

R E V I S T A
TRIBUNA
INTERNACIONAL^{M.R}

Publicación del Departamento de
Derecho Internacional

Volumen 2 / N°4 / 2013

FACULTAD DE
DERECHO
UNIVERSIDAD DE CHILE

Rector de la Universidad de Chile

Víctor Pérez Vera
Av. Libertador Bernardo O'Higgins
1058, Santiago

Representante legal

Roberto Nahum Anuch
Decano de la Facultad de Derecho
de la Universidad de Chile

Director responsable

Mario Ramírez Necochea

Editora de contenidos

Rita Lages

Ayudante de edición

Gonzalo Mellado

Comité editorial

Gonzalo Aguilar (*Universidad Andrés Bello, Chile*)

José Carlos Fernández Rosas (*Universidad Complutense de Madrid, España*)

Claudio Grossman (*American University, EE.UU.*)

Mattias Kumm (*New York University, EE.UU.*)

Hugo Llanos (*Universidad Central, Chile*)

Cecilia Medina (*Universidad Diego Portales, Chile*)

Elina Mereminskaya (*Universidad de Chile, Chile*)

Mónica Pinto (*Universidad de Buenos Aires, Argentina*)

Revista Tribuna Internacional^{MR}

“La Revista Tribuna Internacional es una marca registrada”.

Publicación del Departamento de Derecho Internacional de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile. Su objetivo es fomentar la reflexión, el debate, el análisis y la comunicación sobre el derecho internacional en forma pluralista y con rigor científico. Se publica cada semestre en los meses de junio y diciembre mediante convocatoria abierta a la publicación de artículos y monografías inéditos, comentarios de jurisprudencia, reseñas y comentarios de libros, en los campos de derecho internacionales, derechos humanos y relaciones internacionales, tanto en castellano como en inglés.

Volumen 2/ N°4/2013

www.tribunainternacional.uchile.cl

ISSN 0719-210X

Departamento de Derecho Internacional
Facultad de Derecho
Universidad de Chile
Av. Santa María 076, 4° piso
Povodencia, Santiago de Chile

Diseño y producción:

Gráfica LOM

www.lom.cl

Impreso en Chile/ Printed in Chile

Algunos derechos registrados.

Se autoriza la reproducción total o parcial del contenido de la publicación, siempre que se reconozca y cite el/ la/ los/ las autor/a/es/as y la publicación, no se realicen modificaciones a la obra y no se la utilice para fines comerciales.

ÍNDICE

Artículos

- Marco jurídico actual de la piratería: un antiguo delito del Derecho Internacional del Mar 9
Juan Cristóbal Fernández Sanz
- Las fuentes de la futura calificación del crimen de agresión por parte de la Corte Penal Internacional 33
Christian Finsterbusch
- Semántica y discursividad de la legislación chilena sobre temas migratorios. Una aproximación crítica 65
Felipe López Pérez y Nicolás López Pérez
- Reflexiones sobre la política migratoria argentina e integración regional 89
Julieta Nicolao

Comentarios de jurisprudencia

- Inmunidad en el derecho internacional: un lento proceso de evolución. Comentario a la sentencia de la Corte Internacional de Justicia en el caso de Alemania vs. Italia, 2012 113
Gonzalo Aguilar Cavallo
- El proyecto de modificación a la «Ley de Pesca» y el Convenio 169 de la OIT. Reflexiones en torno a un fallo del Tribunal Constitucional Chileno 139
Claudio Troncoso Repetto

Recensión

- “El conflicto entre China y Japón sobre las islas Diaoyu/Senkaku y su comparación con conflictos marítimos de América Latina” de Matías LETELIER ELTIT, por José Rodríguez Elizondo 149

Reflexiones sobre la política migratoria argentina e integración regional¹

Reflections on Argentina immigration policy and regional integration

Julieta Nicolao

nicolao_j@yahoo.com.ar

Licenciada en Relaciones Internacionales (UNICEN) y candidata a Doctora en Ciencia Política (UNSAM). Miembro del Centro de Estudios Interdisciplinarios en Problemáticas Internacionales y Locales (CEIPIIL) de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires. Becaria doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

Resumen: este artículo se plantea como objetivo central reflexionar sobre el lugar que se le ha otorgado a la integración regional, y específicamente al MERCOSUR, en la política migratoria argentina desde la sanción de la ley de migraciones 25.871/2004. Para ello, se analiza el debate político y social previo a la sanción de la norma, las definiciones más importantes que consagra el texto de la ley en torno a la regulación de la inmigración procedente de países del bloque; y el papel que recientemente viene desempeñando Argentina en el marco del diálogo sudamericano en la materia.

Palabras clave: política migratoria, ley 25.871, MERCOSUR, integración regional.

Abstract: *the aim of this article is to reflect on the place that has been given to regional integration, and specifically to MERCOSUR, in Argentina's immigration policy since the enactment of the Immigration Act 25.871/2004. The paper addresses political and social debate prior to the enactment of the rule, the most important definitions which enshrines the text of the law regarding the regulation of immigration from MERCOSUR countries, and the role that Argentina has recently been playing under the South American dialogue on the subject.*

Keywords: *immigration policy, law 25.871, MERCOSUR, regional integration.*

¹ Artículo enviado el 15.03.2013 y aceptado el 24.09.2013.

1. A modo de introducción

El objetivo del presente artículo es reflexionar sobre el lugar que se le ha otorgado a la integración regional, y específicamente al MERCOSUR, en la política migratoria argentina desde la sanción de la ley de migraciones 25.871/2004. Para ello, se analiza el debate político y social previo a la sanción de la norma, las definiciones más importantes que consagra el texto de la ley en torno a la regulación de la inmigración procedente de países del bloque, así como los programas de regularización migratoria implementados a partir de entonces; y el papel que viene desempeñando Argentina en el marco del diálogo sudamericano en la materia.

En cuanto a las fuentes de datos utilizadas, el trabajo se sustenta en entrevistas exploratorias realizadas durante el año 2012 a funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto con incumbencia específica en materia de política migratoria, y análisis documental, que incluye documentación oficial e institucional, como dispositivos normativos; discursos oficiales de actores políticos de la administración pública competentes; circulares, actas y versiones taquigráficas sobre el debate político y social que precedió a la sanción de una nueva norma migratoria; notas y documentos internos de la administración gubernamental y memorias institucionales de instancias regionales en los que se aborda el tema.

Desde comienzos de la década de 2000, la discusión y aprobación en Argentina de una nueva legislación migratoria ha renovado el debate académico en materia de políticas migratorias², desde distintas ópticas disciplinares. El argumento central que guía la reflexión expuestas a continuación es que para los actores políticos implicados en el proceso de toma de decisiones, tanto de la sanción de la nueva legislación, como de la política migratoria que se inauguró a partir de entonces, el proceso de integración regional del MERCOSUR Ampliado ha significado un marco del cuál no se debe prescindir a la hora de diseñar cursos de acción políticos en la materia. Desde lo discursivo, esto ha estado presente en los debates previos a la promulgación de la nueva norma y forma parte fundamental de la retórica estatal de fundamentación de la ejecución de la actual política migratoria. Por su parte, la materialización de este criterio ha tenido anclaje en las categorías de acceso a la residencia y las políticas de regularización, estableciéndose requisitos especiales y más favorables a los ciudadanos de los Estados parte y asociados del bloque mercosureño en el acceso a la residencia. Asimismo, el Estado argentino ha

² DOMENECH, Eduardo. “La visión estatal sobre las migraciones en la Argentina reciente. De la retórica de la exclusión a la retórica de la inclusión”. En: DOMENECH, Eduardo. *Migración y política: el Estado interrogado. Procesos actuales en Argentina y Sudamérica*, 1ª edición. Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba, 2009, pp. 21-69.

buscado en los últimos años desempeñar un rol de relevancia en el diálogo migratorio sudamericano, intentando proyectar regionalmente los lineamientos de su política migratoria, con aspiración de liderar dicho proceso.

