

AMPLIACIÓN DE DERECHOS EN TIEMPOS DE CRISIS: LA POLÍTICA MIGRATORIA EN ARGENTINA DESDE 2003¹

Pablo Ceriani Cernadas²

Resumen

Desde el año 2003, con la derogación de la llamada Ley Videla, y la aprobación de la nueva Ley Nacional de Migraciones, se produce un cambio de enfoque en la política migratoria de la Argentina, pasando de ser un Estado gendarme a un Estado de derecho. El presente trabajo analiza el proceso que llevó a la adopción de la nueva ley, como así también su impacto, y las medidas aprobadas sobre este tema con posterioridad a la reforma. Luego de más de una década donde predominaba la xenofobia, especialmente alimentada por la crisis y avalado por el marco jurídico migratorio existente, el tema se fue incluyendo en la agenda social, siendo recogido por diversas organizaciones de la sociedad civil que fueron articulándose entre sí en acciones y demandas conjuntas. Dentro de este proceso, la crisis del 2001, fue un hito que cambió la mirada de los argentinos cuando muchos vieron a sus compatriotas comenzar a irse hacia otros destinos en busca de mejoras económicas. Paralelamente, los sectores interesados en la problemática de la migración se fueron articulando tanto para atender la demanda de aquellos que se les acercaban para solicitar servicios directos a los migrantes, como a lo que la promulgación de la ley se refiere que finalmente ve la luz en el año 2003. La nueva ley, contempla aspectos tales como los derechos a la educación y la salud, la obligación de facilitar la regularización (para lo cual se implementaron dos programas distintos), etc. También se analizan los retos y desafíos, teniendo en cuenta la perspectiva de que esta política de Estado puede llegar a pensarse en términos de política regional.

¹ Este artículo es la versión en español del trabajo *Improving Migrant's Rights in Times of Crisis: Migration Policy in Argentina since 2003*, a publicarse en: Diego Acosta Arcarazo y Anja Wiesbrock (eds), *Global Migration Issues: Myths and Realities*, Praeger, 2014.

² El autor es docente de CIEP- UNSAM y miembro del Comité de la ONU para la protección de los derechos humanos de los trabajadores migrantes.

El mismo, agradece muy especialmente a Agustina Hernández Bologna y Andrea Stillman por la asistencia en la búsqueda y análisis de información realizada para la elaboración de este artículo.

“Nada tienen que ver las características de los inmigrantes que hoy están llegando a nuestro país, especialmente a nuestras grandes ciudades, con las de aquellos inmigrantes italianos y españoles que han hecho grande a nuestra patria, cuando vinieron a trabajar y a poner industrias. Esto se ve claramente reflejado en el caso concreto de muchos delitos que están azotando la ciudad de Buenos Aires con tours de delincuentes que vienen de otros países, con tours sanitarios que vienen a ocupar nuestros hospitales, con delincuentes que vienen a usurpar casas y a ejercer la prostitución. Argentina hoy vive al revés: estamos exportando ingenieros y científicos, y estamos importando delincuentes” (Daniel Scioli, 2001)

I. INTRODUCCIÓN

Poco tiempo antes de ser electo vicepresidente del país, junto a su compañero de fórmula, Néstor Kirchner, el entonces diputado Scioli, en el marco de un debate legislativo sobre la inseguridad, recurría a “argumentos” que en los años previos, se habían repetido una y otra vez. En efecto, en el lapso que incluye los años inmediatamente anteriores y posteriores al cambio de siglo, en Argentina era común observar cómo desde diferentes actores sociales y políticos, se diseminaban discursos contrarios a la inmigración. Con una lógica similar a la evidenciada en diversos países receptores de inmigración, en Argentina, durante la década de 1990, proliferaron expresiones y opiniones de carácter xenófobo, particularmente contra los migrantes provenientes de países vecinos. En este sentido, y de manera progresiva a medida que aumentaba la crisis económica y social en el país, los inmigrantes fueron el chivo expiatorio por excelencia de los diversos problemas que atravesaba la población. Así, el incremento del desempleo, la pobreza y la inseguridad, eran atribuidos directa e indirectamente a los efectos de la migración, pese a que las estadísticas y otras evidencias iban en contra de esas argumentaciones.

A comienzos de la década siguiente, esa situación llegó al punto extremo, ya que los discursos anti-inmigración –basados en mitos y no en evidencias- dieron lugar a actos de violencia contra la población migrante. Estos hechos de gravedad incluyeron casos de torturas a migrantes, así como el asesinato de una joven boliviana y su bebé de pocos meses de vida, lo que condujo a la

presentación de denuncias judiciales e internacionales por parte de las víctimas, sus familiares y organizaciones de migrantes y defensoras de sus derechos³.

Este escenario marcado por la xenofobia, a su vez, se complementaba con el marco jurídico migratorio existente, y su implementación por parte de la autoridad migratoria. Desde el año 1981, en plena dictadura militar, estaba en vigor una ley de migraciones profundamente restrictiva, sustentada en la doctrina de seguridad nacional adoptada por el gobierno dictatorial. Desde el retorno a la democracia, en 1983, esa ley impuesta por un gobierno de facto, no sólo mantuvo su vigencia, sino que fue sistemáticamente aplicada por diversas administraciones democráticas que gobernaron desde entonces. En algunos casos, las prácticas eran aún más restrictivas que la propia legislación. En este contexto, y a medida que la crisis se hacía más aguda, hubo un notable incremento de las medidas de detención y expulsión de migrantes en situación migratoria irregular, a través de procedimientos plagados de irregularidades y sin garantías básicas de debido proceso. Asimismo, se fueron haciendo más habituales los casos en que los migrantes denunciaban haber sido privados de derechos como la salud o la educación, o de sus derechos laborales⁴.

