cerrar las fronteras a

quienes consideran una amenaza para su seguridad nacional, que bajo una mirada reduccionista convierten a los inmigrantes en responsables del aumento de la tasa de desempleo y de la delincuencia, entre otros males sociales.

La Ley 25.871 resulta de una nueva concepción del inmigrante como sujeto portador de derechos, en el contexto de un país inserto en un proceso de regionalización en el marco de las políticas llevadas adelante por el MERCOSUR. Es así que la normativa migratoria y laboral debe asegurar el restablecimiento en el país receptor de los derechos que una persona pierde por el sólo hecho de cruzar las fronteras, como así también, el cumplimiento de las obligaciones que deba asumir como habitante de ese nuevo país, hasta tanto se complete el proceso de regionalización.

El autor analiza desde una perspectiva histórica las políticas migratorias desarrolladas por la Argentina, las causas que produjeron el cambio de un país que históricamente fue modelo

en materia de integración de los migrantes, hacia un país expulsivo de las migraciones, la aplicación de políticas restrictivas, las normativas y políticas aplicadas por gobiernos constitucionales y de facto y, por último, la elaboración y discusión de la nueva ley migratoria, promulgada el 20 de enero de 2004. Acto seguido, Giustiniani explica cómo se encuentra estructurada la Ley de Migraciones Nro. 25.871, destacando los aspectos más relevantes de cada uno de sus doce títulos.

Para concluir, el autor considera que habiendo transcurrido más de 20 años de recuperada la democracia, resultaba imprescindible la sanción de una norma que responda adecuadamente al fenómeno migratorio actual, con un concepto democrático y en un contexto de integración regional. Asimismo, afirma que las políticas restrictivas, xenófobas y autoritarias, están destinadas al fracaso, ya que no logran frenar la inmigración, aunque sí consiguen socavar las instituciones democráticas. Por lo que se debería apuntar a lograr la gobernabilidad de las mismas para asegurar así los beneficios de la inmigración y no intentar en vano detenerla.

Dada la importancia que tuvo el hecho de la sanción de la Ley de Migraciones, se han recopilado en este libro una serie de comentarios donde distintos especialistas analizan la nueva normativa desde diferentes perspectivas. Eugenio Raúl Zaffaroni parte de la idea de que los gobiernos no han sido fieles a la política de puertas abiertas establecida en la Constitución Nacional, que en su preámbulo incluía "... y para todos los hombres del mundo que quieran habitar el suelo argentino...". Así, muestra a lo largo de su comentario que la historia de la inmigración y su regulación legal estuvo siempre vinculada al racismo, para concluir con beneplácito que esta nueva ley pone fin a la política migratoria discriminatoria que reinó por años en nuestro país, para volver al espíritu alberdiano de apertura.

Por otra parte, Monseñor Rubén Oscar Frassia considera que el aumento de los migrantes en situación irregular genera tanto problemas para el inmigrante como para la sociedad receptora, ya que ésta contendrá un grupo de población que por su propia condición de "ilegalidad", podría no acatar las normas establecidas. Dicha situación se agravaría en un país como la Argentina, donde se ha producido una polarización poblacional en dos sectores bien diferenciados: por un lado, quienes tienen un nivel de vida elevado y por el otro, un amplio grupo social empobrecido, a los que pertenecen mayoritariamente los migrantes. Para Frassia, el desafío era modificar la "lógica" de seguridad nacional en la que fue inspirada la "Ley Videla" y pensar las migraciones como un instrumento de integración y progreso. En este mismo sentido, Lelio Mármora hace un breve relato de la política migratoria argentina, estableciendo que con la Ley N° 25.871 se pasa de una política migratoria altamente restrictiva a una política de integración cultural, social y laboral, otorgando un marco de garantías para el migrante, respetando los derechos humanos y poniendo el acento en compromisos internacionales asumidos. Sin embargo, dado que en la actualidad la sociedad muchas veces asocia al inmigrante con la inseguridad, el aumento de tasas de desempleo y el uso de

los servicios de salud y educación, según Mármora, el modo de reglamentación e implementación de la ley determinará el respeto, o no, del espíritu con el cual fue diseñada.

El artículo de Susana Novick asocia la nueva política migratoria al modelo de desarrollo que parece estar delineándose en la Argentina; y hace un racconto de la génesis de la nueva ley, cuyo éxito, "... se sustenta en el consenso obtenido no sólo en el Parlamento, sino también con los organismos del Poder Ejecutivo involucrados con la Política".

Enrique Oteiza, por su parte, considera que la nueva ley migratoria es altamente satisfactoria pero que debe ir acompañada de un profundo cambio a fin de eliminar los vestigios autoritarios que tantos años de política migratoria regresiva han dejado impregnados en distintos organismos y prácticas migratorias. Así, por ejemplo, aduce que si bien uno de los objetivos de la Ley Videla era aumentar la población, lo hacía de una manera discriminatoria, amparada en un discurso oficial también xenófobo y prejuicioso cuyo costo primordial era la afectación a los derechos humanos, lo que no se solucionaba a través de las amnistías periódicas que otorgaba el Gobierno. Es por ello que deben formularse políticas especiales para la aplicación de la nueva normativa, so pena de que la distancia existente entre la norma y la realidad actual la convierta en "letra muerta".

En el trabajo de Pablo Ceriani Cernadas, se analizan puntos destacados de la nueva Ley de Migraciones tales como los derechos humanos de los migrantes, el derecho a migrar, a la reunificación familiar, a la educación y la salud sin importar la situación migratoria en que se encuentren, la igualdad entre nacionales y extranjeros, el derecho al debido proceso, los diferentes criterios de radicación y su trámite, la integración de los migrantes, el derecho a la participación y las restricciones en el ingreso al país. Este autor considera que esta nueva normativa produce numerosos cambios, los que para llegar a palparlos, requieren de una serie de medidas de corto, mediano y largo plazo; comenzando por el dictado de una reglamentación consensuada que no afecte el espíritu de la ley, ni restrinja los derechos allí reconocidos, la mayor difusión posible de la ley y la capacitación de empleados y funcionarios, así como el control estatal del cumplimiento de las disposiciones legales por parte de las autoridades competentes.

Con la mirada puesta sobre la evolución de la política migratoria en nuestro país, Nora Pérez Vichich hace hincapié en el trato que la nueva ley le da a los trabajadores migrantes, los cuales han pasado de ser objetos de normas a sujetos de derechos. La autora analiza la legislación migratoria en tiempos de la redemocratización y la inexplicable continuidad y profundización de los principios restrictivos y discriminatorios de la Ley N° 22.439, en el marco de la democracia recuperada en 1983. El hecho de que a comienzos de la década del dos mil coexistieran en el país una concepción más flexible representada por la letra de los convenios bilaterales, y otra destinada a mantener los mecanismos restrictivos, certificaron la necesidad de formular una nueva ley migratoria, la

que será luego sancionada con el N° 25.871. Vichich describe las bondades de esta ley con respecto a los trabajadores migrantes, la que garantiza expresamente la igualdad de trato para los mismos en relación a los nacionales, el acceso a la justicia, y el efectivo ejercicio de sus derechos.

Gabriel Chausovsky profundiza el análisis de la Ley N° 25.871 sobre dos de sus aspectos. En primer lugar, lo vinculado a los deberes de información y formación profesional de los agentes encargados de aplicar la ley; lo que además de evitar arbitrariedades, ayudará a suplir la desigualdad en la que se encuentra todo extranjero, al que se le dificulta el acceso a la legislación aplicable. Por otro lado, comenta las cuestiones relacionadas con el acceso a la jurisdicción. Más allá de las observaciones concluye que la nueva ley constituye un avance en la medida que se adecua a las normas superiores pero queda por delante la reglamentación de la norma, la que no debe desnaturalizar el espíritu de la misma, y algo más dificultoso aun, la adecuación de la cultura media de la población a fin de que internalicen los principios allí contenidos para que no existan conflictos a la hora de aplicarla.