1. La sanción de la ley 25.871 y el cambio de rumbo de la política migratoria argentina

La República Argentina define actualmente su política migratoria³ en base a la ley núm. 25.871, sancionada y promulgada en 2003 y 2004, respectivamente. Esta legislación inauguró una nueva etapa en el tratamiento político que recibe el fenómeno migratorio en el país, desde el momento en que dejó sin vigencia al decreto-ley núm. 22.439/1981, dictado durante el último gobierno de facto (1976-1983), cuyas disposiciones resultaban violatorias de la Constitución Nacional y de los Tratados Internacionales de Derechos Humanos⁴.

Para una comprensión más acabada de las rupturas que marca la nueva legislación, vale hacer referencia de forma breve a algunas de las características centrales que presentaba el anterior-decreto ley Núm. 22.439, o *Ley Videla*, como se lo denominó.

En principio, este instrumento no tomaba en cuenta los cambios experimentados en la dinámica migratoria del país, que desde el último cuarto del siglo XX ya estaba dominada por el crecimiento relativo del arribo de inmigrantes procedentes de la región latinoamericana, y en especial, de los países limítrofes⁵. Así, mientras la inmigración europea, aunque ya agotada, era objeto de inútiles disposiciones y recursos para su promo-

³ En este análisis se parte de considerar a la política migratoria como el “(...) conjunto de normas, leyes, prácticas e instrumentos estatales destinados a regular el acceso secuencial de los extranjeros a diferentes esferas de la sociedad de acogida y, como prolongación natural, el acceso gradual a la titularidad de derechos”. LÓPEZ SALA, Ana María. *Inmigrantes y Estados: la respuesta política ante la cuestión Migratoria*, 1ª edición. Anthropos, Barcelona, 2005.

⁴ Existe un conjunto de tratados internacionales de derechos humanos que gozan en Argentina de jerarquía constitucional que están enumerados en el artículo 75, inc. 22 de la Constitución Nacional, reformada en 1994. El resto de los tratados y convenciones sobre derechos humanos, pueden adquirir tal condición, luego de ser aprobados por el Congreso con el voto de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara.

⁵ De acuerdo a datos del último Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda de 2010, en la actualidad el total de población extranjera en Argentina asciende a aproximadamente 1.800.000 personas, lo que equivale al 4,5 de la población del país. Más del 70% de todos los extranjeros es de origen regional (países limítrofes más Perú), y el porcentaje supera el 80% si se contabilizan las procedentes de todo el continente americano. INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda de 2010 [en línea]. Disponible en: <<http://www.indec.gov.ar>> [Consulta: 20 septiembre 2012].

ción y fomento⁶, la inmigración regional no aparecía como destinataria explícita de esta norma⁷, puesto que no cumplían con el perfil aspirado por las cúpulas militares⁸.

Por su parte, la concepción del inmigrante que subyacía a la *Ley Videla* era la del extranjero como amenaza o peligro para la seguridad nacional y el orden público. A tal efecto, la norma instauraba un régimen de persecución y expulsión que, entre otras cosas, disponía la obligación de los empleadores, así como de los trabajadores de establecimientos educativos y de la salud (públicos y privados), a denunciar la existencia de inmigrantes en condición irregular. Estos últimos, no contaban con ningún tipo de garantía procesal en casos de detención y expulsión.

En este contexto, los trámites para acceder a la residencia legal resultaban altamente dificultosos, ya que la persecución, el temor a la deportación y las trabas burocráticas y discriminatorias que ejercían las autoridades migratorias, junto a los elevados costos de tramitación, constituían una “misión” prácticamente imposible para los grupos migratorios, principalmente para los de origen regional (sudamericano). El crecimiento de la migración irregular fue una de las consecuencias más importantes de esta etapa, actuando el propio Estado como productor de “ilegalidad”⁹.

⁶ Desde el período de la consolidación del Estado nacional, la inmigración internacional fue interpretada en Argentina como un elemento sustancial para el desarrollo económico y social del país, y para el proyecto modernizador que emprendió la elite dirigente. Desde esta etapa, se apostó a una inmigración selectiva por origen nacional, selectividad que respondió claramente a lógicas clasificatorias que jerarquizaron las migraciones a partir de representaciones diferenciales que se construyeron en función del origen de las mismas. Se consolidó así un imaginario que valoró diferencialmente al migrante proveniente de Europa (al cual se le adjudicó la característica de laborioso y civilizador) y se desconoció la existencia de flujos migratorios procedentes de países limítrofes, que ya eran significativos en aquella etapa. En la actualidad, y más allá de las transformaciones que se detallan en este segmento, existen resabios de esta perspectiva, como lo demuestra el artículo 25 de la Constitución Nacional argentina, que sigue sustentada en la selectividad tradicional que ha orientado la política migratoria a lo largo de su historia: “*El Gobierno federal fomentará la inmigración europea; y no podrá restringir, limitar ni gravar con impuesto alguno la entrada en el territorio argentino de los extranjeros que traigan por objeto labrar la tierra, mejorar las industrias, e introducir y enseñar las ciencias y las artes*”.

⁷ PACCECA, Inés y COURTIS, Corina. *Inmigración contemporánea en Argentina: dinámicas y políticas*. Serie Población y Desarrollo Núm. 84. CEPAL, Santiago de Chile, Agosto, 2008.

⁸ NOVICK, Susana. “Evolución reciente de la política migratoria argentina” [en línea]. XXV Internacional Population Conference, Tours, France, 18 al 23 de julio, 2005. Disponible en: <http://www.iigg.fsoc.uba.ar/pobmigra/archivos/iussp.pdf> [Consulta: 6 diciembre 2007].

⁹ DOMENECH, Eduardo. “La agenda política sobre migraciones en América del Sur: el caso de la Argentina”. *Revue Européenne des Migrations Internationales* [en línea], Vol. 23, núm. 1, 2007, pp. 71-94. <<http://remi.revues.org/3611>> [Consulta: 20 julio 2009].

La *Ley Videla* no recibió modificaciones sustanciales durante los gobiernos constitucionales del Dr. Raúl Alfonsín (1983-1989) y el Dr. Carlos S. Menem (1989-1999)¹⁰ sino que, por el contrario, fue reglamentada en tres ocasiones (1987¹¹, 1994¹², 1998¹³), acentuándose notablemente su carácter restrictivo en esta última oportunidad. En el transcurso de estos años, la regulación del acceso a la residencia combinó el régimen expulsivo sustentado en las normas y en la práctica administrativa, y el dictado de regularizaciones migratorias a través de amnistías y convenios bilaterales con países específicos (Bolivia y Perú, p.e.). Este fue el camino que escogieron los mencionados gobiernos para descomprimir esporádicamente los *bolsones* de inmigrantes indocumentados acumulados en estos años.

Vale advertir que durante la segunda mitad del decenio de 1990, en un contexto de malestar social derivado del incremento extraordinario en los índices de desocupación y pobreza, resultado de la implementación de políticas económicas neoliberales en el país, la inmigración de procedencia limítrofe/regional comenzó a ser calificada como un factor de competencia con la mano de obra nativa, como responsable del incremento de los niveles de delincuencia, de la saturación de los servicios sociales, entre otras problemáticas, emergiendo un discurso abiertamente xenófobo desde la clase dirigente, y algunos sectores de la clase trabajadora y medios de comunicación¹⁴.

De modo simultáneo y en el citado contexto de restricción migratoria, comenzó un intenso trabajo y movilización de un grupo heterogéneo de organizaciones sociales (religiosas, sindicales, académicas, de derechos humanos) en defensa de los derechos humanos de los inmigrantes, que fueron progresivamente colocando la necesidad de la reforma normativa en la agenda pública¹⁵. El trabajo más sistemático y formalizado de

¹⁰ Las modificaciones realizadas a partir de las leyes 23.564/1988, 23.860/1990, 24.008/1991 y 24.393/1994, sólo enmiendan el texto original en relación a la necesidad de actualizar los montos de las multas, las cauciones, las tasas retributivas de servicios y ciertas competencias administrativas. Ver, OTEIZA, Enrique. "Hacia una nueva política migratoria argentina. Inmigración, integración y derechos humanos". En: GIUSTINIANI, Rubén. *Migración: un derecho humano*. 1ª edición. Prometeo, Buenos Aires, 2004, pp. 87-111.

