

# Política migratoria en Argentina como respuesta a crisis económicas y a procesos de integración regional

## *Argentina's Migration Policy as a Response to Economical Crisis and to Regional Integration Processes*

Tomás Milton Muñoz Bravo\*

### **Resumen**

El Estado argentino inició el siglo XXI con la meta de implementar una nueva política migratoria capaz de superar las medidas restrictivas impuestas durante décadas por diferentes juntas militares y que, al mismo tiempo, conciliara los intereses nacionales con el proceso de integración del que forma parte y en el que ha apostado una fracción relevante de su capital político y económico, el Mercado Común del Sur. Así, optó por impulsar modificaciones en su normativa interna y poner en marcha un acuerdo migratorio regional que regulara los flujos y permitiera la vinculación entre migración y desarrollo como una de sus estrategias. Este país, considerado el centro del sistema migratorio sudamericano, continuó en el contexto de la crisis financiera y económica de 2008 con el proyecto de apoyar la ampliación de las libertades de movilidad internacional, por lo que en el presente trabajo se tienen como objetivos principales determinar las causas que llevaron al Estado argentino a adoptar dicha estrategia desde 2002 y analizar los alcances que ha tenido la nueva política migratoria en el intento por vincular migración internacional con desarrollo social, económico y político en los niveles local y regional.

**Palabras clave:** Argentina, Mercado Común del Sur, migración, integración regional, política migratoria, crisis económica y financiera, relaciones internacionales.

### **Abstract**

In the beginning of the XXI century, the Argentinean State began with the goal to implement a new migratory policy to overcome the restrictive measures imposed by military dictatorships for decades and on the aim to conciliate internal interests with the integration's process in which Argentina is currently immersed and in which has bet most of its political and economic capital, the Southern Common Market. Argentina has opted for a

\* Doctor en Ciencias Políticas y Sociales con especialidad en Relaciones Internacionales por la UNAM. Profesor de tiempo completo adscrito al Centro de Relaciones Internacionales de la FCPYS-UNAM. Correo electrónico: toasmilton@hotmail.com

new migratory law and has signed and implemented an agreement of free residence in Mercosur that involves intraregional migration with social and economic development not only local but also regional. This country, considered the core in the South American's migratory system, continued in 2008 with the project of supporting liberties in international mobility even in the middle of financial and economic world crisis, therefore, this article has as main goals to describe why Argentina took that strategy, and to analyze the results of the new migratory policy in the purpose to link up international migration with social, economic, and political development in local and regional issues.

**Key words:** Argentina, Southern Common Market, migration, regional integration, migration policy, economic and financial crisis, international relations.

## Introducción

La República Federal de Argentina vive una dualidad migratoria al consolidarse como el principal punto de atracción de inmigrantes intrarregionales en Sudamérica y presentar, desde finales de la última década del siglo xx, un importante patrón de emigración de sus connacionales hacia algunos países limítrofes, así como a España y a Estados Unidos, principalmente, hecho que se vio agravado a raíz de la crisis financiera, económica y política afrontada por el país sudamericano en 2001.

Esta doble realidad migratoria obligó al Estado argentino a afrontar diferentes retos sociales, económicos y políticos desde las perspectivas interna, debido a la inmigración laboral, principalmente limítrofe, y desde la externa, en relación con la emigración de sus connacionales a países desarrollados y colindantes, en medio de una crisis económica y política, que entre diciembre de 2001 y enero de 2002 provocó la renuncia de un presidente electo de forma constitucional y el arribo de cuatro mandatarios interinos.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> En un escenario marcado por disturbios y protestas sociales, el entonces mandatario electo de forma constitucional, Fernando de la Rúa, renunció al cargo el 20 de diciembre de 2001, por lo que el presidente del Senado, Ramón Puerta, se hizo cargo del Ejecutivo durante tres días y convocó a una Asamblea Legislativa en la que quedó electo, también de forma interina, el legislador Adolfo Rodríguez Saá, quien se puso al frente de la Casa Rosada a partir del 23 de diciembre de 2001 y renunció siete días después. Acto seguido, el presidente de la Cámara de Diputados, Eduardo Camaño, juramentó como mandatario y fungió a partir del 30 de diciembre de 2001, pero ante un escenario marcado de nueva cuenta por enfrentamientos, saqueos y cacerolazos, renunció el 2 de enero de 2002. El último presidente interino en ese convulsionado periodo fue Eduardo Duhalde, legislador que dirigió el destino del Poder Ejecutivo del 2 de enero de 2002 al 25 de mayo de 2003, fecha en la que entraría de nueva cuenta un mandatario electo a la casa presidencial, el ex senador Néstor Kirchner. Véase Liliana de Riz, "Argentina una vez más en la encrucijada" en Fundación Pablo Iglesias, *Cultura política y alternancia en América Latina*, Fundación Pablo Iglesias, Madrid, 2008, pp. 49-55.

El convulso panorama político, económico y social padecido por Argentina al iniciar la presente centuria propició el rompimiento de un mito: que era sólo un gran receptor de inmigrantes, en particular ante la sangría poblacional ocasionada por la salida masiva hacia el extranjero en busca de mejores oportunidades desde la década de los años noventa del siglo XX y que se acrecentó desde 2001.

A partir de 2002, el Estado argentino incluyó de manera formal en su agenda de desarrollo el tema de la migración intrarregional y, a pesar de la nueva crisis financiera y económica internacional acontecida al finalizar la primera década del siglo XXI, no se modificó la estrategia. Estos antecedentes permiten la formulación de tres preguntas: 1) ¿qué elementos influyeron para que se tomara un cambio de rumbo en materia de política migratoria a pesar de encontrarse Argentina sumida en una crisis económica, política y social al iniciar la actual centuria?; 2) ¿por qué se optó por mantener la vinculación de la migración internacional con el desarrollo económico, político y social, en los planos interno y regional, durante la crisis económica y financiera global de 2008, y 3) ¿qué resultados ha dado dicha estrategia?

Para responder las preguntas anteriores, se toma como base teórica la integración regional, ya que Argentina se sumó en 1991, junto a Brasil, Paraguay y Uruguay, al proceso de construcción del Mercado Común del Sur (Mercosur), mecanismo de cooperación que pretende el desarrollo económico, político y social de sus integrantes de forma equitativa y es un tipo de acuerdo que ha prestado particular atención al tema de la migración en un intento por penetrar en formas más profundas de interacción política y social, a diferencia de otros tipos de acuerdos regionales, como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), en los que sólo se consagran la libre movilidad de capitales y de bienes, pero se excluye la posibilidad automática para que los ciudadanos de un país miembro puedan asentarse en otro para radicar.<sup>2</sup>

La dinámica ampliada de integración predominante en el Mercosur ha permitido que en diferentes etapas se aborde el tema de las migraciones internacionales entre los países partes y asociados, al igual que la libre movilidad del factor trabajo y la convergencia de políticas públicas que permitan la libre movilidad de personas y de residencia. Esta postura dio como resultado la firma en diciembre de 2002<sup>3</sup> del Acuerdo sobre Residencia para los Nacionales de los Estados Partes del Mercosur, Bolivia y Chile,<sup>4</sup> del que Argentina es uno de los principales impulsores.

<sup>2</sup> Armando Di Filippo y Rolando Franco, *Integración regional, desarrollo y equidad*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)-Siglo XXI Editores, México, 1999, pp. 8-12.

<sup>3</sup> Los firmantes fueron Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay (Estados partes), así como Bolivia y Chile (Estados asociados). En la actualidad, participan en el acuerdo Colombia, Perú y Ecuador. Venezuela, que desde 2012 es Estado parte del bloque, no ha ratificado el mecanismo migratorio.

<sup>4</sup> Disponible en <http://www.mintra.gob.pe/migrante/pdf/ACUERDO%20MERCOSUR->

El acuerdo migratorio, que entró en vigor de forma plena en el bloque hasta 2009, obligaba a sus firmantes a internalizar una serie de acciones en su marco normativo u operativo que permitieran el libre tránsito y la libre residencia de los ciudadanos originarios de los seis países participantes, así como garantizar los derechos laborales y sociales de los migrantes en igualdad de condiciones que los locales. Argentina jugó un papel fundamental en la concreción del proyecto y se convirtió en el primer Estado en plasmar el acuerdo en su marco regulatorio local a partir de 2004.

A continuación, en el presente artículo se analiza —por medio de trabajo de gabinete, de la evaluación de las medidas legales y operacionales efectuadas por el Estado argentino entre 2002 y 2014, y de entrevistas realizadas a especialistas y funcionarios— el panorama migratorio que afronta en la actualidad dicho país, el proceso de formulación de la llamada nueva política migratoria impulsado y la vinculación entre movilidad internacional y desarrollo regional a pesar de las crisis económicas y financieras, en el marco del proceso de integración del Mercosur.

### **Evolución de las políticas migratorias en Argentina. Las siete fases**

Desde la consumación de su independencia en las primeras dos décadas del siglo XIX hasta la puesta en marcha en 2004 de la ley vigente de migraciones (Ley 25.871), Argentina ha transitado por diferentes procesos migratorios internacionales y por una serie de políticas en la materia con una serie de intencionalidades que han pasado desde estrategias para poblar territorios y atraer mano de obra, como se aprecia en la ley general de 1876 (Ley de Inmigración y Colonización o Ley Avellaneda),<sup>5</sup> hasta posturas restrictivas para “defender” el empleo de los locales y al Estado de la “amenaza” de los extranjeros en normativas impulsadas por gobiernos civiles y militares.

Susana Novick<sup>6</sup> identifica siete etapas en cuanto a la adopción de políticas migratorias en la historia independiente de Argentina. La primera de ellas es la época agroexportadora, que va de 1870 a 1930 y en la que se aplicó una política de “puertas abiertas” para atraer de forma masiva a inmigrantes europeos mediante incentivos económicos y fiscales con los propósitos de poblar territorio y desarrollar la agricultura.<sup>7</sup>

<sup>5</sup> [%206%20DIC%20%202002.pdf](#) consultado el 2 de febrero de 2015.

<sup>6</sup> Se le nombra Ley Avellaneda en referencia a su impulsor, el entonces presidente argentino Nicolás Avellaneda (1874-1880).