Por último, Violeta Correa, teniendo en cuenta el hecho de que esta nueva ley es sancionada veinte años después del arribo de la democracia a nuestro país, hace un relato de los antecedentes que dieron origen a la "Mesa de organizaciones en defensa de los derechos de los inmigrantes"; la que se involucró en el proceso de elaboración de una nueva norma migratoria que derogara la "Ley Videla".

Describe la experiencia de la Mesa como modalidad de intervención frente a distintos problemas que afectaban a los inmigrantes y como articuladora entre la sociedad civil y las instituciones estatales. Asimismo, considera que la reglamentación de esta ley dará continuidad al proceso iniciado en el Congreso de la Nación.

El libro finaliza con un anexo en el que se incorpora el texto de la Ley N° 25.871, otros 11 proyectos de Rubén Giustiniani, la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias y la Audiencia Pública y Seminario sobre Política y Legislación Migratoria en la República Argentina.

En definitiva, un libro dirigido a un amplio público, desde especialistas en la materia migratoria hasta aquellos que incursionan por primera vez en el tema. Un libro que informa, concientiza, instruye e invita a todos a despojarse de los prejuicios que dieron apoyatura a las políticas migratorias regresivas y a familiarizarse con el espíritu de apertura de esta normativa, en consonancia con la letra de la Constitución Nacional y los acuerdos internacionales firmados por nuestro país. Un texto donde queda plasmada la nueva ley, su relevancia producto del gran cambio que genera en nuestra política migratoria y la importancia de que sea difundida y aplicada sin alterar el sentido de la misma.



LELIO MÁRMORA

LAS POLÍTICAS DE MIGRACIONES INTERNACIONALES

BUENOS AIRES, PAIDÓS, 2004.

VANESA CARNERO

Uno de los grandes desafíos a los que debe dar respuesta la Comunidad Internacional, de cara al Tercer Milenio, es el de la **problemática migratoria**. Anteriormente reservado a la esfera de la política interna de los Estados, en la actualidad este fenómeno ocupa una posición de privilegio en la agenda de tareas a nivel internacional puesto que se ubica en el núcleo de los problemas globales de la humanidad.

En este libro, Lelio Mármora nos presenta un *abordaje integral* de las políticas migratorias desde un enfoque que trasciende el plano político de las mismas para analizar también a nivel técnico, es decir, cómo actuar sobre la realidad. Las principales políticas en la materia y las respuestas institucionales que han dado los Gobiernos, aparecen aquí expuestas.

Su análisis está centrado, en primera instancia, en el impacto que genera el contexto global en el que se hallan inmersos estos movimientos migratorios. Su idea es la de lograr una aproximación generalizada a la complejidad del tema, considerando para ello variables políticas, económicas, culturales, funcionales y de gobernabilidad respecto de las migraciones. Pero su verdadera preocupación está puesta en alertarnos sobre el peligro en el que pueden llegar a convertirse las migraciones por la forma en que están siendo abordadas, esto es, un *auténtico conflicto social*.¹

Mármora sostiene que el nuevo orden político y económico mundial conserva viejos “desórdenes económicos-sociales” que actúan como causa fundamental de los principales movimientos migratorios internacionales. De ahí que los mismos sean vistos como un problema más a resolver (lo que ha derivado en una restricción a las migraciones como respuesta política); y justamente, el elemento que los está volviendo más visibles y preocupantes en comparación con otras épocas es la incapacidad de los Gobiernos para manejar el problema. En definitiva, Mármora sostiene que “enmarcadas en tal contexto histórico han dejado de ser algo positivo para convertirse en un problema o escalar hacia un conflicto político-social, a raíz de la falta de gobernabilidad migratoria”.

Otra de las variables a considerar por el autor es la de la perspectiva psico-social, dada la incidencia que tienen las percepciones, proyecciones y conciencias colectivas en el proceso de toma de decisiones. Examina cómo se percibe a las migraciones en la sociedad, distinguiendo la posición del Estado, grupos de presión, opinión pública y la de los mismos migrantes. Observa que las mismas no son estáticas y que van cambiando de acuerdo a los diferentes momentos históricos y a los actores sociales que las sostienen; entonces, expone que a medida que un país cambia su percepción sobre las migraciones, va adecuando su política migratoria a la nueva realidad.

Teniendo en cuenta estas consideraciones, Mármora nos introduce en la etapa de la definición de las políticas migratorias internacionales. En este sentido, se refiere a la formalización de la propuesta de la política migratoria en términos de la *modalidad* que se va a asumir, el *patrón migratorio* en el cual se va a encuadrar y la *intencionalidad* que se le otorgará a sus objetivos.

En cuanto a la primera, distingue a las políticas programáticas de las coyunturales según formen parte de un proyecto político global de mayor alcance o reaccionen a presiones inmediatas del momento. Por otro lado, las políticas explícitas e implícitas de acuerdo al grado de institucionalización que las mismas posean. Así, los patrones migratorios se definirán a partir de distintos criterios: la direccionalidad, la temporalidad, la selectividad, la voluntariedad y la composición de las migraciones. Por último, menciona al objetivo explícito con que se formula la política migratoria, a saber: el de *retención, de promoción, de regulación, de recuperación o incorporación* de los migrantes.

En coherencia con esta etapa es que considera los argumentos que han servido como fundamento para la definición de las políticas migratorias, entre los cuales se destacan los derechos humanos del migrante y su familia, el desarrollo económico-social, la mano de obra, la estructura social, las relaciones internacionales, el espacio físico y el medio ambiente.² Claro que los mismos siempre

estarán sujetos a variaciones, en función de las perspectivas de los actores sociales que intervienen en su elaboración.

Llegados a estas instancias, Mármora se aboca al planteo técnico-operativo de dichas políticas. Nos presenta diferentes estrategias y objetivos de políticas, con sus respectivos programas y acciones a fin de obtener una visión clara de las principales alternativas de políticas migratorias existentes. Examina las políticas de retención de la población potencialmente migrante, considerando tanto su vertiente voluntaria como forzosa. Encuentra que los factores determinantes para evitar la emigración potencial son fundamentalmente de índole económico-social (comercio internacional, inversión externa directa, asistencia para el desarrollo, etc.), diferenciando en este punto los programas de retención, cuyo objetivo está puesto en evitar la emigración de potenciales migrantes a través del mejoramiento de las condiciones de vida en el lugar de origen, de los de restricción migratoria que tienen por objeto evitar la salida de la población desde un territorio determinado cuya aplicación es forzosa.

En cuanto a las políticas de **promoción**, el objetivo consiste en atraer o expulsar migrantes ya sea en forma masiva o selectiva, voluntaria o forzosa. En relación a las masivas, se desarrollan directamente a través de acciones de fomento de la emigración o inmigración teniendo por objetivo la promoción de la migración hacia determinados países de recepción, sobre la base de supuestos de escasez poblacional con relación al territorio, respecto de la demanda insatisfecha de los mercados de trabajo, o bien referente a las necesidades de recursos humanos calificados o con capitales. Por otra parte, en la selectiva pueden destacarse los programas de recursos humanos calificados, de inmigrantes que aportan capital, los de colonización y de migraciones laborales.

Otra política importante es la de **regulación** migratoria, puesto que define los intereses y derechos de los Estados y de los migrantes. Están dirigidas a incidir sobre los flujos migratorios establecidos por medio de la utilización de una amplia gama de estrategias: la apertura migratoria, la reunificación familiar, el acceso de refugiados, la circulación de personas en contexto de integración regional; y también, las restricciones migratorias (en especial dirigidas contra migrantes ilegales). Estas políticas responden a la necesidad de manejar estos flujos de la forma más adecuada posible, por parte de los gobiernos.

