

Universidad Nacional de Rosario

Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales

Escuela de Relaciones Internacionales

**“POLÍTICA MIGRATORIA ARGENTINA: LEY DE MIGRACIONES 25.871 Y SU
INFLUENCIA EN EL MERCOSUR Y SU FORO ESPECIALIZADO MIGRATORIO
(2003-2015)”**

Tesina de Grado Licenciatura en Relaciones Internacionales

Autora: Etchevarne Juliana

Directora: Lic. Scotta Maricruz

juliana_etchevarne_06@hotmail.com

Rosario, 10 de septiembre de 2019



ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS.....	1
RESUMEN	2
INTRODUCCIÓN.....	3
I. MARCO METODOLÓGICO	6
II. MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL.....	8
CAPÍTULO I.....	12
ANTECEDENTES DE LA POLÍTICA MIGRATORIA ARGENTINA PREVIA A LA SANCIÓN DE LA LEY 25.871.....	12
I. ARGENTINA, PAÍS DE INMIGRANTES: ANTECEDENTES HISTÓRICOS	12
II. TRATAMIENTO JURÍDICO DE LA CUESTIÓN MIGRATORIA	15
III. POLÍTICA MIGRATORIA IMPUESTA POR EL GOBIERNO MILITAR	18
IV. REDEMOCRATIZACIÓN Y CONTINUIDAD DE LA POLÍTICA MIGRATORIA RESTRICTIVA	21
V. NUEVA DÉCADA, NUEVO GOBIERNO Y POLÍTICA MIGRATORIA AÚN MÁS RESTRICTIVA	22
CAPÍTULO II.....	27
CAMBIOS EN LA POLÍTICA MIGRATORIA ARGENTINA A PARTIR DE LA SANCIÓN DE LA LEY 25.871.....	27
I. IMPACTO DE LA CRISIS DE 2001 Y GESTACIÓN DE UNA NUEVA LEY DE MIGRACIONES.....	27
II. NUEVA LEY DE MIGRACIONES: LEY 25.871, SUS PRINCIPALES CONTENIDOS	28
III. HACIA UNA NUEVA RELACIÓN ESTADO-INMIGRANTES	33
IV- TRATAMIENTO DE LA CUESTIÓN MIGRATORIA DURANTE LOS GOBIERNOS DE NÉSTOR KIRCHNER (2003-2007) Y CRISTINA FERNÁNDEZ (2007-2015).....	35
V- REGLAMENTACIÓN DE LA LEY 25.871	38
CAPÍTULO III.....	41

IMPORTANCIA DE LA CREACIÓN DEL FEM DENTRO DEL MERCOSUR Y SU CORRELACIÓN CON EL PERFIL REGIONALISTA DE LA POLÍTICA MIGRATORIA ARGENTINA.	41
I. EL MERCOSUR Y SU FORO ESPECIALIZADO MIGRATORIO DEL MERCOSUR	41
II. ACUERDOS SOBRE RESIDENCIA PARA NACIONALES DEL MERCOSUR, BOLIVIA Y CHILE	46
III. DECLARACIÓN DE SANTIAGO SOBRE PRINCIPIOS MIGRATORIOS	49
IV. PERFIL REGIONALISTA DE LA POLÍTICA MIGRATORIA ARGENTINA: LA IMPORTANCIA DE LA LEY 25.871 Y DEL PROGRAMA PATRIA GRANDE.....	51
REFLEXIONES FINALES	55
ANEXO	57
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	68

AGRADECIMIENTOS

Es momento de agradecer a todos los que me acompañaron y estuvieron conmigo en este camino que comenzó en el año 2012 y que implicó grandes esfuerzos para muchas de las personas que me rodean.

A mi familia le doy gracias por brindarme siempre su apoyo incondicional. En especial, mi inmensa gratitud y reconocimiento al respaldo, motivación y esfuerzo de mis papás, que sin ellos difícilmente podría haber llegado a esta instancia.

A mis amigas de toda la vida y a las amigas que me dio la facultad, que siempre estuvieron y están para mí.

De igual forma, agradezco a mi Directora, quien orientó y condujo mi investigación. Gracias a sus consejos y su dedicación hoy puedo culminar este trabajo. Rescato su predisposición siempre ante mis innumerables dudas e incertidumbres y su contribución aportando sus conocimientos y experiencias. Fue una generosa consejera en este proceso.

RESUMEN

El tratamiento de la cuestión migratoria fue siempre importante para los sucesivos gobiernos en Argentina debido a su carácter de receptor de inmigrantes desde su formación como Estado-Nación. A partir de la sanción de la Ley 25.871 en 2003 Argentina dejó atrás un largo período protagonizado por políticas migratorias no inclusivas para dar paso a una visión más receptiva de la inmigración. Es así como se enfatiza en el punto de inflexión que marcó la nueva Ley de Migraciones, que dejó sin efecto la Ley 23.439 sancionada durante la última dictadura militar en el país. Este análisis sobre el cambio de rumbo de la política migratoria argentina en su dimensión interna, se complementa con un análisis de su dimensión externa. Se hace hincapié en la postura del país en el ámbito regional y en el marco de un proceso de integración como lo es el MERCOSUR, en un contexto de relanzamiento del mismo. Más precisamente se apunta a analizar la regionalización de la política migratoria argentina y su papel dentro del MERCOSUR y su Foro Especializado Migratorio, coincidiendo el año de su creación con la sanción de la mencionada Ley. Se parte de la idea de que el carácter inclusivo que ha tenido la política migratoria argentina desde la sanción de la Ley 25.871 y su avance respecto a la protección y respeto de los derechos de los inmigrantes generó que en el ámbito regional se hayan implementado acciones inspiradas en la política migratoria argentina, adquiriendo así un gran protagonismo.

Palabras clave: políticas migratorias, política migratoria argentina, migraciones internacionales, Ley 22.439, Ley 25.871, MERCOSUR, FEM.

INTRODUCCIÓN

Argentina fue desde su constitución como nación un país receptor de inmigrantes, de origen fundamentalmente europeo en un primer momento, muy numeroso hasta la década de 1930, y de origen latinoamericano desde fines del siglo XX. Es por esto que las migraciones internacionales constituyen uno de los temas más importantes y más debatidos de la historia del país. Se trata de un fenómeno constante, aunque cambiante, que fue considerado siempre por los sucesivos gobiernos para el establecimiento de sus políticas.

En un primer momento, durante mediados del siglo XIX y principios del siglo XX, los inmigrantes que llegaron a la Argentina se caracterizaron por ser de ultramar y en su mayoría provenientes de Europa. La llegada de este tipo de inmigración fue esencial para el poblamiento del país, arribando entre 1881-1914 alrededor de 4 millones 200 mil extranjeros y alcanzando su máximo nivel histórico hacia 1914, con un impacto del 30% en el total de la población (SICREMI, 2011).

Por su parte, la inmigración proveniente de países limítrofes hacia Argentina representó históricamente entre el 2% y el 3% del total de la población argentina. No obstante, cobró mayor protagonismo desde fines del siglo XX y su importancia creció hasta llegar a representar más de 50% del total de la población migrante de Argentina en 1991 (Benencia, 2000).

De todas formas, más allá su origen, tanto la inmigración de ultramar como la limítrofe fueron muy importantes en cuanto a su contribución a las estructuras económica, demográfica y cultural del país. Esto se debió a que con el aporte de los inmigrantes fue posible la fundación de pueblos y ciudades, el desarrollo de actividades productivas, el enriquecimiento de la cultura local, la creación de comunidades multiétnicas, la difusión de lazos de solidaridad y la construcción de una identidad nacional (OIM, 2008).

Así como con el paso del tiempo varió el origen de los inmigrantes que llegaron a la Argentina, también mutaron las políticas y los instrumentos normativos y jurídicos que los diferentes gobiernos adoptaron para hacer frente a este fenómeno. Desde la época colonial las

políticas migratorias y su expresión legislativa abarcaron etapas restrictivas y otras más liberales, respondiendo a las diferentes realidades socio-económicas, políticas e ideológicas del país (Giustiniani, 2004).

Desde el siglo XIX primó en Argentina la idea de una política de puertas abiertas, receptiva hacia la admisión de inmigrantes. Se buscó fomentar su ingreso al país y se consideró como positiva la llegada de extranjeros trabajadores que contribuían a aumentar el nivel de población y el trabajo de tierras aún no aprovechadas. Hasta principios del siglo XX las leyes y decretos que regularon el proceso migratorio fueron producto del convencimiento de que uno de los elementos que obstaculizaba el progreso y el desarrollo nacional era la amplia dimensión del territorio en relación al escaso volumen de población que lo habitaba. Por lo tanto, se buscó incentivar la llegada de inmigrantes europeos al país y otorgarles facilidades y derechos para que permanezcan en territorio argentino (Cozzani de Palmada, 2001).

Sin embargo, con el cambio de siglo también se dio un giro hacia la aplicación de políticas más restrictivas. En términos generales, se llevaron adelante políticas de control que se combinaron con políticas de admisión selectivas respecto al origen migratorio, priorizando los inmigrantes de origen europeo (Bueno, 2012).

Continuando con esta línea restrictiva, en 1981 el gobierno de facto sancionó la Ley 22.439, también conocida como Ley Videla, la cual acentuó el carácter policial y represivo de la política migratoria argentina. Mediante esta Ley se buscó fomentar la llegada de aquellos extranjeros cuyas características culturales permitiesen su adecuada integración en la sociedad argentina. Se incentivó la inmigración europea y se ampliaron las actividades de control y expulsión de inmigrantes limítrofes (Novick, 1997). Esta normativa no garantizó los derechos fundamentales y otorgó al Poder Ejecutivo facultades discrecionales no susceptibles de revisión judicial. Tampoco respondía a los desafíos y demandas que surgían dentro del MERCOSUR, ni a las formas de funcionamiento de la economía y los mercados laborales. Fue identificada por su carácter arbitrario, restrictivo y contrario a la Constitución Nacional y a las Convenciones Internacionales sobre Derechos Humanos.

Esta situación cambió con la sanción de una nueva Ley de Migraciones en el año 2003, la cual representó un avance en relación a la protección y respeto de los derechos de los inmigrantes. Se reconoció el derecho a migrar como un derecho humano y se establecieron pautas para que

los inmigrantes fueran integrados a la sociedad argentina y protegidos por el Estado, el cual debía garantizar sus derechos como lo hacía con los nacionales. Esta nueva Ley retomó la tradición de la política migratoria argentina de puertas abiertas e introdujo los acuerdos internacionales de Derechos Humanos de los migrantes. Atendió, entre otras cuestiones, la problemática del refugio, la regionalización, la integración del migrante, la regularización migratoria, los delitos migratorios y la población argentina residente en el exterior (García, 2011). Así, el país incorporó una perspectiva regionalista dirigida a enmarcar la política migratoria en el proceso de integración en el cuál se inserta (García, 2011).

En sintonía con lo acontecido en Argentina a partir de la sanción de esta nueva Ley, la temática migratoria adquirió un importante protagonismo en la última década del siglo XX, reflejándose una articulación cada vez mayor entre los espacios nacional, regional e internacional. Esto hizo que algunos autores postularan la idea de una transnacionalización de la política migratoria (Sassen, 2003) o la discutieran en ámbitos regionales (Stuhldreher, 2006).

Entrado el siglo XXI en la región latinoamericana, diversos factores ejercieron influencia para que el tratamiento político de la cuestión migratoria se convirtiera en el centro de consultas y formación de consensos. Entre ellos se destacó el renovado clima político que se vivió en gran parte de la subregión desde los primeros años del nuevo milenio, vinculado al quiebre del consenso neoliberal en varios de estos Estados. Además, hubo acuerdo sobre el valor estratégico que revistió la integración regional para los países de la región, así como la importancia que asumieron los aspectos políticos, sociales y culturales en tales construcciones, lo cual quedó plasmado en el surgimiento de un nuevo ciclo caracterizado por el denominado regionalismo post neoliberal (Sanahuja, 2012). Por último, estos cambios impactaron en los perfiles migratorios que se desarrollaron en el marco de procesos de integración subregionales y de foros consultivos regionales, como la Conferencia Regional de Migraciones y la Conferencia Sudamericana de Migraciones (Mármora, 2003). Asimismo, se señala como novedad el hecho de que las migraciones ya no eran vistas como un problema, sino que pasaron a ser consideradas mayormente en términos de ventajas, acentuando las oportunidades que ofrecían. Se les atribuyó a los inmigrantes una capacidad de transformación inaudita haciendo hincapié en su papel en el crecimiento económico, el desarrollo y la reducción de la pobreza (Domenech, 2007). Además, resultó de gran relevancia la creación del Foro Especializado Migratorio del MERCOSUR y Estados

Asociados (FEM), espacio creado en noviembre de 2003 debido a la importancia de los temas migratorios en el bloque regional y a la necesidad de centrar la cuestión en una sola estructura institucional.

I. MARCO METODOLÓGICO

A partir de la situación problemática descrita en las páginas previas, este trabajo se propuso avanzar en torno a la siguiente pregunta de investigación: ¿Qué características adoptó la política inmigratoria argentina tras la sanción de la Ley 25.871? En particular, y en vinculación con la dimensión externa de la política inmigratoria argentina, el trabajo se planteó los siguientes interrogantes sobre: ¿Cómo se relacionó la política migratoria argentina con el tratamiento de la temática en el ámbito regional? y ¿Qué importancia tuvo la creación del FEM en 2003?

De las preguntas formuladas se desprende que el objetivo general del trabajo es analizar la política migratoria argentina a partir de la sanción de la Ley 25.871 y su influencia en el MERCOSUR y su Foro Especializado Migratorio en el período comprendido entre 2003 a 2015. Por su parte los objetivos específicos son: sintetizar los antecedentes de la política migratoria argentina previa a la sanción de la Ley 25.871; determinar los cambios principales de la política migratoria argentina a partir de la sanción de la Ley 25.871; y demostrar la importancia de la creación del FEM dentro del MERCOSUR y su correlación con el perfil regionalista de la política migratoria argentina.

El recorte temporal responde a que 2003 fue el año en que se sancionó la Ley 25.871 y que se creó el Foro. A su vez, esos años coinciden con la Presidencia de Néstor Kirchner (2003-2007) y a las de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015).

Se analiza el caso de Argentina debido a que se considera que este país fue, a partir de 2003, impulsor de políticas migratorias inclusivas tanto en el ámbito doméstico como internacional. Se estudia su actuación en la esfera regional, más precisamente dentro del FEM, ya que es en donde su política tuvo mayor repercusión y aceptación (Castro, 2015).

El trabajo parte de considerar el carácter inclusivo que tuvo la política migratoria argentina desde la sanción de la Ley 25.871 en 2003 y su avance respecto a la protección y respeto de los derechos de los inmigrantes, garantizándolos sobre la base de los principios de igualdad y universalidad. Se observa además que esto generó que la posición argentina en el FEM fuera de alto perfil desde su creación y que en la región se implementaran acciones inspiradas en la política migratoria argentina.

Desde la disciplina de las Relaciones Internacionales, este trabajo se orienta al análisis de tendencias identificables desde una dimensión regional. No obstante, se hace preciso abordar el fenómeno en cuestión desde una perspectiva intermística como consecuencia de la incidencia ineludible que los factores domésticos tienen en el desempeño internacional de los gobiernos. Además, se trata de una investigación metodológica de tipo cualitativa, ya que se busca una descripción y una comprensión interpretativa de la política migratoria argentina y un análisis del rol de este país en el marco de un proceso de integración como lo es el MERCOSUR y, dentro de éste, el FEM.

Respecto a las técnicas utilizadas pueden destacarse la observación y recolección de datos y documentos. Se incluye tanto el análisis de fuentes primarias, como las Leyes 22.439 y 25.871, decretos, las memorias institucionales del FEM, los documentos de los Congresos Internacionales, como así también de fuentes secundarias, ya sea artículos periodísticos, documentos académicos o libros.

En función de los objetivos específicos antes mencionados se optó por ordenar el trabajo en tres capítulos:

En el primero se aborda la política migratoria argentina previa a la sanción de la Ley 25.871 mediante un análisis histórico, detallando los antecedentes y las diferentes oleadas de inmigrantes que llegaron a la Argentina y haciendo hincapié en la importancia que tuvieron los mismos para la constitución del Estado-Nación. También se analizan las políticas migratorias que cada gobierno adoptó, haciendo referencia a los instrumentos jurídicos aplicados, partiendo fundamentalmente de la Ley 22.439 y de las reglamentaciones y decretos que se utilizaron para complementarla y poniendo énfasis en que, ya reinstalada la democracia en el país, la política migratoria siguió siendo restrictiva y la Ley de facto continuó vigente.

El segundo capítulo parte del cambio que se produjo en la sociedad y gobierno argentinos a partir de la crisis desatada en diciembre de 2001 y de cómo ésta actuó como puntapié para la gestación de una nueva Ley de migraciones, entre otros cambios políticos y sociales importantes. Se apunta a sintetizar las características principales de la política migratoria argentina a partir de la sanción de la Ley 25.871 y se marca el punto de inflexión que se dio con la sanción de la misma al adoptarse una política migratoria más abierta, receptiva y respetuosa de los derechos de los migrantes, modificándose así la relación entre el Estado argentino y los mismos.

Para finalizar, en el tercer capítulo se aborda el tratamiento que se le dio a la cuestión migratoria en el MERCOSUR, más específicamente en el FEM, destacando la importancia del Acuerdo sobre Residencia para nacionales del MERCOSUR, Bolivia y Chile (2002) y de la Declaración de Santiago sobre Principios Migratorios (2004). A su vez, se busca dar cuenta del importante rol que tuvo Argentina en el ámbito regional, coincidiendo la creación del Foro con la sanción de la Nueva Ley de Migraciones, y más adelante la puesta en marcha del Programa de Normalización Documentaria, también denominado “Patria Grande” (2006).

II. MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

Teniendo en cuenta que el objetivo de esta investigación es realizar un análisis de la política migratoria argentina antes y después de la sanción de la Ley 25.871 y del tratamiento de la cuestión migratoria en el ámbito regional en el período comprendido entre 2003 a 2015, haciendo hincapié en la creación del Foro Especializado Migratorio del MERCOSUR, en el presente apartado se abordan los conceptos principales que componen este objetivo y que están presentes a lo largo de todo el trabajo.

Comenzando con el concepto de migración, vale aclarar que existe una variedad de definiciones que, aunque difieran en algunas cuestiones, son en esencia similares (Sánchez, 2000). Siguiendo a Gómez Walteros “La migración internacional es el desplazamiento de personas de un país a otro para ejercer su residencia” (Gómez Walteros, 2010: 84). Sobre el tiempo de estadía no existe un acuerdo, aunque algunas entidades, como el Banco Mundial, fijan como fecha mínima de residencia un año. Por su parte, según Ruíz García “Por

migración internacional entendemos los desplazamientos de personas que tienen como intención un cambio de residencia desde un lugar de origen a otro de destino, atravesando algún límite geográfico que generalmente es una división político-administrativa” (Ruíz García, 2002: 13).

Por otra parte, siguiendo a Mármora (2003) las políticas migratorias representan el marco normativo que los Estados desarrollan sobre la entrada, salida y/o permanencia de población nativa y/o extranjera dentro de sus territorios. Las mismas se conforman en determinado momento histórico como resultado de distintas propuestas que intentan responder a situaciones coyunturales (Mármora, 2003). Sin embargo, el mismo autor expone que “El concepto exclusivo de las migraciones como parte de las políticas internas ha ido cediendo lugar en las últimas décadas a la concepción de que las mismas constituyen un componente de las políticas de relaciones internacionales de los países” (Mármora, 2002: 162). En suma, se concibe que las migraciones internacionales y las políticas migratorias dejaron de representar una cuestión de estricta incumbencia doméstica para los países receptores ya que no puede negarse que las mismas generan efectos más allá de las fronteras nacionales. De hecho, en la última década del siglo XX fueron incorporadas definitivamente como un tema prioritario de la agenda internacional (Domenech, 2007).

Por último, se debe tener en cuenta que, según el artículo 2° de la Ley 25.871, se entiende por inmigrante “Todo aquel extranjero que desee ingresar, transitar, residir o establecerse definitiva, temporaria o transitoriamente en el país conforme a la legislación vigente”.

Para llevar a cabo esta investigación se tuvieron en cuenta los postulados de la Teoría del Linkage. Expuesta por James Rosenau en 1973, esta teoría centra su estudio en la relación existente entre diferentes sistemas. Se visualiza una vinculación entre los comportamientos internos de los actores y su conducta hacia el exterior y se da un solapamiento entre ambos. La vinculación, considerada por el autor como su unidad de análisis, es definida como la “secuencia recurrente que se origina en un lado del límite entre los dos tipos de sistemas (nacionales e internacionales) y que llegan a vincularse con los fenómenos del otro lado, en el proceso de desenvolvimiento” (Rosenau, 1973: 66). Las interacciones son analizadas partiendo de la base de que toda secuencia de comportamiento en un sistema produce una reacción en otro. El propósito de esta teoría es identificar puntos en los que los tipos de sistemas se superponen y se acelera la reflexión acerca de la naturaleza y el objeto de los

fenómenos que aparecen dentro de esa superposición. La clave se encuentra en medir el tipo de secuencias mediante las nociones de output (etapa inicial de la vinculación) e input (etapa terminal o intermedia del proceso de vinculación) y las posibles reacciones en los sistemas que más interesan (Rosenau, 1973).