¹¹ Poder Ejecutivo Nacional. Decreto 1434/1987.

¹² Poder Ejecutivo Nacional. Decreto 1023/1994.

¹³ Poder Ejecutivo Nacional. Decreto 1117/1998 (reforma del reglamento anterior).

¹⁴ Esto ha sido estudiado en profundidad por OTEIZA, Enrique; NOVICK, Susana y ARUJ, Roberto. *Inmigración y discriminación. Políticas y discursos*. 1ª edición. Grupo Editor Universitario, Buenos Aires, 1997, 167 p.

¹⁵ Para una mirada más profunda referida al proceso de participación de la sociedad civil en el impulso y debate sobre la nueva legislación y política migratoria, ver: CORREA, Violeta. "La nueva ley de migraciones y la participación de la sociedad civil". En: GIUSTINIANI, Rubén, *op. cit.*, pp. 173-177; BADARÓ, Máximo. "La conciencia y la ley: la cuestión migratoria en las prácticas de agencias estatales y organismo no gubernamentales en la Ciudad de Buenos Aires". En: GRIMSON, Alejandro y JELÍN, Elizabeth. *Migraciones Regionales hacia Argentina*. 1ª edición. Prometeo, Buenos Aires, 2006, pp. 207-235; y CAGGIANO, Sergio. "Migrantes y luchas por derechos: Posibilidades y limitaciones de la articulación entre organizaciones". En: *IV Congreso Internacional de la Red Migración y Desarrollo. Crisis Global y Estrategias Migratorias: hacia la redefinición de las políticas de movilidad* [en línea]. 18-20 de mayo, 2011, Quito, FLACSO.

estas instituciones, mayormente visibilizado a fines de decenio¹⁶, se basó en el análisis crítico de la ley de migraciones vigente en aquel momento, la evaluación y rechazo de los proyectos restrictivos de ley migratoria presentados al Parlamento, y al apuntalamiento de proyectos legislativos anclados en el respeto de los derechos humanos, que fueron luego la base para la nueva legislación¹⁷.

Pero fue recién en el año 2003, cuando se reunieron las condiciones necesarias para que la base consensuada en la Comisión de Población y Recursos Humanos de la Cámara de Diputados, plasmada en el proyecto que redactó el diputado Rubén Giustiniani, se convirtiera en ley núm. 25.871¹⁸. El origen institucional de este texto no constituye un dato menor, teniendo en cuenta que la normativa migratoria producida en Argentina durante el siglo XX fue raras veces fruto del trabajo parlamentario, aún en períodos en que el Congreso Nacional sesionara normalmente¹⁹.

El texto de la ley 25.871 asume, en primera medida, un *enfoque de derechos*, que queda plasmado en los «principios generales», donde se identifican los objetivos en los que se apoya la misma, que busca en primera medida “(...) dar cumplimiento a los compromisos internacionales de la República en materia de derechos humanos...” y que se llena de contenido a partir del reconocimiento de toda una serie de derechos a la población extranjera que antes les eran negados. Entre los más importantes, el derecho humano a migrar (Art. 4); el acceso a los sistemas de salud y educación pública –independientemente de la condición migratoria– (Art. 7 y 8); al debido proceso en situaciones de detención y expulsión (Arts. 61 y 70); a la reunificación familiar (Art. 10); a recibir información y asesoramiento por parte del Estado en todo lo concerniente a su inserción en el país receptor (Art. 9) y a gozar de un trato igual del que gozan los nacionales (Art. 5 y 6). En efecto, la inclusión en el texto de la ley de un capítulo que establece expresa-

¹⁶ En el año 2000, estas organizaciones se constituyen formalmente como la “Mesa de Organizaciones de la Sociedad Civil en la Defensa de los Derechos de los Migrantes”. La integraron el Servicio Ecuménico de Apoyo y Orientación a Migrantes y Refugiados (CAREF), el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos (APDH), el Servicio de Paz y Justicia (SERPAJ), el Movimiento Ecuménico por los Derechos Humanos (MEDH), el Departamento de Migraciones de la Central de Trabajadores Argentinos (CTA), el Centro de Estudios Migratorios Latinoamericanos (CEMLA), la Fundación Comisión Católica Argentina de Migraciones (FCCAM), el Arzobispado de la Ciudad de Buenos Aires, y algunos sectores académicos dedicados al estudio de la temática.

¹⁷ CAGGIANO, Sergio, *op. cit.*

¹⁸ NOVICK, Susana, *op. cit.*

¹⁹ Durante ese período la política migratoria fue prácticamente monopolio del Poder Ejecutivo, el cuál no sólo se encargó de su instrumentación, sino que también, en contraposición a la Constitución Nacional, se arrogó en ocasiones la legitimidad de elaborarla. En efecto, decretos, decretos-ley, o leyes aprobadas por fuera del trámite parlamentario regular, constituyen la mayor parte del corpus normativo argentino desde 1910 hasta 2003. COURTIS, Corina. “Hacia la derogación de la Ley Videla: la migración como tema de labor parlamentaria en la Argentina de la década de 1990”. En: GRIMSON, Alejandro y JELÍN, Elizabeth, *op. cit.*, pp. 169- 205.

mente los *derechos y libertades de los extranjeros*, como contrapartida a las *obligaciones y atribuciones del Estado*, marca una diferencia sustancial con toda la legislación anterior y un traspaso de la concepción de los inmigrantes desde «objeto de normas» a «sujetos de derecho».

En segundo término, la ley da cuenta de un énfasis especial en la regularización de la situación migratoria de la población extranjera. Según el redactor del proyecto de ley, se pretendió adoptar, como premisa general, la necesidad de establecer un régimen que incentive a los extranjeros a entrar, residir y trabajar en Argentina dentro de un marco de legalidad²⁰, disponiendo la obligación del Estado argentino de proveer todo lo conducente a la adopción e implementación de medidas tendientes a la regularización. Este objetivo se erige como otro punto de diferenciación central con toda la normativa previa, aunque ha recibido distintos cuestionamientos, algunos de los cuáles afirman que se trata de “la única prioridad y eje de las acciones estatales en materia migratoria”, y “que la política migratoria argentina ha sido reducida a una política de regularización”²¹.

La norma también se distingue por la incorporación de todo un capítulo dedicado a la emigración de argentinos al exterior, y de las disposiciones referidas a la condena por el delito de tráfico de personas; entre otras.

Más allá del giro conceptual que delinea esta norma migratoria, también se han puesto sobre el tapete cuestionamientos y críticas a ciertas características que presenta la misma como la diversificación de categorías migratorias y fragmentación de derechos en torno a las mismas²², disposiciones asimilacionistas en materia de integración, entre otras.

Una de las implicancias más significativas de la sanción de la ley 25.871 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 suspensión de expulsiones de los nacionales de países limítrofes en condición de irregularidad²³; la declaración de emergencia administrativa y reestructuración de la Dirección Nacional de Migraciones (DNM)²⁴; la implementación del Programa de Normalización Documentaria Migratoria para ciudadanos de los Estados Parte y Asociados del MERCOSUR.

²⁰ GIUSTINIANI, Rubén. “Fundamentos de la Ley”. En su: GIUSTINIANI, Rubén, *op. cit.*, pp. 19-42.

²¹ DOMENECH, Eduardo. “La visión estatal sobre las migraciones en la Argentina reciente. De la retórica de la exclusión a la retórica de la inclusión”. En: DOMENECH, Eduardo. *Migración y política: el Estado interrogado. Procesos actuales en Argentina y Sudamérica*, 1ª edición. Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba, 2009, pp. 21-69.

²² Véase COURTIS, Corina y PACCECA, María Inés. “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* (número especial de Derechos Humanos), 2007, pp. 183-200.

²³ Dirección Nacional de Migraciones. Disposición Núm. 2079/2004.

²⁴ Poder Ejecutivo Nacional. Decreto 578/2005.

SUR²⁵; la sanción de la Ley General de Reconocimiento y Protección al Refugiado²⁶; la ratificación de la Convención Internacional para la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares²⁷, entre otros.

