

**Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Argentina) Universidad
de San Andrés en cooperación con la Universidad de Barcelona**

MAESTRIA EN RELACIONES Y NEGOCIACIONES INTERNACIONALES

CICLO 2004-2005

TRABAJO DE DISERTACION FINAL

**Título: “La migración como lineamiento de Política Exterior: el caso de la
emigración peruana en la Argentina”**

Autor: Jaime Enrique Valdivia-Manchego Roque

Director: Jorge Gurrieri

Buenos Aires, diciembre de 2008

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	2
I. EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA MIGRATORIA DEL PERÚ	12
I.1 Las Políticas de Inmigración en el Perú	12
I.1.a. La política migratoria en el siglo XX	14
I.1.b. La normativa migratoria vigente	17
I.2 Las políticas sobre la emigración de los peruanos	21
I.2.a El incremento de la emigración y su repercusión en la política consular	21
I.2.b La política de Reforma Consular del Ministerio de Relaciones Exteriores	23
I.2.b.1 La creación de la Subsecretaría de Comunidades Peruanas en el Exterior	26
I.2.b.2 Los lineamientos o políticas de Acción Consular	28
I.2.b.3 Los Consejos de Consulta de las Comunidades Peruanas en el Exterior	34
I.2.b.4 El accionar de la Cancillería en el contexto internacional	37
I.3 Las consecuencias de la nueva política migratoria en otras áreas Gubernamentales	42
II. LA EMIGRACION PERUANA EN LA ÚLTIMA DECADA	46
II.1 La emigración a nivel mundial	46
II.2 La emigración a la Argentina	56
III. MARCO NORMATIVO DE LAS MIGRACIONES EN LA ARGENTINA	65
III.1. La Ley General de Migraciones y Fomento a la Inmigración, N° 22,439 “Ley Videla”	67
III.2 El Acuerdo de Residencia para Nacionales del MERCOSUR, Bolivia y Chile	77
III.3 La Ley de Migraciones, N° 25.871	81
III.4. El Programa Nacional de Normalización Documentaria Migratoria	89
IV. PROBLEMÁTICA MIGRATORIA EN EL MARCO DE LA RELACION BILATERAL DEL PERÚ Y LA ARGENTINA	104
IV.1 Acuerdos bilaterales de regularización migratoria.	
IV.1.a Programa de Facilitación de la situación Migratoria de Ciudadanos Peruanos que residan en la Argentina con anterioridad al 1 de octubre de 1994	104

IV.1.b Convenio de Migración de 1998.	106
IV.1.c II Protocolo Adicional al Convenio de Migración de 1998.	110
IV.1 d Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de 2007	115
IV.2. Medidas internas generadas en función del Protocolo Adicional al Convenio de Migración, de la Ley 25.871 y del Programa Nacional de Normalización Documentaria Migratoria	117
IV.2.1 Disposiciones del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú.	117
IV.2.2 Disposiciones de la Dirección Nacional de Migraciones de Argentina	120.
IV.3. La colectividad peruana en la Argentina y su incidencia en la relación Bilateral	122
V. CONCLUSIONES	126
BIBLIOGRAFÍA	131

ÍNDICE DE TABLAS Y GRÁFICOS

CAPÍTULO II

Tabla II.1	Emigración Internacional de peruanos por sexo según país de destino, 1990 – 2007	52
Tabla II.2	Número de población peruana residente en la Argentina de acuerdo con los censos nacionales de población y vivienda de los años 1981, 1991 y 2001	59
Tabla II.3	Número de votantes peruanos en la Argentina en las Elecciones Generales para elegir Presidente de la República y Representantes al Congreso del Perú, en abril y junio de 2006	61
Gráfico II.1	Emigración Internacional de peruanos según principal país de destino, 1990 – 2007 (porcentajes)	51
Gráfico II.2	Hogares receptores de Remesas o con Migración Internacional según región natural, 2006	53
Gráfico II.3	Procedencia de las remesas según fuente de las Empresas de Transferencias de Fondos (ETF), 2005, participación porcentual	54

CAPÍTULO III

Tabla III.1	Trámites de regularización migratoria iniciados por ciudadanos de Estados Parte y Asociados al MERCOSUR hasta el 31 de Octubre de 2008	99
Gráfico III.1	Trámites de regularización migratoria iniciados por ciudadanos de Estados Parte y Asociados al MERCOSUR hasta el 31 de octubre de 2008 (Porcentajes)	100

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

D.S.	Decreto Supremo
DIGEMIN	Dirección General de Migraciones y Naturalización del Perú
DNM	Dirección Nacional de Migraciones de Argentina
EE.UU.	Estados Unidos de América
INEI	Instituto Nacional de Estadística del Perú
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
RENAPER	Registro Nacional de las Personas de Argentina
RENIEC	Registro Nacional de Identificación y Estado Civil del Perú
SCP	Subsecretaría de las Comunidades Peruanas en el Exterior
UE	Unión Europea

INTRODUCCIÓN

Razón e importancia de la investigación

La migración, que es un fenómeno tan antiguo como el hombre mismo, ha adquirido una trascendencia gravitante en el mundo actual, merced a los avances científicos y tecnológicos, en especial de las comunicaciones que han favorecido la globalización de las tendencias económicas y de los mercados, así como las culturales. Estos factores, pues, han reducido las distancias geográficas. Se señala, asimismo, que en los últimos 30 años se ha duplicado el número de migrantes, por lo que se estima que son cerca de 192 millones las personas que se encuentran viviendo fuera de sus países de origen (OIM, 2006). Estas habrían migrado en búsqueda de empleo y un mejor nivel de vida hacia países desarrollados o con mayor desarrollo relativo. Este flujo migratorio mundial no ha sido ajeno a los países de América Latina y al Perú en particular y, por ello, está considerado como uno de los temas centrales en las agendas bilaterales y multilaterales de los países de la región y del mundo.

El Perú no ha sido ajeno a este fenómeno migratorio y en las últimas décadas ha visto emigrar a un importante contingente de sus ciudadanos al exterior, principalmente a los EE.UU., Europa, Japón y América Latina, en este último caso en especial a la Argentina y Chile. Entre las causas principales que habrían originado este importante flujo migratorio, se señalan a la importante crisis económica y política que vivió el país a finales de la década del ochenta y durante los años noventa.

El importante número de migrantes peruanos en el exterior, el cual fue incrementándose de manera constante, habría rebasado la capacidad de atención de los Consulados peruanos debido a sus diversas demandas y generado requerimientos de asistencia humanitaria en una dimensión no prevista con anterioridad. Lo anterior, habría originado un proceso de transformación en la política exterior del Estado peruano con relación a la problemática migratoria, orientado a diseñar políticas de apoyo efectivo a la migración peruana en el exterior, dirigidas sobretudo a lograr la mejor inserción del migrante peruano en las sociedades de acogida.

En este contexto, un grupo significativo de estos migrantes se dirigió a la Argentina, en especial a la ciudad de Buenos Aires, la que se habría convertido con el

correr de los años en la comunidad más numerosa de migrantes peruanos en América Latina y, una de las más significativas a nivel mundial.

Su número, problemática humanitaria y grado de organización, ha generado que la colectividad peruana en la Argentina sea considerada como uno de los factores que da sustento a la relación bilateral. En tal sentido, se han suscrito convenios bilaterales orientados a lograr la regularización migratoria de la comunidad peruana.

Coincidentemente, en la Argentina también se ha producido una evolución de su política migratoria, que orienta su accionar a favorecer la regularización migratoria de los nacionales del MERCOSUR que se encuentren residiendo de manera irregular en el país y lograr así una inserción adecuada a la sociedad que los acoge, de la que se han visto favorecidos numerosos inmigrantes peruanos.

En este contexto, el presente proyecto de disertación busca señalar aquellos elementos que identifican mejor el proceso de transformación de la política migratoria peruana, su convergencia con la argentina y, el rol de la colectividad peruana en el marco de este proceso. Uno de los temas esenciales estaría referido a determinar si la migración habría originado los cambios en la política exterior peruana en materia migratoria. Al respecto, una de las dificultades es la estimación del número de peruanos en el exterior, ya que es un elemento importante a tener cuenta y sobre el que existen distintas estimaciones.

Asimismo, estaría de por medio el análisis del proceso de transformación de la política migratoria en el Perú, así como en la Argentina, las coincidencias sobre la temática migratoria que separadamente han alcanzado ambas naciones y, la incidencia real que ese proceso habría tenido en la relación bilateral, que colocaría a la migración peruana como uno de los factores estructurales de convergencia que da consistencia a dicha agenda. .

En ese marco, no se podría dejar de lado al rol que tendría la colectividad peruana en Argentina, en especial la de Buenos Aires, en este contexto bilateral, su peso específico, la percepción que tiene de ella misma y la imagen que de ella se tiene, ya que por su número y alta concentración, se convierte en un factor de consideración en la toma de decisiones en materia migratoria de las autoridades peruanas y también de la Argentina, en el marco de las relaciones bilaterales. Un ejemplo de esta situación, es el

interés que genera su participación en los procesos electorarios peruanos y, en el de autoridades locales argentinas, que ha ido incrementándose con el tiempo.

Para ello, se hará un análisis por separado de la evolución que ha tenido en ambos países la temática migratoria y los actores que han participado en su desarrollo; así como del rol que le ha tocado asumir a la migración peruana en esta convergencia de intereses bilaterales.

Los objetivos generales del trabajo son los siguientes:

- 1.- Describir y analizar los factores que han originado que la migración sea considerada dentro de los lineamientos de política exterior del Estado peruano.
- 2.- Analizar el cambio de la legislación migratoria argentina que ha traído como consecuencia el establecimiento de un nuevo marco de acción político y jurídico en el tema migratorio, tanto en el nivel interno como en las relaciones regionales y bilaterales de la Argentina.
- 3.- Hacer un balance de la importancia que ha adquirido el tema migratorio en la relación bilateral, en función de los cambios evidenciados en los últimos años en la política exterior peruana y en la normatividad jurídica argentina.

Proceso de investigación y notas metodológicas

Para llevar a cabo la presente investigación se ha efectuado un análisis histórico comparado del desarrollo de la temática migratoria en ambos países, tanto en sus aspectos jurídicos como políticos, así como de las diversas variables que han intervenido en su proceso evolutivo.

Si bien, se hace un breve recuento de la evolución de las corrientes migratorias en ambos países, el trabajo se centra en el estudio y análisis de las variables involucradas en el tema migratorio a partir de la década del noventa hasta la actualidad, con especial énfasis en el flujo migratorio peruano hacia la Argentina.

Para el desarrollo de este trabajo, se ha hecho uso mayormente de fuentes administrativas y secundarias, así como de bibliografía sobre los diversos aspectos de la investigación.

Instituciones públicas y privadas:

- Centro de Estudios Migratorios Latinoamericanos en Buenos Aires.
- Consulado General del Perú en Buenos Aires.
- Dirección General de Migraciones y Naturalización del Perú.
- Dirección Nacional de Migraciones de Argentina.
- Embajada del Perú en la República Argentina
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de Argentina
- Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú.
- Pontificia Universidad Católica del Perú en Lima.

Páginas Web:

- Página oficial del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) en Argentina: www.cels.org.ar
- Página oficial del Congreso de la República del Perú: www.congreso.gob.pe
- Página oficial de la Dirección General de Migraciones y Naturalización del Perú: www.digemin.gob.pe
- Página oficial de la Dirección Nacional de Migraciones de Argentina: www.migraciones.gov.ar
- Página oficial del Instituto Nacional de Estadística (INEI) del Perú: www.inei.gob.pe
- Página oficial del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) de la Argentina: www.mecon.ar
- Página oficial del Instituto de Investigaciones Gino Germani, de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires: www.iigg.fsoc.uba.ar
- Página oficial de la Organización Internacional de Migraciones (OIM), Oficina Regional para los Países Andinos: www.oimlima.org.pe
- Página oficial del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de Argentina: www.cancilleria.gov.ar
- Página oficial del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú: www.rree.gob.pe
- Página oficial de la Organización de las Naciones Unidas (ONU): www.un.org
- Página oficial del Programa Nacional de Normalización Documentaria Migratoria: www.patriagrande.gov.ar

Estructura y contenido de la investigación

El presente trabajo se ha desarrollado en una Introducción y cinco capítulos, a través de los cuales se analizan las distintas variables que han influido en la evolución de la temática migratoria en ambos países, así como su convergencia a través de la migración peruana en la Argentina. De esta manera, la investigación se encuentra estructurada de la siguiente manera:

Introducción.

Capítulo 1: Evolución de la política migratoria en el Perú.

Se hace un análisis del proceso evolutivo de la política migratoria en el Perú. Para ello se tiene en consideración las variables políticas, económicas y sociales que han incidido sobre la misma, la normatividad jurídica que la enmarca y los nuevos lineamientos generados en función de este proceso evolutivo.

Capítulo 2: La Emigración peruana en las últimas décadas.

Revisa de manera sucinta los flujos migratorios peruanos hacia el exterior, tanto a nivel mundial como hacia la Argentina en particular. En este caso se analiza la información que surge de diversos registros administrativos.

Capítulo 3: Marco Normativo de las Migraciones en la Argentina.

Hace un seguimiento y evaluación del marco jurídico vigente en la Argentina a partir de 1980, década en que empezó a llegar la nueva ola migratoria peruana. Asimismo, se analiza la evolución de las acciones y los actores que han incidido en la modificación de la nueva normativa, uno de cuyos sustentos es el respeto irrestricto a los derechos humanos de los migrantes.

Capítulo 4: Problemática migratoria en el marco de la relación bilateral entre el Perú y la Argentina.

Estudia el marco de la relación bilateral, los distintos convenios suscritos entre ambos países para regularizar la situación migratoria de los ciudadanos peruanos, las disposiciones internas que cada país ha aplicado para favorecer los procesos de radicación, el rol de la colectividad peruana en su proceso de regularización, así como la evolución y consolidación del tema de la migración peruana como punto central de la agenda bilateral.

Capítulo 5: Conclusiones

Sintetiza las principales ideas o conceptos que sustentan los capítulos anteriores, los cuales confirman la inclusión de la temática migratoria como uno de los factores estructurales de la relación bilateral. Asimismo, se incluyen algunas recomendaciones sobre líneas de acción que pueden tomarse en consideración con relación a la temática migratoria.

I. EVOLUCION DE LA POLITICA MIGRATORIA DEL PERU

El Perú recibió desde 1531, fecha en que Francisco Pizarro arribó a las costas del norte peruano, en ese entonces el Tahuantinsuyo¹ inca, a importantes corrientes migratorias de ultramar, en un principio europeas y africanas, pero luego también asiáticas. Desde esa época hasta nuestros días, la política migratoria del Estado peruano ha sufrido una importante evolución y reforma. De ser un Estado con una política de atracción de la inmigración extranjera, en especial la europea, durante el Siglo XIX y buena parte del Siglo XX, ha pasado a tener una política de inmigración más restrictiva basada en doctrinas de seguridad nacional. No obstante, el hecho de haberse convertido en un país emisor de migrantes, hace prever cambios en su política migratoria.

I.1. Las políticas de inmigración en el Perú

Desde la época colonial, que va del siglo XVI hasta inicios del siglo XIX, se pueden seguir determinados patrones de inmigración que fueron dando origen al mestizaje característico de la población peruana. La primera inmigración de origen europeo fue la española, la misma que se impuso y conquistó a la población indígena originaria, que estaba bajo el mando de los gobernantes incas. El dominio español fue muy celoso de sus ricas posesiones de ultramar, por ello adoptó diferentes medidas y prohibiciones para evitar el contacto y comercio de sus colonias con las otras naciones del orbe y restringió el ingreso de extranjeros a sus dominios en territorio americano.

Durante la colonia arribó la inmigración africana, a través de los esclavos negros que fueron traídos al Perú para trabajar principalmente en las haciendas agrícolas de la costa, las minas y en el servicio doméstico. El censo del año 1575 registraba la existencia de 40,335 esclavos sobre una población total de 1'076,112 habitantes (Padilla, 1998)². Asimismo, existía un número muy limitado de europeos de diferentes nacionalidades, entre los que prevalecían los italianos. (Ravines, 1998).

Durante el periodo republicano, la política migratoria adoptada por el naciente Estado peruano fue la de atraer la inmigración europea. En ese sentido, entre 1830 y

¹ "Tahuantinsuyo" era el nombre quechua del gobierno prehispánico que, en el sentido común, se conoce como el Imperio Inca.

² La esclavitud fue abolida en el Perú el 3 de diciembre de 1854. Abraham Padilla Bendezú señala que cuando se decretó la libertad de los esclavos su número solo alcanzaba los 15,000.

1880, se dieron diversas normas tendientes a favorecer la inmigración. Ello logró una afluencia relativa de inmigrantes extranjeros que se inició a finales de la década de 1840 y continuó hasta 1880. Entre estas normas, tenemos a la Ley de Inmigración del 17 de noviembre de 1849, que otorgaba primas a quienes introdujeran colonos en el Perú; el Decreto de 15 de abril de 1853, que otorgaba importantes incentivos en extensiones de terreno a los extranjeros que fuesen a poblar el Departamento amazónico de Loreto. Así, como aquellas, hubo contratos y normas diversas referidas a la atracción de migrantes europeos hacia determinadas zonas del país. En el año 1872, se creó la Sociedad de Inmigración Europea (17/12/1872), que tuvo por objeto promover y facilitar la inmigración, la norma tuvo una vigencia de cuatro años siendo disuelta en 1876. La crisis económica peruana de 1875 y la posterior Guerra del Pacífico (1879 -1884), entre el Perú y Bolivia con Chile, desalentó la llegada de nuevos ciudadanos europeos. No obstante, para esas fechas ya se encontraban en el país inmigrantes españoles, italianos, alemanes, austriacos, irlandeses, ingleses, eslavos, suizos entre otros; aunque en número no muy significativo.

En el marco de estos intentos de lograr una mayor migración europea hacia el Perú, se produjo la primera llegada de inmigrantes de origen chino. En efecto, el 15 de octubre de 1849, arribó al país el primer grupo de 75 inmigrantes chinos, a ese primer grupo siguieron muchos otros al amparo de la Ley de Inmigración de 1849. Si bien esta ley fue derogada en 1853, los colonos chinos siguieron arribando al Perú por medio de contrataciones directas. Se calcula que para 1874 alrededor de 80,000 chinos habían llegado al Perú. Los colonos chinos (coolíes) llegaban en condiciones extremadamente duras y con una absoluta dependencia de sus patronos, que en algunos casos lindaba con la semiesclavitud. Estos trabajaban, en su gran mayoría, como peones o labriegos de las haciendas algodoneras y de caña de azúcar de la costa.

El duro trato dado a los migrantes chinos y lo numerosa de su comunidad originaron la suscripción de un Convenio entre el Perú y el Imperio Chino dispuesto a buscar un trato adecuado a los dichos colonos en territorio peruano: se trata del llamado Tratado de Tientsin, el mismo que fue suscrito el 26 de junio de 1874. Los chinos se convertían así en la tercera corriente migratoria importante que arribó al Perú, luego de la española y la africana (Padilla, 1998). Luego de 1890, se volvieron a dar normas que favorecían la inmigración de ciudadanos europeos.

En este contexto histórico y ya por iniciarse el siglo XX, se produce una nueva ola migratoria de colonos asiáticos; en este caso se trató de ciudadanos japoneses, quienes arribaron al Perú en virtud del Decreto Presidencial del 19 de septiembre de 1898. Entre 1899 y 1923 se efectuaron alrededor de 82 viajes entre el Japón y el Perú; de los cuales arribaron alrededor de 18,339 colonos japoneses, quienes en su mayoría trabajaron en labores agrícolas en las haciendas de la costa. Entre 1924 y 1930 se produjo una nueva oleada de migración japonesa. En ese periodo llegaron al Perú alrededor de 7,933 personas. Luego de 1958 se produjo una nueva migración japonesa, si bien en esta ocasión la misma no fue importante. (Fukumoto, 1998).

Paralelamente a la migración japonesa, continuó la migración china, si bien se suscribieron diferentes acuerdos con miras a ordenar y limitar el arribo de inmigrantes chinos, ello no pudo lograrse. En tal sentido, el gobierno peruano a través de la Resolución Suprema N° 737, del 30 de noviembre de 1939, suspendió la inmigración china al Perú. No obstante, los intereses creados y las insignes ganancias que todavía se obtenían a través de los contratos de colonos chinos motivaron la suscripción de un nuevo Convenio con el Imperio chino. Es así que el 10 de junio de 1941 se suscribió el Acuerdo Solf y Muro – Li Tchuin, a través del cual se estableció un régimen de control a los inmigrantes chinos (Padilla, 1998).

1.1.a La política migratoria en el siglo XX

Los inicios del siglo XX encontraron al Perú recibiendo todavía flujos de migración asiática y algo de europea, aunque la segunda en porcentajes mucho menores. En tal sentido, se dictaron diversas normas legales vinculadas con la inmigración, como la Ley No. 404 del 19/11/1906, que estipulaba que se debían consignar 5,000 mil libras en el presupuesto de la República para fomentar la inmigración, la que fue seguida por las leyes N° 517 (19/09/1907) y 903 (31/12/1908), referidas también a sumas destinadas al presupuesto de la nación para facilitar la llegada de nuevos migrantes.

No obstante, a partir de 1920 se dio un cambio en la política migratoria peruana. Si bien todavía continuaban llegando pequeños grupos de inmigrantes ya no se siguió favoreciendo la llegada masiva de nuevos migrantes, la misma que, de otro lado, no tuvo el éxito esperado salvo para el caso de las migraciones provenientes de China y Japón. Es así, que comienzan a darse leyes restrictivas al ingreso o permanencia de extranjeros, como la Ley No. 4145, del 21 de septiembre de 1920, que tipificaba los criterios de

exclusión y expulsión de los ciudadanos extranjeros considerados peligrosos por el Estado peruano, entre ellos registraban a los enfermos mentales, vagabundos, enfermos sin recursos e incapaces de ganarse la vida, quienes hubieren sido condenados en el extranjero, los que traficaran con la prostitución, entre otros (Art. 1º Ley N° 4145). Dentro de ese marco conceptual, se dio el 16 de enero de 1931 el Decreto Ley N° 7000, el cual normaba la inscripción y reinscripción de los ciudadanos extranjeros que residían en el Perú en la Sección de Extranjería del Ministerio de Gobierno y Policía en el caso de Lima y, en las Prefecturas para el caso de los que residían al interior de la República.

En el primer considerando del citado Decreto Ley, se señalaba que era necesario conocer con periodicidad la condición de los extranjeros en el territorio nacional, a fin de adoptar las medidas convenientes para liberar a la ciudadanía peruana de elementos nocivos o peligrosos. El citado Decreto Ley señalaba la obligatoriedad de que todo extranjero mayor de 16 años debía registrarse y obtener su “Carta de Identidad”, la cual tenía una validez de un año y debía renovarse a su vencimiento. La Carta de Identidad era indispensable para ejercer cualquier acto de tipo administrativo, judicial y, en general, para realizar cualquier tipo de actividad comercial o industrial (Art. 4º Decreto Ley 7000).

Siguiendo esta línea de pensamiento, el Congreso Constituyente aprobó el 26 de abril de 1933, la Ley N° 7744, llamada Ley de Extranjería. La citada norma volvió a establecer parámetros para las inscripciones y reinscripciones periódicas de los ciudadanos extranjeros mayores de 18 años que permanecieran en el Perú más de 60 días, los mismos que debían inscribirse en los registros de las Oficinas de Extranjería de la República a fin de obtener su Carta de Identidad, que era el documento indispensable para poder accionar como ciudadano en el Perú. (Ley N° 7744, art. 7º)

En concordancia con esta norma, se expidió el 26 de junio de 1936 un Decreto Supremo que establecía limitaciones a la inmigración al Perú y a las actividades de los extranjeros en el Perú. El gobierno señaló diversos criterios para fundamentar esta norma legal, entre ellos resaltaron la necesidad de velar por la conservación y mejoramiento del patrimonio étnico y económico de la Nación, el bienestar económico de la sociedad y la conservación de las costumbres que la vinculan y fortalecen; la tendencia nacionalista de numerosos Estados que los lleva a proyectar en el exterior la actividad de sus súbditos, su economía y sus costumbres; el malestar de las clases populares por las perturbaciones que sufre la economía por la creciente influencia de los inmigrantes y; la

necesidad de que se eviten actividades que por su naturaleza e importancia puedan afectar la seguridad del Estado.

Las disposiciones más relevantes del citado Decreto Supremo fueron tres: la primera referida al establecimiento de un límite al número de inmigrantes que podía ingresar al territorio peruano, el cual no podía ser superior a dos por mil de la población total, es decir 16 mil por cada nacionalidad; la segunda, la determinación del concepto de unidad migratoria, que estaba referida al hombre o mujer mayores de diez años y; la tercera, la obligación de que el número de profesionales y/o artesanos extranjeros en los establecimientos comerciales o industriales no podía exceder al 20%, conforme lo establecía la Ley N° 7505 del 15 de marzo de 1932.

Las normas emanadas del citado Decreto Supremo fueron reglamentadas con otro Decreto Supremo del 15 de mayo de 1937, conocido como Reglamento de Inmigración, el cual seguía el lineamiento político restrictivo a la inmigración.

Luego de concluida la II Guerra Mundial, el mundo enfrentaba el problema de los desplazados por la guerra. Es así que se creó la Organización Internacional de Refugiados (OIR), como dependencia de la Organización de las Naciones Unidas, que tenía bajo su responsabilidad ubicar países de residencia para los refugiados de la guerra. Los países americanos, entre ellos el Perú, adoptaron las medidas necesarias para albergar a muchos de estos desplazados. En el caso peruano, se suscribió en Londres el 3 de marzo de 1947, un Convenio entre el Gobierno del Perú y la OIR para recibir en territorio peruano a refugiados de guerra. En virtud del citado Convenio arribaron al Perú, entre febrero de 1948 y marzo de 1949, alrededor de 1,930 desplazados, principalmente húngaros, yugoslavos e italianos (Padilla, 1998).

Entre 1950 y 1970, la normatividad migratoria sufrió diversas modificaciones pero siempre manteniendo su carácter restrictivo. En el contexto político, el 3 de octubre de 1968, se produjo un hecho histórico que marco un punto de quiebre en la política peruana. En esa fecha se produjo el golpe de estado del General de Brigada Juan Velasco Alvarado, que estableció un gobierno militar de izquierda al que denominó "Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas". El gobierno militar tuvo dos fases, la primera de 1968 a 1975 con Velasco Alvarado y la segunda de 1975 a 1980 a cargo del General de División Francisco Morales Bermúdez.

En ese marco político, se produjo un cambio importante respecto al órgano rector del tema migratorio. Es así, que el 26 de noviembre de 1976, a través del Decreto Ley N° 21702 se dispuso que la Dirección General de Migraciones, que hasta ese momento era parte de los Órganos Ejecutivos del Ministerio de Relaciones Exteriores, pasara a formar parte integral del Ministerio del Interior como órgano encargado de dirigir, coordinar y controlar el movimiento migratorio de nacionales y extranjeros. Al incorporarse el tema migratorio dentro del ámbito del Ministerio del Interior, las políticas de seguridad pública y seguridad del Estado adquirieron mayor vigencia, lo que estaba en plena coincidencia con los lineamientos del Gobierno Militar que gobernaba el país.

1.1.b La normativa migratoria vigente

Recién el 5 de noviembre de 1991, casi cincuenta años después de la entrada en vigencia de la anterior Ley, se promulga el Decreto Legislativo N° 703, que estableció una nueva Ley de Extranjería. Entre las razones señaladas para la dación de la nueva ley, se resaltó la necesidad de contar con una legislación migratoria que estuviera actualizada y concordada con el marco constitucional vigente, que contemplara la nueva dinámica de la sociedad peruana y de las relaciones internacionales. La nueva norma ha mantenido su carácter restrictivo respecto de la recepción de nuevos flujos migratorios y, más bien, estableció criterios más claros respecto de las calidades migratorias con las que podían ingresar los extranjeros al Perú.

Asimismo, resulta importante destacar que la nueva “Ley de Extranjería” fue dada en medio de un escenario político sumamente difícil para el Perú. Era el primer año del Gobierno de Alberto Fujimori y el país enfrentaba una severa crisis económica, la violencia subversiva de Sendero Luminoso y del Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA) y una epidemia de cólera desatada en enero de 1991. De acuerdo con el informe de la Comisión de la Verdad³, entre marzo de 1989 y septiembre de 1992⁴, el Perú se encontraba en un periodo de crisis extrema en la lucha contra la violencia terrorista, caracterizado por una fuerte ofensiva subversiva en las principales ciudades del país, especialmente en Lima; con secuestros, asesinatos selectivos, explosiones de

³ La Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR) del Perú, creada en el año 2001, fue presidida por Salomón Lerner Febres. Además, estuvo integrada por doce ciudadanos y tuvo como mandato legal investigar los crímenes y demás violaciones a los derechos humanos que fueron cometidos en el Perú entre los años 1980 y 2000, explicar los factores que originaron el conflicto subversivo, determinar las secuelas que dejó el mismo en la población peruana, formular recomendaciones para otorgar reparaciones de las víctimas de la violencia, plantear recomendaciones para reformas institucionales y dejar iniciado un proceso que lleve a la reconciliación de la población peruana. La CVR presentó su informe final en agosto de 2003.

⁴ El 12 de septiembre de 1992 fue capturado en Lima, Abimael Guzmán, líder máximo de Sendero Luminoso.

coches bombas y continuos apagones y; al mismo tiempo, se desarrollaba una fuerte campaña contraofensiva de las fuerzas de seguridad del Estado peruano, tanto en las zonas rurales como en las urbanas.

En ese contexto histórico, no era previsible estimar que se podían recibir flujos migratorios del exterior, sino todo lo contrario. Se entiende así que la nueva ley de extranjería haya mantenido su carácter restrictivo y haya priorizado los criterios y requisitos para que los extranjeros puedan detentar determinadas calidades migratorias.

No obstante lo anterior, se mantuvo una ventana abierta en caso de que se pudiera recibir algún nuevo flujo migratorio. Es así que entre las innovaciones de la nueva ley figura la creación del “Consejo Nacional de Extranjería” como el organismo de más alto nivel de consulta por parte del Jefe de Estado en temas migratorios, el cual entre sus atribuciones tiene la de proponer planes de “inmigraciones organizadas” a fin de promover el desarrollo socio-económico de determinadas áreas del territorio peruano (Art. 7º, Decreto Legislativo N° 703).

Como ya se ha señalado, la nueva Ley de Extranjería ha tipificado las calidades migratorias con que podían ser admitidos los extranjeros a su ingreso al Perú. En tal sentido, las categorías migratorias se encuentran divididas en dos áreas, aquellas que se rigen por disposiciones especiales y están bajo responsabilidad del Ministerio de Relaciones Exteriores, como la diplomática, consular, oficial, asilado político y refugiado y, las que no, como la de turista, transeúnte, de negocios, artista, tripulante, religioso, estudiante, trabajador, independiente, inmigrante y rentista. La calidad migratoria se autoriza a través de una visa que se expide en los consulados peruanos en el exterior y puede ser temporal o de residente. Aquellos admitidos con visa de residencia están en la obligación de inscribirse en el Registro Central de Extranjería de la Dirección General de Migraciones y Naturalización del Ministerio del Interior y obtener su “Carné de Extranjería”.

Es importante señalar, pues, que esta norma legal que aún está vigente, ha sufrido recientemente una importante modificación a través del **Decreto Legislativo N° 1043**, promulgado el 5 de junio de 2008. Entre las razones señaladas por el Poder Ejecutivo para modificar la norma se señala la necesidad de regular las nuevas situaciones migratorias que se han generado como consecuencia de los nuevos compromisos internacionales del Perú, por lo que se requiere dar mayores facilidades a

la movilidad de las personas. Se señala igualmente que era necesario adecuar la normatividad migratoria a lo establecido en los acuerdos internacionales que tienen como objetivo facilitar el comercio y la inversión privada y, en especial, a lo normado por el Acuerdo de Promoción Comercial Perú-Estados Unidos y su Protocolo de Enmienda⁵.

Las modificaciones efectuadas están referidas básicamente a las calidades migratorias, a nuevos tiempos de permanencia en el Perú y a los cambios de las calidades migratorias. En ese sentido, ha establecido nuevas calidades migratorias, entre ellas podemos citar las de Cooperante, para quienes se encuentran en el país en virtud de acuerdos de cooperación internacional; de Intercambio, para aquellos que se encuentran realizando un intercambio cultural, de investigación u otro, en el marco de acuerdos internacionales; Negocios ABTC, establecida para aquellas personas que ingresen al país para firmar contratos u transacciones y que posean la Tarjeta para viaje de Negocios denominada "APEC Business Travel Card (ABTC)" y la de Trabajador Designado, aquellas personas que son enviadas por un empleador extranjero para realizar un trabajo determinado en un tiempo limitado.

Otro aspecto novedoso es que amplía los plazos de permanencia en el país para aquellos que han ingresado con visa de turista, negocios o negocios ABTC, quienes pueden permanecer en el Perú hasta por 183 días improrrogables. Establece también que los extranjeros admitidos al país, incluidos los turistas, pueden solicitar su cambio de calidad migratoria y de visa ante la Dirección General de Migraciones y Naturalización (DIGEMIN) y aquellos que hubieren ingresado con status diplomático, consular, oficial, cooperante, intercambio, asilado político y refugiado lo harán ante el Ministerio de Relaciones Exteriores, mientras conserven dicho status. Antes de la actual modificatoria, los extranjeros que ingresaban como turistas no podían cambiar su situación migratoria, pues, para hacerlo debían salir del país

Como se puede apreciar, si bien se han efectuado importantes reformas para el ingreso de ciudadanos extranjeros al Perú, todavía no se ha desarrollado un nuevo marco rector de la política inmigratoria peruana. No obstante, las nuevas calidades migratorias establecidas están reflejando la nueva coyuntura política y económica del Perú, que requiere otorgar mayores facilidades para la libre circulación de cooperantes, hombres de negocios o trabajadores no residentes que son enviados usualmente por importantes

⁵ El 8 de diciembre de 2005 se suscribió el Acuerdo de Promoción Comercial Perú – EE.UU. Este fue ratificado por el Perú el 29 de junio de 2006 y, por los EE.UU., el 4 de diciembre de 2007.

transnacionales extranjeras para labores específicas en sus subsidiarias en el Perú, especialmente en las áreas de minería, hidrocarburos e, incluso, en las de servicios. Esta modificatoria de la ley ha favorecido a transnacionales argentinas como el Grupo Techint y Pluspetrol, que constantemente envían funcionarios y operarios al Perú para que laboren por tiempo determinado en algunos de los proyectos con que operan en el país, como es el caso del Gas de Camisea.

Si bien se han dado modificaciones que favorecen el flujo migratorio hacia el Perú, todavía se mantienen concepciones restrictivas frente a la inmigración. Aún la legislación vigente considera a la situación migratoria irregular como un criterio válido para determinar la salida obligatoria del país de un ciudadano extranjero. No contempla otras posibilidades de regularización migratoria con criterios nuevos como puede ser el de la nacionalidad de los extranjeros. Tampoco considera criterios de reciprocidad respecto de nacionales de países donde se encuentran importantes comunidades peruanas que se ven beneficiadas por Convenios bilaterales, criterios de residencia más favorables y, en donde se establecen normas propensas a eliminar sus condiciones de irregularidad, como es el caso de la Argentina. Ello, en parte, puede explicarse porque el Perú continúa siendo un país de emigración y donde los flujos de inmigración son mínimos, a pesar que se observa un aumento de ingresos de ciudadanos extranjeros con ánimo de residir⁶.

No obstante lo anterior, es del caso señalar que se estaría produciendo un cambio en la visión de las autoridades migratorias peruanas con relación a los criterios de regularización migratoria para los extranjeros en el Perú. Ello en virtud de la suscripción en el 2007 del Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de la República del Perú y la República Argentina, el cual tiene como eje fundamental el criterio de nacionalidad para poder regularizar las situaciones migratorias de peruanos y argentinos en la Argentina y en el Perú, respectivamente.

La aceptación del criterio de nacionalidad, en el marco de un convenio bilateral, denota un proceso evolutivo en el marco conceptual de la temática migratoria por parte de las áreas competentes de la Dirección General de Migraciones y Naturalización del

⁶ La Subdirección de Políticas Internacionales de la Dirección General de Migraciones y Naturalización (DIGEMIN) del Perú, ha señalado que en los años 2006 y 2007 aumento el número de residentes frente a los registrados en años anteriores al año 2004. Lo mismo ha ocurrido con las prórrogas de residencia que en el año 2,007 fueron de 12,300 y se estima que en el 2,008 serán de 14,400, frente a años anteriores como el 2,006, donde las solicitudes de prórrogas fueron 10,000.

Perú, que refleja los principios actuales que rigen la política migratoria y que son del todo consecuentes con la política del Estado peruano respecto de sus migrantes en el exterior

Este acuerdo que puede ser considerado como una respuesta del Gobierno peruano a la implementación en la Argentina del programa de regularización migratoria “Patria Grande”, ha llegado con retraso para los nacionales argentinos que puedan estar residiendo de manera irregular en el Perú. Cabe señalar, que los nacionales peruanos en la Argentina desde junio de 2004, se han beneficiado de Disposiciones unilaterales de la Dirección Nacional de Migraciones (DNM) que han favorecido su regularización en el marco de la nueva política migratoria argentina recogida en la Ley 25.871.

I.2 Las políticas sobre la emigración de los peruanos

El alto número de emigrantes peruanos en las últimas dos décadas del siglo XX y la primera del XXI hizo imperativo que, aunque con cierto retraso, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores se generen las condiciones para darse un giro importante en la política de vinculación del Estado peruano con sus connacionales en el exterior. La emigración había dejado de ser un tema de coyuntura para convertirse en uno estructural en la política peruana.

1.2.a El incremento de la emigración y su repercusión en la política consular

Fue a través de las Oficinas Consulares peruanas, que la Cancillería tomó conocimiento real del importante incremento del flujo migratorio al exterior, las presiones de los nuevos migrantes se hicieron sentir directamente en las actuaciones consulares y en la mayor demanda de apoyo consular, para lo cual no estaban equipados adecuadamente los Consulados peruanos en el exterior, ni contaban con los lineamientos políticos ni de acción necesarios para responder a esta nueva situación.

Es así, que la Cancillería peruana, desde finales de la década de 1980 y durante la de 1990, a través de sus Consulados, pudo de seguir de cerca la evolución de la migración peruana en el exterior y las nuevas implicancias en política exterior que este creciente número de emigrantes traía consigo. Durante la década de 1990, ya se vislumbraba que la migración adquiriría una complejidad sui generis en un mundo globalizado, que involucraba tanto al país de origen como al de destino de los migrantes, ya que constituía un elemento esencial del proceso de desarrollo, pues la principal fuerza

social que le daba y da impulso es la búsqueda de empleo mejor remunerado, es decir, la búsqueda de mejores condiciones de vida.

A partir de los noventa los Consulados peruanos vieron superada su capacidad instalada y de respuesta a las múltiples demandas de apoyo consular que presentaban las colectividades peruanas, cada vez más numerosas. Las oficinas consulares no contaban con instalaciones adecuadas para albergar al creciente número de ciudadanos peruanos que concurría a efectuar trámites consulares ni con el personal diplomático, administrativo y un local contratado para afrontar tal demanda de servicios consulares y de ayuda humanitaria⁷.

No obstante, no solo era la falta de instalaciones y personal adecuados, sino que también se enfrentaba otra dinámica de demanda consular, que ya no solo se circunscribía a los tradicionales trámites consulares y, de ser el caso, a la promoción comercial; sino que, además, requería de acciones y negociaciones de apoyo humanitario que no habían estado presentes con tanta intensidad en años anteriores y, que obligaban a hacer un viraje de la tradicional función consular a una más pro activa y cercana al migrante peruano. Esto implicaba, pues, un accionar más ágil y concertado con las autoridades locales y con los organismos públicos y privados vinculados con los derechos humanos y la protección de los inmigrantes.

