

Una nueva ley para un nuevo modelo de desarrollo en un contexto de crisis y consenso

Susana Novick*

El presente artículo tiene un objetivo esencial: plasmar en palabras el logro histórico que representa la derogación de la ley de migraciones de la dictadura militar -sancionada en 1981- y su reemplazo por una nueva ley elaborada por la democracia.. Esta positiva circunstancia aparece asociada a la incipiente gestación de un nuevo modelo de desarrollo en la Argentina. Con ese fin indagaremos acerca del clima de ideas que acompañan este alentador cambio en la legislación vigente .

1. Introducción

La Argentina ha sido históricamente un país de recepción de inmigrantes: de origen europeo - numeroso hasta la década de 1930- y latinoamericano -constante desde fines del siglo XIX. Las migraciones internacionales constituyen así, uno de los procesos más importantes de nuestra historia y por ello uno de los más debatidos.

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

La legislación, como parte del derecho, constituye un objeto de estudio apto para la comprensión de las relaciones sociales y los cambios producidos en la sociedad. El estudio de la norma jurídica nos resulta un camino adecuado para responder a ciertos interrogantes: ¿cuál es el conflicto social?, ¿quiénes pujan por resolverlo?, ¿cómo logran hacerlo?. La ley es un producto social, un hecho público, el punto final de un camino que podemos recorrer y estudiar. La norma configura para nosotros un relevante objeto de análisis pues ella resume y

* Miembro de la Carrera del Investigador Científico del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) en el Instituto de Investigaciones "Gino Germani", Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Agradezco la colaboración de la estudiante Lucila Nejamkis en la recopilación de información y en la realización de la entrevista a informantes claves.

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

Hemos elaborado un concepto de **ley**, entendido como el elemento ideológico-concreto que elaboran los grupos -o el grupo- que en un momento histórico puntual detenta el poder político para explicar, comprender y legitimar un conflicto específico de intereses, intentando mediante ella -la ley- resolverla a su favor¹.

Irene Vasilachis de Gialdino, nos llama la atención acerca de las posibilidades de los textos políticos, dentro de los cuales se encuentran las normas. La autora dice: "dar cuenta de la capacidad de dichos textos tanto para construir la realidad social como además y fundamentalmente, para proveer a los actores sociales de los modelos interpretativos con los que comprender esa realidad social, interrogarse acerca de la posibilidad de modificarla y, consecuentemente, orientar la propia acción"².

2. Dimensión jurídica de las políticas migratorias en la Argentina

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

Concentrándonos en el último período correspondiente a la estrategia de apertura y liberalización de la economía (1976-1999), podemos apuntar a modo de síntesis que los tres gobiernos -dictadura militar (1976-1983), Alfonsín (1983-1989) y Menem (1989-1999)- poseen una coherencia en relación con las políticas implementadas. Los tres se basan en la ideología neoliberal -represiva, democrática y conservadora-, priorizan como destino de la producción el mercado externo, reducen las actividades económicas del Estado y disminuyen sus funciones sociales. Los tres consideran a las migraciones latinoamericanas un "problema" poblacional que debe resolverse fundamentalmente mediante el control policial y prohibiendo el acceso al trabajo remunerado. Durante las tres experiencias políticas estuvo vigente la Ley General de Migraciones y Fomento de la Inmigración, sancionada durante la dictadura militar. Basada en la entonces dominante doctrina de la Seguridad Nacional, y repitiendo una norma

aprobada durante la época de Onganía, prohíbe expresamente a todo extranjero ilegal desarrollar actividades remuneradas obstaculizando, asimismo, el acceso a los servicios de salud y educativos (medios y superiores). La norma es reforzada en su legitimidad a través de los dos Reglamentos de Migraciones dictados durante la democracia: el aprobado por el gobierno de Alfonsín en 1987 y el del período de Menem en 1994.

Sin embargo, a mediados de la década de 1990, ya creadas las Comisiones de Población en ambas Cámaras –Senadores y Diputados³- y dadas las gestiones realizadas por las ONGs, organizaciones de las colectividades extranjeras, instituciones religiosas, grupos académicos, etc. surgen en el Congreso Nacional iniciativas que pretenden modificar la ley militar: proyectos de los diputados: Cafiero (1996 y 1998); Carrió (1996); Mondelo y Dellepiane (1997); Pichetto (1998), etc.. También se presentan proyectos de ley que proponen derogar la citada ley y reemplazarla por una nueva: proyecto del diputado Muñoz y otros (1994); diputado Totto y otros (1995); diputada Mondelo y otros (1999), el de la Comisión de Población de la Cámara de Diputados (1999)⁴. Son todos intentos que nos demuestran la intensa actividad parlamentaria ante la percepción de que la sociedad civil no aceptaba la vigencia de la legislación militar durante gobiernos democráticos.