De esta manera, vale resaltar el avance fundamental que ha consagrado esta normativa en materia de reconocimiento formal de derechos a la población inmigrante. Si bien la misma no ha estado exenta de algunas limitaciones o deudas pendientes, así como de diversas dificultades en lo que refiere a la aplicación/ejecución de las mencionadas garantías²⁸, lo que resulta verdaderamente destacable es, por un lado, el amplio consenso social con el que contó su diseño, y en segundo lugar, que su aprobación no constituyó un hecho aislado, sino que estuvo acompañado y significó el impulso central para la transformación de los marcos regulatorios de distintas dimensiones del proceso migratorio en el país.

²⁵ Poder Ejecutivo Nacional. Decretos 836/2004 y 578/2005.

²⁶ Poder Ejecutivo Nacional. Ley Núm. 26.165/2006.

²⁷ La Convención, firmada por Argentina en 2004, fue finalmente ratificada el día 23 de febrero de 2007. La cantidad de inmigrantes que en el país se encuentran desprotegidos en sus empleos y sometidos a distintas formas de abusos y explotación, principalmente aquellos en situación indocumentada, hace de este instrumento una pieza fundamental de la nueva política migratoria. Se trata del único tratado internacional que regula específicamente la protección de las personas migrantes: si bien no garantiza nuevos derechos en relación a otros instrumentos de derechos humanos, permite la adecuación de los mismos a situaciones específicas vinculadas a la migración internacional. Véase CERIANI CERNADAS, Pablo. "La ratificación de Argentina de la Convención de derechos de los Trabajadores migratorios: señales positivas en un contexto complejo" [en línea]. En: *Boletín Electrónico Periódico*. Observatorio del Derecho Social de la CTA, 2007. Disponible en: <http://www.cta.org.ar/.../La_ratificacion_del_convenio_migratorio.pdf> [Consulta: 8 octubre 2009].

²⁸ Los distintos dispositivos regulatorios y herramientas jurídicas desarrolladas durante estos años, generan por sí mismas toda una serie de deberes y responsabilidades en la generación de medidas y políticas, en las que se encuentran implicadas distintas esferas del Estado y todos los niveles de gobierno, que en algunos casos han sido desarrolladas de manera tardía, y en muchos otros aún siguen pendientes. Para una mirada crítica respecto de la nueva legislación migratoria, dedicada al análisis de los elementos que quedaron pendientes en este instrumento, incluyendo el abordaje de las dificultades derivadas de la aplicabilidad de la misma, véase: COURTIS, Corina y PACCECA, María Inés, *op. cit.*; PACCECA, María Inés y COURTIS, Corina, *op. cit.*; DOMENECH, Eduardo, *op. cit.*; DOMENECH, Eduardo. Crónica de una 'amenaza' anunciada. Inmigración e 'ilegalidad': visiones de Estado en la Argentina contemporánea. En: FELDAM-BIANCO, Bela et. al. (Comps.). *La construcción social del sujeto migrante en América Latina. Prácticas, representaciones y categorías*. Quito: FLACSO (Sede Ecuador) - CLACSO: Universidad Alberto Hurtado, 2011. pp. 31-77; DOMENECH, Eduardo. "La «nueva política migratoria» en Argentina: las paradojas del programa «Patria Grande»". En: PIZARRO, Cynthia (Coord.). *Migraciones internacionales contemporáneas. Estudios para el debate*. Ciccus, Buenos Aires, 2011, pp. 119-141; NEJAMKIS, Lucila y RIVERO SIERRA. "Patria Grande: consonancias y disonancias? entre políticas públicas, prácticas políticas y discursos". En: NOVICK, Susana (Dir.). *Migraciones y MERCOSUR: una relación inconclusa*. Catálogos y UBA, Buenos Aires 2010, pp. 73-94, entre otros.

2. El lugar del MERCOSUR en la nueva política migratoria

2. a. El MERCOSUR en el debate social y político que precedió a la sanción de la ley

Uno de los puntos sobresalientes de la ley 25.871, que constituye el centro de reflexión del presente trabajo, tiene que ver con el lugar que se le ha otorgado al MERCOSUR en los criterios de regulación migratoria que se desprenden de la misma.

Al respecto, lo primero que se debe advertir es que esta temática no ocupó un lugar de preponderancia en los inicios sobre la discusión de la reforma normativa. La preocupación central de las organizaciones de la sociedad civil que influyeron para colocar la reforma de la ley en la agenda pública, estuvo sustentada, en sus inicios, en la necesidad de contar con marcos normativos anclados en el respeto de los derechos humanos y la democracia; y en resolver la problemática de la irregularidad, interpretada como la causante primera de la situación de extrema vulnerabilidad en la que se encontraba sumergida esta población:

“Todo el factor desencadenante de la situación de desespero en la que vive la mayoría de los inmigrantes en Argentina tiene que ver con las dificultades que se relacionan con la regularización de su situación migratoria. En este sentido, la legislación migratoria de carácter restrictivo, está diseñada desde lo económico y desde lo burocrático para hacer prácticamente imposible la radicación definitiva de inmigrantes latinoamericanos en el país”²⁹.

“Nosotros tenemos una obligación como país receptor de crear una normativa que sea respetuosa de la Constitución vigente, que afortunadamente incorpora las principales Convenciones de los Derechos Humanos, incluso la Convención contra la Discriminación que debe ser puesta realmente en vigencia (...). También creo muy importante la Convención de Naciones Unidas del 91’ sobre los Derechos Humanos de los trabajadores migrantes y sus familias, que es una Convención específicamente orientada a la protección de los Derechos Humanos de los Inmigrantes y que la Argentina no ha ratificado”³⁰.

²⁹ Intervención del Padre Ildo Gris, Secretario General de la FCCA, Seminario “Política y Normativa Migratoria en Argentina”, H. Cámara de Diputados de la Nación, 1 de diciembre de 2000.

³⁰ Intervención del Prof. Enrique Oteiza, Miembro del Consejo Directivo del CELS, Seminario “Política y Normativa Migratoria en Argentina”, H. Cámara de Diputados de la Nación, 1 de diciembre de 2000.

Incluso puede señalarse que hasta fines de la década del 90', estas organizaciones concentraron sus esfuerzos en el establecimiento de una estrategia de defensa ante los embates del Poder Ejecutivo, que planteaba el endurecimiento de la política migratoria a través de discursos xenófobos, decretos y proyectos de ley restrictivos. En este contexto, la integración regional estuvo lejos de ocupar un lugar destacado en la discusión sobre la temática.

En cuanto a los actores políticos implicados en el proceso de reforma de la nueva norma, resulta fundamental señalar que en los años 90', en el marco de un modelo de desarrollo económico que se ajustó a los preceptos del Consenso de Washington, la estrategia de política exterior argentina estuvo signada por el alineamiento automático y la subordinación de la agenda diplomática a los Estados Unidos, principalmente la agenda política y de seguridad. El MERCOSUR, nacido a principios de década, transitó en este decenio por el paradigma del *regionalismo abierto*³¹, que privilegió la dimensión económico-comercial por sobre las temáticas políticas y sociales, que quedaron notablemente marginadas del bloque.

Arribando a finales de década, y especialmente luego de la crisis económica, política y social que experimentó Argentina en 2001, que también puso en jaque el futuro del MERCOSUR, comenzó a emerger un debate respecto del rumbo que debía asumir la integración regional en el Cono Sur, la necesidad de un "relanzamiento" del bloque, y de diversificar la agenda común.

Estos debates comenzaron tíbiamente a permear las discusiones sobre la nueva legislación migratoria que se desarrollaba a través de seminarios y audiencias públicas, reuniendo a las organizaciones que trabajaban sobre la temática, a legisladores y a funcionarios públicos de las carteras involucradas en el campo migratorio³². En este contexto, algunos actores comenzaron a manifestar la necesidad de adecuar la definición de cursos

³¹ El concepto de regionalismo abierto surge de conciliar la interdependencia nacida de acuerdos especiales de carácter preferencial y aquella impulsada básicamente por las señales del mercado resultantes de la liberalización comercial en general. De alguna manera, este término da cuenta de una forma de integración regional bajo el ideario del neoliberalismo: "el regionalismo es viable en la medida en que confluya con la apertura comercial y formando parte de la misma". CEPAL. *El regionalismo abierto en América Latina. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*. Naciones Unidas, Santiago de Chile 1994.