<sup>7</sup> Susana Novick, “Migraciones y políticas en el Cono Sur: el caso argentino” en Patricia Galeana (coord.), *Historia comparada de las migraciones en las Américas*, UNAM/Instituto Panamericano de Geografía e Historia, México, 2014, pp. 264-271.

<sup>7</sup> Desde entonces se aprecia una idealización del inmigrante europeo como agente civilizador.

La estrategia giró en torno a la Ley Avellaneda, aunque se debe destacar que en el mismo periodo se sancionaron dos leyes, en 1902 y 1910, tendientes a controlar a inmigrantes que tuvieran tendencias socialistas, anarquistas o contestatarias.

La segunda etapa, comprendida entre 1930 y 1945, tiene como marco de referencias contextuales la Segunda Guerra Mundial y la estrategia industrializadora de sustitución de importaciones, llevada a cabo por gobiernos de marcado tinte conservador. En esos tres lustros se presentó una declinación del flujo migratorio europeo, aumentó la migración interna y se puso en práctica una política restrictiva en la materia con la que se intentaba proteger al mercado interno afectado por altas tasas de desempleo y una situación internacional adversa tras la crisis económica de 1929 y debido a los estragos de la conflagración mundial.

De 1946 a 1955, durante los gobiernos encabezados por Juan Domingo Perón, se optó de nueva cuenta por fomentar la inmigración de europeos de forma regular y la idea de integración latinoamericana ganó terreno en la administración peronista, lo que permitió amnistías en beneficio de inmigrantes provenientes de países limítrofes,<sup>8</sup> como parte de la tercera etapa de políticas migratorias.

Para finales de 1955, con la llegada al poder de una junta militar tras el golpe de Estado en contra de Domingo Perón y aún con el sistema sustitutivo de importaciones como modelo económico de desarrollo, la política migratoria se endureció otra vez, pues se percibía a los extranjeros como actores peligrosos para el régimen castrense. La cuarta etapa es precisamente la contemplada entre las juntas militares establecidas de 1955 a 1962 y de 1966 a 1973, periodos en los que los flujos de inmigración decrecieron en un panorama económico de recesión económica y de disminución de los salarios, situaciones que influyeron en la exclusión y represión hacia inmigrantes indocumentados.

La quinta etapa se da en forma intercalada en los gobiernos democráticos de 1963 a 1966 y de 1973 a 1976. En esta fase se implementaron políticas progresistas dirigidas tanto a los inmigrantes como a la diáspora argentina<sup>9</sup> que se había colocado en países limítrofes y europeos, principalmente, a consecuencia de las crisis económicas recurrentes y por la persecución política de los gobiernos militares.

<sup>8</sup> En esta tercera etapa, las leyes migratorias vigentes garantizaban a los extranjeros en situación de regularidad los mismos derechos civiles que a los argentinos y la posibilidad, después de cinco años de haber obtenido la ciudadanía, de ejercer derechos políticos. Véase Raanan Rein, "Más allá del crisol de razas: los judíos argentinos, el peronismo y la lucha por un hogar multicultural" en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, año LIX, núm. 222, UNAM, México, septiembre-diciembre 2014, p. 137.

<sup>9</sup> Las autoridades argentinas calculaban en 1973 que el tope de emigración de sus connacionales se había alcanzado en 1971 con unos 25 mil argentinos residiendo en el extranjero.

En 1973 se le otorgó gran importancia al tema migratorio en el Plan Trienal para la Reconstrucción y la Liberación Nacional, que contemplaba: a) dar orientación a las migraciones internas; b) recuperar la emigración argentina en otros países; c) integrar a la inmigración latinoamericana; y d) promover la inmigración de ultramar;<sup>10</sup> sin embargo, con el regreso de la última dictadura militar en 1976, las políticas migratorias restrictivas renacen y a pesar del retorno posterior de gobiernos democráticos a mediados de la década de los años ochenta, la dura regulación establecida por los militares se mantuvo durante la adopción del modelo económico neoliberal.

La sexta etapa, entonces, abarca desde el golpe de Estado de 1976, que propició la derogación de la Ley Avellaneda y la entrada en vigor en 1981 de la restrictiva Ley General de Migraciones y Fomento de la Inmigración, hasta la crisis política y económica de 2001, por lo que incluyó a los gobiernos elegidos democráticamente de Raúl Alfonsín (1983-1989), Carlos Saúl Menem (1989-1999) y Fernando de la Rúa (1999-2001).

La última dictadura militar argentina (1976-1983) impuso una normativa migratoria que, si bien promovía la inmigración europea, incluía una serie de restricciones y castigos en contra de los inmigrantes. Por ejemplo, se le impedía el acceso a los servicios de salud y educación a los extranjeros indocumentados; además, se les prohibía desarrollar actividades remuneradas y se obligaba a los funcionarios públicos a denunciar a los extranjeros sin documentos,<sup>11</sup> medidas enmarcadas en una doctrina de seguridad nacional que durante las siguientes dos décadas generaría un discurso antiinmigrante y prácticas sociales e institucionales que criminalizarían sobre todo a los extranjeros provenientes de países limítrofes como Bolivia y Paraguay, así como de Perú.

El regreso de los gobiernos democráticos a la República de Argentina, que continuaron con el modelo económico neoliberal, supuso la adopción de algunas medidas tendientes a matizar algunos aspectos de la Ley General de Migraciones y Fomento de la Inmigración, entre ellas el acercamiento con la diáspora en el extranjero (por medio de programas de retorno en 1984), el otorgamiento de amnistías para inmigrantes limítrofes (1984 y 1992) y la firma de algunos convenios con Estados vecinos en materia migratoria; empero, se mantuvo en el discurso y en la práctica una política restrictiva que impedía vincular a la migración internacional con el desarrollo

<sup>10</sup> Poder Ejecutivo Nacional, *Plan trienal para la reconstrucción y la liberación nacional 1974-1977*, Gobierno de Argentina, Argentina, diciembre 1973, pp. 57-59.

<sup>11</sup> Laura Etel Papo y Liliana Noemí González, "El trabajador migrante irregular frente a los tratados de derechos humanos. Derecho a la libertad sindical" en *Revista Latinoamericana de Derecho*, año v, núms. 9-10, México, enero-diciembre 2008, p. 236.

local y regional, situación que se volvió aún más impensable por la crisis económica y política de 2001.

Susana Novick destaca que tanto en la última dictadura militar como en los gobiernos de Alfonsín y Menem hubo una “coherencia negativa” en relación con las políticas aplicadas, ya que las tres administraciones se basaron en una ideología neoliberal –democrática o conservadora, según el caso–, en la que priorizaron como destino de la producción el mercado externo, disminuyeron las funciones sociales del Estado y consideraron a las migraciones latinoamericanas como “un problema poblacional que debía resolverse mediante el control policial y prohibiendo el acceso al trabajo remunerado”.<sup>12</sup>

Esta visión dura y “corta de miras” sólo abonó para sumergir en la clandestinidad a miles de inmigrantes que arribaron en las últimas dos décadas a Argentina, país que a pesar de los discursos xenofóbicos y de las trabas legales impuestas, requería de la fuerza extranjera en varios de sus sectores económicos estratégicos.

La última etapa en materia de formulación de políticas migratorias se dio entre 2003 y 2012, periodo en que la llamada “familia K”, Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011),<sup>13</sup> estuvo al frente de la Casa Rosada y apostó parte de su capital político en los procesos de integración sudamericanos, primero en el Mercosur, y luego con la creación de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), de la que el propio Néstor fue secretario general antes de morir en octubre de 2010. En esos nueve años se derogó la ley migratoria de la dictadura militar y se aprobó la nueva normativa, en vigor desde 2004 y en la que se valora la potencialidad de los inmigrantes en el desarrollo social, económico y cultural para Argentina y la región sudamericana, en especial para el Mercosur, en cuyo seno se había firmado de manera previa el Acuerdo sobre residencia, de 2002.<sup>14</sup>

La vigente Ley 25.871 internalizó los compromisos asumidos en el acuerdo migratorio mercosureño tendientes a garantizar la libre movilidad y de residencia de las personas originarias de los seis países firmantes y extendía los beneficios a aquellas originarias del resto de los países sudamericanos; además, cumplía con una serie de tratados y convenciones que el Estado argentino había firmado, como la Convención

<sup>12</sup> Entrevista con la doctora Susana Novick, académica de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y coordinadora del Seminario Permanente de Migraciones del Instituto de Investigaciones Gino Germani (10 de noviembre de 2010).

<sup>13</sup> Cristina Fernández ganó las elecciones presidenciales en octubre de 2011, por lo que tiene un segundo mandato al frente de la Casa Rosada entre diciembre de 2011 y diciembre de 2015.

<sup>14</sup> La firma del Acuerdo sobre residencia se dio en el gobierno de Eduardo Duhalde (2002-2003), pero fue durante las administraciones de los Kirchner (Néstor y Cristina) que se sancionaron tanto la nueva Ley de migraciones como el reglamento respectivo.

Internacional sobre la Protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares y la Convención de Palermo.<sup>15</sup>

La aprobación de la nueva legislación fue producto no sólo de los consensos entre las diferentes fuerzas políticas, sino también de la participación de organizaciones defensoras de los derechos de los migrantes, iglesias, académicos y colectivos de migrantes, así como del reconocimiento por parte del Estado argentino de que además de ser una nación receptora de inmigración, era expulsora de migrantes hacia países limítrofes y extrarregionales.

Al respecto, los especialistas Lelio Mármora y Nora Pérez Vichich<sup>16</sup> coinciden al señalar que las autoridades argentinas, con la crisis de 2000-2001, terminan por aceptar que el país es de origen y de destino de migración, lo que permitió una postura abierta respecto a la negociación de la ley de migraciones y un cambio en la política migratoria, en la que se refleja una percepción favorable sobre la inmigración intrarregional.