3. La nueva ley

Sin embargo, la ley militar tenía ya más de 20 años de vigor y no resultaba fácil lograr la sanción de una nueva, a pesar del claro conocimiento acerca de la arbitraria política migratoria y la falsedad de los argumentos elaborados desde el Poder Ejecutivo respecto de los inmigrantes limítrofes, a quienes se los hacía responsables de diversos males sufridos en nuestro país (desocupación, cólera, toma de viviendas, excesivos gastos sociales, aumento de la criminalidad, etc.); Fue el proyecto unificado consensuado en diciembre de 1999 en la Comisión de Población y Recursos Humanos de la Cámara de Diputados⁵, la base que se tuvo en cuenta al redactar el proyecto del diputado Giustiniani, presentado en el Congreso en diciembre del 2001 y nuevamente en marzo de 2003⁶.

Respetando las limitaciones de extensión del presente trabajo, sólo comentaremos los aspectos más globales de la nueva ley y consideraremos algunos documentos que nos permitirán describir el clima de ideas que impregnó el proceso de gestación y posterior sanción de la norma, dejando para una nueva investigación el análisis comparativo entre las tres leyes que han plasmado la política migratoria nacional (ley Avellaneda, ley Videla y la recientemente sancionada).

De la lectura de los Principios Generales de la Ley 25.871 surge que la norma es ambiciosa: apunta a formular una nueva política demográfica nacional, a fortalecer el tejido sociocultural

del país, y promover la integración sociolaboral de los inmigrantes, manteniendo en alto la tradición humanitaria y abierta de la Argentina con relación a los migrantes y sus familias. Obsérvese que mientras en la ley militar el rol del Estado aparece insistentemente asociado al control migratorio y la prohibición, en el nuevo texto el Estado aparece como garantizador: del derecho a migrar, de la igualdad de trato para los extranjeros, del acceso igualitario a los servicios sociales, de la necesaria información, del derecho de reunificación familiar, de las convenciones internacionales debidamente ratificadas, de la participación de los extranjeros en las decisiones relativas a la vida pública y de la regularización de su situación migratoria.

3.1. Actividad Parlamentaria

Mediante un trabajo meramente exploratorio recopilamos parte de la labor realizada en ambas Comisiones de Población. Esta tarea nos permite observar una intensa actividad tanto en Diputados como en Senadores, actividad que resulta creciente si la comparamos con una indagación semejante que realizamos desde principios de los años 1990 a 1993⁷. Obsérvese que en términos generales Diputados elabora y trata más iniciativas, en todas las categorías. En relación con los proyectos de ley en particular, el año 2000 aparece en como el año de mayor intensidad, para ir declinando hacia el 2003; situación relacionada quizá con la cantidad de propuestas de modificación parcial a la ley militar. En Senadores, los años 2001 y 2003 surgen como los de mayor dinamismo.

Cuadro N* 1

Cantidad de Proyectos tratados en las Comisiones de Población de las Cámaras de Diputados y Senadores: 2001 a 2003

Año	Tipo de proyecto	Cámara de Diputados	Cámara de Senadores
2000	Proyectos de Declaración	47	13
	Proyectos de Comunicación	0	20
	Proyectos de Resolución	42	2
	Proyectos de Ley	18	6
2001	Proyectos de Declaración	36	7
	Proyectos de Comunicación	0	8
	Proyectos de Resolución	53	1
	Proyectos de Ley	16	14
2002	Proyectos de Declaración	8	10
	Proyectos de Comunicación	0	18
	Proyectos de Resolución	23	1
	Proyectos de Ley	15	16
2003	Proyectos de Declaración	10	10
	Proyectos de Comunicación	0	32
	Proyectos de Resolución	22	7

Fuente: Elaboración propia en base a datos publicados en www.diputados.gov.ar y www.senado.gov.ar.