Si se aplica esta teoría a la realidad argentina se puede apreciar la vinculación existente entre las dimensiones interna y externa de su política migratoria. El país desempeñó un rol de relevancia en el diálogo y consenso en materia de migraciones en el ámbito regional, en línea con los objetivos de su política exterior de contribuir al fortalecimiento político del bloque sudamericano (Nicolao, 2013). En este caso, se presenta una vinculación marcada entre el sistema doméstico argentino y el sistema internacional ya que la postura y las políticas que se dieron a nivel interno en Argentina se vieron plasmadas en su comportamiento hacia el exterior, particularmente a nivel regional. En virtud de la realidad migratoria del país se considera que el FEM representa una instancia de especial interés para Argentina al constituir un espacio en el cual se discuten y negocian criterios compartidos en materia migratoria con los principales Estados emisores de población a su territorio (Nicolao, 2015).

Por su parte, la adopción de la Ley 25.871 en Argentina actuó como punto de partida para una serie de transformaciones de los marcos regulatorios durante este período. Se forjaron en el ámbito del MERCOSUR ideas fuerza que se inspiraron en la política migratoria argentina y en su íntima relación con los Derechos Humanos. A su vez se presentaron y negociaron proyectos tendientes a la constitución de una política migratoria regional que siga los lineamientos de la política migratoria argentina. Además, se plasmó la visión desarrollada por Argentina en los distintos ámbitos internacionales en los que se aborda la materia, tales como Naciones Unidas, OEA, Cumbre Iberoamericana, etc. Dentro de este conjunto de instrumentos, vale destacar las medidas de regularización migratoria y especialmente el Programa Patria Grande, un claro ejemplo sobre la necesidad de definir marcos de actuación cooperativa para garantizar algunos objetivos de la política migratoria que no se podrían alcanzar de manera estrictamente unilateral (Nicolao, 2015). A su vez, Argentina fue consultada por diversos gobiernos de la región, que tomaron como referencia la Ley 25.871 para llevar adelante transformaciones de sus respectivos instrumentos normativos (Nicolao, 2013).

De acuerdo a Margheritis, la actuación del gobierno argentino demuestra que el país desplegó una notable capacidad de iniciativa en el FEM al proponer a través de la elaboración de proyectos y el impulso de discusiones alrededor del 90% de los compromisos asumidos en esta instancia. (Margheritis, 2012). Así es como se puede afirmar que en el tratamiento de la cuestión migratoria es un punto en donde el sistema doméstico argentino se superpone al sistema internacional.

CAPÍTULO I

ANTECEDENTES DE LA POLÍTICA MIGRATORIA ARGENTINA PREVIA A LA SANCIÓN DE LA LEY 25.871

En este capítulo se aborda la política migratoria argentina previa a la sanción de la Ley 25.871, destacando la importancia de las migraciones internacionales para Argentina. Para ello se detallan los diferentes flujos migratorios y las diferentes políticas gubernamentales que se aplicaron durante el periodo que va desde la conformación del Estado nación hasta fines de 1990 y principios del siglo XXI. Estas políticas fueron mutando al ritmo de la orientación político-ideológica de los diferentes gobiernos y de la situación económica y social. Es así como pueden observarse periodos caracterizados por políticas restrictivas, que pusieron énfasis en la represión y discriminación de los inmigrantes, y otros de políticas más abiertas y flexibles hacia su admisión. En la etapa de las grandes migraciones transoceánicas se fomentó la llegada y la instalación de inmigrantes europeos en el país, pero cuando Argentina comenzó a recibir una mayor cantidad de inmigrantes provenientes de países vecinos, empezaron a aplicarse restricciones a la inmigración. Así se fueron estructurando normas legales cada vez más rígidas sobre la admisión y sobre las posibilidades de desarrollar actividades laborales, lo que favoreció el aumento de la inmigración ilegal.

A fines de la década de 1990, las autoridades argentinas acentuaron los procedimientos represivos destinados a controlar y limitar el número de inmigrantes en el país. Sin embargo, hacia el inicio del siglo XXI, comenzó a perfilarse una nueva política migratoria que buscó nuevas normativas más inclusivas y respetuosas de los derechos de los inmigrantes.

I. ARGENTINA, PAÍS DE INMIGRANTES: ANTECEDENTES HISTÓRICOS

La inmigración constituye un fenómeno social complejo por sus causas, consecuencias, orígenes y destinos de los migrantes, así como por los desafíos que plantea tanto para las sociedades de donde éstos proceden como para aquellas donde se asientan (Modolo, 2016).

En la sociedad argentina, la penetración e incidencia de los movimientos migratorios tuvo una larga historia. Las inmigraciones fueron importantes en el período de nacimiento del Estado y en la formulación de la estrategia exportadora que cimentó la organización institucional del mismo. El país era un vasto territorio con una escasa densidad demográfica, por lo que la necesidad de atraer población de Europa era un deseo permanente. Los inmigrantes venían atraídos por la promesa de trabajo, paz y bienestar. Escapaban de las guerras y persecuciones, en busca de mejores horizontes. En 1856 llegaron los primeros, provenientes en su mayoría de Suiza¹, y hacia el inicio del siglo XX, tres de cada diez habitantes en el país eran extranjeros (Archivo General de la Nación, 2016).

Más allá de que Argentina fue históricamente un país de recepción de inmigrantes, es posible distinguir entre una inmigración de origen europea de otra procedente de países de la región latinoamericana. Al tiempo que la primera se acompañó de medidas que legitimaban su ingreso y facilitaban su residencia, la segunda se enfrentó generalmente a legislaciones de carácter más restrictivas en cuanto al acceso al país y a los derechos básicos de cualquier ciudadano (Bueno, 2012).

Hacia fines del siglo XIX, Argentina se constituyó en uno de los principales receptores de la inmigración de ultramar debido a que se formuló y promovió un desarrollo capitalista dependiente basado en la afluencia de capital y mano de obra extranjeras (Modolo, 2016). Desde la academia se considera que esta inmigración transoceánica contribuyó de manera notable al poblamiento del país aportando en el período 1881-1914 algo más de 4.200.000 personas. Entre ellos, las comunidades predominantes fueron: italiana (2.000.000), española (1.400.000), francesa (170.000) y rusa (160.000). En 1914 el número de inmigrantes en el país alcanzó su máximo nivel histórico con un impacto del 30% en el total de la población. El contexto en que se encontraba Argentina era de crecimiento económico, expansión de fronteras agropecuarias, consolidación de una creciente oferta de tierras y extensión de redes ferroviarias, lo cual convertía al país en un centro de atracción para los extranjeros (Devoto, 2003).

Según afirma Devoto (2003):

¹ En febrero de 1856 llegó a la provincia de Santa Fe el primer contingente de 421 europeos y en el mes de junio ya se habían establecido alrededor de 200 familias de agricultores, unas 1400 personas, de las cuales más del 50% eran suizos de habla francesa y alemana.

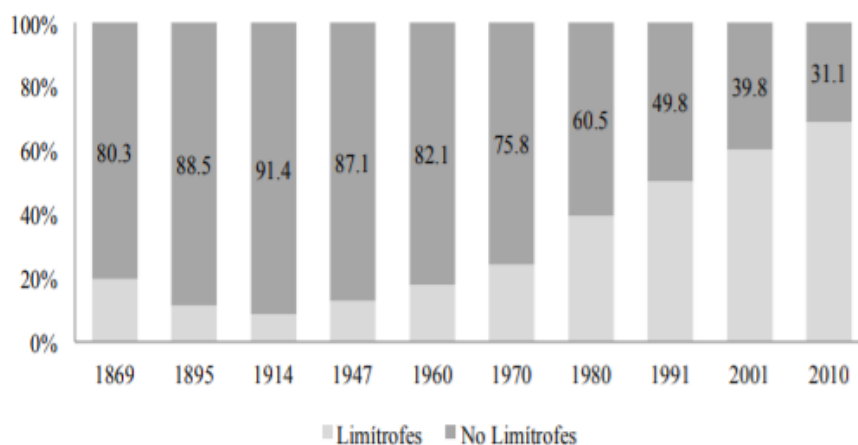
“En 1854, Buenos Aires tenía una población de 90.000 habitantes; hacia 1869 la población aumentó a 177.000, con 41.000 italianos y 20.000 españoles; en 1895 la población aumentó a 670.000. En 1914, la población inmigrante representaba el 30% de la población total, y en Buenos Aires, particularmente, las estimaciones varían entre un 60 y un 80 %. Las comunidades italianas y españolas continuaron dominando hasta la década del 1940, con un 42% y 38% respectivamente. En este período también se destaca la presencia de inmigrantes rusos (93.000) y del ex Imperio Otomano (65.000)” (Devoto, 2003: 294).

Si bien no es conveniente generalizar las causas a las que respondieron las inmigraciones masivas desde Europa, la oferta de mejores salarios fue una condición que favoreció en gran medida su llegada. A esto se sumaron los programas gubernamentales que autorizaban la contratación de inmigrantes para colonizar los territorios nacionales, el nombramiento de agentes en Europa para reclutar colonos y el hecho de que los recién llegados gozaban de alojamiento gratuito, exención de pagar impuestos y del traslado gratuito en tren (SICREMI, 2011).

En la década de 1920 la inmigración hacia Argentina disminuyó, con excepción de un breve periodo luego de la Segunda Guerra Mundial, debido a que el gobierno comenzó a desarrollar una política migratoria que dificultaba el ingreso de extranjeros. Por el temor a una revuelta de inmigrantes se optó por incrementar la seguridad en los puertos de desembarque. Asimismo, en Europa la productividad y los salarios aumentaron, lo cual representó una competencia para el país (Devoto, 2003). Como consecuencia, la inmigración de los países del Cono Sur cobró cada vez mayor importancia² (Heras Monner Sans, 2005).

En el siguiente gráfico puede observarse el cambio en el perfil de los inmigrantes que ingresaron al país, donde el peso de los provenientes de países limítrofes sobre el total de extranjeros creció ininterrumpidamente:

² Mientras que en 1914 los inmigrantes de la región representaban un 9% de la población extranjera, esa proporción ascendió progresivamente representando el 18% en 1960, el 40% en 1980 y el 52% en 1991.



Fuente: Modolo, 2016: 208.

Las causas de las inmigraciones provenientes de países limítrofes variaron dependiendo del país y de sus circunstancias. En Paraguay, por ejemplo, la guerra del Chaco de 1936 y la guerra civil en 1947 fueron factores determinantes. En el caso de Bolivia el proceso de caída de la industria azucarera y de diversos productos agrícolas que comenzó en los años sesenta, impulsaron la migración de muchos de estos trabajadores hacia la industria de la construcción, principalmente en Buenos Aires. En Chile, la mayor afluencia coincidió con el derrocamiento de Salvador Allende y la dictadura de Augusto Pinochet. Asimismo, según Devoto, el aumento de la inmigración regional hacia Argentina y su consolidación como polo de atracción de inmigrantes de países limítrofes desde mediados del siglo XX se explica por el alto estándar de desarrollo humano y económico del país en relación a los sus países de origen (Devoto, 2003).

II. TRATAMIENTO JURÍDICO DE LA CUESTIÓN MIGRATORIA

Gran parte de las políticas migratorias a lo largo de la historia respondieron a condiciones coyunturales que tenían que ver con la orientación político-ideológica de cada gobierno, la situación económica nacional e internacional y la dinámica demográfica de cada momento (Novick, 1997). Así, se dieron políticas que se ubicaron en función de los ejes apertura/restricción, control/amnistía, inclusión/exclusión (Mármora, 2003). Esto se relaciona con el hecho de que

“En el país, durante más de un siglo, los discursos y políticas de exclusión o inclusión referidos a la inmigración se han configurado en gran medida a través de dos

perspectivas, que subsisten y coexisten en el imaginario social actual: los inmigrantes como “contribución” o “aporte” por un lado y como “problema” o “amenaza” por el otro.” (Domenech y Magliano, 2008: 427)

Tomando como herramienta de análisis la periodización que utilizó Verónica Bueno (2012) para realizar un repaso de las Leyes que ofician de antecedentes en esta temática, se pueden distinguir tres momentos en la historia de la política migratoria argentina:

El primer momento consistió en un modelo de puertas abiertas. Hasta principios del siglo XX las leyes y decretos que regularon el proceso migratorio estaban insertos en un plan de fomento a la inmigración de origen europeo. Se buscó fue incentivar la llegada de inmigrantes europeos al país y otorgarles facilidades y derechos para que permanezcan y sigan su vida en territorio argentino. Esto se puede ver en 1812 con el primer Decreto que legisló sobre la materia. El gobierno ofreció inmediata protección a los individuos de todas las naciones y a sus familias que quisieran fijar su domicilio en suelo argentino, asegurándoles el pleno goce de los derechos del hombre en sociedad, con la condición de que no perturbaran la tranquilidad pública y respetaran las Leyes del país. En 1826 se sancionó la Ley de Enfiteusis, que sostenía que los extranjeros podrían utilizar las propiedades públicas a cambio de un canon anual (Giustiniani, 2004). Más adelante, con la sanción de la Constitución Nacional de 1853 se continuó esta política migratoria de puertas abiertas, consagrándose una vocación pro inmigratoria de la élite argentina al otorgarle a los extranjeros todos los derechos civiles del ciudadano nacional (Devoto, 2003).

Hacia la década de 1860, se planteó un proyecto caracterizado por la búsqueda de un modelo de Nación que tuviera como guía a la civilización europea. Esto se tradujo en políticas de desplazamiento de la población aborígen y mestiza hacia el desierto y la apertura de las fronteras a la inmigración europea masiva, especialmente de italianos y españoles, los cuales lograron incorporarse en poco tiempo a la naciente sociedad moderna. En 1869 se dictó la Ley 346 de Ciudadanía y Naturalización cuyo objetivo fue facilitar dicha integración. En 1876 se sancionó la Ley 817, conocida como Ley Avellaneda, que reguló la llegada masiva de inmigrantes al país registrada entre los años 1890 y 1914. Estaba destinada a promover la inmigración y la colonización. Resumía en 128 artículos el aparato legal que concretaba este proyecto de poblar el país con inmigrantes europeos, con un sistema de atracción artificial y luego espontáneo, pero con criterios selectivos (Cozzani de Palmada, 2001).

Un segundo momento lo constituyó el período que va desde la crisis de 1929 hasta finales del siglo. En términos generales, se llevaron adelante políticas de control de la permanencia y políticas de admisión selectivas (Bueno, 2012). La Ley 4.144 de Residencia de Extranjeros de 1902, la Ley 7.209 de Defensa Social de 1910 y el decreto del 31 de diciembre de 1923, que reglamentó la Ley Avellaneda, constituyeron los hitos fundamentales que marcaron un giro en la política pro inmigrante que venía sosteniendo el Estado argentino. La creciente participación de los extranjeros en el nacimiento de asociaciones obreras y en la fundación del Partido Socialista en 1896, el activismo, las celebraciones del 1° de mayo y los movimientos anarquistas fueron visualizados como amenazas por los dirigentes de la época. Es por esto que comenzó a verse un cambio en la percepción del fenómeno migratorio, pasando a ser considerado un problema policial y las políticas migratorias se convirtieron en políticas represivas (Giustiniani, 2004). Continuando en esta línea restrictiva, en 1981 el gobierno de facto sancionó la Ley 22.439, conocida como Ley Videla, la cual acentuó aún más el carácter discriminatorio, policial y represivo de la política migratoria argentina. Mediante esta Ley se buscó fomentar la llegada de aquellos extranjeros cuyas características culturales permitiesen su adecuada integración en la sociedad argentina. Se incentivó la inmigración europea y se formularon políticas restrictivas respecto a los inmigrantes limítrofes, así como también se ampliaron las actividades de control y expulsión (Novick, 1997).

Por último, un tercer momento fue inaugurado con la sanción de la nueva Ley de Migraciones de 2003 y la puesta en marcha del programa Patria Grande de 2006. Mediante esta normativa se intentó dar respuesta a la irregularidad migratoria y garantizar el respeto de los Derechos Humanos de los migrantes (Bueno, 2012). Esta Ley de carácter inclusivo representó un avance en relación a la protección y respeto de los derechos de los inmigrantes, garantizándolos sobre la base de los principios de igualdad y universalidad. La entrada en vigor de esta nueva Ley marcó un punto de inflexión con el pasado al reconocerse el derecho a migrar como un derecho humano y al establecerse pautas para que los inmigrantes fuesen integrados a la sociedad argentina y protegidos por el Estado. La Nueva Ley de Migraciones, retomó la política migratoria receptiva e introdujo los acuerdos internacionales de Derechos Humanos de los migrantes, atendiendo entre otras cuestiones la problemática del refugio, la regionalización, la integración del migrante, la regularización migratoria, los delitos migratorios y la población argentina residente en el exterior (García, 2011).

III. POLÍTICA MIGRATORIA IMPUESTA POR EL GOBIERNO MILITAR

Durante los años del autodenominado Proceso de Reorganización Nacional (1976-1983) se instrumentaron medidas restrictivas en materia de política migratoria en el país. La adopción de un modelo de desarrollo basado en la ideología liberal-conservadora³ fue acompañada por políticas que consideraron a las migraciones latinoamericanas como un problema para la población. Cabía a los extranjeros la responsabilidad directa de la ola de delincuencia que intranquilizaba a los ciudadanos argentinos y del aumento de población que vivía en condiciones de pobreza y por ello se afirmaba que era conveniente limitar o reducir los flujos de inmigrantes, o directamente impedir su ingreso. Se hizo responsables a los inmigrantes limítrofes de diversos males sufridos en el país como la desocupación, la toma de viviendas, los excesivos gastos sociales, el aumento de la criminalidad y de las enfermedades, entre otros. Los mismos fueron interpelados básicamente como una amenaza al trabajo, a la sanidad y a la seguridad (Cozzani de Palmada, 2001).

Según las autoridades del Estado, la solución radicaba en un mayor control policial y en la prohibición del trabajo remunerado para los inmigrantes. Esto se plasmó en la implementación de medidas de carácter restrictivo dirigidas fundamentalmente a la inmigración limítrofe.

En 1977 el gobierno aprobó el Decreto N° 3938/77, que establecía los objetivos y políticas nacionales de población (Novick, 2005). Esta norma sostenía que el flujo inmigratorio debía incrementarse sensiblemente “con un mínimo de selección que asegure condiciones sanitarias y culturales que permitan su integración en la sociedad argentina”. Proponía: incrementar la inmigración extranjera saludable y culturalmente integrable; crear fuentes de trabajo para la mano de obra inmigrante; promocionar en el extranjero la entrada de inmigrantes calificados;

³ El liberalismo-conservador es una variante del liberalismo que valoriza la experiencia sobre la teoría y es contraria al racionalismo, es moderada y prudencialista en cuanto al cambio social, se opone a las redistribuciones progresivas de los bienes y recursos, pero no a la acción estatal que garantiza un orden, orienta a la economía y protege los derechos. Además, se trata de una tradición que se muestra temerosa de la democracia y respetuosa de la sabiduría de las tradiciones e instituciones heredadas, a las que se siente obligada a restaurar cuando son atacadas de modo sistemático por factores exógenos. A diferencia del conservadurismo a secas, el liberalismo-conservador no es contrario a un rol importante del mercado en la economía. Tampoco se opone de modo frontal al cambio social, ya que lo acepta si se produce de modo gradual, ni al individualismo, ya que no cree que tenga efectos necesariamente disolventes. Por otra parte, el liberalismo-conservador cree en la importancia de un orden social de tipo jerárquico y cree que sus límites deberían ser fijados mucho más estrechamente que lo que habían sostenido los liberales (Morresi, 2010).

facilitar el ingreso de inmigrantes con capital propio; organizar un régimen de ingreso que permitiese la selección y encauzamiento de los inmigrantes limítrofes; etc. (Decreto N° 3938/77, 1977).

Por otra parte, en 1981 se sancionó la Ley General de Migraciones y Fomento de la Inmigración, Ley 23.439, que dejó sin efecto la Ley Avellaneda. Esta nueva normativa se vio sustentada en la doctrina de seguridad nacional, a partir de la cual se trató al fenómeno migratorio desde una óptica casi exclusivamente policial, que resultaba incompatible con las garantías otorgadas por los instrumentos del derecho internacional referidos a Derechos Humanos (Oteiza, Novick y Aruj, 1996).