Las de **recuperación** de la población emigrada se llevan a cabo a través de su retorno físico o de su posible aporte a la sociedad de origen. Su fundamento básico es el de la valorización del emigrante como recurso humano necesario para el país, por lo que los

programas que derivan de éstas son: los de retorno, promovidos tanto por el país de origen como por el de destino y teniendo en cuenta la situación por la cual emigraron; y los de vinculación, cuyo objetivo es el de efectivizar los vínculos entre quienes viven fuera del país de origen y la sociedad receptora.

Finalmente, menciona las políticas de **incorporación** del inmigrante. Este tipo de políticas ha sido de especial preocupación para los países grandes receptores de migrantes, teniendo por objetivo la activa participación de los mismos en las áreas social, cultural, política y económica de sus sociedades. Por ende, el impacto que éstas causan en las respuestas políticas institucionales y en la reflexión científica sobre este problema resulta de suma importancia. Se refiere a las modalidades de inserción, integración y asimilación; poniendo énfasis en los programas de inserción sociocultural, de regularización de inmigrantes "ilegales" y de inserción laboral.

En base a estos elementos analizados y frente a la situación actual, plantea por último, estrategias alternativas en un esquema de gobernabilidad migratoria. El autor destaca como grandes respuestas estratégicas la posibilidad de disminuir los flujos migratorios -mediante políticas de retención de posibles migrantes- así como también trabajar en una adecuada administración de los mismos, sin olvidar la inserción del inmigrante como otra de las estrategias a implementar para una posible gobernabilidad del problema. Se requiere de una concepción más amplia que considere variables internacionales, a fin de que sea posible ajustar las características, causas y efectos de las migraciones con las expectativas y demandas sociales sobre las mismas y, las posibles reales respuestas de los Estados.

Mármora concluye que *"frente a este conjunto de problemas, las estrategias, las políticas y programas de migraciones internacionales deben articular sus acciones con legitimidad y eficacia para que el movimiento de personas por el mundo retome su natural libertad. Para que el concepto de "extranjero" se subordine al de los derechos humanos. Para que la libertad económica, la justicia social y la soberanía política se conjuguen en comunidades organizadas, en un orden internacional con mayor equidad, donde las fronteras formales nunca puedan llegar a superponerse a las fronteras morales"*.

Las palabras de Alfredo Calcagno son, sin duda, muy acertadas al sostener que esta obra constituye un exhaustivo y documentado análisis acerca del proceso de migraciones internacionales y una herramienta para el diseño de políticas justas y realistas para enfrentarlo.

¹ Esta hipótesis sostiene que, analizándose comparativamente, en la actualidad existen menos migrantes internacionales que a principios de siglo y que su impacto se encuentra sobrevaluado. Este sobredimensionamiento del problema, acompañado por políticas poco realistas, estaría contribuyendo a transformarlo en una fuente de conflicto social. (Introducción)

² A fin de obtener una visión clara de los principales aportes teóricos sobre los efectos de las migraciones, el autor clasifica los diferentes temas en base a los cuales se generan estas argumentaciones, y confrontando las distintas percepciones sobre cada tema. (Capítulo 4)



EMMANUEL TODD

EL DESTINO DE LOS INMIGRANTES. ASIMILACIÓN Y SEGREGACIÓN EN LAS DEMOCRACIAS OCCIDENTALES

BARCELONA, TUSQUETS EDITORES, 1996.

YAMILA VEGA

El Destino de los Inmigrantes, de Emmanuel Todd relata con maestría la situación de asimilación y segregación que experimentan hoy millones de personas en el mundo que residen en tierras distintas de las que nacieron. El contenido del libro permite al lector introducirse en los tiempos más recónditos de la historia de nuestras sociedades para desentrañar e intentar comprender cómo funciona la mecánica diferencialista en las sociedades de acogida de inmigrantes. Todd intentará en este recorrido dar cuenta del carácter universalista en relación con la inmigración de sociedades como la francesa.

A partir de esta idea, es que en el primer capítulo el autor introduce una argumentación de tipo antropológica para explicar el por qué del carácter universalista de ciertas culturas, y a la vez, el por qué del temperamento diferencialista de algunas otras. Para ello, las estructuras familiares constituyen el componente explicativo por excelencia, reconociendo que es a través de las representaciones ideológicas que de ellas se derivan desde donde se trasciende del plano familiar a uno societal. Según el autor, la vida familiar y las relaciones interpersonales siguen definiendo estructuras mentales cuya lógica interna escapa a la racionalidad de la era postindustrial.

En los capítulos segundo, tercero y cuarto se expone el caso de Estados Unidos como modelo explicativo de un sistema fundamentalmente diferencialista. La fusión de las costumbres y valores de generación en generación, y la omnipotencia de la sociedad receptora norteamericana serán el tema de estos tres capítulos.

Puntualmente en el segundo capítulo, se presentan los estandartes de democracia y libertad en Estados Unidos, desde la emisión de su declaración de independencia, en donde es claro el aspecto diferencialista que subyace a este modelo explicativo y ejemplo único de la asimilación de los blancos y la segregación de los negros.

En los capítulos tercero y cuarto se muestra la actitud relativamente estable de la sociedad estadounidense frente a la población negra que se revela con el pasaje de la esclavitud a la segregación. El tratamiento de la cuestión negra pone de manifiesto la existencia de un conflicto entre un estrato consciente universalista y un estrato inconsciente diferencialista de la mentalidad norteamericana. Luego, exactamente en el cuarto capítulo, se expone el rechazo cultural manifiesto por parte de la civilización americana y su preferencia por la apariencia física como elemento de definición fundamental de la diferencia humana. Esto, como lo describe Todd, hace notorio la apariencia exterior de las personas como criterio último de clasificación por parte de la sociedad americana; a su vez, que el hecho de que concede prioridad a la apariencia sobre la esencia y, probablemente, cierta incapacidad para admitir la existencia de un ser interior, muestra la actitud paradójica en una sociedad que se define, ante todo, como individualista.

Lo expuesto en estos tres capítulos es fundamental para pasar en el quinto capítulo a presentar la real ideología multiculturalista, basada en la tolerancia, que produce Estados Unidos. La identificación de un sistema antropológico común permite explicar el paralelismo

de actitudes frente al problema de las relaciones interétnicas o interracial. Al respecto, en este quinto capítulo queda claro que tanto en Estados Unidos como en Inglaterra, el contacto interracial exacerba una ideología multiculturalista agresiva que recomienda perpetuar las culturas inmigradas.

La cultura occidental diferencialista inglesa y alemana es tratada en los capítulos sexto, séptimo y octavo, conformando, junto con la exposición americana, una buena perspectiva para visualizar de forma más eficaz la relación entre la inmigración y la Francia universalista.

Cuando Todd repone la noción de familia matriz lo que hace es dejar de lado en su explicación los factores políticos poniendo el acento en el peso de las determinaciones antropológicas y, como consecuencia, la solidez de un sistema jurídico fuertemente anclado en las mentalidades.

Llegado al capítulo noveno, Todd comienza un análisis comparativo poniendo de relieve que el caso francés presenta el más perfecto de los sistemas antropológicos de preponderancia universalista, puesto que es allí donde se dio nacimiento al concepto de hombre universal. No obstante, existe en Francia un sistema antropológico complejo muy diferente de los sistemas homogéneos americano, inglés o alemán, que se traduce en la existencia, en relación con los tipos familiares tradicionales, de dos sistemas de valores fundamentales enfrentados. El sistema antropológico francés se define como un modelo que combina y opone dos tipos básicos: la familia nuclear igualitaria y la familia matriz.

