

El Estado argentino ante el reto de las migraciones internacionales: reflexiones del reciente cambio de rumbo en la política migratoria argentina

Julieta Nicolao

*Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, Argentina /
nicolao_j@yahoo.com.ar*

Abstract: Within a context where the restrictions on international migration intensify at a global scale and the security criteria influence the formulation of migration policies in the whole world, in Argentina, since 2003, it has been found a new way of meeting this phenomenon which leaves behind three decades of irrational migration policies in the country. The research into the change of course in the Argentine migration policy has been carried out especially on the new dynamics of national migration, defined in terms of the predominance of immigration from neighbouring countries; also, it has been conducted on the development of the phenomenon at a global scale and on the generalized orientation which supports the policies of the main destinations around the world.

Key words: international migration, migration policy, neighbouring migrations, Argentine migration policy, Kirchner's government.

Resumen: En un contexto en el cual la restricción a las migraciones internacionales se reduce a escala global y los criterios de seguridad impregnan la formulación de las políticas migratorias en todo el mundo, en la República Argentina se observa, desde 2003, una forma distinta de hacer frente a este fenómeno que, a su vez, deja atrás tres décadas de políticas migratorias irracionales en el país. Este análisis sobre el cambio de rumbo de la política migratoria argentina se ha confeccionado atendiendo especialmente a la nueva dinámica migratoria nacional, definida por la predominancia de la inmigración procedente de países limítrofes, y también a la evolución de dicho fenómeno a escala global y a la orientación generalizada en la cual se sustentan las políticas de los principales Estados receptores del mundo.

Palabras clave: migración internacional, políticas migratorias, migraciones limítrofes, política migratoria argentina, gobierno de Kirchner.

Introducción

El objetivo del artículo es analizar los cambios que se desarrollaron a partir de 2003 y durante los cuatro años del gobierno del Dr. Néstor C. Kirchner en materia de políticas migratorias, procurando demostrar que esta administración ha marcado un punto de inflexión en el manejo de dicha problemática en la República Argentina (en línea con la realidad actual de las migraciones internacionales en el país), distanciándose al mismo tiempo de la orientación restrictiva y selectiva que moldea las políticas migratorias de las principales naciones receptoras del mundo.

El trabajo se ha estructurado en cuatro secciones: la primera aborda muy brevemente los rasgos generales del desarrollo de las migraciones internacionales en la etapa contemporánea, desde la década de 1970 hasta la actualidad, a modo de contextualización de la problemática abordada. El segundo apartado ofrece una serie de reflexiones vinculadas con la relación Estado-migraciones internacionales y la esfera de las políticas migratorias, seguida de una exposición general de las tendencias predominantes en el escenario internacional en este terreno. En tercer término, se examina la transformación del perfil migratorio del país en la etapa contemporánea, y su rasgo sobresaliente: la conversión de la inmigración procedente de los países limítrofes en la principal fuente de inmigración internacional. Finalmente, se arriba al estudio de la política migratoria argentina durante el periodo 2003-2007, exponiendo los elementos de cambio más significativos que se presentan en relación con las dos dimensiones mencionadas, para lo cual el análisis se remonta en términos de antecedentes inmediatos al decenio de 1970. El estudio de la política migratoria en esta etapa se concentra en aquellas medidas que afectan en particular al grupo extranjero mayoritario.

Migraciones internacionales contemporáneas

En la actualidad, según datos proporcionados por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Organización de las Naciones Unidas, alrededor de 3.1% de la población mundial (aproximadamente 214 millones de personas) reside en un país distinto al de su lugar de origen. Las estimaciones de este organismo realizadas a fines de 2009 pronosticaron un crecimiento del número de inmigrantes internacionales de cerca de 10% para el quinquenio 2005-2010, lo cual significa que hoy ya existirían 19 millones de inmigrantes más que hace cinco años atrás (United Nations, 2009).

Si bien las migraciones internacionales no constituyen un fenómeno novedoso, sí son nuevos ciertos rasgos que han venido adoptando en las últimas décadas, a raíz de los cuales varios especialistas en la materia optan por hablar de una *nueva era migratoria* para hacer referencia a su manifestación contemporánea (entre otros, Arango, 2003, 2007; Castles y Miller, 1993; Papademetriou, 2003). La distingue, entre otras características, la incorporación casi absoluta de los Estados nacionales a los circuitos migratorios internacionales; una acentuada diversificación del perfil de los sujetos que migran; un incremento extraordinario de la migración en forma irregular¹ que ya comprende entre 10 y 15% del contingente mundial de inmigrantes; la creciente participación de las mujeres así como de profesionales y mano de obra calificada; un notable aumento de la modalidad temporal y circular; y como rasgo sobresaliente y patrón migratorio predominante, el desplazamiento de personas desde países en desarrollo hacia países desarrollados (OIM, 2008; Tapinos, 2000; Timur, 2000; Castles y Miller, 1993).

Estos últimos han experimentado en conjunto un crecimiento de 55% en el *stock* de extranjeros en el transcurso de los últimos 20 años y contienen alrededor de 60% del contingente mundial de inmigrantes (cerca de 128 millones de personas). No obstante, aunque en tendencia decreciente, no han cesado —y muy lejos están de hacerlo— los desplazamientos migratorios entre países en desarrollo, principalmente, entre aquellos que comparten fronteras. Se estima que alrededor de 86 millones de inmigrantes reside actualmente en regiones subdesarrolladas (United Nations, 2009).

Paralelamente, se advierten procesos de mutación de países de tradicional emigración que hoy se ubican entre los destinos de inmigración más escogidos y transformaciones en sentido inverso: los casos típicos son los Estados del sur de Europa (Italia, España, Portugal y, en menor medida, Grecia), en donde han disminuido notablemente las salidas de inmigrantes y, desde los años ochenta, se hizo notoria la llegada de inmigración extranjera (Actis *et al.*, 1999) y el de América Latina, que pasó de región receptora de migrantes

1 Según la Comisión Mundial para las Migraciones Internacionales, el término “migraciones irregulares” se emplea para describir diversos fenómenos de personas que ingresan o permanecen en un país del cual no son ciudadanos, violando las leyes nacionales. El término se aplica preferentemente a los migrantes que ingresan o permanecen en un país sin autorización; no obstante, tal definición suele hacerse extensiva a los solicitantes de asilo rechazados que no respetan una orden de expulsión o a las personas que evaden los controles migratorios mediante matrimonios no consumados o de conveniencia, por ejemplo. Estas distintas modalidades suelen agruparse bajo diferentes denominaciones: migraciones no autorizadas, indocumentadas o ilegales (CMMI, 2005: 34).

Europeos a proveedora de 20% de migrantes permanentes hacia los Estados Unidos a principios del siglo XXI (Solimano, 2003).

En la etapa contemporánea, los procesos migratorios internacionales se caracterizan por su naturaleza multicausal, pues responden a factores socioeconómicos, políticos, geográficos, ambientales, demográficos, al efecto multiplicador de las redes migratorias, al fenómeno de la reunificación familiar, entre otros. Asimismo, se ven favorecidos por las mayores posibilidades de traslado creadas por los adelantos en las tecnologías de los transportes, y de la información y las comunicaciones.

También se hace evidente la influencia que ejercen las políticas de inmigración de los países de destino en la determinación y forma que adoptan los mismos (políticas de reclutamiento y atracción de mano de obra, políticas de contratación temporal de trabajadores, políticas selectivas de captación de migrantes de determinadas características, de refugio y asilo, de reunificación familiar, etc.) (Arango, 2000, 2007).