Como señala Lelio Mármora (2004):

“La Ley Videla reduce a su mínima expresión los derechos del migrante al habilitar la detención sin orden judicial, así como los allanamientos de hogares donde se sospechaba que se encontraban migrantes irregulares, obliga a denunciar a aquellos extranjeros sin la documentación requerida para residir en el país, restringe el acceso a la salud, educación y trabajo a los migrantes en situación irregular, y limita las posibilidades de realizar trámites de radicación a aquellos migrantes que deseaban hacerlo una vez instalados en el país.” (Mármora, 2004: 60)

La Ley, con sus 115 artículos, le otorgó al Estado un rol activo con facultades directas para promover corrientes inmigratorias, siempre y cuando éstas fueran de origen europeo. Se argumentó la necesidad de atraer extranjeros para consolidar y acrecentar el patrimonio poblacional⁴ y se sostuvo que uno de los objetivos del gobierno militar era aumentar la población, constituyendo la inmigración uno de los medios para lograrlo. Se insistía en estimular la inmigración europea asociada al proceso colonizador, dentro del objetivo de acelerar el crecimiento poblacional, pero tratando de vincular cantidad con selectividad (Nicolao, 2005). En su artículo 3°, la Ley establecía que

“El Poder Ejecutivo, a propuesta del Ministerio del Interior, establecerá los lineamientos y pautas generales de la política de inmigración, determinará las zonas del interior del país que se consideren prioritarias para el poblamiento y adoptará las medidas necesarias para promoverlo.”

⁴ “El Poder Ejecutivo, de acuerdo con las necesidades poblacionales de la República, promoverá la inmigración de extranjeros cuyas características culturales permitan su adecuada integración en la sociedad argentina.” (Art. 2°, Ley 22.439).

Todos los programas de asentamiento de inmigrantes –públicos o privados, nacionales o provinciales– debían dar intervención al Ministerio del Interior⁵. En ese ámbito se creó el Fondo Nacional de Poblamiento destinado a la difusión, selección, traslado y alojamiento de inmigrantes⁶.

Según el artículo 12° de la Ley, “Los extranjeros podrán ser admitidos, para ingresar y permanecer en la República, en las siguientes categorías: "residentes permanentes", "residentes temporarios" o "residentes transitorios”. Los dos primeros podrían ejercer actividad lucrativa, mientras a los transitorios se les prohibía toda actividad remunerada. Los extranjeros que poseían residencia precaria podrían hacerlo si estaban excepcionalmente habilitados. Los ilegales no podrían trabajar y ninguna persona podría darles trabajo ni alojamiento oneroso. Aquellos empleadores y alojadores que infringieran las disposiciones de la Ley serían sancionados con severas multas (Ley 22.439, 1981).

Se legislaba también, en su artículo 25°, sobre el asilo territorial, el que era concedido por el Ministerio del Interior con intervención del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto y estaría sujeto al régimen especial que dicte el Poder Ejecutivo.

La autoridad migratoria, al constatar la ilegalidad del ingreso o permanencia de un extranjero, podría exigirle abandonar el país o expulsarlo, pudiendo detenerlo hasta cumplir la orden (Art. 37°). Los que ingresaran por lugares no habilitados podrían ser expulsados inmediatamente (Art. 39°).

Si bien el texto establecía las categorías de admisión y permanencia, delegaba en el poder administrador la facultad de establecer las condiciones, requisitos y recaudos de admisibilidad. La Dirección Nacional de Migraciones (DNM)⁷ se reservaba la facultad de otorgar las residencias y expulsar a los inmigrantes indocumentados (Nicolao, 2010).

⁵ “Todo programa de asentamiento de inmigrantes, ya sea público o privado, nacional o provincial, deberá adecuarse a los lineamientos y pautas de la política de inmigración. Deberá darse intervención al Ministerio del Interior, el que resolverá si el programa se ajusta, en cuanto a las condiciones de admisibilidad de los extranjeros y su localización, a aquellos lineamientos.” (Art. 6°, Ley 22.439).

⁶ “Créase el Fondo Nacional de Poblamiento, en jurisdicción del Ministerio del Interior (...) (Art. 9°, Ley 22439).

⁷ La DNM es un organismo dependiente del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, encargado de la aplicación de la normativa migratoria y responsable de la instrumentación de las políticas públicas en la materia, de acuerdo a las directivas emanadas del Poder Ejecutivo Nacional. El organismo fue creado el 4 de febrero de 1949 y tiene su Sede Central en Av. Antártida Argentina 1355, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en cuyo predio se halla el antiguo Hotel de Inmigrantes (Monumento

Por último, la norma impedía a los inmigrantes indocumentados el acceso a los servicios de salud y educación, obligando a los funcionarios a denunciar la situación ante las autoridades públicas (Novick, 2008).

Esta Ley, se mantuvo vigente durante el período de la última dictadura militar (1976-1983) e incluso durante los gobiernos democráticos de Alfonsín (1983-1989), Menem (1989-1999) y De la Rúa (1999-2001), hasta la sanción de la nueva Ley de migraciones, la Ley 25.871. Sin embargo, se verá a continuación como se complementó y actualizó mediante diferentes decretos y resoluciones.

IV. REDEMOCRATIZACIÓN Y CONTINUIDAD DE LA POLÍTICA MIGRATORIA RESTRICTIVA

Paradójicamente, con el advenimiento de la democracia persistió una tendencia restrictiva contra los inmigrantes de origen latinoamericano. Al tiempo que las autoridades se esforzaban por proyectar una imagen de país democrático, igualitario y abierto, se observó una preferencia a legalizar la inmigración europea e ilegalizar la proveniente de América Latina (Aruj, Oteiza y Novick, 1996).

En marzo de 1984, durante el gobierno de Raúl Alfonsín, se dictó el Decreto N° 3627/84 que dispuso una amnistía por la cual se consideraba con radicación definitiva a todos los extranjeros que acreditaran residencia con anterioridad al 30 de noviembre de 1983. Para acogerse a esta medida se debía presentar una solicitud dentro de los 180 días de vigencia y cumplir con los requisitos comúnmente exigidos: identidad, residencia, aptitud psicofísica y carencia de antecedente penales (Novick, 2005).

Histórico Nacional), donde funciona el Museo de la Inmigración. En cuanto a sus funciones y servicios se destacan: controlar el ingreso y egreso de personas al territorio en fronteras, aeropuertos y puertos; registrar, archivar y procesar el flujo de entrada y salida de todo el país; evaluar y otorgar los distintos tipos de residencia de extranjeros y cambios de categorías; promover la regularización documentaria de los inmigrantes y controlar su permanencia; intervenir cuando se infringe la Ley de Migraciones N° 25.871; proporcionar información a todo organismo del Estado nacional u organismo no gubernamental que la requiera, de acuerdo de las normativas vigentes; participar de la Comisión Nacional para Refugiados (Conare) -organismo que depende del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda- que atiende los pedidos de asilo y de refugio de extranjeros. Junto con la Universidad Nacional de Tres de Febrero (Untref), en 2012 la DNM creó el Instituto de Políticas de Migraciones Internacionales y Asilo (IPMA), un ente destinado a capacitar, investigar y difundir informaciones vinculadas a las políticas, acciones y gestión de las migraciones.

En 1985, la DNM dictó la Resolución N° 2340, por la cual se intensificó la política restrictiva, argumentándose una grave crisis económica. Se afirmó que debido a las dificultades socioeconómicas que transitaba el país las autoridades se veían obligadas a adoptar medidas para regular el ingreso de extranjeros de acuerdo a la capacidad de recepción (Novick, 2005).

Esta norma se complementó con otra Resolución que reglamentó específicamente las condiciones de admisión para los nuevos inmigrantes que recibió Argentina en la década del '80 provenientes de Corea del Sur y Taiwán, medidas que no diferían sustancialmente de las aplicadas a otros extranjeros: acreditar la condición en que solicitasen el ingreso, presentar títulos de propiedad o alquiler para ejercer actividades lucrativas definiendo el tipo de trabajo a realizar, probar con depósitos bancarios las solicitudes de radicación en caso de aducir aporte de capital, entre otras. Se refería también a los extranjeros de origen chileno y admitía el ingreso de trabajadores temporarios de esa nacionalidad, siempre que exhibieran un contrato de trabajo celebrado en Argentina y que se justifique la carencia de mano de obra nacional en el rubro laboral en el que se solicita el ingreso. A los ciudadanos británicos se les denegaba los pedidos de radicación definitiva o residencia temporaria en razón del conflicto por las Islas Malvinas (Resolución N° 1799/85, 1985).

Finalmente, en 1987, el gobierno dictó el Decreto N° 1434/87 por el cual se reglamentó la Ley de 1981 y se aprobó un Reglamento de Inmigración con 180 artículos que profundizaron la tendencia de delegar en la DNM los criterios de admisión de extranjeros y la facultad de otorgar las residencias y expulsar a los inmigrantes indocumentados. La citada Dirección podría recibir, tramitar y resolver peticiones, controlar ingreso y egreso de personas y, en el caso de que fuera ordenada su expulsión, detenerlo para asegurar el cumplimiento de la medida ordenada (Decreto 1434/87, 1987).

V. NUEVA DÉCADA, NUEVO GOBIERNO Y POLÍTICA MIGRATORIA AÚN MÁS RESTRICTIVA

La adopción de un régimen neoliberal⁸, que en los años 90 se extendió prácticamente por toda América Latina, supuso la aplicación de políticas regresivas para la gran mayoría de la población, lo que se tradujo, con el correr de la década, en aumento de los niveles de desempleo, crecimiento de los índices de pobreza, precarización del trabajo asalariado y en una marcada desigualdad en la distribución del ingreso, extendiéndose la conflictividad social en la mayoría de los países de la región (Domenech y Magliano, 2008).

Durante el decenio de 1990, la legislación migratoria restrictiva y las prácticas administrativas que obstaculizaron los trámites de regularización dieron lugar a un contexto muy desfavorable para la población extranjera regional (Nicolao, 2011). En junio de 1992 el presidente Carlos Menem dictó el Decreto N° 1013/92 que dispuso extremar los controles para el otorgamiento de las radicaciones ante las nuevas modalidades adoptadas por la delincuencia internacional. Así, se incorporó un nuevo artículo al Reglamento de Migraciones aprobado durante la presidencia de Alfonsín, por el cual la Dirección Nacional de Población y Migraciones, previo al otorgamiento de la radicación definitiva, debería tener a la vista la información acerca de los antecedentes internacionales policiales y judiciales del solicitante (Decreto N° 1013/92).

En diciembre de 1993, el Poder Ejecutivo sancionó una norma autorizando a la DNM a realizar en todo el territorio nacional operativos conjuntos con las fuerzas de seguridad de control tendientes a verificar la situación legal de los inmigrantes, especialmente en sus asentamientos. Asimismo, la DNM podría disponer la expulsión inmediata del país de todo extranjero que habiendo ingresado ilegalmente fuera sorprendido in fraganti en la comisión de algún delito de acción pública y de aquel extranjero que no justifique fehacientemente su derecho para la posesión o tenencia del inmueble que ocupe (Decreto N° 2771/93).

En junio de 1994 se aprobó el Decreto N° 1023/94 por el cual se establecían nuevos criterios de admisión. Se sostuvo la necesidad de fortalecer aquellas acciones e instrumentos que tendían a evitar la ilegalidad y se puntualizó en la urgencia de estudiar las diferentes corrientes migratorias que incidían en el país a fin de resguardar los intereses nacionales. Se restableció una clara política restrictiva, con el agravante de que se ampliaron las facultades del Poder Ejecutivo y la ambigua redacción de dos artículos dejó en manos del Ministerio del

⁸ El proceso de reformas neoliberales en la región se caracterizó por la implementación de una serie de medidas de carácter estructural tendientes a la apertura externa, la disminución de la influencia del Estado, el abandono del modelo de industrialización por sustitución de importaciones y el retorno a una estructura productiva de carácter primario.

Interior la posibilidad de establecer excepciones a la política formulada. Pero lo que resultó más alarmante fue que se delegó en el citado Ministerio la facultad de modificar los lineamientos de políticas de inmigración previstas en el decreto (Novick, 2005). Este Decreto derogó el N° 1434/87 dictado por el gobierno radical en 1987. De la lectura comparativa de ambos reglamentos surge un mayor control y concentración de poder de decisión en el Ministerio de Interior y, consecuentemente, una menor delegación de funciones en la DNM. En términos generales era más restrictivo que el anterior, pues se amplió la categoría de "absolutamente inhabilitados", la que ahora incluyó a los inmigrantes que habiendo ingresado en forma legal permanecían más de 30 días ilegalmente en el país; mientras que los que permanecieran menos de 30 días eran considerados "relativamente inhabilitados". Se estipularon también minuciosas limitaciones para ejercer una actividad lucrativa (Decreto N° 1023/94, 1994).

No obstante esto, la Constitución Nacional reformada en agosto de 1994 no modificó el artículo 20° que reconocía los derechos de los extranjeros, ni el artículo 25° que le otorgaba al Gobierno Federal la función de fomentar la inmigración europea. El anterior inciso 16 del artículo 67°, que establecía la promoción de la inmigración, se reprodujo exactamente como inciso 18. Por su parte, el antiguo artículo 107° que señalaba la facultad de las provincias de promover la inmigración, se transcribió como parte del actual artículo 125°. Esto deja ver que el tema migratorio no se reformó en Constitución Nacional, reproduciéndose las ideas de 1853. La vigencia de los Derechos Humanos fundamentales para todos los habitantes de la Nación fue fortalecida por el artículo 75°, inciso 22 de la Constitución vigente, que incorporó a la Carta Magna la Declaración Universal de Derechos Humanos adoptada por la ONU en 1938, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales adoptado por la ONU en 1966, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Internacional Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, además de otros instrumentos internacionales que contribuyen a perfeccionar y ampliar el alcance de la Constitución vigente en materia de Derechos Humanos (Novick y Oteiza, 2000).

Sin embargo, a partir de 1995, cuando comenzaron a agravarse los problemas económicos del país y el contexto de malestar social producto del incremento extraordinario en los índices de desocupación, se profundizó la visión de la inmigración limítrofe como un factor de competencia con la mano de obra nativa (Nicolao, 2010).

Como consecuencia, se observa un incremento del carácter restrictivo de la política migratoria argentina durante 1995-1999, manifestado en una serie de medidas tales como el incremento de los montos de los trámites y prestaciones que brindaba la DNM, el aumento del costo del documento nacional de identidad y el establecimiento de nuevos criterios de admisión de carácter restrictivo y selectivo. A esto debe añadirse la privatización de una parte de la gestión administrativa a cargo del control y de los trámites de documentación de inmigrantes, traducido en un incremento de las trabas para acceder a la residencia (Nicolao, 2010).

Un cambio importante fue la aprobación, el 23 de septiembre de 1998, del Decreto N° 1117 del Poder Ejecutivo, que introdujo modificaciones en la reglamentación de la Ley Videla y constituyó un paso atrás en la política migratoria argentina. Se alteraron tres artículos del Reglamento de Migraciones aprobado en 1994 por el gobierno de Menem. La nueva redacción del artículo 32° amplió competencias de la DNM, mientras se las recortó a la autoridad consular argentina. La exigencia de un contrato de trabajo por escrito, como condición esencial para poder ejercer actividades lucrativas legalmente en el país, así como la necesaria verificación por parte de las autoridades competentes del otorgamiento de ciertas facilidades como vivienda, demostraron su espíritu restrictivo. Por otra parte, resultó limitativa la reforma que establecía que, a partir de la entrada en vigencia de este Decreto, los inmigrantes que estén en la Argentina ya no podrían cambiar de categoría transitoria a temporaria estudiante, o temporaria trabajador-contratado. Asimismo, al dejar las posibles excepciones a este principio sólo en manos del Ministerio del Interior, se confirmó la tendencia a la formulación de políticas restrictivas y la predisposición a ampliar las facultades del Poder Ejecutivo, incluyendo la atribución a la formulación de nuevas normas, la cual abrió el camino para el establecimiento de excepciones a la misma política inicialmente aprobada (Decreto N° 1117/98).

Sin embargo, siguiendo a Novick (2005), el comportamiento del gobierno de Carlos Menem hacia los extranjeros limítrofes fue un tanto ambiguo ya que a fines de la década se firmaron convenios con los principales países emisores de migrantes: con la República de Bolivia⁹, con

⁹ En 1999, el Convenio de Migración entre la República Argentina y la República de Bolivia, firmado en Buenos Aires el 16/02/1998, se aprobó por la Ley 25.098. Constaba de 26 artículos y 2 anexos. Por su parte, el Congreso boliviano lo aprobó durante el mes de julio de 1999. El 23 de junio de 1999 se intercambiaron instrumentos de ratificación.

la República de Perú¹⁰ y con la República de Paraguay¹¹, orientados a regular la situación migratoria de los nativos de estos países residiendo en Argentina.

Se le otorga a estos acuerdos bilaterales una valoración positiva pues, presumiblemente una política migratoria definida conjuntamente por dos países involucrados en una corriente migratoria, debería proteger mejor los Derechos Humanos de los inmigrantes (Novick y Oteiza, 2000). Sin embargo, la puesta en práctica de los mismos no dio resultados destacables debido a que el tiempo de aplicación fue limitado e incluso se consideraron excesivos los requisitos exigidos para iniciar los trámites de regularización. Aún así se debe reconocer que un número de inmigrantes, aunque reducido, obtuvo su regularización a través de estos instrumentos (Nicolao, 2010).

Con la situación de la Argentina post crisis¹², hacia el año 2002 y 2003, comenzó a perfilarse el advenimiento de una nueva política migratoria que buscó la derogación de la Ley dictada en 1981 y la sanción de una nueva normativa más inclusiva y respetuosa de los derechos de los inmigrantes. Se observa, siguiendo a Verónica Bruno (2010), una ruptura ideológica que se reflejó en una profunda crisis económica, social y política y que marcó el agotamiento del modelo neoliberal y un cambio sustancial en la percepción del fenómeno migratorio.

¹⁰ El Convenio de Migración entre la República Argentina y la República del Perú, firmado en Lima, Perú, el 12/08/1998, fue aprobado por la Ley 25.099¹⁰. También se aprobó por el Congreso peruano. El 24 de junio de 1999 se intercambiaron instrumentos de ratificación

¹¹ El Convenio de Migración entre la República Argentina y la República del Paraguay, firmado en Buenos Aires el 18/11/1998, posee sanción del Senado con fecha 23/06/1999 y fue remitido ese mismo día a la Cámara de Diputados. Dado que el convenio fue rechazado en el Congreso paraguayo, no prosperó su aprobación en la Cámara de Diputados de nuestro país

¹² Se toma como hito de la crisis la pérdida de gobernabilidad por parte del gobierno encabezado por Fernando de la Rúa, experimentada particularmente en el año 2001, proceso que finaliza con una amplia conflictividad política y social, la retención de los depósitos de ahorristas y, como corolario, la dimisión del presidente en el mes de diciembre.

CAPÍTULO II

CAMBIOS EN LA POLÍTICA MIGRATORIA ARGENTINA A PARTIR DE LA SANCIÓN DE LA LEY 25.871

Respondiendo al segundo objetivo de esta investigación, en el presente capítulo se analiza la política migratoria argentina luego de la sanción de la Ley 25.871, durante el período que va de 2003 a 2015, bajo las administraciones de Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández (2007-2015). Se consideran para el análisis los cambios producidos en la sociedad y gobierno argentinos a partir de la crisis económica, política y social desatada en diciembre de 2001, considerando que tuvieron un impacto directo en el devenir de los hechos desarrollados a continuación. Principalmente se observan los cambios post crisis en materia de política migratoria. Se detalla el proceso que dio lugar a la derogación de la Ley 24.439 y se marca un punto de inflexión con la sanción de la nueva Ley de Migraciones, al adoptarse una política migratoria más abierta, receptiva y respetuosa de los derechos de los migrantes. Por último, se apunta a describir el cambio producido en la relación entre el Estado argentino y los inmigrantes.

I. IMPACTO DE LA CRISIS DE 2001 Y GESTACIÓN DE UNA NUEVA LEY DE MIGRACIONES

La gravedad de la situación económica, política y social que se vivió en Argentina a partir de diciembre de 2001 impactó en la orientación de las políticas públicas que adoptaron los gobiernos posteriores a la misma. Se produjo un distanciamiento de las políticas neoliberales aplicadas anteriormente y el Estado adquirió un mayor protagonismo (Bueno, 2012). En lo que respecta a las políticas migratorias, se dejó de caracterizar a la inmigración y a los inmigrantes como un problema o como una amenaza (Domenech y Magliano, 2008). Comenzó a asomar un discurso que privilegió el desarrollo de las migraciones en un marco de legalidad y el reconocimiento de derechos a la población extranjera en pie de igualdad con los nacionales, dirigido a favorecer su integración a la sociedad receptora (Nicolao, 2011).

Desde mediados de la década de 1990, ante la percepción de que la sociedad civil ya no validaba la existencia de legislación militar durante gobiernos democráticos, surgieron en el Congreso Nacional iniciativas que pretendían derogar la Ley 22.439. A pesar de esto, la norma tenía más de 20 años de vigencia y no resultaba fácil reemplazarla ¹³ (Oteiza, 2004).