La crisis que se fue acentuando con el correr de los años, llegando a su punto máximo en los años 2001 y 2002. Por entonces, el desempleo, la pobreza y la miseria alcanzaron los peores registros de la historia del país. Las estadísticas en materia de delitos, y particularmente, del uso de la violencia en crímenes como el robo, también daban cuenta de problemas de una magnitud sin antecedentes en Argentina. Este escenario se completaba con una cifra récord de personas de nacionalidad argentina que emigraban hacia otros países, tanto de la región como de otras regiones. Ahora bien, pese a este estado de cosas, a la ley migratoria vigente, al imaginario social negativo sobre la inmigración en algunos sectores de la sociedad, y las prácticas que afectaban de manera sistemática los derechos de los migrantes, a finales del año 2003, el Congreso Nacional deroga la llamada “Ley Videla”, y aprueba una nueva ley de migraciones, que se había elaborado con la participación de una amplia y diversa gama de actores sociales y políticos. Esta ley, antes que restringir aún más los derechos de la población migrante, supuso un cambio notable en el enfoque que desde entonces guiaría la política migratoria argentina: la perspectiva de derechos humanos.

³ Entre las respuestas a estos reclamos internacionales, el Comité de Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD) señaló su preocupación por “la existencia de actitudes xenófobas contra inmigrantes, principalmente de países limítrofes, solicitantes de asilo y descendientes de africanos. Esas actitudes, que se manifiestan incluso en algunos de los medios de comunicación, parecen haber aumentado como resultado de la actual crisis económica y han dado lugar, en algunas ocasiones, a incidentes violentos. El Comité recomienda que el Estado Parte se mantenga vigilante respecto de esas actitudes e incidentes y tome medidas apropiadas para hacer frente a ellos” (CERD, Observaciones Finales: Argentina, CERD/C/304/Add.112, 27 de abril de 2001).

⁴ Al respecto, ver Asa, P. y Ceriani Cernadas, P., “Migrantes: ley inconstitucional y práctica arbitraria”, en CELS, Derechos Humanos en Argentina. Informe 2002 (Buenos Aires, Ed. Siglo XXI, 2002), 421-452.

¿Por qué se ha podido aprobar una reforma de esta naturaleza? Considerando no sólo la situación de los inmigrantes en ese momento, la xenofobia imperante y la posición de diversos actores políticos, y particularmente en el contexto de una crisis social y económica de semejante magnitud, ¿cómo es posible que la política migratoria diera un giro de tal magnitud y en esa dirección? En el escenario global actual, en el cual se evidencia que, ante situaciones de crisis, numerosos Estados recurren a adoptar políticas migratorias crecientemente restrictivas, resulta de especial interés repasar y analizar estos acontecimientos que se dieron en Argentina hace unos diez años. Hoy en día, hay una presunción fácilmente aceptable –pese a ser un mito y carecer de fundamentos y evidencias que lo ratifiquen, por la cual, en un contexto de crisis, lo adecuado es restringir aún más los derechos de las personas migrantes. Por estas razones, estas páginas están dedicadas a examinar ese cambio. No se realizará un análisis detallado de la ley migratoria, la cual ya ha sido objeto de diversos estudios⁵. Este artículo busca reflexionar sobre el proceso social y político que derivó en el cambio de orientación en la política migratoria del país, con el objetivo de brindar algunas explicaciones o ideas sobre cómo y por qué se produjo esa modificación. En tanto este cambio ha tenido lugar en un contexto global caracterizado por crecientes debates sobre políticas migratorias y las obligaciones en materia de derechos humanos, las cuales han jugado un rol crítico en el caso argentino, tal como se verá en este trabajo. De esta manera, nos centraremos en el análisis de ciertos aspectos que caracterizaron la etapa inmediatamente anterior a este cambio normativo y a las iniciativas que se llevaron adelante desde diferentes ámbitos sociales –en particular, la sociedad civil-. También, en la descripción del contexto social, político y económico en el que esos procesos transcurrían. Seguidamente, se harán algunas observaciones sobre las causas principales que pueden haber dado lugar a esta transformación y sobre lo que puede denominarse un proceso que partió como un mero cambio legislativo, pero que ha ido configurándose como una nueva política de Estado en el tema migratorio. En esta sección, se incluyen, por un lado, algunas notas sobre el impacto de estos cambios –junto a otras medidas- en cuestiones como el aumento del empleo y la reducción de la pobreza, y por el otro, sobre hechos y circunstancias que dan cuenta de ciertos temas pendientes que contribuyan a consolidar esos cambios.