A pesar del considerable incremento de los flujos en términos absolutos, su volumen en proporción a la población mundial es mucho más reducido que en periodos históricos previos. Podría señalarse entonces que su relevancia actual radica en otros aspectos, como en la extensión global del fenómeno, o en los crecientes impactos y consecuencias que genera tanto a escala internacional como en cada uno de los Estados involucrados. Por ejemplo, en algunos países en desarrollo, las remesas enviadas por los migrantes a sus lugares de origen representan actualmente una fuente de ingresos más importante que la ayuda oficial al desarrollo o las inversiones extranjeras directas. Asimismo, en ciertas partes del mundo, sectores enteros de la economía y muchos servicios públicos dependen de la mano de obra inmigrante, la cual también cumple un rol primordial en el mantenimiento de los regímenes de pensiones y seguridad social en países que padecen el problema del envejecimiento de sus estructuras demográficas (CMMI, 2005). En muchos Estados receptores, por su parte, la afluencia de extranjeros ha transformado progresivamente la comunidad nacional en términos de su composición cultural y étnica, surgiendo las denominadas “minorías visibles” (López Sala, 2005).

En suma, como consecuencia de su volumen y alcance, su complejidad y sus diversos impactos, las migraciones internacionales representan en la actualidad un tema de significativa relevancia a nivel internacional, ocupando un lugar fundamental en las agendas de las organizaciones internacionales, de los espacios de integración regional y, lógicamente, de la agenda política de los Estados involucrados.

Las migraciones internacionales, el Estado y las políticas migratorias

En el marco de los procesos migratorios internacionales, son los Estados quienes ejercen la autoridad en la definición de criterios en cuanto a ingreso, permanencia y salida de población del territorio de su jurisdicción, lo cual generalmente se resume en una determinada política migratoria (OIM, 2008). En efecto, en diferentes periodos históricos los gobiernos han intentado con distinto grado de éxito actuar sobre los flujos migratorios en función de objetivos de distinta índole, como la promoción del arribo de mano de obra, retención de población potencialmente emigrante, regulación de la dirección e intensidad de las corrientes y espacios de asentamiento de los extranjeros, integración del migrante a la sociedad receptora, entre otras (Mármora, 2002). No obstante, desde el inicio de las contribuciones teóricas en el campo de la migración internacional ha sido notable la falta de contemplación del Estado y de los impactos de las políticas que éste lleva adelante, en el desarrollo de los procesos migratorios internacionales (Zolberg, 1989).

En este sentido, a partir de un relevamiento crítico de las principales aportes en este terreno desarrollados desde fines del siglo XIX hasta la actualidad, Joaquín Arango (2000) advierte que el eje central de tales esfuerzos ha sido principalmente la explicación de las causas de este fenómeno, desde distintas perspectivas (macrosociales y microsociales) y disciplinas, y que ninguno de los modelos explicativos otorga un papel central al Estado en la dinámica que adoptan los flujos. Como lo expresan Durand y Massey: “La falta de hipótesis acerca de los intereses, papel y comportamiento del Estado es un eslabón que falta en las teorías de migración internacional” (2003: 40).

Sólo recientemente, desde disciplinas asociados a los estudios de la política y el gobierno como la ciencia política, las relaciones internacionales y los enfoques de políticas públicas, se ha creado un nuevo campo de estudio conocido como *the politics of international migration*, en el que destacan los trabajos pioneros de Aristide Zolberg (1981, 1989), desde donde se propone la incorporación del Estado a los análisis migratorios (López Sala, 2005).

Zolberg (1989) plantea que las políticas implementadas por los potenciales Estados receptores son las que determinan en última instancia si un movimiento migratorio tiene lugar y la forma que éste adopta. En tal sentido, advierte que las democracias capitalistas han reafirmado en décadas recientes la dureza de sus políticas migratorias, las cuales constituyen en conjunto un muro de protección al impulso migratorio individual, reservando algunas puertas abiertas a ciertos flujos migratorios particulares.

Precisamente, la importancia de la dimensión política de este fenómeno y, concretamente, de las políticas migratorias emerge con determinación en el mundo académico durante los decenios de 1970 y 1980, en la medida en que se manifiesta empíricamente su faceta más restrictiva, y en la medida en que los Estados enfrentan cada vez más dificultades para proteger eficazmente sus fronteras (Arango, 2003). Indiscutiblemente, la consolidación del patrón migratorio en dirección sur-norte ha agregado el ingrediente esencial para el análisis de las mismas. A esto se le suma un creciente interés respecto de las consecuencias migratorias en la política doméstica de los Estados de origen y destino, así como en las relaciones internacionales (Mitchell, 1989); lo cual también está contribuyendo a focalizar cada vez más la atención en la dimensión política de la cuestión migratoria.

En este sentido, se presentan cuatro campos de análisis que, *grosso modo*, resumen los vínculos entre el Estado y las migraciones internacionales. El primero es el del estudio de las *políticas de inmigración* o políticas migratorias, especialmente concentrado en las políticas de regulación y control de los flujos; el segundo se centra en el impacto de la inmigración en la política exterior de los Estados (tanto receptores como emisores) y, por lo tanto, en las relaciones internacionales; el tercero se ocupa del efecto de la inmigración y de la presencia de minorías étnicas en el sistema político o en la política propiamente dicha de los países receptores, constituyendo los estudios sobre el transnacionalismo, la cuarta esfera de esta compleja y extensa relación (López Sala, 2005).

En este trabajo se incursiona en la primera de dichas dimensiones para analizar el comportamiento del gobierno argentino 2003-2007 a la luz de las tendencias internacionales y los cambios experimentados en los procesos migratorios a nivel nacional. Vale aclarar al respecto que, pese a la creciente centralidad que en los estudios sobre políticas migratorias están teniendo los aspectos de regulación y control, y en los que también se hace especial hincapié en este estudio, éstos constituyen sólo una dimensión de las políticas migratorias, las cuales también incluyen medidas dirigidas a la promoción (actualmente selectiva) de la inmigración, la incorporación del inmigrante a la sociedad receptora (integración, inserción, asimilación), las medidas dirigidas a la esfera de la emigración (retención, recuperación), entre otros (Mármora, 2002).

Restricción y selectividad: tendencias de política migratoria en el mundo contemporáneo

Es a inicios del decenio de 1970, en el marco de la crisis de la economía capitalista o fin de la edad de oro (Hobsbawm, 2005), cuando los países industrializados inauguran la aplicación de restricciones a las migraciones internacionales. Los Estados de Europa Occidental abandonaron desde aquel momento la estrategia de reclutamiento de inmigrantes, implementada desde la segunda posguerra mundial, y determinaron lo que se denominó la política de *cierre de fronteras*, a partir de la cual las únicas formas de ingreso legal a estos países se limitó a quienes probaran categoría de refugiados o migración por reunificación familiar. “Esta política restrictiva, que en algunos países se llamó de ‘inmigración cero’, se mantiene todavía, aunque se han ido introduciendo matices importantes...” (Pajares, 2007: 42). Por su parte, en Estados Unidos, principal Estado receptor del mundo, la sanción de Ley Norteamericana de Reforma y Control de la Inmigración (IRCA, por sus siglas en inglés) en 1986, determinó el inicio de una etapa de lucha decidida contra la inmigración indocumentada que también se mantiene hasta hoy en día.