Avanzados en la lectura de este capítulo se enuncia que la coexistencia en el espacio francés de dos sistemas de valores opuestos crea una permanente tensión estructural, que confiere a la civilización francesa buena parte de su especificidad. *Ser francés es vivir en una nación en la que unos conciben a los hombres como iguales y libres, y otros creen en la necesidad de la autoridad y la desigualdad.*

La conclusión de ese análisis comparativo que propone el autor y que coincide con el final del libro, sitúa y deja en claro que la concepción francesa de lo universal, real y activa en Francia, es un particularismo a escala mundial, producto de una sociedad realmente única en su complejidad.

La obra de Todd representa una guía útil para encontrar respuesta a interrogantes tales como: ¿cómo se produce la asimilación de los inmigrantes?, y ¿cuál es la lógica profunda que rige ese proceso de absorción cultural y política?

De este modo, *El Destino de los Inmigrantes* constituye un insumo fundamental para quienes confiamos en el reconocimiento de la diversidad como pauta esencial para la convivencia armónica y para el enriquecimiento de nuestras culturas. La lectura de relatos como el de Todd nos convoca a reflexionar sobre nosotros mismos como sociedad y, como tal, representa un acto de nobleza intelectual.

III CONGRESO DE LA ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE POBLACIÓN

La Población de América Latina y el Caribe: Retos en torno a la desigualdad y la diversidad.

DEL 24 AL 26 DE SEPTIEMBRE SE REALIZÓ EN LA CIUDAD DE CÓRDOBA EL III CONGRESO DE LA ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE POBLACIÓN, QUE LLEVÓ POR LEMA EN ESTA OCASIÓN LA POBLACIÓN DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: RETOS EN TORNO A LA DESIGUALDAD Y LA DIVERSIDAD. LA DIRECCIÓN NACIONAL DE POBLACIÓN CONTÓ CON UNA MESA DE TRABAJO EN LA CUAL SE EXPUSO SUS PRINCIPALES LÍNEAS DE ACCIÓN Y PRESENTÓ UN TRABAJO EN LA MESA DE JUVENTUD E INFANCIA.

La Asociación Latinoamericana de Población convocó a sus miembros asociados, así como a investigadores, servidores y funcionarios públicos, estudiantes, miembros de organizaciones civiles e internacionales y, en general, a todos los interesados en el estudio de la población.

Así el Congreso constituyó una oportunidad para debatir, intercambiar y formar opiniones críticas en torno a la situación de la población en los países de América Latina, mediante la presentación de los diferentes hallazgos e investigaciones sobre diversas temáticas realizadas por investigadores de la región, con el fin de promover una auténtica reflexión crítica entre especialistas e interesados en la problemática social y demográfica actual y acerca de los escenarios futuros y la definición de políticas sociales necesarias para encarar los retos de la desigualdad y la diversidad.

LA PARTICIPACIÓN DE LA DIRECCIÓN NACIONAL DE POBLACIÓN.

El Ministerio del Interior contó con un espacio institucional en la Mesa de Trabajo N° 2 el día jueves 25 de septiembre. Allí, profesionales de la Dirección Nacional de Población (DNP), Lic. Nora Pazos y Lic. Claudia Pittari, junto al Asesor Principal del Proyecto de Cooperación Técnica que se está ejecutando conjuntamente con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), el Dr. Lelio Mármora, presentaron las "Líneas de acción tendientes al fortalecimiento institucional de la DNP". La disertación se centró en el desarrollo de las cuatro líneas de acción principales que está llevando adelante la Dirección:

- 1 Propuesta de una nueva estructura organizativa de la DNP.
- 2 Relanzamiento del Consejo Federal de Población.
- 3 Programa de capacitación externa e interna.
- 4 Proyectos de investigación: uno sobre trabajo infantil y género en la Municipalidad de Lanús, en el marco del convenio firmado con la Universidad Nacional de Lanús; y otro que se desarrolla en forma conjunta con la Dirección Nacional de Migraciones que indaga acerca del perfil de los inmigrantes en la Argentina que inician los trámites de regularización.

Asimismo, se profundizó en el "Programa de Fortalecimiento de la DNP", el cual es financiado por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). Entre otras cosas, este proyecto incluye capacitación, elaboración y difusión de documentos y suministro de aplicaciones tecnológicas (para más información, ver nota "La Organización Internacional para las Migraciones: historia, principios y proyectos" pág. 39).

Por otro lado, el Lic. Santiago Martí Garro, miembro del equipo de la DNP presentó el trabajo "Jóvenes inmigrantes peruanos y paraguayos en el AMBA: una descripción sociodemográfica y contextualización de su vulnerabilidad", en la mesa Juventud e Infancia. La ponencia versó sobre la temática de la juventud inmigrante en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) a comienzos de siglo. Entrecruza así dos problemáticas que se superponen en la vida real de las personas: la inmigración y la juventud. Desde esta perspectiva, el estudio tuvo por objetivo describir y analizar comparativamente las principales características sociodemográficas de la población joven migrante de Perú y Paraguay (sean ellos decisores de la migración o lo hayan hecho en un contexto de decisión familiar) residente en el AMBA en el año 2001 (año de realización del último censo de población) y, en segundo término, su comparación con respecto a los jóvenes argentinos con el fin de contextualizar la situación de vulnerabilidad (o no) de aquéllos. Para ello, tuvo en cuenta las siguientes dimensiones de análisis: la realidad educativa de los jóvenes, su comportamiento reproductivo, su situación familiar e inserción en el mercado de trabajo.

El Congreso organizado a partir de en sesiones plenarias, sesiones temáticas y mesas redondas.

Las sesiones plenarias que tuvieron lugar fueron:

1. Población, derechos humanos y políticas públicas. **Coord.:** Jorge Martínez (Chile)
2. Diversidad demográfica y desarrollo humano de los grupos étnicos en América Latina. **Coord.:** Fabiana Del Pópulo (Chile)
3. Desigualdades sociales en los asentamientos humanos. **Coord.:** José Marcos P. da Cunha (Brasil) y Hervé Domenach (Francia)

Los ejes en función de los que se organizaron 33 Sesiones temáticas fueron:

1. Poblaciones Migrantes
2. Envejecimiento y Relaciones Intergeneracionales
3. Género y Familia
4. Poblaciones Indígenas y Afrodescendientes
5. Pobreza y Mercado de trabajo
6. Población y Salud
7. Vulnerabilidad Demográfica y Social
8. Población y Ambiente
9. Políticas Públicas
10. Población e Historia
11. Comunicaciones Orales

Las Mesas Redondas organizadas fueron las siguientes:

1. Enfoques metodológicos de las proyecciones de población. **Coord.:** Eduardo Arriaga (Estados Unidos)
2. Empadronamientos censales y estimaciones. **Coord.:** Zulma Sosa (Paraguay)
3. La medición de las nuevas realidades familiares en América Latina: ¿nuevos datos y/o nuevas fuentes? (Red LAFAM). **Coord.:** Beatriz Figueroa (Mexico)



TALLER: LAS POBLACIONES EN ÁREAS DE FRONTERA. LOS CASOS NOA Y NEA.

LA DIRECCIÓN NACIONAL DE POBLACIÓN Y EL GOBIERNO PROVINCIAL DE JUJUY ORGANIZARON EL PASADO 15 Y 16 DE OCTUBRE EL TALLER “LAS POBLACIONES EN ÁREAS DE FRONTERA. LOS CASOS NOA Y NEA”, CON EL FIN DE PROFUNDIZAR EL CONOCIMIENTO DE ESTA TEMÁTICA DE MODO QUE CONSTITUYA UN INSUMO ESENCIAL EN LA DEFINICIÓN DE ESTRATEGIAS Y PROGRAMAS DE ACCIÓN FUTUROS EN LA MATERIA.