Durante todo el año 2002 se llevó a cabo la discusión de un proyecto que había sido consensuado en 1999. Se realizó un trabajo en conjunto, introduciendo modificaciones con el objetivo de llegar a un dictamen por unanimidad, el cual se consiguió a fines del 2002 y se reprodujo en marzo de 2003 (Novick, 2005).

En 2003, a pedido de la DNM se introdujeron cambios al dictamen y se discutieron detalladamente dos cuestiones: quién sería la autoridad que decidiría la expulsión de los extranjeros, hasta ese entonces prácticamente en manos del Poder Ejecutivo sin posibilidad de apelación, y el tema de los recursos judiciales. Finalmente se obtuvo un nuevo dictamen que gozó del pleno consenso del Poder Ejecutivo. Como ya no daban los tiempos y los plazos legislativos se acortaban, se acordó el tratamiento del proyecto sobre tablas en la última sesión ordinaria del año 2003. Al aprobarse el proyecto tanto en la cámara de diputados como en el senado, el mismo quedó convertido en Ley en diciembre de 2003, bajo el número 25.871 (Novick, 2005). Publicada en el Boletín Oficial en enero de 2004, la Nueva Ley de Migraciones incorporó dos grandes ejes que estaban ausentes: la perspectiva de Derechos Humanos y un enfoque migratorio regionalista (Morales, 2016).

II. NUEVA LEY DE MIGRACIONES: LEY 25.871, SUS PRINCIPALES CONTENIDOS

La sanción de la Ley 25.871 constituyó un hecho histórico debido a que se trató de la primera Ley migratoria general sancionada por un gobierno democrático desde la Ley Avellaneda y a

¹³ En el largo período 1983-2003, se presentaron en el Congreso de la Nación varios proyectos de Ley, algunos de ellos, como el del diputado Muñoz en 1994, el del diputado Totto en 1995, el de la diputada Mondelo y el de la Comisión de Población de la Cámara de Diputados, ambos en 1999, proponían la derogación de la Ley Videla y su reemplazo por otro instrumento legal. Otros apuntaban a reformar sólo algunos aspectos de la misma, como los proyectos de Cafiero de 1996 y 1998, el de Carrió de 1996, el de Mondelo y Dellepiane de 1997 y el de Pichetto de 1998. Si bien no se lograron los acuerdos necesarios para reemplazar la Ley Videla, se mantuvo vivo el debate y a través de pedidos de informes al Poder Ejecutivo se ayudó a moderar el discurso oficial y las prácticas represivas dirigidas contra inmigrantes de la sub-región.

que conllevó la derogación de la Ley 22.439¹⁴. La nueva Ley garantizó el acceso a los derechos fundamentales en condiciones de igualdad, eliminando la lógica de persecución basada en la doctrina de seguridad nacional. Pretendió favorecer la regularización de las inmigraciones en vez de privilegiar su criminalización y recogió algunos aspectos de la realidad de la población migrante en Argentina al reconocer el derecho a la residencia a los inmigrantes de los países limítrofes en el marco del MERCOSUR (Cernadas, 2004).

Susana Novick (2005) destaca que la sanción de la nueva Ley fue resultado de la conjunción de diversos factores. En el plano nacional puede destacarse la inquietud sobre la vigencia de una Ley sancionada por un gobierno de facto, la existencia de un proyecto alternativo concreto, el consenso en la Cámara de Diputados y la decisión política de impulsar desde la presidencia el proceso de integración regional y levantar las restricciones con los países limítrofes. Por su parte, la Organización Internacional de Migraciones también tuvo gran influencia en la configuración de una visión global sobre la gestión de las mismas y su difusión en la política nacional (Domenech, 2007).

En términos generales, la nueva Ley enunció una serie de principios que imprimieron una nueva dirección a las diversas acciones que se desarrollaron en materia migratoria, regulando todo lo concerniente a la política migratoria argentina y a los derechos y obligaciones de los extranjeros que residían en el país. La misma buscó fijar las líneas políticas fundamentales y sentar las bases estratégicas en materia migratoria; dar cumplimiento a los compromisos internacionales de la República en materia de Derechos Humanos, integración y movilidad de los migrantes; contribuir al logro de las políticas demográficas que establecía el Gobierno Nacional con respecto a la magnitud, tasa de crecimiento y distribución geográfica de la población del país; contribuir al enriquecimiento y fortalecimiento del tejido cultural y social del país; garantizar el ejercicio del derecho a la reunificación familiar; promover la integración en la sociedad argentina de las personas admitidas como residentes permanentes; asegurar a toda persona que solicite ser admitida en la República Argentina de manera permanente o temporaria, el goce de criterios y procedimientos de admisión no discriminatorios en términos de los derechos y garantías establecidos por la Constitución Nacional, los tratados internacionales, los convenios bilaterales vigentes y las Leyes;

¹⁴ “Derógase la ley 22.439, su decreto reglamentario 1023/94 y toda otra norma contraria a la presente ley, que no obstante retendrán su validez y vigencia hasta tanto se produzca la entrada en vigor de esta última y su reglamentación.” (Art. 124°, Ley 25.871).

promover y difundir las obligaciones, derechos y garantías de los migrantes, conforme a lo establecido en la Constitución Nacional, los compromisos internacionales y las Leyes, manteniendo en alto su tradición humanitaria y abierta con relación a los migrantes y sus familias; promover la inserción e integración laboral de los inmigrantes que residan en forma legal para el mejor aprovechamiento de sus capacidades personales y laborales a fin de contribuir al desarrollo económico y social del país; facilitar la entrada de visitantes a la República Argentina para los propósitos de impulsar el comercio, el turismo, las actividades culturales, científicas, tecnológicas y las relaciones internacionales; promover el orden internacional y la justicia, denegando el ingreso y/o la permanencia en el territorio argentino a personas involucradas en actos reprimidos penalmente por nuestra legislación; promover el intercambio de información en el ámbito internacional y la asistencia técnica y capacitación de los recursos humanos, para prevenir y combatir eficazmente a la delincuencia organizada transnacional (OIM, 2008).

Una de las reformas más positivas que se implantó mediante esta Ley fue el reconocimiento del derecho humano a migrar, tal como se explicita en su artículo 4°: “El 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”. Este artículo no sólo reconoce e introduce en el derecho interno lo establecido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, sino que además establece la obligación del Estado de garantizarlo (Novick. 2005). Asimismo, el Estado debe asegurar las condiciones que garanticen la igualdad de trato¹⁵ y la igualdad de derechos¹⁶ entre nacionales y extranjeros. En esta línea, la nueva Ley garantiza a los inmigrantes el acceso al derecho a la educación¹⁷ y a la salud¹⁸ sin importar su situación

¹⁵ “El Estado asegurará las condiciones que garanticen una efectiva igualdad de trato a fin de que los extranjeros puedan gozar de sus derechos y cumplir con sus obligaciones, siempre que satisfagan las condiciones establecidas para su ingreso y permanencia, de acuerdo a las leyes vigentes.” (Art. 5°, Ley 25.871).

¹⁶ “El Estado en todas sus jurisdicciones, asegurará el acceso igualitario a los inmigrantes y sus familias en las mismas condiciones de protección, amparo y derechos de los que gozan los nacionales, en particular lo referido a servicios sociales, bienes públicos, salud, educación, justicia, trabajo, empleo y seguridad social.” (Art. 6°, Ley 25.871).

¹⁷ “En ningún caso la irregularidad migratoria de un extranjero impedirá su admisión como alumno en un establecimiento educativo, ya sea este público o privado; nacional, provincial o municipal; primario, secundario, terciario o universitario. Las autoridades de los establecimientos educativos deberán brindar orientación y asesoramiento respecto de los trámites correspondientes a los efectos de subsanar la irregularidad migratoria.” (Art. 7°, Ley 25.871).

¹⁸ “No podrá negársele o restringírsele en ningún caso, el acceso al derecho a la salud, la asistencia social o atención sanitaria a todos los extranjeros que lo requieran, cualquiera sea su situación migratoria. Las autoridades de los establecimientos sanitarios deberán brindar orientación y asesoramiento respecto de los trámites correspondientes a los efectos de subsanar la irregularidad migratoria.” (Art. 8°, Ley 25.871).

migratoria y obliga a los docentes y médicos a ayudar a los inmigrantes para que regularicen su situación.

Resulta importante destacar la consagración del derecho a la reunificación familiar, otorgada por la nueva Ley en su artículo 10^o¹⁹.

El artículo 11^o, por su parte, tiende a canalizar la integración social de los inmigrantes al consagrar su derecho a la participación en la vida política del país, al afirmar que “La República Argentina facilitará, de conformidad con la legislación nacional y provincial en la materia, la consulta o participación de los extranjeros en las decisiones relativas a la vida pública y a la administración de las comunidades locales donde residan”.

Se reconocen los derechos existentes a nivel internacional, afirmando en su artículo 12^o que “El Estado cumplimentará todo lo establecido en las convenciones internacionales y todas otras que establezcan derechos y obligaciones de los migrantes, que hubiesen sido debidamente ratificadas”.

El artículo 17^o de la nueva Ley invirtió el criterio relacionado con la radicación de extranjeros al afirmar que “El Estado proveerá lo conducente a la adopción e implementación de medidas tendientes a regularizar la situación migratoria de los extranjeros”. Mientras en la legislación militar el énfasis estaba colocado en el control policial de los inmigrantes irregulares e incluso se los empujaba a la irregularidad al obstaculizar trámites, en la nueva Ley se propende a su regularización.

Asimismo, la nueva norma citó por primera vez un proceso de integración regional otorgando a los ciudadanos de los países miembros de la región un trato diferenciado. En efecto, en su artículo 20^o establece que los extranjeros serán admitidos para ingresar y permanecer en el país en las categorías de "residentes permanentes", "residentes temporarios" o "residentes transitorios"²⁰. Y en su artículo 23^o se consideran como residentes temporarios en razón de su

¹⁹ “El Estado garantizará el derecho de reunificación familiar de los inmigrantes con sus padres, cónyuges, hijos solteros menores o hijos mayores con capacidades diferentes.” (Art. 10^o, Ley 25.871).

²⁰ Los extranjeros serán admitidos para ingresar y permanecer en el país en las categorías de "residentes permanentes", "residentes temporarios", o "residentes transitorios". Hasta tanto se formalice el trámite correspondiente, la autoridad de aplicación podrá conceder una autorización de "residencia precaria", que será revocable por la misma, cuando se desnaturalicen los motivos que se tuvieron en cuenta para su otorgamiento. Su validez será de hasta ciento ochenta (180) días corridos, pudiendo ser renovables hasta la resolución de la

nacionalidad a los “Ciudadanos nativos de Estados Parte del MERCOSUR, Chile y Bolivia, con autorización para permanecer en el país por dos años, prorrogables con entradas y salidas múltiples” (Ley 25.871, 2004). En este sentido, el artículo 28° dispone:

“Los extranjeros incluidos en Acuerdos o Convenios de Migraciones suscriptos por la República Argentina se registrarán por lo dispuesto en los mismos y por esta Ley, en el supuesto más favorable para la persona migrante. El principio de igualdad de trato no se considerará afectado por la posibilidad que tiene el Estado, conforme a los procedimientos establecidos en la Constitución y las Leyes, de firmar acuerdos bilaterales de alcance general y parcial, que permitan atender fenómenos específicos, como el de la migración laboral fronteriza, ni por la posibilidad de establecer esquemas diferenciados de tratamiento entre los países que con la Argentina forman parte de una región respecto de aquellos países que resulten terceros dentro del proceso de regionalización, priorizando las medidas necesarias para el logro del objetivo final de la libre circulación de personas en el MERCOSUR”.

Este nuevo enfoque migratorio respondió a una política de inserción internacional que dio preferencia a la relación con la región y al proceso de integración regional y por ello la Ley otorgó a los ciudadanos de los países miembros un trato diferenciado (Novick, 2004).

En relación al criterio de radicación, se observan algunas restricciones dado que en el Capítulo dedicado a las categorías y plazos de admisión²¹, al considerar la categoría de “residente temporario” define el criterio de radicación por trabajo admitiendo solo el de relación de dependencia. Dadas las dificultades de obtener este tipo de relación, la redacción del artículo tornó prácticamente imposible obtener la radicación por esta vía (Novick, 2005).

El Título V del texto, realza la necesidad central y prioritaria de regularización, siguiendo la premisa general de establecer un régimen que incentive a los extranjeros a entrar, residir y trabajar en la Argentina dentro de un marco de legalidad. Así, en casos de constatar situaciones de irregularidad, las autoridades deben conminar a los inmigrantes a regularizar su situación en un plazo fijado, bajo aviso de expulsión. En casos de expulsión las mismas obtienen carácter de suspensivas, si el extranjero interpone recurso administrativo o judicial, con lo cual la resolución queda sujeta a revisión por parte de la autoridad competente (Giustiniani, 2004). La nueva Ley migratoria introdujo el principio del control judicial eficaz de todos los actos administrativos emanados de la autoridad de aplicación, poniendo punto final a una situación denigrante para la condición humana. Así, en el caso de expulsión, el

admisión solicitada, y habilitará a sus titulares para permanecer, salir y reingresar al territorio nacional, trabajar y estudiar durante su período de vigencia. La extensión y renovación de "residencia precaria" no genera derecho a una resolución favorable respecto de la admisión solicitada.” (Art. 20°, Ley 25.871).

²¹ Título II: “De la admisión de extranjeros a la República Argentina y sus excepciones”, Capítulo I: “De las categorías y plazos de admisión”.

inmigrante puede interponer recurso administrativo y por vía judicial. La detención a los efectos de su expulsión solo puede ser decidida por el juez competente (Novick, 2005).

Otro avance de la nueva Ley es que garantiza el derecho al debido proceso en situaciones de detención y expulsión, a diferencia de la Ley militar que permitía disponer de estas medidas sin intervención del Poder Judicial. De forma coincidente, el derecho de defensa se encuentra fortalecido al garantizarse asistencia jurídica gratuita e intérprete en el caso de no comprender el idioma oficial²² (Novick, 2005).

Según el artículo 107°

“La DNM, será el órgano de aplicación de la presente Ley, con competencia para entender en la admisión, otorgamiento de residencias y su extensión, en el Territorio Nacional y en el exterior, pudiendo a esos efectos establecer nuevas delegaciones, con el objeto de conceder permisos de ingresos; prórrogas de permanencia y cambios de calificación para extranjeros. Asimismo controlará el ingreso y egreso de personas al país y ejercerá el control de permanencia y el poder de policía de extranjeros en todo el Territorio de la República.”

Asimismo, se agrega en el artículo 108° que

“La DNM podrá delegar el ejercicio de sus funciones y facultades de la DNM en las instituciones que constituyan la Policía Migratoria Auxiliar o en otras autoridades, nacionales, provinciales o municipales, las que actuarán conforme a las normas y directivas que aquella les imparta.”

Por último, en el artículo 109° se afirma que los Gobernadores de las Provincias y el Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires garantizarán el cumplimiento de la Ley en sus respectivas jurisdicciones y designarán los organismos que colaborarán para tales fines con la DNM (Ley 25.871, 2004). Y, según el artículo 112° “La DNM creará aquellos registros que resulten necesarios para el cumplimiento de la presente Ley”.

III. HACIA UNA NUEVA RELACIÓN ESTADO-INMIGRANTES

²² “Los extranjeros que se encuentren en territorio nacional y que carezcan de medios económicos, tendrán derecho a asistencia jurídica gratuita en aquellos procedimientos administrativos y judiciales que puedan llevar a la denegación de su entrada, al retorno a su país de origen o a la expulsión del territorio argentino. Además tendrán derecho a la asistencia de intérprete/s si no comprenden o hablan el idioma oficial. Las reglamentaciones a la presente, que en su caso se dicten, deberán resguardar el ejercicio del Derecho Constitucional de defensa”. (Art. 86°, Ley 25.871).

En un panorama internacional caracterizado por una tendencia al cierre unilateral de las fronteras y políticas migratorias restrictivas²³, Argentina resultó un caso paradigmático por ser portavoz desde el 2004 de un modelo centrado en los Derechos Humanos. Además, demostró cómo un país donde por decenios había dominado una política migratoria concebida desde la óptica de la doctrina de la seguridad nacional, proponía ahora una política más inclusiva (Benito, 2013). Se apuntó a la regularización de los inmigrantes y a la protección de sus derechos buscando hacer efectivos los consagrados en la Constitución Nacional e incorporando los estándares de la Organización Internacional del Trabajo y de la Convención sobre la Protección de los Derechos de los trabajadores Migrantes y sus familias de la Naciones Unidas (Giustiniani 2004).

En definitiva, el espíritu implícito en la Ley fue promover una mirada inclusiva e igualitaria del migrante poniendo énfasis en sus derechos y en la regularidad migratoria por sobre las medidas de control y restricción (Morales, 2016). Así, Argentina pasó de una retórica de la exclusión, predominante hasta finales de los noventa, a una de la inclusión. Este cambio fue posible gracias a una intensa participación de distintos movimientos de la sociedad civil que se movilizaron para extender los derechos civiles, sociales, económicos a los migrantes. Los actores de la sociedad civil, comunidades migrantes, organismos por los Derechos Humanos constituyeron una Mesa de organizaciones²⁴ en defensa de los derechos de los inmigrantes que supervisó desde cerca las varias etapas de la elaboración de la Ley a través de una activa presencia en la escena pública nacional, como los seminarios, foros y audiencias públicas. En

²³ La profundización de las desigualdades económicas, el aumento de la marginación y la pobreza han intensificado los flujos migratorios, en especial hacia los países centrales. En respuesta a esta situación, países como Estados Unidos y los de la Unión Europea han establecido una postura restrictiva frente a las migraciones, identificando al inmigrante en términos de amenaza o problema social, criminalizando el hecho mismo de migrar. Luego de los atentados del 11 de septiembre de 2001, Estados Unidos impulsó una ampliación de medidas restrictivas para el ingreso a su territorio. También desde finales de 2001, la Unión Europea, en el marco de un programa de lucha contra la inmigración irregular, comenzó a emitir propuestas con el objetivo de acordar la normativa sobre expulsión, detención y retorno de los migrantes en situación irregular.

²⁴ La Mesa constituyó una modalidad de intervención frente a diferentes problemas que afectaban a los inmigrantes y se expresó a través de un conjunto de acciones, instituciones o grupos que actuaron de manera conjunta, al mismo tiempo o en tiempos sucesivos, en diferentes direcciones, pero guiados por un objetivo común. Esta modalidad de intervención multiplicó el impacto de las acciones individuales de cada uno de los organismos que la integran. Esta Mesa estableció la necesidad de desarrollar un proyecto articulado de acciones que pudieran incidir en mejorar las prácticas institucionales relacionadas con los inmigrantes, a la vez que se constituyó en un referente también para muchas organizaciones de inmigrantes o grupos de colectividades. La tarea principal en la que la Mesa se involucró desde sus inicios fue la de trabajar en el proceso de elaboración de una nueva ley de Migraciones que derogara la denominada "Ley Videla". Este compromiso se materializó a través del análisis acerca de la legislación migratoria vigente, los decretos y reglamentos complementarios que dieron origen a un documento de análisis y crítica de los principales defectos que contenía la anterior Ley de Migraciones a la luz de las Convenciones Internacionales relacionadas con los Derechos Humanos, y que fueron firmadas y ratificadas por nuestro país.

este contexto, reconocer plenamente los derechos a las comunidades migrantes se volvió una manera para reforzar la dinámica democrática del país (Benito, 2013).

Fue así como desapareció la visión del Estado con un rol de gendarme, asociado al control migratorio, y fue reemplazada por la de un Estado garantizador de derechos. En una concepción de esta naturaleza, el eje de las políticas dejó de ser el poder organizado para pasar a ser la persona humana. Se pretendió invertir la relación preexistente entre los inmigrantes y el Estado ya que se trasladó la titularidad del derecho del Estado a la persona. Además, esta norma sentó precedente porque se trató de la primera a nivel mundial que efectuó este reconocimiento. De esta manera, el Estado argentino comenzó a cumplir también con los compromisos internacionales asumidos, especialmente en lo referente a los tratados sobre Derechos Humanos incorporados al texto constitucional luego de la reforma de 1994 (Novick, 2005).

IV- TRATAMIENTO DE LA CUESTIÓN MIGRATORIA DURANTE LOS GOBIERNOS DE NÉSTOR KIRCHNER (2003-2007) Y CRISTINA FERNÁNDEZ (2007-2015)

El modelo social que emergió con la sanción de la nueva Ley de Migraciones sintetizó la idea de una sociedad más igualitaria donde se valoró la potencialidad de los jóvenes y el aporte de los inmigrantes y la misma apareció integrada a un proceso regional, como lo es el MERCOSUR (Novick, 2012).