Si bien el endurecimiento de las políticas migratorias es un elemento que se presenta de forma constante en situaciones de crisis económica, cuando baja el nivel de bienestar de la población y surgen los discursos antiinmigratorios responsabilizando a los extranjeros de la mayoría de los problemas sociales que emergen, esta tendencia no ha mostrado signos de cambio hasta la actualidad. Por el mismo motivo, las restricciones en sí mismas no constituyen una novedad, pero sí su generalización, pues “en esta etapa prácticamente no queda ningún país receptor que no trate de controlar y limitar la admisión de inmigrantes” (Arango, 2007: 9), con diferentes formas y estilos.

En la era contemporánea, la lógica de la restricción se ha venido profundizando, apoyándose en diferentes argumentaciones vinculadas con el contexto histórico y acentuándose algunas más que otras de acuerdo con los diferentes espacios nacionales/regionales: la necesidad de proteger la mano de obra nacional frente a la competencia de la mano de obra extranjera; la conciencia de diferencias culturales y “la amenaza a la identidad y la cohesión social”; la percepción de la saturación de los servicios sociales que acompañó el cuestionamiento del Estado de bienestar; y la perspectiva de la seguridad y la necesidad de protección frente a tres formas de criminalidad organizada internacionalmente: el narcotráfico, el terrorismo y el tráfico de personas (Mármora, 2002).

Luego de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 a los Estados Unidos, se produjo un vuelco considerable en el paradigma de las políticas migratorias a nivel global, a partir del cual la seguridad comenzó a jugar un papel de primer orden en su formulación en los países centrales, y la asociación directa entre migración y terrorismo se utilizó como justificación de unos controles cada vez más duros (Triandafyllidou, 2005).² En efecto, los acontecimientos mencionados convirtieron en una necesidad urgente para los gobiernos occidentales, particularmente para el estadounidense, garantizar a sus ciudadanos un fuerte control de su territorio. En ese sentido, la vigilancia fronteriza resultó útil por generar efectos visibles, consolidándose así como instrumento de política migratoria privilegiado (García Gossio, 2006; Cieslik, 2006).

Ahora bien, la proliferación mundial de políticas de restricción, en lugar de provocar una marcada merma en los flujos, ha condicionado la forma que éstos adoptan, dando lugar a un crecimiento extraordinario de su opción ilegal (Arango, 2003, 2007; García Gossio, 2006).³

Sucede que las causas estructurales que determinan gran parte de las migraciones actuales (la enorme brecha socioeconómica que separa a países ricos de países pobres o las migraciones por supervivencia de aquellas personas que escapan de la miseria y de la guerra en sus países de origen) resultan en muchos casos más profundas que cualquier barrera inmigratoria. De ahí que, ante las crecientes prohibiciones, una proporción importante de migrantes decida evadir controles, correr mayores riesgos, optar por nuevos pasos fronterizos, recurriendo también, en gran medida, a los profesionales del tráfico de personas para concretar su traslado.

La serie de efectos no deseados que han traído aparejados los obstáculos a los desplazamientos migratorios, como la explosión de inmigrantes irregulares, la multiplicación de las solicitudes de asilo, las recurrentes tragedias humanas en fronteras marítimas y terrestres, y los mayores beneficios al tráfico y la trata de migrantes, entre otros, ha dado lugar a lo que Lelio Mármora (2002) define como una *crisis de gobernabilidad migratoria*, la cual hace referencia al desfase entre la generalización de políticas restrictivas y un movi-

2 El ejemplo emblemático de esta inflexión lo constituyó la construcción, por parte del gobierno norteamericano, de un muro de más de mil kilómetros de extensión a lo largo de la frontera mexicano-norteamericana para detener el flujo de mexicanos hacia el norte.

3 Se estima que en Estados Unidos hay más de diez millones de extranjeros en esta situación, lo cual representa casi un tercio del total de población inmigrante; mientras que en la Unión Europea alcanzan a constituir entre 10 y 15% de los 56 millones de extranjeros residiendo en sus Estados miembros (CMMI, 2005).

miento migratorio que sigue desarrollándose a pesar de éstas. Tal situación se pone de manifiesto en la permanente revisión de las legislaciones migratorias que realizan gobiernos y parlamentos de los principales países de acogida, en vista de los escasos resultados que producen, así como en la aplicación de amnistías inmigratorias contradictorias con la orientación de política migratoria vigente.

La otra cara de las políticas de inmigración a nivel internacional en el periodo analizado, que complementa y a la vez exceptúa la restricción, es su tinte selectivo, vinculado en gran medida al nivel de calificación de los sujetos migrantes. Enrique Oteiza (1996) advierte al respecto que los países industrializados, principalmente Estados Unidos y los de Europa occidental, no sólo han levantado las barreras migratorias al personal extranjero altamente capacitado, sino que también han establecido distintas políticas para su captación, dirigidas a satisfacer su déficit de fuerza de trabajo en áreas clave del nuevo paradigma tecnológico-productivo, atrayendo los profesionales más destacados del mundo en desarrollo (Oteiza, 1996).⁴

La naturaleza selectiva de las políticas migratorias también se sustenta actualmente en criterios étnicos y religiosos, especialmente luego de los atentados del 11-S y de la seguridad de la agenda migratoria. Como sugiere Zolberg (1989), de ahora en adelante la configuración futura de las migraciones internacionales dependerá en gran medida de cómo sean manipuladas estas excepciones a la imposición de barreras. Puede afirmarse entonces que restricción y selectividad definen la orientación de política migratoria predominante en los principales países receptores del mundo.

Las migraciones internacionales contemporáneas en la Argentina⁵

La República Argentina ha sido un tradicional receptor de migrantes interna-

⁴ Esta estrategia, cuyos antecedentes se remontan a mediados del siglo XX, incluye facilitación de visas permanentes o de residencia, programas de becas y posgrados, entre otras medidas.

⁵ Los datos aportados en este epígrafe, están sustentados primordialmente en el último Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda realizado en Argentina en el año 2001. Lo más probable es que hayan habido variaciones notables en estas cifras al momento de la publicación de este artículo, de ahí la necesidad de dejar en claro la limitación en la disponibilidad de datos existente en Argentina, en relación con la evolución del número de población extranjera en los periodos intercensales. A esta escasez de fuentes de datos oficiales se le suma el hecho de que las proyecciones para el próximo Censo de Población 2010 no incluyen estimaciones sobre migraciones internacionales.

cionales, las cuales han ejercido un significativo impacto en la vida económica, política, social y cultural de este país. Entre los años 1857 y 1914, Argentina recibió la espectacular cifra de 4,600,000 inmigrantes, y para ese último año, 30% de la población del país era extranjera, cifra que evidencia la dimensión que obtuvo el fenómeno migratorio en esta etapa de la historia argentina y de su contribución sustancial al crecimiento poblacional (Devoto, 2003).

Ahora bien, la realidad migratoria contemporánea de este país difiere notablemente del periodo de las migraciones masivas. Argentina ha experimentado distintas modificaciones en este terreno, resultando trascendental su mutación de país receptor de inmigrantes a otro predominantemente expulsor. Si bien en términos de *stock* los extranjeros residiendo en el país todavía superan en número a los argentinos instalados en el exterior, los saldos migratorios⁶ de los últimos decenios arrojan resultados negativos; es decir, las salidas de nacionales vienen superando crecientemente a los ingresos de extranjeros.⁷ Durante la etapa 1975-1990, el saldo migratorio fue en promedio de -1,387.5 personas por año y durante 1990-2000 de -2,155.3 personas por año (Solimano, 2003).