El Taller “Las poblaciones en áreas de frontera. Los casos NOA y NEA” estuvo dirigido fundamentalmente a funcionarios de gobierno, autoridades de organismos internacionales, expertos y representantes de la sociedad civil involucrados en la materia. Las reuniones se celebraron en el Hotel Ohasis, San Salvador de Jujuy.

CONTEXTO Y OBJETIVO

La dinámica poblacional en áreas de frontera resulta de especial interés ya que, además de representar el límite formal entre dos naciones, son el punto de encuentro de culturas y sociedades. Más aún, considerando que los patrones migratorios actuales presentan considerables diferencias con respecto a los de décadas anteriores, resulta necesario desarrollar nuevas conceptualizaciones superadoras de la tradicional distinción entre migrante/no-migrante, que den cuenta de los nuevos y diversos tipos de desplazamientos y sus efectos. Asistimos hoy día a la presencia de flujos migratorios que recorren distancias más cortas y de considerable menor duración, asociados en gran medida al incremento en los flujos migratorios transfronterizos, sin esto implicar la desaparición de los patrones migratorios clásicos. En este sentido, urge reflexionar acerca de la frontera ya no como una línea física que separa y aísla las realidades de los países limítrofes, sino como un espacio en el que prevalece la continuidad social, económica y cultural, con particularidades, problemas y desafíos específicos.

Por otro lado, el proceso de integración regional que se inicia a partir de la creación y la consolidación del MERCOSUR plantea importantes desafíos en cuanto a la necesidad de profundizar el tratamiento de ciertas cuestiones. La integración de circuitos de producción y comercialización en un mercado común conlleva el traslado de los centros decisionales desde ámbitos nacionales a espacios de coordinación y decisión regionales. Asimismo,

la conformación de espacios de integración regional tiende a modificar la realidad transfronteriza. Frente a ello, resulta pertinente plantearse cuál es el impacto que provoca en las fronteras la toma de decisiones originadas en distintos niveles, global, regional, nacional, y cuáles son las respuestas, educativas, sanitarias, laborales, entre otras, que se instrumentan en dichos ámbitos.

En este contexto, los espacios de frontera deberían constituirse en un escenario propicio para el desarrollo de estrategias de integración social que, en el marco de procesos de integración regional, habilite la puesta en marcha de mecanismos institucionales orientados a estimular y regular las actividades que sean producto de acuerdos y consensos generados por las sociedades que comparten las fronteras.

En este marco, y teniendo en consideración que en los últimos años se han producido modificaciones e innovaciones jurídicas y legales de gran trascendencia en materia migratoria, resulta fundamental reflexionar y realizar un diagnóstico sobre las características de la dinámica poblacional en áreas de frontera, y las cuestiones educativas, de salud, culturales, laborales, etc. relacionadas. Por ello, la Dirección Nacional de Población y el gobierno provincial de Jujuy brindaron el taller “Las poblaciones en áreas de frontera. Los casos NOA y NEA”, con el objetivo de profundizar el conocimiento de esta temática, aplicados a dos casos, el Noreste Argentino (NEA) y el Noroeste Argentino (NOA), a fin de que constituya un insumo esencial en la definición de estrategias y programas de acción futuros en la materia.

EL TALLER: JORNADAS Y ACTIVIDADES

Participaron de la apertura del Taller el Secretario de Interior, Dr. Marcio Barbosa Moreira; la Directora Nacional de Población, Lic.

De izquierda a derecha: Martín Arias Duval, Marcelo Nasif, Marcio Barbosa Moreira, Lelio Mármora, Julieta Rizzolo, Reina Sotillo, Martín Lettieri.



Julieta Rizzolo; el Director Nacional de Migraciones, Dr. Martín Arias Duval; y el Secretario de Protección a la Comunidad de la Provincia de Jujuy, Sr. Marcelo Nasif. En ese marco, Barbosa Moreira afirmó que el gobierno nacional “trabaja en una política poblacional que mejore la vida de la gente” y destacó que “una política poblacional debe estar orientada a solucionar los problemas de la gente y apuntar a mejorar la vida de las personas que habitan estas localidades fronterizas”. Por su parte, el Director de Migraciones enfatizó la necesidad de facilitar el acceso a la regularidad migratoria y manifestó que en nuestro país las migraciones se producen naturalmente, más aún considerando que “la única frontera inexpugnable es la Cordillera de los Andes, el resto es permeable”. Así, las áreas de frontera “merecen una atención muy particular, y esto no implica resignar la facultad de control”.

Durante la jornada del día 15 se organizaron tres paneles en los que diversos expertos en la materia disertaron sobre algunas cuestiones centrales de la realidad de las poblaciones del NEA y NOA.

El primer panel estuvo conformado por autoridades de organismos con competencias en zonas de fronteras. Participaron el Dr. Federico Agusti, Director de la Oficina de Asuntos Internacionales de la Dirección Nacional de Migraciones, quien disertó acerca de los desafíos que plantea la gestión de los flujos migratorios en áreas de frontera, la Dra. Reina Sotillo, Cónsul argentina en Villazón, Bolivia, quien explicó el trabajo que realizan cotidianamente desde el consulado, sus logros y desafíos, y la lucha contra el tráfico de migrantes y la desaparición de menores en la frontera La Quiaca-Villazón, y el Dr. Martín Lettieri, Especialista sobre Protección Internacional del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), quien analizó la problemática de los refugiados y la labor que lleva adelante el ACNUR en las áreas de frontera NEA y NOA.

Del segundo panel de expertos formaron parte la Dra. Nora Pérez Vichich, Asesora Principal de la Dirección General de Asuntos Consulares, quien realizó un examen de los marcos político-institucionales que rigen las fronteras en el MERCOSUR, y el Prof. Oscar Castro Olivera, Coordinador de Acciones Asociativas de Residentes Migrantes de la Secretaría de Provincias del Ministerio del Interior, cuya presentación discursó sobre la situación y los efectos de los sistemas productivos transfronterizos en el noroeste argentino.

El tercer panel estuvo conformado por el Lic. Mario Santillo, Director del Centro de Estudios Migratorios Latinoamericanos (CEMLA), quien describió las experiencias de campo recogidas tras años de trabajo en el área de la triple frontera, la Dra. Alejandra Karasik, investigadora de la Universidad Nacional de Jujuy y del CONICET, quien llevó adelante una profunda reflexión acerca de los procesos poblacionales que se pueden observar en el norte de la Provincia de Jujuy, y el Dr. Lelio Mármora, Director de la Maestría de Políticas Migratorias Internacionales de la UBA, cuya disquisición versó sobre las actuales tendencias, realidades y oportunidades que suscita la política migratoria de la región y el resto del mundo.

La propuesta para la jornada del día 16 fue que los participantes del Taller trabajasen grupalmente a fin de identificar y analizar situaciones y problemáticas conocidas de la vida cotidiana relacionadas con la existencia de una frontera cercana. Desde la organización se sugirieron, como punto de partida, dos áreas temáticas: a) la dinámica sociocultural y los intercambios en espacios de frontera, y b) la inserción laboral y los sistemas productivos transfronterizos. En cada una de éstas áreas temáticas se propusieron una serie de consignas para considerar, intercambiar opiniones, disentir, acordar y extraer conclusiones.



ACTO CELEBRACIÓN DEL DÍA DEL INMIGRANTE. SEMINARIO ESPECIALIZADO SOBRE MIGRACIONES.

EN CONMEMORACIÓN DEL DÍA DEL INMIGRANTE, LA DIRECCIÓN NACIONAL DE POBLACIÓN ORGANIZÓ EL PASADO 4 DE SEPTIEMBRE UN SEMINARIO ESPECIALIZADO SOBRE MIGRACIONES, EL CUAL CONTÓ CON LA PARTICIPACIÓN DE RECONOCIDOS ESPECIALISTAS EN MATERIA MIGRATORIA.