³² Existieron dos instancias fundamentales de diálogo, discusión y debate donde quedaron plasmadas la posiciones de los distintos actores involucrados en el proceso de toma de decisiones en torno al tratamiento político que debía recibir la inmigración en aquel momento, y los lineamientos generales en los que se debería sustentar una nueva legislación en la materia: el "Seminario Política y Normativa Migratoria en la Argentina" realizado el 1º de diciembre de 2000 en el Salón Auditorio del Honorable Senado de la Nación; y la "Audiencia Pública y Seminario sobre Política y Legislación Migratoria en la República Argentina", realizada el 26 de septiembre de 2002 en la Sala de Conferencias del Palacio Legislativo de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

de acción en materia migratoria al proyecto de integración mercosureño, en la convicción que no se podían elaborar respuestas políticas sobre el tema desde una posición aislada y unilateral:

“Es fundamental pensar que cuando hacemos políticas migratorias... tenemos que pensar que no las podemos hacer en el paradigma del aislacionismo o el concepto de las relaciones internacionales que implicaban el realismo político, que era encerrarse en sí mismos [y] negar la cooperación...”

En definitiva, cambiando los conceptos en estos términos de relaciones internacionales que significa tener otra visión de país, creer en la *cooperación*, pero en la cooperación inteligente, creer en un proceso de *integración*, como una faz más profunda de la cooperación... que empieza a tener compromisos bilaterales, compromisos multilaterales, compromisos regionales, que implican empezar a tener una visión de *corresponsabilidad*. Y ahí aparece también en el tema migratorio toda una visión diferente... porque ya no somos nosotros en término de aislacionismo los que vamos a hacer un proceso de política migratoria...”³³.

Comenzó entonces a reiterarse la necesidad de no desconocer los marcos de integración regional al momento de plantear las nuevas directrices de política migratoria que sustentaría el proyecto de ley que se estaba gestando:

“(...) parecería bastante oportuno no dejar de incorporar dentro del esquema que se propone, algún capítulo que permita incorporar el proceso de integración regional del MERCOSUR, porque inevitablemente la legislación regional y las legislaciones nacionales, en algún punto van a encontrarse, a veces van a colisionar, y tienen que tener los necesarios puentes y mecanismos como para coherentizarse y como para acoplarse coherentemente”³⁴.

También se advirtió en estas intervenciones la emergencia de una mirada diferente en torno al camino que debía adoptar la integración regional, y precisamente, la necesidad de incluir nuevas discusiones en la agenda regional, y entre ellas, la migratoria.

“(...) nosotros nos encontramos en un país inmerso en un proceso de globalización que supera nuestra capacidad de decisión, pero estamos también inmersos en un proceso de integración en el cuál nos encontramos por decisión política.

³³ Intervención del Dr. Noel Bread, Director Nacional de Investigación, Política y Desarrollo Demográfico del Ministerio del Interior, en el Seminario “Política y Normativa Migratoria en Argentina”, H. Cámara de Diputados de la Nación, 1 de diciembre de 2000.

³⁴ Intervención de Nora Pérez Vichich, Coordinadora de Asuntos Internacionales del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, en la Audiencia Pública “Legislación Migratoria en la República Argentina” H. Congreso de la Nación. 26 de septiembre de 2002.

Y ese proceso de integración implica que al proceso de integración que conforma un mercado único de bienes y un mercado único de capital, tiene por correlato necesario un mercado único de trabajo, que como hoy se dijo viene a la zaga de la discusión y a la zaga del tratamiento en relación a las cuestiones económicas, pero que necesariamente debe constituirse en una meta, en un horizonte a ser alcanzado y no en una mera utopía. Tiene que tener pasos concretos que lo vayan definiendo, hasta alcanzar esa integración plena...³⁵.

De esta manera y resumiendo de algún modo la incorporación de este tópico en el debate por la nueva norma migratoria, en los fundamentos expuestos para la presentación del proyecto que se convertiría en ley, su autor, el diputado socialista Ruben Giustiniani, puso sobre el tapete la necesidad de advertir el cambio de concepción de la cuestión migratoria como una temática de exclusiva incumbencia doméstica de los Estados (como se lo consideró históricamente), hacia una perspectiva que la entiende como parte del proyecto de integración en el que se encuentra implicada Argentina y sus principales emisores de población a su territorio, y por ende como parte de sus relaciones internacionales:

“En los procesos migratorios históricos de la Argentina, las migraciones no tuvieron como entorno un proceso de integración, sino que respondieron a estrategias que tenían que ver con el desarrollo de proyectos políticos, económicos o sociales puramente nacionales. La dinámica de integración, en cambio, presupone un proyecto compartido por varios países y la construcción de espacios comunes, con niveles altos de armonización jurídica y social, donde las legislaciones deben tender a la garantía cada vez mayor de la economía y del trabajo de la población de la región; donde las políticas de empleo, de formación profesional, de seguridad social, de educación y de salud pasan a ser objeto de atención conjunta y orientada hacia la compatibilización de los intereses nacionales y las necesidades como región.

Sobre todo, tiende a permitir que el ciudadano no pierda su calidad de tal en la región integrada, pudiendo ingresar, residir, prestar servicios y trabajar en cualquiera de los territorios de los países partes. En otras palabras, permite al trabajador circular libremente e insertarse en el mercado de trabajo regional fundado en su derecho de ciudadano comunitario³⁶.

³⁵ Intervención de la Dra. Nora Pérez Vichich, Coordinación de Asuntos Internacionales, Ministerio de Trabajo, en el Seminario “Política y Normativa Migratoria en Argentina”, H. Cámara de Diputados de la Nación, 1 de diciembre de 2000.

³⁶ Diputado Rubén Giustiniani, solicitud de reproducción del proyecto de ley presentado bajo el núm. 7.344-D.-01, publicado en el Trámite Parlamentario N° 188/01, Buenos Aires, 3 de marzo de 2003, 0769-D-03.

Estas discusiones se vieron reflejadas más tarde en algunas disposiciones de la ley 25.871 que marcan un cambio de rumbo en la forma en que históricamente se reguló no sólo la temática migratoria, sino también, los sistemas de admisión y acceso a la residencia en este país. El debate por la nueva norma había dado lugar entonces al planteamiento de la necesidad de: “(...) desechar la falsa perspectiva de análisis del fenómeno migratorio como un problema interno, entendiendo que su verdadera esencia se inserta en las relaciones bilaterales e incluso multilaterales de los países involucrados”³⁷. La reforma normativa que se estaba produciendo, no quedó exenta de tal premisa, que a su vez se desarrollaba en el contexto de una redefinición política del proceso de integración mercosureña.

2. b. El MERCOSUR en el texto de la Ley de Migraciones y los programas de regularización

La letra de la ley reflejó los consensos mínimos alcanzados en esta área, resultando la primera vez que una normativa migratoria nacional cita a un proceso de integración e incorpora disposiciones que atañen a metas de integración. Uno de los elementos más importantes en tal sentido resultó ser el artículo 28, que habilita al Estado argentino a establecer un trato diferenciado a los inmigrantes originarios de los Estados con los cuales Argentina se encuentra asociada:

“(…) 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*”³⁸.

Este trato diferencial se consagró definitivamente a partir del artículo núm. 23, inciso “1” de la ley, que introduce el *criterio de nacionalidad*. De acuerdo al mismo:

“Se considerarán “residentes temporarios” todos aquellos extranjeros que, bajo las condiciones que establezca la reglamentación, ingresen al país en las siguientes subcategorías:

³⁷ Intervención del Padre Ildo Gris, Secretario General de la FCCA, en el Seminario “Política y Normativa Migratoria en Argentina”, H. Cámara de Diputados de la Nación, 1 de diciembre de 2000.

³⁸ Ley 25.871/2004, Ley de Migraciones, artículo 28, énfasis añadido.

l) Nacionalidad: Ciudadanos nativos de Estados Parte del MERCOSUR, Chile y Bolivia, con autorización para permanecer en el país por dos (2) años, prorrogables con entradas y salidas múltiples”.