Asimismo, los problemas de la migración peruana habían cambiado pues los sectores que habían migrado usualmente hasta la década de 1980 provenían de la clase media o alta y eran profesionales o estudiantes que se insertaban mejor en la sociedad de acogida. En tanto que el nuevo flujo migratorio estaba constituido en su mayoría por ciudadanos de escasos recursos económicos, que habían emigrado del Perú por la aguda crisis política, social y económica que lo aquejaba y con el firme propósito de encontrar un trabajo bien remunerado en países con mayor desarrollo donde la mano de obra era mejor remunerada que en el Perú. Esta nueva migración se encontraba en mayor estado de vulnerabilidad, pues en su mayoría se encontraba en situación migratoria irregular.

⁷ Un ejemplo de esta situación es el caso del Consulado General del Perú en Milán, el cual en 1984, contaba con una comunidad peruana estimada en 170 personas, la misma que se había incrementado a 700 u 800 en el año 1988. Para el año 2004, la comunidad peruana era estimada en 75,000 personas. (Rodríguez Cuadros, 2004).

En el marco de la situación descrita, la Cancillería no podía mantener sus mismos patrones, modelos y concepciones tradicionales de lo que era una oficina consular, sino que tenía que adecuarla a los nuevos requerimientos y necesidades de las crecientes comunidades peruanas en el exterior y, no solo en lo que respecta a las normas y procedimientos, sino también respecto del nivel de relación de los funcionarios consulares con las colectividades peruanas, el cual no debía ser distante sino más cercano a sus necesidades y requerimientos de asistencia consular.

Si bien el incremento de la migración peruana era de conocimiento público y, por ende, de las demás instancias gubernamentales, la que percibía directamente el incremento y necesidades de ese importante flujo migratorio era la Cancillería, a través de sus oficinas consulares. Es por ello que fue la que primero percibió la necesidad de efectuar un cambio de política migratoria y consular, y, por ende del papel del Estado frente a los connacionales en el exterior.

Lo anterior no solo estuvo vinculado al ámbito nacional, sino también al internacional, pues desde el inicio de este importante flujo migratorio el Ministerio de Relaciones Exteriores tuvo muy en claro que la migración empezaba a constituir un asunto clave en la agenda internacional y, una responsabilidad compartida de los Estados, tanto de los de origen de los emigrantes como de los receptores. Por lo tanto, la única forma de responder a este nuevo reto era a través del diálogo y cooperación entre los gobiernos.

1.2.b La política de Reforma Consular del Ministerio de Relaciones Exteriores

La importancia que ya detentaba el tema migratorio hizo que el mismo fuera considerado dentro de las 31 Políticas de Estado del “Acuerdo Nacional” que fue, a su vez, un proceso de diálogo que formalmente se inició el 5 de marzo de 2002, por el entonces presidente Alejandro Toledo, los partidos políticos y la sociedad civil, que tuvo como objetivo lograr un consenso político que sirviera de base para “...el proceso de consolidación de la democracia, la afirmación de la identidad nacional y el diseño de una visión compartida del país a futuro, a través de la formulación de políticas de Estado.” (Compromiso, *Diálogo para iniciar un Acuerdo Nacional*, pág. 1) El Acuerdo Nacional fue suscrito en el Palacio de Gobierno de Lima, el 22 de julio de 2002⁸. (Acuerdo Nacional)

⁸ Luego de la suscripción del Acuerdo Nacional y sus 31 Políticas de Estado, se creó el Foro del Acuerdo Nacional, como espacio institucional de diálogo y concertación, el cual hace un seguimiento permanente del

Lo relevante de las políticas de estado consensuadas en el Acuerdo Nacional originó que muchas instituciones del sector público peruano las tuvieran como importante referente para el establecimiento de sus lineamientos de acción y objetivos en el corto, mediano y largo plazo. El Ministerio de Relaciones Exteriores no fue una excepción y, por ello, sus lineamientos de política exterior tienen como referente central a las 31 Políticas de Estado y, en especial, a los objetivos establecidos en la Sexta Política de Estado:⁹ Política exterior para la paz, la democracia, el desarrollo y la integración.

Esta Sexta Política de Estado considera al tema migratorio en sus objetivos quinto y sexto. El quinto establece la promoción y defensa de los intereses permanentes del Estado peruano, sus connacionales y empresas en el exterior, y su utilización como instrumentos para la captación de inversiones y de recursos de cooperación internacionales. Por su parte, el sexto señala la necesidad de impulsar las políticas migratorias globales que incorporen la promoción de oportunidades laborales.

Teniendo como referencia dichas políticas, la Cancillería peruana formuló diez lineamientos de política exterior; de los cuales el noveno estipula “la asistencia y protección a los ciudadanos peruanos residentes en el exterior”. Este lineamiento toma en consideración las dimensiones, aportes y necesidades de la población migrante peruana y la necesidad del Estado de estar presente entre sus connacionales en el exterior, a fin de reforzar sus vínculos con el Perú (Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, 2008).

No obstante lo anterior, ya a partir del año 2001 se empezó a delinear una nueva política exterior de protección a los ciudadanos peruanos que residen en el exterior, para lo cual se dictaron normas que reformularon la estructura orgánica de la Cancillería. En este nuevo esquema el funcionario consular asumía un nuevo rol de servidor público, en

desarrollo de las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional. El Foro, hasta la fecha, ha llevado a cabo 81 sesiones de trabajo, siendo la primera la del 16 de agosto de 2002, y la última la del 4 de julio de 2008.

⁹ Los siete objetivos de la Sexta Política de Estado: Política Exterior para la paz, la democracia, el desarrollo y la integración, son: (1) promover la paz y seguridad internacionales, a fin de lograr la estabilidad política y confianza necesarias para facilitar el desarrollo y la erradicación de la pobreza; (2) promover el respeto por los derechos humanos, la democracia, el estado de derecho, y la lucha contra las amenazas transnacionales y sus delitos conexos; (3) participar activamente en los diversos procesos de integración con miras a un desarrollo armónico y la generación de condiciones más equitativas en el proceso de globalización; (4) impulsar el desarrollo sostenible y la integración en las regiones fronterizas; (5) promover y defender los intereses permanentes del Estado peruano, sus connacionales y empresas en el exterior, y utilizarlos como instrumentos para la captación de inversiones y de recursos de cooperación internacionales; (6) impulsar las políticas migratorias globales que incorporen la promoción de oportunidades laborales; y (7) respetar la soberanía y el principio de no intervención en los asuntos internos y externos de los Estados.

donde se fusiona su función clásica o propiamente consular, referida a la atención eficaz de los distintos trámites consulares (administrativos, registrales, notariales, obtención de documentos de identidad o de viaje, entre otros), con la de compromiso social, a través de un robustecimiento de sus funciones de protección y asistencia a los nacionales en el exterior, así como al reforzamiento permanente de los vínculos del emigrante con el Perú (Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, 2005).

En este nuevo lineamiento de política exterior, los Consulados pasaron a ser piezas fundamentales, pues son los representantes directos y cara visible del Estado peruano frente a las comunidades peruanas en el exterior, ya que concentran en una sola oficina la representación de distintas instituciones públicas. En ese contexto, la Cancillería peruana señaló que los cónsules ya no podían tener un rol de “cónsules prefectos”¹⁰, con una visión jerarquizada y autoritaria de la relación del Estado con sus connacionales, sino la de “cónsules servidores públicos”, donde su objetivo principal debía estar orientado a servir a la colectividad residente en su jurisdicción en la que tienen como tareas principales la de brindar protección y asistencia a la colectividad; ofrecer los servicios consulares de manera eficiente y oportuna, y servir como agentes de vinculación cultural y económica de los peruanos migrantes con el Perú y con sus comunidades de origen. (Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, 2005).

Luego de la consolidación y asimilación de la idea de servicio como rol esencial de la función consular, la Cancillería planteó un nuevo paradigma: el del “cónsul gestor”, que concibe al funcionario consular como aquel que habiendo ya asimilado su función de servicio, debe acercarse a la comunidad a fin de conocer con mayor exactitud sus necesidades e inquietudes a fin de poder brindarles la orientación o apoyo necesario en el estricto marco de su función consular. La idea de gestión implica establecer un diálogo permanente con la colectividad, generar propuestas, establecer sinergias con los peruanos residentes en la jurisdicción consular y colaborar en el desarrollo de aquellos emprendimientos en beneficio de la comunidad emigrante, teniendo siempre presente los márgenes de acción contemplados en la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963 y, en especial, respetando las regulaciones de la legislación interna del país anfitrión (Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, 2006).

¹⁰ En el 2001, la Cancillería peruana caracterizó bajo el nombre de Cónsul Prefecto, el rol jerarquizado y autoritario que definía anteriormente la relación del Estado peruano, a través de sus Consulados, con los emigrantes en el exterior. Ello fue un reflejo del ejercicio asimétrico de la autoridad del Estado frente a los ciudadanos en el propio Perú, que tenía su origen en los gobiernos de corte autoritario que se alternaron en el poder durante el Siglo XX.

Este nuevo paradigma de la función consular establece los criterios básicos dentro de los cuales debe darse la función de servicio a la comunidad, por ello busca una mayor comunicación con la colectividad peruana con el fin de brindarles el máximo apoyo que requieran y que se les pueda otorgar; pero, a su vez, con la intención de recordarles que la función de servicio esta enmarcada dentro de parámetros determinados por los convenios internacionales y por el respeto irrestricto a la normatividad local del país que los acoge.

Asimismo, conviene señalar que la importancia dada por la Cancillería a la nueva política exterior consular, también se ha visto reflejada en la Ley del Servicio Diplomático del Perú, No.28091, del 19 de octubre de 2003, pues en su artículo N° 38 esta señala como uno de los requisitos para el ascenso a Embajador la necesidad de que el funcionario haya servido previamente en una Misión Consular. Con esta disposición, se asegura que todos los funcionarios diplomáticos ejerzan la función consular, por lo menos una vez para fortalecer de esta manera la capacidad de gestión de los Consulados en el exterior, pues los mejores cuadros de la Cancillería deberán cumplir funciones consulares. .

1.2.b.1 La creación de la Subsecretaría de Comunidades Peruanas en el Exterior

El nuevo marco conceptual de la función consular diseñado por la Cancillería, tuvo como consecuencia inmediata la modificación de la estructura orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores, con la creación de la Subsecretaria de Comunidades Peruanas en el Exterior, como nuevo órgano de línea y punto de partida de la modificación estructural de la política exterior consular.

El Estado peruano, de esta manera, ampliaba sus funciones en aras de desarrollar una política migratoria más acorde con las necesidades nacionales en medio de un sistema mundial globalizado. Se buscaba dejar atrás una política migratoria basada en conceptos de seguridad, donde solo se contemplaba la aplicación de la Ley de Extranjería y la normatividad administrativa referida al ingreso y egreso de connacionales, así como las normas que regulaban el accionar de los Consulados en función de los trámites consulares, más que en la protección y defensa de los derechos de los peruanos en el exterior.

Es así que mediante el D.S. 059-2001-RE, de 4 de agosto de 2001, se creó la Subsecretaría de Comunidades Peruanas en el Exterior, que tenía a su cargo la promoción y protección de los connacionales en el exterior. Asimismo, el artículo 3º del referido Decreto Supremo, señalaba que dicha Subsecretaría, a través de las Oficinas Consulares del Perú en el exterior, debería brindar y garantizar las actuaciones consulares, dar el apoyo legal necesario y asegurar el otorgamiento de la ayuda humanitaria que pudieran requerir los emigrantes peruanos.

Era la primera vez que se creaba un órgano de línea que tuviera como uno de sus objetivos básicos la promoción y protección de los derechos de los peruanos en el exterior y, más aún, que se creará para tal fin, una Dirección General encargada de normar y velar por el apoyo legal y la asistencia humanitaria de la migración peruana. De esta manera, se articulaba formalmente la nueva política consular, sustentada en una acción de Estado encaminada a proteger y articular de manera constructiva a las colectividades peruanas (Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, 2005).

El D.S. 059-2001-RE fue modificado el 1 de julio de 2005 por el D.S. 046-2005-RE, que elevó el rango de la Subsecretaría de comunidades Peruanas en el Exterior, al de Secretaría. Asimismo, estableció que se incorporarán como unidades orgánicas de la Cancillería a la Dirección General de Política Consular y la Dirección General de Derechos de los Peruanos en el Exterior. Posteriormente, a través de la Resolución Ministerial 910-2005-RE, publicada el 10 de agosto de 2005, se estableció que la Dirección General de Asuntos Consulares estuviera compuesta por la Dirección de Programación y Evaluación Consular y la Dirección de Trámites Consulares, en tanto que la Dirección General de Derechos de los Peruanos en el Exterior estuviera integrada por la Dirección de Asistencia al Nacional, la Dirección de Política Migratoria y la Dirección de Protección a Colectividades Nacionales.

La nueva estructura de la Secretaría de Comunidades Peruanas en el Exterior, reflejaba el nuevo esquema de política consular, que entiende lo esencial de la labor consular como la adecuación de los servicios tradicionales a los criterios de simplificación administrativa y modernización tecnológica en beneficio de la comunidades peruanas y, en especial, desde la protección y promoción de sus intereses en el país en el que residen. Favoreciendo a su vez una mayor vinculación con su país de origen y una adecuada canalización de sus habilidades y recursos para apoyar el desarrollo del Perú. Como se puede apreciar, en la nueva política exterior consular, se da un papel central a

la participación activa de los peruanos en el exterior, pues se entiende que deben tener un rol pro activo y estar asociados con el Estado en la ejecución y elaboración de las políticas que les atañen (Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, 2005).

Cabe señalar que por razones de índole netamente administrativo el 28 de marzo de 2007, a través del D.S. 019-2007-RE, se tuvo que modificar nuevamente la estructura orgánica de la Cancillería y, la Secretaría de Comunidades Peruanas en el Exterior al igual que las otras Secretarías del Ministerio, volvieron al rango de Subsecretarías.

1.2.b.2 Los lineamientos o políticas de Acción Consular

El desarrollo de la nueva política exterior, enmarcada en las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional, originó que se desarrollaran nuevos lineamientos o políticas de acción consular para poder brindar la asistencia y protección adecuada a los emigrantes peruanos. En tal sentido se implementaron siete lineamientos o políticas de acción, (Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, 2005) que son los siguientes:

La primera es la “**Política de Reforma y Mejora Cualitativa de los servicios consulares**”. Está referida a la mejora en la atención y prestación de servicios consulares, a través de criterios como la simplificación administrativa y modernización de los trámites consulares, como son las siguientes: Notarial, Registral, Migratoria, Judicial, Comercial y de Navegación y, Certificaciones Administrativas.

Las líneas para la mejora de las seis áreas de los servicios consulares se centran en tres aspectos: el primero, referido al reforzamiento y puesta en práctica del “principio de servicio público”, a través de un mejor trato por parte de los funcionarios consulares y, mejoras en la infraestructura y capacidad profesional del personal que labora en un Consulado. En tal sentido, se ha ampliado el horario de atención al público, se atiende un sábado al mes, se ha establecido un teléfono de emergencia consular que atiende las 24 horas del día y, se ha creado una Central de Información Consular en la Cancillería. Asimismo, se encuentra el tema de la revisión de las tarifas consulares, las mismas que deben de acuerdo a la nueva política deberían tener un criterio social para su establecimiento. Con este criterio social, se aprobó mediante el D.S. 045-2003-RE, del 26 de marzo de 2003, una nueva tarifa consular con tasas más económicas, la misma que sufrió una modificación a través del D.S. 062-2006-RE, para reducir el costo de la renovación de los pasaportes peruanos.

El segundo aspecto está vinculado con el respeto de los “principios de legalidad, simplificación administrativa, eficacia y celeridad”, a través del cual se han eliminado diversos requisitos en los trámites consulares que sólo tenían como objetivo verificar la veracidad de lo que decía el recurrente, y dejaban al margen el principio de presunción de la verdad.

El tercero está relacionado con la “modernización tecnológica”, por medio de la cual se transfiere en formatos electrónicos la información considerada relevante para la gestión de los trámites consulares. Al respecto, se han logrado acuerdos con el RENIEC, por lo que se puede acceder en línea a su base de datos y verificar la identidad del recurrente y la información contenida en el DNI; con el Registro Nacional de Condenas del Poder Judicial, que ha permitido que a través de consultas a su base de datos, se pueda expedir en el extranjero los Certificados de Antecedentes Judiciales y; con DIGEMIN, que permite que se verifiquen al momento los datos consignados en los Pasaportes peruanos, así como el movimiento migratorio de los connacionales.

El cuarto aspecto es el relativo a la “descentralización de los servicios consulares” tanto en el exterior como en el Perú. En el exterior, se ha desarrollado el concepto de “Servicios Consulares Itinerantes”, a través de los cuales los funcionarios se desplazan a lugares distantes de la sede consular en donde se encuentren grupos significativos de connacionales, a fin de que puedan efectuar sus trámites consulares. Un ejemplo de este servicio, son las visitas itinerantes que efectúa periódicamente el Consulado General del Perú en Buenos Aires a las ciudades de Mar del Plata, Bahía Blanca y, en ocasiones, a la de Ushuaia¹¹.

Esta política también se ha desarrollado al interior del Perú, con la apertura de siete Oficinas Descentralizadas de la Cancillería en las ciudades de Tumbes, Piura, Arequipa, Tacna, Cusco, Puno e Iquitos, las que, entre sus funciones, tienen la de legalizar documentos del extranjero y para el extranjero, sin ya tener que pasar el nacional por la oficina de legalizaciones del Ministerio de Relaciones Exteriores en Lima.

¹¹ La distancia de Buenos Aires a Mar del Plata son 410 km, a Bahía Blanca son 600 km y a Ushuaia son 3171 km. La gran distancia entre las últimas dos ciudades y Capital Federal obliga a que se hagan los Consulados Itinerantes por vía aérea, lo que origina una elevación sustancial en el presupuesto de las visitas consulares itinerantes.

La segunda es la **“Política de Protección Legal”**, la cual responde a dos aspectos básicos, de un lado la protección de los derechos legales de los emigrantes conforme a la ley del país de destino y, del otro, la necesidad de brindarles información y asesoría sobre el sistema legal del Estado receptor. Se busca que los consulados peruanos puedan desarrollar un sistema de apoyo legal a los emigrantes en el exterior, ya sea a través de la acción directa de los funcionarios consulares, como a través de instituciones públicas o privadas que estén vinculadas con la problemática migratoria, como pueden ser las facultades de Derecho, colegios de abogados, entre otros.

La tercera es la **“Política de Asistencia Humanitaria”** que considera como deber del Estado la gestión los medios necesarios para brindar asistencia a los connacionales en el exterior que se encuentren en condición de indigencia, así como procurar los recursos para la repatriación de ciudadanos peruanos que se encuentren en estado de abandono u en situaciones de salud negativamente extremas. Para ello, a través del D.S. N° 109-2003-RE (22/09/03) y la R:M. N° 272-2003-RE (24/03/03), se creó el Programa de Asistencia Humanitaria que fue dotado de recursos económicos para brindar la asistencia a enfermos, indigentes, para los casos de repatriación e incluso en algunas ocasiones para solventar la repatriación de restos mortales. Asimismo, se ha dotado de medios económicos a las oficinas consulares para atender situaciones de precariedad económica, social y de salud a través del “Programa de Ayuda Legal, Asistencia Humanitaria y Servicios Consulares”. Si bien son recursos limitados, estos permiten a los Consulados planificar acciones de apoyo a los sectores más precarios de la colectividad, así como a connacionales que cumplen condenas en los centros penitenciarios.

La cuarta es la **“Política de apoyo a la inserción productiva, legal y de respeto a los derechos humanos de los emigrantes peruanos en el país de destino”**, la cual contempla todo el conjunto de acciones que deben efectuarse para facilitar al emigrante peruano las condiciones necesarias para su inserción en el país de acogida. En este contexto, los funcionarios consulares deben conocer la normatividad migratoria y laboral del país receptor, así como a sus autoridades, con el fin de poder asesorar debidamente a los connacionales para que regularicen su situación migratoria y puedan gozar de los mismos derechos civiles y laborales que los nacionales del país receptor, con pleno respeto de sus derechos humanos.

Se establece que los funcionarios consulares deben proponer políticas de acción para lograr la regularización migratoria de los emigrantes en los países de destino, ya sea a través de Convenios Bilaterales, Multilaterales o, a través de las normas legales del país receptor. Actualmente el Perú tiene suscritos acuerdos vinculados con la temática migratoria con Argentina, Bolivia, Chile, España e Italia (Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, 2008).

La quinta es la “**Política de Promoción del Vínculo Cultural y Nacional**, la cual está orientada a fomentar y desarrollar el vínculo de arraigo del emigrante y sus hijos con el Perú y con sus comunidades de origen. Los Consulados, en ese sentido, deben propender a vincular a las distintas asociaciones de peruanos con el fin de que estas se conviertan en difusoras de la cultura peruana en el extranjero y, a su vez, refuercen los lazos de sus asociados y los demás miembros de la colectividad peruana con el Perú. En este contexto, se instituyó a través del D.S. N° 060-2006-RE de 15/09/2006, al día 18 de octubre de cada año como el “Día de los peruanos que residen en el exterior”, en el cual se condecoran a los migrantes peruanos que han destacado por desarrollar acciones de carácter social y que contribuyan al fortalecimiento y vinculación de la colectividad peruana con la sociedad donde residen y con el Perú.¹²

Asimismo, la Cancillería ha elaborado un Directorio de Asociaciones Peruanas en el Exterior y un Directorio de restaurantes y cafés peruanos, los mismos que se han distribuido entre las colectividades peruanas. Se puede acceder también a través de la página Web del Ministerio de Relaciones Exteriores www.rree.gob.pe, o, en los distintos Consulados y avocaciones peruanas en el exterior,

En colaboración con el Liceo Naval Almirante Guise, se ha desarrollado un “Programa Oficial Escolar de Educación a Distancia” con el currículo educativo peruano para que los hijos de los emigrantes conozcan mejor la realidad peruana y, en caso, retornen al Perú no sufran atraso en sus estudios. Asimismo, se ha establecido “Cursos de Vinculación Nacional”, sobre historia y geografía peruanas¹³, para los hijos de emigrantes que ya no retornarán o, que han nacido en el exterior, con el fin de que no pierdan su sentido de identidad y arraigo con el Perú.

¹² Entre los cinco ciudadanos escogidos para ser condecorados en ocasión de la primera celebración del “Día de los Peruanos en el Exterior”, se encontraba el médico Héctor Prettel Loc, reconocido galeno de la comunidad peruana de Buenos Aires.

¹³ La Subsecretaría de Comunidades Peruanas en el Exterior ha señalado que próximamente se implementará el curso de literatura peruana.

La sexta es la **“Política de vinculación de los peruanos con el Perú desde su perspectiva productiva”**, la misma que se encuentra orientada a la canalización ordenada de los recursos provenientes de la migración peruana en el exterior, con el fin de que un porcentaje de los mismos pueda ser destinado a favor de programas de lucha contra la pobreza. Asimismo, si bien la mayoría de las remesas del exterior¹⁴ son dirigidas a las familias de los migrantes en sus lugares de origen, se considera la posibilidad de plantear alternativas viables para que los receptores de las remesas puedan beneficiarse mejor de las mismas en base a programas especiales diseñados por el Estado.

En tal sentido, se ha diseñado el “Programa de Remesas Familiares”, orientado a favorecer que las remesas del exterior lleguen a sus destinatarios en el Perú con seguridad, celeridad y a un bajo costo. Para ello, se han efectuado gestiones con el Banco Interbank y el Banco de Crédito, así como con la empresa de Servicio Postal (SERPOST), para la implementación de un sistema de recepción y pago de remesas, el mismo que ya está vigente. De igual modo, se ha puesto en práctica el “Seguro para las Remesas”, que ofrece un componente de seguridad social tanto para el que remesa como para sus beneficiarios.

En el marco del fomento de la inversión de las remesas, se ha creado el programa “Ahorro para mi Vivienda”, a través del cual los familiares de peruanos que remesan dinero a través de determinadas entidades financieras, pueden acceder a créditos hipotecarios para poder ingresar al fondo “Mi Vivienda” y “Techo Propio”. La implementación del programa fue coordinada por la Cancillería con los Bancos Interbank y el de Crédito.

De igual modo, se ha buscado identificar pequeños proyectos de inversión productiva en zonas rurales, para que los emigrantes peruanos que así lo deseen puedan invertir allí sus ahorros, o el Programa “Solidaridad con mi Pueblo”, que busca captar donaciones por montos de US\$ 3,000.00, por parte de asociaciones peruanas en el exterior para el desarrollo de proyectos de impacto social en sus provincias de origen.

Se ha considerado dentro de esta política la necesidad de brindar facilidades a los migrantes que deseen retornar al Perú, pues es necesario recuperar los cuadros

¹⁴ Entre 1995 y 2004, las remesas provenientes del exterior aumentaron de US\$ 599 a US\$ 1123 millones y, su peso en el Producto Bruto Interno (PBI) creció de 1.15% a 1.61% (Loveday, 2005).

profesionales que han emigrado al exterior. Es así, que se dio la Ley N° 28182, de 23 de febrero de 2003, llamada “Ley de Incentivos Migratorios”, mediante la cual se brindarán facilidades para una adecuada inserción productiva de aquellos que deseen retornar.

La mayoría de los programas y proyectos para las comunidades peruanas en el exterior pueden ser encontrados en el portal electrónico *El Quinto Suyo*¹⁵ del Ministerio de Relaciones Exteriores: www.quintosuyo.com.

La séptima es la “**Política de Promoción del ejercicio de la ciudadanía y la participación democrática de los peruanos en el exterior**”, orientada a la participación activa de la comunidad peruana en los procesos electorales del Perú, en la vida política en las sociedades que los acogen y, en la interacción democrática con las autoridades consulares. En este contexto, está plenamente reconocido el derecho de los emigrantes peruanos para que ejerzan plenamente sus derechos ciudadanos, tanto en las elecciones presidenciales como legislativas y, en todas aquellas formas en que puedan expresar sus derechos civiles. En tal sentido, las Oficinas Consulares son las responsables de organizar los procesos electorales dentro de su jurisdicción consular.

Asimismo, promueve que los ciudadanos peruanos participen de manera activa en la vida política de los Estados receptores. La llegada a los círculos legislativos, del poder ejecutivo, judicial, los círculos de empresarios, organizaciones sindicales, organizaciones de derechos civiles, entre otros, generará un mejor conocimiento por parte de los tomadores de decisiones del país de acogida de la problemática migratoria en general y, de la de la colectividad peruana en particular.

En ese contexto, también busca lograr una vinculación cada vez más activa y organizada con los Consulados, pues se considera que los miembros de la colectividad peruana deben tener una participación más pro activa y generar iniciativas para la mejora de las políticas consulares que les atañen directamente. En atención a esos preceptos, se crearon los Consejos de Consulta de las Comunidades Peruanas en el Exterior.

¹⁵ Con el término “quinto suyo” el presidente Alejandro Toledo denominó a la migración peruana en el exterior. La frase, en español y quechua, rememora la antigua división del Tawantinsuyo, el cual, como su nombre en quechua lo indica (tawa es cuatro), estaba dividido en cuatro partes o “suyos”. En tal contexto, el quinto suyo hace referencia a la quinta parte de la nación peruana que reside fuera de las fronteras del Perú.

1.2.b.3 Los Consejos de Consulta de las comunidades peruanas en el exterior

En el marco de la política de promoción del ejercicio de la ciudadanía y la participación democrática de los peruanos en el exterior y en concordancia con los cambios de la estructura orgánica del área consular iniciados en la Cancillería en agosto de 2001, el Ministerio de Relaciones Exteriores promulgó por Resolución Ministerial 1197-RE, de 8 de noviembre de 2001, el “Reglamento de Organización y Funciones de los Consejos de Consulta de las Comunidades Peruanas en el Exterior”, como instancias asociativas y representativas de la comunidad peruana residente en la jurisdicción de una oficina consular. Si bien, la creación de los Consejos se dio a finales de 2001, su implementación en las oficinas se hizo de manera paulatina.

De acuerdo con la norma que los reglamentó, los Consejos de Consulta son autónomos, independientes, no tienen fines de lucro, son de duración indefinida y están integrados por ciudadanos peruanos en términos individuales (Artículo 1º, RM 1197-RE).

El fin esencial de los Consejos de Consulta es constituir un espacio de diálogo y cooperación con los Consulados, para, de esta manera, promover la identificación de los principales problemas que afronta la colectividad peruana y la búsqueda de sus posibles soluciones, especialmente, los referidos a la mejora de los servicios consulares, el apoyo a las tareas de protección y asistencia a los ciudadanos peruanos en situación precaria, la inserción adecuada en el país de destino, la promoción de la cultura y la imagen del Perú, entre otros (Artículo 5º, RM 1197-RE).

Los integrantes de los Consejos de Consulta ejercen funciones por un año y son elegidos de manera democrática, a través del sufragio directo de los connacionales residentes en la jurisdicción de un Consulado. Su número varía según la cantidad de ciudadanos peruanos que resida en la jurisdicción consular, no pudiendo ser más de diez ni menos de tres representantes. Asimismo, no representan agrupaciones o asociaciones, pues cuando se inscriben como candidatos lo hacen a título individual.

El proceso electoral consta de dos etapas: la primera, a cargo del Consulado peruano, que tiene bajo su responsabilidad la elección de un Comité Electoral, que será el ente encargado de organizar el proceso de sufragio para la elección de los integrantes del Consejo de Consulta y, la segunda, que es propiamente la elección de los representantes al Consejo de Consulta a cargo del Comité Electoral previamente elegido.

Actualmente, existen Consejos de Consulta en la mayoría de países donde el Perú tiene representaciones diplomáticas y consulares. De igual modo, los mismos Consejos de Consulta se han organizado para tener una página Web: www.consejodeconsulta.com y, llevar adelante Convenciones Internacionales Anuales para coordinar acciones frente a problemas comunes que afectan a la migración peruana en el exterior. A la fecha ya se han llevado a cabo cuatro Convenciones Internacionales de los Consejos de Consulta, la última se llevo a cabo en Lima en octubre de 2008. A la misma asistieron funcionarios de la Cancillería y de otras instituciones del Poder Ejecutivo. (Consejos de Consulta, Comunidades Peruanas en el Exterior, 2008).

La presencia de altas autoridades del Gobierno peruano, no hace sino ratificar la importancia que ha ido adquiriendo la migración peruana en el exterior, no solo por la importancia de las remesas de dólares que llegan a la economía, sino porque se están convirtiendo en un actor político a tener en cuenta, más aún si se considera la posibilidad de que puedan elegir representantes de la diáspora peruana al Congreso de la República (Consejos de Consulta, Comunidades Peruanas en el Exterior, 2007).

En las cuatro convenciones internacionales llevadas a cabo se efectuaron planteamientos similares que fueron puntualizándose y enriqueciéndose con el tiempo. Entre los principales requerimientos al Gobierno peruano se encuentran el de consolidar el rol institucional de la Cancillería como único interlocutor formal entre el Estado peruano y la colectividad en el exterior; que las normas que se dicten y que afecten a los peruanos emigrantes sean revisadas por la Cancillería; que se hagan las coordinaciones necesarias para que cada vez mayores trámites consulares sean resueltos directamente por los Consulados sin tener que ir la documentación al Perú (como por ejemplo las rectificaciones de las Actas de Nacimiento o Matrimonio); fortalecer a la Subsecretaría de Comunidades Peruanas en el Exterior y, por ende, a los Consulados, con mayores recursos humanos, financieros y tecnológicos para que puedan cumplir mejor sus funciones de protección, asistencia y ayuda humanitaria a favor de la colectividad; que se realicen diversas negociaciones bilaterales para facilitar la regularización migratoria de los ciudadanos peruanos; establecer un “Canon Consular”, para que parte de la recaudación consular sea destinada exclusivamente a fortalecer los servicios consulares; ampliar el número de oficinas consulares en el exterior; entre otros.

No obstante, también han hecho requerimientos puntuales a la Cancillería como fomentar que los Cónsules den información adecuada a los Consejos de Consulta sobre la naturaleza de la función consular; promover una toma de conciencia de los funcionarios consulares sobre la necesidad e importancia de trabajar en forma más armónica con los Consejos de Consulta para lograr el acercamiento de la colectividad al Consulado; modificar su Reglamento de Organización y Funciones, pues el vigente tendría factores limitativos y restrictivos para sus integrantes, entre otros.

Como se puede apreciar, la mayoría de planteamientos están orientados a la obtención de un mayor reconocimiento al desempeño de los Consejos de Consulta, a su capacidad de acción, representación y gestión a favor de la migración peruana. Si bien, se reconoce el papel de la Cancillería como ente vinculante e interlocutor válido entre el Estado y la colectividad peruana en el exterior, a su vez, solicitan tener mayor ingerencia en las políticas y decisiones que defina la Cancillería respecto a las comunidades peruanas, así como tener un rol fiscalizador del desempeño de las funciones de las oficinas consulares.

En atención a lo señalado en los dos párrafos anteriores, se puede concluir que el accionar de los Consejos de Consulta no siempre ha estado cercano a los lineamientos establecidos en el Reglamento que norma sus funciones, ha habido desconocimiento e interpretaciones diversas de sus propios integrantes sobre los fines y objetivos para los que fueron creados. Su efectivo nivel de representación ha sido muy cuestionado por sus integrantes, pues en muchos casos estos han requerido credenciales formales de los Consulados para contar con un documento oficial peruano que legitime su accionar ante los connacionales y, en muchas ocasiones, ante autoridades de los gobiernos locales o, frente a entidades públicas y privadas del país donde residen.

No obstante las dificultades existentes en la relación entre los Consejos de Consulta y los Consulados, es conveniente resaltar la disposición de los miembros de la colectividad que resultan electos para trabajar en beneficio de la migración peruana. Hay muchos puntos que mejorar en la reglamentación de los Consejos de Consulta, pues es necesario redefinir su rol frente a la colectividad y, no generar mayores expectativas de acción y gestión frente a las oficinas consulares y, mucho menos, frente a las autoridades extranjeras. Es necesario darles la orientación para que su labor de apoyo al Consulado sea realmente efectiva y, trascienda las situaciones particulares que pueden atravesar determinados miembros de la colectividad, para buscar soluciones de consenso

en favor de la comunidad en su conjunto, como programas de salud, de orientación laboral, de orientación migratoria, de información respecto a los problemas más acuciantes de determinados sectores de la colectividad, de promoción de la cultura e imagen del Perú, entre muchos otros.

Habría mucho más que decir de la figura y rol de los Consejos de Consulta, puesto que constituye un loable esfuerzo del Estado peruano para buscar una instancia que sirva de vínculo real entre la colectividad peruana y los Consulados. No obstante, aún hay mucho camino por recorrer, pues se deben efectuar modificaciones al Reglamento de los Consejos de Consulta, para aclarar y precisar las funciones y roles de los mismos, ya que es necesario que no hayan falsas expectativas de gestión, ni interferencias con la función consular de los Consulados peruanos. Asimismo, es necesario lograr que en la elección de sus integrantes participe un número cada vez mayor de connacionales para que tengan mayor representatividad frente a la colectividad, porque hasta el momento, el porcentaje que acude a votar es ínfimo y, en algunos casos, como el de Buenos Aires, no llegan a ser ni el 1% del total de la población peruana residente en la jurisdicción consular.¹⁶

1.2.b.4 El accionar de la Cancillería en el contexto internacional

También en lo que respecta al **ámbito internacional** la Cancillería peruana, desde la década de 1990, otorgó una importancia cada vez mayor al tema migratorio, de un lado, por el número creciente de ciudadanos peruanos que emigraban al exterior y, del otro, porque la migración empezaba a ser uno de los puntos principales en las agendas de los Estados. El principio de responsabilidad compartida entre los países emisores y receptores de migrantes, se robustecía cada vez más y hacía evidente la necesidad de empezar la búsqueda de consensos bilaterales, regionales y multilaterales sobre la materia.

Es en este contexto que el Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, otorga su pleno apoyo a la realización del primer “Encuentro Sudamericano sobre Migración Integración y Desarrollo”, que se llevo a cabo en la ciudad de Lima en julio de 1999. Con esta iniciativa peruana, se favoreció al proceso que confluyó en la Conferencia Sudamericana de Migraciones, cuya primera reunión se realizó en Buenos Aires, entre

¹⁶ En la elección de los integrantes del actual Consejo de Consulta de Buenos Aires, votaron alrededor de 700 personas, que no representan ni el 0.5% del estimado de peruanos residentes en la jurisdicción consular, cuyo número se calcula entre los 160,000 y 200,000.

los días 18 y 19 de mayo de 2000. Ya se han llevado a cabo ocho Conferencias Sudamericanas sobre Migraciones, cuya última edición fue la realizada en Montevideo, Uruguay, entre los días 18 y 19 de septiembre de 2008. En esta octava conferencia, se aprobó la “Declaración de Montevideo sobre Migración, Desarrollo y Derechos Humanos de los Migrantes”, donde se expresa el rechazo a la aprobación por la Unión europea de la llamada Directiva del Retorno, pues su aplicación puede derivar en criminalizar a los inmigrantes en Europa. Asimismo, se volvió a exhortar a la generación de un diálogo constructivo, que debe considerar el análisis de las causas de la migración derivada de las profundas asimetrías de las relaciones económicas internacionales.

Como se puede apreciar, la Cancillería peruana tenía presente la complejidad e importancia que adquiría día a día la temática migratoria en la agenda nacional e internacional y, que era necesario efectuar cambios y nuevas inclusiones en los lineamientos de la política exterior peruana. Es así, que en el quincuagésimo quinto periodo de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas en el año 2000, el Perú volvió a reiterar el principio de responsabilidad compartida de los Estados para determinar una acción colectiva de los Estados Miembros para problemáticas que tienen efectos sistémicos o de alcance internacional, como es el caso de las migraciones.

En ese contexto y al poco tiempo de haberse suscrito la Declaración de Lima, se inicia el proceso de reforma de la política exterior consular del Ministerio de Relaciones Exteriores, sobre la que ya nos hemos referido en el presente capítulo.

A manera de ejemplo, se puede señalar que como consecuencia de la nueva política implementada por la Cancillería, el Consulado General del Perú en Buenos Aires, abrió en junio de 2004 un área especializada en asistencia social, a cargo de una Asistente Social y colaboradores, quienes bajo la supervisión de un cónsul, organizaron el área de asistencia social y legal del Consulado¹⁷, encargada de brindar atención, contención social y orientación a los ciudadanos peruanos en situación económica precaria, de salud y de orden social. Ello ha permitido reforzar el accionar del Consulado ante las distintas reparticiones de ayuda social del Gobierno de la ciudad autónoma de Buenos Aires, de la Defensoría del Pueblo de Capital Federal, de la oficina del Defensor del Pueblo de la Nación, Poder judicial, Centros Hospitalarios, Procuraduría Penitenciaria,

¹⁷ Al año el área social y de ayuda humanitaria del Consulado General del Perú en Buenos Aires, atiende a un promedio de 1,000 personas.

Servicio Penitenciario Federal, ONG vinculadas al tema migratorio, organismos internacionales como la OIM y el ACNUR, entre muchos otros.

De igual modo, es el área encargada de certificar la condición de indigencia¹⁸ de aquellos ciudadanos que solicitan la exoneración del pago de las tasas consulares respectivas por encontrarse en una situación económica y social precaria. En atención a los Convenios bilaterales y, posteriormente, a los programas de regularización migratoria del gobierno argentino, la mayoría de las solicitudes de exoneración de las tarifas consulares se ha centrado en los trámites peruanos relacionados con la documentación que requieren para legalizar su situación migratoria.

Asimismo, se encarga de atender los pedidos de repatriación de ciudadanos peruanos, la mayoría vinculados a temas de salud y desamparo familiar, así como a situaciones de calle, violencia y maltrato, menores institucionalizados o abandonados, y situaciones económicas críticas. Las repatriaciones cuyo costo es asumido por el Consulado con autorización de la Cancillería en Lima, se efectúan a través de empresas de transporte terrestre y, en casos excepcionales, por vía aérea.