Con el gobierno de Néstor Kirchner, se privilegió la relación con la región y se puso en un primer plano el debate por los Derechos Humanos. En relación específica con el MERCOSUR, se observó la voluntad política de seguir avanzando hacia la libre circulación de personas al interior del bloque, constituyendo la movilidad geográfica de la población dentro del espacio de integración una de las grandes preocupaciones del gobierno. Dan cuenta de esto el Acuerdo de Creación de la Visa MERCOSUR²⁵, el Acuerdo para la Facilitación de Actividades Empresariales en el MERCOSUR²⁶ y el Acuerdo para la concesión de un plazo de noventa días a los turistas nacionales de los Estados parte del MERCOSUR y Estados

²⁵ Decisión CMC N° 16/03.

²⁶ Decisión CMC N° 32/04.

asociados²⁷, firmados hacia fines de 2003. Asimismo, se estableció el Acuerdo sobre Gratuidad de Visados para Estudiantes y Docentes de los Estados Partes del MERCOSUR²⁸ y se aprobaron en el año 2004, mediante las Leyes 25.902 y 25.903, el Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Parte del MERCOSUR y el Acuerdo de Regularización Migratoria Interna de Ciudadanos del MERCOSUR, de los cuales existen acuerdos complementarios que incluían a Bolivia y a Chile. Fue así como se produjo lo que muchos autores consideraron un salto cualitativo en el tratamiento de la cuestión migratoria, ya que el concepto de libre movilidad volvió a ser el núcleo del tratamiento de los flujos interregionales en el espacio de integración (Novick, 2005).

Un dato importante es que en el año 2004, a través de la disposición N° 2079, se suspendieron las expulsiones de inmigrantes de origen limítrofe, con lo cual se delimitó el poder de la DNM. En esta misma línea, a través del Decreto N° 836, se declaró la emergencia administrativa de esta Dirección y en septiembre del mismo año se publicó el Decreto N° 1.169 que fijó las pautas de regularización migratoria de los ciudadanos nativos de países no pertenecientes al MERCOSUR que al 30 de junio de 2004 estuvieran residiendo en el territorio nacional. Para cumplir con tales objetivos, en 2005, se prorrogó la emergencia administrativa de la DNM (Nejamkis, 2012).

En 2006, se sancionó la Ley General de Reconocimiento y Protección al Refugiado N° 26.165, la cual sentó los principios básicos en materia de protección y puso fin a la gran dispersión de normas que regulaban la materia, a la vez que logró señalar un procedimiento claro para el otorgamiento de la condición de refugiados a las personas que así lo solicitaran. Además, la Argentina avanzó en 2007 hacia la ratificación de la Convención Internacional de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familiares, mediante la Ley 26.202, la cual implicó, siguiendo a María Inés Pacecca (2006) un avance muy significativo en tanto la convención fue adoptada por un país receptor y constituyó un importante respaldo al instrumento en la región (Courtis y Pacecca, 2008).

Las políticas públicas impulsadas a través de las normas recién mencionadas, comenzaron a tomar forma con la Disposición N° 53.253/2005 de la DNM por la que el gobierno puso en marcha el Programa de Regularización Documentaria Migratoria “Patria Grande”. Su

²⁷ Decisión CMC N° 10/06.

²⁸ CMC/DEC N° 21/06.

promulgación representó uno de los instrumentos políticos más importantes impulsados por el gobierno nacional y representativo de sus políticas migratorias. Se trató de una norma que benefició a aquellos inmigrantes del MERCOSUR que no poseían documentación. Propuso la regularización documentaria de los inmigrantes indocumentados procedentes de países del MERCOSUR y Estados asociados que hayan ingresado al país antes del 17 de abril de 2006 y estableció las condiciones que regirían los ingresos posteriores a esa fecha (Nejamkis y Sierra, 2010).

En resumen, en esta etapa se marcó un antes y un después en la relación entre ciertas esferas del Estado y la población migrante. Ya no se afectaron las posibilidades de acceso de los migrantes a los derechos que les habían sido negados por los gobiernos anteriores.

Por su parte, la administración de Cristina Fernández suele entenderse como continuidad y profundización del proyecto político de su antecesor. En términos de política migratoria, una de las deudas pendientes que recayó sobre la nueva presidenta fue la reglamentación de la Ley N° 25.871 (Courtis y Pacecca, 2007).

En un comienzo, uno de los principales pilares de la política migratoria del gobierno de Fernández continuó siendo el programa “Patria Grande”. En los años sucesivos a la supuesta fecha de finalización prevista, se dictaron nuevas regulaciones que tuvieron como objetivo extender los plazos estipulados originalmente (Nekamkis, 2012).

En continuidad con el fortalecimiento de los Derechos Humanos, la Ley de Prevención y Sanción de la Trata de Personas y Asistencia a sus Víctimas (N° 26.364), sancionada en abril de 2008, mostró avances en materia de protección. Tipificó y reprimió el delito contra la trata de personas en el territorio argentino, así como contempló sanciones a la captación, transporte, traslado y acogida o recepción de personas con fines de explotación sexual, laboral o para extracción de órganos. En esta misma línea, la resolución N° 390/09 estableció la creación de la Comisión Nacional para los Refugiados y la resolución N° 800/09 aprobó el reglamento interno de funcionamiento de dicha Comisión (Teixido, 2008).

En el ámbito binacional, se firmaron dos acuerdos: en agosto de 2009 el Acuerdo sobre tránsito vecinal fronterizo entre la República Argentina y la República de Chile y en octubre

del mismo año el Acuerdo sobre residencia para nacionales de la República Argentina y de la República del Perú (Ley 26.535).

En diciembre de 2009 se dio otro paso importante en materia de políticas migratorias: la aprobación del instructivo de trámites del MERCOSUR (disposición N° 2.529) que estableció los parámetros a los que deberían ajustarse los procedimientos de trámites iniciados por ciudadanos nativos de los Estados parte y asociados al MERCOSUR en la Argentina. Por otra parte, específicamente en la Argentina, una disposición menor tuvo grandes repercusiones a nivel periodístico: el cobro de una tasa de solicitud de ingreso al país en el año 2008 mediante la cual, los extranjeros que vinieran por turismo, estudio o negocios, a través del aeropuerto de Ezeiza y que proviniesen de países que cobran a los argentinos por ingresar a sus territorios, deberían pagar una tasa de reciprocidad (disposición N° 1.654/2.00827). La introducción de esta noción de reciprocidad, aunque sea sólo en términos del pago de una tasa migratoria con motivos netamente económicos, repercutió también en la reconfiguración de los posicionamientos de los Estados tanto a nivel internacional como en el bloque regional (Nejamkis, 2012).

Desde el punto de vista del control de las entradas y las salidas, se creó el Registro Único de Pasos Fronterizos mediante la Disposición N° 56.855/05 y la disposición N° 54.618/2008 creó el Registro Nacional Único de Requirentes de Extranjeros (Nejamkis, 2012).

V- REGLAMENTACIÓN DE LA LEY 25.871

El hecho de que hayan pasado varios años para la reglamentación de esta norma amenazó con opacar todos los logros alcanzados, ya que su sola sanción no era suficiente para que se garantice la plena aplicación, de ahí que se haya constituido en el principal y más urgente obstáculo a superar (Nicolao, 2010). El proceso de reglamentación, evidenció las tensiones originadas en la relación entre normativa, administración y política migratoria. El Estado se vio en la obligación de buscar consenso entre las organizaciones intermedias que ya se encontraban trabajando el tema e incentivó la participación de nuevos grupos de interés en la elaboración de dicho documento (Nejamkis, 2012).

Finalmente, el 6 de mayo de 2010 el gobierno argentino dictó el Decreto N° 616/10, reglamentario de la Ley 25.781. En el plano normativo, el análisis general de los principales artículos del mismo comprobó un respeto general por lo establecido en la Ley, al tiempo que instauró límites concretos a las libres interpretaciones de los distintos organismos involucrados en la materia. En algunos puntos se fortaleció lo escrito en el texto normativo y respecto de algunos temas sobre los que la Ley tenía todavía ciertas características restrictivas se fijaron pautas más claras. El gobierno, sin embargo, no reglamentó todos los artículos de la Ley y algunos problemas regulatorios siguieron sin respuesta (Nejamkis, 2012).

La reglamentación tomó importantes medidas para asegurar el acceso igualitario y no discriminatorio a la educación, la salud, el empleo, y otros servicios públicos. La DNM debería colaborar con los gobiernos provinciales y municipales para lograr la integración de los inmigrantes en la sociedad y tendría la obligación de garantizar el acceso de los inmigrantes a los servicios públicos y el empleo. Los ministerios de Educación, Salud y Trabajo deberían adoptar políticas destinadas a dichos fines. Además, la Dirección debería proveer entrenamiento para la policía migratoria y otros funcionarios y empleados públicos para asegurar el cumplimiento de la Ley y debería implementar programas que faciliten el proceso de regularización para los inmigrantes. El decreto amplió la categoría de residentes permanentes, y los cónyuges, los hijos menores solteros, los padres de los residentes permanentes y ciudadanos naturalizados podrán solicitar la residencia permanente. Los residentes temporarios originarios del MERCOSUR podrían acceder a la residencia permanente luego de dos años de residencia en el país, mientras que los residentes temporarios provenientes de otros países podrían hacerlo luego de tres años. La reglamentación también dio más detalles sobre los requisitos de la residencia temporaria basada en razones humanitarias, aclarando que esta disposición sería aplicable a quienes eran víctimas de violaciones a sus Derechos Humanos en su país de origen, personas con enfermedades que pusieran en peligro su vida, que no pudieran obtener tratamiento médico en su país y víctimas de tráfico de personas. Se dejó claro que la retención de un inmigrante para asegurar su deportación requeriría una orden judicial y que normalmente esa retención no podría exceder los quince días. El Decreto incorporó estándares de detención, incluyendo la segregación de los inmigrantes detenidos por delitos, el acceso a la asistencia médica y la posibilidad de detención en instituciones privadas. Además, en casos de expulsión o de denegatoria de ingreso al país, la DNM debería notificar al Ministerio Público de los casos pendientes de resolución y suspender los procedimientos administrativos hasta tanto el

inmigrante haya recibido asistencia jurídica a fin de proteger sus intereses. Cuando se deniegue el ingreso a un no ciudadano en la frontera, las autoridades deberían cumplir con las previsiones de la Ley General de Reconocimiento y Protección al Refugiado (Hines, 2012).

A pesar de las precisiones incorporadas, la reglamentación siguió sin abordar ciertos temas importantes. Por ejemplo, se omitió dictar reglamentos que concilien el art. 5° de la Ley 25.871, que limita la igualdad de trato a aquellos en situación regular, con el principio de no discriminación que informa la Ley en su conjunto y que protege a todos los inmigrantes, más allá de su situación legal. En el mismo sentido, la reglamentación omitió abordar la prohibición de comerciar con o de alquilar alojamiento a inmigrantes irregulares y la obligación de denuncia en tales transacciones (Hines, 2012).

La reglamentación de la Ley dejó a la DNM reducida en su capacidad de actuar, puesto que se dispuso que este organismo no podría elaborar disposiciones de manera indiscriminada sino que, a partir de ese momento, estaría sujeta a los decretos provenientes del Poder Ejecutivo (Njamkis, 2012).

CAPÍTULO III

IMPORTANCIA DE LA CREACIÓN DEL FEM DENTRO DEL MERCOSUR Y SU CORRELACIÓN CON EL PERFIL REGIONALISTA DE LA POLÍTICA MIGRATORIA ARGENTINA.

En la última década del siglo XX las migraciones internacionales y las políticas migratorias fueron incorporadas definitivamente como un tema prioritario de las agendas regional e internacional y dejaron de ser consideradas como una cuestión exclusivamente doméstica (Domenech, 2007). En este contexto, en el presente capítulo se analiza el tratamiento de la cuestión en el seno del MERCOSUR y específicamente dentro del FEM. Se destaca el Acuerdo sobre Residencia para nacionales del MERCOSUR, Bolivia y Chile (2002), que logró reinsertar el objetivo de la libre movilidad de las personas en la agenda regional, otorgándole derechos a los nacionales del MERCOSUR y facilitándoles su movilidad dentro del bloque. También se hace referencia a la Declaración de Santiago sobre Principios Migratorios (2004). En ella se abordaron problemas comunes de la región respecto a la temática migratoria, se reconocieron los importantes aportes de los migrantes en la conformación de las sociedades y se reafirmó el compromiso de respetar los Derechos Humanos de los mismos y de sus familias.

A su vez, se pone énfasis en la idea de que Argentina jugó un papel importante en lo que refiere a las temáticas migratorias y se convirtió en líder regional al impulsar políticas en esta materia. La nueva Ley migratoria marcó un giro y estableció un criterio de radicación diferenciado para los inmigrantes nacidos en un país integrante del MERCOSUR, destacándose la puesta en marcha en el año 2006 del Programa de Normalización Documentaria, también denominado Patria Grande, el cual se propuso facilitar la regularización de los inmigrantes indocumentados procedentes de países del MERCOSUR (Aguirre, Mera y Nejamkis, 2007).

I. EL MERCOSUR Y SU FORO ESPECIALIZADO MIGRATORIO DEL MERCOSUR

El MERCOSUR es un espacio de integración regional que tuvo sus orígenes en la firma del Tratado de Asunción, celebrado el 26 de marzo de 1991. Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay se instituyeron como sus miembros fundadores o Estados Partes. Debido a que este tratado está abierto a la adhesión de nuevos miembros, se incorporaron con el tiempo otros países en calidad de Estados Asociados. Fue así el caso de Chile en 1996, Bolivia en 1997, Perú en 2003 y Venezuela, Colombia y Ecuador en 2004, conformando el denominado MERCOSUR ampliado. Por su parte, tanto Venezuela como Bolivia firmaron Protocolos de Adhesión, incorporándose como miembros plenos. La primera firmó el protocolo en 2006, el cual entró en vigor en 2013, adquiriendo la condición de Estado Parte, pudiendo así participar con todos los derechos y obligaciones en el MERCOSUR²⁹. La segunda lo hizo en 2015, firmándose el protocolo la totalidad de los Estados Partes y encontrándose en vías de incorporación por los congresos de los mismos, por lo cual Bolivia sólo tiene derecho a voz en las reuniones de foros y órganos del MERCOSUR (Modolo, 2012).

Con la firma del Protocolo de Ouro Preto el 17 de diciembre de 1994, el MERCOSUR asumió la condición de organismo internacional, con personalidad jurídica en el Derecho Internacional cuya titularidad es ejercida por el Consejo del Mercado Común (CMC)³⁰. Toda la estructura institucional del MERCOSUR está prevista en este Protocolo³¹ (Secretaría del MERCOSUR, 2015).

Si bien en el marco de MERCOSUR se abarcan una multiplicidad de áreas y temáticas, generalmente las cuestiones económico-comerciales fueron las prioritarias. Esto se vincula a

²⁹ Actualmente, Venezuela se encuentra suspendida del bloque desde agosto de 2017 debido a la aplicación del Protocolo de Ushuaia ante la ruptura del orden democrático en este país. Según el comunicado suscrito tras la reunión de cancilleres en San Pablo "La suspensión de Venezuela fue aplicada en función de las acciones del gobierno de Nicolás Maduro y es un llamado para el inmediato inicio de un proceso de transición política y restauración del orden democrático". Esta es la segunda vez que el MERCOSUR aplica esa cláusula suscrita en 1998 en Ushuaia y ratificada y ampliada en 2011, que estipula que "la plena vigencia de las instituciones democráticas es condición esencial para la integración regional".

³⁰ Órgano máximo al cual le incumbe la conducción política del proceso de integración y la toma de decisiones para asegurar el cumplimiento de los objetivos establecidos en el Tratado de Asunción. Está formado por los Ministros de Relaciones Exteriores y Economía de cada país. Una vez al año, se reúnen en su seno los presidentes de los países miembros.

³¹ El MERCOSUR es un proceso de integración de carácter intergubernamental, en el cual las decisiones son tomadas por consenso, con la presencia de todos los Estados Partes, teniendo cada uno de ellos un voto. En cuanto a su estructura institucional, está compuesto por tres órganos de naturaleza decisoria: el Consejo del Mercado Común, el Grupo Mercado Común y la Comisión de Comercio; y tres órganos de naturaleza representativa y consultiva: la Comisión Parlamentaria Conjunta (reemplazada en 2007 por el Parlamento del MERCOSUR), el Foro Consultivo Económico-Social y la Secretaría Administrativa.

que el artículo 1^o³² del Tratado de Asunción estableció como principal objetivo la constitución de un Mercado Común, es decir, la eliminación de las barreras arancelarias, el establecimiento de un arancel externo común frente a terceros Estados, la libre circulación de factores productivos, la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales y la armonización de las legislaciones en las áreas pertinentes (Secretaría del MERCOSUR, 2015). Además, la orientación económico-comercial se relaciona con que el MERCOSUR formó parte de lo que se denominó paradigma del regionalismo abierto, que tuvo lugar durante la década del 90 y privilegió la dimensión económico-comercial por sobre las temáticas políticas y sociales en la agenda de integración, las cuales quedaron marginadas del bloque (Sanahuja, 2009).

Sin embargo, a finales de década de 1990 comenzó a emerger un debate respecto al rumbo que debía asumir la integración regional en el Cono Sur. Adquirieron mayor importancia los aspectos políticos, sociales y culturales, lo cual quedó plasmado en el surgimiento de un nuevo ciclo caracterizado por el denominado regionalismo post neoliberal. Éste se caracterizó por un marcado predominio de la agenda política y de seguridad y por visiones del desarrollo críticas al Consenso de Washington. Se comenzó a dar mayor importancia al papel de un Estado neo desarrollista, a la agenda social de la lucha contra la pobreza, la desigualdad y las asimetrías, a la adopción de políticas activas en el campo de la energía y la infraestructura y a la cooperación Sur-Sur (Sanahuja, 2012). Es importante también mencionar la influencia del clima político que se vivió en gran parte de la subregión desde los primeros años del nuevo siglo, caracterizado por un quiebre en el consenso neoliberal en varios de estos Estados, cobrando fuerza la idea de un giro a la izquierda en América Latina. Los triunfos de Lula Da Silva en Brasil en 2002, de Néstor Kirchner en Argentina en 2003, de Tabaré Vázquez en Uruguay en 2004, de Evo Morales en Bolivia en 2005 y los de Michelle Bachelet en Chile y Alan García en Perú en 2006, configuraron una tendencia regional (Paramio, 2006). La

³² “Los Estados Partes deciden constituir un Mercado Común, que deber estar conformado al 31 de diciembre de 1994, el que se denominará «Mercado Común del Sur» (MERCOSUR). Este Mercado Común implica: -La libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países, a través, entre otros, de la eliminación de los derechos aduaneros y restricciones no arancelarias a la circulación de mercaderías y de cualquier otra medida equivalente; -El establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial común con relación a terceros Estados o agrupaciones de Estados y la coordinación de posiciones en foros económico comerciales regionales e internacionales; -La coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados Partes: de comercio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetaria, cambiaria y de capitales, de servicios, aduanera, de transportes y comunicaciones y otras que se acuerden, a fin de asegurar condiciones adecuadas de competencia entre los Estados Partes; -El compromiso de los Estados Partes de armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes, para lograr el fortalecimiento del proceso de integración.” (Art. 1º Tratado de Asunción, 1991).

literatura al respecto privilegió, a grandes rasgos, el estudio de dos aspectos transversales a tales experiencias políticas: los contenidos de las agendas post Consenso de Washington y la recuperación de las capacidades estatales. De este modo, la idea de post neoliberalismo y el llamado retorno del Estado aparecieron como elementos insoslayables de diferentes interpretaciones conceptuales y análisis políticos.

Fue así como surgió la necesidad de un relanzamiento del bloque y de diversificación de la agenda común. Algunos actores comenzaron a manifestar la necesidad de adecuar la definición de los cursos de acción en materia migratoria al proyecto de integración mercosureño, en la convicción de que no se podían elaborar respuestas políticas sobre el tema desde una posición aislada y unilateral (Nicolao, 2013). Con el correr del tiempo aparecieron nuevos temas en la agenda y la integración regional logró profundizarse en otras áreas de naturaleza social y ciudadana.

El tratamiento de la cuestión migratoria fue modificándose. En la agenda inicial, plasmada en el Tratado de Asunción, este tema no estaba contemplado. Sin embargo, con el tiempo se incorporaron temáticas relacionadas a las migraciones en un sentido más amplio y no ya solamente asociadas a lo económico o laboral³³ (Modolo, 2012). Coincidiendo con Novick, el abordaje del tema fue generalmente secundario, si se interpreta que durante la mayor parte de su período de vida esta materia no fue debatida en órganos dedicados específicamente a los asuntos migratorios o a la libre circulación de personas, sino a otras cuestiones tales como fronteras, seguridad, trabajo y previsión social (Novick, 2005).

