

Integración regional y política migratoria en Argentina: el abandono de la concepción de las migraciones desde una lógica doméstica.

Julieta Nicolao.

Cita:

Julieta Nicolao (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, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-038/693>

**X Jornadas de Sociología de la UBA:
“20 años de pensar y repensar la sociología. Nuevos desafíos
académicos, científicos y políticos para el siglo XXI”
1 a 6 de Julio de 2013**

Mesa 74: (Número y título)

**«Integración regional y política migratoria en Argentina: el abandono de la
concepción de las migraciones desde una lógica doméstica»**

Julieta Nicolao (CEIPIIL / UNICEN / CONICET)

Resumen

Esta ponencia 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 que inauguró una nueva etapa de políticas migratorias en la República Argentina.

Para ello, se analizan los debates que precedieron a la definición de la nueva norma; las disposiciones 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 materia de migraciones, y en el marco de los procesos de integración regional, que dan cuenta de la consagración de una nueva perspectiva para regular este fenómeno social.

Introducción

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.

La República Argentina define actualmente su política migratoria¹ 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), y compuesto por disposiciones que resultaban violatorias de la Constitución Nacional y de los Tratados Internacionales de Derechos Humanos².

¹ 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. 1º ed. Barcelona: Anthropos, 2005. p. 112.

² 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

Los antecedentes para la sanción de esta nueva norma se remontan a mediados de los años 90', cuando 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 pública³. El trabajo más sistemático y formalizado de estas instituciones, mayormente visibilizado a fines de decenio⁴, 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 por parte del gobierno del Dr. Carlos Menem, y al apuntalamiento de proyectos legislativos anclados en el respeto de los derechos humanos⁵.

Pero fue recién en el año 2003, cuando se reunieron las condiciones necesarias para que el proyecto diseñado desde la Comisión de Población y Recursos Humanos de la Cámara de Diputados, elaborado por el diputado Rubén Giustiniani, consiguió el consenso del gobierno del Dr. Néstor Kirchner, que influyó para que definitivamente se convirtiera en ley.

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 normalmente⁶.

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 uno de las consecuencias más importantes de esta etapa, actuando el propio Estado como productor de "ilegalidad".

³ Para una mirada más profunda referida al proceso de participación de la sociedad civil sobre los debates 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. Migraciones: un derecho humano. 1º. ed. Buenos Aires: Prometeo, 2004. pp. 173-177; BADARÓ, Máximo. La concidencia 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. 1º. ed. Buenos Aires: Prometeo, 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.

⁴ 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.

⁵ CAGGIANO, Sergio, 2011, op. cit.

⁶ 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,

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 expresamente 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»⁷.

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 legalidad⁸, 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”⁹.

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 como la diversificación de categorías migratorias y fragmentación de derechos

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. Migraciones Regionales hacia Argentina. 1º. ed. Buenos Aires: Prometeo, 2006. pp. 169- 205.

⁷ PÉREZ VICHICH, Nora. Los trabajadores migrantes en la nueva ley de migraciones: de objeto de normas a sujetos de derechos. *En*: GIUSTINIANI, Rubén. Migraciones: un derecho humano. 1º. ed. Buenos Aires: Prometeo, 2004. pp. 137-157.

⁸ GIUSTINIANI, Rubén: Fundamentos de la Ley. *En su*: Giustiniani, Rubén. Migración: un derecho humano. 1º. ed. Buenos Aires: Prometeo, 2004. pp. 19-42.

⁹ 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. 1º. ed. Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba, 2009. pp. 21-69.

en torno a las mismas¹⁰; 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 irregularidad¹¹; la declaración de emergencia administrativa y reestructuración de la Dirección Nacional de Migraciones (DNM)¹²; la implementación del Programa de Normalización Documentaria Migratoria para ciudadanos del los Estados Parte y Asociados del MERCOSUR¹³; la sanción de la Ley General de Reconocimiento y Protección al Refugiado¹⁴; la ratificación de la Convención Internacional para la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares¹⁵, entre otros.