Así como la nueva política migratoria ha sido implementada en las oficinas consulares, los nuevos lineamientos de la política exterior en materia consular han sido expuestos en los distintos foros y conferencias internacionales sobre migraciones, en especial, el principio de responsabilidad compartida sobre los flujos migratorios, por el cual se entiende que los Estados, los gobiernos regionales y municipales, las organizaciones civiles internacionales y los ciudadanos del mundo en general, es decir, la comunidad internacional en su conjunto, es responsable de alcanzar un compromiso integral y equilibrado en torno a la migración, pues es un fenómeno humano que genera preocupación y beneficios mutuos a los países involucrados, ya sea en su calidad de Estados de origen o receptores de migrantes

En esta línea de pensamiento, el Perú organizó el “II Seminario Regional: Migración y Cooperación para el Desarrollo: Un desafío para la agenda migratoria en la Región”, llevado a cabo en Lima el 24 y 25 de febrero de 2004, que priorizó la idea de que los derechos humanos de los migrantes y su familias, eran el contenido ético-político que debía inspirar el diseño de las políticas y programas sobre la gobernabilidad de las

¹⁸ El Reglamento Consular del Perú, en su Artículo 77º, contempla la exoneración del cobro de una tasa consular a un ciudadano peruano si este se encuentra en condición de indigencia.

migraciones y, que se debía buscar la regularización de las migraciones en los países de acogida, pues es la única forma de garantizar una inserción justa e igualitaria del migrante y su familia.

En atención a su nueva política consular y a los lineamientos-marco regionales, el Perú ratificó el 14 de septiembre de 2005, la “Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares”, que fuera adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante su Resolución N° 45/158, de 18 de diciembre de 1990. La ratificación por parte del Perú de esta Convención fue un pedido generalizado de las Consejos de Consulta y asociaciones de peruanos a nivel mundial, pues la consideran una importante herramienta internacional que otorgará mayores seguridades jurídicas a los trabajadores migrantes.

Siguiendo este mismo espíritu, se enmarcó la realización de la “Conferencia Internacional Especial, a Nivel Ministerial, de Países en Desarrollo con Flujos sustanciales Internacionales de Migrantes”, que se realizó en Lima, entre los días 15 y 16 de mayo de 2006¹⁹. Esta reunión tuvo como objetivo promover una posición conjunta de los países en desarrollo que contribuya con el “Diálogo de Alto nivel sobre migración y Desarrollo” que se llevó a cabo en Nueva York en ese año, en el marco de la Asamblea General de las Naciones Unidas. En ese contexto, el Perú volvió a plantear el principio de responsabilidad compartida y la correlación que existía entre pobreza y flujo migratorio, que hacía necesario vincular de manera más estrecha la migración con el proceso integral de desarrollo de cada país.

Asimismo, volvió a relevar a la importancia que daba el Gobierno peruano a la protección de sus migrantes en el exterior y la estrategia multidimensional que se gestaba entre las distintas instituciones peruanas, públicas y privadas, para brindarles el máximo apoyo posible. La conferencia tuvo como corolario la suscripción de una nueva “Declaración de Lima”, que incluyó una serie de principios y cursos de acción a fin de posibilitar la gobernabilidad de los flujos migratorios internacionales. Se reiteró que la migración era un fenómeno complejo, vinculado con otras políticas como las de desarrollo económico, comercio y derechos humanos, por lo que debía tratarse dicha problemática de una forma integral, equilibrada, de principios y multidimensional.

¹⁹ En la conferencia participaron 24 países: Argelia, Bolivia, Brasil, Colombia, China, Ecuador, Egipto, El Salvador, Filipinas, Guatemala, India, Indonesia, Jamaica, Marruecos, México, Nigeria, Pakistán, Paraguay, Perú, República Dominicana, Sri Lanka, Sudáfrica, Tailandia y Vietnam.

En este marco de política exterior, se presentó el 15 de septiembre de 2006, la intervención del delegado peruano en el “Diálogo de Alto Nivel sobre Migración internacional y Desarrollo”, que se llevo a cabo en Nueva York, en el 61º Periodo de Sesiones de las Asamblea General de las Naciones Unidas. En dicha oportunidad se reiteraron los alcances de la política de provisión de servicios consulares y de protección consular, que había implementado el Gobierno peruano en defensa de los intereses y derechos de los peruanos en el exterior.

En Nueva York, se reafirmó la necesidad de que la comunidad internacional debía considerar un enfoque integral y equilibrado de la migración y, se planteó como hipótesis de trabajo “la posibilidad de un compromiso compartido para incrementar el impacto positivo de la migración internacional en los países de origen y de destino, así como en los propios migrantes” (Lázaro, 2006, pág. 3). Se indicó, asimismo, que la migración y el desarrollo tenían dos caras: una que era el impacto positivo de las remesas en la micro y macroeconomía en los países de origen y el incremento de la productividad en los países de destino y; otra que era la protección de los derechos humanos de los migrantes, que es una condición sine que non para establecer sinergias continuas y eficientes entre los Estados involucrados (Lázaro, 2006).

Los nuevos lineamientos de política exterior en materia consular, han sido difundidos permanentemente por la Cancillería peruana en los distintos foros internacionales referidos a la temática migratoria, así como en las reuniones de carácter bilateral o multilateral en que la migración ha sido parte esencial de la agenda. En las últimas disertaciones oficiales en el marco de la III Reunión de Expertos ALC-UE sobre Migración, llevada a cabo en Bruselas entre los días 10 y 11 de marzo de 2008, la delegación peruana reiteró que la política migratoria formaba parte sustantiva de la política exterior del Perú y que tenía como base de su accionar los derechos humanos de los migrantes. La construcción de una política consular de promoción y protección de los ciudadanos peruanos; pero, a su vez, respetuosa de la normatividad interna de los países receptores, otorga un reconocimiento implícito de las obligaciones y responsabilidades de los ciudadanos peruanos en las sociedades de acogida y, de los límites del accionar del Estado peruano frente al Estado receptor.

En la citada Reunión, se sostuvo que el logro de una adecuada política de promoción y protección de los connacionales, debe contemplar el tema de la inclusión social, económica y cultural del emigrante, desde un punto de vista objetivo enmarcado

en un proceso de inserción del inmigrante en la nueva sociedad receptora. Este proceso de inserción tiene como motor y pilar fundamental el proceso de inserción laboral, por ello se considera necesaria la implementación de políticas de mercado de trabajo en las sociedades receptoras (Nuñez Melgar, 2008).

1.3 Las consecuencias de la nueva política migratoria en otras áreas gubernamentales

Los nuevos lineamientos de política exterior sobre la temática migratoria adoptados por la Cancillería, han coincidido con una mayor preocupación del Legislativo y de otras instancias del Ejecutivo peruano, sobre las necesidades y problemas de la migración peruana, de la que también se ha hecho eco la prensa nacional. El alto número de peruanos que reside en el exterior, las remesas que envían al Perú, el interés de las colectividades peruanas en tener mayor presencia ante las entidades públicas y privadas (como por ejemplo a través de la elección de representantes de los migrantes peruanos al Congreso de la República) hace que el tema migratorio haya pasado a formar parte de la agenda de instituciones gubernamentales y de entidades privadas.

Con relación a las remesas, el Banco Central de Reserva del Perú ha señalado que las mismas han pasado a constituir una fuente importante de recursos para la Balanza de Pagos, incluso mayor que los flujos de capitales, a la vez que han sido de gran ayuda para compensar los periodos donde se ha producido algún déficit comercial, pues presentan una gran estabilidad y una volatilidad muy baja. Es más, las remesas han aumentado al margen de los ciclos del mercado, lo que no ha ocurrido con la inversión extranjera directa u otros flujos de capital privado que siempre han fluctuado en función del mercado (Banco Central de Reserva del Perú, 2007).

Como ya fue señalado, si bien las remesas son orientadas al consumo y a cubrir necesidades específicas como salud o educación, también tienen un gran potencial de inversión, ya que pueden incrementar su impacto en la economía, si las mismas se orientan a servicios y productos financieros, como créditos, seguros, hipotecas, proyectos de inversión, etc., como los que promueve la Cancillería a través de sus programas de apoyo a los inmigrantes y a sus familiares y, de los que ya forman parte importante entidades bancarias como el Banco de Crédito del Perú y el Banco Interbank.

De otro lado, la creación de los Consejos de Consulta por parte de la Cancillería, les ha dado a las colectividades peruanas un marco representativo ante las instancias gubernamentales del país. Las convenciones anuales que llevan a cabo para tratar los temas comunes que afectan a la población peruana en el exterior y a sus familiares en el Perú, suscitan el interés no sólo del ministerio de Relaciones Exteriores, sino de distintas instancias del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo²⁰.

Un claro ejemplo de la importancia que han ido adquiriendo las colectividades peruanas en el exterior, ha sido la creación, el 29 de septiembre de 2008, del “Grupo de Trabajo de Peruanos en el Exterior” dentro de la Comisión de Relaciones Exteriores del Congreso de la República. El citado Grupo de Trabajo, tiene como finalidad la evaluación de la problemática de los migrantes peruanos, en especial en la actual coyuntura mundial, signada por políticas restrictivas a la inmigración en los países desarrollados y, por la aguda crisis financiera internacional que puede generar situaciones de recesión que perjudicarían grandemente a las colectividades peruanas. En la ceremonia de instalación del Grupo de Trabajo, que se llevó a cabo el 30 de octubre de 2008, se reconoció la importancia de la migración peruana y su contribución a la economía del Perú a través de las remesas que envían periódicamente y se resaltó de manera especial que las comunidades peruanas se habían constituido en un nuevo vector y factor para el desarrollo del país. (Andina, 2008).

Como se puede apreciar, los nuevos lineamientos de política exterior que marcan el accionar de la Cancillería en la temática migratoria en los niveles nacional e internacional, han contribuido con el establecimiento de programas o acuerdos con entidades públicas y privadas a favor de la migración peruana. Uno de los últimos acuerdos alcanzados es el “Acuerdo de Cooperación Interinstitucional” suscrito el 17 de octubre de 2008, entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y la Universidad Privada Norbert Wiener, el cual permitirá que los familiares directos (cónyuges e hijos) de ciudadanos peruanos que residan en el exterior y que se encuentren en situaciones de extrema necesidad puedan gozar de 15 becas semestrales integrales.

De otro lado, es del caso señalar que el accionar de la Cancillería también ha sido dirigido hacia los medios de prensa, a fin de que se conozcan los programas y acciones que se realizan a favor de las comunidades peruanas, cuya situación es seguida de cerca

²⁰ La IV Convención Internacional de los Consejos de Consulta, llevada a cabo en Lima, entre el 16 y 18 de octubre de 2008, mereció una moción de saludo de parte del Grupo de Trabajo de Peruanos en el Exterior de la Comisión de Relaciones Exteriores del Congreso de la República.

por la prensa y por la opinión pública. En este contexto, cabe señalar que cualquier suceso luctuoso que le ocurra a algún migrante peruano²¹ es difundido de inmediato por los medios de comunicación, pues tienen una amplia repercusión en la opinión pública nacional, generándose corrientes de solidaridad inmediata y una exigencia para que se les otorgue el apoyo consular que los casos requieran.

Las acciones efectuadas por los Consulados o la información obtenida sobre los casos en que se han visto involucrados ciudadanos peruanos es transmitida de inmediato a la Cancillería, para que sea procesada y permita dar una información adecuada y veras a los medios de prensa y, de ser el caso, a las autoridades que la soliciten, como puede ser la Comisión de Relaciones Exteriores del Congreso de la República.

Asimismo, es necesario señalar que la Cancillería y otras instituciones peruanas realizan esfuerzos por darle al tema migratorio un carácter transversal e interinstitucional, a través de Comisiones Multisectoriales y permanente coordinación con distintos estamentos políticos, económicos, sociales y religiosos vinculados con la materia. No obstante y a pesar de los avances realizados, aún no se han logrado todos los cambios necesarios en las políticas de otras entidades del Estado respecto a la problemática administrativa que presenta la migración peruana, pues muchas de las normas que reglamentan trámites de índole administrativo, tributario o judicial, son de difícil cumplimiento para quienes no residen en el país o resultan muy onerosas.

Si bien se han dado muchos avances para brindar apoyo a los peruanos en el exterior, la administración pública aún no contempla directivas que consideren el tema migratorio y faciliten los trámites para aquellos que residen fuera del Perú, ya sea a través de normas especiales o, creando oficinas de apoyo administrativo al migrante. Por otro lado, es interesante señalar que la mayoría de las reformas están orientadas solo a favor de la diáspora peruana, pero no se ven aún cambios sustanciales conducentes a facilitar la residencia regular en el país de los extranjeros que así lo requieran.

²¹ Uno de los casos que tuvo especial repercusión en los medios de prensa, fue el referido a la repatriación de los restos mortales del conocido grupo de cumbia "Néctar", cuyos integrantes y promotores murieron en un cuestionado accidente automovilístico en la autopista Buenos Aires – La Plata, la madrugada del 14 de mayo de 2007, mientras realizaban una gira artística por la Argentina. El accionar de la Cancillería y del Consulado peruano en Buenos Aires fue seguido de cerca por la prensa y la opinión pública en el Perú, así como por la comunidad peruana en la Argentina, los que exigían mayor presión a las autoridades locales para acelerar la repatriación, sin tomar en cuenta lo que disponía para estos casos la legislación argentina y, los límites en la capacidad de gestión que tienen las oficinas consulares en el marco de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares.

Al respecto, es necesario señalar que la definición de la política migratoria en lo que al plano interno se refiere está a cargo de la Dirección General de Migraciones del Ministerio del Interior y, su accionar todavía no se encuentra en plena concordancia con los lineamientos de política exterior sobre la temática migratoria de la Cancillería o, con las facilidades dadas por otros Estados a los migrantes peruanos en virtud de Convenios Bilaterales o Multilaterales. Por un principio básico de reciprocidad, se deben dar las mismas oportunidades y tratamiento a los extranjeros provenientes de países donde se han dado facilidades para la regularización migratoria de los residentes peruanos.

No obstante, los avances en la temática migratoria del Gobierno peruano, la importancia que da la opinión pública y la prensa al tema de la migración peruana y la nueva coyuntura migratoria internacional, han originado que DIGEMIN esté comenzando a trabajar en un nuevo marco de política migratoria receptiva. Un avance en esta nueva línea de pensamiento son las declaraciones del Director General de Migraciones y Naturalización del Perú, quien en septiembre de 2008, señaló que en atención al Acuerdo de Residencia suscrito entre el Perú y la Argentina el 15 de junio de 2007²², los ciudadanos argentinos que se encuentren en situación migratoria irregular en el país, podrían regularizar su situación en el marco del citado Convenio. El texto del Acuerdo recoge las facilidades para regularización migratoria que se dio a los migrantes peruanos en la Argentina en el marco de la nueva Ley de Migraciones N° 25871, que incorporó el principio de nacionalidad para normar la radicación en la Argentina de los ciudadanos de países del MERCOSUR.

Los hechos señalados en párrafos anteriores, no hacen sino reforzar los nuevos lineamientos de política exterior relacionada con la migración peruana que rigen el accionar de la Cancillería y que le permiten abordar nuevas coyunturas con marcos de acción adecuados para encontrar las mejores soluciones posibles en beneficio de las colectividades peruanas en el exterior. El nuevo enfoque en política migratoria, ha permitido el fortalecimiento del nexo migración – desarrollo, en el cual se sustentan los diversos programas que se vienen desarrollando a favor del emigrante y de sus familiares en el Perú, y que ha traído consigo que el tema migratorio se inserte de una manera positiva en las agendas de instituciones públicas y de entidades privadas, con una visión de desarrollo integral a favor del país, alejada de una política meramente asistencial.

²² El Acuerdo de Residencia entre el Perú y la Argentina, ya fue ratificado por el Congreso peruano y promulgado por el Poder Ejecutivo; no obstante, para que entre en vigencia aún falta su aprobación por el Congreso argentino.

II. LA EMIGRACION PERUANA EN LA ULTIMA DECADA.

La migración es un fenómeno que involucra a todos los países del mundo, ya sea por su condición de emisor de migrantes o como receptor de los mismos. La migración de finales de los siglos XX y XXI, como la peruana, tiene mayormente una connotación económica, pues el emigrante busca ir a países donde pueda conseguir un nivel de vida superior al que tenía en su país de origen, que le permita obtener un trabajo que le asegure una cierta estabilidad económica y garantizar así a los suyos un mayor bienestar; sea los que han migrado con él o los que se han quedado en el país de origen.

II.1 La emigración peruana a nivel mundial

Con relación al número de peruanos en el exterior, se debe señalar que no se tienen cifras exactas de los mismos; sin embargo, hay estimaciones que señalan que serían alrededor del 10% de la población peruana, es decir aproximadamente entre 2'5 a 2'7 millones de personas.

El incremento del número de peruanos en el exterior tampoco ha sido seguido de manera rigurosa, especialmente si tomamos en cuenta que hay ciudadanos peruanos migrando hacia los EE.UU. y Europa desde la década de 1930, aunque en principio en número reducido y, en su mayoría por razones de estudio o trabajo calificado, lo que fue cambiando paulatinamente conforme nos acercábamos al final del siglo XX. Estimaciones efectuadas por profesionales reconocidos en la temática migratoria peruana, como es el caso de, Teófilo Altamirano²³, señalan que ya en el año 1980 había alrededor de 500,000 peruanos residiendo en el extranjero y, que para 1989 el número de emigrantes era cercano a los 700,000 (Altamirano, 2003).

Asimismo, uno de los últimos estudios efectuados por la OIM, INEI y DIGEMIN, señala que en el periodo 1990 – 2007, el número de peruanos en el exterior habría alcanzado la cifra de 1'940,017 personas (OIM, INEI, DIGEMIN, 2008).

Si bien diversos estudios indican que se han dado varias etapas en la emigración peruana, lo cierto es que a partir de 1980 el fenómeno empieza a crecer. Las causas de este fenómeno migratorio son diversas, pero es evidente que el número de migrantes se

²³ Teófilo Altamirano se desempeña en la actualidad como profesor principal y coordinador del Doctorado y la Maestría de Antropología de la Pontificia Universidad Católica del Perú y, además, es consultor internacional en temas de migraciones internas e internacionales.

ha incrementado en periodos donde las crisis política y económica se agudizó. A finales de la década de 1980 prácticamente había peruanos en la mayoría de países desarrollados y, es también en ese momento que las mujeres peruanas pasan a engrosar las filas de los emigrantes (Altamirano, 2003).

Entre 1985 y 1987, años que coincidieron con un periodo de relativa estabilidad política y económica, a pesar de que ya había comenzado el accionar de Sendero Luminoso, la migración de peruanos oscilaba entre los 30,000 y 35,000 por año. No obstante, en 1988 cuando el conflicto con la subversión se hizo más álgido y se percibía que el Perú había ingresado a un importante proceso inflacionario y de recesión, la migración aumentó llegando a alcanzar ese año las 40,000 personas, y en 1989 alrededor de 60,000 (Altamirano, 2003).

En este periodo, al igual que en años anteriores, la migración peruana se dirigió mayoritariamente hacía los Estados Unidos. No obstante, esta migración no sólo fue de sectores populares o de clase media, sino que también migraron sectores de mayores recursos económicos, que buscaban dejar atrás la grave inestabilidad económica y el caos político originado por la violencia subversiva. Es así, que a finales de 1980 y principios de 1990, Miami fue la ciudad de los EE.UU. que recibió importantes grupos migratorios de la clase media alta y alta peruana.

Es también en esa época que comienza a diversificarse la migración peruana hacia el extranjero, si bien la meta de la mayoría era llegar a los EE.UU., muchos no lo pudieron lograr debido a que los controles migratorios norteamericanos se volvieron más estrictos luego de la implementación de la Ley de Amnistía de 1986, que hizo más difícil el ingreso a los EE.UU. de nuevos grupos de inmigrantes. En esa coyuntura, la migración dirigió su mirada hacia los países europeos donde todavía no se había impuesto serias restricciones de ingreso, en especial a España e Italia. Estos dos últimos países se veían como los mejores destinos, pues contaban con una relativa prosperidad económica, con una importante demanda de fuerza laboral²⁴ y, con mayores vínculos históricos y culturales con el Perú que los otros países de Europa (Escrivá, 2005). Este flujo migratorio se vio interrumpido a partir de 1996, luego de que entrara en vigencia el

²⁴ En Italia la demanda de empleos domésticos estuvo dirigida mayormente al trabajo de mujeres como empleadas en casas de familia y al cuidado de ancianos (Tamagno, 2005).

“Acuerdo de Schengen”²⁵, del cual eran parte España e Italia, así como la mayoría de los países europeos más desarrollados.

Otro país, esta vez no europeo, que surgió como nuevo destino de emigración fue el Japón. Efectivamente, a partir de 1990, el Gobierno japonés permitió que los descendientes de japoneses pudieran ocupar trabajos temporales a fin de satisfacer la creciente demanda industrial por mano de obra de las empresas niponas. Es así que muchos peruanos descendientes de japoneses (nisseis) emigraron al país oriental en busca de un trabajo mejor remunerado, junto con ellos también viajaron ciudadanos que no tenían ascendencia japonesa. Este flujo migratorio se mantuvo estable hasta 1993, año en que el Japón comenzó a solicitar visas de turista a los ciudadanos peruanos (Berg y Paerregaard, 2005).

En la década de 1990, los flujos migratorios mantuvieron su crecimiento durante los primeros tres años, lo que se redujo a partir de 1994 coincidiendo con el periodo de mayor aceptación del primer gobierno del entonces presidente Alberto Fujimori (1990-2000)²⁶, pues se habían alcanzado importantes éxitos en la lucha contra la subversión y se había logrado una estabilización y crecimiento de la economía.

En los años 1995 y 1996, el ritmo de la emigración descendió y se mantuvo en variables cercanas a las 35,000 personas. A partir de 1997, se reinicia una tendencia creciente de los flujos migratorios vinculados con una situación política y económica difícil, signada por el inicio de un periodo de recesión – originado en gran medida por la crisis financiera asiática y rusa de 1997 -, y con graves denuncias de corrupción de funcionarios, violaciones a los derechos humanos, cooptación de los medios de prensa, copamiento del poder por parte de los círculos más cercanos al Gobierno y fraudes electorales. Luego de la tercera reelección del entonces presidente Fujimori, cuya legalidad fue severamente cuestionada, se produjo un escándalo mediático sin precedentes, pues el 14 de septiembre de 2000, el canal de televisión Canal N transmitió un video en donde se apreciaba claramente cómo el hombre fuerte del régimen fujimorista, Vladimiro Montesinos, compraba el apoyo del congresista opositor Alberto Kouri por US\$ 15,000. La noticia remeció el escenario político peruano, pues era la

²⁵ El Acuerdo de Schengen estableció la supresión de controles migratorios interiores entre los países europeos miembros del Acuerdo y la libre circulación de las personas. Asimismo, estableció el requisito de visa para ciudadanos de determinados países, entre los que se encontraba el Perú.

²⁶ Alberto Fujimori Fujimori, fue elegido en tres oportunidades consecutivas Presidente del Perú: Primer Gobierno 28/07/1990 – 28/07/1995, Segundo Gobierno: 28/07/1995 – 28/07/2000, Tercer Gobierno: 28/07/2000 – 21/11/2000)

primera prueba que corroboraba la existencia de la red de corrupción en que se encontraba inmerso el gobierno de Fujimori. La crisis política desatada fue en aumento y originó que Alberto Fujimori²⁷, se viera obligado a dejar la Presidencia el 21 de noviembre de 2000. Cabe señalar que, entre los años 1997 y 2000, habrían migrado al exterior 227,353 ciudadanos. (OIM, INEI, DIGEMIN, 2008)

La nueva crisis económica y política del Perú de mediados de la década del noventa hacia adelante, impulsó nuevamente el crecimiento del flujo migratorio. No obstante, las cada vez más severas restricciones de ingreso a los EE.UU.²⁸, Europa y el Japón, hicieron que la emigración peruana, en especial la de los sectores con mayor precariedad económica, se dirigiera hacia los países de la región, en especial a los de mayor desarrollo relativo y con demanda de labores no calificadas, como son la Argentina y Chile.

Si bien ya había migración peruana en esos países, la misma no era muy numerosa, y en su mayoría se encontraba insertada en el medio local. En el caso de la Argentina la presencia de ciudadanos peruanos no era algo nuevo, pues, desde la época colonial y republicana siempre hubo mucho contacto entre los ciudadanos de ambas naciones. Ya en el siglo XX y hasta los años cincuenta la migración peruana no era muy significativa y estaba compuesta mayormente por sectores económicos solventes de la sociedad peruana. En la década de 1960, la situación cambió y se podía ver una mayor migración estudiantil, la cual provenía de sectores de clase media y, consecuentemente, radicaba en ciudades del interior con universidades importantes como La Plata, Rosario, Córdoba, Mendoza, aunque también lo hicieron en Buenos Aires. Esa migración, a la que se sumó una migración política como consecuencia del golpe de estado de izquierda de 1968, fue la que se integró y permaneció en la Argentina. No obstante, a partir de mediados de la década de 1980, la situación de crisis política y económica que vivió el Perú, originó un aumento del flujo migratorio de sectores populares, el mismo que se incrementó de manera constante.

²⁷ Alberto Fujimori gobernó el Perú en tres periodos consecutivos: 1) 28/07/1990 - 28/07/1995, 2) 28/07/1995 - 28/07/2000 y 3) 28/07/2000 - 21/11/2000. En el año 1992, dio un autogolpe de Estado, disolvió el Congreso, convocó a un Congreso Constituyente y promulgó una nueva Constitución en 1993. Su tercera reelección fue considerada ilegal, porque se basó en la Ley 26657, conocida como "Ley de Interpretación Auténtica", que interpretó el art. 112^o - que norma la reelección presidencial -de la Constitución de 1993, a fin de posibilitar una tercera reelección de Fujimori.

²⁸ Los atentados del 11 de septiembre de 2001, contra las Torres Gemelas en Nueva York y el edificio del Pentágono en Washington, endurecieron aún más las restricciones de ingreso a los EE.UU., que hacían casi imposible la obtención de una visa de turista para ciudadanos pertenecientes a los sectores económicos más precarios del Perú.

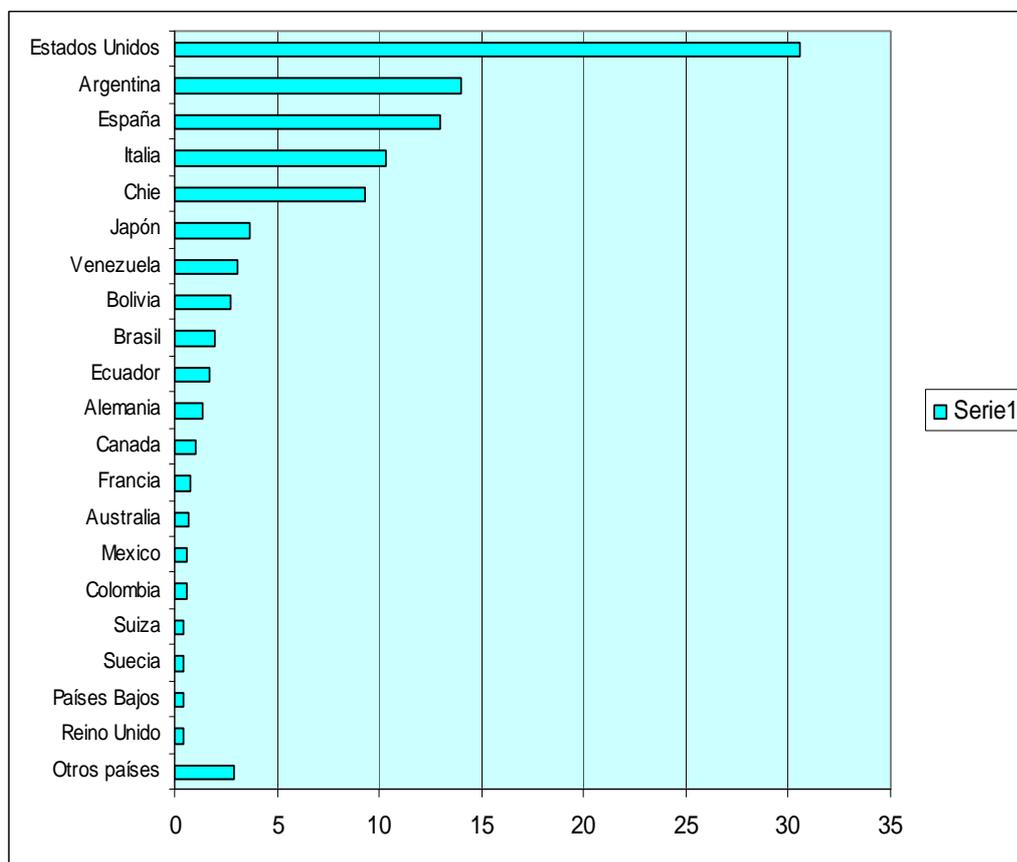
Durante el gobierno de transición del Presidente Valentín Paniagua (noviembre 2000 – julio 2001), la emigración siguió en aumento, pues si bien se había ingresado a una etapa de relativa estabilidad política y respeto al Estado de Derecho, seguía el problema del desempleo en una economía en recesión. Lo sucedió en la Presidencia el economista Alejandro Toledo Manrique (28 de julio de 2001 – 28 de julio de 2006). Durante su gobierno el Perú alcanzó un relativo estado de estabilidad política, social y económica, por lo que se sentaron las bases para el crecimiento económico del país. Asimismo, fomentó la inversión extranjera, la firma de tratados de libre comercio, implementación de proyectos de infraestructura y desarrollo humano, entre otras medidas que permitieron el despegue económico del Perú. No obstante, el crecimiento macroeconómico del país no repercutió en igual medida en los sectores más populares que no vieron mejorar su situación económica.

A pesar de la mejora en la situación macroeconómica, el flujo migratorio de peruanos siguió en aumento, por lo que se hizo más fuerte a partir del año 2002; alcanzaría, pues su punto culminante en el 2006, año en que migraron al exterior 291,500 ciudadanos. No obstante, para el año 2007 el número de migrantes sufrió una reducción, pues según los cálculos efectuados por la OIM, INEI y DIGEMIN, en ese año emigraron 239,491 ciudadanos peruanos; es decir, 52,009 personas menos que en el año 2006. (OIM, INEI y DIGEMIN, 2008).

El crecimiento de la migración peruana entre 1990 y 2007 puede seguirse a través del estudio “Perú: Estadísticas de la Migración Internacional de Peruanos, 1990 – 2007”, efectuado por el instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) del Perú, DIGEMIN y la OIM. En la citada publicación se señala que durante ese periodo de tiempo habrían migrado al exterior 1’940,817 peruanos. (OIM, INEI y DIGEMIN, 2008)

Respecto de la distribución de la migración peruana en el exterior para el periodo 1990 - 2007, el referido estudio (Ver Gráfico I.1) ha señalado que el 30.6% se dirigió a los Estados Unidos, el 14% a la Argentina (aproximadamente 271,995 personas), el 13% a España, el 10.3% a Italia, el 9.3% a Chile, el 3.7% a Japón, el 3.1% a Venezuela, el 2.7% a Bolivia, el 2% a Brasil, el 1.7% a Ecuador, el 1.4% a Alemania, el 1% Canadá, entre otros. Como se puede apreciar la mayoría de la migración peruana se ha dirigido a los Estados Unidos y en segundo lugar a países de la región, de los cuales la Argentina y Chile son los que más migrantes han recibido.

GRAFICO II.1 EMIGRACION INTERNACIONAL DE PERUANOS, SEGÚN PRINCIPAL PAIS DE DESTINO, 1990 – 2007 (PORCENTAJES)



Fuente: PERU: ESTADISTICAS DE LA MIGRACION INTERNACIONAL DE PERUANOS 1990 – 2007, pág. 27
 Fuente: Dirección General de Migraciones y Naturalización (DIGEMIN) – Unidad de Informáticas y Estadística
 Elaboración: Instituto Nacional de Estadística e Informática

Asimismo, se puede señalar que a nivel general no se ve mayor diferencia en el número de migrantes por género, pues si bien el porcentaje de mujeres es mayor que el de los varones, la diferencia es mínima para señalar claramente un patrón migratorio mayormente femenino a nivel general. No obstante, ese patrón si puede observarse en las migraciones recientes a países europeos como Alemania, Suiza y Holanda, donde el porcentaje de migración femenina supera el 70% de la migración peruana. Lo mismo ocurre aunque en menor medida en la migración a Francia e Italia, donde hay diferencias de alrededor del 20% frente a la migración masculina peruana. En la región, se ve el predominio femenino en las nuevas migraciones, que han estado dirigidas básicamente a la Argentina y Chile, donde la migración femenina alcanza el 55.3% y 55.9%,

respectivamente. Lo que nos permitiría señalar que en los flujos migratorios recientes el porcentaje femenino ha sido el mayoritario. (Ver Tabla I.1)

TABLA II.1 EMIGRACION INTERNACIONAL DE PERUANOS, POR SEXO, SEGÚN PAIS DE DESTINO, 1990 – 2007

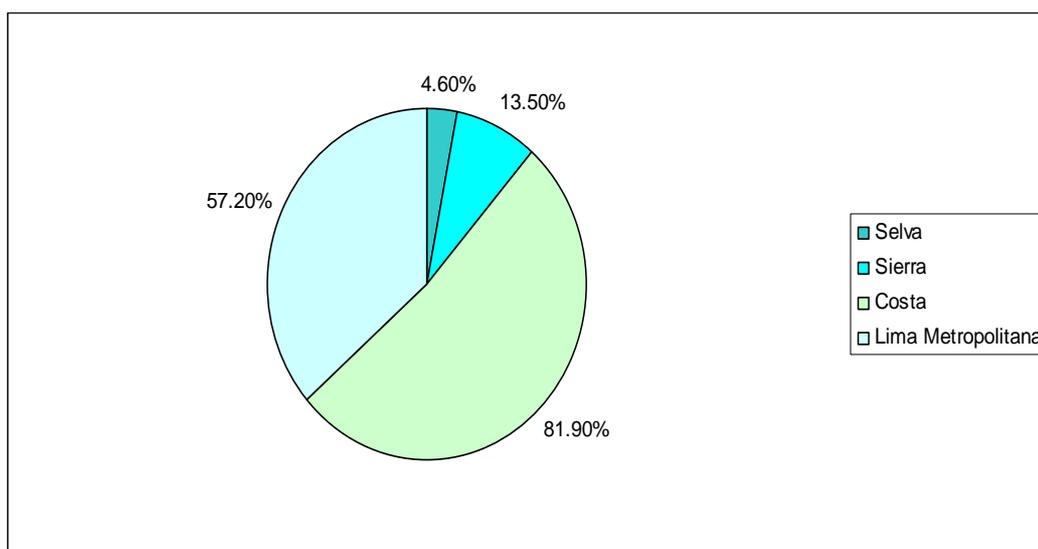
	Total	Total	Total	Mujeres	Mujeres	Hombres	Hombres
PAIS DE DESTINO	Numero Absoluto	%	Porcentaje Absoluto	Número	%	Número	%
TOTAL	1'940,017	100,0.	100,0	994,703	51,3	946,114	48,7
EE.UU.	593,165	30,6	100,0	292,164	49,3	301,001	50,7
Argentina	271,995	14,0	100,0	150,510	55,3	121,485	44,7
España	252,817	13,0	100,0	127,893	50,6	124,924	49,4
Italia	199,557	10,3	100,0	119,211	59,7	80,346	40,3
Chile	180,544	9,3	100,0	100,960	55,9	79,584	44,1
Japón	71,784	3,7	100,0	34,549	48,1	37,235	51,9
Venezuela	59,399	3,1	100,0	22,256	37,5	37,143	62,5
Bolivia	51,572	2,7	100,0	22,321	43,3	29,251	56,7
Brasil	39,195	2,0	100,0	13,423	34,2	25,772	65,8
Ecuador	33,663	1,7	100,0	12,632	37,5	21,031	62,5
Alemania	27,328	1,4	100,0	19,556	71,6	7,772	28,4
Canadá	19,377	1,0	100,0	10,226	52,8	9,151	47,2
Francia	15,805	0,8	100,0	9,380	59,3	6,425	40,7
Australia	12,839	0,7	100,0	7,060	55,0	5,779	45,0
México	11,679	0,6	100,0	3,334	28,5	8,345	71,5
Colombia	11,674	0,6	100,0	3,569	30,6	8,105	69,4
Suiza	8,531	0,4	100,0	6,814	79,9	1,717	20,1
Suecia	8,511	0,4	100,0	4,514	53,0	3,997	47,0
Holanda	7,835	0,4	100,0	5,940	75,8	1,895	24,2
Reino Unido	7,121	0,4	100,0	2,426	34,1	4,695	65,9
Otros	56,426	2,9	100,0	25,965	46,0	30,461	54,0

Fuente: PERU: ESTADISTICAS DE LA MIGRACION INTERNACIONAL DE PERUANOS 1990 – 2007, pág. 21
Fuente: Dirección General de Migraciones y Naturalización (DIGEMIN) – Unidad de Informáticas y Estadística
Elaboración: Instituto Nacional de Estadística e Informática

Otro aspecto interesante a considerar, es el relativo a la edad de los migrantes. En este contexto, la Encuesta Nacional Continua (ENCO) efectuada en el año 2006 por el INEI, señala que del total de peruanos que migraron al exterior, el 43.5% tenía entre 20 y 29 años de edad cuando tomó la decisión de radicar en otro país.

De igual modo, se puede resaltar de dicha encuesta el hecho que el 81.9% de los migrantes tiene su origen en la zona costeña, que es la más desarrollada económicamente; en tanto que de la sierra y de la zona de selva, las regiones menos desarrolladas del país, proviene solo el 13.5% y 4.6%, respectivamente. Asimismo, del total de la población costeña que ha emigrado, el 57.2% corresponde a Lima Metropolitana: un porcentaje importante de sus pobladores proviene, en realidad, de la Provincia Constitucional del Callao, donde se encuentra el principal puerto de Lima y del Perú. Lo señalado líneas arriba coincide con el hecho de que el 94.6% de la migración es urbana y solo el 5.4% es rural, pues en su mayoría los peruanos que radican en el exterior han residido antes de emigrar en ciudades o áreas urbanas colindantes a centros urbanos.(OIM e INEI 2008).

GRAFICO II.2 HOGARES RECEPTORES DE REMESAS O CON MIGRACION INTERNACIONAL SEGÚN REGION NATURAL, 2006



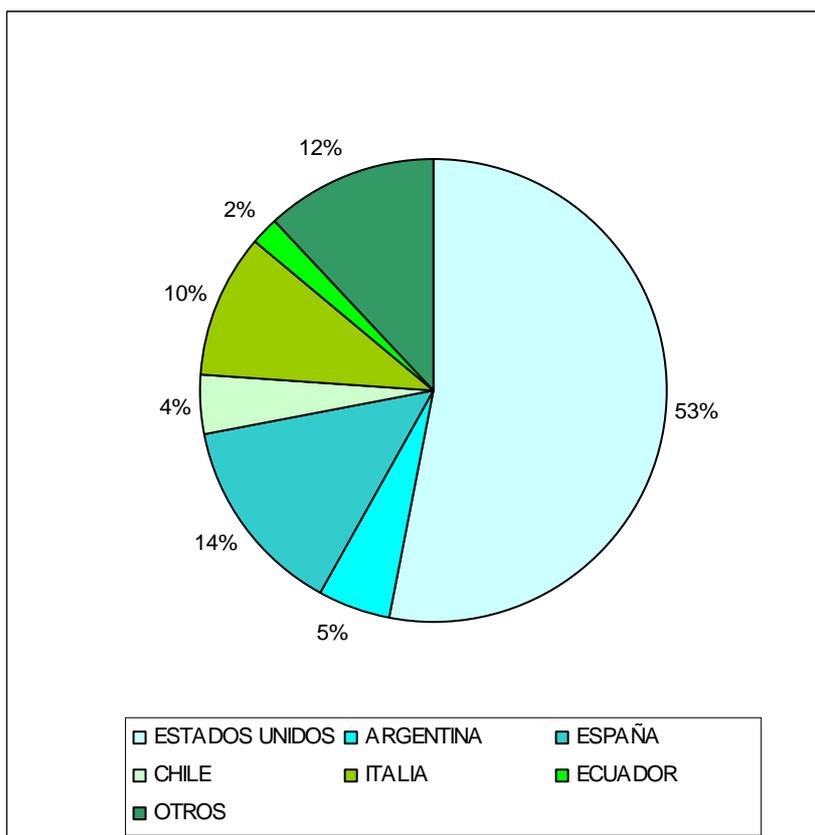
Fuente: PERU: CARACTERISTICAS DE LOS MIGRANTES INTERNACIONALES, HOGARES DE ORIGEN Y RECEPTORES DE REMESAS, 2008, pág. 55
Fuente: Dirección General de Migraciones y Naturalización (DIGEMIN) – Unidad de Informáticas y Estadística
Elaboración: Instituto Nacional de Estadística e Informática

Un aspecto significativo, derivado de este importante flujo migratorio peruano, es el relacionado con las remesas provenientes del exterior, las cuales se han triplicado en la última década. De acuerdo con información del Banco Central de Reserva del Perú, en el año 1995 las remesas ascendieron a US\$ 599 millones, en el año 2000 fueron US\$ 718 millones, en tanto que para el 2005 las cifras alcanzaban los US\$ 1,440 millones; por lo que se estima que para el año 2008, las mismas sean de alrededor de US\$ 2,259 millones de dólares. Asimismo, su peso respecto al PBI ha ido incrementándose de

manera proporcional a los montos remesados. Es así que en el año 1995 representaban el 1,1% del PBI, en el 2000 el 1,3%, para llegar al 1.8% en el 2005 y con una proyección del 2.1% para el 2008 (Banco Central de Reserva del Perú, 2007).