Como parte de esta nueva política migratoria, se fue adoptando de manera progresiva una serie de medidas dirigidas hacia la población inmigrante y a la diáspora argentina, entre ellas la creación en 2003 del Programa Raíces (de retorno y vinculación con investigadores y científicos argentinos emigrados); la amnistía para inmigrantes extra-Mercosur en 2004; la implementación del programa de regularización permanente llamado Patria Grande (2006); la aprobación de la nueva ley de refugiados (2006); la institucionalización del Programa Provincia 25 (de vinculación con argentinos emigrados y repatriación); la entrada en vigor del Reglamento de la Ley de Migraciones (2010); la aprobación de la Ley de Prevención y Sanción de Trata de Personas (2012); y la negociación de acuerdos migratorios bilaterales con Chile y Perú.<sup>17</sup>

En síntesis, la nueva política migratoria implementada a inicios del siglo XXI es considerada de avanzada, por cumplir con los instrumentos internacionales en la materia y por incluir a los flujos migratorios como parte del proceso de integración sudamericano y de desarrollo social y económico local, aunque en la práctica aún falta

<sup>15</sup> La Convención de Palermo o Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional consta de tres protocolos, dos de ellos relacionados con la migración: el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, en especial mujeres y niños y el Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire.

<sup>16</sup> Entrevistas realizadas por separado en la ciudad de Buenos Aires, Argentina, al doctor Lelio Mármora, director de la maestría de Políticas en Migraciones Internacionales de la UBA, académico-investigador y ex representante regional de la Organización Internacional para las Migraciones del Cono Sur (7 de junio de 2010); y a la doctora Nora Pérez Vichich, académica de la UBA y asesora principal de la Dirección de Migraciones de la Dirección General de Asuntos Consulares del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de Argentina (5 de noviembre de 2010).

<sup>17</sup> Susana Novick, *op. cit.*, p. 269.

mucho por cumplir en materia de protección social, laboral, educativa y de salud en beneficio de los inmigrantes, como se analizará más adelante.

## **Panorama migratorio argentino en la actualidad.**

### **Las colectividades de inmigrantes**

En las primeras dos décadas del siglo xx, los extranjeros en Argentina representaban casi 30 por ciento de la población total, pero debido al término de las grandes oleadas migratorias provenientes de ultramar y al envejecimiento de los migrantes europeos, el porcentaje de nacidos en el exterior empezó a disminuir desde la década de los años cuarenta, hasta ubicarse durante 2010 en 4.5 por ciento de la población total del país (estimada en 40 millones 117 mil 96 habitantes).<sup>18</sup>

La tradición de país receptor de migrantes, principalmente europeos, ha estado presente desde la Independencia de Argentina; sin embargo, el panorama actual tiene rostro limítrofe, ya que la mayor parte de los inmigrantes que habitan en este país sudamericano son originarios de países vecinos y de Perú, producto de una serie de causas geográficas (cercanía); culturales y sociales (manejo del mismo idioma, acceso a mejores servicios de salud y educativos que en sus países de origen y formación de redes sociales que facilitan los traslados), económicas (mejores posibilidades de inserción laboral, la presencia de mercados laborales complementarios formales e informales y, en su momento, la dolarización de la economía argentina en la década de los años noventa;<sup>19</sup> y políticas (las persecuciones por parte de regímenes militares que alentaron la emigración hacia el Estado argentino).

El llamado “*stock*” de los extranjeros censados en 2010 en Argentina sumó 1 millón 805 mil 957 personas y las colectividades de países limítrofes y de Perú se ubicaron como las más copiosas al representar 68.94 por ciento del total de la población inmigrante registrada, tal y como se puede apreciar en la siguiente tabla:

La presencia de inmigrantes limítrofes ha registrado un incremento desde la década de los años sesenta en el grueso del total de extranjeros residiendo en Argentina, y aunque su representación porcentual en la sociedad de este país se ha mantenido

<sup>18</sup> INDEC, *Resultados definitivos del Censo 2010*, disponible en [http://www.censo2010.indec.gov.ar/resultadosdefinitivos\\_totalpais.asp](http://www.censo2010.indec.gov.ar/resultadosdefinitivos_totalpais.asp) consultado el 22 de febrero de 2015.

<sup>19</sup> Entre enero de 1992 y enero de 2002, bajo la Ley de convertibilidad de 1991, el peso convertible argentino tuvo un valor igualitario uno a uno frente al dólar estadounidense. La medida, impulsada por Domingo Cavallo, entonces ministro de Economía del presidente Carlos Saúl Menem, tenía como objetivo principal controlar la hiperinflación que afectaba a la economía de ese país sudamericano.

**Tabla 1**  
**Población en Argentina nacida en el extranjero por lugar de nacimiento, sexo y edad (2010)**

Lugar de nacimiento	Población total nacida en el extranjero	Sexo y grupo de edad							
		Varones				Mujeres			
		Total	0-14	15-64	65 y más	Total	0-14	15-64	65 y más
<i>Total</i>	1 805 957	831 696	70 314	599 536	161 846	974 261	69 998	690 003	214 260
<i>América</i>	1 471 399	681 585	63 971	538 371	79 243	789 814	63 885	629 246	96 683
<i>Países limítrofes</i>	1 245 054	577 654	50 662	451 693	75 299	667 400	50 610	524 200	92 590
Bolivia	345 272	171 493	18 518	137 699	15 276	173 779	18 552	139 926	15 301
Brasil	41 330	17 423	1 717	12 816	2 890	23 907	1 782	17 704	4 421
Chile	191 147	88 973	2 457	65 668	20 848	102 174	2 363	76 500	23 311
Paraguay	550 713	244 279	26 112	190 172	27 995	306 434	26 083	243 263	37 088
Uruguay	116 592	55 486	1 858	45 338	8 290	61 106	1 830	46 807	12 469
<i>Países no limítrofes (América)</i>	226 345	103 931	13 309	86 678	3 944	122 414	13 275	105 046	4 093
Perú	157 514	70 899	6 860	61 393	2 646	86 615	7 058	77 060	2 497
<i>Resto de América</i>	68 831	33 032	6 449	25 285	1 298	35 799	6 217	27 986	1 596
<i>Europa</i>	299 394	131 577	5 424	46 332	79 821	167 817	5 200	48 163	114 454
Alemania	8 416	3 889	293	2 082	1 514	4 527	272	2 070	2 185
España	94 030	40 437	3 041	12 702	24 694	53 593	2 843	13 506	37 244
Francia	6 995	3 513	322	2 386	805	3 482	302	2 098	1 082
Italia	147 499	65 021	966	20 226	43 829	82 478	1 011	21 597	59 870
<i>Resto de Europa</i>	42 454	18 717	802	8 936	8 979	23 737	772	8 892	14 073
<i>Asia</i>	31 001	15 997	747	12 757	2 493	15 004	779	11 444	2 781
China	8 929	4 897	124	4 635	138	4 032	116	3 817	99
Corea	7 321	3 671	113	2 989	569	3 650	132	2 999	519
Japón	4 036	1 944	122	973	849	2 092	129	946	1 017
Líbano	933	441	4	195	242	492	4	154	334
Siria	1 337	701	4	389	308	636	8	274	354
Taiwán	2 875	1 435	22	1 280	133	1 440	11	1 308	121
<i>Resto de Asia</i>	5 570	2 908	358	2 296	254	2 662	379	1 946	337
<i>África</i>	2 738	1 825	74	1 514	237	913	45	593	275
<i>Oceanía</i>	1 425	712	98	562	52	713	89	557	67

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 119, mayo-agosto de 2014, pp. 87-116.

Fuente: INDEC, *Resultados definitivos del censo 2010*, disponible en [http://www.censo2010.indec.gov.ar/resultadosdefinitivos\\_totalpais.asp](http://www.censo2010.indec.gov.ar/resultadosdefinitivos_totalpais.asp) consultado el 23 de febrero de 2015.

en rangos similares en más de 100 años (ver Tabla 2), el último censo permite observar con claridad la importancia que ha ganado la inmigración intrazona de forma numérica y porcentual. Esta situación permite entender en gran parte la necesidad y el interés de las autoridades por impulsar una política migratoria enfocada en especial a los extranjeros provenientes de países vecinos.

**Tabla 2**  
**Evolución de los porcentajes de extranjeros limítrofes y no limítrofes en la población total de Argentina (1869-2010)**

Año	Porcentaje de nacidos en el extranjero en total de población argentina	Porcentaje de nacidos en países limítrofes en total de población argentina	Porcentaje de limítrofes sobre total de población extranjera en Argentina
1869	12.1	2.4	19.7
1895	25.4	2.9	11.5
1914	29.9	2.6	8.6
1947	15.3	2.0	12.9
1960	13.0	2.3	17.9
1970	9.5	2.3	24.2
1980	6.8	2.7	39.6
1991	5.0	2.5	50.2
2001	4.2	2.5	60.3
2010	4.5	3.10	68.94

Fuente: Marcela Cerruti, *Diagnóstico de las poblaciones de inmigrantes en la Argentina*, Dirección Nacional de Población, Buenos Aires, 2009, p. 27; INDEC, *Resultados definitivos del censo 2010*, disponible en [http://www.censo2010.indec.gov.ar/resultadosdefinitivos\\_totalpais.asp](http://www.censo2010.indec.gov.ar/resultadosdefinitivos_totalpais.asp) consultado el 23 de febrero de 2015.

Las colectividades de migrantes de Paraguay (550 mil 773) y de Bolivia (345 mil 272) son las más numerosas y su creciente dinamismo se dio desde la década de los años noventa del siglo pasado, producto de las desventajosas condiciones económicas en ambos países, de las posibilidades de inserción laboral en Argentina en nichos como el de la construcción y de un tipo de cambio favorable enmarcado en el proceso de la convertibilidad peso-dólar que vivió la economía argentina en aquella década.

En los casos de los inmigrantes chilenos (191 mil 147), uruguayos (116 mil 592) y brasileños (41 mil 330) se observa una disminución en los *stocks* migratorios en

Argentina desde hace al menos dos décadas debido a que se han registrado en sus países de origen mejores condiciones socioeconómicas y a que las diásporas más recientes de esas tres naciones optaron por países extrarregionales como Estados Unidos y España.