Esta transformación es un proceso que requiere medidas de corto, mediano y largo plazo, que además no está exento de complejidades, obstáculos o incluso retrocesos. Por ello, es preciso

⁵ Ver, entre otros: Giustiniani, R. (coord.), "Migración: un derecho humano" (Buenos Aires, Ed. Prometeo, 2004); Novick, S., "Migración y políticas en Argentina: Tres leyes para un país extenso (1876-2004)", in *Las migraciones en América Latina. Políticas, culturas y estrategias*. Novick, S. (comp.), (Ed. Catálogos-Clacso, Buenos Aires, 2008); Hines, B. "The Right to Migrate as a Human Right: The Current Argentine Immigration Law", en *Cornell International Law Journal* (Vol. 43, 2010),

también dedicar unas páginas a ciertos aspectos que están pendientes en este proceso de cambio, que en algunos casos evidencian reticencias desde diferentes sectores sociales y políticos. La xenofobia, así como el diseño de una mirada integral e interinstitucional de la política migratoria, están entre los principales retos. Finalmente, se realizarán unos breves comentarios sobre el marco regional en el cual se ha dado esta transformación. En particular, sobre algunas iniciativas que se han adoptado – en ese mismo período- en el contexto del Mercosur y otros espacios que incluyen a los países sudamericanos. Luego, en los comentarios finales, se retoman los puntos principales de cada sección, con el objetivo de compartir algunas reflexiones para aportar a los –necesarios, urgentes- debates amplios e integrales que requiere sobre un fenómeno tan multidimensional y estructural como es el de las migraciones.

II. El cambio de la ley de migraciones: un paso adelante en tiempos difíciles

En la presente sección vamos a describir brevemente la situación previa a la adopción de la ley 25.871, para luego comentar los sucesos y los actores intervinientes en el cambio legislativo. Se trata de brindar algunos detalles sobre cuál ha sido el contexto social y político en el que se inicia una nueva etapa en la extensa historia de la política migratoria de un país receptor de millones de migrantes provenientes de diferentes países y regiones, desde mitad del siglo XIX hasta la actualidad.

A. Ley restrictiva, prácticas arbitrarias y xenofobia en un contexto de crisis económica: migrantes en riesgo, derechos negados

En 1981, la dictadura militar derogó la ley 817 que había sido aprobada en el año 1876, en el marco de una política que buscaba fomentar la inmigración, especialmente de origen europeo, con el objetivo de poblar el territorio y contribuir al modelo económico basado en la economía agro-exportadora⁶. En su lugar, se aprobó la “ley” 22.439, que tiempo después sería conocida como “Ley Videla”, en alusión al dictador que en aquel entonces ejercía como presidente del país.

⁶ Para ser más rigurosos, es importante efectuar dos aclaraciones: en primer lugar, que la política poblacional invisibilizada a los pueblos originarios que habitaban el territorio (poco después iban a sufrir un verdadero genocidio en manos del ejército argentino). En segundo, que el segundo objetivo de la ley 817, la “colonización” de la tierra, se vio seriamente obstruida por los procesos de acaparamiento de la tierra en muy pocas familias terratenientes, lo que empujó a una importante cantidad de migrantes a instalarse en las ciudades, o incluso regresar a su país de origen.

Esta legislación, en línea con la ideología que caracterizaron a las dictaduras sudamericanas del período, estaba basada en la doctrina de la seguridad nacional. De esta manera, la población migrante era vista como un potencial enemigo de la patria, y un peligro para la seguridad de la nación y las instituciones públicas. La ley, además de imponer importantes restricciones a derechos básicos como la salud y la educación, regulaba los procedimientos migratorios sin las garantías mínimas de debido proceso. A su vez, establecía un deber de control migratorio y denuncia (de migrantes sin residencia regular) sobre toda la administración pública, incluyendo servicios de salud, justicia y el registro civil.

Cabe destacar que, luego del retorno de la democracia, en 1983, la ley Videla mantuvo su vigor durante veinte años más. En ese período, los problemas originados por esa legislación represiva se agravaron por varios factores, entre los cuales es importante destacar al menos dos. En primer lugar, la sanción de dos decretos reglamentarios por parte del Poder Ejecutivo (uno en la década del '80, otro en la siguiente) que continuaron, o incluso profundizaron, la lógica restrictiva que caracterizaba a la ley. En segundo lugar, y aquí ya estamos hablando de – aproximadamente- 1995 en adelante-, por el agravamiento progresivo de las condiciones de la población migrante en el país, debido a una combinación dada por la crisis económica, xenofobia, y aplicación creciente de los mecanismos coactivos de la legislación.

El regreso de la democracia, y el espíritu de ampliación de libertades y recuperación de derechos que caracterizaron esos primeros años, no tuvieron repercusión alguna en la legislación y otros aspectos de la política migratoria que regía en el país. Si bien ya existía la persecución de personas extranjeras en el marco del plan de exterminio que aplicó la dictadura (en alianza con otros gobiernos autoritarios, a través del Plan Cóndor), la regulación adoptada en aquellos años mantuvo su vigor en tiempos democráticos. Aunque se trataba de un contexto político sustancialmente diferente, la normativa aplicable no fue modificada hasta los primeros años del siglo siguiente. En el primer año del gobierno democrático, se implementó un plan de regularización, sobre la base de que la población en situación migratoria irregular se debía a una política inadecuada que había sido aplicada hasta ese momento. Sin embargo, un año después, invocándose el deterioro de la situación económica, no sólo se mantuvo la legislación vigente, sino que se adoptaron disposiciones que establecían nuevas restricciones⁷. En esta línea, el Decreto 1434, de 1987, aprobó el Reglamento de la Ley Videla, consolidando así la continuidad de esa política restrictiva.