El criterio de nacionalidad tiene diversas implicancias para la actual política migratoria. Por un lado, representa la primera vez en la historia que la inmigración regional (originaria de país miembros y asociados del MERCOSUR³⁹), aparece como destinataria explícita de una norma y gozando de un trato más favorable en el acceso a la residencia. Segundo, este criterio representó la “regionalización” del sistema de ingreso y admisión migratorio al país, ya que a partir de este momento, se edificó en una reglamentación que diferencia entre extranjeros “MERCOSUR” y “NO-MERCOSUR”.

El criterio de nacionalidad se toma del *Acuerdo de Residencia para Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile*, firmado en el año 2002⁴⁰, que dispuso que cada uno de los países suscriptores se comprometía a aplicar esta misma regla para la tramitación de la residencia legal de los nacionales de cualquiera de los países firmantes que ingresaran o residieran en sus territorios. De acuerdo a un informe elaborado por la Organización Internacional para las Migraciones (Oficina Regional para el Cono Sur), su incorporación a la ley de migraciones fue uno de los aportes que realizó el Poder Ejecutivo Nacional al proyecto de ley de migraciones, en el marco de las últimas negociaciones que se realizaron en torno a distintas disposiciones de la norma⁴¹.

Al respecto, vale introducir a este análisis, que a partir de la llegada al poder del Dr. Néstor Kirchner (2003-2007), y con antecedentes en el gobierno de transición del Dr. Eduardo Duhalde (2002-2003), la política regional constituyó el área prioritaria del relacionamiento externo de Argentina, delimitada al plano sudamericano, más que latinoamericano, y sustentado en tres puntos relevantes: la sociedad estratégica con Brasil, el estrechamiento de los vínculos con la República Bolivariana de Venezuela y la promoción de un cambio de orientación del proyecto de integración regional hacia aspectos de integración física, coordinación política e incorporación de metas sociales, en línea

³⁹ Si bien el artículo 23, inciso 1º de la ley 25.871 habla de los ciudadanos de los Estados Parte del MERCOSUR, Chile y Bolivia, el Decreto Reglamentario 616/2010, extiende tal categoría a todos los ciudadanos procedentes de los Estados parte y asociados del MERCOSUR, aclarando también que “Cuando exista un convenio migratorio binacional o multinacional con el país de origen del extranjero, su situación migratoria y demás derechos y deberes relativos a ella se regirán por lo dispuesto en aquél, salvo que la aplicación de la Ley N° 25.871 y la presente Reglamentación resulte más beneficiosa para el solicitante”.

⁴⁰ Se suscribió en el marco de la XII Reunión de Ministros del Interior, realizada en la ciudad de Salvador de Bahía los días 9-11 de noviembre de 2002, y se refrendó en la Cumbre de Presidentes del MERCOSUR el 6 de diciembre del mismo año.

⁴¹ OIM (Oficina Regional para el Cono Sur). Integración y migraciones El tratamiento de la variable migratoria en el MERCOSUR y su incidencia en la política argentina. *Cuadernos Migratorios*. Núm. 3. OIM, Buenos Aires, 2012.

con el nuevo modelo de desarrollo doméstico, y una mayor coincidencia en la diversificación de agendas con los países del bloque⁴².

Esto tuvo su correlato en la profundización de una política migratoria en línea con la integración regional, y su mayor expresión fue el lanzamiento del Programa Patria Grande que viene de alguna manera a terminar de garantizar el criterio de nacionalidad. A saber, como la entrada en vigencia del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR dependía de la efectiva internalización del mismo a las legislaciones nacionales de los países firmantes (proceso que demoró siete años⁴³), y la tardía reglamentación de la ley 25.871 impidió hacer efectivo de modo inmediato el artículo núm. 23, inciso “I”, el gobierno argentino decidió acudir –mediante decreto del Poder Ejecutivo Nacional núm. 836/2004 y núm. 578/2005– a la creación e implementación de un *Programa Nacional de Normalización Documentaria Migratoria para ciudadanos de los Estados Parte y Asociados del MERCOSUR* (más conocido como Plan Patria Grande), de manera de operacionalizar finalmente dicho criterio⁴⁴.

Esto significa que sin exigir reciprocidad al resto de los países miembros y asociados del MERCOSUR, Argentina decidió garantizar ese derecho de radicación de manera unilateral. En el lanzamiento del Programa Patria Grande, el presidente de la nación, Dr. Néstor C. Kirchner, planteaba que,

“Por eso nosotros, apostamos mucho a esta política migratoria; apostamos a que sea una política de *integración*; apostamos a que realmente en el marco del MERCOSUR entren a sentir a cada país como su propia Nación... Esto lo hemos conversado a fondo con los señores presidentes que integran el MERCOSUR y hemos encontrado el mismo sentido, el mismo objetivo y la misma vocación de darle la calidad y el salto cualitativo que este tema merece”⁴⁵.

⁴² COLOMBO, Sandra (Comp.). *La Inserción internacional de Argentina durante a presidencia de Néstor Kirchner. Un cambio de época*. 1ª edición. Grafikart, Tandil, 2011.

⁴³ Vale destacar que el primer país en hacerlo fue la República Argentina a través de las leyes 25.902 y 25.903, e incluso por Disposición de la DNM (Núm. 20.880/2005) se resolvió que dicho Acuerdo también se aplique a los extranjeros nativos de la República de Perú.

⁴⁴ La esencia del Plan Patria Grande consistió en la simplificación del trámite de regularización. En una primera etapa, los inmigrantes de este origen se presentaban a iniciar su trámite con cualquier tipo de documentación que acredite su identidad, lo que implicaba de modo automático, la emisión de un certificado de residencia precaria que constataba el inicio del trámite migratorio, a partir de la cual el extranjero “pasaba a la formalidad”. En la segunda etapa se habilitó la obtención de una residencia temporaria, por dos años (renovable), lo cual exigió la presentación de otro tipo de documentación, como un certificado de carencia de antecedentes penales, y con posibilidad de convertirse en residencia permanente, siempre que se acrediten “medios de vida lícitos” para esta segunda alternativa. La recepción de las solicitudes no se concentró en las dependencias de la DNM, sino en instituciones sociales colaboradoras y municipios adheridos en todo el territorio nacional, cuya labor descentralizada resultó crucial para la ejecución del mismo.

⁴⁵ Discurso del Presidente de la Nación, Dr. Néstor Kirchner en la presentación del Plan Nacional de Normalización Documentaria Migratoria, Buenos Aires, 14 de diciembre de 2005).

Desde la perspectiva de Jorge Taiana,

“(...) el Patria Grande es una parte importantísima de la política de integración regional que desarrolló la Argentina en estos años. No se puede separar una cosa de la otra. Cuando uno dice qué hizo Argentina por la integración regional, una de las cosas realmente importantes, es esto. Muy importante por obvias razones, cómo vamos a hablar de integración sino aceptamos el tránsito de personas, cómo vamos a hablar de integración si no conocemos nuestros vecinos, cómo vamos a hablar de hacer un país más justo con igualdad de derechos si tenemos a una parte de la población sometida a la jurisdicción del Estado argentino privada de derechos, o en una semi-ilegalidad que se presta a abusos y todo tipo de violaciones....”⁴⁶.

El programa Patria Grande llegó a su fin a partir de la reglamentación de la ley 25.871, a través del decreto 616/2010, que reguló la ejecución del criterio de nacionalidad dispuesto en el artículo 23, inciso “l”. En los considerandos de dicho decreto, dictado durante la presidencia de la Dra. Cristina Fernández (2007-2011), se dispuso:

“Que resulta necesario tener presente que la República Argentina ha reformulado los objetivos de su política migratoria, en un marco de integración regional latinoamericana y de respeto a los derechos humanos y movilidad de los migrantes, lo que genera un compromiso cada vez mayor de cooperación mutua entre los diversos Estados Parte del MERCOSUR y sus Estados Asociados, una progresiva facilitación de los procedimientos legales vigentes y una adecuada contemplación de las necesidades reales de los extranjeros que transitan o residen en el Territorio Nacional”⁴⁷.