Las remesas que llegan al Perú provienen de las comunidades peruanas afincadas en distintos países; de las cuales la más importante es la proveniente de los EE.UU., que representa al 53% del total de remesas que se reciben en el Perú. De Europa, el país de donde más remesas se recibe es España con un 14% del total, en tanto que de América Latina es la colectividad peruana residente en la Argentina la que ocupa el primer lugar con el 5% del total mundial (Banco Central de Reserva del Perú, 2007).

GRAFICO II.3 PROCEDENCIA DE LAS REMESAS SEGÚN FUENTE DE LAS EMPRESAS DE TRANSFERENCIAS DE FONDOS (ETF) 2005 PARTICIPACION PORCENTUAL



Fuente: Banco Central de Reserva del Perú. En Notas de Estudios del BCRP No. 5, 2007. Departamento de Programación Financiera, Subgerencia de Análisis Macroeconómico, Gerencia de Estudios Económicos del BCRP

Entre los factores que pueden facilitar el análisis de las causas de este último flujo migratorio, pueden considerarse el nivel de insatisfacción económica en el Perú, la mayor equidad en la distribución de los ingresos en el país de destino, el ingreso per capita en el país de destino, el nivel de la tasa de desempleo en el país de destino, la falta de credibilidad en el Gobierno, entre otros. Al respecto, se puede señalar que si bien no se vivieron importantes situaciones de crisis económica y política y, más bien, se dio un crecimiento sostenido del aparato productivo, que fue generando mayor confianza en el país y logró importantes flujos de inversiones tanto extranjeras como nacionales, que reeditaron en el crecimiento del empleo y, por consiguiente, en la mejora del nivel de vida de la población, ello no trascendió con la misma rapidez hacia los sectores más empobrecidos y con mayores niveles de insatisfacción.

Asimismo, el importante número de peruanos que residían en el exterior en mejores condiciones económicas de las que habían detentado en el Perú, que les permitía remesar dólares para ayudar a sus familias en sus lugares de origen, originaba una importante expectativa de mejora de las condiciones de vida en un corto plazo en importantes sectores de la población peruana. Ya no había las situaciones de violencia política, ni hiperinflación, ni recesión; no obstante, el nivel de vida no mejoraba al ritmo que lo hacía la macroeconomía. Si bien había más empleo, los salarios seguían siendo bajos y no les permitía satisfacer sus requerimientos básicos. En ese contexto, la migración implicaba mejoras a corto plazo, mayor oferta de empleo, mejores niveles de salarios y el acceso a otros beneficios en el país de destino, entre otros factores. Lo anterior, aunado a un mejor acceso a servicios de salud, educación y de ayuda social, les permitía, en el corto plazo, satisfacer sus necesidades básicas y mejorar sus condiciones de vida. Asimismo, encontraban un marco de familiares o amigos residiendo en el país de destino que les daría la contención necesaria y los ayudaría a insertarse mejor. (De los Ríos y Rueda, 2005)

Del estudio efectuado por la OIM, INEI y DIGEMIN, se aprecia que recién en el año 2007, se observa un descenso considerable del flujo migratorio peruano, ello puede tener varias lecturas, una puede ser que el crecimiento económico que registra el país ha comenzado a trasladarse hacia los sectores más populares, los cuales estarían alcanzando un mayor nivel de satisfacción de sus necesidades básicas y, por ende, mejorando sus condiciones de vida.

II.2 La emigración peruana a la Argentina

Como ya lo hemos mencionado, la presencia de ciudadanos peruanos en el territorio argentino se remonta al periodo colonial²⁹ y luego al republicano, pues siempre existieron importantes lazos políticos, económicos y culturales entre los habitantes de ambas naciones. Durante el siglo XX hasta la década de 1950, el número de ciudadanos peruanos fue limitado y, asimismo, estaba asociado a grupos cercanos a la oligarquía limeña, y a los terratenientes y, luego, a los sectores vinculados con el comercio y con la industria peruana.

Si bien, durante los años de 1950 no se produjo mayor variación en el número de residentes peruanos, lo que sí comenzó a notarse fue el aumento de la presencia de sectores provenientes de la clase media. En su mayoría se trataba de estudiantes que llegaban a la Argentina para iniciar o continuar sus estudios universitarios o técnicos, en vista de las facilidades que brindaban las instituciones educativas argentinas, como eran el ingreso directo y un costo académico bajo. Es así que muchos jóvenes estudiantes se dirigieron a Buenos Aires y a ciudades del interior, en especial La Plata, Córdoba, Rosario, Tucumán y Mendoza, a realizar estudios de grado, preferentemente en las carreras de medicina, arquitectura, derecho e ingeniería o, también en estudios técnicos como la enfermería. Para 1960, se estimaba que el número de peruanos residentes en la Argentina alcanzaba las 5,161 personas (Torales, 1993).

Esa migración junto con la que arribó en la década de 1970 fue la que logró insertarse en el medio local, formando familias argentinas y gozando del reconocimiento laboral en sus puestos de trabajo. Asimismo, con el correr del tiempo, fueron los que constituyeron diversas asociaciones de ciudadanos peruanos como el Centro Cultural Peruano, la Asociación de Médicos Peruanos, Agrupación Cristo morado, la Asociación de Damas Peruanas, así como distintos centros de estudiantes. A la fecha, muchas de estas asociaciones aún se mantienen vigentes, aunque ya no representan el sentir de la colectividad y la mayoría de sus integrantes supera los cincuenta años de edad.

La migración peruana continuó arribando a la Argentina durante la década de 1970, siempre en números limitados que hacían que su presencia en la sociedad argentina pasara inadvertida, en parte también porque la mayoría de sus integrantes

²⁹ El territorio que hoy conforma la República Argentina, formó parte del Virreinato del Perú, hasta la creación del Virreinato del Río de la Plata en la segunda mitad del siglo XVIII.

contaba con una residencia legal. El Censo Nacional de Población y Vivienda de 1981, comprobó que había 1'903,159 extranjeros residiendo en el país, de ese número 8, 561 eran peruanos y representaban solo el 0.4% del total de inmigrantes (INDEC, 1997). En veinte años el número de peruanos había crecido aproximadamente en 3,400 personas, muchas de las cuales ya se encontraban radicadas y con hijos nacidos en suelo argentino.

Para el año 1991, la población peruana se había incrementado y casi doblado su número con relación a 1981, alcanzando la cifra de 15,939 personas, que representaban el 1% de la población extranjera (INDEC, 1997). De acuerdo con lo señalado por el investigador Ponciano Torales, el incremento de migrantes peruanos se produjo con mayor fuerza a partir de la segunda mitad de la década de 1980, para alcanzar, así, su pico más alto en el año 1987 en que migraron a la Argentina alrededor de 2,350 personas.

La migración peruana que empezó a llegar en contingentes cada vez mayores a partir de la década de 1980, si bien todavía no muy numerosos, difería grandemente de la que ya se encontraba residiendo en la Argentina, pues provenía de sectores económicamente deprimidos que se veían obligados a dejar el Perú en búsqueda de mejores condiciones de vida. El cambio de gobierno en el Perú en 1990, no significó una mejora para los sectores económicamente más débiles; asimismo, el programa de estabilización y reforma estructural de la economía implementado al inicio del mandato del entonces presidente Alberto Fujimori, no hizo sino agudizar la crisis político-institucional en el corto plazo, lo que aunado a la violencia subversiva y al autogolpe que dio al sistema democrático del país en abril de 1992, solo sirvieron para incentivar la migración de mayor número de peruanos al exterior. De acuerdo con lo señalado por Ponciano Torales, solo entre octubre de 1992 y junio de 1993, habrían ingresado a la Argentina, con intención de residir, alrededor de 12,645 ciudadanos peruanos, los que mayormente llegaban por vía terrestre a través de la frontera con Chile.

Luego de los dos primeros años de estancamiento económico que caracterizaron el inicio del gobierno de Fujimori, el Perú comenzó a crecer en forma sostenida hasta 1997. En ese periodo, si bien hubo crecimiento del empleo no hubo un aumento importante de la productividad y de los ingresos reales. No obstante, la calidad del empleo se fue deteriorando y, además, creció la proporción de trabajadores asalariados informales en el sector privado, los cuales pasaron de representar un 45.6% en 1990 a un

53.6% en 1997. Asimismo, el nivel de ingreso real había decaído considerablemente: el ingreso real promedio de 1997 era similar al de 1989 y, este último, era un tercio del nivel de ingreso real promedio de 1987 (Cerrutti, 2005). La falta de un ingreso real adecuado fue otro de los factores que motivó la migración peruana de la década de 1990, pues el mercado de trabajo en el Perú, no proveía de empleos con niveles salariales adecuados que garantizaran la subsistencia de una familia.

En esa difícil coyuntura política y económica, la migración aparecía como una de las opciones más rápidas y viables para mejorar la condición de vida de los sectores más necesitados. No obstante, esa posibilidad se veía cada vez más limitada por las mayores restricciones que imponían los países desarrollados, a través de visados, a los emigrantes de naciones en vías de desarrollo, como era el caso del Perú. Ello sin contar la distancia y los altos costos de pasajes aéreos para llegar a Europa, Japón o los EE.UU., que eran los lugares de destino por excelencia.

En ese contexto, los migrantes peruanos de los sectores de menores recursos económicos dirigieron su atención hacia los países vecinos que se encontraban con mayor desarrollo relativo y en mejor situación económica o, que ofrecían posibilidades de un trabajo mejor remunerado. En esa coyuntura, Argentina y Chile, se veían como las opciones más favorables, pues: 1) su situación económica era mejor y más estable que en el Perú, lo que les garantizaba ingresos reales más elevados y, por ende, mejores condiciones de vida; 2) compartían el mismo idioma; 3) su cercanía les permitía llegar por vía terrestre a precios accesibles; 4) no se requería de visa para entrar como “turista” a ninguno de los dos países y; 5) se podía contar con la contención de los ciudadanos peruanos que ya residían en ambos países.

No obstante, de los dos países, la Argentina tenía una variable adicional que la hacía más atractiva a la migración peruana: el régimen de convertibilidad vigente en el país desde abril de 1991, por el cual un peso argentino equivalía a un dólar de los EE.UU. La paridad cambiaria existente en el país hasta el año 2001 era un aliciente muy importante para el migrante peruano, pues el salario que obtuviese en la labor que pudiera desempeñar, le permitía un ingreso en pesos, que al estar a la par del dólar, era muy superior al que podían tener en el Perú, lo que le permitía ahorrar y remesar dinero a sus familiares en su lugar de origen. Asimismo, en el imaginario colectivo peruano se tenía a la Argentina como una nación muy cercana, a pesar de no tener fronteras comunes, con la que vínculos históricos y recientes de amistad, como la gesta libertadora

de San Martín y, más cercano el tema de la Guerra de las Malvinas, en la que el apoyo del gobierno y, sobretudo, del pueblo peruano fue incondicional hacia la Argentina³⁰.

En el año 2001, el Censo Nacional de Población y Vivienda indicaba que el número de residentes en la República Argentina alcanzaba la cifra de 1'531,490 personas, los peruanos eran 88,260, es decir, el 5.7% del total de extranjeros. De ese número, el 40.6% eran varones y el 59.3% eran mujeres.

TABLA II.2 NÚMERO DE POBLACIÓN PERUANA RESIDENTE EN LA ARGENTINA DE ACUERDO CON LOS CENSOS NACIONALES DE POBLACIÓN Y VIVIENDA DE LOS AÑOS 1981, 1991 Y 2001

AÑO	1981		1991		2001	
	NUMERO	PORCENTAJE	NUMERO	PORCENTAJE	NUMERO	PORCENTAJE
Número total Extranjeros	1'903,159	100%	1,615,473	100%	1'531,940	100 %
Número total de peruanos	8,561	0.4%	15,939	1%	88,260	5.7%

Fuente: Tabla elaborada por el autor del presente trabajo, en función de la información obtenida del INDEC.

La migración peruana es reciente, en comparación con la boliviana o paraguaya, teniendo un crecimiento constante e importante a partir de la década de 1990. Como se puede apreciar de los censos nacionales, el número de migrantes peruanos se quintuplicó de 1991 al 2001 y, si comparamos con 1981 la cifra aumentó 10 veces. .

Para considerar el número de peruanos residentes en la Argentina en la década de 2000, se han utilizado los informes ya señalados de la OIM, el INEI y DIGEMIN del Perú, los cuales hacen un estudio de la migración peruana a partir del año 1990. De acuerdo con las citadas publicaciones, el número estimado de peruanos que migró a la Argentina, entre el año 1990 y el 2007, alcanzaría la cifra de 271,995 personas.

Las cifras señaladas por el INDEC y por el estudio de la OIM. INEI y DIGEMIN del Perú, corresponden a metodologías y a periodos diferentes. No obstante, nos dan cifras

³⁰ La venta de armas argentinas al Ecuador durante el conflicto peruano-ecuatoriano de 1995, cuando la Argentina era un país garante del Protocolo de Río de Janeiro y, la discriminación sufrida por muchos inmigrantes peruanos en la Argentina, ha hecho variar esa imagen colectiva en la población peruana.

aproximadas de los ciudadanos peruanos residiendo en territorio argentino en determinado tiempo histórico..

Como ya señalamos anteriormente, la gran mayoría de los nuevos migrantes peruanos que ingresó a la Argentina, estaba compuesta por ciudadanos urbanos, procedentes en su mayoría del área Metropolitana de Lima y del Callao, así como de los departamentos costeros del norte del Perú: La Libertad, Lambayeque y Piura. Además, se encuentran importantes grupos provenientes de los departamentos de Ancash (costa y sierra norte peruana) y Arequipa (costa y sierra sur peruana). Esta nueva ola migratoria se estableció principalmente en el área Metropolitana de Buenos Aires, que es el espacio geográfico donde reside entre el 70 y 80% de la población peruana en la Argentina. De acuerdo con información del Consulado General del Perú en Buenos Aires, para el año 1991 se estimaba que en su jurisdicción consular residían alrededor de 10,000 ciudadanos peruanos, en tanto que para 1995 ese número se habría triplicado llegando a los 30,000 residentes³¹.

Otro índice oficial a tener en cuenta para considerar el crecimiento de la comunidad peruana en la Argentina y, en especial, en Buenos Aires es el Padrón Electoral peruano a cargo del RENIEC, el cual señala cuántas personas se encuentran habilitadas para votar en las distintas circunscripciones electorales, entre ellas las que se encuentran en el exterior³². En ese contexto y de acuerdo con información proporcionada por el Consulado General del Perú en Buenos Aires, al 31 de diciembre de 1993, se encontraban registrados en el Padrón Electoral de Buenos Aires, 3,646 electores que conformaban 19 mesas de sufragio.³³ Para las elecciones presidenciales y congresales peruanas de abril y mayo de 2006, se encontraban registrados en el Padrón Electoral de Buenos Aires, 52,898 electores, que conformaban, a su vez, 293 mesas electorales y, en toda la Argentina se tenía registrados un total de 67,027 electores, que equivalían a 377 mesas de sufragio.

³¹ La investigadora Marcela Cerrutti estimaba que para el año 2001 el número de peruanos que residían en la Ciudad de Buenos Aires era de 38,889 ciudadanos, de los cuales 14,888 (38.2%) eran varones y 24,001 (61.8%) mujeres (Cerrutti, 2005).

³² De acuerdo con la legislación del Perú, los peruanos residentes en el extranjero están en la obligación de sufragar en las elecciones generales del Presidente de la República y de los Representantes al Congreso, que se llevan a cabo cada cinco años. La omisión a votar, conlleva a una importante multa electoral y restricciones a determinados derechos civiles, comerciales, administrativos y judiciales, mientras no se cancele la multa correspondiente. En tal sentido, todos los ciudadanos peruanos residentes en el exterior, al margen de su situación migratoria, deben registrar el cambio de domicilio en su DNI peruano, con el fin de que los registren para votar en el Consulado de su jurisdicción..

³³ De acuerdo con la legislación peruana una Mesa de Sufragio está compuesta por 200 electores.

Para mayor ilustración, se ha elaborado una tabla que registra el número total de votantes peruanos en la Argentina en el 2006, las ciudades donde sufragaron y el porcentaje poblacional de cada ciudad frente al total general:

TABLA II.3 NÚMERO DE VOTANTES PERUANOS EN LA ARGENTINA EN LAS ELECCIONES GENERALES PARA ELEGIR PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA Y REPRESENTANTES AL CONGRESO DEL PERÚ, EN ABRIL Y JUNIO DE 2006

ELECCIONES PERÚ 2006 – VOTO EN ARGENTINA			
	Electores	Mesas electorales	Porcentaje del total de electores
Argentina	67,027	377	100%
Buenos Aires	52,898	293	78.9%
Córdoba	4,177	27	6.23%
Corrientes	79	1	0.11%
La Plata	5,547	32	8.27%
Mendoza	2,193	12	3.27%
Rosario	1,661	9	2.47%
Tucumán	472	3	0.70%

Fuente: elaborado por el autor. Información proporcionada por el Consulado General del Perú en Buenos Aires.

Si bien, no son cifras definitivas, pues no todos los peruanos residentes en la Argentina han efectuado el cambio de domicilio en su DNI peruano, el cuadro nos muestra los principales núcleos de distribución de ciudadanos peruanos en territorio argentino y su porcentaje respecto del total poblacional de la colectividad. Cabe señalar, que un reducido grupo de votantes no reside en la localidad donde deben emitir su voto, sino en ciudades cercanas, en provincias cercanas o, en localidades alejadas pero registradas dentro de la jurisdicción consular y electoral del Consulado peruano respectivo. Por ejemplo, los ciudadanos peruanos residentes en Mar del Plata, Bahía Blanca, Viedma, Ushuaia, entre otras localidades, deben votar en Buenos Aires. Lo mismo ocurre con los demás centros de votación. En el año 2006, en Buenos Aires sufragaron 40,000 ciudadanos peruanos en cada una de las dos vueltas electorales³⁴.

³⁴ En Capital Federal la colectividad peruana votó en el Centro de Exposiciones de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que ocupó el segundo lugar de los locales con mayor número de votantes a nivel del Perú y del extranjero.

Es interesante señalar, que de acuerdo con el Padrón Electoral del Perú, para el 31 de octubre de 2008, el número total de electores peruanos registrados en la Argentina alcanzaba la cifra de 85,318, de los cuales 66,497 eran de Buenos Aires. Este aumento del número de ciudadanos peruanos registrados en el Padrón Electoral del Perú, entre 2006 y 2008, no necesariamente implica un incremento considerable de la migración peruana, sino que también incluye un porcentaje de ciudadanos peruanos residentes en la Argentina que ha regularizado su situación migratoria (Patria Grande) y, al mismo tiempo, ha aprovechado la coyuntura para actualizar su documentación peruana.

El incremento del número de migrantes peruanos, también se puede constatar con el número de actuaciones consulares anuales que registran los Consulados peruanos en la Argentina. Es así que el Consulado General del Perú en Buenos Aires registró 4,935 actuaciones consulares en el año 1991 y 17,561 actuaciones para 1995; en tanto que, para el año 2001, se registraron 59,093. El año 2005 se llegó a un punto máximo de 83,513 actuaciones consulares. En el año 2007, se presentó una ligera disminución en el número de trámites consulares, pues al final del año se totalizaron 78,750 actuaciones³⁵.

Como ya ha sido señalado, el motivo más frecuente que ha impulsado la migración a la Argentina ha sido el económico. Si bien, antes de la crisis de 2001 la paridad cambiaria entre el peso y el dólar fue una de las razones fundamentales que impulsó la migración, a partir de 2002 otras razones empezaron a ser tomadas en consideración. Entre ellas, tenemos que a pesar de la crisis aún se podía encontrar trabajo, los salarios argentinos eran todavía superiores a los del Perú, el acceso a la salud y educación estaba garantizado por la legislación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la existencia de una importante red de contención y programas de ayuda social como los Planes Solidarios, Planes de Apoyo Alimentario, Subsidios Ocasionales para Vivienda, Subsidios para Escolares, Apoyo a Microemprendimientos Productivos, entre otros, eran factores que favorecían el interés de la migración por Argentina, sobretudo para aquellos que ya tenían familiares a amigos cercanos en el país.

La migración que arribó en estos años estuvo en parte orientada al tema de reunificación familiar, pues por la crisis económica muchos de los peruanos residentes ya no tenían los medios económicos suficientes para remesar dinero a sus familiares en el Perú y, en muchos casos, optaron por traer a sus familiares cercanos a residir a la

³⁵ Información proporcionada por el Departamento de Remesas Consulares de la Subsecretaría de Administración del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú.

Argentina. Asimismo, esa nueva ola migratoria coincidía con la política de reforma consular implantada por la Cancillería peruana, por lo que la nueva ola migratoria peruana encontró a los Consulados peruanos, con nuevas políticas de gestión en el área social, orientadas a brindar mayor asistencia humanitaria y apoyo legal a los connacionales en situaciones de vulnerabilidad, ya sea económica o social.

Al respecto, se señalan algunas características de la migración en Buenos Aires:

Algunas características de la Migración Peruana en Buenos Aires	
1	Es una migración motivada principalmente por razones económicas.
2	En su mayoría es una migración urbana y no rural, que proviene en mayor porcentaje de Lima y del Callao y, de los principales centros urbanos de la costa norte peruana.
3	El porcentaje mayoritario, entre 75 y 80%, se ha radicado en Capital Federal o en el Área Metropolitana de Buenos Aires.
4	En Capital Federal la mayoría de migrantes peruanos reside en Balvanera (Once), Constitución, Retiro, San Cristóbal, Montserrat, San Nicolás y Flores.
5	En la Provincia de Buenos Aires, por el lado sur, la mayoría reside en Avellaneda, Lomas de Zamora y Lanús; por el oeste, en La Matanza y Ciudadela y, por el norte se ubican principalmente en Vicente López, San Isidro, San Fernando y Tres de Febrero.
6	El mayor porcentaje de la migración está compuesto por mujeres y adultos jóvenes. De las mujeres, el 60% corresponde a la categoría de madre de familia, con un promedio de dos a tres hijos; al margen de su estado civil.
7	De los grupos familiares, usualmente la primera en migrar ha sido la mujer, con proyectos laborales de carácter temporal, que le permiten remesar dinero a sus familiares en su lugar de origen y con el propósito de retornar luego de un tiempo al Perú. El esposo o conviviente, si migra, usualmente lo hace varios años después.
8	En una segunda etapa, luego de que el progenitor, usualmente la madre, ya se encuentra asentado, se presenta una fuerte tendencia al reagrupamiento familiar, generando nuevas cadenas migratorias al margen de las condiciones económicas y sociales en que se encuentre la Argentina.
9	El nivel de instrucción formal de la colectividad peruana es significativamente alto para los índices argentinos, alrededor del 60% ha completado su educación secundaria ³⁶ .
10	Un porcentaje importante ha iniciado sus trámites de regularización migratoria, un grupo menor en el marco de los Convenios bilaterales y la gran mayoría en función de Patria Grande y Nacionalidad MERCOSUR..
11	Entre las mujeres, la principal ocupación es el servicio doméstico y cuidado de personas (64%), seguido de la venta ambulatoria y de trabajos ocasionales.
12	Entre los varones, las principales ocupaciones son el comercio ambulatorio, la construcción civil y trabajos ocasionales.

Fuente: Consulado General del Perú en Buenos Aires

La nueva ola migratoria peruana al exterior del periodo 2001 – 2006 encontró a la Argentina, durante los primeros años, en plena crisis económica, pero con una amplia gama de programas de asistencia social para los más necesitados. En ese sentido, aquellos ciudadanos peruanos que por la crisis económica se encontraron en situación

³⁶ De acuerdo con Marcela Cerrutti, el porcentaje de migrantes peruanos que ha culminado estudios secundarios llegaría al 65.5%, muy superior al 34.2% de los bolivianos y al 19.1% de los paraguayos (Cerrutti, 2005).

económica precaria se vieron beneficiados con los programas de corte social de la ciudad autónoma de Buenos Aires y del Gobierno nacional. En la ya mencionada ciudad, los programas están orientados a brindar contención a las familias en situación de pobreza, indigencia y vulnerabilidad social residente en la ciudad. En la época de crisis -y aún ahora- muchos peruanos se han acogido a los diferentes programas de acción social, como el de Jefas y Jefes de Hogar, Fortalecimiento Familiar, Programa Vale Ciudad, Programa alimentario Con todo Derecho, Programa Buenos Aires Presente (BAP), Programas de Atención social para Niños y Adolescentes, entre otros.

Asimismo conviene señalar que el nivel educativo de la colectividad peruana en Buenos Aires y, en el resto de la Argentina, les ha brindado una mayor capacidad de reacción y defensa de sus derechos fundamentales, frente a las autoridades argentinas y, una mayor capacidad de acción y de propuesta articulada frente a los funcionarios consulares peruanos y ante las autoridades gubernamentales en el Perú. No obstante, al igual que las otras colectividades, internamente se muestra dividida y sin capacidad de cohesión para la solución de los problemas comunes que todos enfrentan.

III. MARCO NORMATIVO DE LAS MIGRACIONES EN LA ARGENTINA

La Argentina está considerada como un país de inmigrantes, pues su territorio ha sido poblado por importantes contingentes migratorios provenientes de diferentes regiones del mundo. La primera corriente migratoria europea que llegó al país fue la española, la cual arribó al actual territorio argentino en el siglo XVI y dio origen al periodo colonial español que duró hasta inicios del XIX. Luego de la independencia, y con el advenimiento de la República comienzan a darse las primeras normas de fomento a la inmigración, teniendo en perspectiva a la europea.

La Constitución argentina, que data de 1853, es un claro ejemplo de dicha consideración, pues el artículo 25°, del Capítulo Primero: Declaraciones, Derechos y garantías, señala lo siguiente: “El Gobierno federal fomentará la inmigración europea; y no podrá restringir, limitar ni gravar con impuesto alguno la entrada en el territorio argentino de los extranjeros que traigan por objeto labrar la tierra, mejorar las industrias, e introducir y enseñar las ciencias y las artes” (Constitución, 1853).

Como se puede apreciar lo estipulado en el Artículo 25° de la Constitución, nos remite a un pensamiento político muy claro de fomento a la inmigración, que otorga preferencia a la europea, si bien, no excluye a los inmigrantes no europeos, siempre y cuando su presencia sea útil al país. Al parecer, se hablaría de dos tipos de inmigración, la fomentada, que es la europea y, la espontánea, referida a todos los extranjeros en general (CELS, 1999). La presencia de extranjeros no europeos está contemplada también en el Preámbulo de la Constitución, cuando señala que los preceptos constitucionales están dirigidos a los ciudadanos argentinos y a “...todos los hombres del mundo que quieran habitar suelo argentino...” (Constitución, 1853) y, en el Artículo 20° de la misma, el cual establece los derechos de los que gozan los ciudadanos extranjeros en general.

En el marco de este pensamiento político plasmado en la Constitución, se dio en 1876 la Ley N° 817, conocida como Ley Avellaneda, que fue la primera norma legal que reguló la inmigración y colonización. Fue una clara ley de fomento a la inmigración, pues no hacía referencia a medidas de control, prevención o represión del inmigrante y, más bien, abarcó tanto el proceso de selección de inmigrantes, su cuidado durante el viaje a la Argentina, su recepción en territorio argentino y su ubicación en el país en las condiciones más ventajosas posibles. En su art. 12° definía al inmigrante como “...todo

extranjero jornalero, artesano, industrial, agricultor o profesor que, siendo menor de 60 años y acreditando su moralidad y aptitudes, llegase a la República para establecerse en ella” (CELS, 1999, pág. 117).

La Ley Avellaneda estableció un marco jurídico bastante amplio para favorecer la migración extranjera, a la que sólo se la excluía de los derechos políticos, en tanto no se adquiriera la nacionalidad argentina. Cabe señalar, que esta ley fue producto de un debate político que excedía el tema migratorio y que estaba centrado en la búsqueda de mecanismos que garantizaran el progreso económico y social de la Argentina. Se entendía que los inmigrantes, entendiendo como tales a los europeos, colonizarían el campo, mejorarían e intensificarían la producción y aumentarían la oferta exportable, lo que garantizaría el crecimiento económico de la Argentina y su adecuado posicionamiento en el mercado mundial. A su vez, traerían patrones culturales occidentales de orden y disciplina, que favorecerían el desarrollo integral y La modernización de la sociedad argentina³⁷ (Pacecca, 2001).

A partir de 1950 se dieron diferentes decretos que reglamentaron la ley y establecieron mayores mecanismos de control, pero a su vez también se dieron indultos³⁸ para que los inmigrantes irregulares pudieran regularizar su situación. La normatividad migratoria hasta 1980, muestra también las diferencias entre las administraciones surgidas de procesos electorarios y aquellas que provenían de Gobierno de facto, como por ejemplo las amnistías de regularización migratoria, dadas por gobierno elegidos por voto popular. En ese sentido, tenemos la otorgada por el gobierno de Juan Domingo Perón en 1949, dirigida a todos los inmigrantes irregulares, así como las del presidente Arturo Frondizi de 1958 y la de Arturo Humberto Illia en 1964, dirigidas estas dos últimas a inmigrantes provenientes de países limítrofes (Pacecca, 2001).

Es del caso señalar que durante la vigencia de la Ley Avellaneda se dio una convivencia y contraposición de normas de distintas jerarquías que reflejaron la coyuntura política del momento sobre la temática migratoria. Es así, que en los años de 1930

³⁷ Es interesante resaltar que los criterios de colonización y de fomento a la inmigración europea que sustentan la Ley Avellanada coincidieron en el periodo histórico con la llamada “Conquista del Desierto”, iniciada en 1878 por el General Julio Roca, que tuvo como fin la erradicación violenta a través de campañas militares de las poblaciones indígenas que residían principalmente en las actuales provincias de la Pampa y la Patagonia. En un mismo espacio histórico, se planteaban ideas de fomento a la inmigración, desarrollo y modernización, en contraste con políticas xenófobas y de aniquilamiento de las poblaciones originarias, consideradas primitivas.

³⁸ Entre ellos se tiene el Decreto 15.972 de 1949, por medio del cual se otorgó un indulto general a quienes hubieren ingresado a la Argentina de manera irregular

tenemos normas que reflejan políticas de promoción generalizada, en los de la década siguiente, más restrictivas, en los de 1950, de promoción selectiva y durante las décadas de 1960 y 1970 se dieron políticas de flexibilidad o rigidez dependiendo del signo del gobierno de turno, ya sea democrático o militar (Marmora, 2004).

III.1. La Ley General de Migraciones y Fomento a la Inmigración, N° 22,439 “Ley Videla”

La importancia de analizar esta ley con mayor detalle es porque era el marco normativo que reguló la primera etapa de la migración peruana a la Argentina. La ley fue aprobada el 23 de marzo de 1981, bajo el Gobierno militar de Jorge Rafael Videla, bajo el número 22.439 y el nombre de “Ley General de Migraciones y de Fomento a la Inmigración”, más conocida como la “Ley Videla”, la cual reemplazó a la Ley Avellaneda y sustituyó toda la normatividad migratoria vigente. A través de un texto único, desde entonces, se actualizaron y legislaron todos los aspectos vinculados a la temática migratoria, que se encontraban dispersos en diferentes normas de distinto rango jerárquico.

Dicha ley contempla el fomento selectivo de la inmigración, pero a su vez establece regulaciones para aquellos que se encuentran con residencias temporarias, en tránsito o en situación migratoria irregular. Es así, que en su Artículo 2º se señala que el Poder Ejecutivo “... promoverá la inmigración de extranjeros cuyas características culturales permitan su adecuada integración en la sociedad argentina”. (Ley N° 22.439 pág. 1). Lo anterior es una clara alusión al fomento de la inmigración europea cuya preferencia mantiene su vigencia en el Artículo 25º de la Constitución.

En lo que respecta al fomento de la inmigración, la norma otorgaba al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio del Interior, plenas facultades para establecer los lineamientos de acción en torno más convenientes, como el fomento de nuevas corrientes migratorias y su asentamiento en suelo argentino³⁹, así como determinar cuáles son los lugares o territorios al interior de la república, en coordinación con las Provincias, con prioridad de ser poblados con nuevos inmigrantes (Novick, 1997). A los extranjeros que fueran seleccionados para ingresar a la Argentina en calidad de inmigrantes se les otorgaría la residencia permanente (inciso b, Artículo 7º de la Ley N°

³⁹ Los considerandos de la Ley 22.439, indicaban la necesidad de atraer extranjeros a fin de consolidar y acrecentar el patrimonio poblacional de la Argentina (Novick, 1997).

22.439). En ese marco conceptual, el Artículo 9º de la Ley establece la creación del “Fondo Nacional de Poblamiento”, que tiene entre sus funciones la difusión de las oportunidades de inmigración hacia la Argentina, así como la selección, traslado, alojamiento e instalación de los inmigrantes.

De otro lado, en lo referente a los criterios de radicación, la ley definió tres categorías de ingreso o permanencia para los extranjeros: residentes permanentes, temporarios y transitorios. A los que ingresaban u obtenían autorización para permanecer con la categoría de residente permanente, se les garantizaba el goce de todos los derechos, deberes y responsabilidades civiles como a cualquier ciudadano argentino. No obstante, aquellos que no se encontraban en aquella condición, como son los temporarios, transitorios o “ilegales” -en su mayoría personas provenientes de países limítrofes-, eran quienes estaban sujetos a una serie de controles, condicionamientos y medidas restrictivas, basadas en una doctrina de seguridad nacional desde una perspectiva cuasi policial (Novick. 1997).

En tal sentido, mantuvo las medidas de sanción para quienes dieran trabajo o alojamiento a extranjeros en situación migratoria irregular, así como la obligatoriedad de denunciar dicha situación a funcionarios públicos, instituciones hospitalarias, centros de asistencia social, escribanías, registros civiles, entre otros. Asimismo, el Artículo 95º de la Ley, otorgaba facultades plenas al Ministerio del interior para la expulsión de extranjeros, sea cual fuera su situación de residencia, si resultase condenado por un juez argentino con una pena mayor de 5 años o si hubiera realizado en el país o en el extranjero alguna actividad que afectara la paz social, seguridad nacional o el orden público.

Las restricciones impuestas al goce de los derechos civiles, sociales y económicos de los extranjeros irregulares, originaron fuertes cuestionamientos por parte de miembros del parlamento y sectores de la sociedad civil vinculados a temas de derechos humanos, los cuales señalaban el carácter arbitrario, discriminatorio y contrario a la Constitución Nacional y a los Convenios Internacionales ratificados por la Argentina en materia de Derechos Humanos, de la Ley N° 22.439 (Giustiniani, 2004). Sus normas vulneraban dos principios fundamentales del sistema jurídico argentino, como es el derecho a la igualdad y a la no discriminación; en especial a los derechos enumerados en el Artículo 14º de la Constitución, a los cuales deberían tener acceso “todos los habitantes de la Nación” (CELS, 1999).

Asimismo, se ha cuestionado las facultades otorgadas por la ley a la Dirección Nacional de Migraciones, que a criterio de instituciones como el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), no solo incluían regular el derecho de admisión y administración de las políticas migratorias, sino que también le otorgaban un poder especial al darle mayores facultades de control a través de la policía migratoria auxiliar (Gendarmería, Prefectura Naval y Aérea) frente a los extranjeros. (Artículos 37º, 38º, 40º y 107º de la Ley N° 22.439).

De otro lado, la obligatoriedad de informar sobre la situación migratoria de un ciudadano extranjero que no tuviera residencia legal en el país, de alguna forma obligaba a los funcionarios públicos a actuar como una especie de delegados de la Dirección Nacional de Migraciones, lo que podía exponer a los inmigrantes a distintos abusos y arbitrariedades. La prohibición de proporcionar alojamiento a título oneroso a un extranjero en situación migratoria irregular y, la de denuncia en caso dicho alojamiento fuera gratuito, estipulada en el Artículo 32º, hacía pasibles a los inmigrantes de ser sometidos a costos excesivos y permanentes amenazas de desalojo por parte de quienes les alquilaban un lugar donde pernoctar.

Si bien se garantizaba el acceso a la enseñanza primaria de los menores que se encontraran residiendo de manera irregular, el Artículo 102º de la ley restringía la admisión a la enseñanza media o superior a los extranjeros que no pudieran acreditar para cada curso lectivo su calidad de residentes permanentes o temporarios, vulnerando arbitrariamente su derecho a la educación, contraviniendo así lo estipulado en el art. 14º de la Constitución y la Ley Federal de Educación (CELS, 1999).

De igual modo, el Artículo 103º obligaba a los centros hospitalarios y asistenciales a denunciar a las autoridades migratorias a las personas que se presentasen en los centros de salud y que no pudieran presentar documentación válida que acreditara su residencia legal en el país. En igual sentido, se pronunciaba el Artículo 104º, al determinar la obligatoriedad para las instituciones del Estado y los funcionarios públicos de comunicar a la autoridad migratoria, en un plazo de 24 horas, sobre los ciudadanos que se presentasen en cualquiera de sus dependencias y no pudieran acreditar su residencia legal en la Argentina. .

Es precisamente en el marco de lo estipulado en el susodicho Artículo, que los funcionarios de los registros civiles requerían a los ciudadanos extranjeros la acreditación

de su residencia legal en el país, para poder realizar trámites en el Registro Civil o en el Registro Nacional de las Personas. No obstante, dicho requerimiento por lo general se cumplía con registrar los nacimientos de hijos de extranjeros irregulares, pues por *jus soli* eran ciudadanos argentinos.

Otro aspecto que recibió serios cuestionamientos fue el referido a la falta de garantías procesales en los procesos administrativos en que se involucraba a inmigrantes en situación irregular, en su gran mayoría proveniente de países limítrofes y el Perú, en el marco de la reglamentación dada a la Ley Videla. En efecto, en los casos de expulsión el inmigrante tenía la facultad de presentar un recurso de revocatoria o reconsideración ante la DNM o ante el Ministerio del Interior, pero en muchas ocasiones desconocían ese procedimiento y, es más, también tenían el derecho de presentar un recurso judicial cuestionando la medida de expulsión. Sin embargo, no estaba especificada cuál era la vía adecuada para presentar este recurso, ni el plazo que tenía el interesado para hacerlo, ello sumado al desconocimiento de esta posibilidad por parte del inmigrante, su falta de recursos para contratar un abogado, entre otros considerandos, hacían en la práctica que la mayoría de las veces este derecho no se materializara, por lo que se evitaba así la presentación de un recurso judicial efectivo y vulneraba de esta manera los convenios internacionales sobre derechos humanos, de los que la Argentina es parte signataria. (CELS, 1999)

En esa misma línea, se cuestionó las facultades dadas por la Ley N° 22.439 a la DNM para efectuar detenciones (Artículo 40º) o realizar allanamientos en búsqueda de inmigrantes irregulares (Artículo 107º), sin que para ello sea necesario contar con una orden judicial. En estos casos, un inmigrante detenido era sometido a un procedimiento administrativo que podía determinar su expulsión, si bien tenía el derecho a apelar esta decisión por la vía administrativa o judicial, su desconocimiento de esta facultad hacía que no pudiera plantear una defensa adecuada, pues en estos casos el Estado no le proveía de un defensor de oficio, como si ocurre en un proceso judicial. (CELS, 1999) Asimismo, se contravenía el derecho a la inviolabilidad de domicilio, ya sea de extranjeros o de ciudadanos argentinos, en contraposición con lo señalado por el Código Procesal Penal argentino⁴⁰, que estipula que cualquier allanamiento requiere de una orden judicial.