En relación con las temáticas tratadas, podemos decir que en la Comisión de Diputados el tema migratorio se debate desde el 2000 al 2003, resultando el 2001 el año en que se presentan más proyectos de leyes sobre esta materia. Le sigue en importancia el tema de fecundidad, aborígenes y censos. Sin embargo, el Registro Nacional de las Personas emerge como el más importante para los legisladores. En la Comisión de Senadores, el tema de discapacidad resultó el que concitó la mayor atención durante todos los años, siguiéndole el de aborígenes y por último el de fecundidad, familia y derechos de la mujer.

3.2. Debates parlamentarios

El 4 de diciembre de 2003, en la última reunión ordinaria en la Cámara de Diputados y habiéndose obtenido el acuerdo de todas las bancadas, el proyecto de ley migratoria se aprueba sin discusión parlamentaria, junto con otras iniciativas.

Días después, el 17 de diciembre de 2003, la Cámara de Senadores en su última sesión del año, trata sobre tablas el proyecto aprobado en Diputados con dictamen de las Comisiones de Población y Desarrollo Humano, de Asuntos Constitucionales y de Justicia y Asuntos Penales.

El primer orador es el senador Giustiniani quien presenta la iniciativa como “ley de la democracia”, que viene a reemplazar la ley de la dictadura militar. El senador puntualiza el trabajo que realizaron durante tantos años con los organismos públicos y privados involucrados en la temática. Agrega que la norma tiene en cuenta la nueva política que tiende a consolidar el Mercosur, incorporando por primera vez en la legislación nacional la cuestión del tráfico de personas.

Posteriormente interviene el senador Cafiero, miembro informante de la Comisión de Población y Desarrollo Humano, quien plantea la carencia de una política nacional de población y la necesidad de atraer a los 250.000 argentinos que viven en el exterior. Afirma que la nueva ley tiende a “destruir mitos, xenofobias y prejuicios”. Asimismo, sostiene que los gobiernos populares siempre se caracterizaron por integrar a los inmigrantes a sus sociedades, recordando la experiencia peronista de 1953 -el convenio firmado entre Perón e Ibáñez- y asevera que la Argentina necesita retomar su rol de polo de atracción de inmigrantes, especialmente latinoamericanos. Así, cita el convenio firmado en el ámbito del Mercosur sobre libre circulación de personas.

La senadora Escudero informa que ha entrado en vigencia el convenio internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migrantes y de sus familias e insta para que el gobierno nacional lo ratifique.

Por su parte, el senador Agúndez, apoya el proyecto señalando que su texto es superior a la ley Videla, y puntualiza específicas temáticas que deberán ser tenidas en cuenta por el Poder Ejecutivo al momento de redactar el decreto reglamentario (peticiones de cambio de categoría, instrucciones al personal de la Dirección Nacional Migraciones y a la Policía Migratoria con relación a los derechos humanos, procedimiento en sede judicial, proceso de expulsión y gestores administrativos).

El senador Losada confirma el proyecto, habla de la hermandad con los países latinoamericanos, de la necesidad de homenajear a nuestros inmigrantes y solicita se vote por capítulos, dado lo extenso de su articulado y la decisión de aprobarlo ese mismo día. Coincidentemente, el senador Pichetto solicita se vote por títulos, votación que resulta afirmativa. Así la ley queda sancionada bajo el N° 25.871.

3.3. Entrevistas con los Directores Nacionales de Migraciones⁸

3.3.1. El 26 de abril de 2000 acude a la Comisión de Población y Recursos Humanos de la Cámara de Diputados el Sr. Roig, Director de la Dirección Nacional de Migraciones (DNM), quien había asumido el 22 de diciembre de 1999.

Se le pide que exponga sobre la situación de la DNM y los proyectos del Poder Ejecutivo. El funcionario comenta algunas circunstancias administrativas: a) el atraso de las resoluciones de admisión, control migratorio y asuntos judiciales; b) la disminución del presupuesto a la DNM; c) la iniciación de una investigación a raíz de una denuncia de un matutino; d) el mejor control de las cajas chicas; e) la reducción del personal contratado. Destaca como tema importante la renegociación del contrato con la empresa Siemens. Si bien estaba previsto conectar informativamente a 121 pasos migratorios, solo está conectada el área metropolitana: Ezeiza, el aeroparque Jorge Newbery, el puerto y el área norte (San Fernando y Don Torcuato).

Comenta que ante las quejas de usuarios, Cancillería y funcionarios consulares por lo engorroso de las normas, se está elaborando un manual de organización y procedimientos.