De esta manera, puede advertirse que para los actores políticos implicados en el proceso de toma de decisiones, tanto de la sanción de la nueva legislación, como de las medidas de regularización migratoria que se elaboraron con sustento en la misma, el proceso de integración regional del MERCOSUR Ampliado ha significado un marco del cuál no se debe prescindir a la hora de diseñar cursos de acción políticos en la materia. Desde lo discursivo, esto ha estado presente en los debates previos a la promulgación de la nueva norma y forma parte de la retórica estatal de fundamentación de la ejecución de

⁴⁶ Entrevista a Jorge Taiana, Ministro de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la Nación 2005-2010, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 5 de septiembre de 2012.

⁴⁷ Decreto del Poder Ejecutivo Nacional Núm. 61672010.

la actual política migratoria⁴⁸. Por su parte, la materialización de este criterio ha tenido anclaje en las políticas de regularización, estableciendo requisitos especiales y más favorables a los ciudadanos de los Estados parte y asociados del bloque en el acceso a la residencia. Como se expondrá en el último apartado, el Estado argentino también ha buscado en los últimos años desempeñar un rol de relevancia en el diálogo migratorio sudamericano, intentando proyectar regionalmente los lineamientos de su política migratoria, con aspiración de liderar dicho proceso.

3. Argentina en el diálogo migratorio sudamericano

En la primera década de 2000 y lo que va del actual decenio, el tratamiento político de la cuestión migratoria se fue convirtiendo progresivamente en centro de consultas y formación de consensos en el escenario sudamericano. El renovado clima político que se vivió en la subregión desde los primeros años del nuevo milenio –vinculado al quiebre del consenso neoliberal en varios de estos Estados–, fue dando lugar a la construcción de proyectos alternativos en lo económico– social, como en el plano jurídico institucional. Las transformaciones de los escenarios nacionales tuvieron un claro correlato en las estrategias de inserción internacional de estos países, produciéndose un distanciamiento de la sumisión mantenida en los 90’ respecto de los dictados procedentes de los centros de poder mundial, buscando mayores márgenes de autonomía. Este proceso se vivió con distintos grados de intensidad de acuerdo a cada contexto nacional⁴⁹.

En este marco, los Estados sudamericanos coincidieron en la concepción del valor estratégico que reviste la integración regional para los países de la región y especialmente, para plantarse en bloque con una posición más fortalecida en el escenario internacional a través de la cooperación. El rasgo distintivo de esta renovada apuesta a la integración, fue la relevancia que asumieron los aspectos políticos y sociales en este proyecto, que dejó de ser concebido desde una óptica exclusivamente económico-comercial. La creación de la Unión de Naciones Sudamericanas en 2008 y la dinámica y protagonismo que adquirió ésta instancia desde su nacimiento, constituyen una de las expresiones más elocuentes de esta transformación.

Paralelamente, la modificación en los patrones migratorios de la región, signado por

⁴⁸ “Hoy los funcionarios responsables de la temática migratoria en la República Argentina hemos tomado conciencia que las sociedades aspiran a una democratización creciente de las relaciones humanas, a un cambio de las hipótesis de conflicto por las de cooperación y advierten que la integración de los países en bloque puede resultar una herramienta eficaz para responder a la globalización. Creemos fervientemente que la nueva lógica de las políticas migratorias debe fundamentar su concepción como parte de las relaciones internacionales entre los países, buscar su inserción en los objetivos de integración, y por sobre todo responder a la dimensión ética del respeto por los derechos humanos”. Exposición del Dr. Ricardo E. Rodríguez, Director Nacional de Migraciones, Encuentro Iberoamericano sobre Migraciones y Desarrollo, Madrid, 18 y 19 de julio de 2006.

⁴⁹ COLOMBO, Sandra S. “Introducción”. En: COLOMBO, Sandra, *op. cit.*, pp. 7-12.

el incremento de la emigración de sudamericanos hacia países desarrollados con endu-
recidas políticas migratorias, ha conducido a los gobiernos de la región a colaborar en
el diseño e implementación de estrategias de acción conjunta en el ámbito migratorio,
contribuyendo a una mayor concientización sobre la problemática migratoria regional y
a una mayor predisposición hacia la búsqueda de compromisos en este terreno.

El hecho emblemático en este sentido fue la creación de la Conferencia Sudamericana de Mi-
graciones (CSM) en el año 2000, que formalizó el diálogo subregional en la materia⁵⁰. En este
foro se abordan temáticas ambiciosas pero sus resoluciones son de carácter declarativo. El se-
gundo paso trascendental fue la creación del Foro Especializado Migratorio del MERCOSUR
(FEM), que funciona en la órbita de la Reunión de Ministros del Interior (RMI), y constituye
el primer órgano especializado para el tratamiento de la temática migratoria en este bloque, que
a su vez cuenta con resoluciones vinculantes para los Estados que lo conforman.

En este contexto, la República Argentina ha buscado desempeñar un rol activo en el
diálogo y consenso regional en la materia. Desde la perspectiva de los actores guberna-
mentales con incumbencia en el diseño y ejecución de la política migratoria, debido a
la “condición de Argentina como receptor histórico de flujos migratorios procedentes
de países sudamericanos”, a la “experiencia acumulada” en el tratamiento político de la
temática, y al “impacto regional” que ha generado la ley 25.871, el Estado argentino
debería desempeñar un papel de primer orden en los ámbitos de diálogo y cooperación
política migratoria subregionales.

En efecto, de las memorias institucionales de la gestión 2003-2007 de la Dirección
Nacional de Migraciones (área gubernamental donde se diseña y ejecuta la política mi-
gratoria), se desprenden metas explícitas que hacen referencia a la necesidad de cumplir
un rol específico a nivel regional. Entre los objetivos que el gobierno se propuso en
este período, figuran el de: “Posicionar a la República Argentina como líder regional
en materia de políticas migratorias” y como “cara visible de los procesos regionales
que, relacionados con las migraciones, se desarrollan en América del Sur”; “presentar
iniciativas y consensuar con los países sudamericanos [sobre...] los principios que de-
berían regir las políticas públicas regionales en materia migratoria (...)”; “avanzar en
consensos para la firma de acuerdos que armonicen la normativa entre los países de la
región sudamericana, a través de acuerdos bilaterales o regionales”, entre otros⁵¹. En
consecución de dichos objetivos, se han venido desarrollado diversas acciones, como la
presentación en el ámbito del MERCOSUR de las ideas fuerza que inspiran la política

⁵⁰ En este foro participan doce países de América del Sur (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador,
Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela). Se reúne todos los años y su objetivo es promover
y desarrollar políticas sobre las migraciones internacionales en base al desarrollo y la integración regional.

⁵¹ Dirección Nacional de Migraciones. Gestión del período junio de 2003-junio de 2007. Informe de Control
Interno y Gestión, Res. 96/2006 Sgn, sep tiembre 2007, pp. 20-22.

migratoria argentina y su íntima relación con los derechos humanos; la presentación y negociación, en el ámbito de la RMI, de proyectos tendientes a la constitución de una política migratoria regional que siga 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 (Naciones Unidas, OEA, Cumbre Iberoamericana, etc.); entre otras.

Asimismo, desde la perspectiva de los actores políticos involucrados en la negociación regional en materia de políticas migratorias, se ha insistido que el país reúne una serie de condiciones para desempeñar un papel de conductor del diálogo y un rol de liderazgo promoviendo compromisos y acuerdos en este terreno:

“(…) básicamente a un país que avanza a un ritmo quizá un poco más rápido que el resto, cosa que sucede en general en todos los esquemas de integración, donde se necesita «una locomotora» (…) quizás sin que implique un comentario muy jactancioso, podríamos decir que Argentina puede hacer el esfuerzo en esta materia. No en todos los temas podemos actuar de la misma manera, en este tema sí tenemos una experiencia acumulada buena [y] a la Argentina le cabe un rol diferente (…) uno diría en materia de desarrollo industrial regional, Brasil tendrá que hacer los gestos más grandes. Tenemos el FOCER, que es el Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR, ahí el primer aportante es Brasil (…) Bueno, eso marca que en algunos temas Brasil podrá ser la locomotora, en otros quizá nos corresponde a nosotros aportar”⁵².