El día 4 de septiembre se celebra en Argentina el “Día del Inmigrante”. Esta celebración, instituida en 1949, conmemora la sanción en 1812 del primer decreto por el cual un Gobierno Patrio fomentó la inmigración, ofreciendo protección a todos los hombres que deseen residir en el suelo argentino y garantizando el pleno goce de los derechos en la sociedad.

Diversos estudios han dado cuenta de la situación “paradójica” que se da en ciertos procesos migratorios: a pesar de que la migración internacional ofrece salidas al desempleo y a la falta de expectativas, implica, a su vez, considerables riesgos para los migrantes ya que profundiza aun más su situación de vulnerabilidad. En consecuencia, se observan frecuentemente comunidades de inmigrantes con altos niveles de pobreza, heterogénea participación en el mercado de trabajo, baja escolaridad y, en general, una situación de exclusión reforzada por un proceso de estigmatización y discriminación por parte de la sociedad receptora en su conjunto. En este sentido, resulta fundamental garantizar la plena integración de los migrantes a nuestra sociedad a fin de que puedan desarrollar sus potenciales económicos, sociales y personales. De este modo, se permitirá el progreso personal de los propios migrantes, y su contribución tanto a la sociedad receptora como a la de origen, garantizando, a su vez, la cohesión social en el marco de la diversidad cultural.

Por ello, y considerando que la migración internacional se ha posicionado como una cuestión central en la dinámica demográfica mundial de los últimos tiempos y, como consecuencia, en la agenda pública, económica y social de los próximos años, el “Día del Inmigrante” constituyó una oportunidad propicia para repensar nuestra historia inmigratoria y reflexionar acerca de los desafíos

y oportunidades que la materia nos plantea. En dicho marco, la Dirección Nacional de Población (DNP) decidió conmemorar el “Día del Inmigrante” mediante la realización del mencionado Seminario Especializado sobre Migraciones, el cual tuvo lugar en el Salón Pictórico del Hotel de Inmigrantes de la Dirección Nacional de Migraciones y contó con la presencia de diversos especialistas en la temática.

OBJETIVO DEL SEMINARIO

El Seminario Especializado sobre Migraciones tuvo por objetivo brindar un espacio de análisis y reflexión sobre nuestra historia inmigratoria y los desafíos y oportunidades, actuales y futuros, que la temática migratoria presenta, a partir de la exposición de especialistas en la materia.

En particular, se propuso reflexionar acerca de los siguientes ejes temáticos: la historia inmigratoria argentina, la legislación migratoria, la inmigración en las últimas décadas, los nuevos perfiles migratorios, y la emigración de argentinos.

EL SEMINARIO

El Seminario estuvo organizado a partir de la realización de dos paneles de expertos en materia migratoria y, luego, la proyección de un audiovisual documental dedicado a la historia de los hoteles de inmigrantes que se sucedieron en nuestro país.

La apertura del Seminario estuvo a cargo de la Directora Nacional de Población, la Lic. Julieta Rizzolo, y el Director Nacional de Migraciones, el Dr. Martín Arias Duval, quienes destacaron la necesidad de garantizar el respeto de los derechos humanos de los migrantes, y celebraron la oportunidad de dedicar un espacio de reflexión a la temática.

En el primero de los paneles disertaron el Dr. Fernando Devoto, Director de Programa de Investigación en el Instituto Ravignani de la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA, la Dra. Susana Novick, investigadora del Instituto Gino Germani de la UBA, y el Dr. Fernando Manzanares, Director de Admisión de Extranjeros de la Dirección Nacional de Migraciones.

La Dra. Marcela Cerrutti
y la Lic. Julieta Rizzolo.

Vista del interior del Hotel
de Inmigrantes.

El Dr. Martín Arias Duval durante la
apertura del Seminario y el primer panel
de expertos.

El Dr. Fernando Devoto durante
su disertación y la Directora
Nacional de Población,
Lic. Julieta Rizzolo.



En primer lugar, el Dr. Fernando Devoto reflexionó sobre la inmigración en la Argentina desde una perspectiva histórica, recogiendo las experiencias de los inmigrantes desde el período colonial en adelante, dando cuenta de la larga experiencia con que cuenta nuestro país como receptor de personas nacidas en diferentes partes del mundo.

Por su parte, la Dra. Susana Novick, hizo un recorrido por la legislación migratoria de las últimas décadas, destacando el valor histórico de la nueva ley migratoria sancionada en diciembre de 2003, la cual establece que todo ciudadano de algún país miembro o asociado del MERCOSUR tiene derecho a la residencia legal en el país. Esta ley representa el primer antecedente de una política migratoria orientada a la integración del bloque regional y sitúa al Estado como garante del derecho a migrar, de la igualdad entre nativos y extranjeros y del acceso a los servicios sociales.

El Dr. Fernando Manzanares analizó la evolución y las principales tendencias de la inmigración reciente hacia nuestro país, nutriéndose no sólo de las fuentes estadísticas tradicionales, como el Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda, sino también de información proveniente de los trámites iniciados, en curso y finalizados en el marco del Programa de Regularización Patria Grande. De este modo, el análisis del funcionario de la DNM discriminó los trámites realizados por cada una de las nacionalidades del Mercosur y presentó también de forma diferenciada los datos de inmigrantes de algún país de Asia, de África, de Oceanía, de Europa Occidental, de Europa Oriental y del resto de América. A su vez, expuso información tanto del volumen de inmigrantes regularizados a partir del Programa Patria Grande, como del nivel de instrucción, condición de actividad, motivo de la migración, tipo de vivienda que habita, etc.

Del segundo panel participaron la Dra. Marcela Cerrutti, investigadora del Centro de Estudios de Población (CENEP), y la Lic. Laura Calvelo, investigadora y docente de la UBA. La primera disertó acerca de los nuevos perfiles migratorios existentes en la región. En su presentación se profundizó en el análisis de los procesos

emigratorios de los países de la región (volumen, tendencias, países de destino principales) y de las comunidades migratorias más numerosas en la región (entre las que se encuentran los colombianos en Venezuela, paraguayos y bolivianos en Argentina, y nicaragüenses en Costa Rica), para finalmente indagar acerca de las tendencias recientes y los cambios en la composición de la inmigración en Argentina, dando cuenta del proceso de feminización de los flujos, las principales áreas geográficas de asentamiento y el perfil sociolaboral de los inmigrantes.

Por su parte, la Lic. Laura Calvelo realizó un exhaustivo examen de la emigración de argentinos. La investigadora destacó que es posible identificar en nuestra historia diversas etapas de la emigración, las cuales están determinadas no tanto por los factores de atracción de las sociedades de destino como por los de expulsión de la sociedad argentina. En este sentido, cada etapa se diferencia por el tipo de factor desencadenante y se insertan en un contexto histórico y social particular, pudiendo consecuentemente distinguirse “la fuga de cerebros” (1960-1975), el exilio político (1976-1983), la huida “hiperinflacionaria” (1989-1992), la emigración producto de la crisis institucional (1998-2002).

Posteriormente a los paneles de expertos, la DNP proyectó el audiovisual “Los antiguos hoteles de inmigrantes”, cuya producción es mérito de Jorge Luis Farjat. Dicho audiovisual es un relato documental de la historia de los antiguos hoteles de inmigrantes, desde los primeros albergues del siglo XIX, pasando por el Hotel de la Rotonda, hasta el Gran Predio inaugurado en 1911. Para ello, reúne documentos visuales y testimonios orales de inmigrantes y empleados de la Dirección Nacional de Migraciones.

II EDICIÓN DEL “PREMIO A LA INNOVACIÓN Y MEJORAMIENTO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS”

La Secretaría de Gabinete y Gestión Pública, en conjunto con la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA), convoca a la II Edición del Premio a la Innovación y Mejoramiento de las Políticas Públicas.