El funcionario enfatiza las políticas de control de la DNM: se efectúan procedimientos con el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, con la Policía Federal, con la Policía de Trabajo y con la AFIP, en los que se verifica la presencia de extranjeros y su situación en el país, es decir, si se encuentran en forma legal o ilegal. Describe un panorama de pronunciada ilegalidad en la calle, situación que se busca cambiar. En este sentido, manifiesta su interés de

salir a informar; por ejemplo, en la Villa 31 de Retiro, en el Bajo Flores, en distintos lugares del interior y fundamentalmente en el Gran Buenos Aires.

Asimismo comunica que por decisión del presidente de la República y del ministro del Interior, la DNM ha participado en todas las reuniones que se han realizado hasta el momento sobre el tema seguridad, narcotráfico, narcolavado y contrabando.

En el ámbito del Mercosur, expresa que han propuesto una nueva tarjeta vecinal, denominada TVF, que se emplea en todos los pasos y puentes fronterizos, la cual tiene como novedad la impresión digital del usuario.

Por otra parte, afirma que se activó la presencia de la DNM en los foros nacionales e internacionales y se ha propuesto la recuperación del hotel de inmigrantes.

En relación con las migraciones en el ámbito internacional el funcionario comenta el contexto de la globalización, de los conflictos religiosos, de las guerras civiles, de la desocupación y de la miseria y del contacto con el servicio de migraciones de los Estados Unidos. Uno de los principales problemas debatidos reside en que en el año 1999 China ha tenido 200 millones de desocupados.

Sobre una posible reforma de la legislación, el funcionario se mostró dispuesto a colaborar con la Comisión para hacer los aportes necesarios con el fin de mejorar la normativa. Afirmó que con o sin reforma de la ley se debería buscar la manera de agravar penas y establecer nuevas figuras de carácter penal con respecto al empleo ilegal, la documentación adulterada, el tráfico ilegal de personas, el terrorismo, la explotación de menores, la prostitución, el contrabando y el narcotráfico.

Por último, con referencia a la función de control de la DNM, considera que el personal es escaso. Expone algunos datos: en el año 1999 se hicieron 838 inspecciones y se detectaron 4.556 extranjeros, de los cuales 3.037 eran ilegales (1.782 eran peruanos y 815 eran bolivianos), pero también hallaron dominicanos y paraguayos.

3.3.2. El 24 de marzo de 2004 el Dr. Ricardo Eusebio Rodríguez, Director de la D.N.M. visitó la Comisión de Población y Recursos Humanos de la Cámara de Diputados.

El funcionario dijo que se trata de una Dirección que ha sido “traspolada”, que dependía de una subsecretaría, fue descentralizada y no tiene las necesidades ejecutivas que en la actualidad requiere, ni velocidad de respuesta. Manifiesta que existe una nueva ley de migraciones que establece un principio filosófico totalmente distinto y no está en ejecución.

Afirma que ha surgido otro tema que es sumamente importante para el país: no sólo existe la Dirección de Migraciones sino que ahora también se constituyen como Dirección de Emigraciones, porque ha aparecido en el país el fenómeno de la emigración.

A este panorama hay que sumarle la caída del contrato con Siemens que dejó a la DNM prácticamente sin información. Este tema lo lleva a analizar cuáles son las funciones del organismo recordando que en épocas pasadas la única función que se le asignaba era la de control y que no se cumplía correctamente por la falta de estructura. A su entender la DNM tiene dos funciones específicas. No solamente tiene que controlar sino que además debe utilizar mecanismos y herramientas eficaces para analizar todo lo relativo al concepto de población, brindar estadísticas, establecer direccionalidades, políticas y ocuparse de la inserción e integración del inmigrante en la sociedad.

Resulta interesante su exposición cuando sostiene:

“..evidentemente todo el sistema anterior era muy malo porque Migraciones solamente era una fábrica de ilegales. Realmente no me gusta usar la palabra "ilegales", prefiero decir "indocumentados". Se generaba un sistema muy perverso, con muchos requisitos prácticamente incumplibles. Esa fue la razón por la cual la gente no los cumplía. Sobre esa base la idea de nuestra gestión fue en primer término trabajar sobre la dignidad del inmigrante. Tenemos que establecer un sistema de control que no sea injurioso para el inmigrante”.