En cuanto a los inmigrantes peruanos, su número se incrementó de manera notable desde la década de los años noventa al pasar de 15 mil 939 personas, en 1991, a 88 mil 260 en el censo de 2001 y a 157 mil 514 en el censo de 2010. Entre las circunstancias que motivaron este crecimiento están la violencia política experimentada desde 1980 hasta 1994, el deterioro socioeconómico de Perú de 1990 al año 2000, el favorable tipo de cambio durante el periodo de la convertibilidad en la Argentina y la consolidación de redes migratorias.<sup>20</sup>

Algunas de las características más relevantes de los inmigrantes limítrofes y de Perú en Argentina son las siguientes: prevalece la feminización (53.7 por ciento del *stock* son mujeres); 80 por ciento del total se encuentra en edad productiva (de 15 a 64 años); cuentan por lo regular con una baja preparación escolar en comparación con los locales, a excepción de los peruanos, que presentan mejores promedios que los argentinos;<sup>21</sup> y se ubican principalmente en el área metropolitana de Buenos Aires y en dicha provincia (alrededor de 70 por ciento),<sup>22</sup> condiciones que los vinculan de manera directa con mercados laborales segmentados.

### La inserción laboral de principales corrientes de inmigrantes en Argentina

De forma reciente, otras colectividades han ganado notoriedad en Argentina, entre ellas la asiática (compuesta en su mayoría por chinos y coreanos) y la africana; sin embargo, su mercado laboral es, desde hace al menos tres décadas, un punto de

<sup>20</sup> Marcela Cerrutti, *Derechos sociales, mercado de trabajo y migración internacional en Argentina*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)-Centro de Estudios de la Población y Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Buenos Aires, 2012, p. 5.

<sup>21</sup> En Argentina, el promedio de educación terciaria o universitaria entre los varones es de 18 por ciento y el de las mujeres se ubica en 23 por ciento. Por su parte, 38 por ciento de los inmigrantes varones peruanos tienen ese nivel educativo, mientras que las mujeres peruanas llegan a 30 por ciento.

<sup>22</sup> Se presentan diversas particularidades, por ejemplo, mientras 75.4 por ciento de los paraguayos se concentra en el área metropolitana de Buenos Aires y en la provincia de Buenos Aires, los chilenos se encuentran dispersos en al menos 10 provincias, la mayoría de ellas limítrofes con Chile; y de los brasileños, apenas 41 por ciento se concentra en el área metropolitana de Buenos Aires. Empero, el grueso de los inmigrantes limítrofes y de Perú sí se concentra en la capital, su área conurbada y en la provincia de Buenos Aires. Véase Roberto Benencia, *Perfil migratorio de Argentina 2012*, Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Buenos Aires, 2012, pp. 33-40.

atracción natural para los migrantes intrazona debido sobre todo a la cercanía, al idioma y a diferenciales socioeconómicos entre el lugar de origen y de destino, incluso en periodos de crisis económicas, como los registrados en 1990, 2001 y 2008 por la nación argentina, cuyo mercado de trabajo es de “acceso relativamente fácil y rápido”.<sup>23</sup>

A pesar de las crisis antes mencionadas, los índices de desarrollo humano presentados aún son superiores a los registrados por sus vecinos (Brasil, Uruguay, Paraguay y Bolivia, así como Perú), lo que aunado a la necesidad de mano de obra poco calificada en varios sectores productivos, ha permitido que el país se haya consolidado como el corazón del sistema migratorio sudamericano.

De acuerdo con el *Informe sobre desarrollo humano 2014*,<sup>24</sup> que es un indicador social estadístico basado en parámetros como vida larga y saludable de la población, educación, nivel de vida digno y riqueza y pobreza multidimensional, Argentina ocupa el lugar 49 en una lista de 187 países, mientras que Bolivia se encuentra en el sitio 113, Paraguay en el 111, Perú en el 82, Brasil en el 79 y Uruguay en el 50.

A lo anterior hay que sumar el hecho de que Bolivia y Paraguay registran un Ingreso Nacional Bruto *per cápita*<sup>25</sup> tres o dos veces inferior (5 mil 552 dólares y 7 mil 580 dólares de forma respectiva), en comparación al presentado por el Estado argentino (17 mil 297 dólares), cuya economía formal e informal requiere de mano de obra extranjera para cubrir puestos en sectores como el agropecuario, construcción, comercio y servicio doméstico.

Las motivaciones laborales son centrales para entender la inmigración limítrofe y de Perú en Argentina. La falta de empleo en los países de origen, los diferenciales de salarios entre los países de expulsión y el Estado receptor son elementos que, junto a las necesidades de mano de obra en sectores particulares de la economía y sociedad argentina, así como el grado de capacitación con el que cuentan los inmigrantes y a que su incorporación en el mercado de trabajo ha complementado de manera regular la mano de obra local, permiten comprender la segmentación laboral a la que responden los inmigrantes intrarregionales.

Al respecto, se puede apreciar que los paraguayos se dedican de forma mayoritaria a actividades de la construcción (hombres) y al trabajo doméstico (mujeres), básicamente en la provincia de Buenos Aires y en su área metropolitana, pero también una parte

<sup>23</sup> María Inés Pacecca y Corina Courtis, *Inmigración contemporánea en Argentina. Dinámicas y políticas*, Serie 84 Población y Desarrollo, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía-CEPAL, Santiago de Chile, 2008, p. 11.

<sup>24</sup> PNUD, *Informe sobre desarrollo humano 2014. Sostener el progreso humano. Reducir vulnerabilidades y construir resiliencia*, PBM Graphics, Nueva York, 2014, pp. 175-179.

<sup>25</sup> El Ingreso Nacional Bruto *per cápita* es el valor de todos los bienes y servicios producidos por los residentes de un país durante un período determinado, dividido el número de habitantes, mediante el Método Atlas y a valores de paridad de poder adquisitivo *per cápita*.

realiza labores agrícolas en áreas rurales que son limítrofes con su país de origen.

Los bolivianos, en tanto, se insertan en actividades agrícolas como horticultura o floricultura y fabricación de ladrillos, lo que les lleva a asentarse en zonas rurales. Pero también se colocan en el medio urbano en los sectores de la construcción (hombres), de la fabricación de textiles y en el servicio doméstico o la asistencia a personas mayores (mujeres).<sup>26</sup>

Los chilenos se incrustan en dos grandes áreas, la primera de ellas está constituida por actividades profesionales y comerciales en zonas urbanas de Argentina, y la segunda consiste en actividades agrícolas relacionadas con las industrias extractivas y la fruticultura (cosecha y empaque) en provincias que colindan con su país de origen.

En lo que se refiere a los peruanos, la mayor parte de los hombres se dedica a actividades relacionadas con el comercio, mientras que las mujeres, a pesar de tener grados de instrucción que incluso llegan a la universidad, laboran en servicios domésticos y en atención a adultos mayores y cuidado de infantes,<sup>27</sup> por lo que radican sobre todo en el medio urbano.

Los uruguayos, que cuentan con perfiles educativos altos en comparación con el resto de las colectividades limítrofes,<sup>28</sup> llevan a cabo principalmente labores profesionales, docentes y comerciales, y se concentran de forma histórica en el área metropolitana de Buenos Aires.

Por último, los brasileños son una colectividad diversa que se dedica tanto al sector agropecuario como a actividades profesionales. En el primer caso trabajan en la producción agrícola y arrocera tecnificada, por lo que se ubican en provincias que colindan con Brasil. En el segundo renglón, se ocupan en actividades relacionadas con industrias especializadas y comercio y se insertan en ciudades capitales de provincias argentinas con el mayor desarrollo económico.<sup>29</sup>

Los inmigrantes limítrofes y de Perú, además, presentan tasas de actividad laboral singularmente altas y en algunos grupos de edad superan a los argentinos, esto debido a que son más propensos a emplearse, incluso en puestos desventajosos –sobre todo los que se encuentran en condición de irregularidad– y a que una proporción importante de jóvenes argentinos se encuentra asistiendo a clases en los niveles medio y superior,

<sup>26</sup> Roberto Benencia, *op. cit.*, pp. 40-41.

<sup>27</sup> Lo anterior está vinculado con la discriminación por parte de los empleadores, la condición de irregularidad, que impediría acceder a sectores formales de la economía, dificultades para transferir capital humano y limitadas redes sociales.

<sup>28</sup> A mediados de la década pasada se estimaba que 50 por ciento de los uruguayos en Argentina había cursado y aprobado 10 o más años de escuela. En contraparte, de los inmigrantes bolivianos, menos de 26 por ciento había estudiado 10 o más años. Véase María Inés Pacecca y Corina Courtis, *op. cit.*, p. 67.

<sup>29</sup> Roberto Benencia, *op. cit.*, p. 41.

por lo que algunas actividades de baja calificación deben ser cubiertas con mano de obra inmigrante.

Al respecto, el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), en el reporte titulado *Demanda insatisfecha en la Argentina*,<sup>30</sup> destacó que las empresas locales dedicadas a los sectores de servicios, agricultura, ganadería, maquila y construcción presentaron numerosas vacantes sin poder ser ocupadas hasta finales del tercer trimestre de 2014, a pesar de que la economía de Argentina ha presentado irregularidades en los últimos años, pues se pasó de un crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) de 8.6 por ciento en 2011 a un aumento de apenas 0.9 en 2012 y de 2.9 en 2013.<sup>31</sup>

Del total de las empresas relacionadas con actividades agropecuarias y de ganadería que buscaron empleados a finales de 2014, 13.3 por ciento reveló que no pudo satisfacer sus vacantes,<sup>32</sup> mientras que en las ramas de comercio, construcción y maquila, el porcentaje se ubicó en más de 4 por ciento. Los datos anteriores resultan de relevancia debido a que son sectores en los que de forma habitual se emplean inmigrantes limítrofes y peruanos y en los que se requiere mayoritariamente sólo de una calificación operativa, es decir, no se necesita contar con estudios técnicos o profesionales.

La inmigración, en síntesis, es de gran importancia para la actividad económica, sobre todo en sectores que no son ocupados por mano de obra local, pues muchos jóvenes argentinos con preparación han optado por buscar mejor suerte en el extranjero, en especial a raíz de la crisis económica y política de 2001.

## Los emigrados argentinos y los retornados

En el siglo xx, Argentina enfrentó seis golpes militares (1930, 1943, 1955, 1962, 1966 y 1976) y con ellos se generaron oleadas de migrantes que salieron de su país hacia Estados limítrofes o extrarregionales para preservar la vida. Además, las reiteradas crisis económicas internas, la última de ellas en 2001, también provocaron la salida de miles de argentinos hacia diferentes destinos en América Latina y Europa.