⁷ Para ampliar el estudio sobre estas medidas, ver Novick, S., "Políticas inmigratorias en la Argentina", en Oteiza, E.; Novick, S. y Aruj, R., *Inmigración y Discriminación Políticas y Discursos* (Grupo Editor Universitario, Buenos Aires, 1997).

Esta tendencia se profundizó en la década siguiente. Por un lado, a través del Decreto 1023, de 1994, se dictó un nuevo Reglamento de la ley, que profundizaba un enfoque basado en la seguridad y la negación o restricción de derechos a los migrantes, en particular aquellos en situación migratoria irregular⁸. La preocupante sobre este marco normativo, fue la intensidad creciente con la que ha sido aplicado en esos años; especialmente en lo referido a los dispositivos de control migratorio, las disposiciones que obstaculizaban la regularización migratoria, como así también las que afectaban derechos básicos como la salud y la educación.

Este proceso de deterioro de los derechos de la población migrante se agudizó por otros factores y circunstancias de este período: el agravamiento progresivo de las condiciones socio-económicas de un sector importante de la sociedad, a medida que la crisis -que estallaría pocos años después-, se iba imponiendo cada vez más. En realidad, este contexto actuó como un factor que se iba a retroalimentar con la privación de derechos a las personas migrantes. Mientras que la crisis afectaba especialmente a los sectores más vulnerables –entre ellos, los migrantes-, y creaba o reforzaba las prácticas que negaban sus derechos y las políticas de persecución hacia ellos, el impacto de la propia crisis en los migrantes se profundizaba. En la última década del siglo XX, el modelo económico estuvo marcado por un crecimiento económico, avalado y promovido por organismos financieros internacionales, acompañado de medidas como la paridad entre el peso y el dólar, la privatización de empresas públicas, y la liberalización del comercio exterior y de los flujos financieros. Complementariamente, estas políticas estuvieron dirigidas a profundizar el proceso de desarticulación de las políticas de protección social que había iniciado la dictadura militar en 1976. El impacto de estas medidas en el aumento, año tras año, de la pobreza, la indigencia y el desempleo, fue caracterizando el ambiente de crisis que se vivía en el país, y que estallaría poco tiempo después.

Tasa de Desempleo en Argentina, años 1990-2011.

1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
6.3	6.0	7.0	9.3	12.1	16.6	17,3	13,2	12,4	13,8	14,7
2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
18,3	17,8	17,3	14,8	11,6	8,7	8,5	7,9	8,7	7,9	7,1

⁸ Ver Asa, P. y Ceriani Cernadas, P., "Migrantes: ley inconstitucional y práctica arbitraria", cit.

Fuente: INDEC

Otra de las consecuencias de las políticas implementadas desde inicios de los '90 (para ser más precisos, se trata de la culminación de un proceso iniciado con el golpe de estado en 1976), es el incremento de la emigración: en los años inmediatamente anteriores al cambio de la ley de migraciones, éstas se caracterizaron por un saldo negativo creciente; es decir, el aumento paulatino de los argentinos que emigraban hacia otros países, junto al descenso de la inmigración proveniente de países limítrofes.

Saldo migratorio, 1950-2003

AÑOS	NACIONALES	EXTRANJEROS
1950-1954	- 30.221	388.901
1955-1959	- 45.322	208.659
1960-1964	- 48.287	172.938
1965-1969	- 53.874	164.557
1970-1974	- 29.598	271.938
1975-1979	- 168.710	82.778
1980-1984	- 165.416	145.105
1985-1989	- 6.693	168.847
1990-1994	- 75.777	195.834
1995-1999	- 127.539	214.030
2000-2003	- 193.030	67.384

Fuente: Actis, W. y F. Esteban, "Argentinos en España: inmigrantes, a pesar de todo" (junio de 2008)

Por otra parte, este contexto de crecimiento tanto de la pobreza y el desempleo, como de la emigración, se registró además un incremento exponencial de los delitos, y de la violencia utilizada en algunos crímenes. En este contexto, la población migrante comenzó a ser utilizada como chivo expiatorio, siendo señalada por diferentes sectores sociales y políticos, como los responsables de los diferentes problemas que atravesaba el país. Así, desde funcionarios del gobierno nacional,

hasta algunos medios de comunicación, han contribuido considerablemente al aumento de la xenofobia⁹. Así se han llegado a registrar situaciones extremas tales como ataques a integrantes de la comunidad boliviana –que incluyeron torturas-, e incluso el asesinato de una joven boliviana y su bebé de pocos meses de vida, que fueron arrojados de un tren en movimiento mediante gritos e insultos relativos a su condición de migrante. En esos años, también creció de manera constante, la cantidad de migrantes que eran detenidos y deportados de manera arbitraria¹⁰.