En relación con el Mercosur, la Argentina presentó en la reunión de ministros un proyecto regional sobre tráfico de personas que despliega los principios generales de la Convención de Palermo, Italia -firmada en el ámbito de Naciones Unidas en diciembre de 2002- estableciendo fundamentalmente mecanismos de cooperación e intercambio de información entre los países que forman el bloque. En el plano interno, la nueva ley de migraciones prevé dos capítulos en relación con la penalización del tráfico de personas, circunstancia que es absolutamente novedosa y que resulta muy positiva para el país porque es un tema que no tenía tipificación. Otro tema que se está trabajando para la próxima reunión del foro migratorio del Mercosur, es la compatibilización de la documentación de menores, pues la idea es ayudar a evitar el problema del tráfico.

En relación con las jurisdicciones, el funcionario afirmó que hay canales que son mucho más importantes que las delegaciones, ellos son la gobernación y los municipios. Por ello la DNM está tratando de lograr una descentralización quizás no obligatoria, pero sí generadora de vínculos directos.

El funcionario aporta datos: desde el centro hasta el norte de la provincia de Buenos Aires la mano de obra es extranjera, los ilegales serían 700 mil.

Con relación a las políticas, el Director manifiesta que el país ha carecido de políticas migratorias. Agrega que es necesario direccionar la política migratoria y promover lo que el país necesita.

En relación con la reglamentación de la nueva ley, el funcionario demostró su buena predisposición. La DNM está elaborando un proyecto de reglamento específicamente desde el punto de vista del trabajo diario, de los conocimientos y de las situaciones particulares.

Finalmente, con referencia al tema de la caída del contrato con la Siemens y el proyecto de informatización, el funcionario explicó que se está aplicando en Ezeiza el sistema SICAM que es de elaboración argentina; y concluyó “actuamos de acuerdo con los intereses nacionales”.

3.4. Entrevista a informantes claves

Del análisis de la entrevista realizada el 23 de abril de 2004, podemos obtener interesante información. El primer proyecto sobre nueva ley de migraciones presentado por el diputado Giustiniani y otros legisladores en noviembre de 2001 tuvo como antecedente el dictamen unificado logrado en diciembre de 1999 durante la presidencia de Juan Pablo Cafiero en la Comisión de Población y Recursos Humanos de Diputados, en el cual expresamente se manifestaba la necesidad de derogar la ley militar y reemplazarla por una nueva.

En diciembre de 2000 la citada Comisión organiza un Seminario sobre Política Demográfica, al que se invita a expertos, funcionarios involucrados en la temática, organizaciones de las colectividades, iglesias, etc. La experiencia resultó muy positiva y fue un avance en las discusiones para elaborar un proyecto de nueva ley que se estudió durante todo el año 2001. Existía consenso en la crítica a la legislación militar en varios puntos: la excesiva discrecionalidad del Poder Ejecutivo a la hora de aplicar la política migratoria, la discriminación a los migrantes latinoamericanos y los procedimientos poco claros para apelar las resoluciones administrativas.

Durante todo el año 2002 se discute en la Comisión de Población de Diputados el proyecto de Giustiniani con los asesores de los 27 diputados que la componen, con el objetivo de lograr una propuesta de consenso. Así, se fue realizando un trabajo en conjunto, introduciendo modificaciones en el articulado para llegar finalmente a un dictamen por unanimidad sobre el proyecto. Antes de firmar ese dictamen, se convocó en septiembre de 2002 a una audiencia pública en el Palacio del Congreso, a la que fueron convocados todas las personas que tenían algún interés legítimo en la temática sobre los migrantes: organismos del Estado, legisladores, expertos, representantes de organismos de derechos humanos, de colectividades extranjeras, etc. El evento reunió a casi 300 personas. De los aportes y sugerencias realizadas durante esta jornadas, se revisó el texto del proyecto y fueron incorporadas reformas. Así a fines del 2002 se consigue el dictamen de la Comisión de Población, el que fue firmado por diputados perteneciente a diferentes partidos políticos: Acción por la República, Justicialistas, Radicales, ARI, PI, Socialista. No obstante, el tiempo había pasado y el proyecto caducó.

Así, en marzo de 2003 se presenta nuevamente el proyecto original y la Comisión reproduce la firma de su dictamen. Faltaba la aprobación del resto de las Comisiones: Asuntos Constitucionales, Derechos Humanos, Defensa Nacional, Relaciones Exteriores y Presupuesto y Hacienda. En las dos primeras se obtuvo el dictamen rápidamente. En la de Defensa hubo algunas objeciones en relación a las fuerzas de seguridad que actúan como Policía Migratoria Auxiliar, pero luego se destrabó. No obstante, en la Comisión de Presupuesto y Hacienda, por razones exclusivamente ideológicas, dado que no existían aspectos presupuestarios en juego, no se obtuvo el dictamen.