Asimismo, según el último Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda de 2001, la población extranjera representa apenas 5% de la población total de Argentina (INDEC, 2001), con un aporte al crecimiento demográfico prácticamente nulo, manifestándose la misma tendencia que prevalece a escala internacional. Este cambio de perfil migratorio a partir de la disminución de la población inmigrante y la creciente salida de nacionales al exterior es una característica que identifica en gran medida a la mayoría de los países de la región latinoamericana.

No obstante esto, la mayor transformación de la dinámica migratoria nacional del periodo contemporáneo la constituye la conversión de la comunidad de inmigrantes limítrofes (oriundos de Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay) en el principal grupo extranjero asentado en el país (Benencia, 2007, 2000; INDEC, 1997; Maguid, 1995). El arribo de población de esta procedencia no es reciente, sino que constituye un flujo de larga data, cuyo origen se remonta a la etapa colonial. Estuvo opacado durante mucho tiempo

6 Diferencia entre emigración e inmigración.

7 Vale mencionar que un grupo importante de los argentinos emigrados ha estado constituido en este periodo por personal altamente calificado, cuya salida respondió a condicionantes de naturaleza política y más tarde económica dentro del país de origen, significando la fuga de talentos un grave problema migratorio para este país (Calvelo, 2007; Pellegrino y Martínez, 2001; Oteiza, 1996).

por el extraordinario desarrollo de las masivas migraciones de ultramar, pero, a diferencia de éstas, nunca se interrumpió. En efecto, el ritmo constante de estas migraciones se ha vuelto su rasgo más destacable, pues desde el primer Censo Nacional de Población (1869) realizado en Argentina hasta el último (2001), el grupo limítrofe osciló siempre entre 2 y 3% del total de la población del país (Benencia, 2007), característica opuesta a los flujos transoceánicos, cuyo auge y decadencia fueron absolutamente notables. De igual modo, distingue a estas migraciones su naturaleza espontánea, pues no fueron planificadas y mucho menos producto de políticas de promoción y fomento, elemento que sí estuvo presente en los flujos de ultramar.

Distintas son las razones que pueden esbozarse para explicar la continuidad en el tiempo de este movimiento migratorio: la demanda de mano de obra en Argentina, primero en las actividades agrícolas en las provincias fronterizas con los países emisores, y luego en las grandes ciudades en los sectores de la industria y los servicios; situaciones fuertemente expulsoras en algunos de los países emisores (fundamentalmente, periodos de autoritarismo político y crisis económicas); elementos de atracción coyunturales como fue el caso de la convertibilidad argentina en los noventa con un tipo de cambio favorable para los extranjeros limítrofes; factores tales como la proximidad geográfica que une a los países de origen y destino, que implica mayores facilidades y menores costes y riesgo de traslado; la dinámica de las redes migratorias que fue ganando un importante protagonismo a lo largo de los años; la permeabilidad de las fronteras argentinas y los innumerables puntos de acceso oficiales y no oficiales para ingresar a territorio nacional; la proximidad cultural y el idioma común, entre otros.

De este modo, en el transcurso de los últimos decenios, los inmigrantes limítrofes han venido creciendo en términos relativos, pasando de representar 39.6% del total de los extranjeros en 1980, 52.1% en 1991, alcanzando a constituir más de 60% en 2001, convirtiéndose así en el grupo extranjero más importante de la República Argentina (INDEC, 2001, 1991, 1980). Vale advertir que este cambio en la composición de la inmigración no respondió a una explosión de arribos de esta procedencia, que por el contrario, mantuvieron sus cupos tradicionales, sino que fue, en gran medida, resultado del lento proceso de interrupción, envejecimiento y muerte de los antiguos y voluminosos flujos inmigratorios europeos.

En la década de 1990, los inmigrantes de origen peruano se sumaron a estas corrientes y quintuplicaron su presencia en nuestro país, pasando de constituir 15,939 personas en 1991 a 88,260 en 2001 (INDEC, 2001,

1991). A pesar de no tratarse de un país vecino, el comportamiento de la migración procedente de allí registra un patrón similar al del resto de los flujos limítrofes. De ahí que a partir de los años noventa se comience a hablar de “migraciones regionales” (Grimson y Jelín, 2006) en lugar de “limítrofes”, como manera de incorporar a los extranjeros de nacionalidad peruana en los estudios sobre este fenómeno.

Vale advertir que la crisis económica, política y social que experimentó la República Argentina durante 2001-2002,⁸ la cual comenzó a mostrar sus síntomas en la segunda mitad del decenio de 1990, tuvo importantes repercusiones en el plano migratorio. Entre las más importantes figura una explosión emigratoria que, según datos oficiales, llevó en tan sólo dos años (2000 y 2001) a que abandonaran el país 118,087 argentinos, como respuesta a las escasas posibilidades laborales encontradas en el país. Para comprender el significado de este movimiento hacia el exterior, debe ser observado en perspectiva comparada, pues significa que en dos años emigró del país la misma cantidad de personas que habitualmente lo hacía en el transcurso de diez años; es decir, se fue del país una quinta parte del total de residentes argentinos en el exterior –600,000 para el año 2000– un *stock* constituido por 50 años de crecimiento (Esteban, 2003).⁹ La huida de argentinos llegó al cuarto de

8 El año 2001 marcó en Argentina la crisis del modelo neoliberal impuesto en el país desde 1976 y consolidado durante la presidencia del Dr. Carlos S. Menem (1989-1999). El mismo no constituyó un mero colapso económico, sino también social, consecuencia del extraordinario incremento del desempleo, la caída de los salarios y el espectacular aumento en los índices de pobreza e indigencia. Pero también significó una grave ruptura política e institucional visibilizada a partir de la caída del gobierno de Fernando de la Rúa y la sucesión de cinco presidentes en las últimas dos semanas de diciembre de 2001, provocando una crisis de representatividad y un profundo debilitamiento de la credibilidad de los partidos políticos tradicionales. Para comprender la dimensión que adquirió esta crisis, basta señalar que para el año 2002 la población bajo la línea de pobreza en Argentina ascendió a 56%, el desempleo alcanzó a 21% de la población sumado al 20% con subempleo y 40% de los ocupados en condiciones precarias. Asimismo, para aquel año, la proporción de la población cubierta por derechos sociales no alcanzaba al 20%. El estallido de la crisis también produjo una caída de Producto Bruto Interno de 4.4% en 2001 y de 10.9% en 2002 (Argumedo, 2005).

9 Así como en los decenios de 1960 y 1970, las coyunturas de autoritarismo político convirtieron a los exilios en la modalidad emigratoria más destacada para los argentinos, afectando a una población particularmente calificada (científicos, intelectuales, estudiantes, políticos, entre otros); el hecho de que la crisis de 2001 haya generado salidas en respuesta a las escasas posibilidades de progreso económico y social en el propio país contribuyó a una reducción en la selectividad de la composición emigratoria que ya venía tomando forma en las dos décadas previas.

millón de personas hacia 2003 (Mármora, 2004), momento en que comenzó a desacelerarse la tendencia emigratoria. En cuanto a inmigración se refiere, según declararon fuentes periodísticas, existió una reacción retornista inmediata a la crisis por parte de los extranjeros regionales, cifrada en unas 30,000 personas que decidieron regresar a su país de origen entre diciembre de 2001 y enero de 2002 (Clarín, 2002). No obstante, ninguna entidad oficial confirmó tal información.