Ahora bien, como dato singular, distintos especialistas en la materia han coincidido en el hecho que la nueva legislación migratoria asumió un perfil regionalista, que tiene 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).

1. La integración regional en los debates por la sanción de la ley 25.871

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.

Esta temática no ocupó un lugar de preponderancia en los inicios sobre la discusión de la reforma normativa. En efecto, 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, principalmente, 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

¹⁰ Ver: 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. Buenos Aires: Facultad de Derecho - UBA, 2007. pp. 183-200.

¹¹ Dirección Nacional de Migraciones. Disposición Núm. 2079/2004.

¹² Poder Ejecutivo Nacional. Decreto 578/2005.

¹³ Poder Ejecutivo Nacional. Decretos 836/2004 y 578/2005.

¹⁴ Poder Ejecutivo Nacional. Ley Núm. 26.165/2006. .

¹⁵ 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. Ver: 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 [8. 10. 2009].

vulnerabilidad en la que se encontraba sumergida esta población. 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 agenda de las organizaciones.

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, se desarrolló una estrategia de política exterior signada por el alineamiento automático y la subordinación de la agenda diplomática a los Estados Unidos, principalmente la agenda política y de seguridad. En este marco, el MERCOSUR, nacido a principios de década, transitó en este decenio por el paradigma del *regionalismo abierto*¹⁶, que privilegió la dimensión económico-comercial por sobre las temáticas políticas y sociales en la agenda de integración, que quedaron 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, debates desarrollados a través de seminarios y audiencias públicas, que reunían a las organizaciones que trabajaban sobre la temática, a legisladores y a funcionarios públicos de las carteras involucradas en el campo migratorio¹⁷. En este contexto, algunos actores comenzaron a manifestar la necesidad de adecuar la definición de cursos 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

¹⁶ 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. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 1994.

¹⁷ 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 .

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..."¹⁸

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. 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..."¹⁹

En la misma línea, 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 lo entiende como parte del proyecto de integración en el que se encuentra implicado Argentina y sus principales emisores de población a su territorio:

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

¹⁸ 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, 1º de diciembre de 2000.

¹⁹ 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, 1º de diciembre de 2000.

libremente e insertarse en el mercado de trabajo regional fundado en su derecho de ciudadano comunitario²⁰.

Estas discusiones se vieron reflejadas más tarde en algunas disposiciones de la ley 25.871 que marcan un cambio de rumbo trascendental 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.

2. La integración regional en lo marcos normativos en materia migratoria

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 resultó ser el artículo 28, que habilita al Estado argentino a establecer un trato diferenciado a los inmigrantes originarios de los Estados con los cuáles 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”²¹

Este trato diferencial se consagró definitivamente a partir del artículo núm. 23, inciso “I” de la ley, que introduce el *criterio de nacionalidad*. Éste garantiza a los extranjeros originarios de los Estados parte y asociados del MERCOSUR, por el sólo hecho de ser nacionales de estos países, el derecho a radicarse en la Argentina, pudiendo obtener a tal efecto una residencia temporaria, la cuál, cumpliendo los requisitos establecidos en la misma, puede convertirse en permanente.

El criterio de nacionalidad tiene diversas implicancias para la actual política migratoria argentina. Por un lado, representa la primera vez en la historia que la inmigración regional (originaria de país miembros y asociados del MERCOSUR), 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 migratorios, que a partir de este momento, se edificó en una reglamentación que diferencia entre extranjeros “intra-bloque” y “extra-bloque”.

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

²⁰ Diputado Ruben 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

²¹ Ley 25.871/2004, Ley de Migraciones, artículo 28, énfasis propio.

2002²², 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 Adriana Alfonso para la Organización Internacional para las Migraciones (2012), su incorporación a la ley de migraciones fue uno de los aportes que realizó el Poder Ejecutivo Nacional al proyecto de Giustiniani, en el marco de las últimas negociaciones que se realizaron en torno a distintas disposiciones de la norma²³.