⁴⁰ Ver artículos Nos. 224º y 225º del Código Procesal Penal.

De otro lado, si bien no se había estipulado en la Ley Videla cuáles debían ser los criterios que debían tenerse en cuenta para el otorgamiento de las residencias permanentes o temporarias, ello fue posteriormente reglamentado a través de los Decretos respectivos. El primero fue dado en 1987, durante el Gobierno radical del Presidente Raúl Alfonsín, a través del Decreto N° 1434, el cual profundizaba la tendencia de delegar en la Dirección Nacional de Migraciones los criterios de admisión de extranjeros. El Artículo 15º del citado Decreto Reglamentario, a través de sus 7 incisos, fijaba los criterios que debían tenerse en cuenta para el otorgamiento de la residencia a los inmigrantes, ya sea permanente o temporaria.

En tal sentido, señalaba que para la obtención de la residencia permanente, el inmigrante debía ser familiar directo de ciudadanos argentinos o de residentes permanentes o, permanecer con residencia temporaria por tres años; en tanto que la temporaria estaba reservada para a) profesionales, b) empresarios, c) científicos, d) inmigrantes con capital propio, e) religiosos, f) extranjeros que revistan un especial interés para el país y g) padres, hijos y cónyuges de ciudadanos argentinos o de residentes permanentes o temporarios.

Más aún, el inciso f) del Artículo 15º, estaba prácticamente dirigido al inmigrante proveniente de Europa, pues señalaba que solo se concedería residencia a los extranjeros que por condiciones especiales o circunstancias personales revistieran de un especial interés para la Argentina, que son conceptos que han estado siempre relacionados con el migrante europeo. Esta interpretación fue confirmada con la Resolución N° 700, emitida por la Dirección Nacional de Migraciones en 1988, que señalaba con relación a este inciso, que correspondía valorar la situación de aquellos inmigrantes originarios de países europeos, pues provenían de aquellas corrientes migratorias que habían servido de base al crecimiento y desarrollo de la Argentina, a los que los unía vínculos de sangre, costumbres e identidad de creencias, que eran razones suficientes para considerarlos en las excepciones contempladas en el referido inciso. (CELS, 1999).

En 1992 durante el Gobierno del presidente Carlos Menem, se emitió el Decreto N° 1013, que endureció los controles para otorgar las radicaciones, pues solicitaba la presentación previa de los antecedentes internacionales penales y judiciales del inmigrante. En tanto que en 1993, se emitió el Decreto N° 277, que dispuso la realización de operativos de control sobre la situación legal de los inmigrantes en sus posibles áreas

de residencia, asimismo, facultaba a la DNM a expulsar de manera inmediata a aquel extranjero que hubiere ingresado de manera ilegal y fuere sorprendido cometiendo un delito de acción pública o, que no pudiera justificar de manera fehaciente su derecho a la posesión o tenencia del inmueble que estuviera ocupando

Asimismo, se dieron los Decretos N° 1023 de junio de 1994 y, el 1117 de 1998, que volvieron a modificar el Reglamento de la Ley 22.439. El Decreto N° 1023 estableció nuevos criterios de admisión manteniendo los criterios restrictivos del Artículo 15° del Decreto N° 1434. Entre los nuevos criterios podemos citar el de trabajadores contratados por empresas, siempre que exista un contrato escrito, representantes de empresas extranjeras; representantes de empresas extranjeras; rentistas o pensionados; personas de relevancia en lo cultural, social, científico o político, o que a juicio del Ministerio del interior, revistan interés para el país y; extranjeros provenientes de países que por razones geográficas, históricas, económicas, etc. puedan ser calificadas por el Ministerio del Interior para un tratamiento especial (CELS, 1999). La categoría más innovadora introducida por el Decreto N° 1023, fue la de “trabajador contratado”, que fue considerada para garantizar que los trabajadores contratados por empresas puedan obtener la residencia, siempre y cuando el contrato se hubiere celebrado ante un escribano público.

Asimismo, el Decreto desarrolló una serie de inhabilitaciones absolutas y relativas para la admisión o permanencia de extranjeros en la Argentina. Entre las primeras se incluyeron el estar afectado por enfermedades transmisibles; alienación mental; discapacidad física o psíquica que disminuya totalmente su capacidad laboral; estar cumpliendo condena o encontrarse procesado por delitos comunes; ser considerado inútil por carecer de arte, industria, oficio, profesión u otro medio de vida lícito; por permanecer ilegalmente en la Argentina por más de 30 días calendario, entre otros. En tanto que en las relativas, se contempló la discapacidad física o psíquica que disminuya parcialmente la capacidad de trabajo; tener más de 65 años de edad; ser menor y carecer de progenitores, tutor o representante legal en la Argentina; haber cumplido condena de más de dos años; permanecer ilegalmente por menos de 30 días en el país, carecer de vivienda adecuada, entre otros.

Una situación alarmante, que se fue agudizando en el segundo periodo de Gobierno del Presidente Menem, entre algunos medios oficiales, prensa y sindicatos, fue un discurso estigmatizador del extranjero en situación migratoria irregular. El carácter

restrictivo de las políticas migratorias, se vio reflejado no solo en la creación de normas específicas⁴¹, sino sobretudo a través de un discurso mediático y oficial que estigmatizó a los migrantes provenientes de los países limítrofes, del Perú y otras naciones latinoamericanas, que lindó en muchas ocasiones con actitudes xenófobas.

Una de las características del citado discurso fue el de dar informaciones inexactas, con cifras exageradas, sobre el número real de inmigrantes de países de la región que se encontraban o llegaban a la Argentina, a quienes se los responsabilizaba en gran medida de los problemas de índole social y económica por los que atravesaba el país. Como ejemplo, se pueden citar las declaraciones de Luis Prol, subsecretario del Ministerio de la Presidencia en 1993, quien en una entrevista al diario *Página 12*, el 13 de agosto de 1993, señaló que “los problemas sociales del país, y en especial los de los sin techo, se originan en las migraciones de los países limítrofes” (Oteiza, 1996, pág. 5).

Expresiones de funcionarios públicos como la señalada en el párrafo anterior, no hacían sino reforzar ante la opinión pública argentina, juicios de valor del todo distorsionados en contra de los inmigrantes latinoamericanos, a quienes se los señalaba responsables de la epidemia de cólera y otras enfermedades propias de países subdesarrollados, el desempleo, la escasez de vivienda, la inseguridad por el incremento de la delincuencia⁴², la saturación de los centros de salud y hospitales, entre muchas otras acusaciones (Oteiza, 2004).

Este discurso estigmatizador no estuvo alejado de algunos grupos sindicales, que culparon a los inmigrantes del problema del desempleo, como fue el caso de la Unión Obrera de la construcción en la República Argentina (UOCRA), la cual en 1994, ante la contratación de trabajadores brasileños para trabajos de mantenimiento de una usina, denunció a los trabajadores “ilegales” como los responsables de la falta de pan y fuentes de trabajo para los argentinos (Oteiza, 1996).

⁴¹ Entre estas normas se pueden citar a la Disposición N° 3.019/95 de la DNM, que exigía la constatación notarial de determinados medios de prueba para acreditar criterios de admisión, la Resolución 0129/96, que establecía inhabilitaciones relativas para la admisión o permanencias en el país de quienes se encontraban de manera ilegal o el Decreto N° 1.117/98, que introdujo nuevas modificaciones reglamentarias a la Ley de Migraciones, entre otras.

⁴² Carlos Corach, Ministro del Interior (1995-1999), señalaba que había una “extranjerización de la delincuencia” (Carbajal, 2006).

Asimismo, algunos sectores de la prensa argentina participaron en la estigmatización del inmigrante regional⁴³ y de sus raigambres culturales. Uno de los casos mediáticos más notorios contra la migración proveniente de los países limítrofes y de la región, la constituyó el artículo “La invasión silenciosa”, escrito por Luis Pazos y publicado en la revista de Daniel Hadad, *La Primera de la Semana*, el 14 de abril de 2000. En dicho artículo se señalaba que había cerca de tres millones trescientos mil inmigrantes de países limítrofes y del Perú, de los cuales más de dos millones eran ilegales, que restaban oportunidades de trabajo a los argentinos, que hacían uso de los centros de salud y de las escuelas, dejándolos sin plazas o vacantes para los argentinos, que eran gente que delinquía y vivía en condiciones de hacinamiento inaceptables, entre otras afirmaciones similares.

La publicación de Hadad nuevamente falseó cifras y generalizó situaciones particulares en detrimento de la imagen del inmigrante latinoamericano, sin considerar que este tipo de afirmaciones mediáticas, sumadas al discurso discriminatorio de algunos miembros del Gobierno, no hacían sino generar situaciones de intransigencia y desconfianza, que en muchas ocasiones derivaban en agresiones verbales centradas en el origen del inmigrante y, que en casos extremos derivaron en hechos de violencia física⁴⁴. Lamentablemente, el artículo solo contribuyó a reforzar la imagen negativa de la inmigración limítrofe y del Perú, que se había instalado como verdad irrefutable en el pensamiento colectivo de un sector de la sociedad argentina.

Como se puede apreciar, ni la Ley Videla ni los Decretos que la reglamentaron tomaron en consideración dentro de los criterios de radicación al inmigrante tradicional, que es aquel ciudadano que emigra a otro país en busca de trabajo y no cuenta con un capital propio para establecerse. La mayoría de los inmigrantes provenientes de países limítrofes y del Perú respondía al perfil del inmigrante tradicional, pues usualmente había arribado en calidad de turistas y había decidido permanecer en el país en busca de mejores condiciones de vida. Para aquellos extranjeros, la Ley N° 22.439 y su

⁴³ En junio de 2005, el periodista radial Oscar Gonzales Oro, en su programa “El oro y el moro” de Radio 10, señaló que las campesinas bolivianas desde su ignorancia continuaban pariendo colgándose de un árbol, de donde parían en forma vertical al feto, que ello era comprobable pues por uno de los ríos de la ciudad de La Paz, el Choqueyapu, se podían ver nadar los cadáveres de los “chiquitos”. Las declaraciones provocaron una protesta de la Embajada de Bolivia en la Argentina y marchas de protesta de la numerosa comunidad boliviana.

⁴⁴ Un caso emblemático fue la muerte de la ciudadana boliviana Marcelina Meneses y su bebé de 10 meses, quienes el 10 de enero de 2001 cayeron del tren en que viajaban hacia la Estación Avellaneda y, consecuentemente fueron arrollados. Al parecer las víctimas habrían sido empujadas del tren luego de un episodio de características xenófobas.

Reglamento, no les daba ninguna oportunidad para regularizar su situación migratoria, pues no encuadraban en ninguno de los criterios de radicación, por lo que se veían obligados a permanecer en el país de manera irregular.

Al margen de las políticas adoptadas durante los gobiernos de Alfonsín y Menem, los flujos migratorios siguieron arribando hasta convertirse en una realidad que no se podía soslayar. En ese contexto, se dieron durante ambos gobiernos normas de excepción que posibilitaron que los inmigrantes que no tuvieran residencia legal pudieran regularizar su situación migratoria. En tal sentido, en 1984 durante el gobierno de Alfonsín, se dictó el Decreto N° 780, por el cual se otorgó una amnistía para la obtención de la radicación definitiva de los extranjeros que acreditaran residencia en la Argentina con anterioridad al 30 de febrero de 1983. De igual modo, en el año 1992 el gobierno de Menem dictó el Decreto N° 1033, que otorgó una amnistía para los ciudadanos provenientes de países limítrofes que hubieran ingresado al país con anterioridad al 31 de diciembre de 1991. Estas amnistías habrían permitido la regularización masiva de más de 500,000 migrantes irregulares, la mayoría provenientes de países limítrofes (Marmora, 2004).

Asimismo, durante el Gobierno de Menem, se suscribieron a instancias de la Cancillería argentina, convenios de migración con Bolivia, con el Perú⁴⁵ y con Paraguay, a fin de regularizar a los ciudadanos de dichas naciones que se encontraban en la Argentina en situación migratoria irregular. Con Bolivia se suscribe el Convenio el 16 de febrero de 1998 y con el Perú, el 12 de agosto del mismo año. El Convenio con Paraguay no entró en vigencia, pues no fue aprobado por la Cámara de Diputados paraguaya⁴⁶. La participación de la Cancillería argentina en la suscripción de ambos convenios otorga un matiz especial a los considerandos de los mismos, pues se hace referencia expresa a los instrumentos de protección de los derechos humanos adoptados en los ámbitos de la Organización de las Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos, como son la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, la Declaración Americana de los Derechos y

⁴⁵ Cabe señalar, que el gobierno argentino ya había establecido un "Programa de Facilitación de la Situación Migratoria de Ciudadanos Peruanos Nativos que Residen en la Argentina con anterioridad al 1º/10/1994", el mismo que fue establecido en base a la prepuesta presentada en 1994, por el Grupo de Trabajo sobre Temas Migratorios Argentino-Peruano, en donde ya participaban funcionarios de las Cancillerías de ambos países.

⁴⁶ El Convenio con el Paraguay, suscrito el 18 de noviembre de 1998, fue sancionado por el Senado argentino el 23 de junio de 1999, pero no prosiguió su trámite en la Cámara de Diputados al no haber sido aprobado por la Cámara de Diputados paraguaya.

deberes del Hombre de 1948 y la Convención Americana sobre los Derechos Humanos de 1969, de los que Argentina forma parte.

El elemento innovador en los convenios de regularización migratoria con Bolivia y el Perú, que los diferencia ampliamente de un Decreto de Amnistía, fue el acuerdo alcanzado para que la regularización migratoria se pudiera lograr bajo la categoría de trabajadores autónomos. En virtud del Convenio, los ciudadanos peruanos o bolivianos podían obtener su radicación temporal como trabajadores autónomos, para lo cual debían presentar ante la DNM, entre otros requisitos, su Código Único de Identificación Tributaria (CUIT). En el caso peruano se obtenía la radicación temporal por seis meses, la cual podía ser renovada por un año adicional.

Si bien los Convenios no tuvieron el resultado que se esperaba, pues el número de ciudadanos que se pudo acoger a ellos no fue del todo significativo⁴⁷, la adopción del criterio de trabajador autónomo fue una importante innovación y avance en el marco conceptual de la política migratoria argentina. Asimismo, sirvieron como punto de inflexión para que otros considerandos y principios de orden internacional, como son el irrestricto respeto a los derechos humanos de los migrantes, empezarán a ser consideradas en las decisiones de política migratoria del Gobierno argentino.

En el marco de la dinámica de poder en torno a las políticas migratorias, hay dos hechos de especial importancia que marcan a inicios de la década de 1990, la recuperación del rol protagónico del Poder Legislativo en la toma de decisiones sobre las políticas migratorias. Estos son la creación en septiembre 1990 de la Comisión de Población y Desarrollo de la Cámara de Senadores y, en diciembre de 1991 de la Comisión de Población y Recursos Humanos de la Cámara de Diputados. Ambas comisiones tenían entre sus atribuciones la de dictaminar y resolver sobre los temas migratorios, amén de otras más como el de desarrollo poblacional.

Es así que entre 1994 y 2003, la Comisión de Población y Recursos Humanos de la Cámara de Diputados recibió diversos proyectos de modificación parcial de la Ley N° 22.439, de regularización migratoria y de derogación y sustitución total de la Ley Videla. Fueron siete los proyectos presentados en los años 1994, 1995, 1999, 2001 y 2002, que

⁴⁷ Se señala que la poca acogida al Convenio se debió en parte por lo onerosos de los trámites y la obtención de los documentos requeridos, la burocracia administrativa y el poco tiempo dado en un principio (seis meses) para presentar la documentación necesaria ante las autoridades migratorias.

propusieron una nueva ley migratoria, siendo uno de ellos el proyecto presentado en el año 2001, por el entonces diputado Rubén Giustiniani, del Partido Socialista, el que fue la base de la nueva Ley de Migraciones N° 25.871, aprobada en diciembre de 2003. Dicho proyecto se caracterizó por tener como eje de su propuesta los derechos de los inmigrantes, enfatizando el principio de no discriminación y de igualdad entre extranjeros y nacionales, conforme está establecido en los tratados internacionales de derechos humanos que tienen jerarquía constitucional para la Argentina.

Coincidentemente con esta recuperación del protagonismo del Poder Legislativo en la temática migratoria, también se observó el nuevo rol que poco a poco volvía a tener el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, sobre la materia. La Cancillería se convertía así en un segundo interlocutor al interior del Ejecutivo, con fuerza y capacidad decisoria propias, que postulaba los principios de respeto irrestricto a los derechos humanos sustentados en los tratados internacionales sobre la materia, así como "...la aceptación de la responsabilidad compartida en la adopción de medidas que "organicen y orienten los flujos migratorios..." (Courtis, 2006, pág. 172).

Además, conviene señalar que en 1996 la Secretaría de Relaciones Exteriores y Asuntos Latinoamericanos de la Cancillería, asumió injerencia en las políticas de población relacionadas con el desarrollo sustentable y, que en 1998, la Secretaría de Asuntos Consulares y Generales, incluyó entre sus funciones su actuación en los temas relacionados con políticas migratorias. (Courtis, 2006)

No obstante las limitaciones señaladas respecto de la Ley Videla, es del caso señalar que de acuerdo a información proporcionada por la DNM al Consulado General del Perú en Buenos Aires, el 10 de mayo de 2005, entre los años 1996 al 2003, en plena vigencia de la Ley 22.439, se habrían radicado en la Argentina 49,982 ciudadanos peruanos⁴⁸.

III.2 El Acuerdo de Residencia para Nacionales del MERCOSUR, Bolivia y Chile

En el caso del MERCOSUR, el proceso de integración regional ha ido evolucionando desde un proceso basado en lo económico y comercial, hacia otro que busca alcanzar un mayor fortalecimiento y cohesión en lo político, social y en el aspecto cultural (Aguirre, 2007). Es en este contexto que la temática migratoria ha ido ocupando

⁴⁸ Nota DNM. N° 137/05

mayores espacios en su agenda política, en virtud de los movimientos poblacionales entre los Estados miembros y Asociados, que han sido una característica regional en los últimos años y donde Argentina se ha consolidado como principal país receptor de la inmigración del bloque regional.

En el MERCOSUR la evolución del tratamiento político de la temática migratoria ha estado signada por diferentes tendencias, en un principio, durante el llamado proceso de transición (1991-1994), se concibió al fenómeno migratorio en el marco de la libre circulación de personas y de trabajadores, para pasar -en una segunda etapa que se inicia luego de la firma del Protocolo de Ouro Preto⁴⁹- a considerarlo con criterios más restrictivos, concibiéndolo como un problema de política interna más que de política internacional (Aguirre, 2007). Esta visión sufrió un cambio importante con la suscripción del Acuerdo de Residencia para Nacionales del MERCOSUR, Bolivia y Chile de 2002, pues se produjo un avance sustancial en el tratamiento de la temática migratoria y los principios de nacionalidad, libre circulación y residencia pasaron a constituir la columna vertebral del Acuerdo. Lamentablemente, el mismo aún no ha entrado en vigencia ya que solo ha sido ratificado por la Argentina y el Brasil.

El concepto de libre circulación de personas en el MERCOSUR ha sido considerado en ámbitos políticos y académicos regionales como un elemento fundamental para lograr el desarrollo de un espacio común, que pueda marcar una senda regional para el desarrollo de políticas públicas comunes y nuevos derechos para sus habitantes (Aguirre, 2007).

El Acuerdo de Residencia para Nacionales del MERCOSUR, Bolivia y Chile fue producto de una serie de negociaciones entre los países miembros durante el año 2002. Es así que durante la reunión de la Comisión Técnica de la Reunión de Ministros del Interior del MERCOSUR, celebrada en Porto Alegre el 30 de agosto de 2002, la Comisión Técnica puso en debate la propuesta de celebrar un Acuerdo sobre Regularización Migratoria en el Estado de Residencia. Previamente al debate sobre la propuesta de Acuerdo de Regularización, las delegaciones habían acordado utilizar el término regularización migratoria y no amnistía migratoria, adoptando así la posición argentina que sostenía que debía modificarse el término amnistía por el de regularización, pues este último no tiene límite temporal, lo que no ocurre con la amnistía.

⁴⁹ El Protocolo de Ouro Preto se suscribe el 17 de diciembre de 1994 y es el que da inicio propiamente al MERCOSUR,

La propuesta de Acuerdo debatida en dicha oportunidad contenía los criterios marco que posteriormente fueron adoptados en el Acuerdo de Residencia para Nacionales del MERCOSUR, Bolivia y Chile, centrándose la propuesta en la posibilidad que los nacionales de un país miembro o Estado Asociado del bloque regional, que se encontraran en el territorio de otro país miembro o asociado, pudieran regularizar su situación migratoria sin tener que salir del Estado. Se señaló en dicha ocasión que la celebración de un acuerdo de dichas características no debía modificar los criterios de admisión o permanencia.

Posteriormente, en la reunión del Grupo de Trabajo Especializado Migratorio de la Reunión de Ministros del Interior, realizada en Curitiba el 11 de octubre de 2002, se debatió un anteproyecto de Acuerdo presentado por la delegación argentina, que luego de las modificaciones planteadas por las distintas delegaciones, alcanzó un texto consensuado que fue elevado a la Comisión Técnica con la recomendación que sea aprobado. Cabe señalar, que también se presentó una propuesta brasileña, la misma que no prosperó pues la presentada por Argentina incluía ya todos sus postulados.

En la reunión de la Comisión Técnica de la Reunión de Ministros del Interior, celebrada en Salvador de Bahía entre el 5 y 7 de noviembre de 2002, luego de un amplio debate se aprobó el texto del acuerdo y se dispuso que fuera elevado para la firma de los Señores Ministros del Interior en la reunión que sostendrían al día siguiente. Al respecto, Brasil, Paraguay y Uruguay manifestaron que dicho acuerdo para entrar en vigencia requeriría de la ratificación de sus congresos, pues implicaba la modificación de sus legislaciones nacionales en materia migratoria.

Finalmente, en la XII Reunión de Ministros del Interior del MERCOSUR, celebrada en Salvador de Bahía el 8 de noviembre de 2002, los Ministros del Interior del MERCOSUR y Estados Asociados, suscribieron el Acuerdo y lo elevaron para la consideración y aprobación del Consejo del Mercado Común (CMC). Este aprobó la firma del Acuerdo de Residencia para Nacionales del MERCOSUR, Bolivia y Chile en su reunión de Brasilia del 6 de diciembre de 2002, a través de la Decisión N° 28/02, lo que fue refrendado por los Presidentes de los países miembros del MERCOSUR y Asociados en la Declaración Conjunta Presidencial del 6 de diciembre de 2002.

El Acuerdo reafirma el propósito de los Estados Parte y Asociados en fortalecer y profundizar el proceso de integración regional a través de una política de libre circulación de personas al interior del bloque, solucionar la situación migratoria de los ciudadanos de países miembros y asociados que se encuentren en condición irregular en otro Estado parte o asociado y, profundizar la lucha contra el tráfico de personas que no hace sino degradar la condición humana (Pérez Vichich, 2006).

Se destaca el principio de nacionalidad y la búsqueda de normas comunes para la autorización de residencia de los nacionales en los diferentes países del bloque. En tal sentido, el Acuerdo permite que los ciudadanos de un Estado Parte o Asociado que se encuentre residiendo en su país o en otro del MERCOSUR, pueda solicitar en función de su nacionalidad una residencia temporaria por dos años, cumpliendo determinados requisitos administrativos, siendo los principales la presentación del pasaporte vigente, la partida de nacimiento, certificado que acredite la carencia de certificados de antecedentes penales o judiciales y/o policiales, certificado médico de ser requerido por la legislación interna del Estado y el pago de la respectiva tasa retributiva de servicios (Artículo 4º del Acuerdo de Residencia para Nacionales del MERCOSUR, Bolivia y Chile).

Luego de los dos años y 90 días antes de que venza la residencia temporaria, el ciudadano que así lo desee podrá solicitar a las respectivas autoridades migratorias su residencia permanente, para lo cual deberá presentar su certificado de residencia temporal, pasaporte vigente, certificado de carencia de antecedentes penales o judiciales o policiales, acreditación de que tiene medios de vida lícitos y el pago de la tasa migratoria correspondiente (Art. 5º del Acuerdo de Residencia para Nacionales del MERCOSUR, Bolivia y Chile).

Asimismo, en su artículo noveno el Acuerdo reconoce derechos básicos a los inmigrantes de países miembros, como son: a) Igualdad de derechos civiles, ya que pueden gozar de los mismos derechos y libertades civiles, sociales, culturales y económicas de los nacionales del país de recepción, b) derecho a la reunión familiar, c) trato igualitario con los nacionales del país receptor en lo que concierne a la aplicación de la legislación laboral, d) derecho a transferir remesas a sus países de origen y e) el derecho de los hijos de inmigrantes a tener un nombre, registrar su nacimiento, nacionalidad y, a la educación, al margen de la condición migratoria de sus progenitores. En ese mismo sentido, el artículo décimo incorporó medidas para impedir y controlar el

empleo ilegal de inmigrantes, promoviendo mecanismos de detección y penalización de personas que lucren con los movimientos clandestinos de trabajadores inmigrantes.

El Acuerdo de Residencia para Nacionales del MERCOSUR, Bolivia y Chile marca un hito importante en la evolución de la temática migratoria y en los procesos de integración regionales, pues utiliza por primera vez el principio de nacionalidad para garantizar el acceso a la residencia legal en un país miembro o asociado, lo que permite la libre circulación de los ciudadanos, el trato igualitario y la protección de sus derechos humanos básicos. Esta norma sirvió de base para la adopción de la nueva Ley Migratoria argentina, N° 25.871 y, por ende, para el establecimiento del Programa Nacional de Regularización Documentaria Migratoria de la República Argentina, más conocido como Patria Grande, que fuera implementado a partir del 2006. En tal sentido, también ha servido de línea conductora al Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de la República del Perú y de la República Argentina, suscrito en Buenos Aires, el 15 de junio de 2007.

Un aspecto importante a destacar es el decisivo rol jugado por la delegación argentina en la adopción del Acuerdo, más aún si se tiene en cuenta que es un Acuerdo de Ministros del Interior, que tradicionalmente han estado vinculados a políticas migratorias restrictivas en función de teorías de seguridad nacional y defensa del orden público. La destacada participación argentina, que fue la que propuso el proyecto de Acuerdo, demuestra que al interior de la Dirección Nacional de Migraciones y del Ministerio del Interior se habían venido gestando cambios importantes en torno a los objetivos de política migratoria, con pleno y absoluto respeto a los derechos humanos de los migrantes y, con una concepción clara de la realidad mundial y, por ende, regional que vienen imponiendo las corrientes migratorias, pues por más normas restrictivas que se establezcan los flujos migratorios han seguido en aumento.

III.3 La Ley de Migraciones, N° 25.871

En el marco de un nuevo contexto político y económico, en el cual el Poder Legislativo retomaba su rol protagónico en la temática migratoria, en donde el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto planteaba alternativas de solución al problema migratorio en base a acuerdos bilaterales que tenían como fundamento el pleno respeto a los derechos humanos de los migrantes en función de los Acuerdos Internacionales sobre la materia y, especialmente, con una Dirección Nacional

de Migraciones que evidenciaba positivos e importantes cambios en su visión de la política migratoria argentina hacia los inmigrantes de países de la región, se promulga el 20 de enero de 2004, la Ley N° 25.871, nueva Ley de Migraciones, la misma que fue publicada en el *Boletín oficial* el 21 de enero de 2004.

A estos factores, hay que agregarle uno adicional que estuvo en el tintero al debatirse el proyecto de ley: la ola emigratoria argentina que se produjo luego de la crisis económica de diciembre de 2001, que originó que la Argentina y, por ende sus instituciones públicas, se encontrara a ambos lados de la problemática migratoria, es decir como Estado receptor y emisor de migrantes.

Como ya fuera señalado, la nueva Ley de Migraciones se sustenta en un proyecto presentado por el entonces diputado Rubén Héctor Giustiniani en el año 2001, el mismo que tomó su principales lineamientos de las ponencias y discusiones suscitadas en el Seminario “Política y Normativa Migratoria en la Argentina”, que fuera organizado por la Comisión de Población y Recursos Humanos de la Cámara de Diputados en el año 2000. El proyecto de ley fue ampliamente debatido en el año 2002, pero no sólo en el ámbito legislativo y de organismos oficiales, sino también por organizaciones no gubernamentales y organizaciones internacionales como la OIM y, en especial, por representantes de las propias colectividades de migrantes (Giustiniani, 2006).

Es importante destacar que durante el año 2003, la Comisión de Población y Recursos Humanos de la Cámara de Diputados sostuvo diversas reuniones con autoridades de la Dirección Nacional de Migraciones, en torno al nuevo proyecto de ley. A esas reuniones también se sumó la Mesa de Organizaciones para la Defensa de los Derechos de los Inmigrantes, entidad que agrupa a varias ONG como el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), la Pastoral para las Migraciones, CAREF, la Central de Trabajadores Argentinos (CTA), entre otras. En atención a que la DNM es la institución directamente involucrada con el tema migratorio, era del todo necesario llegar a consensos y acuerdos con ella, pues una disconformidad importante con el proyecto hubiera hecho más complicada su aprobación (Novick, 2004).

La participación de los actores involucrados de la sociedad civil en los debates en torno a la nueva ley migratoria, se dio a través de distintas reuniones y en una Audiencia Pública convocada para el 26 de septiembre de 2002, por la Comisión de Población y

Derechos Humanos de la Cámara de Diputados, cuyo presidente era justamente el Diputado Giustiniani.⁵⁰

Por el lado de la colectividad peruana participaron representantes de las organizaciones: “Asociación de Mujeres Peruanas Unidas Migrantes y Refugiadas”, “Patrocinio Jurídico Gratuito de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires”, “Peruanos sin Fronteras”, así como otros ciudadanos peruanos a título individual, algunos de los cuales eran en ese momento miembros del Consejo de Consulta de la colectividad peruana en Buenos Aires.

Las recomendaciones y aportes dados por los representantes de la sociedad civil, la suscripción en diciembre de 2002, del Acuerdo de Residencia para Nacionales del MERCOSUR, Bolivia y Chile y, la entrada en vigencia en julio de 2003 de la Convención Internacional de las Naciones Unidas sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares⁵¹ sirvieron de marco para los lineamientos y artículos que sustentan las bases de la nueva ley migratoria.

Es así, que en el año 2003, se logró un dictamen de consenso del texto del proyecto de la nueva ley en la Comisión de Población y Recursos Humanos, que fue aprobado por la Cámara de Diputados el 4 de diciembre de 2003 y, luego por el Senado, el 17 de diciembre de dicho año, el mismo que luego fue promulgado y publicado en enero de 2004 (Giustiniani, 2006).

La nueva Ley de Migraciones implica un cambio significativo y positivo sobre la temática migratoria en la Argentina, pues garantiza los derechos fundamentales de los inmigrantes conforme a lo estipulado por su Constitución Nacional y deja toda una lógica

⁵⁰ En la Audiencia Pública participaron representantes de la Defensoría del Pueblo, del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), del Instituto Nacional contra la Xenofobia, la Discriminación y el Racismo, de la Cámara Federal de Apelaciones de Entre Ríos, del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), de la Comisión Católica argentina de Migraciones⁵⁰, de la Central de Trabajadores Argentinos (CTA), de la Coordinación de Asuntos Internacionales del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, de la Gendarmería Nacional Argentina, de la Oficina del Alto Comisionado para los Refugiados, del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), del Centro de Estudios Migratorios Latinoamericanos (CEMLA), del Servicio Ecuménico de Apoyo y Orientación a Migrantes y Refugiados (CAREF), de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), de la Defensoría del Pueblo de Avellaneda, de la Dirección de Derechos Humanos del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, de la dirección General de la mujer del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, así como representantes de las colectividades boliviana, paraguaya y peruana. (Comisión de Población y Recursos Humanos de la Cámara de Diputados, 2002).

⁵¹ Argentina suscribió la Convención Internacional de las Naciones Unidas sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares el 10 de agosto de 2004, pero recién fue ratificada el 23 de febrero de 2007.

amparada en la doctrina de seguridad nacional y en defensa del orden público. Por el contrario, la Ley N° 25.871 favorece la regularización migratoria y, más aún, reconoce el derecho de residencia de los inmigrantes de países limítrofes, en base al principio de nacionalidad recogido por el Acuerdo de Residencia del MERCOSUR.

Dicha Ley, en su Título Preliminar, establece los nuevos objetivos de política demográfica y migratoria de la Argentina, los cuales están orientados a fortalecer el tejido sociocultural del país, a favorecer la integración del inmigrante en condiciones de igualdad con los ciudadanos argentinos, con pleno respeto de sus derechos fundamentales y a eliminar toda forma de discriminación, de conformidad con lo establecido por la Constitución Nacional (Artículo 20º) y los Convenios Bilaterales y Multilaterales en materia de derechos humanos, integración y movilidad de los migrantes. Entre estos Convenios se tomaron en cuenta, entre otros, los estándares contenidos en la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares” (Giustiniani, 2004).

Entre los derechos fundamentales recogidos en la ley migratoria, podemos señalar el Derecho a la Migración como algo esencial a la persona humana; así como el Derecho a la Información, pues el Estado argentino tiene la obligación informar al inmigrante sobre sus derechos y obligaciones y de los requisitos que debe cumplir para su admisión, permanencia y egreso; de igual modo, se encuentran consagrados los derechos a la reagrupación familiar, a la educación, a la salud, a la igualdad entre nacionales y extranjeros, al acceso a los servicios sociales, a la participación de los extranjeros en las decisiones relativas a la vida pública y, al derecho al debido proceso y participación del poder judicial en los casos de detención y expulsión de inmigrantes⁵².

De estos derechos, tiene especial relevancia el de la Migración, consagrado en el Artículo 4º de la ley N° 25.871, el cual a la letra señala “[e]l derecho a la migración es esencial e inalienable de la persona y la República Argentina lo garantiza sobre la base de los principios de igualdad y universalidad”. El reconocimiento expreso de este derecho en una ley argentina, no hace sino confirmar el compromiso del Estado argentino con los principios básicos de respeto a los derechos humanos, consagrado en su Constitución Nacional (Artículos 14º y 20º), así como en diversos Tratados Internacionales, como la Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, la cual en el inciso

⁵² Entre enero y octubre de 2000, se expulsaron 11,685 extranjeros por encontrarse en una situación migratoria irregular, sin la intervención de ningún juez (Ceriani, 2004).

1 del Artículo 13^o, reconoce el derecho de las personas a la libre circulación y a elegir libremente su residencia en el territorio de un Estado. El Estado argentino no solo reconoce el derecho a migrar, sino que de acuerdo con el Art. 4^o de la ley está en la obligación de garantizar ese derecho en función de los principios de igualdad y universalidad.

Otro cambio importante es el referido a la igualdad de derechos entre nacionales y extranjeros, contenido en el Artículo 6^o de la ley, pues garantiza el acceso igualitario de los inmigrantes a las mismas condiciones de protección, amparo y derechos de las que gozan los ciudadanos argentinos, en especial en lo referido al acceso a los servicios sociales, bienes públicos, salud, educación, justicia, trabajo, empleo y seguridad social. (Artículo 6^o, Ley N° 25.871). La regulación es consecuente con los principios establecidos en la Constitución y en los acuerdos de derechos humanos que prohíben toda forma de discriminación por criterios de nacionalidad⁵³.

Cabe destacar, por otra parte, el tema del libre acceso a la salud y educación de la actual norma, que reconoce estos derechos de manera irrestricta, al margen de la situación migratoria del extranjero, eliminando de esta forma la lógica de control, por una de integración y regularización migratoria (Ceriani, 2004).

Asimismo, otro aspecto fundamental de la nueva ley es el reconocimiento del derecho al debido proceso para los casos de detención y expulsión de inmigrantes. Al respecto, el Artículo 61^o de la actual ley migratoria señala que en caso se constate la situación irregular de un inmigrante la DNM deberá conminarlo a regularizar su situación en un plazo determinado, luego de lo cual podrá determinar su expulsión con “efecto suspensivo” y deberá dar intervención al Juez o Tribunal competente el cual revisará la decisión administrativa de la DNM. En este caso, el inmigrante involucrado tiene el derecho de agotar la vía administrativa o judicial, pudiendo, de ser el caso, llegar hasta la Corte Suprema.

De igual modo, el Artículo 70^o de la Ley establece que la detención de un inmigrante irregular solo podrá ser ordenada por un juez a pedido de la DNM, luego de que ha quedado firme y consentida la orden de expulsión del referido ciudadano, salvo en situaciones excepcionales en que se podrá solicitar la retención del mismo antes que este

⁵³ Un ejemplo son los Artículos 2^o y 13^o de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas de 1948.

definida su expulsión. En el mismo sentido, el Artículo 86° constituye otra garantía adicional al debido proceso, pues establece que los ciudadanos extranjeros que carezcan de medios económicos tendrán derecho a la asistencia jurídica gratuita, ya sea en la vía administrativa o judicial y, asimismo, a contar con un intérprete en caso no hablen el idioma español. De esta forma la nueva ley migratoria garantiza el derecho de defensa amparado en la Constitución argentina.

A continuación se enumeran los principales derechos que otorga la nueva ley migratoria, de acuerdo con el artículo que los define:

DERECHOS	ARTICULOS LEY 25.871
Derecho a la migración	Artículo 4°
Derechos iguales para argentinos y extranjeros	Artículo 6°
Derecho a la educación	Artículo 7°
Derecho a la salud	Artículo 8°
Derecho a la información sobre sus derechos y obligaciones	Artículo 9°
Derecho a la reunificación familiar	Artículo 10°
Derecho a la participación en las decisiones relativas a la vida pública	Artículo 11°
Obligación del Estado argentino de adoptar o implementar las medidas tendientes a regularizar la situación migratoria de los extranjeros.	Artículo 17°
Principio de Nacionalidad para obtener la residencia temporaria a nacionales del MERCOSUR, Bolivia y Chile	Artículo 23°, inc. I)
Derecho al debido proceso en situaciones de expulsión y detención	Artículos 61° y 70°
Derecho a la asistencia jurídica gratuita y a un interprete	Artículo 86°

Fuente: Novick, 2005, pag. 16)

Otro aspecto importante en la nueva ley migratoria está relacionado con los criterios de radicación, en especial para los ciudadanos provenientes de países del MERCOSUR, Bolivia y Chile, pues para aquellos aplica el criterio de nacionalidad para el otorgamiento de la residencia temporaria por dos años, que pueden ser prorrogables y con entradas y salidas múltiples. (Artículo 23°, inciso 1, Ley N° 25.871). Es así que la ley establece esquemas diferenciados de tratamiento migratorio entre ciudadanos de aquellos países que, junto con la Argentina, forman parte de una región, como es el caso del MERCOSUR y sus Estados Asociados y aquellos que están fuera del contexto regional. La Argentina facilita de esta manera que su política migratoria vaya a la par con uno de los objetivos de las políticas de integración regional, como es el lograr la libre

circulación de personas al interior del MERCOSUR, teniendo como pieza fundamental el Acuerdo de Residencia para Nacionales de este mismo, Bolivia y Chile de 2002.

Es necesario destacar la importancia de este Artículo, pues es justamente la Argentina el país del bloque regional con mayor número de inmigrantes, el que reconoce de manera unilateral el derecho a la radicación de los nacionales de los Estado Parte o Asociados, al margen que el Acuerdo de Residencia para Nacionales del MERCOSUR, Bolivia y Chile, que es el que da nacimiento a este criterio de radicación, aún no hubiera entrado en vigencia.

En concordancia con lo dispuesto por el Artículo 23º, inciso 1 de la nueva ley migratoria, a fines de enero de 2004, la DNM dispuso la suspensión de las expulsiones de extranjeros en situación migratoria irregular que fueran nacionales de los países limítrofes. Cabe destacar, asimismo, que el 17 de septiembre de 2004, la DNM emitió la Disposición 29.269, por medio de la cual consideraba incluido al Perú dentro de los países consignados en el inciso 1 del Artículo 23º de la Ley N° 25.871, en atención a que había adquirido la condición jurídica de país asociado al MERCOSUR el 17 de diciembre de 2003. El Artículo 1º de la citada Disposición, señalaba que el detalle de los países incluidos en el inciso 1 del Artículo 23 era meramente enunciativo y, que por lo tanto, debían considerarse incluidos a todos los Estados Parte o Asociados al MERCOSUR.