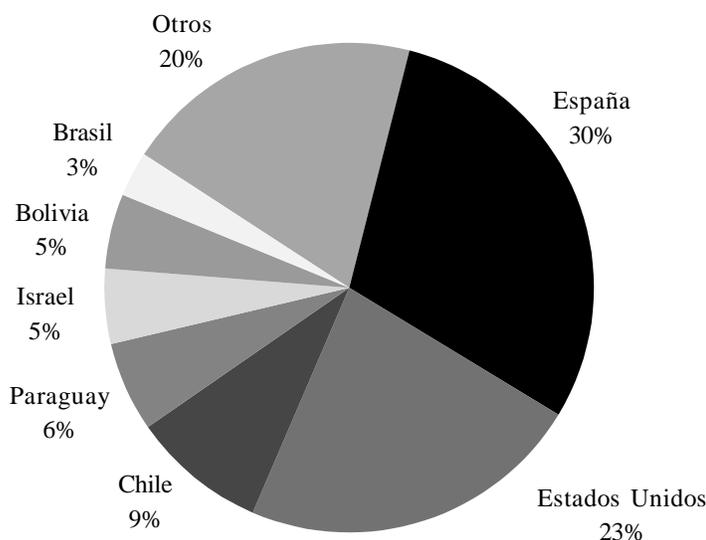
<sup>30</sup> INDEC, "Demanda laboral insatisfecha en la Argentina. Tercer trimestre de 2014", disponible en [http://www.indec.mecon.ar/uploads/informesdeprensa/demanda\\_12\\_14.pdf](http://www.indec.mecon.ar/uploads/informesdeprensa/demanda_12_14.pdf) consultado el 3 de diciembre de 2014.

<sup>31</sup> Véase Banco Mundial, "Crecimiento del PIB" (hasta 2013), disponible en <http://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG> consultado el 3 de diciembre de 2014.

<sup>32</sup> El INDEC define la demanda laboral insatisfecha "como la ausencia de oferta idónea de trabajadores para responder a un requerimiento específico por parte de las empresas, organismos públicos, o cualquier otra organización que actúe como demandante de sus servicios; expresado mediante avisos en los diarios o internet, carteles en la vía pública, búsquedas de boca en boca, etc.". Véase INDEC, "Demanda laboral insatisfecha en la Argentina. Tercer trimestre de 2014", *op. cit.*

Argentina es un destino importante de inmigración, pero también es un Estado con diáspora en el extranjero y que enfrenta procesos de retorno de sus connacionales a raíz de la crisis económica y financiera global de 2008, misma que hasta 2015 aún presenta estragos en diferentes partes del mundo. En lo que se refiere a los emigrados, en 2010 se estimó que había unos 971 mil 698 en el extranjero (2.4 por ciento de la población total). Los principales países de residencia son España (30 por ciento), Estados Unidos (23 por ciento), Chile (8.5 por ciento), Paraguay (6.1 por ciento) e Israel (5 por ciento), aunque también se registra presencia de argentinos en otros países de América Latina, Oceanía y Europa.

**Gráfica 1**  
**Emigrantes argentinos, según países de residencia, 2010**



Fuente: Roberto Benencia, *Perfil migratorio de Argentina 2012*, Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Buenos Aires, 2012, p. 44.

La emigración de argentinos inició con cierta regularidad desde la década de los años sesenta del siglo pasado y se puede abordar en cuatro etapas.<sup>33</sup> La primera de

<sup>33</sup> Laura Calvelo, "La emigración argentina y su tratamiento público (1960-2003)", trabajo presentado en el III Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población, realizado en Córdoba, Argentina, del 24 al 26 de septiembre de 2008, disponible en <http://mininterior.gob.ar/provincias/>

ellas se extiende entre 1960 y 1975 y es conocida como la de “fuga de cerebros”, debido a que gobiernos militares ejercieron persecuciones y hostigamientos en contra de estudiantes, profesores e investigadores, quienes optaron por emigrar hacia países limítrofes (Chile, Venezuela y Brasil) y a otros como México y Francia. En los primeros 10 años de este periodo se estima que salieron de Argentina unas 185 mil personas.<sup>34</sup>

La segunda etapa está asociada al exilio político ocasionado por la última dictadura militar de 1976 a 1983 y a una serie de condiciones económicas desfavorables en aquel país (disminución de salarios y escasez de puestos laborales), que provocaron tanto la salida de activistas políticos, intelectuales, artistas y estudiantes como de profesionistas y de personas con nivel educativo técnico y trabajadores manuales en búsqueda de mejores oportunidades de desarrollo. El número de emigrados argentinos en esta época sobrepasó los 200 mil.

El regreso de los gobiernos democráticos en 1983 con Raúl Alfonsín no significó *per se* la creación de mejores condiciones económicas, por el contrario, la reducción del PIB, la alta inflación, la devaluación de la moneda y el desempleo privaron en los siguientes años. Estas condiciones crearon un caldo de cultivo hasta mediados de la década de los años noventa para nuevas emigraciones de argentinos de diversas ocupaciones y *status* económicos hacia España, Italia, Estados Unidos, Canadá y Australia, entre otros destinos. Es de subrayar que en esta tercera etapa, miles de ellos con padres o abuelos españoles e italianos se acogieron a una serie de programas y normativas expedidas por los dos países europeos para que, como descendientes de sus nacionales, pudieran recuperar las ciudadanía que alguna vez fueron de sus antepasados y así pudieran emigrar al “Viejo Continente”.<sup>35</sup>

La última fase se caracteriza por la adopción del modelo neoliberal en Argentina en la década de los años noventa, que profundizó transformaciones en el mercado laboral, y por un marcado estancamiento económico desde 1998, que a la postre culminó en la última gran crisis económica y política de 2001, misma que desencadenó más emigraciones, sobre todo a países de Europa, hasta alcanzar en 2010 la cifra de más de 970 mil argentinos en el extranjero.

Aunado a lo anterior, Argentina afronta una nueva realidad migratoria a partir de la crisis financiera de 2008, el retorno de miles de sus connacionales debido a condiciones socio-laborales adversas. No se cuenta con cifras exactas de los retornados

---

archivos\_prv25/9\_la\_emigracion\_argentina\_y\_su\_tratamiento\_publico.pdf consultado el 10 de febrero de 2015.

<sup>34</sup> Susana Novick y Mariela Gabriela Murias, *Dos estudios sobre la emigración reciente en la Argentina*, documentos de trabajo núm. 42, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Buenos Aires, 2005, p. 14.

<sup>35</sup> *Idem*.

en los últimos cinco años, pero se ha detectado el regreso “espontáneo”<sup>36</sup> de España, de Italia y de Estados Unidos debido a la dificultad de encontrar empleo y al endurecimiento de políticas migratorias. Al respecto, las autoridades de la nación argentina han tenido que implementar algunas iniciativas para atender a quienes regresan, entre ellas la llamada *Guía para argentinos que desean retornar*, de 2009 y que incluye información sobre revalidación de títulos, trámites para la internación de pertenencias, certificación de seguridad social y opción para otorgar nacionalidad a sus hijos nacidos en el extranjero.<sup>37</sup>

### **Política migratoria con visión local y regional como respuesta ante crisis económicas**

Argentina es un país que desde hace al menos tres décadas ha requerido de la inmigración intrarregional para desarrollar varios de los sectores de su economía, pero al mismo tiempo su realidad migratoria incluye la salida masiva de connacionales y de forma reciente el retorno de argentinos ante condiciones adversas en el extranjero, lo que permite entender por qué el Estado estaba y está interesado en contar con políticas públicas que atiendan las diferentes aristas.

La larga tradición inmigratoria de Argentina, la preocupación de varios grupos de la sociedad por garantizar el respeto a los derechos humanos de los migrantes –al interior y al exterior de sus fronteras–, y la firma de acuerdos y tratados internacionales en la materia fueron otros de los elementos claves al momento de elaborar una nueva ley migratoria, que estuviera en concordancia con el Acuerdo sobre residencia de 2002, que permitiera regular los flujos intrarregionales y que propiciara la vinculación entre migración y desarrollo en los países integrantes del Mercosur.

La nueva Ley de migraciones y la firma del acuerdo mercosureño persiguen al menos cuatro intencionalidades básicas. En términos migratorios,<sup>38</sup> se busca

<sup>36</sup> Las autoridades contemplan acciones de atención para dos tipos de retorno: el espontáneo, referido a aquellos emigrados que deben de volver a Argentina debido a condiciones adversas en los países en los que se encontraban laborando, y el programado, que se aplica sobre todo para posibilitar el regreso de científicos, académicos y técnicos.

<sup>37</sup> La *Guía de retorno* se encuentra disponible en <http://mininterior.gov.ar/provincias/pdf/guia-argentinos-exterior.pdf> consultado el 11 de febrero de 2015.

<sup>38</sup> Lelio Mármora presenta un modelo teórico para explicar las intencionalidades que se buscan al momento de elaborar políticas migratorias. Entre estas intencionalidades se encuentran las de retención de la población, promoción y regulación de la migración, así como la de recuperación e incorporación del inmigrante a la sociedad receptora. Véase Lelio Mármora, *Las políticas de migraciones internacionales*, OIM-Paidós, Buenos Aires, 2002.

principalmente promover la inmigración intrarregional al facilitar y agilizar los trámites de otorgamiento de residencias temporales o permanentes para los nacionales de países integrantes o asociados al Mercosur,<sup>39</sup> así como la incorporación de los inmigrantes a las sociedades receptoras en igualdad de oportunidades que los nacionales, incluso a través de la regularización (como ocurrió por medio del programa Patria Grande).