La cara positiva de este contexto, fue la reacción paulatina de diferentes actores sociales ante la situación que vivían los migrantes. Así, en esos mismos años fueron germinando una serie de procesos dentro del movimiento social: por un lado, la inclusión de la temática migratoria en la agenda de organizaciones de defensa de derechos humanos, como el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), la Asamblea Permanente de Derechos Humanos (APDH) y el Servicio de Paz y Justicia (SERPAJ), o sindicales (Central de los Trabajadores de Argentina, CTA); por el otro, la aparición de nuevas organizaciones de migrantes (como el Movimiento Boliviano por los Derechos Humanos, o Mujeres Peruanas Migrantes y Refugiadas); y por último, el comienzo de procesos de articulación entre diferentes instituciones, como las mencionadas y otras con mayor experiencia de trabajo con población migrante, como el Servicio Ecuménico de Orientación y Apoyo a Migrantes y Refugiados (CAREF), el Departamento de Migraciones del Arzobispado de la Ciudad de Buenos Aires, la Fundación Comisión Católica de Migraciones (FCCAM), y académicos especializados en el tema (nucleados en el grupo RIMCA, Red de Investigadores de las Migraciones Contemporáneas en Argentina).

En esa etapa, la actuación de instituciones de la sociedad civil estaba conformada por un grupo heterogéneo y en sus comienzos desarticulado. Dichas organizaciones centraron su accionar en dos tipos de acciones: i). defensivas, intentando evitar medidas regresivas; por ejemplo, cuando en 1999 se oponen a un proyecto de ley elaborado por el Poder Ejecutivo que pretendía profundizar el carácter restrictivo de la ley Videla; ii). en acciones de protección de derechos, de diferente naturaleza y alcance -asistencia social, jurídica o de otra naturaleza-, con el objetivo de paliar el impacto de las políticas o las prácticas arbitrarias y discriminatorias hacia la población migrante.

⁹ Sobre los discursos xenófobos de este período, ver CASARAVILLA, Diego (2002) “Crisis Social, Discurso y Xenofobia”, en Buenos Aires. Ciudad con Migrantes (Programa TODAS por la integración con Mujeres Migrantes. Dirección General de la mujer, Buenos Aires, 2000); y Novick, S. y Oteiza, E., “Inmigración y derechos humanos. Política y discurso en el tramo final del menemismo” (Instituto Gino Germani, Documento de Trabajo Nro. 14, febrero de 2000, Buenos Aires).

¹⁰ Sobre las detenciones y deportaciones de migrantes en dicho período, ver Ceriani Cernadas, P., “Migrantes: una deuda pendiente. Veinte años de vigencia de la “ley Videla” en democracia, en CELS, Derechos Humanos en Argentina. Informe 2002-2003 (Buenos Aires, Ed. Siglo XXI, 2003), 517-536.

Incipientemente, estas organizaciones comenzaron a desarrollar acciones de demanda de derechos con objetivos estratégicos, como la declaración judicial de inconstitucionalidad de la ley migratoria. Este creciente rol de las organizaciones sociales incluía el monitoreo permanente de la actuación del Poder Legislativo, en particular de la Comisión de Población de la Cámara de Diputados, en la cual se originaban los proyectos de ley dirigidos a reformar o derogar la ley de migraciones. Allí fue naciendo y fortaleciéndose la articulación entre las organizaciones de la sociedad civil y los representantes de algunos sectores políticos que estaban interesados por la aprobación de una legislación migratoria. En el 2003, estos vínculos cumplieron un rol determinante en el proceso que llevó, a fines de ese año, a la adopción de un marco normativo que representaría un giro trascendental de la política migratoria argentina.

B. La adopción de la ley 25.871: acciones, motivos, actores

El 20 de diciembre de 2001, la crisis en Argentina llegó a su punto más alto, con la renuncia del Presidente de la Nación en un clima enmarcado por la declaración del estado de sitio y la represión violenta contra la población que se manifestaba en las calles, y que se saldó con decenas de personas asesinadas y cientos de detenciones arbitrarias. El incremento exponencial del desempleo y la pobreza, el profundo deterioro de las condiciones de vida de una cantidad inédita de la población, como consecuencia de las políticas de corte neoliberal implementadas en el país, había conducido a una situación política y socialmente insostenible. Ya he señalado que en esos años, y particularmente en dicho contexto, la xenofobia fue extendiéndose, a la par de las restricciones a los derechos de la población migrante. A partir del año 2002, la extrema gravedad de la situación que atravesaba el país, contribuyó –probablemente de manera indirecta, no intencional- a revertir en algo esa tendencia negativa tanto en lo que se refiere a la crisis en sí misma, como a la emigración de argentinos.

La profundidad de la crisis económica, social y política; como así también la identificación por parte de la sociedad de sus principales responsables –en particular, actores políticos, funcionarios públicos, sectores económicos y financieros-, ayudó en cierta medida a la “cuestión migratoria”. Difícilmente alguien con un mínimo de seriedad, podía utilizar a los migrantes como chivos expiatorios: la fuga millonaria de capitales por parte de sectores privilegiados, la corrupción generalizada, el recorte de derechos sociales, o las políticas de ajuste estructural (siguiendo los “consejos” de los organismos multilaterales de crédito), llevaban nítidamente el nombre de sus responsables, totalmente desconectados de los migrantes que residían en el país.