Lo cierto es que en los últimos años, 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 ha utilizado la norma argentina como modelo a seguir; o de Brasil, en donde las discusiones por una nueva legislación migratoria también han otorgado un lugar importante al modelo normativo argentino.

A su vez, la implementación del Programa Patria Grande, con todas sus virtudes y dificultades de 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, que incluso se ampliaron a los ciudadanos de los Estados Asociados del bloque, lo cual se define por los representantes gubernamentales como un gesto de liderazgo:

⁵² Entrevista a Gabriel Servetto, Director de Migraciones Internacionales, Dirección General de Asuntos Consulares, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 20 de septiembre de 2012.

“(...) justamente esta idea de que un país trate de fogonear un proceso regional en determinado tema, hace que ese país no pueda pedir reciprocidad automática, porque si vos pedís reciprocidad automática el proceso se cae. Entonces nosotros estamos construyendo una teoría en donde más o menos decimos que lo que se tiene que aplicar en principio en lugar de la reciprocidad es una especie de lógica kantiana, traducida en términos migratorios: “actuemos en materia migratoria de modo que nuestra conducta, nuestra política, se transforme en norma regional”. O sea, la idea es, actuar de manera de que el resto pueda acompañar, pueda ir sumándose a este proceso, y ojalá que algunos nos superen y vaya más allá de lo que hemos ido nosotros. Hoy por lo pronto creo que tenemos que ser constructivos, que tenemos que ser muy firmes... Una de las cosas que solemos decir en los foros, y creo que ahí es donde debemos poner más el acento, es en decir, “señores, si bien no pedimos reciprocidad de manera automática, sí necesitamos que nunca el proceso se pare. Entendemos y en el fondo compartimos que tenemos que llegar a determinado lugar, lo que no vamos a hacer es quemar las naves tratando de aplicar el estricto criterio de la reciprocidad porque eso en un proceso de integración es la mejor forma de no hacer nada”⁵³.

Los funcionarios de Cancillería destacan asimismo los esfuerzos de cooperación bilateral que implicó el proceso de puesta en práctica de este programa de regularización, para cuya ejecución fue central que los inmigrantes recibieran de sus países de origen la facilitación de documentaciones para la concreción de los trámites que preveía el mismo. Incluso, de acuerdo a los testimonios escogidos, en algunos de estos Estados existía un grado de desarrollo del abordaje político del fenómeno migratorio muy bajo⁵⁴, y en virtud de ello, equipos técnicos argentinos brindaron ayuda y asesoramiento en esta esfera para poder concretarlo.

En esta línea, y en cuanto al papel que desempeña el Estado argentino en las instancias regionales en las que se discute la cuestión migratoria (FEM y CSM), desde el Ministerio e Relaciones Exteriores se advierte que:

“(...) la posición de la Argentina es la de tratar de mostrar su experiencia en materia legislativa, tratar de mostrar como ha sido implementada la ley, como han sido implementados el resto de los compromisos que tienen que ver con

⁵³ Entrevista a Gabriel Servetto, Director de Migraciones Internacionales, Dirección General de Asuntos Consulares, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 20 de septiembre de 2012.

⁵⁴ Entrevista a Nora Pérez Vichich, Asesora Principal de la Dirección de Migraciones Internacionales, Dirección General de Asuntos Consulares, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 6 de diciembre de 2012.

garantizar los derechos de los migrantes y tratar de que el resto de los países de la región, que quizá no estén en el mismo momento de su maduración del tema lo vayan adoptando (porque todos tenemos distintas agendas, distintas urgencias; hay algunos países que en estos temas están más adelantados y algunos otros que recién lo están discutiendo). Entonces nuestra idea es precisamente compartir experiencias (...) porque necesitamos concientizarnos entre todos los sudamericanos de que éste es el camino y de que esta es una piedra angular para la construcción de la ciudadanía sudamericana”⁵⁵.

Al respecto, entre las acciones de mayor relevancia que este país ha desarrollado en el marco de la Conferencia Sudamericana de Migraciones, figura la propuesta que la delegación argentina sometió a consideración del resto de los Estados participantes sobre cooperación horizontal migratoria en su décimo segunda edición, celebrada en Santiago en 2012.

Esta propuesta está dirigida a “aprovechar las experiencias y capacidades que cada uno de los países ha desarrollado y potenciar con ellas la integración regional”. En tal sentido, el gobierno argentino planteó que el país tiene desarrollos en términos de políticas, normativas y programas que le interesaría compartir con los demás países de la CSM, “buscando acelerar la adecuación de los marcos jurídicos, políticos e institucionales de los miembros a los consensos políticos y acuerdos alcanzados regionalmente”. Entre los temas de cooperación e intercambio que puede ofrecer la República Argentina, con financiamiento del FO-AR⁵⁶, figuran: a) Programas de regularización migratoria; Normativa migratoria y conexas; Cooperación integral en asuntos consulares; y Acceso a los derechos. En este sentido, invitó a que los demás países de la CSM “determinen las áreas temáticas en las cuales podrían compartir experiencias, contribuyendo así a conformar un paquete de posibilidades de cooperación e intercambio regional, destinado a ir instrumentando homogéneamente el tratamiento migratorio en la Región, dando coherencia política al interior de la misma y solidez a sus posiciones hacia fuera”⁵⁷. En la misma línea, señaló que, debido a su carácter de tradicional receptor migratorio, tiene un desarrollo menor en lo que concierne a programas destinados a la diáspora, es decir, a los grupos emigratorios instalados en el exterior, y, por tal motivo, estaría dispuesto a recibir cooperación en estas cuestiones.

⁵⁵ Exposición de Gabriel Servetto, Director de Migraciones Internacionales, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, V Jornada de AMUMRA, 6 de septiembre de 2012.

⁵⁶ Fondo Argentino de Cooperación Sur-Sur y Triangular. Es el instrumento de política exterior por medio del cual la República Argentina realiza proyectos conjuntos de cooperación técnica con otros países, mediante mecanismos de asociación, colaboración y apoyo mutuo. Véase sitio web oficial: <<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/4231.pdf?view=1>>.

⁵⁷ “Argentina. Propuestas en torno a la cooperación en materia de migraciones” [en línea]. XII CSM, Santiago (Chile), 5-6 de noviembre de 2012. <http://csm-osumi.org/?v=ConfCSM&Id=12> [Consulta: 3 marzo 2013].

En suma, en Argentina, la “política internacional migratoria” (esto es, la negociación y tratamiento político de la cuestión migratoria a nivel internacional), ha recibido un interés declarado por parte del gobierno nacional, a través de la Cancillería y de la Dirección Nacional de Migraciones. Su abordaje a nivel sudamericano es el que detenta mayor atención y relevancia (CSM y FEM), porque en ellas están implicados los principales países emisores de población a la Argentina, y porque este país se encuentra involucrado junto a ellos en un proceso de integración que representa el área prioritaria de relacionamiento externo del país. Habrá que analizar comparativamente la performance de cada uno de los Estados involucrados en estos procesos para observar si efectivamente Argentina está cumpliendo un rol de promotor o líder del diálogo y cooperación política migratorios. Lo que queda claro es que el país ha decidido transitar ese camino.

Conclusiones

Las reflexiones expuestas en el presente artículo ponen de manifiesto uno de los rasgos distintivos de la actual política migratoria argentina, vinculada a la adopción de una “perspectiva regionalista”.

Esta se vincula primordialmente a la decisión de adaptar la regulación del fenómeno migratorio al marco de la integración mercosureña que define la actualidad de las relaciones internacionales de este país. Pero también implica la adecuación de la política inmigración a la realidad de los flujos internacionales en este país, donde más del 70% de la población extranjera es originaria de los países sudamericanos.

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, constituyen los instrumentos centrales que han permitido esta transformación sin precedentes y que abren la puerta a nuevos avances en la misma línea.

En complementación a ello, un nuevo debate se abre a partir del rol que pretende desempeñar este país en el sistema de diálogo y formación de consensos en materia migratoria a nivel subregional, poniendo sobre el tapete otro giro conceptual que abandona la concepción exclusivamente doméstica con que históricamente se enfrentó la definición de cursos de acción políticos en este terreno.