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

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 Plan Patria Grande. 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 años²⁴), 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 criterio.

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

²² 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.

²³ 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, Buenos Aires: OIM, 2012.

²⁴ 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.

sentido, el mismo objetivo y la misma vocación de darle la calidad y el salto cualitativo que este tema merece”.²⁵

Como entiende 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...”²⁶

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 “I”. 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”.

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 política 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. Más aún, como se expone en el último apartado, el Estado argentino ha colaborado en los últimos años para colocar y construir un diálogo migratorio en el propio ámbito de integración sudamericana, que va en línea con el objetivo de estrechar cada vez más esta vinculación entre política migratoria en integración regional.

3. El tratamiento de la cuestión migratoria en clave regional y las aspiraciones argentinas de liderazgo

En la 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

²⁵ 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).

²⁶ 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.

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 nacional²⁷.

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 el incremento de la emigración de sudamericanos hacia países desarrollados con endurecidas 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 de los gobiernos hacia la búsqueda de compromisos en este terreno.

El hecho emblemático en este sentido fue la creación de la Conferencia Sudamericana de Migraciones (CSM) en el año 2000, que formalizó el diálogo subregional en la materia²⁸. En este foro se abordan temáticas ambiciosas pero sus resoluciones son de carácter declarativo. El segundo 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 viene desempeñando 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. Esto se desprende de diversas declaraciones de funcionarios del área específica:

La participación de mi país se enmarca 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. (...) los países debemos abordar el tema

²⁷ COLOMBO, Sandra S. Introducción. En su: Colombo, Sandra. La Inserción internacional de Argentina durante a presidencia de Néstor Kirchner. Un cambio de época. 1º ed. Tandil: Grafikart, 2011. pp. 7-12.

²⁸ 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.

buscando mecanismos de cooperación, integración y asumiendo la responsabilidad compartida, no ya como expresión de deseo sino como hechos concretos²⁹

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, el Estado argentino se ha convertido en un actor de primer orden en este ámbito.

Incluso de las memorias institucionales de la gestión 2003-2007 de la Dirección Nacional de Migraciones (área gubernamental donde se diseña y ejecuta la política migratoria), se desprenden metas explícitas que hacen referencia al cumplimiento de un rol específico a nivel regional. Entre los objetivos que el gobierno se propuso en la materia en este período, figuran el de: *“Posicionar a la Republica 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”*³⁰. En cumplimiento del mismo, se han implementado diversas acciones, como la presentación en el ámbito del MERCOSUR de las ideas fuerza que inspiran la política 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.

En la misma línea, y advirtiendo de algún modo el impacto de estas acciones, 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.

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:

“(…) 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 ojala 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

²⁹ Intervención del Viceministro de Política Latinoamericana del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Leonardo Franco, en el marco del Dialogo de Alto Nivel sobre Migración Internacional y Desarrollo, Nueva York, 15 de septiembre de 2006.

³⁰ Dirección Nacional de Migraciones. Gestión del período junio de 2003 – junio de 2007. Informe de Control Interno y Gestión, Res. 96/2006 Sgn. Septiembre, 2007.

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”³¹

Los funcionarios de Cancillería destacan asimismo la cooperación bilateral que implicó la 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, en algunos de estos Estados existía un grado de maduración del tratamiento del fenómeno migratorio muy bajo, y en virtud de ello, equipos técnicos argentinos brindaron ayuda y asesoramiento en esta esfera, para poder concretarlo.

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.

A modo de reflexión final

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*”.

Ésta 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.

³¹ 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, 6 de septiembre de 2012.