³³ En 1991, por decisión del CMC, con el objetivo de lograr la libre circulación de ciudadanos y residentes de los Estados Parte, se instalaron canales preferenciales en puertos y aeropuertos para nacionales y residentes del MERCOSUR. Luego, los asuntos migratorios fueron tratados en los Subgrupos de Trabajo (SGT). El SGT 11° fue el primer órgano socio laboral del bloque y tenía por objetivo lograr la libre circulación de los trabajadores. Sin embargo, con el tiempo, en este subgrupo la temática migratoria se fragmentó y centralizó en la cuestión de los trabajadores fronterizos, limitando el alcance de trabajadores incluidos en las normas regionales. Así, progresivamente, este órgano se limitó a realizar estudios y diagnósticos sin avanzar en cuestiones concretas de la libre circulación (Brumat y Artola, 2015). Con la firma del Protocolo de Ouro Preto se redefinió el proceso de integración regional como una unión aduanera imperfecta, reduciendo las ambiciones de integración y dejando a la libre circulación de personas fuera de los objetivos principales del bloque. Por su parte, el SGT 10° reemplazó al SGT 11° y la movilidad regional de trabajadores estuvo entre los temas retomados, pero su naturaleza se transfiguró: ya no se trataría la materia en el marco conceptual de la libre circulación de trabajadores y de cómo llegar a ella, sino las migraciones laborales en el sentido tradicional (Pérez Vichich, 2000).

Esta situación cambió en 1996, cuando por decisión del CMC se creó un espacio para el tratamiento de la cuestión migratoria y temas relativos a la seguridad, la Reunión de Ministros del Interior del MERCOSUR y Estados Asociados, donde se debatirían los temas migratorios con el fin de avanzar en la cooperación, coordinación de políticas y elaboración de mecanismos comunes tendientes a profundizar la integración regional.

En noviembre de 2003, durante la XIV Reunión de Ministros del Interior, dada la importancia que cobró, en la agenda regional, el tema migratorio y la necesidad de centrar la problemática migratoria en una sola estructura institucional, se decidió la creación del Foro Especializado Migratorio del MERCOSUR y Estados Asociados. El FEM tiene entre sus funciones el estudio del impacto de las migraciones en la región y fuera de ella, el análisis y desarrollo de proyectos de normas y/o acuerdos en materia migratoria que rigen para los países del bloque, separando así las cuestiones migratorias de temas tales como seguridad y justicia. El Foro está integrado por secciones nacionales que representan a cada uno de los Estados Parte y Asociados. Estas secciones están integradas por un alto funcionario de los respectivos Ministerios del Interior y por funcionarios de organismos competentes en materia migratoria de otros Ministerios u organismos que cada Estado considere conveniente. Tuvo su primera reunión como tal en el año 2004, bajo la Presidencia Pro Tempore del MERCOSUR ejercida por la República Argentina (Página web del FEM, 2019).

El FEM, al emitir disposiciones de carácter vinculante, sienta las bases de la política migratoria de América del Sur. Las conclusiones, recomendaciones, iniciativas o proyectos de acuerdos a los que en él se arriba se adoptan por consenso y se elevan a la Reunión de Ministros del Interior para su consideración, evaluación y posterior aprobación en ocasión de su sesión ordinaria, para luego ser elevados al CMC y de esta manera, transformarse en normativa MERCOSUR (Página web del FEM, 2019).

En cuanto a los objetivos que se persiguieron con la creación del Foro se pueden mencionar: 1- estudiar los impactos de las migraciones regionales y extra regionales en el desarrollo de los Estados Partes y Asociados; 2- analizar y presentar propuestas o recomendaciones sobre armonización de legislación y políticas en materia migratoria; 3- elaborar acciones regionales para el mejoramiento de la gobernabilidad migratoria; 4- elaborar proyectos de Acuerdos o Recomendaciones que, emergentes de la agenda de trabajo, sean elevados a consideración y

aprobación de la Reunión de Ministros del Interior, y 5- dar seguimiento y evaluar los resultados de los Acuerdos migratorios aprobados en el ámbito del MERCOSUR (Revista del Congreso Internacional sobre Migraciones, 2010: 20).

En el marco de la Reunión de Ministros del Interior y en el seno del FEM, se adoptaron diferentes Acuerdos y Declaraciones en los que Argentina, como líder regional en la materia, jugó un papel de importancia. Hacia finales de 2002 se produjo un cambio en las políticas llevadas a cabo cuando se aprobaron una serie de acuerdos que ampliaron notablemente los derechos de las personas migrantes en el proceso de integración regional, colaborando así con la liberalización de su circulación en el espacio del MERCOSUR (Brumat y Artola, 2015). Se destacan la firma de los Acuerdos sobre Residencia para Nacionales de los Estados Parte del MERCOSUR y Estados Asociados y la Declaración de Santiago sobre Principios Migratorios. Es necesario precisar que los Estados reconocieron que la complejidad y multidimensionalidad del fenómeno migratorio hacía necesaria la participación de distintos interlocutores. Así, diversos movimientos sociales y organizaciones no gubernamentales involucrados en el tema obtuvieron mayor visibilidad política y capacidad de negociación, intensificando y extendiendo sus actividades mediante el establecimiento de redes nacionales y regionales (Domenech, 2007).

II. ACUERDOS SOBRE RESIDENCIA PARA NACIONALES DEL MERCOSUR, BOLIVIA Y CHILE

Como se mencionó, en el MERCOSUR, el tratamiento político de la cuestión migratoria sufrió modificaciones a lo largo del tiempo. El derecho de residencia de los nacionales de los Estados miembro en el territorio de un Estado miembro distinto del de su nacionalidad no fue objeto de desarrollo normativo hasta la adopción, a finales de 2002, de los Acuerdos sobre Residencia de los Nacionales de los Estados Parte en el MERCOSUR, Bolivia y Chile. Estos constituyeron la clave del marco jurídico mercosureño relativo a la libre circulación de personas. Con su firma se produjo lo que muchos autores consideran un salto cualitativo en el tratamiento de la cuestión, donde el concepto de libre movilidad volvió a ser el núcleo del tratamiento de los flujos interregionales en el espacio de integración (Aguirre, Mera y Nejankis, 2007). Tanto el tratado firmado con los Estados parte del MERCOSUR, como el

firmado con Bolivia y Chile constituyeron un salto cualitativo en tanto se comenzó a plantear la integración de la región desde una óptica que reivindicaba la condición de ciudadano del MERCOSUR para garantizar la residencia legal en cualquiera de los países que lo componen.

El rol protagónico de Argentina en este proceso puede ejemplificarse con la presentación del proyecto sobre la elaboración de estos acuerdos en octubre de 2002. En la XXII Reunión de Ministros del Interior, en noviembre de 2002, las diferentes delegaciones acordaron el texto del acuerdo. Se elevaron al CMC los Acuerdos de “Residencia para Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR” y de “Residencia para Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile”. Días después estos dos Acuerdos fueron aprobados y convertidos en normativa regional por la Decisión N°28 del Consejo reunido en Brasilia el 6 de diciembre de 2002. El contenido de los acuerdos es idéntico, sólo que en el segundo participan Bolivia y Chile en calidad de Estados Asociados (Novick, 2005).

El proceso de ratificación y entrada en vigor de estos acuerdos no estuvo exento de dificultades. Argentina fue el primer país en hacerlo y en implementarlo de manera unilateral y sin exigencia de reciprocidad al resto de los países firmantes el 9 de junio de 2004 a través de las Leyes 25.902 y 25.903. El Congreso Brasileño aprobó los acuerdos mediante el Decreto n° 210 y el Decreto n° 925 en septiembre de 2005. El Senado y la Cámara de Representantes de Uruguay aprobaron ambos Acuerdos mediante la Ley 17.927 en diciembre de 2005. Bolivia lo ratifica mediante Ley 2831 en septiembre del 2004. Chile en noviembre de 2005. Y, finalmente, el último país en aprobarlos fue Paraguay en julio de 2008, a través de las Leyes 3565 y 3578. La considerable demora que se produjo en su ratificación por parte de Paraguay impidió su efectiva entrada en vigor hasta finales de julio de 2009 (Salzmann, 2012).

La adopción de ambos instrumentos se debió a la necesidad de avanzar en el fortalecimiento y profundización del proceso de integración mediante la implementación de mecanismos ágiles de acceso a la regularidad migratoria tendientes a una futura libre circulación de personas en la región. Con el fin de alcanzar este objetivo, el artículo 1° del acuerdo afirmó que “Los nacionales de un Estado Parte que deseen residir en el territorio de otro Estado Parte podrán obtener una residencia legal en este último, de conformidad con los términos de este Acuerdo, mediante la acreditación de su nacionalidad y presentación de los requisitos previstos en el artículo 4° del presente.” Asimismo, en el artículo 8° se estableció que

“Las personas que hayan obtenido su residencia conforme lo dispuesto en el artículo 4o. y 5o. del presente Acuerdo tienen derecho a entrar, salir, circular y permanecer libremente en territorio del país de recepción, previo al cumplimiento de las formalidades previstas por éste y sin perjuicio de restricciones excepcionales impuestas por razones de orden público y seguridad pública” (Art. 8° Acuerdo sobre Residencia para Nacionales del MERCOSUR, Bolivia y Chile, 2002).

Además, ambos Acuerdos consagraron una serie de derechos para los inmigrantes y sus familias, detalladas en el artículo 9°, como la igualdad de derechos y libertades civiles, sociales, culturales y económicas con los nacionales; la reunificación familiar; el derecho a transferir remesas; el derecho de los hijos de inmigrantes a tener un nombre, registrar su nacimiento, tener una nacionalidad y acceder a la educación sin importar su condición migratoria (Revista del Congreso Internacional sobre Migraciones, 2010).

En un primer momento se otorga una residencia temporaria de hasta dos años. Al cumplirse este período, dicha residencia se puede transformar en permanente si se presenta una petición ante la autoridad migratoria del país de recepción acompañada de una serie de documentación especificada en el artículo 5° del acuerdo: constancia de residencia temporaria; pasaporte válido y vigente o cédula de identidad o certificado de nacionalidad; certificado que acredite carencia de antecedentes judiciales y/o penales y/o policiales; acreditación de medios de vida lícitos que permitan la subsistencia del peticionante y su grupo familiar conviviente; y pago de la tasa retributiva de servicios ante el respectivo servicio de migración. Ambos tipos de residencia habilitaron al inmigrante, según lo dispuesto en la segunda parte del artículo 8°, a trabajar en las mismas condiciones que los nacionales de los países de recepción. Además, los acuerdos reconocieron el derecho a profesar su culto, a asociarse, a la reunificación familiar, a la transferencia de recursos y la igualdad en la aplicación del derecho laboral. Como principio general, la misma garantía que un Estado otorgue a sus ciudadanos debe extenderla a cualquier ciudadano perteneciente a los países del MERCOSUR que habiten su país. El Artículo 11° incluye un criterio de interpretación general: ante la duda, siempre se aplica la norma más favorable para el inmigrante³⁴.

³⁴ “El presente Acuerdo será aplicado sin perjuicio de normas o disposiciones internas de cada Estado Parte que sean más favorables a los inmigrantes.” (Art. 11° Acuerdo sobre Residencia para Nacionales del MERCOSUR, Bolivia y Chile).

Este instrumento constituyó una de las normas intergubernamentales más importantes en la materia³⁵ y se presentó como el primer intento de establecer una política diferenciada para los ciudadanos pertenecientes al MERCOSUR en comparación con los ciudadanos de terceros países (Nicolao, 2011). Es importante destacar que con el ingreso de Venezuela al MERCOSUR como miembro pleno en 2012 y la adhesión de Colombia, Ecuador y Perú al Acuerdo sobre Residencia, en la práctica todos los países de América del Sur, exceptuando Guyana y Surinam, son partícipes de dicho Acuerdo, si bien su aplicación práctica todavía requiere de diversos ajustes internos en dichos países (Brumat y Artola, 2015).

III. DECLARACIÓN DE SANTIAGO SOBRE PRINCIPIOS MIGRATORIOS

El 17 de mayo de 2004 se realizó en Santiago de Chile una Reunión Extraordinaria de Ministros del Interior del MERCOSUR, Bolivia, Chile y Perú, donde se abordaron problemas comunes de la región respecto a la temática migratoria. Durante este encuentro, los funcionarios de los países mencionados suscribieron la Declaración de Santiago³⁶ bajo las premisas de reconocer los importantes aportes de los migrantes a la conformación de las sociedades y de reafirmar el compromiso de respetar los Derechos Humanos de los mismos y sus familias (Revista del Congreso Internacional sobre Migraciones, 2010). En ella se plasmaron y unificaron los principios del MERCOSUR en cuestiones migratorias. Se destacó el respeto a los Derechos Humanos, el reconocimiento a la reunificación familiar, el reconocimiento del aporte de la inmigración a las sociedades de recepción y la importancia de la cooperación y el tratamiento multilateral de estas cuestiones para el proceso de integración regional (Brumat y Artola, 2015).

³⁵ Es de destacar que a fines de 2003, se concretó el Acuerdo de Creación de la Visa MERCOSUR, con el fin de establecer reglas comunes para el movimiento temporal de personas físicas prestadoras de servicios en la región. Esta medida se aplicó a un segmento particular de la movilidad laboral, que no constituyó precisamente la mayoría de los migrantes: gerentes y directores ejecutivos, administradores, representantes legales, científicos, investigadores, profesores, artistas, deportistas, periodistas, técnicos altamente calificados o especialistas, profesionales de nivel superior. Se les exigiría la Visa MERCOSUR a esta categoría de migrantes que “soliciten ingresar, con intención de prestar, temporalmente, servicios en el territorio de una de las Partes bajo contrato para la realización de actividades remuneradas [...] para estadías de hasta 2 años, prorrogables una vez por igual período, hasta un máximo de 4 años”. Es decir que, además del carácter transitorio del movimiento, aquí se agrega la necesidad de un contrato, lo que restringe aún más el concepto. Por otra parte, aclara que el beneficiario “no podrá ejercer ninguna actividad distinta de aquella para la cual fue autorizado, bajo pena de cancelación de la Visa y deportación” (Aguirre, Mera y Nejankis, 2010).

³⁶ La Declaración de Santiago sobre Principios Migratorios fue la plataforma con la cual el MERCOSUR inició las negociaciones con la Unión Europea para un futuro acuerdo entre ambos bloques regionales que aborde la temática migratoria. El Foro Especializado Migratorio ha participado activamente en esas negociaciones.

Los países signatarios de la Declaración destacaron que los temas migratorios de la región se debían abordar a través de mecanismos de diálogo multilateral abierto como forma de fortalecer el proceso de integración. A su vez, reconocieron que el MERCOSUR debía reafirmar ante el resto del mundo su vocación de trabajar hacia una nueva política migratoria, fundamentada en la dimensión ética del respeto a los Derechos Humanos y en su inserción en las relaciones internacionales entre los países, teniendo en cuenta que la eficiencia de la política migratoria dependerá de su adecuación a la realidad regional e internacional y a la aceptación de que la regularidad migratoria del migrante es el único camino para lograr su plena inserción en la sociedad de recepción. También se sostuvo que el trato que se otorgue a los nacionales de los Estados Parte y Asociados del MERCOSUR en terceros países debe ser recíproco al que reciben los nacionales de esos países en el propio territorio y que es responsabilidad de los propios trabajar en forma coordinada en el combate y prevención del tráfico de personas y de los abusos inherentes a la inmigración clandestina en la región (Revista del Congreso Internacional sobre Migraciones, 2010). Por último, se reconoció que la dimensión cultural de la migración es un gran aporte en la transculturización de los pueblos y que del rol de los inmigrantes trabajadores se desprende un capital social valioso ya que dinamiza y potencia a los diversos sectores económicos y sociales de los países de acogida migratoria (García, 2016).

En los párrafos más destacables de la citada declaración, los Ministros hicieron hincapié en reconocer el importante aporte de los migrantes en la formación de los Estados, fortalecer las iniciativas para facilitar y regularizar los flujos migratorios entre los países de la región y asegurar a los migrantes el respeto a los Derechos Humanos y todos aquellos reconocidos por las Convenciones Internacionales vigentes en la materia. También buscaron reafirmar los compromisos que los Estados tienen de brindar y promover la protección internacional a los refugiados, que los países extra-bloque otorguen un tratamiento justo y humanitario a los inmigrantes de la región y destacar la importancia de la reunificación familiar como elemento necesario para la estabilidad plena de los inmigrantes, reconociendo a la familia como base fundamental de la sociedad. Se buscó reconocer el derecho de los Estados de ejercer el adecuado control de sus fronteras, pero sin tratar la irregularidad migratoria como hecho punible de derecho penal, reafirmar el compromiso de combatir al tráfico ilícito de migrantes, la trata de personas, el tráfico de menores y otras formas de delitos transnacionales y desarrollar instrumentos de intercambio y cooperación efectiva en materia policial y judicial

en los esfuerzos comunes para combatir estos delitos transnacionales; condenar prácticas de xenofobia, deportaciones en masa o en grupo, y detenciones sin respaldo legal. Por último, resaltar la importancia utilizar los mecanismos de la coordinación y cooperación entre organismos migratorios, poniendo énfasis en el intercambio de información y reconociendo que las migraciones requieren un tratamiento multidisciplinario y multilateral, por lo cual es importante la adopción de políticas de vinculación con los nacionales en el exterior.

IV. PERFIL REGIONALISTA DE LA POLÍTICA MIGRATORIA ARGENTINA: LA IMPORTANCIA DE LA LEY 25.871 Y DEL PROGRAMA PATRIA GRANDE

Fueron los principios establecidos en los artículos de la Ley 25.871 los que pusieron a la Argentina, a nivel normativo, en la vanguardia de medidas progresistas y de respeto a los Derechos Humanos en materia migratoria. Una de las implicancias más significativas de la sanción de la Ley fue que actuó como el punto de partida para toda una serie de transformaciones de los marcos regulatorios en la materia, que se adoptaron e impulsaron a partir de entonces. La nueva legislación migratoria asumió un perfil regionalista, que tuvo que ver con una vinculación cada vez más directa entre la política migratoria y el proyecto de integración regional en el cuál Argentina se encuentra comprometida, junto al resto de los países de la región, principales emisores de población a su territorio (Nicolao, 2013).

En relación con el MERCOSUR, la norma citó por primera vez en la historia de la legislación migratoria en la Argentina a un proceso de integración regional y otorgó a los ciudadanos de los países miembros del mismo un trato particular. El proceso de integración significó un marco del cual no se debería prescindir a la hora de diseñar cursos de acción políticos en la materia. Más aún, el Estado argentino colaboró para colocar y construir un diálogo migratorio en el propio ámbito de integración sudamericana, que fue en línea con el objetivo de estrechar cada vez más la vinculación entre política migratoria en integración regional (Nicolao, 2013). Se buscó extender la noción de ciudadanía a los Estados Parte y Asociados del MERCOSUR, lo cual se reflejó en una de las principales acciones que desarrolló la DNM: el Programa Nacional de Normalización Documentaria Migratoria, también conocido como Patria Grande (Domenech, 2007). Este programa se propuso facilitar la regularización de los inmigrantes indocumentados procedentes de países del MERCOSUR que habrían arribado al país antes

del 17 de abril de 2006 y la inserción e integración de los extranjeros residentes en forma irregular (Aguirre, Mera y Nejamkis, 2007). La clave radicó en la simplificación del trámite de regularización, dado que sólo con su inscripción y un documento de identificación personal el solicitante obtendría un certificado gratuito de residencia precaria, a partir de la cual pasa a la formalidad. Esto significó poder trabajar en blanco, acceder a los planes sociales, recibir atención médica, derecho a estudiar, derecho a permanecer, salir y reingresar al territorio argentino, sin perjuicio de multas, etc. Si se tramitaba la residencia temporaria, pasados dos años la misma se convertiría en permanente. El trámite era personal y simple, no hacían falta gestores e intermediarios (Nicolao, 2010).

Enmarcado en la Ley 25.871, el Programa Patria Grande estableció por primera vez una política pública específica destinada a gestionar la migración regional. En ocasión de su lanzamiento, el presidente Néstor Kirchner destacó la importancia de apostar a una política migratoria radicalmente diferente a la de las últimas décadas, con eje en el ser humano, que garantice iguales posibilidades a los extranjeros que a los nacionales y que esté orientada a fortalecer la integración de los países del MERCOSUR y América Latina (Bueno, 2012). El Programa fue un ejemplo en América Latina y conjuntamente con la sanción de la nueva Ley de migraciones constituyeron dos hitos en materia de protección a los Derechos Humanos de los migrantes (Gómez y Piana, 2014). Su implementación significó la principal señal de Argentina hacia los países de la región reconociendo los derechos del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR, sin exigencia de reciprocidad, y que incluso se ampliaron a los ciudadanos de los Estados Asociados del bloque. El gobierno enfatizó el éxito de la iniciativa y lo exhibió como un modelo en América Latina. Se considera que el Programa estableció un paso hacia adelante y una experiencia única.