El objetivo de este premio es estimular y promover las prácticas de investigación que aporten a la innovación y el fortalecimiento de las capacidades estatales. Se seleccionarán y premiarán trabajos de investigación, inéditos y realizados en los últimos tres años, con una retribución total de \$30.000. Se premiarán trabajos en dos categorías, según el nivel académico alcanzado por el autor:

- Graduados de doctorado (primer, segundo y tercer premio).
- Graduados de maestría y grado (primer, segundo y tercer premio).

SE PREMIARÁN TRABAJOS EN LAS SIGUIENTES ÁREAS DE INTERÉS:

- Gobierno electrónico: la utilización de las TIC's en la gestión pública.
- Acercando el Estado al Ciudadano: mecanismos de participación ciudadana en la gestión pública.
- Buenas Prácticas y nuevas herramientas en la gestión pública.
- Innovaciones en el funcionamiento institucional y modernización del Poder Legislativo Nacional.
- Modernización de gobiernos subnacionales.
- Nuevos paradigmas y debates internacionales sobre gestión pública

Los trabajos deberán ser elaborados en formato Word, en papel tamaño A4, letra Times New Roman 12, espaciado sencillo, márgenes laterales de 3 cm., margen superior e inferior de 2,5 cm., y deberán tener una extensión total entre 30 y 50 carillas.

OBJETIVO:

El concurso tiene por objeto seleccionar investigaciones, inéditas al momento de la realización del concurso, que correspondan destacar y difundir en las áreas de interés mencionadas.

SELECCIÓN. CATEGORÍAS. PREMIOS.

Conformadas las categorías a) y b) se otorgarán los siguientes premios:

a) Categoría graduados de doctorados

UN (1) primer premio al que le corresponderá una suma en concepto de estímulo a la investigación de PESOS SIETE MIL (\$7.000)

UN (1) segundo premio al que le corresponderá una suma en concepto de estímulo a la investigación de PESOS CINCO MIL (\$5.000)

UN (1) tercer premio al que le corresponderá una suma en concepto de estímulo a la investigación de PESOS TRES MIL (\$3.000)

b) Categoría graduados de grado y maestría

UN (1) primer premio al que le corresponderá una suma en concepto de estímulo a la investigación de PESOS SIETE MIL (\$7.000)

UN (1) segundo premio al que le corresponderá una suma en concepto de estímulo a la investigación de PESOS CINCO MIL (\$5.000)

UN (1) tercer premio al que le corresponderá una suma en concepto de estímulo a la investigación de PESOS TRES MIL (\$3.000)

La fecha límite de entrega para la presentación de trabajos es el 10 de Diciembre de 2008.

XIII CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

BUENOS AIRES – ARGENTINA

El CLAD y el Gobierno de la República Argentina tienen el placer de anunciar la celebración del “XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública” que se realizará en Buenos Aires, Argentina, del 4 al 7 de noviembre de 2008.

Sede del evento: Panamericano Buenos Aires Hotel & Resort, Carlos Pellegrini 551, C1009ABK, Buenos Aires, Argentina.

Para este Congreso se abordarán seis áreas temáticas, a saber:

- Innovaciones conceptuales y mejores prácticas para promover la calidad y excelencia en la gestión pública
- Estrategias y reforma político-institucionales para incrementar la capacidad de gobierno en democracia.
- Formación de liderazgo y de las capacidades directivas para el fortalecimiento institucional en el ámbito público
- Empleo público y profesionalización de la función pública para la promoción del desarrollo
- Los desafíos del gobierno electrónico para universalizar la ciudadanía digital
- Coordinación intergubernamental de políticas públicas y compensación de los desequilibrios territoriales.
- La Gestión para Resultados de Desarrollo: ¿cómo avanzar en Iberoamérica?

El Comité Evaluador del Congreso comunicó las 116 Propuestas de Paneles aceptadas provisionalmente. El listado de los Paneles está disponible en: www.clad.org.ve/congreso/prog13prov.html

Durante el evento, reconocidos especialistas dictarán Conferencias Plenarias, a saber:

- Guillermo O'Donnell, Helen Kellogg Professor of Government, Universidad de Notre Dame, Estados Unidos; y Director, Centro de Investigaciones sobre el Estado y la Democracia (CIEDAL), Facultad de Política y Gobierno, Universidad Nacional de San Martín, Argentina “Acerca del Estado y la democracia”
- Susan Rose-Ackerman, Henry R. Luce Professor of Law and Political Science, Yale University, Estados Unidos “Administrative Law and Public Policy Analysis: Tensions and Complementarities”
- Ludolfo Paramio, Profesor de Investigación, Consejo Superior e Investigaciones Científicas (CSIC), España “El regreso del Estado: entre el populismo y la regulación”

Para mayor información consultar la página del CLAD: www.clad.org.ve

3º FESTIVAL DE CINE Y VIDEO CIENTÍFICO DEL MERCOSUR. LOS DÍAS

16, 17 Y 18 DEL MES DE DICIEMBRE DE 2008, ARGENTINA SERÁ SEDE DE CINECIEN '08

CINECIEN busca promover la divulgación de los trabajos de investigadores y académicos en todas las áreas del conocimiento científico, a través de las posibilidades creativas y comunicacionales que brindan los medios audiovisuales.

CINECIEN 08 invita a instituciones científicas y tecnológicas, investigadores, empresas, realizadores audiovisuales y al público en general a presentar películas y videos desarrollados con el fin de divulgar el conocimiento científico.

Investigadores, instituciones y realizadores audiovisuales de los países miembros, asociados y adherentes al *MERCOSUR* podrán presentar sus producciones.

Esta edición es organizada por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva de Argentina (MinCyT) junto con el Departamento de Artes Audiovisuales del Instituto Universitario Nacional del Arte (IUNA) y cuenta con el apoyo de la Reunión Especializada de Ciencia y Tecnología (RECyT/ MERCOSUR).

CINECIEN '08 se realizará en la Biblioteca Nacional, Agüero 2502, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.

La convocatoria para la inscripción de películas al Festival estará abierta hasta el 14 de noviembre.

Para más información: www.cinecienv.gov.ar

4º CONGRESO NACIONAL DE POLÍTICAS SOCIALES. POBREZA CRÍTICA

Y DESIGUALDAD PERSISTENTE EL DESAFÍO DE LAS POLÍTICAS DE INCLUSIÓN SOCIAL.

La **ASOCIACIÓN ARGENTINA DE POLÍTICAS SOCIALES (AAPS)** y la **UNIVERSIDAD NACIONAL DEL LITORAL (UNL)** convocan a participar del **4º CONGRESO NACIONAL DE POLÍTICAS SOCIALES**

que se realizará los días 12, 13 y 14 de noviembre de 2008 en la Ciudad de Santa Fe, Bv. Pellegrini 2750. Bajo el título “Pobreza crítica y desigualdad persistente. El desafío de las políticas de

inclusión social”, se refleja el interés de contribuir al debate de políticas sociales que logren integrar a sectores que se encuentran excluidos y marginados.

El objetivo del Congreso es generar un ámbito de reflexión a partir de la contribución de especialistas que, desde el sector público o privado, trabajan el diseño, implementación, análisis e impacto de las políticas. Asimismo, la AAPS busca fomentar, a través de diversas actividades académicas, la discusión de distintos enfoques y análisis de especialistas vinculados con la problemática de la pobreza extrema.

La AAPS cuenta con el antecedente de haber organizado los tres congresos anteriores realizados en Quilmes (mayo de 2002), en Mendoza (septiembre de 2004) y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (octubre de 2006), en los cuales participaron más de 1.500 personas provenientes del sector público, académico y social.