Asimismo, el aumento, en poco tiempo, del número de argentinos que emigraron al país en esos años, como consecuencia de la crisis, llevó a que en algunos sectores de la sociedad hubiera mayor sensibilización respecto de la migración y sus causas. Aunque ello no supuso la desaparición de la xenofobia, ni que dejaran de existir grupos anti-inmigración, sí contribuyó a reducir parcialmente su impacto en esos años; se generó un ambiente de comprensión o empatía en relación con la migración, sin perjuicio que algunos actores trataban de manera diferente y contradictoria, la emigración argentina de la inmigración hacia el país¹¹.

No obstante, no han sido estos los factores principales que impulsaron la modificación de la ley migratoria. El motor cardinal del cambio normativo, es decir, del nuevo enfoque de la política migratoria, estuvo en un abanico heterogéneo de actores sociales y políticos, en el cual las organizaciones de la sociedad civil representaron un rol esencial, a través de un número y una variedad de acciones y estrategias que fueron creciendo y perfeccionándose con el tiempo. De esta manera, instituciones ligadas a diferentes iglesias, representantes sindicales, organismos de derechos humanos, investigadores, profesores universitarios¹² y, particularmente, asociaciones de migrantes, conformaron un grupo social diverso que definió como un objetivo prioritario y compartido, la derogación de la ley Videla. El ámbito de conocimiento y trabajo de cada uno, sus contactos en el poder legislativo, sus experiencias diferencias en acciones de defensa o promoción de derechos, o de asistencia a migrantes, o de análisis de políticas públicas, protección de trabajadores, fueron claves para aglutinar y fortalecer el trabajo colectivo. Con un objetivo común, entonces, se fue desarrollando, cada vez de manera más articulada, una serie de estrategias de incidencia, entre las que vale la pena mencionar algunas como:

- presentación de acciones judiciales, como amparos y hábeas corpus que buscaban la declaración de inconstitucionalidad de la ley de migraciones;
- pedidos reiterados de reuniones con representantes gubernamentales (Ministerio del Interior, Dirección Nacional de Migraciones), y presentación de propuestas, con principios básicos que debería incluir una nueva ley migratoria;
- realización y difusión de investigaciones sobre las principales violaciones a los derechos de migrantes;

¹¹ Ver, por ejemplo, las contradicciones de la línea editorial del Diario La Nación, en Ceriani, P., "Migrantes: Una deuda pendiente: Veinte años de vigencia de la "Ley Videla" en democracia", op. cit.

¹² En este rubro, debe hacerse una mención especial del Dr. Gabriel Chausovsky, profesor de la Universidad de Buenos Aires y de la Universidad Nacional del Litoral, y Juez de la Cámara Federal de Paraná, Entre Ríos.

- solicitudes de acceso a la información, relativas a prácticas de detención y deportación de migrantes; elaboración de análisis sobre la legislación migratoria y su impacto;
- participación en audiencias públicas realizadas en el ámbito del Congreso Nacional¹³;
- protestas y movilizaciones sociales en la vía pública; realización de numerosas actividades (seminarios, talleres, conferencias) dirigidas a difundir las violaciones a los derechos de los migrantes, destacar la necesidad de una nueva ley de migraciones, etc.;
- denuncias contra Argentina ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y los órganos de protección de derechos humanos de las Naciones Unidas, como el Comité contra la Discriminación Racial;

Estas actividades contribuyeron, por un lado, a reforzar la articulación entre las organizaciones de la sociedad civil, tanto para su labor de incidencia como para una mayor eficacia en la atención adecuada de casos que se les presentaban a aquellas que prestaban servicios directos a los migrantes. Por el otro, a generar una serie de espacios y mecanismos de presión, de modo de ampliar las oportunidades de impacto en cuanto al objetivo del cambio de la legislación migratoria vigente. Un actor que también cumplió un papel trascendental en este proceso, como señala Novick¹⁴, es el constituido por algunos legisladores que promovían o apoyaban la reforma de la ley de migraciones. Desde diferentes partidos políticos se fueron presentando proyectos de ley en tal sentido, y fue finalmente una iniciativa presentada por un diputado del Partido Socialista, Rubén Giustiniani, quien elaboró una propuesta, en 2002, que sería aprobada al año siguiente. Ese proyecto, es importante de destacar, fue sometido a diversos mecanismos de consulta con instituciones gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil y otros especialistas en el tema, y finalmente aprobado luego a un proceso participativo de una amplitud con pocos antecedentes en el país. Sin agotar los hechos o las razones que pueden haber llevado a la aprobación de la ley, es importante hacer mención de tres cuestiones con especial relevancia, en particular el último de ellos: me refiero a una iniciativa adoptada en el ámbito del Mercosur; a un caso presentado ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH); y a la decisión del gobierno que entró en funciones en mayo de 2003, a cargo de Néstor Kirchner. Asimismo, tal como señala Hines, la confluencia de diversos factores llevaron a este cambio normativo: la incorporación de los tratados de derechos humanos a la Constitución Argentina en 1994; un enérgico discurso de derechos humanos en el contexto de los debates sobre inmigración; un creciente número de inmigrantes que

¹³ En el sitio <http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/cpydhumanos/VersTaq2002.htm#Setiembre%2026> (visto en línea, 15 de marzo de 2013), puede consultarse la versión taquigráfica de diversas audiencias celebradas durante 2002, en la Comisión de Población de la Cámara de Diputados.