Esta nueva política migratoria argentina que diferenció a los ciudadanos del MERCOSUR respecto del resto de los migrantes, garantizó a los primeros mayores facilidades para su acceso a la residencia legal y dispuso el derecho del Estado argentino a establecer esquemas diferenciados de tratamiento migratorio entre los países con los que Argentina se encontraba asociada (García, 2011). Esto ha significado un paso importante hacia la libre circulación de personas en la región, fortaleciendo el proceso de integración, debido a que los inmigrantes del MERCOSUR tendrían, de tramitar su residencia, un trato específico y podrían ejercer sus derechos laborales en igualdad de condiciones con los nativos (Benito, 2013).

Fue así como Argentina, por la experiencia acumulada en el tratamiento político de la temática, por su condición de receptor histórico de flujos migratorios procedentes de esta área geográfica y por el impacto regional que ha generado la Ley 25.871, se ha convertido en un actor de primer orden en el ámbito regional. Entre los objetivos que el gobierno se propuso en este período, figuraron el de posicionar al país como líder regional en materia de políticas migratorias y como cara visible de los procesos regionales que, relacionados con las migraciones, se desarrollaban en América del Sur. En cumplimiento de éstos se han implementado diversas acciones, como la presentación en el ámbito del MERCOSUR de las ideas fuerza que inspiraron la política migratoria argentina y su íntima relación con los Derechos Humanos; la presentación y negociación, en el ámbito de la Reunión de Ministros del Interior, de proyectos tendientes a la constitución de una política migratoria regional que siguiera los lineamientos de la política migratoria argentina; la presentación de la política migratoria desarrollada por Argentina en los distintos ámbitos internacionales en los que se aborde la materia, como Naciones Unidas, la Organización de Estados Americanos y la Cumbre Iberoamericana; entre otras. En la misma línea, y advirtiendo de algún modo el impacto de estas acciones, Argentina ha sido consultada por diversos gobiernos de la región que han tomado como referencia la Ley 25.871 para llevar adelante transformaciones de sus respectivos instrumentos normativos. Es el caso de Uruguay, por ejemplo, que promulgó su nueva Ley migratoria en 2008 y utilizó la norma argentina como modelo a seguir. También Brasil, en donde las discusiones por una nueva legislación migratoria han otorgado un lugar importante al modelo normativo argentino (Nicolao, 2013).

Retomando la Teoría del Linkage, que se tuvo como referencia a la hora de presentar esta investigación, se puede observar la vinculación existente entre el sistema doméstico argentino y la postura del país en los sistemas internacional y regional. Esto es debido a que las políticas que se dieron a nivel interno en Argentina se vieron plasmadas en su comportamiento hacia el exterior, particularmente a nivel regional. En virtud de la realidad migratoria del país se aprecia que el FEM representó una instancia de especial interés para Argentina al constituir un espacio en el cual se discutieron y negociaron criterios compartidos en materia migratoria con los principales Estados emisores de población a su territorio (Nicolao, 2015). Del análisis del discurso de las autoridades migratorias argentinas, se desprende una visión que interpreta que el país reunía una serie de condiciones para desempeñar un papel de conductor del diálogo migratorio regional y ejercer un rol de liderazgo en esta esfera. También se registra una aspiración de posicionar a la Argentina como líder regional en materia de políticas

migratorias y como cara visible de los procesos regionales que se desarrollaban en América del Sur (Nicolao, 2015).

El estudio de la actuación del gobierno argentino en el FEM demuestra efectivamente que el país se convirtió en forjador de la agenda, orientando directa o indirectamente el contenido de esta área de la integración. De acuerdo a Margheritis, Argentina desplegó una notable capacidad de iniciativa en el foro al proponer a través de la elaboración de proyectos y el impulso de discusiones alrededor del 90% de los compromisos asumidos en esta instancia. (Margheritis, 2012).

En suma, en Argentina, la política internacional migratoria recibió un interés declarado por parte del gobierno nacional. Su abordaje a nivel sudamericano fue el que detentó mayor atención y relevancia, tanto en el ámbito de la Conferencia Sudamericana de Migraciones como en el Foro Especializado Migratorio del MERCOSUR, porque en ellas están implicados los principales países emisores de población a la Argentina y porque el país se encontró involucrado junto a ellos en un proceso de integración que representaba el área prioritaria de relacionamiento externo (Nicolao, 2013). Dentro del FEM, Argentina desempeñó un rol de relevancia en el diálogo y consenso regional en la materia, en línea con los objetivos de su política exterior de contribuir al fortalecimiento político del bloque sudamericano. La participación del país se enmarcó en un contexto de integración regional y en la decisión de promover el tratamiento multilateral de las migraciones superando así la visión basada exclusivamente en el Estado y su soberanía.

REFLEXIONES FINALES

Como se especificó a lo largo del trabajo, las migraciones internacionales constituyeron un fenómeno de gran relevancia para la formación de Argentina como nación. Al ser tradicionalmente un polo de atracción para los inmigrantes provenientes de países tanto europeos como de países vecinos, los diferentes gobiernos aplicaron políticas y adaptaron el tratamiento de la temática migratoria a los contextos nacional, regional e internacional imperantes. Fue así como se alternaron períodos en los que se aplicaron políticas restrictivas y otras más inclusivas hacia los extranjeros que se asentaban en el país.

Con lo expuesto puede resumirse que, previa sanción de la Ley 25.871, se implementaron en Argentina políticas migratorias restrictivas y selectivas en cuanto al origen de los inmigrantes. Con la sanción de la Ley 22.439 se vivió un periodo de la política migratoria argentina caracterizado por la discriminación, el control policial y la represión. Mediante esta Ley se incentivó la inmigración europea y se formularon políticas restrictivas respecto a los inmigrantes limítrofes, así como también se ampliaron las actividades de control y expulsión. Contrario a lo que podría creerse, con la vuelta de la democracia al país en los inicios de la década de 1980 poco cambió en el tratamiento de la cuestión migratoria. Persistió la tendencia restrictiva hacia la inmigración y la misma se agravó aún más con la implementación de nuevos decretos y resoluciones en la década de 1990.

Fue recién en el nuevo milenio, con la situación crítica a nivel social, económico y político que se vivió en el país, que se vislumbró la intención de cambiar la Ley imperante. Así comenzaron los debates para modificar la Ley 22.439 e incluso para derogarla. Mediante un largo proceso se llegó a la sanción de la nueva Ley de Migraciones en diciembre de 2003, que derogó la Ley Videla e implementó una política migratoria de carácter inclusiva, regionalista y respetuosa de los derechos de los inmigrantes.

Se considera que este cambio interno del país, en el cual influyeron la asunción de un nuevo gobierno y los contextos nacional y regional, generó que la posición argentina en ámbitos regionales sea de alto perfil, destacando su papel como impulsor de un nuevo momento dentro del MERCOSUR y la creación del FEM, donde finalmente la cuestión migratoria en el espacio regional adquirió un tratamiento específico. Éste se constituyó como un espacio en el cual se

discuten y negocian criterios para alcanzar consensos en materia migratoria con los principales Estados emisores de población al territorio argentino.

La nueva perspectiva que comenzó a tenerse en Argentina sobre la inmigración influyó a nivel regional y el país logró un tratamiento integral de la temática. En este sentido se observa que el año en que se sancionó la Ley 25.871 coincide con el año de creación del FEM. La influencia de la política migratoria argentina se observa además en el Acuerdo sobre Residencia para los Estados parte del MERCOSUR y Estados Asociados, la Declaración de Santiago sobre Principios Migratorios y el Programa Patria Grande.

Se debe considerar que durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández la política de inserción internacional de Argentina estuvo estructurada en torno a la búsqueda de alcanzar mayores grados de autonomía en el accionar internacional a través de la integración y cooperación política regional y los principios establecidos por el denominado regionalismo post-neoliberal reflejados en la profundización y la ampliación del MERCOSUR. La consagración del derecho del Estado a adoptar tratamientos diferenciales hacia los inmigrantes procedentes de los países socios del MERCOSUR y la regionalización de los sistemas de admisión y acceso a la residencia, constituyeron los instrumentos centrales que permitieron esta transformación sin precedentes y que abrieron la puerta a nuevos avances en la misma línea.

Se pudo demostrar que Argentina pretendió desempeñar un rol protagonista en cuanto al diálogo y la formación de consensos en materia migratoria a nivel regional, poniendo sobre el tapete el abandono de una concepción exclusivamente doméstica con que históricamente se enfrentó la definición de cursos de acción políticos en este terreno; y que el giro en su política interna se plasmó en el proceso de integración regional, destacándose una marcada vinculación entre ésta y su política exterior ya que la postura y las políticas que se dieron a nivel interno en Argentina se vieron plasmadas en su comportamiento hacia el exterior, particularmente a nivel regional.

ANEXO

En el presente apartado se sintetizan cronológicamente los principales instrumentos citados y desarrollados en este trabajo de investigación a modo de facilitar la comprensión de los mismos y el impacto que cada uno tuvo en la política migratoria argentina a lo largo del periodo estudiado.

INSTRUMENTO	AÑO	CONTENIDO PRINCIPAL
Decreto sobre fomento a la inmigración	1812	Tenía la intención de fomentar la inmigración y ofrecer la protección a los individuos de todas las naciones y a sus familias que quisieran fijar su domicilio en el territorio nacional.
Ley Enfitteusis	1826	Facultaba a los extranjeros a utilizar propiedades públicas a cambio del pago de un canon o renta anual que estos debían efectuar.
Constitución Nacional	1853	Hizo de la población mediante la llegada de inmigrantes su fin inmediato porque la consideró el medio más poderoso de alcanzar la civilización y el bienestar del país. Es por ellos que se buscó fomentar la población ya sea por medios directos o indirectos. Se favorecía la inmigración por una concesión completa de derechos civiles de libertad, igualdad, propiedad, seguridad, a todos los habitantes, sin exclusión de los extranjeros.
Ley 346 de Ciudadanía y Naturalización	1869	Describía las condiciones que debía reunir una persona para considerarse como ciudadano argentino y las que debía reunir un extranjero para ser naturalizado como tal.
Ley Avellaneda	1876	Buscó atraer y retener inmigrantes europeos. Fue verdaderamente una Ley de fomento de la inmigración. Su objetivo era que los inmigrantes llegaran y se quedaran. Para ordenar la gestión migratoria, creó una Oficina de Población (actual

		DNM), dependiente del Ministerio del Interior y autoridad de aplicación de la Ley, con delegaciones en el interior del país y en el extranjero.
Ley 4.144 de Residencia de Extranjeros	1902	Autorizó a expulsar del país a cualquier “extranjero cuya conducta comprometa la seguridad nacional o perturbe el orden público”. Su finalidad era evitar que ciertos elementos extraños perturben el orden público y comprometan la seguridad nacional. Habilitaba al gobierno a expulsar a inmigrantes sin juicio previo. Fue derogada 1958.
Ley 7.029 de Defensa Social	1910	La primera parte estaba dedicada a prohibir la entrada al país a los que tuvieran condenas por delitos comunes y a los anarquistas y “demás personas que profesen o preconicen el ataque por cualquier medio de fuerza o violencia contra los funcionarios públicos o los gobiernos en general o contra las instituciones de la sociedad”. Luego extendía esta medida a los deportados y establecía penas hasta para los “empresarios de transporte, capitanes o agentes que ingresaran al país ácratas”.
Decreto que reglamenta Ley Avellaneda	1923	Implantó normas de estricto control sobre el ingreso de extranjeros. Su único considerando respondía al inciso 2 del artículo 3° de la Ley, a través del cual se concedían al Departamento de Inmigración los deberes y atribuciones de “proteger la inmigración que fuere honorable y laboriosa y aconsejar medidas para contener la corriente de la que fuese viciosa e inútil.” Sistematiza una cantidad de criterios y normas selectivas en lo que se refiere al ingreso de

		inmigrantes teniendo en miras la adecuación de las normas existentes sobre entrada y admisión de extranjeros.
Decreto N° 3.938/77	1977	Estableció los objetivos y políticas nacionales de población. Sostenía que el flujo inmigratorio debía incrementarse sensiblemente con un mínimo de selección que asegure condiciones sanitarias y culturales que permitan su integración en la sociedad argentina.
Ley General de Migraciones y de Fomento de la Inmigración 22.439	1981	Sustituyó toda la legislación vigente respecto del tema migratorio. Se presentó como una respuesta a la falta de una política global y como un intento de actualizar y especificar las políticas migratorias. Fomentó la inmigración de "extranjeros cuyas características culturales permitan su adecuada integración a la sociedad argentina", resaltando la preferencia por la inmigración europea.
Decreto N° 3.627/84	1984	Dispuso una amnistía por la cual se consideraba con radicación definitiva a todos los extranjeros que acreditaran residencia con anterioridad al 30 de noviembre de 1983.
Resolución N° 2.340 de la DNM	1985	Es por medio de esta resolución que se formuló una política migratoria restrictiva. Se afirmó que debido a las dificultades socioeconómicas que transitaba el país las autoridades se veían obligadas a adoptar medidas restrictivas que regulen el ingreso de extranjeros de acuerdo a la capacidad de recepción.
Decreto N° 1.434/87	1987	Reglamentó la Ley 23.439. Fijó una clara política migratoria restrictiva. Profundizó la tendencia de delegar en la DNM los criterios de admisión de extranjeros y la facultad de otorgar las residencias

		y expulsar a los inmigrantes indocumentados.
Tratado de Asunción	1991	Es un acuerdo firmado entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay en Asunción, Paraguay que dio origen al MERCOSUR.
Decreto N° 1.013/92	1992	Disponía extremar los controles para el otorgamiento de las radicaciones ante las nuevas modalidades adoptadas por la delincuencia internacional.
Decreto N° 1.033/92	1992	Derogó Decreto N° 3938/77. Estableció que las actividades con los países limítrofes en materia de integración migratoria y poblacional deberían ser conducidas por el Ministerio del Interior.
Decreto N° 2.771/93	1993	Autorizó a la DNM a realizar en el territorio nacional operativos conjuntos con las fuerzas de seguridad de control tendientes a verificar la situación legal de los inmigrantes, especialmente en sus asentamientos. Asimismo, la DNM podía disponer la expulsión inmediata del país de todo extranjero que habiendo ingresado ilegalmente cometa algún delito de acción pública y de aquel extranjero que no justifique fehacientemente su derecho para la posesión o tenencia del inmueble que ocupa.
Constitución Nacional	1994	El tema migratorio no fue reformado, repitiéndose las ideas vigentes desde 1853.
Protocolo de Ouro Preto	1994	Complementario al Tratado de Asunción, le asignó personalidad jurídica internacional al MERCOSUR al otorgarle la capacidad para negociar y suscribir acuerdos con terceros países, bloques económicos y organismos internacionales. Asumió la condición de organismo internacional, cuya titularidad es ejercida por el CMC. Se creó la estructura institucional del MERCOSUR. Se

		conformaron las bases de una unión aduanera imperfecta, vigente a partir del 1 de enero de 1995. Entró en vigencia el 15 de diciembre de 1995.
Decreto N° 1.023/94	1994	Estableció nuevos criterios de admisión. Sostuvo la necesidad de fortalecer acciones e instrumentos tendientes a evitar la ilegalidad y puntualizó en la urgencia de estudiar las diferentes corrientes migratorias que incidían en el país a fin de resguardar los intereses nacionales. Se restableció una clara política restrictiva, con el agravante de que se ampliaron las facultades del Poder Ejecutivo y se dejó en manos del Ministerio del Interior la posibilidad de establecer excepciones a la política formulada. Se delegó en el citado Ministerio la facultad de modificar los lineamientos de políticas de inmigración previstas en el decreto. Derogó el Decreto N° 1434/87.
Decreto N° 322/95	1995	Estableció un incremento de los montos de los trámites y prestaciones que brindaba la DNM, del costo del documento nacional de identidad y nuevos criterios de admisión de carácter restrictivo y selectivo.
Decreto N° 1.117/98	1998	Introdujo cambios en la reglamentación de la Ley Videla y constituyó un paso atrás en la política migratoria argentina.
Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR	1998	Reconoce que la vigencia de las instituciones democráticas es condición indispensable para la existencia y desarrollo de los procesos de integración y que toda alteración del orden democrático constituye un obstáculo inaceptable para la continuidad del proceso de integración regional. Consiste en una reafirmación de los

		<p>principios y objetivos del Tratado de Asunción, sus protocolos y de los acuerdos de integración celebrados entre el MERCOSUR y los estados asociados de Bolivia y Chile, además de ratificar la Declaración Presidencial sobre Compromiso Democrático. Contempla la ruptura del orden democrático como causal de aplicación del mismo y del procedimiento establecido que consiste en un sistema de consultas entre los estados miembros con el país afectado. A partir de allí se aplicarán medidas al estado afectado, como la suspensión del derecho a participar en los órganos del MERCOSUR, hasta la suspensión de los derechos y obligaciones emergentes de los Tratados Constitutivos, quedando a criterio del resto de los estados miembros la graduación de las medidas, que deberán ser aplicadas por consenso. El cese de las medidas tendrá lugar sólo cuando se haya restablecido el orden democrático en el país afectado.</p>
Convenio de Migración entre la República Argentina y la República de Bolivia	1999	Firmado en Buenos Aires en 1998, se aprobó en 1999 por la Ley 25.098.
Convenio de Migración entre la República Argentina y la República del Perú	1999	Firmado en Lima, Perú, en 1998, fue aprobado por la Ley 25.099.
Convenio de Migración entre la República Argentina y la República del Paraguay	1999	Firmado en Buenos Aires en 1998, posee sanción del Senado con fecha 23/06/1999 y fue remitido ese mismo día a la Cámara de Diputados. Dado que el convenio fue rechazado en el Congreso paraguayo, no ha prosperado su aprobación en la Cámara de Diputados de nuestro país.
Acuerdo sobre Residencia para	2002	Reinserta a la libre circulación de las personas

Nacionales del MERCOSUR, Bolivia y Chile.		como objetivo dentro del MERCOSUR. El fin del acuerdo consiste en que los nacionales de un Estado Parte que deseen residir en el territorio de otro Estado Parte puedan obtener una residencia legal en este último. Prevé el otorgamiento de una residencia temporal por dos años, a partir de lo cual se podrá acceder automáticamente a una residencia permanente. Establece también el criterio de nacionalidad del bloque como principal requisito para la obtención de la residencia legal. Prevé la igualdad entre nacionales de los Estados parte del MERCOSUR, el derecho a reunificación familiar y el derecho a transferir remesas.
Ley de Migraciones 25.871	2003	Revirtió una larga tradición legislativa en materia de migraciones y representó un cambio significativamente positivo. Conllevó la derogación de la Ley 22.439. Garantizó el acceso a los derechos fundamentales en condiciones de igualdad, eliminó toda una lógica de persecución basada en la doctrina de seguridad nacional y en cuestiones de orden público y pretendió favorecer la regularización en vez de privilegiar la criminalización de la irregularidad migratoria. También reconoció el derecho a la residencia a los inmigrantes de los países limítrofes, ello en el marco de un proceso de integración regional como es el MERCOSUR.
Creación FEM	2003	Fue creado debido a la importancia de los temas migratorios en el MERCOSUR y a la necesidad de centrar la cuestión en una sola estructura institucional. Tiene entre sus funciones el estudio del impacto de las migraciones en la región y fuera de ella, el análisis y desarrollo de proyectos

		de normas y/o acuerdos en materia migratoria que regirán para los países del bloque.
Acuerdo de Creación de la Visa MERCOSUR	2003	Creó un procedimiento armonizado y uniforme en los trámites de migración. Simplificó los trámites en los consulados al eliminar la exigencia de pruebas de necesidad económica y los requisitos de proporcionalidad en materia de nacionalidad y de paridad de salarios. La "Visa MERCOSUR" será aplicable a las personas físicas, prestadoras de servicios, nacionales de cualquiera de los estados miembro del MERCOSUR, que soliciten ingresar con intención de prestar temporalmente servicios en el territorio de otro estado miembro, bajo contrato para la realización de actividades remuneradas.
Acuerdo para la Facilitación de Actividades Empresariales en el MERCOSUR	2003	Permitió a los empresarios residentes en países miembros del MERCOSUR establecerse en cualquiera de esos países, sin otras restricciones que las aplicables a las actividades ejercidas por los empresarios en el país respectivo.
Acuerdo para la concesión de un plazo de noventa días a los turistas nacionales de los Estados parte del MERCOSUR y Estados asociados	2003	Buscó profundizar la cooperación a través de la implementación de medidas concretas que beneficien a sus nacionales; establecer normas regionales que comprometan a los Estados, fijando estándares comunes en base a la reciprocidad y en beneficio de los ciudadanos de la región; armonizar los plazos que se conceden a los nacionales de los Estados que conforman el bloque regional, cuando se movilizan por motivos de turismo.
Acuerdo sobre Gratuidad de Visados para Estudiantes y Docentes de los Estados Partes	2003	Estableció que se otorgará el beneficio de Visados gratuitos a cualquier nacional de un Estado parte del MERCOSUR, cuando soliciten residencia, en

del MERCOSUR		el territorio de otro de los Estados Partes, con el objetivo de realizar cualquiera de las siguientes actividades en forma temporal: cursar estudios de grado o postgrado en Universidades o establecimientos de educación oficialmente reconocidos en el país receptor; cursar estudios secundarios en el ámbito de programas de intercambio de instituciones gubernamentales y no gubernamentales oficialmente reconocidas en el país receptor; realizar actividades docentes o de investigación en establecimientos de educación o universidades oficialmente reconocidas en el país receptor.
Acuerdo de Regularización Migratoria Interna de Ciudadanos del MERCOSUR	2004	Estableció que cualquier nacional de un Estado parte del MERCOSUR que se encuentre en el territorio de otro Estado parte podrá efectuar la tramitación migratoria de su residencia en este último, sin necesidad de egresar del mismo.
Declaración de Santiago sobre principios migratorios	2004	Se plasmó en este documento el espíritu con el que los gobiernos encaran la política migratoria bajo las premisas de reconocer los importantes aportes de los migrantes en la conformación de las sociedades y de reafirmar el compromiso de respetar los Derechos Humanos de los mismos y sus familias.
Decreto N° 836	2004	Declaró la emergencia administrativa de la DNM.
Decreto N° 1.169	2004	Fijó las pautas de regularización migratoria de los ciudadanos nativos de países no pertenecientes al MERCOSUR que al 30 de junio de 2004 estuvieran residiendo en el territorio nacional.
Disposición N° 53.253/2005 de la DNM	2005	Por esta disposición el gobierno puso en marcha el Programa de Regularización Documentaria Migratoria “Patria Grande”.