Bibliografía

- 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. 1º. ed. Buenos Aires: Prometeo, 2006, pp. 207-235
- 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.
- CEPAL. El regionalismo abierto en América Latina. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 1994.
- 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> [8. 10. 2009].
- COLOMBO, Sandra S. Introducción. En su: Colombo, Sandra. La Inserción internacional de Argentina durante a presidencia de Néstor Kirchner. Un cambio de época. 1º ed. Tandil: Grafikart, 2011. pp. 7-12.
- CORREA, Violeta. La nueva ley de migraciones y la participación de la sociedad civil. En: GIUSTINIANI, Rubén. Migraciones: un derecho humano. 1º. ed. Buenos Aires: Prometeo, 2004. pp. 173-177.
- 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. Migraciones Regionales hacia Argentina. 1º. ed. Buenos Aires: Prometeo, 2006. pp. 169- 205.
- 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. Buenos Aires: Facultad de Derecho - UBA, 2007. pp. 183-200.
- 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. 1º. ed. Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba, 2009. pp. 21-69.
- 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>> [20.07. 2009].
- GIUSTINIANI, Rubén: Fundamentos de la Ley. En su: Giustiniani, Rubén. Migración: un derecho humano. 1º. ed. Buenos Aires: Prometeo, 2004. pp. 19-42.
- INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda de 2010 [en línea]. Disponible en: <http://www.indec.gov.ar> [20.9.2012].

- LÓPEZ SALA, Ana María. Inmigrantes y Estados: la respuesta política ante la cuestión Migratoria. 1º ed. Barcelona: Anthropos, 2005.
- 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, Buenos Aires: OIM, 2012.
- OTEIZA, Enrique. Hacia una nueva política migratoria argentina. Inmigración, integración y derechos humanos. En: GIUSTINIANI, Rubén. Migración: un derecho humano. 1º. ed. Buenos Aires: Prometeo, 2004. pp. 87-111.
- OTEIZA, Enrique; NOVICK, Susana y ARUJ, Roberto. Inmigración y discriminación. Políticas y discursos. 1ª ed. Buenos Aires: Grupo Editor Universitario, 1997. 167 p.
- PACCECA, Inés y COURTIS, Corina. Inmigración contemporánea en Argentina: dinámicas y políticas. Serie Población y Desarrollo Núm. 84, agosto, 2008. Santiago de Chile: CEPAL.
- PÉREZ VICHICH, Nora. Los trabajadores migrantes en la nueva ley de migraciones: de objeto de normas a sujetos de derechos. En: GIUSTINIANI, Rubén. Migraciones: un derecho humano. 1º. ed. Buenos Aires: Prometeo, 2004. pp. 137-157.

Otros documentos:

- Ley Nacional Núm. 23.439/1981: Ley General de Migraciones y Fomento de la Inmigración.
- Ley Nacional Núm. 25.871/2004: Ley de Migraciones
- Poder Ejecutivo Nacional. Ley Nacional Nº 25.871 (2003): Ley de Migraciones.
- Poder Ejecutivo Nacional. Decreto 1434/1987.
- Poder Ejecutivo Nacional. Decreto 1023/1994.
- Poder Ejecutivo Nacional. Decreto 1117/1998 (reforma del reglamento anterior).
- Poder Ejecutivo Nacional. Decreto 578/2005.
- Poder Ejecutivo Nacional. Decretos 836/2004 y 578/2005.
- Poder Ejecutivo Nacional. Ley Núm. 26.165/2006.
- Dirección Nacional de Migraciones. Disposición Núm. 2079/2004.
- Diputado Ruben Giustiniani, solicitud de reproducción del proyecto de ley presentado bajo el núm. 7.344-D.-01, publicado en el Trámite Parlamentario Nº 188/01, Buenos Aires, 3 de marzo de 2003, 0769-D-03
- Dirección Nacional de Migraciones. Gestión del período junio de 2003 – junio de 2007. Informe de Control Interno y Gestión, Res. 96/2006 Sgn. Septiembre, 2007.
- 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).
- 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.
- 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, 6 de septiembre de 2012.

- 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, 1º de diciembre de 2000.
- 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, 1º de diciembre de 2000.
- Intervención del Viceministro de Política Latinoamericana del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Leonardo Franco, en el marco del Dialogo de Alto Nivel sobre Migración Internacional y Desarrollo, Nueva York, 15 de septiembre de 2006.