En suma, estos son, a grandes rasgos, los principales cambios en el perfil migratorio nacional consolidados en las tres últimas décadas del siglo XX. Por un lado, queda claro que la crisis de 2001 no ha hecho más que consolidar los saldos migratorios negativos que vienen presentándose hace algunos decenios; por su parte, las modificaciones en la composición de la inmigración explican por qué este estudio sobre la política migratoria argentina se concentra especialmente en las medidas que afectan a la población limítrofe/regional en particular.

La política migratoria argentina

La etapa previa

Durante el último cuarto del siglo XX, la política migratoria argentina coincidió, a grandes rasgos, con las tendencias internacionales de restricción, selectividad y *securitización*. La mencionada crisis internacional del capitalismo tuvo su correlato en la Argentina con la instauración de la última dictadura militar (1976-1983), durante la cual se sancionó una normativa migratoria (Ley núm. 23.439) apoyada en los presupuestos ideológicos en los que se asentó la misma (Doctrina de Seguridad Nacional¹⁰), contraponiéndose a la Constitución Nacional, y a los tratados internacionales de derechos humanos. Como resume Mármora (2004), esta ley reducía a su mínima expresión los derechos del migrante habilitando la detención sin orden judicial, así como los allanamientos de hogares donde se sospechaba que se encon-

10 La Doctrina de Seguridad Nacional fue ideada por los Estados Unidos y divulgada para su aplicación a las distintas Fuerzas Armadas latinoamericanas, a través de la Escuela de las Américas. La misma, vinculada al contexto de guerra fría, postulaba que los numerosos conflictos sociales y la acción de los movimientos guerrilleros en los países latinoamericanos, y en el resto del mundo capitalista subdesarrollado, se debía a la acción de comunistas al servicio de la Unión Soviética. Esta idea condujo a las Fuerzas Armadas latinoamericanas a extender por primera vez en su historia su papel de defensores de las fronteras nacionales a la defensa contra el propio pueblo, aplicando técnicas de contrainsurrección en sus territorios.

traban migrantes irregulares, obligaba a denunciar a aquellos extranjeros sin la documentación requerida para residir en el país, restringía el acceso a la salud, educación y trabajo a los migrantes en situación irregular, y limitaba las posibilidades de realizar trámites de radicación a aquellos migrantes que deseaban hacerlo una vez instalados en el país.

Por su parte, la Dirección Nacional de Migraciones (DNM), organismo encargado de la aplicación de esta norma, se caracterizó en estos años por un comportamiento excesivamente burocrático en la gestión de los trámites de regularización, así como por sus prácticas discriminatorias hacia los extranjeros procedentes de la región latinoamericana en el otorgamiento de las radicaciones. Así, la restricción migratoria no estuvo sólo limitada al ámbito jurídico, sino también a la práctica administrativa (Giustiniani, 2004).

Sumado a esto, el bajo nivel socioeconómico de los inmigrantes regionales, que les impedía solventar los altos gastos de radicación, y el deseo de retornar a su país de origen en un futuro cercano se conjugaron para determinar el incremento exponencial del número de inmigrantes ilegales (Sassone, 2004).

Durante los gobiernos democráticos posteriores al Proceso de Reorganización Nacional¹¹ (presidencia del Dr. Raúl Alfonsín, Dr. Carlos S. Menem y Dr. Fernando de la Rúa), se mantuvo la vigencia de la Ley núm. 23.439, y, por ende, la naturaleza restrictiva de la política migratoria. No sólo se dejó intacta la normativa, sino que tampoco se le introdujeron modificaciones sustanciales desde el Congreso Nacional, y en tres ocasiones (1987, 1994 y 1998) se le reglamentó. De este modo, hasta el año 2003 –exceptuando los decretos de amnistías de regularización implementadas en dos oportunidades (1984/1994-95)– la imposición de obstáculos al acceso a la residencia legal constituyó la regla.

Vale destacar que durante la segunda mitad del decenio de 1990, en un contexto de malestar social derivado del incremento extraordinario en los índices de desocupación y pobreza, la inmigración de procedencia limítrofe/regional comenzó a ser calificada como un factor de competencia con la mano de obra nativa, emergiendo un discurso abiertamente xenófobo desde la clase dirigente, la clase trabajadora y algunos medios de comunicación. Como consecuencia, se registró un endurecimiento de la política migratoria, el más importante desde la recuperación de la democracia, materializado en

11 Nombre con el que se autodenominó la dictadura militar que gobernó de facto la Argentina entre 1976 y 1983, como consecuencia del golpe de Estado (ejecutado el 24 de marzo de 1976) que depuso al gobierno constitucional de María Estela Martínez de Perón.

una serie de medidas como el aumento de los montos de los trámites y prestaciones por parte de la Dirección Nacional de Migraciones (DNM), el incremento del costo del documento nacional de identidad, el establecimiento de nuevos y más limitados criterios de admisión de extranjeros al país, entre otros (Novick, 2005).

Como resultado de estos años de políticas migratorias restrictivas y discriminatorias hacia los extranjeros de origen limítrofe/regional, la problemática de la residencia ilegal de un enorme porcentaje de estos pobladores, y las consecuencias que esta situación acarrea en términos de la explotación laboral (entre otros abusos), se convirtió en uno de los principales desafíos a enfrentar por los posteriores gobiernos argentinos;¹² y la sanción de una nueva legislación migratoria, en una verdadera deuda de la democracia.

El giro de la política migratoria argentina

En el transcurso del gobierno del Dr. Néstor C. Kirchner tuvieron lugar dos hitos en materia de política migratoria que marcan definitivamente un punto de inflexión en el manejo de la problemática en el país, distanciándose al mismo tiempo de las políticas de restricción y selectividad dominantes en los países desarrollados. Por un lado, el 20 de enero de 2004 se promulgó la nueva Ley de Migraciones (núm. 25.871),¹³ que dejó sin efecto la normativa del gobierno de facto. Por el otro, se implementó el Plan Nacional de Normalización Documentaria Migratoria destinado a los ciudadanos de los Estados Parte y Asociados del Mercado Común del Sur, más conocido como *Programa Patria Grande*, creado e implementado por el Poder Ejecutivo mediante los decretos núm. 836/2004 y 578/2005.

12 Para el año 2005, la Dirección Nacional de Migraciones estimó entre 750,000 y 1 millón los extranjeros limítrofes indocumentados. Así, se manifestaba en el país la misma correlación que a escala global: a mayor restricción migratoria, mayor ilegalidad en los desplazamientos.

13 Las iniciativas para sancionar una nueva legislación migratoria se remontan a mediados de los años noventa, resultando clave en este proceso la creación de las Comisiones de Población de la Cámara de Diputados y Senadores, y la presión de diversas organizaciones no gubernamentales, colectividades de inmigrantes, instituciones eclesiásticas, organismos de derechos humanos, entre otros. Confluyeron una serie de factores que favorecieron su sanción en diciembre de 2003, entre las que figuran el consenso del Ejecutivo hacia el proyecto de ley; el acuerdo de la DNM con su nueva autoridad; la decisión política del gobierno nacional de impulsar el Mercosur y eliminar las restricciones a la inmigración proveniente de países limítrofes, entre otros (Novick, 2005).