Por otra parte, habiendo asumido el nuevo Director Nacional de migraciones, Dr. Rodríguez, comienzan a realizarse, durante el año 2003, reuniones conjuntas para acercar posiciones, y a pedido de la DNM se introducen cambios al dictamen por unanimidad de la Comisión. Dos temas se discutieron a fondo: quién era la autoridad que decide la expulsión del extranjero – hasta ese entonces prácticamente en manos del Poder Ejecutivo sin posibilidad de apelación, o apelable desde el exterior-; y el tema de los recursos. Durante la realización de estos encuentros no solo asistieron los asesores de la Cámara de Diputados, los autores del proyecto y la DNM, sino que se suma la Mesa para la Defensa de los Derechos de los Migrantes, una organización que agrupa a varias ONG (Cels, Pastoral para las Migraciones, CTA, etc). Como resultado de toda esta tarea se obtuvo un nuevo dictamen que ahora gozaba del pleno consenso del Poder Ejecutivo.

Finalmente, como ya no daban los tiempos para obtener los dictámenes de todas las comisiones y los plazos legislativos se acortaban, se acuerda el tratamiento del proyecto sobre tablas en la última sesión ordinaria del año 2003. Allí todos los diputados la votan sin objeciones. Pasa a la Cámara de Senadores, donde también se aprueba. El senador Antonio Cañero, presidente de la Comisión de Población y Desarrollo del Senado, planteaba que debía existir una discusión, pero evaluó el hecho de que era un proyecto con mucho consenso y con tres años de trabajo previo. Valorando esta circunstancia se sometió a votación y se aprobó en diciembre de 2003.

Se dieron varias circunstancias que confluieron para el éxito: estaba la inquietud, el proyecto, el consenso de diputados, la asunción del flamante Presidente de la Nación, el nuevo Director de Migraciones, la decisión política del gobierno nacional de impulsar el Mercosur y levantar las restricciones con los países limítrofes. Los informantes agregan que era importante llegar a un acuerdo con la DNM, dado que ellos son los principales involucrados, y si hay una resistencia absoluta o una disconformidad total con la norma, esta queda en letra muerta o genera un conflicto. Ahora ellos siguen trabajando en la reglamentación de la ley.

4. Conclusiones

No es necesario resaltar la importancia del tema migratorio en la actualidad. Según datos publicados por Naciones Unidas, el número de migrantes se ha duplicado desde 1975, el mundo desarrollado tiene una ganancia neta de inmigrantes de casi 2.3 millones y las políticas migratorias están cambiando. El 40% de los países poseen políticas migratorias que intentan reducir los niveles; y si bien los países desarrollados se inclinan a formular políticas restrictivas, los países subdesarrollados siguen la misma preferencia. Con relación a la emigración, solo 1 de cada 5 países posee políticas tendientes a disminuir su nivel⁹.

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

¿Cuál es el panorama demográfico que presenta la Argentina para enfrentar ese futuro? Obsérvese el Cuadro N° 2, donde se consignan las principales tendencias desde fines del siglo XIX. La actual dinámica demográfica se caracteriza por: un crecimiento total bajo, una temprana reducción de la fecundidad, un temprano envejecimiento de la población, un estancamiento en el descenso de la mortalidad, un descenso en el aporte inmigratorio, un incremento de la emigración de población joven y una fuerte concentración urbana.

Cuadro N° 2

Dimensiones demográficas de la población argentina, 1895-2001

Año del Censo	Población total (miles)	Tasa anual media de Crecimiento (por cien)	Población extranjera/ Población total (porcentaje)	Población Urbana (porcentaje)	Tasa Global de Fecundidad (hijos por mujer)	Expectativa de vida al nacer (años)
1895	4.124		25.4	37.4	6.0	40.0(*)
		3.6				
1914	8.162		29.9	52.7	5.3	48.5
		2.0				
1947	15.894		15.3	62.2	3.3	61.1

		1.7				
1960	20.014		13.0	72.0	3.0	66.4
		1.5				
1970	23.264		9.5	79.0	2.9	65.6
		1.8				
1980	27.950		6.8	83.0	3.4	69.0
		1.5				
1991	32.700		5.0	88.4	2.8	72.1
		1.0				
2001	36.260		4.2	89.3 (***)	2.4 (**)	74.1 (**)