En esta oportunidad, se organizarán, como en los congresos anteriores: conferencias magistrales, sesiones simultáneas, presentaciones institucionales y paneles de expertos, donde especialistas, intelectuales y académicos de renombre disertarán sobre los distintos ejes planteados.

LA PRESENTACIÓN DE TRABAJOS DEBERÁ REALIZARSE SOBRE ALGUNO DE LOS TRES EJES TEMÁTICOS PROPUESTOS:

1. Conceptos y metodologías para analizar la pobreza crítica y la desigualdad persistente.
2. El papel de las instituciones y las políticas a fin de combatir la pobreza crítica y la desigualdad persistente.
3. Estrategias de distribución de recursos y oportunidades.
4. Incidencia y representación de los pobres y excluidos.

IX CONGRESO NACIONAL DE SOCIOLOGÍA JURÍDICA

La Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Rosario y la Sociedad Argentina de Sociología Jurídica convocan al Noveno Congreso Nacional de Sociología Jurídica a realizarse los días 13, 14 y 15 de noviembre de este año. El Congreso se desarrollará en Córdoba 2020 de la ciudad de Rosario, sede de dicha Casa de Estudios. Se intitula “De la Ley a las prácticas. Confrontaciones sociales por el uso del Derecho”.

Diversas temáticas que abordan problemas sociales están incluidas en las actividades a desarrollarse, la Globalización, las relaciones entre el Derecho y la Sociedad, la Familia, las Niñas, Niños y Adolescentes, el Género, el Delito, el acceso a la Justicia, la enseñanza y la investigación en las Facultades de Derecho.

El Congreso ofrece un espacio para el trabajo interdisciplinario en el campo jurídico, convocando a todos aquellos que desde diferentes disciplinas tienen como objeto de estudio o investigación el Derecho.

LAS MODALIDADES DE PARTICIPACIÓN SON LAS SIGUIENTES:

PONENCIAS: Se trata de un trabajo de investigación que, de ser aprobado por el Comité Asesor, será presentado en una de las sesiones simultáneas del Congreso. En el caso de referirse a una práctica concreta, deberá contener una breve descripción del caso y una evaluación analítica fundamentada.

INFORMES DE EXPERIENCIAS: Consiste en una presentación descriptiva referida a una acción concreta que, de ser aprobada, tendrá un lugar que, a consideración del Comité Asesor, podrá ser ubicado en una de las sesiones simultáneas o en un espacio de exposición. Para ser ubicado en las sesiones simultáneas el informe de experiencia deberá contener, como mínimo, un análisis reflexivo sobre la práctica descripta.

PRESENTACIONES INSTITUCIONALES: El objetivo de este espacio de exposición es que se visualice en forma clara y didáctica la manera en que se lleva adelante una determinada acción social. Se dispondrá también en este ámbito, de espacios para presentar en forma de taller lo sustancial de una determinada experiencia de trabajo en terreno, donde se podrán usar videos, multimedios u otro tipo de material.

Para más información:

*Asociación Argentina de Políticas Sociales
tel./fax 4381-1480 ó 4384-6128
congreso@aaps.org.ar*

COMISIONES

- I. La globalización en el campo socio-jurídico.
- II. Ciudadanía, movimientos sociales y protesta social.
- III. Delito, castigo y políticas de seguridad.
- IV. Familia, niñas, niños y adolescentes. El Derecho en la vida cotidiana.
- V. La Administración de Justicia y los operadores jurídicos en la resolución de conflictos.
- VI. Minorías, discriminación social y Derechos Humanos.
- VII. Enseñanza e investigación en las facultades de Derecho.
- VIII. Estado, Derecho y políticas públicas.
- IX. Derecho, género y sexualidad.

V JORNADAS DE SOCIOLOGÍA DE LA UNLP Y I ENCUENTRO LATINOAMERICANO DE METODOLOGÍA DE LAS CIENCIAS SOCIALES.

“CAMBIOS Y CONTINUIDADES SOCIALES Y POLÍTICAS EN ARGENTINA Y LA REGIÓN EN LAS ÚLTIMAS DÉCADAS. DESAFÍOS PARA EL CONOCIMIENTO SOCIAL”

LA PLATA, 10, 11 Y 12 DE DICIEMBRE DE 2008

Las V Jornadas de Sociología son organizadas por el Departamento de Sociología de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (UNLP), la Red Latinoamericana de Metodología de las Ciencias Sociales, y el Centro Interdisciplinario de Metodología de las Ciencias Sociales (CIMECS) de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (UNLP).

Las V Jornadas y el Encuentro se realizarán en la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de La Plata, calle 48 e/ 6 y 7, La Plata, Provincia de Buenos Aires, Argentina.

AUTORIDADES DE LAS V JORNADAS DE SOCIOLOGÍA DE LA UNLP COMISIÓN ORGANIZADORA

Profesores: María Cristina Tortti (Directora del Departamento de Sociología); Mariana Busso; Mauricio Chama; Marcelo Prati; Horacio Robles.

Graduados: Patricia Giordana; Matías Iucci; Luciana Sotelo.

Estudiantes: Juan Sebastián Schulz; Selene Llerena Suster.

AUTORIDADES DEL I ENCUENTRO LATINOAMERICANO DE METODOLOGÍA DE LAS CIENCIAS SOCIALES COMISIÓN ORGANIZADORA

Luis Adriani; Lucas Alzugaray; Ricardo Crisorio; Amalia Eguía; Susana Ortale; Juan Ignacio Piovani; Luciana Sotelo.

Mesa E 9 - Problemas teórico-metodológicos en el estudio de las migraciones.

Coordinan: Marta Maffia mmaffia@museo.fcnym.unlp.edu.ar / Susana Masseroni susanamasseroni@yahoo.com.ar / Carolina Mera carolinamera@yahoo.com

Frente a la intensidad y la complejidad que han adquirido los procesos migratorios en la actualidad y en todos los continentes, se observa una mayor preocupación por la temática, de investigadores de distintas disciplinas.

En la preocupación por estudiar todos los aspectos involucrados y pretendiendo analizar las relaciones entre los mismos, así como las consecuencias, se buscan nuevas construcciones teóricas y también nuevas formas de abordaje del fenómeno en sus múltiples dimensiones.

Por ello esta mesa invita a investigadores, interesados en el tema, a reflexionar conjuntamente, tanto sobre los abordajes clásicos, ya sean cuantitativos como cualitativos, sus diseños, las ventajas, los problemas y las articulaciones entre ellos; como sugerir caminos novedosos para estudiar estos procesos.

En este sentido entendemos la importancia de generar espacios de discusión e intercambio sobre los enfoques epistemológicos, teóricos y metodológicos que se utilizan.

Para más información:

Sobre las V Jornadas de Sociología: jornadasociologia2008@yahoo.com.ar

Sobre el I Encuentro Latinoamericano de Metodología: cimecs@fahce.unlp.edu.ar

Sitio: www.fahce.unlp.edu.ar/academica/areas/sociologia/jornadas-del-departamento-de-sociologia/

AGRADECEMOS la colaboración de Jorge Martínez Pizarro y Juan De Carli por sus notas. Asimismo, la participación de todos los especialistas en las diferentes actividades de la Dirección Nacional de Población. Específicamente, agradecemos a Lelio Mármora, Federico Agusti, Reina Sotillo, Martín Lettieri, Nora Pérez Vichich, Oscar Castro Olivera, Mario Santillo, y Alejandra Karasik, Fernando Devoto, Susana Novick, Fernando Manzanares, Marcela Cerrutti y Laura Calvelo.

Por último, expresamos también nuestra gratitud a Marcelo Nasif, Secretario de Protección a la Comunidad de la Provincia de Jujuy, por su cooperación en la organización del Taller “Las Poblaciones en áreas de frontera. Los casos NEA y NOA”.