Cabe reflexionar respecto de estas medidas en un contexto en el cual asume en la República Argentina un gobierno que manifiesta su voluntad de redefinir el modelo de desarrollo nacional, reivindicando el papel del Estado como agente fundamental para el desarrollo y como reparador de las desigualdades sociales provocadas por el neoliberalismo. En el marco del mismo, se redefine el interés nacional en términos de proyecto productivo, industrialización, inclusión social y defensa de los derechos humanos; y en materia de política exterior, la integración regional pasa de una concepción comercialista a otra económica, política y social (UNCPBA-CEIPIL, 2008). En efecto, América del Sur se convierte en el escenario escogido por la dirigencia gubernamental para reinsertar la Argentina en el mundo.

Ley núm. 25.871

La Ley núm. 25.871 consagra toda una serie de innovaciones en la materia, pues garantiza el derecho esencial e inalienable de las personas a migrar (artículo 4); el acceso de los inmigrantes a derechos sociales básicos como la salud y la educación, aun para aquellos en situación irregular (artículos 7 y 8); el derecho al debido proceso en situaciones de detención y expulsión (artículos 61 y 70); a la reunificación familiar (artículo 10); a un trato igual del que gozan los nacionales (artículo 6), entre otros. Distintos especialistas coinciden en señalar este aspecto como el más significativo de la nueva legislación, pues rompe con las distintas formas de violación de los derechos humanos que emanaba de la norma anterior (Novick, 2005; Mármora, 2004; Giustiniani, 2004).

El nuevo texto realza, por otra parte, la necesidad central y prioritaria de regularización migratoria, siguiendo la premisa general de establecer un régimen que incentive a los extranjeros a entrar, residir y trabajar en la Argentina dentro de un marco de legalidad (Giustiniani, 2004). En estas disposiciones se evidencia el compromiso que subyace a esta normativa con la resolución de la principal problemática migratoria de estos tiempos: la situación de ilegalidad en la cual se encuentra un importante grupo de inmigrantes, fundamentalmente, los procedentes de la región.

Asimismo, “la nueva norma cita, por primera vez, un proceso de integración regional y otorga a los ciudadanos de los países miembros de la región un trato diferenciado” (Novick, 2005: 16) y más favorable del que reciben los inmigrantes extracomunitarios, sobre todo en lo referente a la tramitación para legalizar su residencia (artículo 23, inciso [1]). Tales disposiciones no

sólo reflejan un mayor compromiso hacia el grupo extranjero mayoritario, sino también una nueva apuesta al Mercosur en términos de una integración más profunda. De hecho, la ley señala como meta prioritaria a seguir la libre circulación de personas en este espacio (artículo 28).

Otro de los puntos que pone de manifiesto el carácter realista de la nueva ley, en el sentido de su correspondencia con la dinámica migratoria argentina contemporánea, es la incorporación de todo un capítulo (título IX) dedicado a la emigración de argentinos al exterior, en el cual se habilita al Poder Ejecutivo a suscribir convenios con los países que los acogen, para asegurarles la igualdad o asimilación de los derechos laborales y de seguridad social, así como el envío de remesas para el sustento de sus familias en nuestro país, instalando la idea de asegurar la reciprocidad en el trato de inmigrantes.

El hecho de que aún esté pendiente la reglamentación de esta norma amenaza con opacar todos los logros hasta aquí señalados, ya que su sola sanción no es suficiente para que se garantice el pleno goce de los derechos que emanan de ella, de ahí que se haya constituido en el principal y más urgente obstáculo a superar. Asimismo, existen otros problemas a resolver, como por ejemplo, la armonización de otras normas nacionales, provinciales y municipales que se contradicen con el nuevo texto (Centro de Estudios Legales y Sociales, 2005); sin ir más lejos, emergen contradicciones desde la propia Constitución Nacional de la República Argentina, la cual mantiene una disposición que insiste en la preferencia por el origen europeo de los inmigrantes que arriben al país, disposición que evidencia el carácter selectivo de la lógica de política migratoria anterior.

Plan Nacional de Normalización Documentaria Migratoria para ciudadanos de los Estados Parte del Mercosur y Estados Asociados

El artículo 17 de la nueva legislación dispone que “el Estado proveerá lo conducente a la adopción e implementación de medidas tendientes a regularizar la situación migratoria de los extranjeros”, y, en correspondencia con el mismo, fue que el Poder Ejecutivo determinó, a través de la DNM, el establecimiento del Plan Patria Grande el 17 de abril de 2006, dirigido al grupo extranjero mayoritario.

Este programa planificado un tiempo después de la sanción de la nueva legislación se implementó en un contexto particular, determinado por el impacto mediático del incendio en un taller textil clandestino en Caballito (ciudad de Buenos Aires), que causó la muerte de seis personas de naciona-

lidad boliviana quienes se encontraban trabajando en condiciones de esclavitud. La noticia reflató la conocida problemática de la explotación laboral de inmigrantes limítrofes en Argentina (especialmente de origen boliviano), vinculada de forma directa con la condición de irregularidad en la que se halla gran parte de esta población.

La clave del Patria Grande radica en la simplificación del trámite de regularización, dado que sólo con su inscripción y un documento de identificación personal el solicitante obtiene un certificado gratuito de *residencia precaria*, a partir de la cual pasa a la formalidad; esto significa poder trabajar en blanco, acceder a los planes sociales, recibir atención médica, derecho a estudiar, derecho a permanecer, salir y reingresar al territorio argentino, sin perjuicio de multas, etc. En una segunda etapa, se tramita la *residencia temporaria* (por dos años), transcurridos los cuales se convierte en *permanente*.

La tramitación es personal y simple, no hace falta gestores e intermediarios, lo cual marca un cambio sustancial respecto a las exigencias para radicarse que disponía la antigua ley, entre cuyos requisitos incluía certificados de salud, altísimos montos para su acceso, etc. Asimismo, una de las características más destacables de este programa es que no constituye una amnistía, su aspiración es de política de Estado y regirá de ahora en adelante para los nacionales del Mercosur y de los Estados Asociados que se encuentren en territorio argentino y para aquellos que ingresen en el futuro (Rodríguez, 2006).

De acuerdo con datos publicados en la página *web* de la Dirección Nacional de Migraciones del Ministerio del Interior de la República Argentina, desde su lanzamiento, se produjo una explosión de los trámites de radicación que, gracias a la descentralización de los organismos encargados de tal proceso (aspecto crucial en su ejecución), permitió que accedieran a la residencia legal 485,578 inmigrantes, entre el 17 de abril de 2006 y el 25 de julio de 2007.¹⁴ Por su parte, la Oficina de Temas Internacionales de la Dirección Nacional de Migraciones publicó en su sitio oficial que la cifra total de inmigrantes que iniciaron el trámite de radicación ascendió a 552,909 personas para el 14 de enero de 2008.

Más allá de estos resultados parciales, es preciso hacer hincapié en el cambio de orientación de política migratoria que se concreta con las dos medidas mencionadas. Se observan rupturas en diferentes aspectos: la nueva

14 En orden de importancia, obtuvieron residencia en este periodo: 257,410 paraguayos (53%), 131,686 bolivianos (27%), 57,795 peruanos (12%), 13,104 uruguayos (2.7%), 10,407 chilenos (2.1%), 7,349 brasileños (1.5%), entre otros (1.6%).

ley abandona la antigua lógica instalada por el gobierno de facto de la inmigración como fenómeno que amenaza la seguridad nacional, idea que a nivel internacional ha retornado con fuerza luego del 11-S, moldeando las políticas migratorias de los Estados centrales. Del mismo modo, elimina las disposiciones selectivas expresadas en la preferencia por el origen europeo de los inmigrantes, adecuándose así a la realidad actual de las migraciones en el país, que ya no son mayoritariamente de este origen.