**Tabla 3**  
**Total de radicaciones temporales y permanentes otorgadas entre 2004 y 2014 por Argentina a nacionales de países miembros o asociados del Mercosur<sup>40</sup>**

<i>Nacionalidad</i>	<i>Radicaciones temporales</i>	<i>Radicaciones permanentes</i>
Paraguaya	390 mil 959	344 mil 666
Boliviana	258 mil 167	249 mil 254
Peruana	158 mil 45	134 mil 303
Colombiana	56 mil 988	19 mil 363
Chilena	21 mil 872	18 mil 250
Uruguaya	16 mil 772	17 mil 572
Brasileña	12 mil 54	24 mil 468
Ecuatoriana	10 mil 777	4 mil 496
Venezolana	8 mil 342	4 mil 781

Fuente: Dirección Nacional de Migraciones (DNM), “Síntesis estadística de radicaciones” en *Informe especial del año 2014*, disponible en [http://www.migraciones.gov.ar/pdf\\_varios/estadisticas/Sintesis%20Estadisticas%20Radicaciones%20a%20Diciembre%202014.pdf](http://www.migraciones.gov.ar/pdf_varios/estadisticas/Sintesis%20Estadisticas%20Radicaciones%20a%20Diciembre%202014.pdf) consultado el 5 de febrero de 2015.

En el aspecto económico, el Estado argentino ejerce una política migratoria que tiene como intencionalidad cubrir sus necesidades de mano de obra, ya sea en tiempos de bonanza o de crisis, pues la mayor parte de los inmigrantes desempeñan labores complementarias en áreas de construcción, agricultura y servicios, en las que no

<sup>39</sup> Recordar que el Acuerdo sobre residencia fue firmado por Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Bolivia y Chile, pero el Estado argentino extendió desde 2004 el beneficio a los originarios de Venezuela, Colombia, Ecuador y Perú.

<sup>40</sup> Las residencias temporales se otorgan a los mercosureños por dos años y al término de dicho plazo se puede acceder a las residencias permanentes si se cumplen los requisitos señalados. Los originarios de países que no forman parte del Mercosur también pueden obtener residencias temporales (por tres años) y definitivas. Véase Dirección Nacional de Migraciones, *Residencias*, disponible en <http://www.migraciones.gov.ar/accesible/indexN.php?residencias> consultado el 6 de febrero de 2015.

compiten con los trabajadores locales. Lo anterior se comprobó durante la crisis de 2008, en la que si bien es cierto que la región sudamericana resultó en general menos perjudicada ante la explosión de la burbuja financiera estadounidense, la economía argentina sí registró una ligera alza en el desempleo;<sup>41</sup> empero, los inmigrantes, de manera generalizada, respondieron a la flexibilidad del mercado laboral para no resultar tan perjudicados o bien conseguir otros empleos.

En la parte política, la intencionalidad fue continuar con el proceso de integración que se vive en el Mercado Común del Sur, mecanismo que se ha convertido en una de sus principales plataformas de política exterior para el Estado argentino, junto a UNASUR.

De manera histórica, cada Estado tiene la facultad de definir y aplicar las políticas migratorias que considere necesarias para garantizar sus intereses y, por ende, su existencia; sin embargo, la importancia del Mercosur en la estrategia de desarrollo de Argentina, así como las características preponderantes de los patrones migratorios antes descritos (inmigración, expulsión y retorno), fueron elementos decisivos para que sus autoridades apoyaran de manera decidida el proyecto del Acuerdo sobre residencia, enfocado a darle gobernabilidad a la migración intrarregional, es decir, dar cauce legal y ordenado a los flujos migratorios internacionales entre los países integrantes del bloque, en un marco caracterizado por mercados laborales integrados (con países expulsores y/o países receptores de mano de obra), y que permitiera su inserción en las sociedades de destino.

En su primera parte, el proyecto se materializó en 2002 con los compromisos de permitir la libre residencia temporal o definitiva a los nacionales de una parte, que desearan establecerse en el territorio de la otra y a otorgar a los inmigrantes igualdad de condiciones laborales, sociales, educativas y de salud que a sus nacionales.

Para la entrada en vigor se requería que cada Estado participante notificara a Paraguay, país que funge como depositario, sobre la internalización plena de lo dispuesto en el Acuerdo sobre residencia en materia legal e institucional. Dicho proceso fue tardado, en gran medida por las asimetrías económicas, políticas, sociales e institucionales de los países que firmaron el convenio y culminó con la ratificación de Paraguay en 2009; y fue el Estado argentino el que dio un gran impulso a la concreción del proyecto de gobernabilidad migratoria al ser el primero en notificar la internalización del citado acuerdo a través de la vía legislativa, es decir, por medio de la aprobación en diciembre de 2003 en el Congreso y de la posterior promulgación en enero de 2004 de la nueva Ley de migraciones.

<sup>41</sup> Salvo 2009, que registró 8.2 por ciento de la población económicamente activa sin empleo, el índice se ha mantenido de 2010 a 2013 entre 7.2 y 7.7 por ciento. Véase Banco Mundial, *Desempleo, total (% población activa total) (estimación modelado ort)*, 2014, disponible en <http://datos.bancomundial.org/indicador/SL.UEM.TOTL.ZS> consultado el 4 de febrero de 2015.

**Tabla 4**  
**Fechas de la firma del convenio, de los depósitos de las ratificaciones**  
**y de la entrada en vigor del Acuerdo sobre residencia**

Fecha de firma	<i>Depósitos de las ratificaciones ante Paraguay</i>	<i>Entrada en vigor en todo el bloque</i>
6 de diciembre de 2002	Argentina: 19 de julio de 2004	4 de diciembre de 2009
	Bolivia: 11 de abril de 2005	
	Brasil: 18 de octubre de 2005	
	Chile: 18 de noviembre de 2005	
	Uruguay: 8 de marzo de 2006	
	Paraguay: 28 de julio de 2009	

Fuentes: Elaboración propia con base en listas de acuerdos y ratificaciones del Mercosur, disponibles en <http://www.mercosur.int/msweb/Normas/acordos.html> y Ministerio de Exteriores de Paraguay, disponible en <http://www.mre.gov.py/dependencias/tratados/mercosur/registro%20mercosur/mercosurprincipal.htm> consultado el 6 de febrero de 2015.

El tema migratorio en el Mercosur ha sido recurrente en varias etapas de la consolidación del bloque —que ha pasado de ser sólo una zona de libre comercio a una unión aduanera imperfecta,<sup>42</sup> con intentos concretos para alcanzar una unión política y social—, aunque el proceso para formular una política migratoria común, alejada del concepto restrictivo y clásico en el que de manera habitual los Estados abren o cierran sus fronteras, “según convenga a sus intereses y según sea su posición relativa en el sistema internacional”,<sup>43</sup> no ha sido fácil ni ha estado exento de retrocesos, provocados principalmente por las diferencias de intereses y necesidades de los Estados partícipes y por las desigualdades económicas, políticas y sociales presentes entre ellos.

Argentina ligó sus patrones migratorios con el proceso de integración en el seno del Mercosur y formuló así una política que sustituyó a la Ley Videla, normativa usada para legitimar numerosas prácticas de exclusión social y caracterizada por una

<sup>42</sup> Autores como Pérez Vichich y Modolo sostienen que el estadio en el que se encuentra el Mercosur es el de unión aduanera imperfecta, sin llegar a ser un mercado común propiamente, pero esta situación no le ha impedido avanzar en varios renglones de la integración política y social. Véase Nora Pérez Vichich, “El Mercosur y la migración internacional” en Paula Leite, *et al.*, *Migración internacional y desarrollo en América Latina y el Caribe*, CONAPO, México, 2007, p. 426 y Vanina Modolo, “La movilidad territorial en el mercado común europeo y mercosureño” en Susana Novick, *Migraciones y Mercosur: una relación inconclusa*, Catálogos, Buenos Aires, 2010, p. 40.

<sup>43</sup> James F. Hollifield, “The Politics of International Migration: How Can We Bring the State Back In” en Caroline B. Brettell y James F. Hollifield, *Migration Theory. Talking Across Disciplines*, Routledge, Nueva York, 2001, p. 152.

visión sobre la inmigración asociada a la amenaza, pues “el Estado impedía o restringía, por ejemplo, el acceso a la educación y violaba el derecho a ella, especialmente de aquellos inmigrantes o hijos de inmigrantes en condiciones de irregularidad migratoria”.<sup>44</sup>

Los pasos dados por el Estado argentino desde 2002 en la materia, que incluyen la aprobación de leyes y reglamentos sobre migración y refugio, la internalización de acuerdos internacionales y regionales y una serie de acciones y programas sistemáticos, han permitido al menos tres situaciones: interrumpir la lógica de seguridad y de limitación con que se venía actuando en décadas pasadas, ubicar al Mercosur como horizonte de integración político, social y económico e inscribir la temática migratoria dentro de la defensa de los derechos humanos;<sup>45</sup> sin embargo, aún se registran reticencias y obstáculos para garantizar de forma plena los derechos sociales y laborales de los inmigrantes en territorio argentino.

### Consideraciones finales

Los patrones migratorios registrados en Argentina en las últimas décadas del siglo XX (alta inmigración intrarregional y creciente diáspora de argentinos en países cercanos y extrarregionales) obligaron, en gran parte, al Estado a modificar la política migratoria rígida, discriminatoria y basada en la seguridad heredada de la última junta militar, ya que se requería de una serie de políticas públicas para atender desde otra lógica los retos que conlleva la migración internacional.

Otros elementos que permiten entender la formulación de la nueva política migratoria argentina al iniciar el presente siglo son la necesidad de cumplir con una serie de compromisos internacionales (acuerdos, convenciones y tratados) suscritos y ratificados por Argentina, así como la presión ejercida por grupos de académicos, de colectivos de inmigrantes, de protectores de derechos humanos y de la iglesia para cambiar el estado de exclusión en que vivían los inmigrantes, en particular los indocumentados.

Además, se debe recalcar el interés de los últimos gobiernos, los encabezados por Néstor Kirchner y Cristina Fernández, por vincular los procesos migratorios interregionales con la integración y desarrollo de los integrantes del Mercosur. Las administraciones encabezadas por los dos mandatarios entendieron que se necesitaba cumplir con una serie de necesidades de mano de obra complementaria en la economía

<sup>44</sup> Eduardo Domenech, “La agenda política sobre migraciones en América del Sur: el caso de la Argentina” en *Revue européenne des migrations internationales*, vol. 23, núm.1, París, 2007, p. 18.