Programa Patria Grande	2006	Se propuso facilitar la regularización de los inmigrantes indocumentados procedentes de países del MERCOSUR, antes del 17 de abril de 2006.
Ley General de Reconocimiento y Protección al Refugiado 26.165	2006	Sentó los principios básicos en materia de protección y puso fin a la gran dispersión de normas que regulaban la materia, a la vez que logró señalar un procedimiento claro para el otorgamiento de la condición de refugiados a las personas que así lo solicitasen.
Ratificación de la Convención Internacional de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familiares mediante la Ley 26.202	2007	Conllevó un avance muy significativo en tanto la convención fue adoptada por un país receptor y constituyó un importante respaldo al instrumento en la región.
Ley 26.364 de Prevención y Sanción de la Trata de Personas y Asistencia a sus Víctimas	2008	Mostró avances en materia de protección. Tipificó y reprimió el delito contra la trata de personas en el territorio argentino, contempló sanciones a la captación, transporte, traslado y acogida o recepción de personas con fines de explotación sexual, laboral o para extracción de órganos.
Resolución N° 390/09 y resolución N° 800/09	2009	La primera estableció la creación de la Comisión Nacional para los Refugiados y la segunda aprobó el reglamento interno de funcionamiento de dicha Comisión.
Acuerdo sobre tránsito vecinal fronterizo entre la República Argentina y la República de Chile	2009	Estableció que los ciudadanos nacionales o naturalizados de un Estado parte o sus residentes legales, nacionales o naturalizados de otro país del MERCOSUR, que se domicilien en localidades contiguas de dos o más Estados parte, podrán obtener la credencial de Tránsito Vecinal Fronterizo.
Acuerdo sobre residencia para	2009	Estableció que los nacionales de la República

nacionales de la República Argentina y de la República del Perú		Argentina y la República del Perú que deseen residir en el territorio del otro país, podrán obtener una residencia legal en este último mediante la acreditación de su nacionalidad y presentación de los requisitos previstos en el Acuerdo.
Disposición N° 1.654/2.00827	2009	Estableció el cobro de una tasa de solicitud de ingreso al país mediante la cual los extranjeros que vinieran por turismo, estudio o negocios, a través del aeropuerto de Ezeiza y que proviniesen de países que cobran a los argentinos por ingresar a sus territorios, deberían pagar una tasa de reciprocidad.
Disposición N° 56.855/05 y disposición N° 54.618/2008		Mediante la primera se creó el Registro Único de Pasos Fronterizos y por la segunda se creó el Registro Nacional Único de Requirentes de Extranjeros.
Decreto N° 616/2010	2010	Reglamenta la Ley 25.871. En el plano normativo se comprueba un respeto general por lo establecido en la Ley 25.871, al tiempo que instaura límites concretos a las libres interpretaciones de los distintos organismos involucrados en la materia. En algunos puntos se fortalece lo que está escrito en el texto normativo y respecto de algunos temas sobre los que la Ley tenía todavía ciertas características restrictivas se fijaron pautas más claras. Sin embargo, no se reglamentaron todos los artículos de la Ley.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUIRRE, O., MERA, G., y NEJAMKIS, L. (2007). “Migrantes y ciudadanos. Avances y contradicciones del MERCOSUR.” *Ponencia presentada al XXVI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología*, ALAS, Guadalajara, México.

ALBARRACÍN, J. (2005). “Inmigración en la Argentina moderna: un matrimonio en la salud y en la enfermedad con los europeos.” *Migraciones Contemporáneas y Diversidad Cultural en la Argentina. Centro de Estudios Avanzados de la Universidad Nacional de Córdoba*, Córdoba, 19-40.

Archivo General de la Nación (2016). “Inmigrantes a fines del Siglo XIX y principios del Siglo XX.”

ARUJ, R., NOVICK, S. y OTEIZA, E. (1996). “Política migratoria, inmigración real y Derechos Humanos en la Argentina.” IZAGUIRRE, I (coord. y Comp.). *Violencia social y Derechos Humanos*. Buenos Aires, Eudeba.

ATIENZA, A. (2004). “Migraciones: un juego con cartas marcadas.” Abya Yala.

AVILA, C. F. D. (2007). “Pueblos en movimiento. Migraciones internacionales e integración internacional de América Latina.” *Entelequia: revista interdisciplinar*, (4), 3-17.

BECCARIA, L. (1998). “Estabilización, reformas y el mercado de trabajo urbano en Argentina”. *Revista de Economía Contemporánea*, nº 3.

BENENCIA, R. (2000). “Argentina: la problemática social de la migración limítrofe.” *Comercio exterior*, 50(3), 251-257.

BENITO, K. (2013). “A diez años de la Ley 25.871. Desafíos pendientes.” *V Congreso Internacional de Investigación y Práctica Profesional en Psicología XX Jornadas de Investigación Noveno Encuentro de Investigadores en Psicología del MERCOSUR*. Facultad de Psicología. Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

BRUMAT, L., y ARTOLA, J. (2015). "Circulación de personas e integración regional: ¿dónde está MERCOSUR?" *Análisis del Real Instituto Elcano (ARI)*, 43, 1-6.

BRUNO, S. (2010). "Cifras imaginarias de la inmigración limítrofe en la Argentina." *Migraciones y MERCOSUR: una relación inconclusa*. Buenos Aires, Catálogos.

BUENO, V. (2012). "Gestionando la migración regional: el programa Patria Grande." *Disertación doctoral*, Universidad de Georgetown.

CASTIGLIONE, C y CURA, D. (2005). "La política migratoria en la prensa escrita argentina: 1999-2005". *VII Jornadas Argentinas de Estudios de Población*. Tandil, Provincia de Buenos Aires, 12-14 de octubre.

CASTILLO, M.A. (2003). "Migraciones en el hemisferio. Consecuencias y relación con las políticas sociales." (Vol. 37). *Publicación de Naciones Unidas*.

CASTRO, N. (2015). "Inmigrantes en Argentina: ¿una aventura hacia una vida mejor?" *Revista esglobal*.

CERNADAS, P. C. (2004). "Nueva Ley: un paso hacia una concepción distinta de la migración", en GIUSTINIANI, R. (Comp.), *Migración: un derecho humano*. Buenos Aires, Prometeo, 93-117.

CERNADAS, P. C. (2011). "Luces y sombras en la legislación migratoria latinoamericana." *Nueva sociedad*, 233, 68-86.

COURTIS, C. y PACECCA, M. I. (2007). "Migración y Derechos Humanos: una aproximación crítica al "nuevo paradigma" para el tratamiento de la cuestión migratoria en la Argentina." *Revista Jurídica de Buenos Aires*, 134, 183-200.

COURTIS, C., y PACCECA, M. I. (2008). "La operatoria de género en la migración: mujeres migrantes y trabajo doméstico en el AMBA." *IV Jornadas de Antropología Social*. Buenos Aires, FFYL-UBA.

COZZANI DE PALMADA, M. R. (2001). Inmigrantes limítrofes en Argentina. ¿Tolerancia o rechazo?, *Les Cahiers Alhim*, Universidad de Paris 8, N°1.

DALLE, P., HENER, A. y NOVICK, S. (2005). “El proceso de integración MERCOSUR: de las políticas migratorias y de seguridad a las trayectorias de los inmigrantes.” *Documentos de Trabajo*, 46.

DEVOTO, F. (2003): “Historia de la inmigración en la Argentina.” Buenos Aires, Sudamericana.

DOMENECH, E. E. (2007). “La agenda política sobre migraciones en América del Sur: el caso de la Argentina.” *Revue européenne des migrations internationales*, 23(1), 71-94.

DOMENECH, E. y MAGLIANO, M.J. (2008). “Migración e inmigrantes en la Argentina reciente: políticas y discursos de exclusión/inclusión.” *Pobreza, exclusión social y discriminación étnico-racial en América Latina y el Caribe*, 423-448.

DO ROSARIO, J. (2011). “La mitad de los argentinos rechaza a los inmigrantes.” *El Cronista*.

DUBLANC, M. L. (2009). “El debate sobre Derechos Humanos y políticas migratorias en los foros latinoamericanos.” CERIANI C. P. y FAVA, R. (Eds.). *Políticas migratorias y Derechos Humanos*, Remedios de Escalada: UNLA.

GARCÍA, M. (2011). “Pensando las migraciones desde el Sur: reflexiones, detalles y estrategia sobre la experiencia migratoria reciente en la región de América del Sur.” 1a ed. Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - CLACSO.

GARCÍA, L. (2016). “Migraciones, Estado y una política del derecho humano a migrar: ¿hacia una nueva era en América Latina?” *Colombia Internacional*, (88), 107-133.

GIUSTINIANI, R (2004). “Fundamentos de la Ley”, en GIUSTINIANI, R. (Comp.), *Migración: un derecho humano*. Buenos Aires: Prometeo.

GÓMEZ, A. G., PIANA, R. S. (2014). "El migrante en Argentina y el acceso a sus derechos: un breve recorrido por las normas, las políticas y sus historias."

GÓMEZ WALTEROS, J. A. (2010). "La migración internacional: teorías y enfoques, una mirada actual." *Semestre Económico*, 13 (26), 81-100.

HERAS MONNER SANS, A. I. (2005). "Marcadores de valor y disvalor en situaciones de contacto sociocultural. Percepción y expresión de la diferencia a través del discurso." *Migraciones contemporáneas y diversidad cultural en la Argentina*. Córdoba, Centro de Estudios Avanzados, Universidad Nacional de Córdoba.

HINES, B. (2012). "El derecho a migrar como un derecho humano: la actual Ley inmigratoria argentina." *Revista Derecho Público*, 1(2), 309-344.

MARGHERITIS, A. (2012). "Integración regional fragmentada en la era post-neoliberal: negociación de políticas migratorias dentro del MERCOSUR." *Revista de economía política internacional*, nº 3, vol. 20, 541-575.

MÁRMORA, L. (2001). "Prejuicios y gobernabilidad". *Encrucijadas*, 7, 8-17.

MÁRMORA, L. (2003). "Políticas migratorias consensuadas en América Latina". *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, Vol. 17, nro. 50: 111-142.

MÁRMORA, L. (2004). "Las Leyes de migraciones como contexto normativo. De la Ley Videla a la Ley de Migraciones 25.871". GIUSTINIANI, R. (Comp.). *Migración: un derecho humano*. Buenos Aires, Prometeo.

MARTÍNEZ PIZARRO, J. (2001). "Reflexiones sobre la gobernabilidad de la migración internacional en América Latina." *Migraciones internacionales*, Vol. 1, Núm. 1, julio-diciembre, 2001, 88-110.

MODOLO, V. (2009). "La política de expulsión de extranjeros en Argentina. Continuidad o quiebre en la actual Ley de Migraciones." *Actas X Jornadas Argentinas de Estudios de Población*.

Modolo, V. (2012). "Política migratoria regional. El caso de la Residencia MERCOSUR (2002-2011)." *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, (26), 40-58.

MODOLO, V. E. (2016). "Análisis histórico-demográfico de la inmigración en la Argentina del Centenario al Bicentenario." *Papeles de población*, 22(89), 201-222.

MORALES, P. V. (2016). "Migraciones en Argentina. Entre el paradigma humanitario y la seguridad nacional." *Revista Bordes*, Universidad Nacional de José C. Paz. <http://revistabordes.com.ar/migraciones-en-argentina/>

MORRESI, S. (2010). "El liberalismo conservador y la ideología del Proceso de Reorganización Nacional." *Sociohistórica*.

NEJAMKIS, L. y SIERRA, L. R. (2010). "Patria Grande, Concordancias y Disonancias." *Migraciones y MERCOSUR: una relación inconclusa*.

NEJAMKIS, L. (2012). "Políticas migratorias en tiempos kirchneristas (2003-2010) ¿Un cambio de paradigma?" NOVICK, S. (Comp.) *Migración y políticas públicas. Nuevos escenarios y desafíos*. Buenos Aires, Catálogos, 89-117.

NEJAMKIS, L. y NIEVAS, J. Á. (2012). "Migración y refugio en la Argentina: un análisis desde la legislación actual." *Passagens*, 4(3), 445-463.

NICOLAO, J. (2010). "El Estado argentino ante el reto de las migraciones internacionales: reflexiones del reciente cambio de rumbo en la política migratoria argentina." *Convergencia*, 17(53), 205-228.

NICOLAO, J. (2010). "Migración internacional y políticas migratorias."

NICOLAO, J. (2011). "Migraciones intrarregionales en Sudamérica." *Boletín Elcano*, (134), 10.

NICOLAO, J. (2011). “La integración regional en la política migratoria argentina.” *Ánfora*, 18(31).

NICOLAO, J. (2013). “Integración regional y política migratoria en Argentina: el abandono de la concepción de las migraciones desde una lógica doméstica.” *X Jornadas de Sociología*. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

NICOLAO, J. (2015). “Las migraciones en la agenda del MERCOSUR. El rol de Argentina en el foro especializado migratorio.” *Revista electrónica de estudios internacionales (REEI)*, (29), 12-32.

NORAMBUENA, C. y MATAMOROS, R. (2016). “Política migratoria Argentina: una mirada desde el institucionalismo histórico.” *Si Somos Americanos*, 16(2), 45-72.

NOVICK, S. (1997). “Políticas migratorias en la Argentina.” *Estudios sobre emigración*, 125, 83-122.

NOVICK, S. (2005). “Evolución reciente de la política migratoria argentina.” *XXV Conferencia Internacional sobre población*.

NOVICK, S., MURIAS, M., GABRIELA, M. (2005). “Dos estudios sobre la emigración reciente en la Argentina.” *Documento de trabajo N°42*, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Buenos Aires.

NOVICK, S. (2008). “Migración y políticas en Argentina: tres Leyes para un país extenso (1876-2004).” *Las migraciones en América Latina. Políticas, culturas y estrategias*, 131-151.

NOVICK, S. (2010). “Políticas migratorias en la Argentina: experiencias del pasado, reformas actuales y expectativas futuras.” ZURBRIGGEN, C y MONDOL, L (coords.). *Estado actual de las políticas migratorias en el MERCOSUR*, 25-53.

NOVICK, S. (2010). “Migraciones, políticas e integración regional. Avances y desafíos.” *Migraciones y MERCOSUR: Una Relación Inconclusa*. Buenos Aires, Catálogos, 9-28.

NOVICK, S. (2012). *Migración y políticas públicas. Nuevos escenarios y desafíos*. Buenos Aires, Catálogos.

NOVICK, S. (2016). “La política migratoria argentina, a contrapelo de la tendencia mundial.”

OCHOA, W. M. (2015). “Espacios intergubernamentales para la discusión de políticas migratorias en Latinoamérica.” *OASIS*, (22), 7-21.

OTEIZA, E., NOVICK, S. (2000). “Inmigración y Derechos Humanos. Política y discurso en el tramo final del menemismo.” *Documentos de Trabajo del IIGG*, 14.

OTEIZA, E. (2004) “Hacia una nueva Política Migratoria Argentina. Inmigración, integración y Derechos Humanos”, en GIUSTINIANI, R (Comp.), *Migración: un derecho humano*. Buenos Aires, Prometeo, 67-93.

PACECCA, M. I. (2000). “Legislación, migración limítrofe y vulnerabilidad social.” *Realidad Económica*, 171, 111-134.

PACECCA, M. I. (2006). “Migraciones e interculturalidad.” *Diversidad cultural e interculturalidad*. Prometeo Libros, 277-280.

PAJARES, M. (2006). “La inmigración y los desafíos para las políticas públicas.”

PARAMIO, L. (2006). “Giro a la izquierda y regreso del populismo.” *Nueva Sociedad*, 205, 62-74.

PARDO CARRASCO, J. (2013). “Las decisiones del FEM en la construcción de la política migratoria regional en el MERCOSUR a través de la aplicación de las decisiones en materia migratoria por parte de los Estados miembro y asociados. Caso de estudio: implementación de las decisiones -acuerdo sobre documentos de viaje y de residencia- en los países miembros de MERCOSUR.” *Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, Facultad de RRII*.

PELLEGRINO, A. (2002). “La migración internacional en América Latina y el Caribe: tendencias y perfiles de los migrantes.” (Vol. 35). *Publicación de Naciones Unidas*.

PÉREZ VICHICH, N. (2000): “Fundamentos teóricos del tratamiento de la movilidad de personas en el MERCOSUR.” *Centro Argentino de Estudios Internacionales, Programa Integración Regional*.

PÉREZ VICHICH, N. (2005). “El MERCOSUR y la migración internacional.” *Encuentros grupales de expertos*.

REVISTA WEB DEL CONGRESO (2010). “Migraciones internacionales en el siglo XXI.”
Sitio web:
http://www.migraciones.gov.ar/pdf_varios/campana_grafica/Revista%20del%20Congreso%20web.pdf

RUÍZ GARCÍA, A. (2002). “Migración oaxaqueña, una aproximación a la realidad.” *Oaxaca*, Coordinación Estatal de Atención al migrante Oaxaqueño.

SALZMANN, A. C. (2012). “El contenido jurídico de la libre circulación de personas en el MERCOSUR: balance y perspectivas.” *La libre circulación de personas en los sistemas de integración económica: modelos comparados: Unión Europea, MERCOSUR y Comunidad Andina*. Navarra: Thomson Reuters Aranzadi, 166.

SANAHUJA, J. A. (2009). “Del regionalismo abierto al regionalismo post-liberal. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina.” *Anuario de la integración regional de América Latina y el Gran Caribe*, 7, 12-54.

SÁNCHEZ, E. (2000). “Definiciones y conceptos sobre la migración.” http://catarina.udlap.mx/u_1_a/tales/documentos/lri/guzman_c_e/capitulo1

SASSEN, S. (2003) “Los espectros de la globalización.” Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

SECRETARÍA DEL MERCOSUR. (2015). "MERCOSUR: estructura y agendas." *Montevideo*, 113-138.

SICREMI- Sistema Continuo de Reportes sobre Migración Internacional en las Américas. (2011). "Argentina. Síntesis histórica de la migración internacional en Argentina." *OEA*.

SINGER, J. D., Rosenau, J. N., & James, N. R. (1973). "Sistema global, subsistemas y vinculaciones nacionales-internacionales." N° 327 (8), *Nueva Visión*.

STUHLREHER, A. (2006) "La problemática de la migración en América Latina: ¿De enfoques intergubernamentales hacia la transnacionalización de la política migratoria?"

WEHR, I. (Ed.) *Un continente en movimiento: Migraciones en América Latina*, Madrid/Frankfurt, Iberoamericana/Vervuert.

TEXIDÓ, E. (2008). Organización Integral para las Migraciones. Sitio web: <http://www.conosur.org>

Sitios web consultados

Página web del Foro Especializado Migratorio del MERCOSUR. Sitio web: http://www.migraciones.gov.ar/foro_migratorio/

Documentos

Acuerdo sobre Residencia para Nacionalidades de los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile (2002).

Declaración de Santiago sobre Principios Migratorios (2004).

Decreto N° 3938/77 (1977)

Decreto N° 1434/87 (1987).

Decreto N° 1013/92 (1992).

Decreto N° 2771/93 (1993).

Decreto N° 1023/94 (1994).

Decreto N° 1117/98 (1998)

Decreto N° 616/2010 (2010).

Ley general de Migraciones y fomento a la inmigración: Ley 22.439 (1981).

Ley de Migraciones Argentina: Ley 25.871 (2003).

Resolución N° 1799/85 (1985).

Tratado de Asunción (1991).