La práctica de obstaculización y discriminación en los trámites de residencia, y los criterios expulsivos, que dieron lugar a lo que comúnmente se ha denominado “una fábrica de indocumentados” en el pasado, que no es más que la manifestación de la desgovernabilidad migratoria en el plano nacional, se reemplaza por otra que adopta como eje prioritario la implementación de programas de regularización, otorgando un trato diferenciado y más favorable a los inmigrantes procedentes de la región.

Esto evidencia que el gobierno de Néstor Kirchner ha interpretado que la legalización de los extranjeros residentes es requisito primordial para evitar las distintas formas de abuso y violación a los derechos humanos que sufre esta población, así como para lograr a largo plazo la plena integración de los inmigrantes en la sociedad receptora; de ahí que se haya convertido en la prioridad central de su gestión migratoria.

Así, en un contexto internacional en el cual el movimiento de personas se intenta limitar por todos los medios, en que la vigilancia fronteriza se erige como el método más utilizado de control migratorio, y en la que la construcción de muros se ha convertido en una opción de política migratoria, en la República Argentina, por el contrario, se decide tomar una vía de acción diferente, que rompe con casi tres décadas de políticas migratorias irracionales en el país, priorizando ahora el respeto de los derechos humanos de los migrantes, apostando a la legalización de sus estadías, instalando criterios aperturistas excepcionales en el mundo actual y de fuerte compromiso hacia los ciudadanos procedentes de la región que han elegido históricamente –y los siguen haciendo– a Argentina como destino migratorio privilegiado.

Para finalizar, vale advertir que el gobierno de la Dra. Cristina Fernández, actual presidenta argentina, mantiene una línea de continuidad desde el discurso en materia de política migratoria en relación con la administración Kirchner, así como también en la práctica política. En efecto, actualmente se está atravesando la segunda etapa del programa Patria Grande, basada en el otorgamiento de residencias temporarias. No obstante, el mayor reto para su gestión es conseguir que la legislatura reglamente la nueva ley migratoria, pues ya se han esbozado las complicaciones que trae aparejada tal ausencia.

A modo de conclusión

Las migraciones internacionales constituyen en la actualidad un fenómeno de creciente relevancia a nivel mundial, por los distintos impactos que genera en países de origen, destinos y tránsito, y también a escala global. Como consecuencia, la temática escala posiciones en la agenda internacional y, paralelamente, recobran un creciente interés las políticas que practican los Estados para su gestión y regulación, una dimensión del fenómeno no explorado tradicionalmente.

Si bien la principal característica de la era migratoria contemporánea la constituyen los desplazamientos en dirección sur-norte, las migraciones entre países en desarrollo siguen siendo muy relevantes. Este es el caso de la República Argentina que ha constituido tradicionalmente un polo de atracción para los inmigrantes de los países vecinos, quienes, luego de la interrupción del arribo de población de ultramar, comenzaron a crecer en términos relativos hasta convertirse, en el último cuarto del siglo XX, en el principal grupo extranjero asentado en el país. Esta realidad ha conducido a que los estudios sobre la política migratoria argentina presten especial interés en las medidas que afectan a esta población en particular.

En este sentido, puede afirmarse que luego de casi tres décadas en las cuales se implementaron políticas migratorias restrictivas en el país, acompañando la tendencia mundial contemporánea de securitización de la problemática (bajo la última dictadura militar), y de discriminación y selectividad en cuanto al origen de los inmigrantes, se ha experimentado un giro rotundo en el tratamiento de la problemática durante el gobierno de Néstor Kirchner.

Las medidas implementadas en el transcurso del mismo consagran una lógica de gestión migratoria contraria a la que prima a escala internacional, que, en lugar de buscar la limitación del movimiento internacional de personas, conforma una apuesta por un modelo más aperturista, no discriminatorio, regionalista y respetuoso de los derechos fundamentales de los extranjeros que deciden instalarse en territorio argentino. Su rasgo distintivo, que marca la inflexión con el pasado reciente, es que se trata de una política migratoria en línea con la realidad actual de las migraciones en el país y racional, en el sentido que apunta a resolver las problemáticas que enfrenta el Estado en este plano. En otras palabras, indica que Argentina se hace cargo por primera vez en su historia de su condición de principal receptor de inmigrantes limítrofes.

Bibliografía

- Actis, Walter *et al.* (1999), *Inmigrantes, trabajadores, ciudadanos: una visión de las migraciones desde España*, Madrid: Universitat de València.
- Arango, Joaquín (2007), “Las Migraciones internacionales en un mundo globalizado”, en González Viéitez, Antonio [comp.], *Inmigración en Canarias: contexto, tendencias y retos*, Madrid: Fundación Pedro García Cabrera.
- Arango, Joaquín (2003), “La Ampliación de la Unión Europea y las migraciones internacionales”, en Hay, Jorge [comp.], *Desafíos. La Unión Europea ante su ampliación*, Madrid: Siddharth Mehta Ediciones.
- Arango, Joaquín (2000), “Enfoques conceptuales y teóricos para explicar la migración”, en *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, núm. 165, Washington D. C.: Unesco.
- Benencia, Roberto (2007), “La inmigración limítrofe”, en Torrado, Susana [comp.], *Población y Bienestar en la Argentina del primero al segundo Centenario. Tomo I*, Buenos Aires: Edhasa.
- Benencia, Roberto (2000), “Argentina: la problemática social de la migración limítrofe”, en *Comercio Exterior*, núm. 3, México, DF: Bancomext.
- Calvelo, Laura (2007), “La emigración en Argentina: 1960-2000”, en Torrado, Susana [comp.], *Población y Bienestar en la Argentina del primero al segundo Centenario. Tomo I*, Buenos Aires: Edhasa.
- Castles, Stephen y Miller, Mark J. (1993), *The Age of Migration: International Populations Movements in the Modern World*, Londres: The MacMillian Press.
- Centro de Estudios Legales y Sociales (2005), “La instrumentación y reglamentación de la nueva Ley de Migraciones”, en CELS, *La situación de los Derechos Humanos en Argentina. Informe Anual 2005*, Buenos Aires: Siglo XXI.
- Cieslik, Thomas (2006), “Las Fuerzas Armadas contra los inmigrantes. ¿Cómo aseguran sus fronteras los Estados Unidos, la Unión Europea y Australia?”, en García Gossio, María I. [comp.], *Los nuevos escenarios de la migración: causas, condiciones, consecuencias*, México DF: Fundación Heinrich Böll.
- Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales (2005): *Las migraciones en un mundo interdependiente: nuevas orientaciones para actuar*, Suiza: SRO-Kundig.
- Devoto, Fernando (2003), *Historia de la inmigración en Argentina*, Buenos Aires: Sudamericana.
- Durand, Jorge y Douglas Massey (2003), “Los enfoques teóricos: una síntesis”, en Durand, Jorge *et al.* [comp.], *Clandestinos. Migración México-Estados Unidos en los albores del siglo XXI*, México: Universidad Autónoma de Zacatecas y Miguel Ángel Porrúa.
- Esteban, Fernando (2003), “Dinámica migratoria argentina: inmigración y exilios”, en *América Latina Hoy*, vol. 34, agosto, España: Universidad de Salamanca.
- García Gossio, María I. (2006), *Los nuevos escenarios de la migración: causas, condiciones, consecuencias*, México DF: Fundación Heinrich Böll.
- Giustiniani, Rubén (2004), “Fundamentos de la Ley”, en Giustiniani, Rubén [comp.], *Migración: un derecho humano*, Buenos Aires: Prometeo.