¹⁴ Novick, S., "Una nueva ley para un nuevo modelo de desarrollo en un contexto de crisis y consenso", in Giustiniani, R. (coord.), cit.

no tenía posibilidades de regularizar su status migratorio; el desarrollo de un activo movimiento por los derechos de las personas migrantes; y el litigio para desafiar la ley Videla ante la CIDH¹⁵.

En diciembre de 2002 se aprobó en Brasilia el Acuerdo de Residencia para los Nacionales de Estados Parte del Mercosur. Este convenio, que reconoce el derecho a la residencia a los nacionales de los países de la región, supuso un cambio de enorme relevancia en el enfoque de las políticas migratorias en Sudamérica, el cual se iba a ver claramente reflejado en la nueva ley migratoria¹⁶. Según la OIM, este trascendental Acuerdo –propuesto por la delegación argentina ante el Foro Migratorio del Mercosur en octubre de ese año–, fue asumido por los Estados como un paso esencial para alcanzar el objetivo común de la Integración regional¹⁷.

Por otro lado, en el año 1999, el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) habría presentado un caso ante la CIDH, relativo a la detención y deportación arbitraria de un inmigrante uruguayo, que residía en el país junto a su esposa y sus hijos, todos de nacionalidad argentina. El caso *De la Torre vs. Argentina* generó la apertura, pocos años después, de un proceso de solución amistosa, es decir, un espacio de discusión y negociación entre los peticionarios y el Estado, con el arbitrio de la Comisión. En ese contexto, la reforma de la ley de migraciones fue uno de los puntos centrales del debate sobre la posible resolución del caso, y en 2003 se logró el compromiso de los representantes del Estado de tomar las medidas necesarias para tal fin¹⁸.

Por último, ya en la etapa inmediatamente anterior a la aprobación de la ley 25.871, el gobierno que había asumido pocos meses antes, jugó un papel clave para culminar exitosamente ese proceso. Este hecho no puede comprenderse del todo sin tener en cuenta una cuestión fundamental: el acercamiento entre el nuevo gobierno y las organizaciones de derechos humanos, particularmente en temas ligados a la transición democrática y la búsqueda de verdad, justicia y memoria en relación con los crímenes cometidos por la dictadura militar que tomó el poder en 1976. Desde el inicio de la gestión, se hizo público el compromiso de abordar esas deudas pendientes, como política de

¹⁵ Hines, B., "The Right to Migrate as a Human Right: The Current Argentine Immigration Law", cit. 482.

¹⁶ Al respecto, ver P. Asa y P. Ceriani Cernadas, "Política migratoria en el Cono sur: Los acuerdos del MERCOSUR y la nueva ley de migraciones en Argentina", en *Revista Beyond Law* (Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos, Vol. 11, No. 28, Bogotá, 2005), 39-65.

¹⁷ Organización Internacional para las Migraciones (OIM), "Integración y migraciones. El tratamiento de la variable migratoria en el MERCOSUR y su incidencia en la política argentina", en *Cuadernos Migratorios* No. 3 (Buenos Aires, 2012), 47-52.

¹⁸ Para más detalles del caso, ver CIDH, Informe No. 85/11, Petición 12.306, Solución Amistosa, Juan Carlos de la Torre vs. Argentina, del 21 de julio de 2011.

Estado, lo que llevó a un diálogo cercano con referentes del movimiento de derechos humanos en el país.

En el marco de esa relación incipiente, novedosa, en la cual se planteaba la necesidad de revisar, y revertir, los legados de la dictadura, fue posible la inclusión de la “ley Videla” en la agenda pública. Presentada como un símbolo de la doctrina de la seguridad nacional, de políticas incompatibles con la Constitución Nacional, la ley de migraciones fue rápidamente incorporada entre los temas pendientes de la transición a la democracia que se había iniciado 20 años antes.

En ese momento confluyeron los diferentes factores que condujeron a la nueva ley migratoria. La decisión del gobierno de apoyar esta reforma se encontró con una base y una condición fundamental para ese cambio: un movimiento social que llevaba años trabajando por eso, una participación creciente de las propias comunidades migrantes, el trabajo de representantes de otros partidos políticos, así como el impacto de numerosas acciones e iniciativas que habían emprendido en los años anteriores esos actores, de manera particular y articulada. Así, el 17 de diciembre de 2003 el Senado sanciona la ley de migraciones, la cual es promulgada por el Poder Ejecutivo el día 21 de enero de 2004.

C. Nueva ley, ¿Nueva Política de Estado?

Como se adelantó, este trabajo no está dedicado a examinar con detalle el contenido de la legislación migratoria, sino del proceso que llevó a su adopción, así como su impacto y las medidas aprobadas con posterioridad a esa reforma. De todas maneras, es importante destacar algunos aspectos de esta normativa. Ya se señaló el enfoque de derechos humanos que, en buena medida, la caracteriza. Esto se constata rápidamente tanto en los principios fundamentales que deben guiar la política migratoria¹⁹, como en el reconocimiento de la migración como un derecho “esencial e inalienable de la persona y la República Argentina lo garantiza sobre la base de los principios de igualdad y universalidad” (artículo 4).