Fuente: Zulma L. Recchini de Lattes, ‘Urbanization and demographic ageing: the case of a developing country, Argentina’; in: *Ageing and Urbanization*, United Nations, New York, 1991; Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Censo Nacional de Población y Vivienda, 1980. Total del País, por Provincia, Departamento y Localidad, Serie D, Población (Buenos Aires); Instituto Nacional de Estadística y Censos. Censo Nacional de Población y Vivienda 1991. Resultados Definitivos, Características Seleccionadas, Total del País, Serie B, N° 25 (Buenos Aires); Zulma L. Recchini de Lattes y Alfredo E. Lattes, ‘La población Argentina’, Buenos Aires, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, 1975; Indec, 2004.

(*) corresponde al período 1895-1914; (**) Período 2000-2005; (***) Resultados provisionales del Censo 2001.

Si bien estas tendencias presentan profundas diferencias por regiones y clase social, nos dan una idea acerca de la importancia que las migraciones han tenido y aún tienen en nuestro país. La población extranjera disminuye censo a censo a partir de 1914, de forma continua, hasta llegar a un 4% en el 2001. Esto es consecuencia de la interrupción del flujo europeo, claramente a partir de 1930 -a pesar del leve repunte observado en la posguerra-, su envejecimiento y muerte. Los inmigrantes oriundos de los países limítrofes han mantenido un aporte continuo, pero no han podido compensar la pérdida citada y su peso en el total de la población extranjera alcanza hoy a más de un 50%. En relación con la emigración, si bien a principios de la década de 1960 el flujo de emigrantes aparecía relacionado a los avatares políticos de nuestro país –sucesivos golpes de Estado- y podía considerarse como un fenómeno meramente coyuntural, en la actualidad los movimientos migratorios de argentinos hacia el exterior están revestidos de un carácter mucho más constante y heterogéneo, asociados con la crisis económica y las altas tasas de desempleo. Por otra parte, un alto porcentaje de los que emigran pertenecen a la clase media y fueron educados por el Estado argentino. Son emigrantes jóvenes –y por lo tanto con mayor potencia productiva y reproductiva- cuyas capacidades serán usufructuadas por los países desarrollados.

¿Cuál es el sentido que adquiere la sanción de la nueva ley migratoria en este panorama global? Como habíamos explicitado en nuestra introducción, el sentido surge del contexto histórico en que ésta emerge. En el período se observa una ruptura ideológica que se refleja rotundamente en el cambio sustancial del espíritu de la nueva norma y su percepción del fenómeno migratorio; así como en las ideas expresadas por los dos Directores de la DNM. Es que entre el 2000 y el 2004 se produce en la Argentina una grave crisis económica, social y política que marca el agotamiento del modelo neoliberal. En este modelo de apertura y liberalización de la economía, impuesto por los militares a sangre y fuego a partir del golpe de Estado de 1976 la población no es escasa, por el contrario sobra. El mercado internacional es el motor de la economía y para garantizar los saldos exportables es necesario reducir el consumo interno. Ello se logra a través de un férreo control de los salarios, argumentando que el aumento de las remuneraciones produce inflación. Asimismo, la premeditada des-industrialización y privatización de empresas estatales aumenta la desocupación y la tendencia a recurrir a la emigración como solución individual se potencia. El modelo necesita expulsar población para reducir el consumo y aliviar las demandas sociales internas, en algunos casos protestas de alto contenido crítico y cuestionadoras de las bondades del neoliberalismo.

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

No es la primera vez que en nuestra historia el partido socialista alcanza un consenso con todos los partidos políticos para apoyar una ley que intenta solucionar problemas poblacionales. Así en 1936 el senador Palacios logró, con el acuerdo de conservadores y radicales, sancionar su proyecto de creación de la Dirección Nacional de Maternidad e Infancia, norma que pretendía remediar el mayor problema de la época: la denatalidad, es decir el bajo crecimiento poblacional, vivido en aquel entonces en términos dramáticos. Es justamente en períodos de crisis en que los temas poblacionales – históricamente asociados a la fundación de la Nación misma- se manifiestan con nitidez como cuestiones donde convergen diferentes ideologías políticas para proteger el ‘interés general’. En aquel

momento histórico, al igual que en el 2003, se vivía un contexto de crisis y se percibía el derrumbe de un modelo de desarrollo y la gestación de uno diferente¹⁰.