En vista de lo anterior, todos los ciudadanos peruanos que se encontraban en situación migratoria irregular podían regularizar su residencia invocando el criterio de nacionalidad amparado por el Artículo 23º de la Ley N° 25.871. Asimismo, se dispuso la suspensión de las medidas conminativas a salir del país y de expulsión que se hubieren dispuesto sobre nacionales del Perú.

Otro criterio nuevo de obtención de la residencia temporal es el de trabajador migrante, consignado en el Artículo 23º, inciso a) de la ley, el cual reconoce el derecho de los inmigrantes a ingresar a la Argentina para realizar actividades lícitas y remuneradas, por lo que podrían permanecer en el país por tres años prorrogables, con entradas y salidas múltiples y, con permiso para trabajar bajo relación de dependencia.

Un tema adicional, que no estaba contemplado en la Ley N° 22.439, es el referido a la emigración argentina, la cual está considerada en el Título IX de la Ley N° 25.871, bajo el nombre “De los Argentinos en el Exterior”, el cual en su Artículo 102º estipula que

el Gobierno argentino podrá suscribir convenios con aquellos países en donde residan emigrantes argentinos con el fin de garantizarles la igualdad o asimilación de los derechos laborales y de seguridad social que rijan en el país de acogida. Señala igualmente, que dichos tratados deberán garantizar la remesa de fondos de los emigrantes argentinos a sus familiares en su lugar de origen y, garantiza el principio de reciprocidad para los nacionales de aquellos países donde se encuentren migrantes argentinos que residan en la Argentina.

El referido Título IX, solo explicita una situación real de la sociedad argentina: la salida de muchos ciudadanos a residir al exterior, principalmente a consecuencia de la crisis económica de finales de 2001. La importancia que las autoridades otorgan a la problemática de la emigración argentina se ha visto asimismo reflejada en la creación de nuevos ámbitos específicos, como por ejemplo la Dirección Argentinos en el Exterior, dentro de la Dirección General de Asuntos Consulares del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto o, el “Centro de Ayuda y Asistencia al Inmigrante y al Emigrado” de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, entre otros (Novick, 2005).

Como se puede apreciar, la promulgación de la nueva Ley de Migraciones N° 25.871, ha producido un cambio fundamental en la política migratoria argentina y, al mismo tiempo, ha generado el marco jurídico adecuado para garantizar a los residentes extranjeros, al margen de su situación migratoria, la protección de sus derechos humanos fundamentales en concordancia con lo estipulado por la Constitución Nacional, la normatividad legal argentina y los Tratados Internacionales sobre la materia.

El reconocimiento expreso del derecho a la migración, a la reunificación familiar, a la igualdad entre argentinos y extranjeros, entre otros más, no hace sino demostrar la evolución que ha tenido la política migratoria, desterrando los criterios discriminatorios de amenaza al orden público y seguridad nacional, para pasar a considerar a la migración como un fenómeno humano complejo y dinámico, tanto en sus aspectos poblacionales, laborales, sociales, culturales como económicos (Oteiza, 2004).

Asimismo, es un hecho destacable que esta nueva ley sea producto de un consenso logrado entre diferentes actores y tomadores de decisión, como el Congreso, las instituciones del Poder Ejecutivo involucradas con la política migratoria y, en particular, los representantes de la sociedad civil, quienes fueron modificando

sucesivamente el proyecto de ley en función de los trabajos, aportes y observaciones presentadas hasta darle su formato final. Es así, que la nueva norma representa una suma y consenso de voluntades en el marco del debate democrático, alejada de decisiones autoritarias, restrictivas y unilaterales, que reconoce y valora los aportes culturales y sociales de los inmigrantes y busca su integración a la sociedad argentina en un contexto de desarrollo multicultural (Novick, 2005).

No obstante, los derechos consagrados en la nueva ley migratoria deben contar con el marco jurídico específico que reglamente su aplicación. Al respecto, el 8 de octubre último, finalmente fue presentado el Proyecto de Reglamentación de la Ley N° 25.871, a la presidenta Cristina Kirchner para su aprobación.

III.4 El Programa Nacional de Normalización Documentaria Migratoria

Luego de la entrada en vigencia de la nueva Ley Migratoria y en concordancia con el espíritu de la norma, el Gobierno argentino dispuso, a través del Decreto N° 836/2004 del 7 de julio de 2004, declarar en emergencia administrativa a la Dirección Nacional de Migraciones, con el fin de hacer una reorganización total de la DNM, de conformidad con los nuevos lineamientos de política migratoria contemplados en la Ley N° 25.871.

Los principales objetivos del Decreto estuvieron dirigidos a 1) realizar una evaluación integral del funcionamiento de las Delegaciones en todo el Territorio Nacional, con el objeto de uniformizar procedimientos y establecer criterios técnicos uniformes; 2) crear el Registro Nacional Único de Empleadores y Requirentes de Extranjeros; 3) crear el Registro Nacional Único de Apoderados de Inmigrantes; 4) la elaboración de un plan de acción para regularizar los trámites migratorios pendientes en un plazo no mayor de 180 días hábiles; 5) elaborar una base de datos que permita el seguimiento y control de los trámites migratorios y; en especial, 6) crear en el ámbito de la Dirección Nacional de Migraciones el Programa Nacional de Normalización Documentaria Migratoria.

La creación del Programa Nacional de Normalización Documentaria Migratoria, marca un hito fundamental en la nueva política migratoria argentina, pues es la piedra angular de los proyectos de regularización. El Programa tiene dos objetivos primordiales, de un lado, la creación de un marco de ejecución de nuevas políticas migratorias, orientadas a la inserción e integración de la población migrante en la sociedad argentina y, del otro, la regularización de la situación migratoria de los ciudadanos extranjeros

residentes en la Argentina. Asimismo, se establecía que el Programa podía gozar de una descentralización operativa en cuanto a su ejecución.

Dentro de las primeras medidas que se tomaron estuvo la aprobación del Decreto 1169/2004, del 6 de septiembre de 2004, en virtud del cual se ponía en marcha un proceso de regularización migratoria para los ciudadanos nativos de países fuera de la órbita del MERCOSUR, que al 30 de junio de 2004, hubieran estado residiendo en la Argentina, para lo cual se les daba un plazo de 180 días.

El Gobierno al dictar una norma de carácter excepcional para regularizar la situación migratoria de los extranjeros extra MERCOSUR, no hacía sino reafirmar la diferencia en el tratamiento migratorio a los ciudadanos de Estados Parte o Asociados al MERCOSUR, de los que no lo eran, conforme lo estipulan el inciso 1 del Artículo 23º y el Artículo 28º de la ley. De acuerdo con información de la DNM⁵⁴, el Programa de Regularización beneficio a 12,065 ciudadanos de países ajenos al MERCOSUR.

Posteriormente, el 2 de junio de 2005, se aprobó el Decreto Nº 578/2005, por el cual se prorrogaba el estado de emergencia administrativa de la DNM hasta el 31 de diciembre de dicho año y, se instruía a la DNM a implementar, en el marco del Programa Nacional de Normalización Documentaria Migratoria, la regularización de los ciudadanos provenientes de Estados Parte del MERCOSUR y Asociados. En tal sentido, se autorizaba a que la autoridad migratoria argentina pudiera dictar las normas que considerara necesarias para lograr alcanzar los objetivos planteados en el Programa.

Así, el 13 de diciembre de 2005, la Dirección Nacional de Migraciones aprobó la Disposición Nº 53.253/2005, la cual implementaba el Programa Nacional de Normalización Documentaria Migratoria para los nacionales de Estados Parte del MERCOSUR y Estados Asociados, es decir para ciudadanos provenientes de Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. (Artículos 1º y 3º, Disposición 53.253/2005)

El Programa, más conocido como Patria Grande, tanto en los niveles oficial y general, otorgó beneficios importantes a los ciudadanos de Estados Parte o Asociados al MERCOSUR para la obtención de la residencia temporaria e, incluso, para la permanente, para aquellos ciudadanos que se encontraban residiendo en territorio

⁵⁴ Oficina de Temas Internacionales de la Dirección Nacional de Migraciones

argentino hasta la fecha de entrada en vigencia de la Disposición 53.253 (Artículo 2º). Asimismo, la citada Disposición también contemplaba un criterio de radicación conocido como “Nacionalidad MERCOSUR”, para aquellos ciudadanos que ingresaran con fecha posterior a la entrada en vigencia de la Disposición 53.253 y manifestaran su interés en residir en la Argentina.

Si bien, Patria Grande fue presentado oficialmente el 14 de noviembre de 2005, no entró en vigencia sino hasta el 17 de abril de 2006, en virtud de la Disposición N° 19429/2006 de la DNM, de 11 de abril de 2006, que modificó el Título III, denominado “Ingresos Posteriores”, de la Disposición 53.253/2005. Justamente, el Artículo 19º del Título III ya modificado, determinó al 17 de abril de 2006, como la fecha de quiebre entre los ciudadanos que encontrándose en la Argentina podían regularizar su situación migratoria en función del programa Patria Grande y los que podían migrar al país y solicitar su radicación en función del criterio “Nacionalidad MERCOSUR”.

En tal sentido, todos los ciudadanos de Estados Parte o Asociados al MERCOSUR, que hubiesen ingresado a la Argentina hasta el 16 de abril de 2006, podían solicitar su regularización migratoria en función de los criterios de radicación del programa Patria Grande, en tanto que, aquellos que ingresaban a la Argentina a partir del 17 de abril y deseaban radicarse en el país podían hacerlo en función del criterio “Nacionalidad MERCOSUR”.

Para llevar a cabo Patria Grande, el Gobierno argentino suscribió “Convenios de Colaboración” con los Gobiernos Provinciales y con el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires -que contemplaban la adhesión de los municipios-, con el fin de implementar el programa de regularización migratoria (Artículos 5º y 6º), el mismo que primero se inició en Capital Federal y la Provincia de Buenos Aires, para implementarse paulatinamente en las demás provincias argentinas.

Asimismo, bajo el amparo del Artículo 12º de la Disposición (Artículo 7º de la Disposición ya modificada por la Disposición DNM N° 48.328/2006), se creó el “Registro de Instituciones Sociales Colaboradoras” a cargo de la DNM, para registrar a las organizaciones sociales, ONG y demás asociaciones que estuvieran interesadas en brindar su apoyo gratuito para llevar adelante el proceso de regularización migratoria. A las citadas instituciones la DNM las capacitaba para que pudieran ser el primer peldaño

de Patria Grande, pues serían ellas y los Municipios⁵⁵, las entidades encargadas del proceso de inscripción de los interesados en acogerse al Programa y, por lo tanto, daban inicio al proceso de regularización migratoria. En el caso peruano, se inscribieron tres organizaciones de la colectividad: 1) Asociación Peruanos sin Fronteras, 2) Asociación Mujeres Peruanas Unidas, Migrantes y Refugiadas y 3) Asociación Civil de Derechos Humanos Mujeres Unidas, Migrantes y Refugiadas.

Posteriormente, el 21 de diciembre de 2006, la DNM expidió la Disposición DNM N° 48.328/2006, que volvió a modificar la Disposición DNM N° 53.253/2005, Títulos II y III y, el Artículo 22° del Título IV, con el objetivo de optimizar la operatividad del Programa y “... lograr una correcta técnica legislativa en su aplicación...” (DNM, 2006, pág. 1). Básicamente, los cambios fueron de orden operativo con el fin de hacer más eficiente la aplicación del Programa, en tal sentido, el Título II, se denominó claramente: “Extranjeros que Declaren haber Ingresado a la Territorio Nacional en fecha anterior al día 17 de abril de 2006” y el Título III “Extranjeros que acrediten haber ingresado al Territorio Nacional a partir del 17 de abril de 2006”.

El Capítulo II, del Título II, de la Disposición 53.253 ya modificada, regula requisitos y procedimientos estipulados para el desarrollo del Programa, el mismo que se divide en dos etapas, en la primera debían::

Patria Grande: Primera Etapa	Artículo
1.- Acreditar la identidad con Pasaporte, Cedula de Identidad o Certificado de Nacionalidad.	Art 10° inc.a
2.- Completar el “Formulario de Regularización Migratoria”, que tiene valor de declaración jurada.	Art 10° inc.b

Fuente: Elaboración propia.

Luego de recibida y procesada la solicitud, los interesados recibían un Certificado de Residencia Precaria (Artículo 11°), que tenía vigencia hasta que estuviera finiquitado el trámite de la solicitud presentada. En esta etapa no se debía efectuar el pago de ninguna tasa administrativa, el trámite era absolutamente gratuito. Evaluada la solicitud y, de encontrarse la misma conforme, el interesado ingresa a la segunda etapa con el fin de obtener su Residencia Temporal, en esta fase le solicitaban la siguiente documentación:

⁵⁵ En la ciudad autónoma de Buenos Aires, las instituciones que se encargaron de Patria Grande fueron los Servicios Sociales Zonales.

Patria Grande: Segunda Etapa	Artículo
1.- Certificado de Antecedentes Penales de Argentina.	Art 12º inc. a
2.- Certificado de carencia de antecedentes penales del país de origen o, del Estado, donde hubiera residido los últimos tres años.	Art 12º inc. b
3.- Declaración Jurada de carencia de antecedentes penales internacionales	Art. 12º inc. c
4.- Comprobante de haber efectuado el pago de la tasa migratoria respectiva	Art. 12º inc. d

Fuente: elaboración propia

Después de presentada la documentación y de cumplirse todos los requisitos, la DNM otorga al interesado un Residencia Temporal por dos años (Artículo 15º). Cabe señalar que luego de que la DNM expidiera la Resolución respectiva para otorgar la residencia temporal, el interesado ya podría tramitar el DNI argentino para extranjeros ante el Registro Nacional de las Personas; institución que además de la Resolución de la DNM, solicitaba al interesado la presentación de su Partida de Nacimiento debidamente legalizada.

La residencia temporal puede volverse permanente si el interesado lo solicita dentro de los 60 días anteriores a su vencimiento, para lo cual deberá acreditar carencia de antecedentes penales en la Argentina, el pago de la tasa correspondiente y, una declaración jurada donde señale que ha permanecido en la Argentina al menos el 50% del tiempo que estuvo en la condición de residente temporal. (Artículo 16º).

Asimismo, el inmigrante puede solicitar una residencia permanente por vínculo familiar directo, la misma que solo puede ser requerida por aquellos ciudadanos que son padres, cónyuges o hijos de argentinos nativos, ya sea por opción (Artículo. 13º inc. a) o ya sea que acrediten ser progenitores, cónyuges, hijos solteros menores de veintiún años o hijos discapacitados de residentes permanentes (Artículo. 13º, inciso "b"). Los requisitos que debían presentarse son los ya señalados (Artículos. 10º y 12º) y, además: 1) Actas o Partidas registrales que acrediten el vínculo correspondiente, 2) Documento Nacional de Identidad argentino del familiar directo o, de ser el caso, las constancias documentales que acrediten la residencia permanente del familiar respectivo y, 3) De ser el caso, el certificado médico respectivo que acredite la discapacidad.

La documentación extranjera que se presente deberá estar previamente legalizada por el respectivo Consulado argentino, o con "Apostille" o visada por el Consulado del país emisor del documento acreditado en la República Argentina (Artículo. 14º).

De los requisitos requeridos, se deben resaltar tres que denotan el conocimiento de las autoridades locales respecto de las problemáticas y carencias documentarias y económicas de los migrantes de los países de la región: aceptar la presentación de un Certificado de Nacionalidad como documento de Identidad, permitir una Declaración Jurada que acredite la fecha de ingreso al país y autorizar que los documentos extranjeros puedan ser legalizados por el respectivo Consulado del país emisor acreditado en la Argentina.

En el caso del Certificado de Nacionalidad, es importante destacar que su aceptación por parte de las autoridades argentinas facilitó grandemente el inicio de los trámites de regularización migratoria para muchos extranjeros de la región que no tenían un pasaporte o una cedula de identidad. En el caso de los ciudadanos peruanos, había un grupo importante que no contaba con un pasaporte o, si lo tenían este no se encontraba vigente. En su mayoría eran ciudadanos peruanos en situación económica precaria y no contaban con los recursos económicos para sufragar los costos administrativos de un nuevo pasaporte o su renovación y, en algunos casos no contaban con los documentos necesarios para iniciar los trámites, como son el Documento Nacional de Identidad (DNI) en caso de los adultos o, las Partidas de Nacimiento en caso de los menores de edad. La tramitación de los documentos previos les implicaba una demora importante en sus trámites de regularización migratoria y, a veces, les exigía un costo económico que no podían solventar, lo que no ocurría con el Certificado de Nacionalidad, llamado Certificado de Matrícula Consular en los Consulado Peruanos, por lo mínimo de su costo.

Lo mismo ocurría con la Declaración Jurada que permitía acreditar la fecha de ingreso a la Argentina, pues si el ciudadano no contaba con el sello de ingreso en su Pasaporte o había perdido el Pasaporte con el que ingresó al país y, no constaba su ingreso en los registros de la DNM⁵⁶, no tenía forma de probar la fecha de ingreso que era necesaria para su radicación y para poder acogerse a Patria Grande. En este caso,

⁵⁶ Los registros de la DNM no siempre estaban actualizados o completos. Inclusive se dieron ocasiones en que figuraba el sello de ingreso en fotocopias fedatadas de un pasaporte y no se encontraba su ingreso en los archivos de la DNM.

es importante resaltar que la medida adoptada facilitaba la regularización migratoria incluso para aquellos ciudadanos que habían ingresado al país por lugares no autorizados y, por lo tanto, sin registrar su ingreso ante las autoridades argentinas correspondientes.

Otro aspecto fundamental, que facilitó enormemente la radicación de los ciudadanos de la región en el Patria Grande, fue la autorización concedida para que la documentación del país de origen del inmigrante pudiera ser legalizada directamente por su respectivo Consulado en la Argentina, esto les originaba un ahorro importante frente a los costos que tenían que asumir si legalizaban los documentos en el Consulado argentino en su país de origen.

De otro lado y conforme ya fue señalado, la Disposición DNM N° 48.328/2006, modificó la Disposición DNM N° 14.949/2006, que a su vez había modificado el Título III de la Disposición DNM N° 53.253/2005, que contempla el criterio de radicación para aquellos ciudadanos que acrediten haber ingresado a la Argentina a partir del 17 de abril de 2006 y manifiesten su interés de residir en el país. La Disposición DNM N° 53.252/2005, denominaba a esta modalidad como criterio de radicación por “Nacionalidad MERCOSUR”. Al respecto, el Título III modificado establece lo siguiente:

- 1.- A cualquier ciudadano de un Estado Parte o Asociado al MERCOSUR se le otorgará a su ingreso a la Argentina una residencia transitoria como “Turista MERCOSUR”, por un plazo de noventa días, que puede ser prorrogado por igual número de días a petición fundamentada de parte (Artículo 18º)
- 2.- Dentro del plazo de noventa días, si el ciudadano así lo estima conveniente, puede solicitar a la DNM iniciar un trámite de radicación. Luego de presentada la documentación e iniciado el trámite se le otorga una Residencia Precaria, mientras se revisa el expediente con miras a otorgar la residencia temporaria.
- 3.- Si la documentación presentada es conforme y se resuelve favorablemente el trámite, se le otorga al ciudadano extranjero una Residencia Temporaria por dos años (Artículo 20º).

Para dar inicio al trámite de radicación el interesado debe cumplir con los siguientes requisitos:

Radicación por “Nacionalidad MERCOSUR” (Ciudadanos del MERCOSUR ingresados luego del 17/04/2006)	Artículo
1.- Acreditar su identidad, a través de la presentación de su Pasaporte, Cedula de Identidad o Certificado de Nacionalidad.	Art 19º inc. a
2.- Acreditar que su ingreso a la Argentina se realizó el 17 de abril de 2006 o en fecha posterior.	Art 19º inc. b
3.- Constituir domicilio en la Argentina .	Art. 19º inc. c
4.- Presentar su certificado de Antecedentes Penales de Argentina.	Art. 19º inc. d
5.- Presentar su Certificado de Antecedentes Penales de su país de origen o del país donde hubiera residido los últimos tres años, debidamente legalizado.	Art. 19º inc e.
6.- Presentar una Declaración Jurada de carencia de Antecedentes Penales internacionales.	Art. 19º inc.f
7.- Presentar una declaración jurada que manifieste que cuenta con recursos económicos suficientes para su subsistencia en la Argentina	Art. 19º inc.g
8.- Abonar la tasa migratoria correspondiente.	Art. 19º inc.h

Fuente: elaboración propia

Asimismo, el artículo 22º de la Disposición 53.253, ya modificada, establece que quienes detentan una Residencia Temporal vigente, al momento de su renovación pueden optar por a) mantener el mismo beneficio migratorio, b) requerir la aplicación del criterio de “nacionalidad MERCOSUR”, del Artículo 23º inciso l) de la Ley 25.871 o acceder a una residencia permanente si correspondiere, para lo cual además de verificar el tiempo de residencia legal transcurrido, deberá cumplir con los requisitos señalados en el Artículo 16º de la Disposición DNM N° 53.253, ya modificada.

Como se puede apreciar, los requisitos para regularizar la situación migratoria de aquellos ciudadanos de Estados Parte o Asociados al MERCOSUR, que habían ingresado a la Argentina hasta el 16 de abril de 2006, fueron del todo amplios y flexibles, conforme el espíritu de la Ley N° 25.871 y a los cambios experimentados en la política migratoria argentina. Ello, al margen de que los extranjeros tuvieran familiares argentinos con residencia permanente o no, pues para ambos casos se dieron importantes facilidades para el logro de la regularización migratoria. De igual modo, se ha procedido con quienes ingresaron al país a partir del 17 de abril de 2006, pues las facilidades otorgadas no hacen sino corroborar los nuevos lineamientos de política migratoria, sustentados en principios integracionistas y de respeto pleno a los derechos humanos.

No obstante las facilidades dadas para la regularización migratoria, muchos ciudadanos de los países beneficiados encontraron obstáculos administrativos de distinta

índole para continuar el trámite de regularización por errores en los datos consignados en sus documentos de identidad de sus países de origen. En la mayoría de los casos los problemas estaban referidos a errores en el nombre, estado civil o nombres de los progenitores en el caso de los menores, que hacían imperativo que el documento requerido fuera previamente rectificado, lo que muchas veces debía realizarse en el país de origen, pues la oficina consular respectiva no estaba facultada para efectuar determinados procedimientos, como puede ser la rectificación de un nombre en una partida de nacimiento. Lo anterior generaba demoras y, en ocasiones lo oneroso de los trámites en el país de origen se convertía en un obstáculo para que los interesados pudieran completar su proceso de regularización.

De igual modo, se presenta otro tema adicional con relación a la obtención del DNI argentino para extranjeros, que es otorgado por el Registro Nacional de las Personas (RENAPER), luego que el inmigrante ya se encuentra radicado. Al respecto, el RENAPER conforme lo señala la ley, requiere de la presentación de la partida de nacimiento para acreditar la identidad y nombre del inmigrante. No obstante, la DNM registra el nombre del inmigrante en función del documento de identidad que se presenta para la radicación, por lo que puede darse variación de nombres entre el registrado por la DNM en el Certificado de Residencia y el que figura en la Partida de Nacimiento y por el cual debe regirse el RENAPER.

Lo anterior, ha generado inconvenientes para la obtención del DNI para algunos inmigrantes peruanos, pues en algunos casos no cuentan con su Partida de Nacimiento y el obtenerla les resulta oneroso. Al respecto, se han dado varias situaciones en que los inmigrantes no han podido obtener sus Partidas de Nacimiento, pues las oficinas de Registros Civiles donde los mismos fueron asentados ya no existen, han sufrido algún siniestro, han afrontado la sustracción de los libros de Registro Civil o, en casos extremos, fueron destruidas por el grupo terrorista Sendero Luminoso como consecuencia de su accionar subversivo.

Si bien, se han dado en el Perú normas especiales para atender este tipo de situaciones, la obtención de una nueva partida de nacimiento para un ciudadano peruano que reside en el extranjero puede implicar en su país de origen, trámites administrativos lentos y onerosos.

Otro problema vinculado con la obtención del DNI y la Partida de Nacimiento, lo registran el grupo de mujeres casadas que lleva el apellido del marido agregado al suyo, pues obviamente los nombres registrados en sus documentos de identidad no van a coincidir con el de la partida de nacimiento, pues, como ocurre en el caso de las mujeres peruanas, al casarse y cambiar su estado civil muchas agregan el apellido del marido⁵⁷ ya que es un derecho que les reconoce la legislación peruana. Esta situación ha generado demoras en el trámite de obtención del DNI y, en algunas ocasiones, ha impedido que el mismo pueda culminar de manera satisfactoria.

La problemática señalada en torno a la diferencia de los requisitos para acreditar la identificación del inmigrante entre la DNM y el RENAPER ha originado que en varios casos los inmigrantes cuenten con su radicación legal, pero no con el DNI argentino; lo que va en contra del objetivo principal del programa de regularización migratoria y de la necesidad real de los inmigrantes, pues el DNI es el documento que les permite demostrar sin lugar a dudas su condición legal y les será requerido en todo momento.

Luego de transcurridos dos años y un mes del inicio de Patria Grande, la DNM determinó a través de la Disposición 35.768/2008, de 22 de mayo de 2008, que el plazo para presentar la documentación requerida para acceder a la Primera Fase del Programa de regularización migratoria para la obtención de la residencia temporaria, contemplados en el Capítulo II, del Título II de la Ley N° 25.871, vencería el 1° de junio de 2008. A la fecha solo continua vigente la segunda etapa del Programa para aquellos que habían presentado la documentación requerida con anterioridad al 1 de junio de 2008.

Asimismo, establece la citada Disposición que los ciudadanos de los Estados involucrados que hubieren ingresado al país hasta el 16 de abril de 2006 que no hubieran podido acogerse a Patria Grande, podían regularizar su situación en las oficinas de la DNM, en base al criterio de "Nacionalidad MERCOSUR", que es el concepto que utilizan para radicarse quienes ingresan con posterioridad al 17/04/2006, conforme lo contempla el TÍTULO III de la Disposición N° 53.253/2005, modificada por la Disposición N° 48.328/2006.

⁵⁷ De acuerdo con el Artículo 24° del código Civil del Perú, la mujer al casarse tiene el derecho de agregar a su nombre el apellido del marido.

De acuerdo con información proporcionada por la Dirección Nacional de Migraciones⁵⁸ al 31 de octubre de 2008, se tenían registrados un total de 422,469 trámites de regularización migratoria de ciudadanos de Estados Parte o Asociados al MERCOSUR en el marco de Patria Grande y 189,483 solicitudes de residencia de ciudadanos que ingresaron a la Argentina a partir del 17 de abril de 2006 (Nacionalidad MERCOSUR) o, que ingresaron con una Visa Consular⁵⁹. Si se suman ambos flujos de personas, se tiene que 611,952 ciudadanos de Estados Parte o Asociados al MERCOSUR, habrían iniciado sus trámites de regularización migratoria o de solicitud de residencia bajo el criterio de nacionalidad.

TABLA III.1 TRAMITES DE REGULARIZACION MIGRATORIA INICIADOS POR CIUDADANOS DE ESTADOS PARTE Y ASOCIADOS AL MERCOSUR HASTA EL 31 DE OCTUBRE DE 2008.

PAIS DE NACIMIENTO	TRAMITES DE PERSONAS INGRESADAS A LA ARGENTINA HASTA EL 16/04/06 (PATRIA GRANDE)	TRAMITES DE PERSONAS INGRESADAS A LA ARGENTINA A PARTIR DEL 17/04/06 (NAC. MERCOSUR)	TOTAL GENERAL
PERU	47463	40029	87492
VENEZUELA	218	2567	2785
ECUADOR	935	3333	4268
COLOMBIA	1246	9711	10957
BRASIL	4598	7714	12312
CHILE	5348	8593	13941
URUGUAY	10790	5184	15974
BOLIVIA	104256	72569	176825
PARAGUAY	247615	39783	287398
TOTAL GENERAL	422469	189483	611952

Fuente: Oficina de Temas Internacionales de la Dirección Nacional de Migraciones

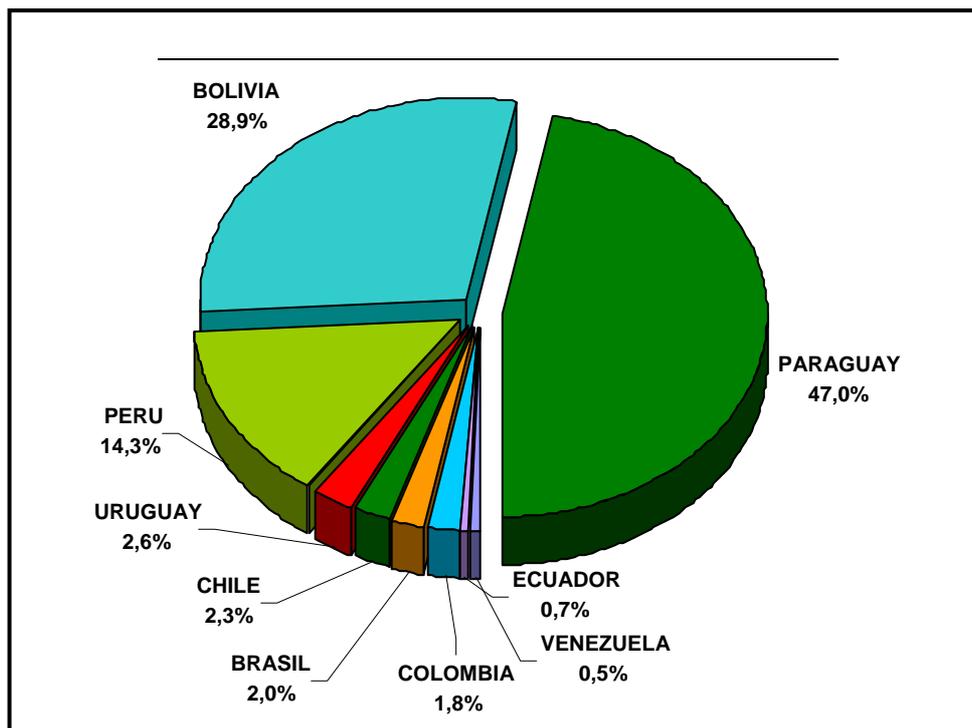
Del total de 611,952 ciudadanos que han iniciado trámites de regularización migratoria en el marco de Patria Grande o, que han solicitado su residencia en función del criterio de "Nacionalidad MERCOSUR" (ingresado con posterioridad al 17 de abril de 2006), los que mayor número de trámites han efectuado provienen de Paraguay, Bolivia y el Perú. De acuerdo con lo señalado por la DNM, los paraguayos han iniciado 267,398 trámites, que corresponden al 47% del total, los bolivianos 176,825, que alcanzan el

⁵⁸ Información proporcionada por la Oficina de Temas Internacionales de la DNM

⁵⁹ En virtud de lo dispuesto por el Artículo 23º, inciso 1 de la Ley N° 25.871, la DNM emitió, el 8 de febrero de 2007, la Disposición N° 4871/2007, a través de la cual se aprobó el "Instructivo para la Emisión de un Permiso de Ingreso y Visación Consular para nacionales de los Estados Parte y Asociados del MERCOSUR". En tal sentido, los ciudadanos de los Estados involucrados quedaban habilitados para solicitar en los consulados argentinos acreditados en sus respectivos países, una residencia temporaria o transitoria en la República Argentina.

20.9%, en tanto que los peruanos han efectuado 87,492 trámites que equivalen al 14.7% del total. Al respecto conviene señalar que juntos los tres países alcanzan los 399,334 expedientes inicializados, que corresponden al 90.6% del total general.

GRAFICO III.1 TRAMITES DE REGULARIZACION MIGRATORIA INICIADOS POR CIUDADANOS DE ESTADOS PARTE Y ASOCIADOS AL MERCOSUR HASTA EL 31 DE OCTUBRE DE 2008. (PORCENTAJES)



Fuente: Oficina de Temas Internacionales de la Dirección Nacional de Migraciones

Si solo se toma en consideración los trámites de regularización migratoria en el marco de Patria Grande, se vuelve a constatar que los nativos de Paraguay, Bolivia y el Perú son los que más expedientes de radicación han generado: los paraguayos han efectuado 247,615 trámites (58.6%), los bolivianos 104,256 (24.7%) y los peruanos 47,463 (11.2%). Se ha señalado que este mayor número de paraguayos puede estar asociado a que nunca se puso en vigencia el Convenios Bilaterales de regularización migratoria, como si ocurrió con Bolivia y el Perú.

En el caso de aquellos que han presentado sus solicitudes de residencia a partir del 17 de abril de 2006, ya sea directamente ante las oficinas de la DNM en Argentina, como a través de las oficinas consulares argentinas en el país de origen, se ve una distribución distinta entre los países que ocupan los primeros lugares en el número de

solicitudes de radicación presentadas. Si bien, se vuelve a constatar que paraguayos, bolivianos y peruanos constituyen nuevamente el contingente mayor, se presentan diferencias en cuanto al número de nacionales de cada país, pues en este grupo, los bolivianos ocupan el primer lugar con 72,569 solicitudes, que equivalen al 38.3% del total, seguidos por los peruanos y paraguayos con cifras similares. Otro país, cuyos ciudadanos han incrementado sus solicitudes de radicación es Colombia, con 9,711 expedientes presentados, que equivalen al 5.1% del total.

Las últimas Disposiciones de la Dirección Nacional de Migraciones, en el marco de lo normado por el Artículo 23º, inciso 1 de la Ley N° 25.871, no hacen sino poner de manifiesto la evolución de la temática migratoria en el pensamiento político argentino, registrando una política migratoria de pleno respeto por los derechos fundamentales de los inmigrantes, de integración regional, de igualdad y de inclusión del migrante en la sociedad argentina, que son los principios de la nueva ley migratoria N° 25.871.

En ese sentido, el Programa Nacional de Normalización Documentaria Migratoria, a través de Patria Grande y el criterio de "Nacionalidad MERCOSUR", ha sido el instrumento adecuado que ha permitido implementar los nuevos contenidos de la política migratoria argentina recogidos en la Ley N° 25.871. No cabe duda, que el paso adelante dado por la Argentina deberá ser seguido por otros países de la región a fin de poder garantizar la libre circulación de personas al interior del MERCOSUR y, a su vez, permitir construir una posición regional sólida en defensa de los derechos de los migrantes latinoamericanos en otros escenarios mundiales, como pueden ser Europa y los Estados Unidos de América.

El nuevo marco conceptual de la política migratoria argentina y la normatividad jurídica que le ha dado sustento, ha sido ampliamente difundido en el exterior, tanto por funcionarios de la Cancillería como de la Dirección Nacional de Migraciones. Uno de los primeros Foros Internacionales donde la DNM expuso la nueva ley migratoria y el programa "Patria Grande", fue en el "Encuentro Iberoamericano sobre Migraciones y Desarrollo", llevado a cabo en Madrid el 18 y 19 de julio de 2006, donde la DNM reiteró los cambios en la política migratoria argentina.

En ese mismo sentido, la Cancillería argentina a través de su Misión Permanente ante las Naciones Unidas, hizo llegar a la Secretaría el 31 de agosto de 2006, el documento "Un cambio de paradigma: el tratamiento de la cuestión migratoria bajo la

perspectiva de derechos humanos”, donde hace conocer los cambios en la política y normatividad migratoria argentina, como una contribución al Diálogo de Alto Nivel sobre la Migración Internacional y el Desarrollo, que se celebró en el marco del sexagésimo Primer periodo de sesiones de la Asamblea General en septiembre de 2006.

En el citado documento se reconoce la complejidad que ha alcanzado el fenómeno migratorio en el siglo XXI, problemática que las medidas restrictivas no han logrado solucionar, por lo que se hacía necesario cambiar el paradigma con que se había venido tratando la temática migratoria. En tal sentido, se debía pasar de un enfoque centrado en criterios de seguridad nacional y control de fronteras, que tenía como único referente al concepto de Estado-Nación, a otro que necesariamente debía considerar una perspectiva integral de derechos humanos, en la que el migrante sea considerado el eje de las políticas gubernamentales sobre la materia (Misión Permanente de Argentina ante las Naciones Unidas, 2006).

En ese contexto, reconocía la responsabilidad compartida de los Estados en el problema y la necesidad de encontrar soluciones a través de mecanismos de cooperación, los que basados en el principio de igualdad garanticen una adecuada inserción de los migrantes en los Estados receptores. Reiteraba el documento, que era esencial que los Gobiernos establezcan mecanismos que faciliten el acceso a la regularización migratoria, pues era necesario que los extranjeros que residían en un Estado pudieran estar debidamente identificados y gozando de los mismos derechos que los nacionales, a fin de evitar la vulnerabilidad que deriva de una condición de irregularidad, que los hace pasibles de abusos por parte de quienes trafican y obtienen beneficios en base a políticas migratorias restrictivas que fomentan la irregularidad.

La Cancillería señalaba que la nueva Ley migratoria N° 25.871, que tenía uno de sus antecedentes en el Acuerdo de Residencia para Nacionales del MERCOSUR de 2002, era producto del consenso entre sectores del Gobierno y no gubernamentales, que reflejaba el compromiso del Gobierno argentino de garantizar el respeto pleno de los derechos humanos de los migrantes y sus familias, a la vez que establecía mecanismos y principios nuevos, como el de la nacionalidad, para facilitar el acceso inmediato a la regularidad migratoria, pues esa era la única forma de garantizar la plena integración e inclusión del extranjero en la sociedad argentina, que es el objetivo que sustenta la nueva política migratoria. En ese sentido, el Programa Patria Grande no hacía sino servir de herramienta para llevar a buen puerto los objetivos que fundamentan la nueva política

migratoria contenida en las leyes y disposiciones vigentes, que tiene como base a la política de integración regional del MERCOSUR y a los criterios de solidaridad y ética que lo sustentan.

En igual sentido, se pronunció en el Diálogo de Alto Nivel, sobre Migración Internacional y Desarrollo que se llevó a cabo en Nueva York el 15 de septiembre de 2006, donde al margen de explicitar los nuevos lineamientos de la política migratoria argentina, se reafirmó que para que la acción de la comunidad internacional sobre el tema migratorio sea exitosa, la misma debía ser tratada desde una óptica integral y multilateral.

IV. PROBLEMATICA MIGRATORIA EN EL MARCO DE LA RELACIÓN BILATERAL DEL PERÚ Y LA ARGENTINA

La migración peruana a la Argentina generó el desarrollo de acciones y políticas bilaterales enfocadas al encuentro de soluciones a su situación de irregularidad migratoria, que tienen como finalidad última favorecer la adecuada inserción del migrante peruano en la sociedad argentina. Esta temática del todo compleja, ha adquirido con el tiempo y el incremento del número de inmigrantes un peso relativo cada vez mayor en la relación bilateral, como se verá en el presente capítulo.

IV.1 Acuerdos bilaterales de regularización migratoria.

El importante flujo migratorio peruano al exterior, motivó que la Cancillería empezará a negociar proyectos de acuerdo de regularización migratoria con aquellos países donde se concentraba un número importante de ciudadanos peruanos, entre los cuales, desde luego, se encontraba la Argentina.

IV.1.a Programa de Facilitación de la situación Migratoria de Ciudadanos Peruanos que residan en la Argentina con anterioridad al 1º de octubre de 1994.

El crecimiento de la comunidad peruana en la Argentina en los años de 1990 fue un tema que poco a poco pasó a adquirir mayor importancia dentro de la temática bilateral. Es así, que en el marco de la visita oficial que realizara al Perú el entonces canciller argentino, Guido di Tella, el 5 de abril de 1994, se estableció el Grupo de Trabajo sobre Temas Migratorios Argentino-Peruano, el mismo que se reunió en Buenos Aires, entre el 3 y el 6 de octubre de 1994, con el fin de analizar la temática migratoria entre ambos países.