- Grimson, Alejandro y Elizabeth Jelín [eds.] (2006), *Migraciones regionales a la Argentina. Diferencia, desigualdad y ciudadanía*, Buenos Aires: Prometeo.
- Hobsbawm, Eric (2005), *Historia del Siglo XX, 1914-1991*, Barcelona: Crítica.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (1997), *La migración internacional en la Argentina: sus características e impacto*, Buenos Aires: INDEC, Serie Estudios 29.
- INDEC, Censos Nacional de Población y Vivienda años 1970, 1980, 1991, 2001.
- Ley Nacional núm. 23.439, *Ley General de Migraciones y Fomento de la Inmigración*.
- Ley Nacional núm. 25.871, *Ley de Migraciones*.
- López Sala, Ana María (2005), *Inmigrantes y Estados: la respuesta política ante la cuestión Migratoria*, Barcelona: Anthropos.
- Maguid, Alicia (1995), “Migrantes limítrofes en la Argentina: su inserción e impacto en el mercado de trabajo”, en *Estudios del Trabajo*, núm. 30, Buenos Aires: Aset.
- Mármora, Lelio (2004), “Las leyes de migración como contexto normativo”, en Giustiniani, Rubén [comp.], *Migración: un derecho humano*, Buenos Aires: Prometeo.
- Mármora, Lelio (2002), *Las políticas de migraciones internacionales*, Buenos Aires: OIM - Paidós.
- Mitchell, Christopher (1989), “International Migration, International Relations and Foreign Policy”, en *International Migrations Review*, vol. 23, núm. 3, New York: The Center for Migration Studies.
- Organización Internacional para las Migraciones (2008), *World Migration Report 2008: Managing Labour Mobility in the Evolving Global Economy*, Ginebra: OIM.
- Oteiza, Enrique (1996), “Drenaje de cerebros. Marco histórico y conceptual”, en *Revista REDES*, año 3, núm. 7, Buenos Aires: Centro de Estudios e Investigaciones, Universidad Nacional de Quilmes.
- Pajares Alonso, Miguel (2007), “La política de inmigración en Europa”, en González Viéitez, Antonio [comp.], *Inmigración en Canarias: contexto, tendencias y retos*, Madrid: Fundación Pedro García Cabrera.
- Papademetriou, Demetrios (2003), “Managing Rapid and Deep Change in the Newest Age of Migration”, en Spencer, Sarah [comp.], *The Politics of Migration. Managing Opportunity, Conflict and Change*, Londres: Blackwell.
- Pellegrino, Adela y Martínez, Jorge (2001), *Una aproximación al diseño de políticas sobre la migración internacional calificada en América Latina*, Santiago de Chile: CELADE, FNUAP.
- (Sin autor) (2002), “Los inmigrantes que se van por la crisis”, en diario *Clarín*, jueves 25 de enero.
- Sassone, Susana M. (2004), “Políticas migratorias y la integración en el Mercosur. Actores institucionales y tensiones emergentes en la República Argentina”, *Geodemos*, núm. 7-8, Buenos Aires: DIGEO, Instituto Multidisciplinario de Historia y Ciencias Humanas, Conicet.
- Solimano, Andrés (2003), “Globalización y migración internacional: la experiencia latinoamericana”, *Revista de la CEPAL*, núm. 80, Santiago de Chile: CEPAL.

- Tapinos, George P. (2000), "Mundialización, integración regional, migraciones internacionales", en *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, núm. 165, Washington DC: UNESCO.
- Timur, Serim (2000), "Cambios de tendencia y problemas fundamentales de la migración internacional: una perspectiva general de los programas de la UNESCO", en *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, núm. 165, Washington DC: UNESCO.
- Triandafyllidou, Anna (2005), "Nuevos retos para Europa: migración, seguridad y derechos de ciudadanía", en *Revista CIDOB d'Àfers Internacionals*, núm. 69, Barcelona: Fundación CIDOB.
- UNCPBA – CEIPIL (2008), "Argentina: Diseño e implementación de políticas públicas de inserción internacional. Actores e Instituciones". Proyecto Acreditado en el Programa de Incentivos a Docentes – Investigadores - Secretaría de Políticas Universitarias – Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. Código 03 / D232.
- Zolberg, Aristide (1989), "The Next Waves: Migration Theory for a Changing World", en *International Migration Review*, vol. 23, núm. 3, New York: Center for Migration Studies.
- Zolberg, Aristide (1981), "International Migration in Political Perspective", en Kritz, M. et al. [eds.], *Global Trends in Migration: Theory and Research in International Populations Movements*, New York: Center for Migration Studies.

Recursos electrónicos

- Argumedo, Alcira (2005), "Partidos de izquierda en el gobierno: análisis de sus reformas innovadoras con énfasis en las políticas económicas y sociales. El ejemplo de Argentina", *Seminario Partidos de izquierda na América Latina*, Saõ Paulo: Fundación Rosa Luxemburgo. Disponible en: www.perio.unlp.edu.ar/problemas%20sociologicos/textos/otros%20autores/Alciradefinicongobiernokirchner.pdf [7 de marzo de 2008].
- Novick, Susana (2005), "Evolución reciente de la política migratoria argentina", en *XXV International Population Conference*, Tours, 18 al 23 de julio. Disponible en: <http://www.iigg.fsoc.uba.ar/pobmigra/archivos/iussp.pdf> [17 de febrero de 2008].
- Rodríguez Ricardo E. (2006), "Una experiencia Argentina para América del Sur. Plan Patria Grande", *Encuentro Iberoamericano sobre Migraciones y Desarrollo*, Madrid, 18 y 19 de julio. Disponible en: http://www.mininterior.gov.ar/.../Patria_Grande_Exposicion_Dr_Rodriguez.pdf [23 de enero de 2007].
- United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2009), "Trends in International Migrant Stock: The 2008 Revision", julio. Disponible en: http://www0.un.org/esa/population/migration/UN_MigStock_2008.pdf [27 de marzo de 2010].

Julietta Nicolao. Licenciada en Relaciones Internacionales (Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, Argentina). Candidata a doctora en Ciencia Política por la Universidad Nacional de General San Martín (Argentina). Becaria Conicet. Miembro del Centro de Estudios Interdisciplinarios en Problemáticas Internacionales y Locales (CEIPIL-UNCPBA). Línea de investigación: políticas migratorias. Publicaciones recientes: “La política migratoria del gobierno de Kirchner (2003-2007) hacia los extranjeros del Cono Sur latinoamericano”, en *Encuentro Internacional “Pensamiento y Realidad: Ciencias Sociales y Relaciones Internacionales en la América Latina Contemporánea”*, septiembre, Tandil, Argentina (publicación con referato) (2008); “La política migratoria argentina hacia los inmigrantes de origen limítrofe”, en *IV Congreso de Relaciones Internacionales*, La Plata, Argentina (2008).

Envío a dictamen: 22 de febrero de 2010.

Aprobación: 21 de marzo de 2010.