<sup>45</sup> Gerardo Halpern, *Etnicidad, inmigración y política. Representaciones y cultura política de exiliados paraguayos en Argentina*, Prometeo Libros, Buenos Aires, 2009, pp. 66 y 67.

local en un periodo de franca recuperación económica (2003-2012) tras la crisis de 2001, lo que al mismo tiempo les permitió avanzar en la integración social y política en el bloque mercosureño.

En 2008, con el estallido de la burbuja inmobiliaria en Estados Unidos, y posterior afectación en las finanzas y en la economía internacional, el Estado argentino mantuvo el propósito de concretar la entrada en vigor del Acuerdo sobre residencia en todos los países firmantes para lograr un área en la que la migración internacional se convirtiera en un derecho en la práctica y en una estrategia de desarrollo económico conjunto capaz de responder a una realidad innegable, la complementariedad de mercados laborales en la región.

Si bien es cierto que la crisis económica de 2008 no afectó de forma importante a la mayor parte de los países sudamericanos, cómo sí lo hizo con Europa y Norteamérica, principalmente, la entrada en vigor a partir de 2009 del acuerdo migratorio mercosureño le otorgó al bloque autoridad moral para criticar las políticas restrictivas impuestas por varios países industrializados, en los que se implementó una serie de expulsiones de inmigrantes sin documentos. Muestra de lo anterior son las deportaciones sistemáticas emprendidas durante las dos administraciones de Barack Obama y la llamada Directiva de retorno, aprobada en 2008 en el seno de la Unión Europea para expulsar a los migrantes sin documentos.

Argentina y el Mercosur decidieron mantener como estrategia de integración y de desarrollo la libre movilidad de personas, la regularización de indocumentados y el otorgamiento de residencias temporales y definitivas a pesar de la crisis financiera y global, que aún en 2015 sacude los cimientos económicos de la sociedad internacional. Y ante la aparición de un elemento emergente en los patrones migratorios en Argentina, el retorno de miles de connacionales de países de los que fueron expulsados o que ya no les brindaban las condiciones laborales para desarrollarse y sostener a sus familias, el Estado tuvo que realizar una serie de acciones para responder al proceso.

En síntesis, el actual marco normativo argentino sobre migración cumple, al igual que el Acuerdo sobre residencia, con una serie de intencionalidades enfocadas en promover la migración intrarregional, regularizar la presencia de inmigrantes sin documentos y en condición de vulnerabilidad y facilitar la incorporación de los migrantes en la sociedad receptora con respeto a sus derechos sociales y laborales.

Esta política programática ha requerido de la participación interinstitucional de diferentes agencias federales en Argentina para garantizar el acceso de los inmigrantes, sin importar su condición de regularidad en el país, a servicios de salud, de educación, de justicia, en igualdad de condiciones que los locales, así como al otorgamiento de residencias temporales o definitivas y al pleno respeto a sus derechos laborales (ver Tabla 4).

**Tabla 5**  
**Principales instituciones responsables de aplicar políticas y acciones**  
**en materia inmigratoria y funciones**

<i>Institución</i>	<i>Adscripción</i>	<i>Principales funciones en materia migratoria</i>
Dirección Nacional de Población	Ministerio del Interior	Diseñar, elaborar y evaluar las políticas de población y migraciones e intervenir en la formulación de los programas que derivan de dichas políticas
DNM	Descentralizado del Ministerio del Interior	Aplicar la política y la normativa migratoria de la República Argentina
Registro Nacional de las Personas	Organismo autárquico y descentralizado dependiente del Ministerio del Interior	Realizar el registro e identificación de todas las personas físicas que se domicilien en el territorio argentino o en su jurisdicción y de todos los nacionales cualquiera sea el lugar de su domicilio
Comisión Nacional para Refugiados	Organismo interministerial que depende del Ministerio del Interior	Analizar y evaluar las peticiones de asilo que se interpongan en el territorio argentino
Policía Migratoria Auxiliar	De acuerdo con la ley migratoria quedará integrada por la Prefectura Naval Argentina, la Gendarmería Nacional, la Policía Aeronáutica Nacional y la Policía Federal. Estará bajo el control de la DNM	Control migratorio y retenciones de extranjeros. En provincias, previo acuerdo con autoridades locales, se puede encargar de fiscalización y control de permanencia de extranjeros y la realización de inspecciones tendientes a verificar el cumplimiento de normas migratorias
Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto	Poder Ejecutivo	Proteger y asistir a los argentinos en el exterior a través de sus consulados, pero también participa en la elaboración y ejecución de la política de migración e inmigración en el plano internacional y en lo relacionado con nacionalidad, derechos y obligaciones de los extranjeros y su asimilación e integración con la comunidad nacional

Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI)	Organismo descentralizado del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos	Dirigir sus acciones a las personas cuyos derechos se ven afectados ante discriminaciones por su origen étnico, nacionalidad, apariencia, género, discapacidad u enfermedad, y por sus opiniones políticas o creencias religiosas. Busca garantizar los mismos derechos y garantías
Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	Poder Ejecutivo	Impedir discriminaciones a trabajadores por motivos de sexo, raza, edad, nacionalidad, religión, política o gremiales; informar sobre plazas laborales y controlar empleo no registrado
Administración Nacional de la Seguridad Social	Organismo descentralizado del Ministerio de Trabajo	Otorgar el Código Único de Identificación Laboral tanto a nacionales como extranjeros, que permite laboral de manera formal y ser dado de alta en el sistema de seguridad social
Ministerio de Salud	Poder Ejecutivo	Garantizar acceso a servicios médicos
Ministerio de Educación	Poder Ejecutivo	Garantizar acceso a educación
Congreso	Poder Ejecutivo	Avalar tratados internacionales y crear nuevas leyes

Fuentes: Elaboración propia con base en documentos constitutivos de las instituciones, sitios en *Internet*, Ley de migraciones, Ley Refugiados y reglamentos.

El trabajo ha sido complejo y no ha estado exento de fallas ante las reticencias que se formaron en instituciones, funcionarios encargados de aplicar políticas públicas, así como en algunos medios de comunicación, líderes políticos y de opinión y en parte de la población que se niegan a aceptar que el rostro de la actual inmigración es limítrofe y no europeo, como en el pasado, debido a las prácticas y a la ideología heredada durante más de dos décadas de vigencia de la ley migratoria militar que imperó en el país sudamericano.

Al respecto, en 2010 –un año después de la entrada en vigor del Acuerdo sobre residencia en todos los Estados partícipes y a seis del inicio de la aplicación de la Ley de migraciones– algunos de los pendientes que se registraban en la aplicación de la

nueva normativa migratoria tenían que ver con las reticencias de funcionarios al servicio de la Dirección Nacional de Población, sobre todo al interior de Argentina, de médicos en algunas clínicas y hospitales, de directores y profesores de escuelas, de policías y de empleadores a aplicar las nuevas normas y garantizar los derechos humanos de los inmigrantes.

El director del Área de Litigio y Defensa Legal del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Diego Morales,<sup>46</sup> destacó que la organización no gubernamental<sup>47</sup> tenía registros y apoyaba a inmigrantes en temas que van desde la negativa de autoridades escolares para permitir el ingreso de hijos de migrantes por carecer de documentos o impedimentos para otorgar constancias de término de primaria y secundaria, hasta la comisión de abusos y despidos injustificados en contra de trabajadores indocumentados, y hostigamientos de autoridades policiales hacia migrantes en situación irregular.

En materia laboral, el Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI) reconocía que los inmigrantes, al carecer de una red de contención en el lugar de destino que les brinde apoyo económico o social al momento de intentar ingresar al mercado laboral registrado, se ven obligados a “procurarse sus ingresos a través de empleos no registrados y en condiciones de trabajo que afectan su salud y desarrollo”.<sup>48</sup>

En su Recomendación general número 6 sobre la discriminación en la oferta de empleos, el INADI destacó que en las cuatro actividades en las que se concentran en su mayoría los trabajadores inmigrantes (construcción, servicios domésticos, manufactura y agricultura) se contratan a indocumentados de manera cotidiana y se registra discriminación en su contra por su nacionalidad, apariencia, sexo y edad.<sup>49</sup>

A lo anterior se suman una serie de prácticas como la trata de inmigrantes con fines laborales y sexuales. Los tratantes amenazan a los indocumentados con

<sup>46</sup> Entrevista realizada el 10 de diciembre de 2010 en las oficinas del CELS, ubicadas en la ciudad de Buenos Aires, Argentina.

<sup>47</sup> El CELS es una organización no gubernamental vinculada con el respeto a los derechos humanos y al fortalecimiento del sistema democrático y brinda asesoría legal a los inmigrantes. Cuando llegan a sus oficinas personas a denunciar abusos o irregularidades, los abogados apoyan en la elaboración de notas, como ha sido en el caso de las escuelas que se han negado a inscribir u otorgar servicios a los inmigrantes.

<sup>48</sup> INADI, *Recomendación general número 6. Contra la discriminación en la oferta de empleos*, 2009, disponible en [http://www.inadi.gob.ar/uploads/recomendaciones/rec\\_gral\\_empleo.pdf](http://www.inadi.gob.ar/uploads/recomendaciones/rec_gral_empleo.pdf) consultado el 11 de febrero de 2015.

<sup>49</sup> Uno de los casos documentados en la recomendación es el de costureros en Buenos Aires. Se estimaba que en 2009 la mayoría de los 5 mil costureros y costureras inmigrantes registrados se encontraban en condiciones “migratorias irregulares” y parte de ellos eran sujetos a condiciones de explotación. INADI, *op. cit.*

denunciarlos antes las autoridades por su estado de irregularidad para mantenerlos cautivos y explotarlos, por lo que se aprovechan de la ignorancia de los inmigrantes, quienes pueden solicitar apoyo de las autoridades sin que por ello sean deportados, como marca la normativa migratoria vigente.