Como resultado de dicha reunión, el Grupo de Trabajo propuso a los gobiernos de ambos países, el establecimiento de un programa de regularización migratoria para aquellos ciudadanos peruanos que hubieren ingresado a la Argentina hasta el 30 de septiembre de 1994. En virtud de lo propuesto por el Grupo de Trabajo, el Ministerio del Interior argentino, emitió la Resolución N° 3850/1994, por medio de la cual se establecía un "Programa de Facilitación de la Situación Migratoria de Ciudadanos Peruanos Nativos que Residen en la Argentina con Anterioridad al 1º/10/1994".

Cabe señalar que para el año 1994 el número de personas registradas en el Consulado General en Buenos Aires ascendía a los 10,465 ciudadanos, por lo que se estimaba que la población total en la Argentina podía alcanzar las 35,000 personas. El programa fue reglamentado a través de la Disposición DNM N° 0030/94, de 4 de noviembre de 1994, el mismo que fue aprobado por la Resolución 4457/94 de la Secretaría de Población y Relaciones con la Comunidad del Ministerio del Interior.

La Resolución 3850/1994, que entró en vigencia el 5 de diciembre de 1994, dispuso que el Programa tuviera una vigencia de 180 días considerados a partir de su entrada en vigencia y, además, que aquellos ciudadanos peruanos que hubieren iniciado los trámites respectivos tendrían un plazo de 365 días corridos para completar la totalidad de la documentación que les fuera requerida.

Los documentos que debían presentar para iniciar su trámite de regularización migratoria eran 1) Pasaporte con sello de ingreso a la Argentina o Pasaporte expedido en el Consulado peruano acompañado de una certificación consular que acredite que ingresó antes del 1 de octubre de 1994 y siempre que estuviera registrado en la copia del Registro de Nacionales que tenía la DNM; 2) Certificado de antecedentes Judiciales o Policiales, del país donde hubiera residido los últimos 5 años, debidamente legalizado por el Consulado argentino respectivo; 3) Declaración Jurada que indique carencia de Antecedentes Policiales Internacionales; 4) Comprobante de pago de la tasa migratoria; 5) Certificado de Antecedentes Penales o Policiales de Argentina; 6) Certificado Médico oficial; 7) Partida de Nacimiento y demás documentos relacionados con el estado civil del ciudadano peruano, debidamente legalizado por el Consulado argentino en Lima y; 8) Prueba de estar incluido en las prescripciones del Artículo 15° del Decreto N° 1434/87, modificado por el Decreto N° 1023/94, relativos a los requisitos para poder obtener una radicación temporaria o permanente.

Con relación al último requisito señalado en el párrafo anterior, debemos señalar que se refería a la necesidad de presentar dentro de un plazo de 365 días de la vigencia de la Resolución N° 3850/94, es decir, hasta el 4 de diciembre de 1995, alguno de los requisitos requeridos por el Reglamento de migración argentino para obtener su residencia temporaria o permanente, básicamente estaba referido a la presentación de un “contrato de trabajo”.

De no tener toda la documentación completa, el ciudadano peruano debía presentar por lo menos los cuatro (4) primeros documentos para obtener una residencia formal, llamada Residencia Precaria, que le permitía trabajar de manera legal. La Residencia Precaria tenía una validez de 90 días, que podía ser prorrogada por el mismo lapso, siempre y cuando no excedan los 365 días corridos, pues se entendía que era otorgada en tanto el migrante reunía la documentación que le faltase, dentro de los plazos legales, para presentarla a la DNM y obtener su residencia temporaria o permanente, en el marco de lo dispuesto por la Resolución 3850/94.

El Gobierno argentino prorrogó en varias oportunidades, el plazo de 365 días, inicialmente establecido en el Artículo 5º de la Resolución 3850/94 para que los ciudadanos peruanos pudieran completar la documentación requerida. La última prórroga extendía la vigencia de la Residencia Precaria hasta el 30 de diciembre de 1999.

IV.1.b Convenio de Migración de 1998.

En atención a que la migración peruana seguía en aumento, se decidió suscribir un Convenio Bilateral de regularización migratoria, denominado “Convenio de Migración entre la República del Perú y la República Argentina”, el mismo que fue suscrito el 12 de agosto de 1998. El Convenio fue aprobado en la Argentina, por la Ley 25.099 y, entró en vigencia el 24 de junio de 1999. Como ya fuera señalado en el Punto II.2 del Capítulo II, del presente Trabajo de Disertación, el Convenio consignó por vez primera, entre sus considerandos, los convenios internacionales en materia de protección de los derechos humanos adoptados en los ámbitos de la Organización de las Naciones Unidas y de la Organización de los Estados Americanos. El Convenio, en función de su Artículo 25º, tendría una vigencia de cinco años renovables por igual periodo de tiempo, previa evaluación de resultados; lo que ocurrió en octubre del año 2003, en la III Reunión de la Comisión Mixta consultiva del Convenio de Migración entre la República Argentina y la República del Perú.

Se consideraron dos supuestos: 1) que los ciudadanos de un Estado que desearan establecerse en el otro, con el fin de desarrollar actividades formales en relación de dependencia, podrían hacerlo presentando la documentación requerida ante la sede consular del otro Estado y, 2) que quienes se encontraran en situación migratoria irregular en el territorio del otro Estado, tendrían 180 días de plazo, desde la entrada en vigencia del Convenio, para presentar la documentación necesaria para obtener una

residencia temporaria por seis meses, la misma que podría renovarse antes de su vencimiento, solo ante los servicios migratorios del país de recepción, por un periodo de doce meses.

No obstante, el aspecto innovador del Convenio, se encuentra en su Artículo 2º, inciso b), donde señala claramente que aquellos que se encuentren en situación migratoria irregular en el otro Estado Parte, podrán regularizar su situación migratoria a fin de desarrollar actividades formales de dependencia o “autónomas”. El concepto de trabajador autónomo como criterio de radicación, ya contemplado en un Convenio similar entre la Argentina y Bolivia era algo nuevo y no previsto en la legislación migratoria argentina. Ello favorecía la regularización migratoria de muchos migrantes peruanos, los cuales en su mayoría no estaban trabajando en relación de dependencia o, si lo estaban haciendo, no tenían la posibilidad de acreditarlo con los papeles correspondientes. En tal sentido, el tener la facultad de poder obtener la residencia legal mediante el pago de aportes previsionales a la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), como trabajadores autónomos, demostraba el cambio que se estaba gestando en la política migratoria argentina.

La aplicación del Convenio, pues, se extendía al grupo familiar cercano del inmigrante: cónyuge, los hijos solteros que sean menores de 21 años, estén discapacitados y, a los padres del inmigrante. Los requisitos exigidos eran 1) Pasaporte válido y vigente, 2) Partidas de nacimiento y estado civil del migrante, con las correspondientes legalizaciones, 3) antecedentes penales o policiales de su país de origen o, del país donde hubieren residido los últimos cinco años, 4) Declaración Jurada de carencia de antecedentes penales o policiales internacionales, 5) Antecedentes penales o policiales del interesado en el país de recepción, 6) Certificado médico expedido por la autoridad migratoria, 7) En caso de relación de dependencia, manifestación del inmigrante que permita identificar al empleador y 8) Constancia de Identificación laboral cuando se tratara de relaciones de dependencia o, la inscripción en los organismos de recaudación impositiva cuando se tratara de actividades formales autónomas.

El Convenio aseguraba a los ciudadanos de ambos países que residieran en el otro Estado Parte del Convenio, un tratamiento igualitario con sus nacionales, fundado sobre bases de reciprocidad absoluta. Se consideraba entre estos derechos el referido a la aplicación de la legislación laboral del país sede el derecho a remesar al país de origen

los ingresos y ahorros personales; al derecho al nombre y al registro del nacimiento del hijo nacido en el territorio del otro Estado Parte del Convenio y; el acceso a la educación, reiterando que no se podría negar o limitar ese derecho a causa de la situación de irregularidad migratoria de los padres.

Otro aspecto a destacar, es el referido al establecimiento de una Comisión Mixta Consultiva (Artículo 22º del Convenio), la cual tendría como objetivo verificar la aplicación del Convenio. La Comisión, que estaba conformada por representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores, Interior y Trabajo de ambos países, debería reunirse ordinariamente cada seis y, de manera extraordinaria, a requerimiento de cada una de las partes.

Lamentablemente, no pudo cumplirse con el cometido del Convenio de radicar a un número significativo de peruanos. De acuerdo con la información proporcionada por la delegación argentina en la IV Reunión de la Comisión Mixta Consultiva del Convenio de Migración, celebrada en Lima el 1 de septiembre de 2005, solo 5,701 ciudadanos peruanos se acogieron al Convenio migratorio. Las causas son diversas, pero principalmente estuvieron centradas en los costos de los trámites para la obtención de la documentación necesaria para el proceso de regularización migratoria, tanto en el Perú como en la Argentina. Un costo adicional era el referido al de los aportes como trabajadores autónomos, que bordeaba los US\$ 70.00 mensuales (CELS, 1999). Asimismo, el plazo de vigencia del Convenio dificultó que algunos migrantes tuvieran el tiempo suficiente de obtener su documentación peruana, en especial si habían nacido en lugares alejados del interior del Perú y, más aún, si la documentación contenía errores de nombre o filiación y debía ser rectificadas.

Se señaló igualmente que faltó darle mayor difusión al Convenio de Migración, no obstante, considero que el problema mayor estuvo centrado en los altos costos de los trámites de regularización migratoria para una población migrante de recursos escasos, en una época en que ya comenzaba a sentirse la crisis económica argentina que tuvo su epicentro a finales de 2001. Lo paradójico fue que la entrada en vigencia del Convenio dificultó la situación migratoria de aquellos que se encontraban con residencia precaria al amparo del Programa de regularización migratoria de 1994, pues con la vigencia del Convenio las autoridades migratorias conminaban a los ciudadanos peruanos a iniciar sus trámites de regularización en función de las "...pautas convencionales" (CELS, 1999, pág. 140).

En lo que se refiere a la Comisión Mixta Consultiva, debemos señalar que su primera reunión se realizó en Buenos Aires, el 25 de junio de 1999. En ella ambas delegaciones reafirmaron la importancia y trascendencia de la suscripción del Convenio de Migración como instrumento que permita canalizar y regularizar las corrientes migratorias entre ambos países. En tal sentido, se intercambiaron opiniones sobre los alcances del Convenio de Migración, los procedimientos establecidos y la forma de agilizarlos y hacerlos más expeditivos, así como la necesidad de que se le brinde la más amplia difusión para que se puedan acoger el mayor número de inmigrantes posible.

La II Reunión de la Comisión Mixta Consultiva, se llevó a cabo nuevamente en Buenos Aires, los días 5 y 6 de marzo de 2001. En aquella ocasión, si bien el Convenio seguía con plena vigencia, el periodo para acogerse al proceso de regularización ya había vencido, por lo que se hacía necesaria una revisión de los logros del Convenio. En ese sentido, se destacó el espíritu del Acuerdo de resguardar expresamente los derechos del trabajador migrante y su familia, a fin de permitir una adecuada y efectiva inserción en la sociedad del país receptor y, asimismo, se destacó la observancia del principio de responsabilidad compartida que debe existir entre los estados emisores y receptores de corrientes migratorias.

En ese contexto y con el fin de lograr una mayor adhesión al Convenio de Migración, la delegación argentina propuso su modificación a través de un Protocolo Adicional, que debía contemplar: 1) la ampliación del plazo de residencia precaria de seis meses a tres años, 2) la sustitución del trámite de renovación periódica por una constatación anual de la inserción del migrante en el mercado laboral, 3) la ampliación del plazo para la regularización de 180 días a 365 días y, 4) la ampliación de beneficiarios a los familiares directos de los inmigrantes que hubieren obtenido la residencia por el régimen común. La propuesta, desde luego, fue acogida de inmediato por la Delegación peruana.

Asimismo, se discutieron diversos temas referentes a mejoras en el texto del Protocolo Adicional y, se acordó, que se debían aunar esfuerzos para dar la más amplia difusión al Protocolo Adicional cuando este entrará en vigencia. Por su parte, las dos reuniones que siguieron de la Comisión Mixta Consultiva se dieron en el marco del Protocolo Adicional al Convenio de Migración bilateral, por lo que se verán más adelante.

IV.1.c Protocolo Adicional al Convenio de Migración de 1998

En vista de que el Convenio de Migración no solucionó el problema de regularización migratoria de la mayoría de ciudadanos peruanos residentes en la Argentina, ambos países negociaron un nuevo Protocolo Adicional al Convenio de Migración. Dicho Protocolo Adicional fue suscrito en Buenos Aires, el 16 de diciembre de 2002 y, recién entró en vigencia el 11 de junio de 2004, luego de intercambiarse los respectivos instrumentos de ratificación.

El Protocolo modificó los Artículos 2º, 4º y 5º del Convenio de Migración, referidos al ámbito de aplicación, tipo de residencia a otorgar y el de renovación de residencia temporaria, respectivamente. El Artículo 2º, referido al ámbito de aplicación, contiene requisitos similares al Convenio de Migración, como la facilidad para que los nacionales de un Estado que se encontrarán residiendo de manera irregular en el territorio del otro Estado, pudieran regularizar su situación migratoria por medio de una Residencia Temporaria, a fin de desarrollar actividades formales en relación de dependencia o de manera autónoma, cumpliendo con los requisitos solicitados por el Artículo 2º del Protocolo, que modificó al Artículo 4º del Convenio.

No obstante, presenta algunas diferencias notorias, como por ejemplo el plazo de vigencia para presentar la documentación necesaria para solicitar la regularización migratoria, que era de 365 días a partir de la entada en vigencia del Protocolo (Artículo 2º, inciso B) del Protocolo) La ampliación del plazo implicaba, pues, un reconocimiento tácito de que los plazos del Convenio de Migración hayan sido realmente cortos y que hayan representado uno de los motivos que dificultaron el logro de una regularización migratoria masiva.

Asimismo, establece que los familiares directos: cónyuges, padres o hijos solteros menores de 21 años o discapacitados, de ciudadanos que se hubieran acogido al Convenio, que deseen ingresar al territorio del otro Estado o regularizar su situación migratoria podían hacerlo cumpliendo con los requisitos del Artículo 4ª del Protocolo. Dicha facultad, también era otorgada a los citados familiares directos de los ciudadanos que se encuentren radicando en el país de recepción con residencia temporaria o permanente o, de ciudadanos que tengan la nacionalidad del país de acogida.

Los requisitos que se solicitaban eran similares a los del Convenio: 1) Pasaporte válido y vigente, 2) Partidas de nacimiento y documentos relativos al estado civil del migrante, 3) Certificado de antecedentes penales y/o policiales del país de origen o del Estado donde hubieren residido los últimos cinco años, 4) Declaración Jurada de carencia de antecedentes penales o policiales internacionales, 5) Certificado de Antecedentes Penales o policiales del país de recepción, 6) Certificado médico, 7) Constancia de identificación laboral o de la inscripción en los organismos de recaudación impositiva (este último requisito no era necesario para el caso de los familiares directos). Asimismo, en el caso de los familiares directos debían presentar, además, la partida de nacimiento o matrimonio que demuestre el vínculo con el familiar y los documentos que acrediten la residencia temporaria o permanente del mismo o, en el última instancia, su calidad de nacional del país receptor.

El Protocolo estipulaba que la Residencia Temporaria sería otorgada por un periodo de tres años y que los que la obtuvieran debían presentarse cada 12 meses desde la fecha de su otorgamiento a la DNM, portando consigo: 1) El Pasaporte con que hubiera registrado su último ingreso al país, 2) Certificado que acredite la carencia de Antecedentes Penales o Policiales en el país de recepción en los últimos doce meses, 3) los trabajadores autónomos debían presentar la constancia del cumplimiento de sus obligaciones previsionales e impositivas durante el periodo de residencia autorizada, 4) los trabajadores en relación de dependencia, debían presentar sus recibos de salario de al menos seis de los últimos doce meses y, constancia de los datos de su empleador, expedida por el organismo competente, 5) Constancia de la Residencia Temporaria, 6) Constancia de la última presentación ante la DNM, la cual debía haber sido hecha en el tiempo y la forma estipulados por el art. 3º del Protocolo.

En el caso de los familiares directos que hubieran obtenido residencia temporaria, debían presentar: 1) El Pasaporte donde se encuentre registrado su último ingreso al país, 2) Certificado que acredite la carencia de Antecedentes Penales o Policiales en el país de recepción de los últimos doce meses, 3) Constancia de la última presentación ante la DNM, la cual debía haber sido hecha en el tiempo y la forma estipulados por el Artículo 5º del Convenio, modificado por el Artículo 3º del Protocolo, 4) Constancia de la Residencia Temporaria y, además, 6) Constancia expedida por la respectiva autoridad migratoria que certifique la situación migratoria irregular del familiar cuyo vínculo le ha permitido obtener la Residencia Temporaria.

Luego de transcurridos los tres años de residencia legal continua, el Protocolo establecía que los migrantes involucrados podían solicitar la Residencia Permanente, para lo cual debían presentar los mismos requisitos señalados en el párrafo anterior y, además, la constancia del pago de la respectiva tasa retributiva de servicios. A este beneficio, también podían acogerse los ciudadanos que contaran con una residencia temporaria vigente en virtud del Convenio de Migración, los cuales estaban exceptuados del pago de la tasa retributiva de servicios para obtener su Residencia Permanente.

Un aspecto adicional por destacar es que el Protocolo establecía en su Artículo 2º, que las legalizaciones de la documentación procedente del país de origen del inmigrante podía ser legalizada directamente por los Consulados de dicho Estado acreditados ante el otro Estado, sin ser ya necesario que dicha documentación sea legalizada por el Consulado del país receptor en el Estado de origen del migrante. Esta disposición benefició grandemente a la colectividad peruana, pues ya no era necesario que los documentos pasaran por el Consulado argentino en Lima, lo que era algo muy oneroso pues cada legalización implicaba un desembolso de US\$ 40.00, en oposición a los US\$ 20.00 que era el costo en los Consulados peruanos en la Argentina, que luego de los dos meses de entrada en vigencia el Protocolo Adicional fueron reducidos a US\$ 1.00..

Cabe señalar que en el periodo intermedio entre su aprobación y su entrada en vigencia, se llevo a cabo la III Reunión de la Comisión Mixta Consultiva, la misma que volvió a celebrarse en la ciudad de Buenos Aires, entre los días 6 y 7 de octubre de 2003. En dicha oportunidad la delegación argentina manifestó que se estaba a la espera de que concluyera el trámite de la aprobación parlamentaria del Protocolo Adicional a fin de que el mismo pueda entrar en vigencia, en vista que por el lado peruano el Protocolo Adicional ya había sido aprobado mediante el D.S. N° 028-2003-RE, del 11 de febrero de 2003.⁶⁰

Asimismo, se acordó que junto con el acta de la III Reunión, se elaboraría un “Acta Interpretativa del Protocolo Adicional al Convenio de Migración”, cuyo principal punto aclaratorio estuvo referido a los requerimientos de legalización de las partidas de nacimiento para los fines de registro, identificación y expedición de los documentos de identidad de las Partes (DNI argentino para extranjeros o Carnet de Extranjería peruano).

⁶⁰ En la reunión consultiva, se dieron cifras estimativas del número de nacionales de cada país residiendo en el otro. En tal sentido, la delegación peruana señalaba que para ese momento se calculaba que la migración peruana en la Argentina bordeaba los 140,000 ciudadanos; en tanto que, la delegación argentina manifestaba que el número de argentinos residiendo en el Perú podía oscilar entre 12,000 y 15,000 ciudadanos.

Se determinó que se aceptaba que el acta de nacimiento que se requiere presentar se encuentre sólo legalizada por el Consulado del país de origen del migrante en el Estado receptor (Artículo 2º del Protocolo).

De igual modo, se determinó que debía darse una amplia difusión al Protocolo Adicional a través de folletos informativos, consensuados por las partes, los mismos que deberían ser difundidos ampliamente en ambos países en el momento de la entrada en vigencia del Protocolo. Lamentablemente, si bien se negoció el texto consensuado de un folleto, este finalmente no fue aprobado.

Luego de la entrada en vigencia del Protocolo Adicional, el Consulado peruano en Buenos Aires, estableció un área de trabajo a cargo de un Cónsul, para que se atendiera preferentemente las solicitudes de información y situaciones complicadas que podrían presentar los ciudadanos peruanos en su proceso de regularización migratoria, la misma que tenía una comunicación fluida y permanente, tanto verbal como escrita, con los distintos funcionarios y autoridades de la DNM, así como con las del Registro Nacional de las Personas y demás instituciones vinculadas al proceso de regularización.

Durante la vigencia del Protocolo Adicional, en especial en su segundo semestre, el Consulado peruano en Buenos Aires, recibía un promedio de 25 consultas diarias sobre distintas situaciones que dificultaban que el ciudadano peruano iniciara o continuara con el trámite de regularización ante la DNM. La mayoría estaba relacionada con errores en el nombre en las Partidas de Nacimiento o Matrimonio, el nombre de casada de la mujer peruana, sobre el titular de la patria potestad de los menores de edad⁶¹, o situaciones especiales relacionadas con la identidad de las personas.

Las mayores facilidades otorgadas por el Protocolo Adicional favorecieron que mayor número de ciudadanos peruanos se acogieran al mismo. De acuerdo a información proporcionada por la DNM al Consulado General del Perú en Buenos Aires, el número de ciudadanos peruanos que se acogieron al Protocolo Adicional alcanzaba la

⁶¹ En el caso de menores de edad peruanos, se daba la situación común en la cual los menores solo se encontraban bajo el cuidado de la madre y no de ambos padres. Una de las razones principales para esa situación era que el padre biológico no había reconocido al menor, a pesar de que su nombre figurara en la Partida de Nacimiento del mismo, pues ese era un dato dado por la madre que no implicaba para la legislación peruana el reconocimiento de la paternidad, pues este solo se reconoce cuando aparece la firma del padre en la partida.

cifra de 10, 327 personas⁶², que duplicaba el número de peruanos que se habrían regularizado en virtud al Convenio de Migración.

Cabe señalar, al respecto, que si bien el Protocolo Adicional, venció el 10 de junio de 2005, los ciudadanos peruanos pudieron seguir regularizando su situación migratoria luego de esa fecha en función de la Disposición 020880/05 de la DNM. Luego del vencimiento del plazo para la regularización migratoria en el marco del Protocolo Adicional, en plena vigencia del Convenio de Migración y en especial de la Disposición DNM N° 020880/05, se realizó la IV Reunión de la Comisión Mixta Consultiva del Convenio de Migración, que ha sido la última reunión de la citada Comisión. En esta ocasión la reunión se llevó a cabo en la ciudad de Lima, los días 1 y 2 de septiembre de 2005.

Durante la reunión se trataron temas diversos, entre ellos, la realidad sociológica que se había dado entre la población migrante que ya ha conformado familias mixtas, es decir, matrimonios con cónyuges de ambos países, o familias donde los hijos tienen la nacionalidad del país receptor, en especial en el caso de la comunidad peruana en la Argentina por el alto número de sus integrantes. En tal sentido, se reiteró que ya no se estaba tratando de resolver problemas migratorios de comunidades peruanas o argentinas en el territorio del otro país, sino de comunidades familiares peruano-argentinas que ya constituyen un nexo familiar con intereses comunes en uno y otro país.

Asimismo, se abordó el tema de las facilidades otorgadas a los ciudadanos peruanos en la Argentina para regularizar su situación migratoria, como la Disposición DNM 020880/05, que fue dada de manera unilateral y que no había sido recíproca por las autoridades peruanas. La delegación peruana reconoció los avances argentinos en materia migratoria y propuso la negociación de un III Protocolo Adicional, donde se plasmaron los avances dados por la Disposición DNM N° 020880/05, el cual tendría como fundamento el Acuerdo de Residencia del MERCOSUR, Bolivia y Chile.

En ese contexto, la delegación argentina manifestó que el número de sus ciudadanos se había reducido en el Perú, por lo que se estimaba que el número se encontraba entre los 6,000 y 8,000 personas, lo que contrastaba con el crecimiento observado con la migración peruana en la Argentina.

⁶² Nota DNM N° 251/05.

Asimismo, se trataron temas vinculados con el área laboral, de salud y asistencia médica, estudiantes universitarios, demora en la entrega del carné de extranjería peruano, renuncia a la nacionalidad (se contempló la posibilidad de suscribir un Convenio de Doble Nacionalidad) y la necesidad de brindar la debida difusión de las normas que faciliten la regularización migratoria, más aún en el caso de la aprobación de un III Protocolo Adicional al Convenio de Migración.

IV.1.d Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de 2007

En el marco de lo acordado en la IV Reunión de la Comisión Mixta Consultiva del Convenio de Migración de 1998, se consideró más oportuno negociar un nuevo acuerdo migratorio en vez de un III Protocolo Adicional al Convenio ya existente. En tal sentido, el 15 de enero de 2007, se suscribió en Buenos Aires, durante la visita oficial del canciller del Perú, José Antonio García Belaúnde, el “Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de la República del Perú y la República Argentina”.

Entre los considerandos del Acuerdo, se recoge como antecedentes las normas adoptadas en la región para facilitar el acceso a la residencia de los inmigrantes y, en especial al “Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR”, así como el principio de responsabilidad compartida de ambos Gobiernos en la adopción de medidas que permitan la organización y orientación de los flujos migratorios entre los dos Estados, para que sirvan como vehículos de integración.

En tal sentido, el Acuerdo establece que los nacionales del Perú y la Argentina que deseen residir en el otro país, podrán obtener su residencia legal sólo con la acreditación de su nacionalidad y la presentación de los requisitos señalados en el Artículo 4º del Acuerdo. Esa solicitud la podrán hacer: 1) ante las respectivas oficinas consulares del Perú o la Argentina en su lugar de origen (Artículo 3º, inciso 1) o, 2) si ya se encuentran residiendo en el territorio del otro país, ante las oficinas de migración del país de recepción, con independencia de la categoría migratoria con la que el inmigrante ingreso al Estado receptor (Artículo 3º, inciso 2). Como se puede observar, no se menciona el concepto “situación migratoria irregular”, como si lo hacía el Convenio de Migración anterior y sus Protocolos Adicionales.

El Acuerdo, en su Artículo 4º, establece que se otorgará una residencia temporaria de dos años, para lo cual se debe presentar la siguiente documentación: 1)

Pasaporte vigente o Cedula de Identidad o Certificado de Nacionalidad, 2) Certificado de carencia de antecedentes judiciales o penales o policiales en el país de origen o, en el país de recepción, según sea el caso, 3) Declaración jurada de carencia de antecedentes internacionales penales o policiales, y, 4) Pago de la tasa respectiva. En el caso que el inmigrante ya se encuentre en el territorio del otro Estado, los documentos que presente en virtud del Artículo 4º, ante las autoridades migratorias y de identificación, bastará con que estén legalizados por el Consulado de su país en el Estado receptor.

Entre los requisitos no se contempla la presentación de la Partida de Nacimiento, pero es un documento que quizás debió considerarse, pues será requerido por las autoridades del RENAPER para otorgar el DNI argentino para extranjeros, conforme lo establece la ley argentina.

Asimismo, en su Artículo 5º, señala que la Residencia Temporal puede convertirse en Permanente, mediante una solicitud del interesado a la autoridad migratoria, dentro de los noventa días anteriores al vencimiento de la Temporal, presentando: 1) Constancia de Residencia Temporal, 2) Pasaporte vigente o cédula de identidad o Certificado de Nacionalidad, 3) Certificado de carencia de Antecedentes Penales en el país de recepción, 4) Acreditación de medios de vida lícitos que permitan la subsistencia del inmigrante y de su familia y, 5) Pago de la tasa respectiva.

El Artículo 7º establece, por su parte, que los nacionales del Perú y la Argentina que obtengan su residencia en virtud del Acuerdo, gozarán de los mismos derechos y libertades civiles, sociales, culturales y económicas en el país de recepción, en especial el derecho a trabajar, ejercer toda industria lícita, transitar libremente por el país, entre otros. Asimismo, el Artículo 9º establece el criterio de la norma más favorable para el inmigrante, es decir, si en la legislación interna de uno de los Estados hubiera una norma migratoria más favorable para el inmigrante que lo estipulado en el Acuerdo, primará dicha norma.

Al igual que en el anterior Convenio de Migración, el Artículo 10º del Acuerdo establece la creación de una Comisión Mixta consultiva, que tendrá como objetivo verificar la aplicación del Acuerdo y, tendrá entre sus facultades el proponer las modificaciones y ampliaciones que considere conveniente efectuar al Acuerdo. La Comisión estará compuesta por seis miembros, de los cuáles cada parte nombrará a tres,

en representación de los Ministerios del Interior, de Relaciones Exteriores y Trabajo de ambos países.

Los ciudadanos que ya se encuentran en el país receptor y desearan acogerse al Acuerdo, deberán presentar la documentación requerida en un plazo de 365 días desde la entrada de vigencia del Acuerdo, el mismo que puede ser prorrogado según la competencia de la Comisión Mixta Consultiva, establecida en el Artículo 11º inciso “c”) del Acuerdo. El Acuerdo tendrá una duración de cinco años desde el momento en que entre en vigencia, los mismos que se prorrogaran de manera automática por periodos iguales, salvo que sea denunciado por una de las Partes.

El Acuerdo, es una respuesta peruana que busca honrar el principio de reciprocidad frente a las facilidades de regularización migratoria otorgadas de manera unilateral por el Gobierno argentino a los ciudadanos peruanos a través del Programa Nacional de Normalización Documentaria Migratoria. El mismo aún no se encuentra en vigencia, pues si bien ya ha sido ratificado por el Gobierno del Perú, a través del Decreto Supremo N° 016-2008-RE, de 8 de mayo de 2008, se encuentra aún pendiente la ratificación del Gobierno argentino.

IV.2. Medidas internas generadas en función del Protocolo Adicional al Convenio de Migración, de la Ley 25.871 y del Programa Nacional de Normalización Documentaria Migratoria

IV.2.1 Disposiciones del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú.

Luego de la entrada en vigencia del Protocolo Adicional, se hacía evidente que era necesario que el Gobierno peruano diera facilidades adicionales a sus connacionales para que puedan acogerse en mayor número al proceso de regularización migratoria. De reuniones sostenidas por las autoridades consulares peruanas con representantes de la colectividad, se evidenciaba que nuevamente el aspecto económico era uno de los principales problemas para el inicio de los trámites de regularización, en especial los elevados costos de la legalización de documentos en los Consulados peruanos, los cuales ascendían a S/C 20.00 soles consulares equivalentes a US\$ 20.00, por cada documento a legalizar. Como usualmente debían presentarse ante las autoridades migratorias, entre dos o tres documentos peruanos legalizados por los Consulados (Partidas de Nacimiento, Matrimonio, Antecedentes Penales o Policiales, entre otros), el

monto total que debía desembolsa el interesado oscilaba entre los US\$ 40.00 y US\$ 60.00, el cual ascendía si se trataba de un agrupo familiar.

Cabe señalar que las referidas tasas consulares eran un peldaño más (quizás el más costoso) en la cadena de pagos que debía efectuar el interesado para obtener su documentación peruana. Al margen, existían otros costos adicionales por la obtención y legalización de los documentos en el Perú y el del correo aéreo, que por ser certificado era más elevado.

Para una comunidad que se encontraba en condiciones económicas difíciles, en parte por su situación de irregularidad migratoria, se hacía en muchos casos inaccesible poder contar con la documentación peruana debidamente legalizada para iniciar su proceso de regularización en el marco del Protocolo Adicional. Dicha situación fue hecha de conocimiento de la Cancillería, a través de informes y recomendaciones del Consulado General del Perú en Buenos Aires, que era el que percibía directamente la situación que enfrentaban sus connacionales en el trámite de legalizaciones, así como por la Embajada del Perú.

En vista de lo anterior, el 13 de agosto del año 2004, dos meses después de la entrada en vigencia del Protocolo Adicional, el Gobierno peruano expide el Decreto Supremo N° 046-2004-RE, a través del cual se reducen las tasas de las tarifas 21 (legalización de firmas de autoridades nacionales, US\$ 20.00), 22 (legalización de firmas de autoridades extranjeras, US\$ 30.00) y 27 (legalización de firmas de personas naturales distintas a las señaladas en las tarifas 21 y 22, US\$ 25.00) de la Tabla de Tarifas de Derechos Consulares, a un sol consular, equivalente a un dólar de los Estados Unidos, en aquellos países con los que el Perú haya suscrito Convenio Migratorios Bilaterales y solo sobre los documentos por los ciudadanos peruanos para regularizar su situación migratoria.

En principio, el D.S. estableció esta facilidad por un periodo de dos meses a partir de su publicación, lo que a todas luces resultaba insuficiente. En tal sentido y a fin de ampliar el plazo establecido, se expidió el D.S. 053-2004-RE, el 1 de septiembre de 2004, el cual ampliaba el plazo de la reducción de las tarifas consulares 21, 22 y 27 a un año, contado a partir del 15 de agosto de 2004. Lo anterior fue recibido con gran entusiasmo por las ONG, Asociaciones, Medios de Prensa y colectividad peruana en general, porque entendían que era una clara señal de respaldo del Gobierno del Perú a sus

connacionales en la Argentina, que permitiría que muchos más pudieran hacer efectiva su regularización migratoria.

Vencido el plazo establecido en el D.S. 053-2004-RE, hubo un breve periodo, entre el 15 de agosto y el 13 de septiembre de 2005, en que las tarifas consulares 21, 22, y 27 retornaron a sus valores originales. No obstante, el Gobierno volvió a prorrogar la reducción a un sol consular de la tasa de dichas tarifas hasta el 31 de diciembre de 2005, a través del D.S. N° 073-2005-RE.

En atención a la continuidad del proceso de regularización migratoria en la Argentina que sigue beneficiando a los inmigrantes peruanos y, a otros procesos de regularización migratoria que se vienen dando en otros países como es el caso de Chile, las autoridades peruanas han venido prorrogando, desde el 13 de agosto de 2004 hasta la fecha, con ligeros intervalos, la reducción de las tasas consulares de las tarifas 21, 22 y 27 a un sol consular (US\$ 1.00), para la legalización de la documentación relacionada con los procesos de regularización migratoria.

Otro tema de especial importancia para la colectividad peruana en la Argentina, fue el referido a la expedición de los Certificados de Antecedentes Penales en las oficinas consulares. Esa fue una solicitud efectuada por diferentes representantes de la colectividad peruana desde la entrada en vigencia del Protocolo Adicional al Convenio Migratorio, que se mantuvo hasta la el inicio de Patria Grande y la regularización migratoria por el criterio de "Nacionalidad MERCOSUR".

El requerimiento de la colectividad ya había sido canalizado por las autoridades consulares peruanas y de la Embajada del Perú hacia la Cancillería peruana en distintas oportunidades, por lo que en el año 2007, se estaba en plena negociación de un Convenio con el Poder Judicial que permitiera expedir los Certificados de Antecedentes Penales en las sedes consulares en Argentina. Luego de varias negociaciones, el "Convenio de Cooperación Institucional" finalmente fue suscrito el 2 de agosto de 2007 y, asimismo, se implementó en el Consulado General del Perú en Buenos Aires a partir del 25 de octubre de ese mismo año. Por otra parte, conviene señalar que solo en el año 2007, es decir, cinco días de octubre y los meses de noviembre y diciembre, el Consulado peruano había expedido 3079 "Certificados Consulares de Antecedentes Penales en el Perú", lo que implicaba un promedio de 70 trámites diarios.

La posibilidad de que los Consulados peruanos en la Argentina pudieran expedir los citados Certificados Consulares de Antecedentes Penales en el Perú, facilitó grandemente el proceso de regularización migratoria en el marco de Patria Grande y “Nacionalidad MERCOSUR”, ya que ahorraba tiempo y costos adicionales al interesado.. Asimismo, renovó el mensaje de respaldo y pertenencia de parte del Estado peruano y, a su vez, significó para muchos un logro de la colectividad y un mayor reconocimiento al peso de las colectividades peruanas en el exterior por parte del Gobierno Central en Lima.

IV.2.2 Disposiciones de la Dirección Nacional de Migraciones de Argentina.

Entre las principales Disposiciones de la Dirección Nacional de Migraciones que han estado dirigidas a facilitar la regularización migratoria de la colectividad peruana en la Argentina, podemos señalar a la **Disposición DNM N° 0030/94**, que reglamentó el “Programa de Facilitación de la situación migratoria de Ciudadanos Peruanos que residan en la Argentina con anterioridad al 1 de octubre de 1994”, como ya fuera señalado.

Con posterioridad, y teniendo como marco referencial el “Acuerdo de Residencia para Nacionales de los Estados Parte del MERCOSUR, Bolivia y Chile”, la adhesión del Perú como Estado Asociado al MERCOSUR en diciembre de 2003, la Ley Migratoria 25.871 y el Protocolo Adicional al Convenio de Migración entre la República del Perú y la República Argentina, la DNM expidió el 17 de septiembre de 2004, la **Disposición DNM N° 029929/04**, que señaló que el detalle de países incluidos en el art. 23° inciso l) de la Ley 25.871, era solo enunciativo por lo que debían considerarse incluidos a todos los ciudadanos de Estados Parte y Asociados del MERCOSUR.

En tal sentido, el Artículo 2° de la Disposición suspendía las medidas conminatorias a salir del país y las expulsiones ya dispuestas de ciudadanos peruanos, al margen que las mismas se encuentren notificadas o no o firmes, salvo aquellas que estuvieran fundadas en la existencia de antecedentes penales o en los impedimentos contemplados entre los inciso a) y h) del Artículo 23° de la Ley N° 25.871, como presentación de documentación falsa, haber sido condenado o estar cumpliendo condena, haber participado en actos de genocidio, crímenes de guerra, terrorismo, entre otros; ninguno de ellos referidos a temas migratorios.

Esta Disposición irradió gran tranquilidad entre la colectividad peruana en la Argentina, pues les dio mayor seguridad para poder transitar sin temor de ser detenidos solo por su situación migratoria, al margen que había ciudadanos peruanos que estaban conminados a salir del país o con ordenes de expulsión, solo por encontrarse sin residencia legal en el país. Fue la primera señal dada por el Gobierno argentino hacia la comunidad peruana de que se estaban dando cambios importantes en la temática migratoria.

Posteriormente, en el marco de los considerandos señalados para la dación de la Disposición DNM N° 029929/04 del Programa Nacional de Normalización Documentaria Migratoria recientemente creado y ad portas del 10 de junio de 2005 -fecha de vencimiento de la vigencia del periodo de regularización migratoria dispuesto por el Protocolo Adicional al Convenio de Migración-, se conoció que la DNM emitiría una disposición que permitiría la continuidad del proceso de regularización. Efectivamente y ante la evidencia que muchos ciudadanos peruanos no habían podido acogerse aún al Protocolo Adicional, la DNM de manera unilateral expidió el 7 de junio de 2005, la **Disposición DNM N° 020880/05** por medio de la cual se dispuso que a partir del 13 de junio de 2005, se aplicarían a los ciudadanos peruanos las previsiones del “Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Parte del MERCOSUR, Bolivia y Chile”, aprobado por la Ley N° 25.902, hasta la entrada en vigencia del Programa Nacional de Normalización Documentaria Migratoria para los ciudadanos de Estados Parte y Asociados al MERCOSUR.

En tal sentido, los ciudadanos peruanos que no se habían podido acoger al Protocolo Adicional, pudieron seguir regularizando su situación migratoria en virtud de la Disposición 029880/05. Por medio de esa Disposición, los migrantes peruanos por el sólo hecho de ser nacionales del Perú, podían solicitar su radicación temporaria por dos años, al término de los cuales la misma podía volverse permanente, si el interesado acreditaba medios de vida lícitos que aseguren su subsistencia y la de su grupo familiar dependiente. De información proporcionada por la delegación argentina en la IV Reunión de la Comisión Mixta Consultiva, celebrada en Lima el 1 y 2 de septiembre de 2005, en los primeros dos meses de vigencia de la Disposición DNM 020880/05, 1980 ciudadanos peruanos habían regularizado su situación migratoria.

Adicionalmente, en plena vigencia de Patria Grande y de la regularización por criterio “Nacionalidad MERCOSUR”, y ante una consulta planteada por el Consulado

General del Perú en Buenos Aires, la Dirección Nacional de Migraciones, a través de su Nota DNM N° 156/06, informó al Consulado que se entendía que el Certificado de Matrícula Consular expedido por los Consulados peruanos en la Argentina, reunía los mismos requisitos que el Certificado de Nacionalidad, como documento de identificación establecido en el Artículo 6° de la Disposición DNM N° 53253/05, que implementó el Programa Nacional de Normalización Documentaria Migratoria para los nacionales de Estados Parte del MERCOSUR y Estados Asociados.