Asimismo, es necesario destacar el creciente protagonismo que el Congreso Nacional - medido a través de los trabajos en sus respectivas Comisiones de Población- va adquiriendo desde la instauración de la democracia.

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

En relación con las políticas de población a nivel nacional, no es casual que también la legislación referida a fecundidad muestre significativos avances. A semejanza de la temática migratoria, ya a mediados de la década del noventa, habiendo sido derogadas las normas militares sobre la temática, se elaboran diversas iniciativas para lograr una ley nacional sobre salud reproductiva. En 1995, gracias al consenso obtenido entre varios legisladores se aprueba un proyecto conjunto en la Cámara de Diputados, el cual pasa al Senado pero nunca es tratado. En el año 2001, un nuevo proyecto, también surgido del consenso, se vota en Diputados y finalmente en octubre del 2002 lo aprueba la Cámara de Senadores, transformándose en ley¹¹.

El nuevo modelo de desarrollo que parece estar delineándose, pero que aún es incierto, posee en el área poblacional el aporte de estas dos nuevas normas, sobre dos fenómenos demográficos esenciales: fecundidad y migraciones. Al nuevo clima ideológico que de ellas emanan subyace la idea de una sociedad más igualitaria, donde el crecimiento poblacional no se sustenta en la precarias condiciones de vida de los sectores populares y donde se valora la potencialidad de los jóvenes y el aporte de los inmigrantes.

¹ NOVICK, S. "Política y población. Argentina. 1870-1989", Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1993.

² VASILACHIS de GIALDINO, I. "Discurso político y prensa escrita. Un análisis sociológico, jurídico y lingüístico", Gedisa Editorial, Barcelona, España, 1997.

³ La Comisión de Población y Desarrollo de la Cámara de Senadores fue aprobada en la sesión del 5 de septiembre de 1990, en base a un proyecto presentado por el senador Solana. Por su parte, la Comisión de Población y Recursos Humanos de la Cámara de Diputados se creó el 19 de diciembre de 1991, en base a un proyecto presentado por el diputado Evaristo Iglesias.

⁴ Estas experiencias legislativas fueron analizadas en: NOVICK, S. "Inmigrantes y refugiados", Co-autor: Enrique Oteiza, en: *Derechos Humanos en Argentina. Informe Anual 2000*. Eudeba, CELS, Buenos Aires, 2000, páginas 287 a 342; NOVICK, S. "Inmigrantes. Capítulo VII", en: *Derechos Humanos en la Argentina. Informe anual enero-diciembre 1998*, Eudeba, CELS, Buenos Aires, 1999, páginas 287 a 322; NOVICK, S. "Cambios en la política migratoria en el parlamento argentino", en: *CELS, Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Argentina, 1997*, CELS, Eudeba, Buenos Aires, 1998, páginas 227 a 233; NOVICK, S. "Política inmigratoria. Inmigración real y derechos humanos en la Argentina. Capítulo VI", en: *Informe Anual sobre la situación de los derechos humanos en la Argentina. 1995*, CELS, Buenos Aires, 1996. Parte II de mi autoría, páginas 182 a 203.

⁵ El Proyecto resulta del Dictamen de las Comisiones de Población y Recursos Humanos, de Legislación Penal y de Legislación del Trabajo; y de las iniciativas presentadas por el Poder Ejecutivo, por los diputados Rampi y Pichetto y la del diputado Juan P. Cafiero y otros

⁶ El primer proyecto ingresa el 5-12-2001 bajo Expediente N° 7344; presentado nuevamente el 24-3-2003 bajo Expediente N°769.

⁷ NOVICK, S. "Políticas migratorias en la Argentina", en: Oteiza, E. Novick, S. y Aruj. R. *Inmigración y Discriminación. Políticas y Discursos*, Grupo Editor Universitario, Buenos Aires, 1997.

⁸ Se estudiaron las versiones taquigráficas de las dos reuniones.

⁹ NACIONES UNIDAS, "Number of world's migrants reaches 175 million mark", <http://www.un.org/News/Press/docs/2002/pop844.doc.htm>, octubre 2002.

¹⁰ NOVICK, S. "Políticas de población, Estado e ideologías en la Argentina". Tesis de doctorado presentada a la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, 2003 (inédita).

¹¹ Ley N° 25.673 que establece el "Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable", publicada en el Boletín Oficial el 22 de noviembre de 2002.