En el plano institucional, el director de Asuntos Internacionales y Sociales de la DNM, Federico Agusti, reconocía en 2010 la existencia de un déficit en la cooperación entre las diferentes dependencias encargadas de aplicar la normativa migratoria y que aún se tenía que avanzar en la capacitación de todos los funcionarios de la entidad para garantizar los derechos de los inmigrantes, aunque agregaba que la dirección había experimentado de manera general “un cambio importante en la visión de cómo tratar a los migrantes, basada en el respeto a los derechos humanos, sin importar su condición”.<sup>50</sup>

De forma más reciente, diagnósticos patrocinados por instituciones como la OIM, la Organización Internacional del Trabajo y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, subrayan que los pendientes continúan y agregan otros retos a afrontar como el acceso a viviendas para las colectividades inmigrantes en condiciones dignas para evitar la formación de villas de exclusión; la falta de información a inmigrantes y a funcionarios públicos que aplican la normativa y la imposibilidad de acceder a pensiones no contributivas o asistenciales por capacidad, debido a la exigencia de una residencia mínima de 20 años;<sup>51</sup> sin embargo, también reconocen que la nueva política migratoria ha mejorado de forma significativa las condiciones de vida de los inmigrantes en materia laboral y social, ya que al regularizar su situación pueden trabajar en forma legal con los beneficios salariales y de prestaciones correspondientes.<sup>52</sup>

En términos generales, y tras vivir la crisis económica global en 2008, la política en la materia aplicada en los últimos 13 años le ha permitido al Estado argentino vincular la migración regional con las necesidades internas de mano de obra, así como con el proceso de integración en el Mercosur y con el respeto a los derechos humanos de los migrantes.

En el plano estrictamente económico, y a diferencia de lo que ocurrió entre 1990 y 2003, la etapa de contracción económica que inició en Argentina en el último trimestre de 2008 a raíz de la crisis financiera internacional impactó de manera leve en el nivel de empleo total y en el empleo formal de los migrantes, 1.5 por ciento y 1.3

<sup>50</sup> Entrevista realizada el 27 de noviembre de 2010 en la oficina de la Comisión Nacional de Refugiados, ubicada en Buenos Aires, Argentina.

<sup>51</sup> Marcela Cerrutti, *op. cit.*, pp. 16 y 17.

<sup>52</sup> Gladys Baer, *et al.*, “El trabajo inmigrante en una etapa de recuperación del empleo e integración sudamericana”, OIT-Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Presidencia de la Nación, Argentina, 2011, p. 65.

por ciento de contracción entre 2008 y 2009, de forma respectiva.<sup>53</sup> Argentina, así como la mayor parte de los países del Cono Sur, logró sortear los efectos más fuertes de la crisis y en consecuencia se evitó la pérdida de un mayor número de puestos de trabajo y con ello los inmigrantes intrarregionales también resultaron beneficiados al no perder de forma masiva fuentes de empleo.

La nueva política migratoria argentina ha demostrado que se puede actuar de forma diferente ante crisis económicas, y así evitar decálogos llevados a cabo por algunos países desarrollados en los que priva de manera regular la securitización como medida para evitar la entrada de inmigrantes, así como la exclusión y expulsión de la otredad ante temores, la mayoría de las veces infundados, sobre consecuencias negativas en temas de carácter económico, social y político.

El Estado argentino ha dado pasos importantes para darle gobernabilidad a los flujos migratorios internacionales y vincularlos con el desarrollo local y regional; empero faltan pasos para concretar la total incorporación de los inmigrantes en igualdad de condiciones que los locales, además aún no logra desvincular del todo el manejo de la migración con aspectos político electorales. Prueba de lo anterior es el envío al Congreso por parte de Cristina Kirchner, en octubre de 2004, de un proyecto de ley para modificar el Código Procesal Penal y así expulsar de forma expedita a los extranjeros que sean sorprendidos al cometer delitos.

La iniciativa fue aprobada en diciembre del mismo año y fue acompañada por una disposición (4362/2014) de la DNM, conocida como “Procedimiento para la resolución de casos sobre sospecha fundada sobre turistas falsos” y que busca, como su nombre lo indica, evitar la entrada en pasos fronterizos de personas que indiquen su intención de visitar al país en calidad de turistas, pero que no lo sean.

Las medidas se dieron en momentos en que la economía mostraba nuevos signos de debilidad y la presidencia de Cristina Fernández se encontraba envuelta en varios escándalos mediáticos debido a casos de corrupción en su gabinete y en enfrentamientos políticos con opositores de cara a lo que sería su último año de gobierno y, por ende, año electoral para la renovación de la Casa Rosada.

Los gobiernos del matrimonio Kirchner fueron fundamentales para impulsar la actual política migratoria, pero Cristina y su gabinete sucumbieron al final a la tentación de recurrir a la estigmatización del extranjero para recuperar popularidad. A pesar de lo anterior, la estructura institucional creada, la participación activa de varios sectores de la sociedad, los patrones migratorios presentes, y las propias necesidades que debe satisfacer el Estado hacen suponer que al menos en el corto y mediano plazos no habrá cambios de fondo en la normativa y en los programas enfocados a atender los diferentes procesos migratorios vividos por Argentina.

<sup>53</sup> Roberto Benencia, *op. cit.*, p. 127.

## Fuentes consultadas

- Banco Mundial, *Desempleo, total (% población activa total) (estimación modelado OIT)*, 2014, disponible en <http://datos.bancomundial.org/indicador/SL.UEM.TOTL.ZS> consultado el 4 de febrero de 2015.
- Banco Mundial, “Crecimiento del PIB” (hasta 2013), disponible en <http://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG>
- Baer, Gladys et al., *El trabajo inmigrante en una etapa de recuperación del empleo e integración sudamericana*, OIT-Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Presidencia de la Nación, Argentina, 2011.
- Benencia, Roberto, *Perfil migratorio de Argentina 2012*, OIM, Buenos Aires, 2012.
- Calvelo, Laura, “La emigración argentina y su tratamiento público (1960-2003)”, trabajo presentado en el III Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población, realizado en Córdoba, Argentina, del 24 al 26 de septiembre de 2008, disponible en [http://mininterior.gob.ar/provincias/archivos\\_prv25/9\\_la\\_emigracion\\_argentina\\_y\\_su\\_tratamiento\\_publico.pdf](http://mininterior.gob.ar/provincias/archivos_prv25/9_la_emigracion_argentina_y_su_tratamiento_publico.pdf)
- Cerrutti, Marcela, *Diagnóstico de las poblaciones de inmigrantes en la Argentina*, Dirección Nacional de Población, Buenos Aires, 2009.
- Cerrutti, Marcela, *Derechos sociales, mercado de trabajo y migración internacional en Argentina*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)-Centro de Estudios de la Población y Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Buenos Aires, 2012.
- De Riz, Liliana, “Argentina una vez más en la encrucijada” en Fundación Pablo Iglesias, *Cultura política y alternancia en América Latina*, Fundación Pablo Iglesias, Madrid, 2008.
- Di Filippo, Armando y Rolando Franco, *Integración regional, desarrollo y equidad*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)-Siglo XXI Editores, México, 1999.
- DNM, “Síntesis estadística de radicaciones”, informe especial del año 2014, disponible en [http://www.migraciones.gov.ar/pdf\\_varios/estadisticas/Sintesis%20Estadisticas%20Radicaciones%20a%20Diciembre%202014.pdf](http://www.migraciones.gov.ar/pdf_varios/estadisticas/Sintesis%20Estadisticas%20Radicaciones%20a%20Diciembre%202014.pdf)
- Domenech, Eduardo, “La agenda política sobre migraciones en América del Sur: el caso de la Argentina” en *Revue européenne des migrations internationales*, vol. 23, núm.1, París, 2007.
- Halpern, Gerardo, *Etnicidad, inmigración y política. Representaciones y cultura política de exiliados paraguayos en Argentina*, Prometeo Libros, Buenos Aires, 2009.
- Hollifield, James F., “The Politics of International Migration: How Can We Bring the State Back In” en Caroline B. Brettell y James F. Hollifield, *Migration Theory. Talking Across Disciplines*, Routledge, Nueva York, 2001.

- INADI, *Recomendación general número 6. Contra la discriminación en la oferta de empleos*, 2009, disponible en [http://www.inadi.gob.ar/uploads/recomendaciones/rec\\_gral\\_empleo.pdf](http://www.inadi.gob.ar/uploads/recomendaciones/rec_gral_empleo.pdf)
- INDEC, “Demanda laboral insatisfecha en la Argentina. Tercer trimestre de 2014”, disponible en [http://www.indec.mecon.ar/uploads/informesdeprensa/demanda\\_12\\_14.pdf](http://www.indec.mecon.ar/uploads/informesdeprensa/demanda_12_14.pdf)
- Mármora, Lelio, *Las políticas de migraciones internacionales*, OIM-Paidós, Buenos Aires, 2002.
- Modolo, Vanina, “La movilidad territorial en el mercado común europeo y mercosureño” en Susana Novick, *Migraciones y Mercosur: una relación inconclusa*, Catálogos, Buenos Aires, 2010.
- Novick, Susana, “Migraciones y políticas en el Cono Sur: el caso argentino” en Patricia Galeana (coord.), *Historia comparada de las migraciones en las Américas*, UNAM/Instituto Panamericano de Geografía e Historia, México, 2014.
- Novick, Susana, y Mariela Gabriela Murias, *Dos estudios sobre la emigración reciente en la Argentina*, documentos de trabajo núm. 42, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Buenos Aires, 2005.
- Pacecca, María Inés y Corina Courtis, *Inmigración contemporánea en Argentina. Dinámicas y políticas*, Serie 84 Población y Desarrollo, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía-CEPAL, Santiago de Chile, 2008.
- Papo, Laura Etel y Liliana Noemí González, “El trabajador migrante irregular frente a los tratados de derechos humanos. Derecho a la libertad sindical” en *Revista Latinoamericana de Derecho*, año v, núms. 9-10, México, enero-diciembre 2008.
- Pérez Vichich, Nora, “El Mercosur y la migración internacional” en Paula Leite, *et al*, *Migración internacional y desarrollo en América Latina y el Caribe*, CONAPO, México, 2007.
- PNUD, *Informe sobre desarrollo humano 2014. Sostener el progreso humano. Reducir vulnerabilidades y construir resiliencia*, PBM Graphics, Nueva York, 2014.
- Poder Ejecutivo Nacional, *Plan trienal para la reconstrucción y la liberación nacional 1974-1977*, Gobierno de Argentina, Argentina, diciembre 1973.
- Rein, Raanan, “Más allá del crisol de razas: los judíos argentinos, el peronismo y la lucha por un hogar multicultural” en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, año LIX, núm. 222, UNAM, México, septiembre-diciembre 2014.