Esta interpretación de la DNM, evitó una complicación de tipo administrativo que pudo afectar en el tiempo a muchos ciudadanos peruanos que carecían de Pasaporte, pues en los Consulados peruanos lo que se expide es el Certificado de Matrícula Consular, contemplado en la tarifa 58.b, de la Tabla de Tarifa de Derechos Consulares del Perú. Este documento acredita tanto la nacionalidad como la identidad de las personas, que es la información que requiere tener un Certificado de Nacionalidad.

Como puede verse, desde la entrada en vigencia del Protocolo Adicional hasta la fecha, los ciudadanos peruanos no han visto interrumpida su posibilidad de regularizar su situación migratoria, lo que a todas luces demuestra el cambio de la política y normatividad migratoria del Gobierno argentino respecto a los ciudadanos de países vecinos y el Perú, en especial de aquellos que tienen colectividades numerosas radicadas en la Argentina. De acuerdo a información proporcionada por la DNM, entre los años 2004 y 2006⁶³ se habían resuelto 31,234 radicaciones de ciudadanos peruanos.

IV.3. La colectividad peruana en la Argentina y su incidencia en la Relación Bilateral.

La presencia de una importante colectividad⁶⁴ peruana en la Argentina, considerada como la más numerosa en los países de América Latina, es un hecho que por sí mismo adquiere un peso específico en la relación bilateral, más aún si se toma en consideración los nuevos lineamientos de política exterior del Estado peruano en la temática migratoria. El interés del Gobierno peruano en la comunidad en la Argentina,

⁶³ Nota DNM. N° 163/07

⁶⁴ Al hablar de colectividad peruana estamos refiriéndonos tanto a los nacionales del Perú que han emigrado a la Argentina, como a los hijos de ciudadanos peruanos nacidos en la Argentina. Cabe señalar, que por ley peruana los hijos de ciudadanos peruanos nacidos fuera del Perú, pueden ser inscritos en los Registros de Nacimientos de los Consulados peruanos y ser considerados como peruanos por nacimiento. De acuerdo a lo señalado por el Consulado General del Perú en Buenos Aires, sólo entre enero y noviembre de 2008, había registrado alrededor de 1,700 o de inscripciones de nacimiento de niños peruanos nacidos en la Argentina.

se ha puesto de manifiesto a través de los Acuerdos bilaterales de regularización migratoria, las normas especiales internas otorgadas para favorecer su regularización, las políticas de ayuda humanitaria para atender a los sectores más carenciados de la colectividad, así como por la búsqueda de instancias de concertación y diálogo entre sus asociaciones en aras de otorgarle a la comunidad peruana un mayor peso institucional dentro de la sociedad argentina.

Ahora bien, el accionar del Gobierno peruano, no sólo obedece a políticas de Estado sobre la problemática migratoria, sino también a factores propios de la misma colectividad, como puede ser el peso relativo que consideran tener al interior de la relación bilateral. Como ya fuera señalado, los migrantes peruanos son en su gran mayoría representantes de una migración relativamente nueva, su carácter urbano y su adecuado grado de instrucción, les ha permitido organizarse y ejercer la defensa de sus derechos frente a las autoridades argentinas y solicitar el apoyo que consideran les corresponde de parte de las autoridades peruanas, más aún luego de los cambios en las políticas migratorias de ambos países.

Si bien su grado de organización es todavía fragmentado, pues no hay una organización o grupo de organizaciones que en su conjunto representen a la mayor parte de la colectividad, sus distintas asociaciones, muchas veces enfrentadas entre sí, han coincidido en sus planteamientos en defensa de sus derechos básicos y en la necesidad de alcanzar una imagen institucional representativa de la comunidad en su conjunto, así como en sus lineamientos de acción a favor de los sectores más carenciados y en el logro de mayores facilidades en los trámites consulares.

Actualmente, la única instancia donde distintos sectores de la colectividad pueden verse representados son en los Consejos de Consulta; sin embargo, los mismos aún no han logrado alcanzar representatividad como interlocutores de la colectividad frente a las autoridades consulares y al Gobierno peruano. En el caso del Consejo de Consulta de Buenos Aires, es notorio el escaso número de votantes que ha participado en las distintas elecciones de sus integrantes, que no supera a los 1,000 votantes, lo que demuestra que para la mayoría de la colectividad el Consejo de Consulta no es algo representativo y, es más, para muchos es una entidad desconocida o, cuyas funciones les son ajenas.

No obstante, hasta el momento es el único espacio donde los diversos sectores pueden desarrollar su capacidad de diálogo y concertación para el logro de objetivos

comunes, lo que no siempre ha tenido resultados satisfactorios, pero no ha impedido el ejercicio de gestiones y acciones de presión ante las autoridades peruanas.

A pesar de la falta de concertación entre las asociaciones peruanas y de una legitimidad real del Consejo de Consulta, los miembros de la colectividad han ido adquiriendo conciencia respecto del peso relativo que la comunidad tiene frente a las autoridades consulares y a la Cancillería en Lima, así como ante otras instancias del Ejecutivo, la Comisión de Relaciones Exteriores del Congreso de la República y de la opinión pública en el Perú. Al margen de otras consideraciones que el Gobierno peruano haya podido tener en cuenta, la importante reducción de las tarifas consulares para el proceso de regularización migratoria y, con posterioridad, el otorgamiento de Antecedentes Penales en los Consulados del Perú en la Argentina, son considerados como logros de la acción de la colectividad frente a las autoridades de Lima, pues ambas medidas estuvieron orientadas para ser implementadas en las oficinas consulares en la Argentina, antes que en otros países con colectividades peruanas importantes.

Ahora bien, lo señalado en el párrafo anterior no es sólo la percepción de la comunidad, pues es innegable la presencia permanente que tiene la migración en el quehacer político del Perú, ya que representarían aproximadamente el 10% del total de la población, remesan un importante flujo de divisas a la economía y sufragan en las elecciones Presidenciales y Congresales. En este sentido, la alta concentración de peruanos en Capital Federal y en el Gran Buenos Aires, les da un carácter especial ante los partidos políticos peruanos, algunos de los cuáles tienen filiales partidarias en la ciudad y cuyos representantes muchas veces visitan a la colectividad durante los procesos electorales en el Perú, pues los cerca de 60,000 electores pueden dirimir algunas bancas en el Congreso. Ese interés se incrementaría si se aprueba la elección de representantes de la migración al Congreso, posibilidad que ha generado gran expectativa entre la colectividad en la Argentina, en especial en Buenos Aires, pues es una oportunidad única de manejo político directo del que ha estado ausente el emigrante peruano.

Esa misma percepción, la han tenido las propias agrupaciones políticas argentinas, pues en las últimas elecciones para Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, representantes de distintas fuerzas políticas, se reunieron con agrupaciones de la colectividad peruana. Esto último, denota la percepción que se va teniendo del colectivo peruano, que si bien no es tan numeroso como el boliviano o

paraguayo, ha tomado conciencia de la importancia de contar con la residencia legal, no sólo en función de la mejora laboral, sino también porque les permite el ejercicio pleno de sus derechos civiles, entre ellos el ejercicio del derecho al voto en los comicios donde se elijan autoridades locales, lo que les da cierto manejo político, aún muy limitado, pero que por su número y grado de educación puede en un futuro ayudarlos a mejorar su posición en el escenario social y político argentino, en especial en el de Capital Federal.

El otro nivel de desarrollo de la colectividad que tiene ingerencia en la relación bilateral, es el cultural, pues se está generando una corriente de residentes peruanos interesados en desarrollar y mostrar diferentes facetas de su actividad cultural, pero ya no sólo como representantes del Perú, sino más bien como representantes de una comunidad de migrantes que se está insertando cada vez más, con sus propias particularidades y tradiciones, en el entorno social argentino y que a través de diferentes manifestaciones culturales expresa ese mestizaje proveniente de la migración. Dentro de estas manifestaciones, la que más ha resaltado es la gastronómica, pues se encuentra diseminada en todos los niveles sociales argentinos, goza de aceptación y ha sido desarrollada por emigrantes peruanos.

V CONCLUSIONES

El importante número de peruanos que ha migrado hacia el exterior por razones económicas y sociales ha constituido un fenómeno social de envergadura que ha originado el cambio de la política exterior peruana en materia migratoria. No obstante no contarse con una estimación oficial sobre la cantidad de ciudadanos peruanos en el exterior, se ha podido demostrar el incremento permanente que ha tenido la misma en las últimas dos décadas, que algunas estimaciones afirmarían que la población residente en el exterior representa alrededor del 10% del total de la población del Perú.

El incremento significativo de la población peruana en el extranjero generó nuevos requerimientos de trámite consular y asistencia humanitaria a las oficinas consulares peruanas para lo cual no estaban preparadas. Esa situación generó un proceso de transformación en los lineamientos de política exterior sobre la temática migratoria y, por ende, del rol del Estado frente a la migración peruana en el exterior. Este proceso de transformación, fue registrado en uno de los objetivos de las 31 Políticas de Estado consensuadas en el Acuerdo Nacional peruano del el año 2002 y, en los lineamientos de política exterior de la Cancillería peruana, el noveno de los cuales estipula la asistencia y protección a los peruanos en el exterior.

En el marco de esta migración, un contingente tuvo como destino a la Argentina. La misma se encuentra localizada principalmente en la ciudad de Buenos Aires y en los Partidos del Gran Buenos Aires, y que ha ido incrementando su importancia y peso específico en la relación bilateral a la par que ha ido aumentando el número de migrantes peruanos en la Argentina, como lo demuestran la sucesión de acuerdos bilaterales y la permanencia del tema migratorio en las distintas reuniones donde se evalúa el Estado de la Relación Bilateral.

Sobre el número total de inmigrantes peruanos en la Argentina, no se tienen cifras exactas ni oficiales, dado que es un proceso muy dinámico. No obstante, diferentes registros administrativos informan al respecto. Uno de ellos es el RENIEC, sobre el número de ciudadanos peruanos registrados en el Padrón Electoral de peruanos residentes en la Argentina; otro es el Registro de Extranjeros de la DNM, sobre el número que se encuentra radicado en la Argentina o que ha iniciado sus trámites de radicación y, también las del Consulado General del Perú en Buenos Aires, referentes al número de actuaciones realizadas por los nacionales peruanos en esa oficina consular. Todos estos

registros muestran fehacientemente un importante y constante incremento de la migración peruana a la Argentina hasta el año 2007, las que permitirían afirmar un volumen que supera largamente los ciento cincuenta mil habitantes, pero que sería inferior a la cifra señalada en la estimación del estudio de la OIM, INEI y DIGEMIN..

Ahora bien, no es sólo el alto número de migrantes peruanos o el éxito de los Convenios bilaterales lo que hace que el tema migratorio pase a formar parte de la agenda bilateral, sino también los cambios dados en las políticas de Estado de ambas naciones sobre el fenómeno migratorio y los diversos principios que las rodean, como el de responsabilidad compartida entre el Estado emisor y el receptor de inmigrantes, que es uno de los que ha sido el sustento del peso intrínseco que este factor ha alcanzado en la relación bilateral y, que ha sido defendido por ambas naciones en los distintos foros multilaterales sobre la materia.

La convergencia de las políticas migratorias de ambos Estados surgidas por motivaciones propias al interior de cada uno de ellos, indican procesos de transformaciones que se fueron dando paulatinamente y en el marco de normativas migratorias nacionales más restrictivas.

En el caso de la migración peruana en Argentina, el proceso de negociación entre ambos Estados para lograr su regularización migratoria se dio con anterioridad al cambio de las políticas migratorias de ambos países. Desde 1994, con el Programa de Facilitación Migratoria para los ciudadanos peruanos, vemos parte del inicio de ese proceso bilateral y que luego siguió con el Convenio de Migración y su Protocolo, el Programa Nacional de Regularización Documentaria Migratoria y que culminaría con el Acuerdo sobre Residencia de 2007.

Lo anterior, denota claramente la importancia dada por el Gobierno peruano a su colectividad en la Argentina y las acciones efectuadas por la Cancillería peruana para brindarles el apoyo y protección consular requeridos en el marco del proceso de transformación de la política migratoria que devino finalmente en una política de Estado y que tiene al peruano migrante como eje central. Es necesario reconocer, que ello se pudo dar en función de la buena relación bilateral existente con la Argentina, de la receptividad de las autoridades argentinas frente a la problemática de la migración peruana, aún con las limitaciones que les establecía la normativa migratoria vigente en el

momento y, que implicaría también el proceso de evolución en política migratoria que se habría venido gestando en la Argentina durante la década del noventa.

Los resultados positivos de esta convergencia de políticas migratorias, lo demuestran el importante número de ciudadanos peruanos que ha regularizado su situación migratoria, ya sea en función de los Convenios Bilaterales o, a través de las regularizaciones efectuadas en el marco de las decisiones unilaterales de la DNM argentina. Si bien, el mayor número de inmigrantes se ha radicado en función de las normas argentinas, es indudable que todo es parte de un proceso bilateral ya iniciado tiempo atrás.

La evolución de las políticas migratorias en el Perú y la Argentina ha permitido que en los foros multilaterales ambos países coincidan en sus planteamientos en torno a la migración internacional y, en especial, a la defensa irrestricta de los derechos humanos de los migrantes en un mundo globalizado, a fin de que se evite cualquier forma de injusticia, discriminación o intolerancia sobre los mismos y, más bien, se favorezca su integración en las sociedades de acogida. En ese sentido, se enmarca la política exterior de los dos países en torno a la migración bilateral, cual es la de promover la inserción adecuada de sus ciudadanos en el otro país; en especial el de la numerosa comunidad peruana en la Argentina.

Asimismo ha quedado en evidencia, que la nueva política migratoria del Estado peruano le ha permitido accionar con mayor eficiencia frente a los nuevos requerimientos de la colectividad peruana en la Argentina, promover y apoyar su proceso de regularización migratoria, favorecer la concertación y diálogo entre los representantes de la colectividad a fin de que la misma alcance una imagen institucional más sólida y, a su vez, establecer mejores canales de comunicación y vínculos entre el Estado y la colectividad, pudiendo ser uno de ellos su Consejo de Consulta.

Si bien los resultados de esta política migratoria todavía no pueden ser evaluados en su integridad, son evidentes los cambios dados a favor de la colectividad peruana, de lo que ella misma es consciente. Al respecto, es necesario que las expectativas generadas por estos nuevos lineamientos de política exterior en la colectividad peruana en la Argentina, sean analizadas con detenimiento entre los tomadores de decisión del Gobierno peruano, pues deben quedar muy claro los límites de acción del Estado frente a

la colectividad, el que debe estar enmarcada en el respeto irrestricto a las normas argentinas.

Lo señalado en los párrafos anteriores no hace sino poner en evidencia la importancia del tema migratorio en la agenda bilateral. En el Perú, la política migratoria ha pasado a formar parte sustantiva de la política exterior del Gobierno peruano y, en tal sentido, está orientada a brindar la mayor protección a los derechos humanos de los migrantes peruanos y favorecer su integración en las sociedades de acogida; pero a su vez, reconoce los deberes y obligaciones que tienen los migrantes con las sociedades receptoras.

Con la entrada en vigencia del Acuerdo sobre Residencia de 2007, se daría el marco normativo necesario que garantizaría la regularización migratoria de los nacionales de ambos países que residieran en el otro y, cerraría una de las etapas de este proceso bilateral que tiene a la migración peruana como eje fundamental. Cabe resaltar, que será tarea importante de la Comisión Mixta evaluar las facilidades que se otorguen para su aplicación y el estricto cumplimiento del principio de reciprocidad y las disposiciones del mismo.

Luego de lo anterior, la temática bilateral en torno a la migración debería seguir su evolución y pasar a una nueva etapa en la cual se busquen los mecanismos más idóneos que fomenten una mejor inserción de la población migrante en la sociedad receptora, que demuestren los aspectos positivos de la misma y su contribución al desarrollo del país de acogida. En especial debería tenerse en cuenta la temática laboral, la tributaria y el relacionado con las pensiones de los jubilados.

No obstante, previamente sería necesario conocer con la mayor exactitud posible el número real de ciudadanos peruanos residentes en la Argentina, así como el de toda la colectividad peruana, entendida como los ciudadanos nacidos en el Perú así como los hijos nacidos en la Argentina y que tienen en la mayoría de los casos ambas nacionalidades. El conocimiento más adecuado sobre el número de migrantes peruanos y de sus características, permitirá sustentar el diseño de políticas que permitan responder adecuadamente a los requerimientos de esta población para su mejor inserción en la sociedad argentina.

Como puede apreciarse el tema de la migración peruana en la Argentina ha adquirido un peso específico en la temática bilateral, aún antes de la evolución de las políticas migratorias de ambos Estados, lo que la ha convertido en uno de los factores de convergencia y sustento de la estructura de la relación bilateral. La experiencia concreta de la implementación de los nuevos lineamientos que rigen la acción consular en los Consulados en Argentina, ha permitido demostrar resultados positivos que han incidido en la mejora de la gestión consular, en su capacidad de reacción frente a los requerimientos de la colectividad y en la necesidad de establecer líneas de acción bilaterales en el marco de políticas migratorias convergentes.

En el marco de este proceso evolutivo de la política migratoria del Perú, es indudable que las colectividades en el extranjero, como en este caso la peruana en la Argentina, deben ser consideradas como uno de los elementos que promuevan el fortalecimiento de los vínculos bilaterales y de la imagen del Perú, a través de su adecuada inserción en la sociedad argentina.

BIBLIOGRAFIA

Acuerdo Nacional. Documentos del Acuerdo Nacional. <http://www.acuerdonacional.gob.pe> (Consultado: 15/05/2008)

Altamirano, Teofilo. 2003. El Perú y el Ecuador: Nuevos países de emigración. Ponencia presentada en la Conferencia Regional "Globalización, migración y derechos humanos", organizada por el Programa Andino de Derechos Humanos. Quito, 16, 17 y 18 de setiembre. En *Revista Aportes Andinos*, octubre 2003. <http://www.uasb.edu.ec/padh/revista7/articulos/teofilo%20altamirano.htm>. (Consultado: 26/08/2008).

Arias Duval, Martín. 2008. Intervención del Dr. Martín Arias Duval, Director Nacional de Migraciones, en la XXIII Reunión del Foro Migratorio Especializado del MERCOSUR. Buenos Aires, 26 y 28 de marzo de 2008.

Andina, Agencia Peruana de Noticias. 2008. Instalan en el Congreso grupo de trabajo de "Peruanos en el Exterior, 30 de octubre de 2008, 17:29 horas. <http://www.andina.com.pe> (Consultado: 07/11/2008)

Banco Central de Reserva del Perú (BCRP). 2007. Impacto macroeconómico de las Remesas del Exterior. En *Notas de Estudio del BCRP No. 05*, 16/02/2007. Lima. http://www.bcrp.gob.pe/bcr/dmdocuments/Informes/Notas/2007/NE_2007005.pdf (Consultado: 30/10/08)

Bernasconi, Alicia. 1999. Peruanos en Mendoza: Apuntes para un ¿Nuevo? Modelo Migratorio. En *Estudios Migratorios Latinoamericanos Año 13/14*, Nº 40 -41, 1998 - 1999

Carvajal, Mariana. "La mentira de la invasión silenciosa". Página/12, lunes 18 de Septiembre de 2006, <http://www.pagina12.com.ar/diario/dialogos/21-73179-2006-09-18.html> (Consultado: 03/06/2008)

Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Programa de Exigibilidad de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. 1999. Inmigración, política estatal y vigencia de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de los inmigrantes y trabajadores migratorios peruanos y bolivianos en Argentina. En *Los Derechos humanos de los Migrantes*. CEDLA-Comisión Chilena de Derechos Humanos – CEDAL –CELS, Capítulo Boliviano de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo ed. La Paz: ABC Impresores.

Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS). 2002. Capítulo XII, Migrantes: ley inconstitucional y práctica arbitraria. En *Informe Anual 2002*. http://www.cels.org.ar/common/documentos/informe_2002_cap_12.pdf (Consultado: 20/05/2008)

Ceriani Cernadas, Pablo. 2004. Nueva Ley: un paso hacia una concepción distinta de la migración. En *Migración: un derecho humano: Ley de Migraciones No. 25871*. Buenos Aires: Prometeo Libros ed.

Cerrutti, Marcela. 2005. La migración peruana a la Ciudad de Buenos Aires: su evolución y características. En *Población de Buenos Aires*, 2005, Año 2. Número 2.

<http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=74020201> (Consultado: 24/05/2008)

Cerrutti, Marcela y Matías Bruno. 2006. La inserción de migrantes paraguayos y peruanos en el Mercado de Trabajo del Área Metropolitana de Buenos Aires. En *Estudios Migratorios Latinoamericanos*. Año 20, N° 60, 2006.

Comisión Andina de Juristas. Decreto Supremo del 26 de junio de 1936. *Se establecen limitaciones a la inmigración y a las actividades de los extranjeros en el Perú*. <http://www.cajpe.org.pe/rij/bases/nuevdh/dh2/pe19.htm> (Consultado: 12/08/08)

Comisión Andina de Juristas. Decreto Supremo No. 568-RE-1956. *Procedimiento para modificar la calidad migratoria*. <http://www.cajpe.org.pe/rij/bases/nuevdh/dh2/pe16htm> (Consultado: 26/08/08)

Comisión de Población y Recursos Humanos de la Cámara de Diputados de la Nación (Argentina). 2002. Audiencia Pública "Legislación Migratoria en la República Argentina", jueves 26 de setiembre de 2002. Buenos Aires. <http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/cpyrhumanos/VersTag2002.htm> (Consultado: 12/11/2008)

Conferencia Internacional Especial a Nivel Ministerial de Países en desarrollo con Flujos Sustanciales Internacionales de Migrantes. 2006. *Declaración de Lima*. Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú. <http://www.rree.gob.pe/portal/enlaces.nsf/0/849ef40925e2b805257171000305cc?OpenDocument> (Consultado: 14/10/2008).

Congreso de la República. 1931. Decreto Ley No. 7000. *Disponiendo la reinscripción de todos los extranjeros radicados en el país*. <http://www.congreso.gob.pe> (Consultado: 26/06/2008)

Congreso de la República. 1969. Decreto Ley No. 17520. Ley Orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores. <http://www.congreso.gob.pe> (Consultado: 26/06/2008)

Congreso de la República. 1976. Decreto Ley No. 21702. *Incorporan al Ministerio del Interior Dirección de Migraciones*. <http://www.congreso.gob.pe> (Consultado: 26/06/2008)

Congreso de la República. 1991. Decreto Legislativo No. 703. *Ley de Extranjería*. Congreso de la República del Perú. <http://www.rree.gob.pe> (Consultado 16/08/2008)

Congreso de la República. Ley No. 440. 1906. *Fomento de la Inmigración*. Congreso de la República del Perú. <http://www.congreso.gob.pe> Consultado 16/08/2008)

Congreso de la República. Ley No. 517. 1907. *Fomento de la Inmigración*. <http://www.congreso.gob.pe> (Consultado 17/08/2008)

Congreso de la República. Ley No. 993. 1908. *Fomento de la Inmigración*. <http://www.congreso.gob.pe> (Consultado 17/08/2008)

Congreso de la República. Ley No. 4145. 1920. *Extranjeros peligrosos*. <http://www.congreso.gob.pe> (Consultado 17/08/2008)

Congreso de la República. Ley No. 7505. 1932. *Disponiendo que las Empresas Talleres y Negocaciones comerciales o industriales establecidas o que se establezcan en el país*

ocupen personal peruano en un a proporción no menor del 80%. <http://www.congreso.gob.pe> (Consultado 16/08/2008)

Congreso de la República. Ley No. 7549. 1932. *Derogando el decreto-ley No. 7152 y declarando en vigor el No. 7000, sobre validez de las Cartas de Identidad que se otorgan a los extranjeros.* <http://www.congreso.gob.pe> (Consultado 17/08/2008)

Congreso de la República. Ley No. 7744. 1933. *Ley de Extranjería.* <http://www.congreso.gob.pe> (Consultado 16/08/2008)

Congreso de la República. Ley No. 9148. 1940. *Disponiendo los trámites y requisitos que deberán cumplir los extranjeros para obtener la nacionalidad peruana.* <http://www.congreso.gob.pe> (Consultado 16/08/2008)

Congreso de la República. Ley No. 22.439/81. 1981. *Ley General de Migración y Fomento de la Inmigración.* <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0121.pdf>

Congreso de la República. Ley No. 26574. 1996. *Ley de Nacionalidad.* Congreso de la República del Perú. <http://www.congreso.gob.pe> (Consultado 17/08/2008)

Consejos de Consulta Peruanos en el Mundo. <http://www.consejodeconsulta.com> (Consultado: 26/10/2008)

Courtis, Corina. 2006. Hacia la derogación de la Ley Videla: la migración como tema de labora parlamentaria en la Argentina de la década de 1990. En *Migraciones regionales hacia la Argentina, Diferencia, desigualdad y derechos*. Alejandro Grimson y elizabeth Jelin, comp. Buenos Aires: Prometeo Libros ed.

De los Ríos, Juan y Carlos Rueda. 2005. ¿Por qué migran los peruanos al exterior? En *Economía y Sociedad* 58. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES), 7-14.

Dirección Nacional de Migraciones (DNM). Programa Nacional de Normalización Documentaria Migratoria. Discurso Presidencial. <http://www.patriagrande.gov.ar> (Consultado: 26/07/2008)

Dirección Nacional de Migraciones (DNM). 2005. Disposición DNM No 53.253. <http://www.migraciones.gov.ar>. (Consultado: varias fechas a partir de 15/05/08)

Dirección Nacional de Migraciones (DNM). 2008. Proyecto de Reglamentación de la Ley 25.871. En *Novedades*. <http://www.migraciones.gov.ar> (Consultado: 09/11/2008)

El Comercio, Lima. 2008. *Ciudadanos argentinos con situación ilegal podrán regularizar su situación.* 19 de setiembre de 2008. <http://elcomercio.com.pe> (Consultado: 22/09/2008)

El Peruano. 2008. Decreto Legislativo No. 1043. *Decreto Legislativo que modifica la Ley de Extranjería, aprobada por el Decreto Legislativo No. 703.* Lima: El Peruano, Normas Legales, 28/06/08: 374789 – 374792.

El Peruano. 2001. Decreto Supremo No. 059-2001-RE. *Modifican el D.S. No. 006-99-RE y crean la Subsecretaría de Comunidades Peruanas en el Exterior.* Lima: El Peruano, Normas Legales, 04/08/01: 208242.

El Peruano. 2005. Decreto Supremo No. 046-2005-RE. *Modifican diversas disposiciones referentes a la estructura orgánica del Ministerio para adecuarla a los requerimientos de la política exterior peruana.* Lima: El Peruano, Normas Legales, 01/06/05: 293656 - 293658.

El Peruano. 2007. Decreto Supremo No. 019-2007-RE. *Modifican la estructura orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores y crean las Subsecretarías de Administración y de Comunidades Peruanas en el Exterior.* Lima: El Peruano, Normas Legales, 04/08/01: 342331 – 342332.

Encuentro Sudamericano sobre Migraciones, Integración y Desarrollo. 1999. *Declaración de Lima.* <http://scm.oas.org/pdfs/2008/cp20133a.pdf> (Consultado: 16/07/2008)

Escrivá, Angeles. 2005. Peruanos en España ¿de migrantes a ciudadanos? En *El 5to Suyo*. Ulla D. Berg y Karsten Paerregaard, ed. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Franco, Leonardo. 2006. Intervención del Embajador Leonardo Franco, Viceministro de Política Latinoamericana del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y culto de la República Argentina. En *Diálogo de Alto Nivel sobre migración Internacional y Desarrollo.* Misión Permanente de la República Argentina ante las Naciones Unidas. Nueva York, 15 de setiembre de 2006.

Fukumoto, Mary. 1998. Migración japonesa al Perú. En *Boletín de Lima* VOL. XX. No. 114, Año 20, 81 – 90.

Giustiniani, Rubén. 2004. Fundamentos de la Ley. En *Migración: un derecho humano: Ley de Migraciones No. 25871.* Buenos Aires: Prometeo Libros ed.

Gonzales Terrones, Javier. 2006. Discurso del Vice-Ministro Secretario General de Relaciones Exteriores, Embajador Javier Gonzales Terrones, en la XXII Convención de la Asociación de Instituciones Peruanas en los Estados Unidos de América y Canadá (AIPEUC). Lima, 19 de febrero de 2006. Oficina de Prensa y Difusión del Ministerio de Relaciones Exteriores. <http://www.rree.gob.pe> (Consultado: 16/07/2008).

Gurrieri, Jorge. 2005. El Proceso Consultivo en América del Sur, La conferencia Sudamericana sobre Migraciones. Documento presentado en Expert Group Meeting on international Migration and Development in Latin America and the Caribbean. Ciudad de México, 30/11 a 2/12 de 2005. <http://www.un.org/esa/population/meetings/lttMigLAC/PO6-Gurrieri.pdf>. (Consultado: 11/11/2007).

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). 1997. La migración internacional en la Argentina: sus características e impacto. En *Estudios INDEC N° 29.* Buenos Aires, 1997.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). 2001. Población extranjera empadronada en el país por lugar de nacimiento, según sexo y grupos de edad. Año 2001. En *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001.* <http://www.indec.mecon.ar> (Consultado: 25/11/08)

Lazaro Geldres, Jorge. 2006. *Intervención del Embajador Jorge Lázaro Geldres, Subsecretario de Comunidades Peruanas en el Exterior, en el Diálogo de Alto Nivel sobre Migración internacional y Desarrollo, en Nueva York el 15/09/2006.* 61º Periodo de

Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Misión Permanente del Perú ante las Naciones Unidas.

Loveday, James y Oswaldo Molina. 2005. ¿Cuál es el impacto de las remesas internacionales en el bienestar? En *Economía y Sociedad* 58. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES), 15-21.

Marmora, Lelio. 2004. Las Leyes de migraciones como contexto normativo (De la "Ley videla" a la Ley de Migraciones 25.871). En *Migración: un derecho humano: Ley de Migraciones No. 25871*. Buenos Aires: Prometeo Libros ed

Maúrtua de Romaña, Oscar. 2006. *Discurso con motivo de la inauguración de la Conferencia Internacional de Países en Desarrollo con Flujos sustanciales de Migrantes*. Lima, 15 de junio de 2006. Oficina de Prensa y Difusión del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú.

Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina. 2001. *Rodríguez Giavarini culminó visita al Perú con acuerdos de defensa de la democracia y de profundización del comercio bilateral*. Comunicados de Prensa, marzo 2001. <http://www.mrecic.gov.ar> (Consultado: 24/05/2008)

Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina. 2001. *Reseña de la visita oficial a la Argentina del presidente del consejo de Ministros y Ministro de Relaciones Exteriores del Perú, Javier Pérez de Cuellar*. Comunicados de Prensa, mayo 2001. <http://www.mrecic.gov.ar> (Consultado: 24/05/2008)

Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina. 2001. *Acta Conjunta de Coordinación Política e Integración Argentino-Peruana*. Información para la Prensa, N° 209/2004. <http://www.mrecic.gov.ar> (Consultado: 25/05/2008)

Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina. 2006. *El Canciller Taijana en el Perú: "Vinimos a ratificar la tradicional hermandad entre nuestros países"*. Información para la Prensa, No. 404/06. <http://www.mrecic.gov.ar> (Consultado: 25/05/2008)

Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú. 2005. *Estadísticas de Peruanos en el Exterior 2005*. [http://www.rree.gob.pe/portal/aconsular.nsf/f7e99ca6ad554d4505256bff006da07a/16efe0852b45be8e05257123006e8560/\\$FILE/ESTADISTICAS%20PERUANOS%20EN%20EL%20EXTERIOR.pdf](http://www.rree.gob.pe/portal/aconsular.nsf/f7e99ca6ad554d4505256bff006da07a/16efe0852b45be8e05257123006e8560/$FILE/ESTADISTICAS%20PERUANOS%20EN%20EL%20EXTERIOR.pdf) (Consultado: 10/07/2008)

Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú. 2005. *Política de Reforma Consular, de Protección, Asistencia y Promoción de las Comunidades Peruanas en el Exterior*. <http://www.rree.gob.pe/portal/consular.nsf> (Consultado: 16/04/2008)

Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, Secretaría de Comunidades Peruanas en el Exterior. 2006. *La Política Consular y de Protección a los Peruanos en el Exterior: Una visión renovada*. Lima.

Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú. 2007. *La Política Exterior del Perú, las relaciones con los países de América del Sur, Centroamérica, el Caribe y América del Norte*.

<http://www.rree.gob.pe/portal/9Pbilateral.nsf/Selec?OpenForm¶m=America%20del%20Sur> (Consultado: 24/05/2008)

Misión Permanente de la Argentina ante las Naciones Unidas. 2006. Un cambio de paradigma: el tratamiento de la cuestión migratoria bajota perspectiva de derechos humanos. En *Anexo de la nota verbal de fecha 31 de agosto de 2006, dirigida a la Secretaría por la Misión Permanente de la Argentina ante las Naciones Unidas*. Sexagésimo primer periodo de sesiones, Tema 54 b) del programa provisional A/61/150, Globalización e Interdependencia: migración internacional y desarrollo.

Morimoto, Amelia. 1998. Inserción y Asimilaciones de la Población de origen japonés en el Perú. En *Boletín de Lima* VOL. XX. No. 114, Año 20, 91 – 100.

Novick, Susana. 1997. Políticas Inmigratorias en la Argentina. En: Oteiza, Enrique; Novick, Susana y Aruj, Roberto, *Inmigración y Discriminación Políticas y Discursos*, Grupo Editor Universitario, Buenos Aires, 1997 (Reeditado en 2000). <http://www.iigg.fsoc.uba.ar/pobmigra/archivos/migrar.pdf> (Consultado: 14/09/2008)

Novick, Susana. 2004. Una nueva ley para un nuevo modelo de desarrollo en un contexto de crisis y consenso. En *Migración: un derecho humano: Ley de Migraciones No. 25871*. Buenos Aires: Prometeo Libros ed.

Novick, Susana. 2005. Evolución reciente de la política migratoria argentina. En XXV Conferencia Mundial de Población de Internacional Union for the Scientific Study of Population (IUSSP), Tour, Francia, 18 al 23 de julio de 2005. <http://www.iigg.fsoc.uba.ar/pobmigra/archivos/iussp.pdf>

Núñez-Melgar Maguiña, Marco. 2008. Los Procesos de Inserción de los Migrantes en las Sociedades de Acogida. *Exposición en el marco de la III Reunión de Expertos ALC-UE sobre Migración*. Bruselas, 10-11 de marzo de 2008. Subsecretaría de Comunidades Peruanas en el Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú.

Organización de las Naciones Unidas. 1990. *Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migrantes y sus familiares*. http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/m_mwctoc_sp.htm. (Consultado:14/05/2008)

Organización Internacional para las Migraciones – OIM e Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI. 2008. *PERU: CARACTERISTICAS DE LOS MIGRANTES INTERNACIONALES, HOGARES DE ORIGEN Y RECEPTORES DE REMESAS*. Lima: Edición a cargo de la Organización Internacional para las Migraciones – OIM.

Organización Internacional para las Migraciones – OIM, Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI y Dirección General de Migraciones y Naturalización – DIGEMIN. 2006. *PERU: ESTADISTICAS DE LA MIGRACION INTERNACIONAL DE PERUANOS, 1990 – 2005*. Lima: Edición a cargo de la Organización Internacional para las Migraciones – OIM

Organización Internacional para las Migraciones – OIM, Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI y Dirección General de Migraciones y Naturalización – DIGEMIN. 2008. *PERU: ESTADISTICAS DE LA MIGRACION INTERNACIONAL DE PERUANOS, 1990 – 2007*. Lima: Edición a cargo de la Organización Internacional para las Migraciones – OIM

Oteiza, Enrique. 2004. Hacia una nueva Política Migratoria Argentina. Inmigración, integración y derechos humanos. En *Migración: un derecho humano: Ley de Migraciones No. 25871*. Buenos Aires: Prometeo Libros ed.

Oteiza, Enrique, Susana Novick y Roberto Aruj. 1996. Política Inmigratoria, inmigración real y Derechos Humanos en la Argentina. En *Documentos de Trabajo N° 5*. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Centro de Documentación e Información. <http://www.iigq.fsoc.uba.ar/pobmigra/archivos/dt5.pdf>

Pacecca, María Inés. 2001. Migrantes de ultramar, migrantes limítrofes. Políticas migratorias y procesos clasificatorios. Argentina, 1945-1970. En *Informe final del concurso: culturas e identidades en América Latina y el Caribe*. Programa Regional de Becas CLACSO. Buenos Aires, 2001. <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/2000/pacecca.pdf> (Consultado: 23/10/2008)

Padilla Bendezú, Abraham. 1998. Inmigración China. En *Boletín de Lima* VOL. XX. No. 114, Año 20, 69 – 74.

Padilla Bendezú, Abraham. 1998. Inmigración de los Refugiados de Guerra. En *Boletín de Lima* VOL. XX. No. 114, Año 20, 105 – 107.

Padilla Bendezú, Abraham. 1998. Inmigración Negra. En *Boletín de Lima* VOL. XX. No. 114, Año 20, 101 – 103.

Paerregard, Karsten. 2005. Callejón sin salida: estrategias e instituciones de los peruanos en la Argentina. En *El 5to Suyo*. Ulla D. Berg y Karsten Paerregaard, ed. Lima: Instituto de Estudios Peruanos

Ravines, Rogger. 1998. Migración y colonización en el Perú: Preámbulo necesario. En *Boletín de Lima* VOL. XX. No. 114, Año 20, 9 – 18.

Rodríguez Cuadros, Manuel. 2003. Discurso del Ministerio de relaciones Exteriores, Embajador Manuel Rodríguez Cuadros, en la ceremonia de transmisión del cargo por parte del Embajador Allan Wagner Tizón. Lima, 18 de diciembre de 2003. Oficina de Prensa y Difusión del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú. <http://www.rree.gob.pe> (Consultado: 11/08/2008).

Rodríguez Cuadros, Manuel. 2004. *Participación del Canciller Embajador Manuel Rodríguez Cuadros: III Foro "Comunidades Peruanas en el Exterior"*. Lima, 03 de mayo de 2004. Oficina de Prensa y Difusión del Congreso de la República.

Senado de la Nación. Constitución Nacional de la República Argentina. 1853. <http://www.senado.gov.ar/web/interes/constitucion/cuerpo1.php> (Consultado: 16/09/2008)

Subsecretaría de Comunidades Peruanas en el Exterior. 2008. *Consejos de Consulta de Peruanos en el Exterior*. Lima: Ministerio de Relaciones del Perú. <http://www.rree.gob.pe> (Consultado: 23/09/2008).

Subsecretaría de Comunidades Peruanas en el Exterior. 2008. *Reglamento de Organización y Funciones de los Consejos de Consulta*. Lima: Ministerio de Relaciones del Perú. <http://www.rree.gob.pe> (Consultado:23/09/2008)

Takenaka, Ayumi. 2005. Nikkeis y peruanos en Japón. En *El 5to Suyo*. Ulla D. Berg y Karsten Paerregaard, ed. Lima: Instituto de Estudios Peruanos

Tamagno, Carla. 2005. Entre “celulinos” y “cholulares”: prácticas comunicativas y la construcción de vidas transnacionales entre Perú e Italia. En *El 5to Suyo*. Ulla D. Berg y Karsten Paerregaard, ed. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Torales, Ponciano. 1993. Diagnóstico sobre la inmigración reciente de peruanos en la Argentina. Buenos Aires. Organización Internacional para las Migraciones (OIM).

Vega, María Laura. 2006. Inmigración peruana en Argentina: aproximaciones de un fenómeno que traspasa fronteras”. Trabajo presentado en el marco del *Seminario “Inmigración – Emigración. Análisis de la problemática migratoria: el Estado, las estadísticas, las políticas y su relación con los medios de comunicación*. Profesora Titular: Dra. Susana Novick. Segundo Cuatrimestre 2006. Buenos Aires: Facultad de Ciencias sociales de la Universidad de Buenos Aires. <http://www.iigg.fsoc.uba.ar/pobmigra/archivos/2.pdf> (Consultado: 16/05/2008)