Los artículos 7 y 8, referidos a los derechos a la educación y la salud respectivamente, simbolizan la magnitud del giro del marco jurídico. Por un lado, la ley anterior restringía esos derechos según la condición migratoria de la persona, y obligaba a empleados y funcionarios de escuelas y centros

¹⁹ Al establecer los principios y obligaciones generales de la ley, el artículo 3, inciso a, destaca el deber de “...dar cumplimiento a los compromisos internacionales en materia de derechos humanos, integración y movilidad de los migrantes”

de salud a ejercer como agentes de control migratorio y denunciar cualquier irregularidad a la DNM. Al contrario, la actual ley garantiza de manera absoluta la igualdad de esos derechos entre nacionales y extranjeros, prohibiendo cualquier restricción con base en el estatus migratorio. A su vez, impone a esos establecimientos un deber de asistencia para subsanar la irregularidad migratoria que pudiera tener una persona.

Otros aspectos a destacar de la ley son: la obligación de facilitar la regularización, como medida prioritaria a la imposición de una sanción –por ejemplo, de expulsión- frente a una irregularidad migratoria; el reconocimiento de todas las garantías de debido proceso en cualquier procedimiento migratorio, incluyendo el deber de asegurar la asistencia jurídica gratuita; el principio de no detención durante un proceso que pudiera derivar en la expulsión del país²⁰, y que dicha medida sólo podría ser adoptada por un juez o tribunal –y no por una autoridad administrativa.

Pocos meses después de la aprobación de esta ley, se anunciaron dos planes de regularización migratoria, con el objetivo de otorgarles un permiso de residencia a quienes se encontraban en ese momento de manera irregular. Es preciso destacar que bajo la ley anterior, y su aplicación restrictiva por parte de la autoridad migratoria, hubo un aumento exponencial del número de migrantes con status de residencia irregular. Tal como lo reconoció la DNM en ese momento, en el contexto de una política dedicada casi exclusivamente al control migratorio, y un sistema perverso con requisitos de imposible cumplimiento para acceder a una residencia, ese organismo actuó como una fábrica de indocumentados²¹. Según estimaciones oficiales a inicios de 2004, se calculaba que residían de manera irregular entre 700 mil y 1 millón de personas.

Entonces, para revertir esa tendencia, se implementaron dos programas de regularización: uno dirigido a migrantes provenientes de países que no fueran parte del Mercosur²²; y otro, llamado Patria Grande (Programa Nacional de Normalización Documentaria)²³, dedicado específicamente a migrantes nacionales de los Estados parte y asociados al Mercosur. Esta última medida se complementa con otra de las innovaciones importantes de la ley: la creación de una nueva categoría de residencia para migrantes de países de la región. De esta manera, además de la regularización de quienes ya estaban en el país de manera irregular, la legislación les reconoce –en línea con el

²⁰ Para un análisis más detallado del contenido de la ley de migraciones, ver los artículos compilados en Giustiniani, R., *Migración. Un derecho humano* (Ed. Prometeo, Buenos Aires, 2004).

²¹ Declaración del Director Nacional de Migraciones, Ricardo E. Rodríguez, ante la Comisión de Población de la Cámara de Diputados, en una audiencia celebrada el día 24 de marzo de 2004, en <http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/cpydhumanos/VersTaq2004.htm#Marzo%2024> (consulta en línea en marzo de 2013).

²² Decreto No. 1169/2004.

²³ Decretos Nos. 836/2004 y 578/2005.

citado Acuerdo de Residencia- el derecho a una residencia de 2 años, y luego, una residencia definitiva.

Este cambio en cuanto a las categorías de residencia es particularmente significativo, si se tiene en cuenta que del total de las residencias permanentes resueltas entre los años 2004 a 2012 (635.909), el 91,86 % correspondieron a nacionales de países sudamericanos, mientras que del total de residencias temporarias en el mismo período (763.790), los migrantes de la región representan el 95,09 %²⁴. Estas cifras evidencian dos características importantes de la nueva legislación (y la política) migratoria: por un lado, el reconocimiento de la realidad de los flujos migratorios hacia el país, mayormente compuestos por migrantes sudamericanos; y por el otro, la voluntad de facilitarles status migratorio regular, sin perjuicio de su situación laboral o condición económica –lo cual se distingue de la tendencia instrumental o utilitarista que caracteriza la política migratoria de numerosos países²⁵.

Una cuestión interesante del período que siguió a la adopción de la nueva ley de migraciones y la implementación de los planes de regularización, está en la posición que fue asumiendo el Estado argentino en materia de política migratoria, en reuniones regionales y globales –como el Foro Global de Migración y Desarrollo. En este sentido, las declaraciones efectuadas por representantes gubernamentales, dan cuenta de un progresivo reconocimiento de que el cambio normativo supuso un giro notable del enfoque dado hasta entonces al fenómeno migratorio, y por ende, de los objetivos de la política migratoria.

El Director Nacional de Migraciones, al respecto, destacó que la política migratoria argentina parte de “otra visión de Estado: de estado gendarme a estado de derecho”²⁶, que pone el centro en la persona y la protección de sus derechos. La nueva ley de migraciones, según un informe presentado por el Estado ante Naciones Unidas, tiene como meta la igualdad de derechos entre migrantes y los nacionales, tal como lo establece la Constitución Nacional, para los trabajadores migrantes y

²⁴ Dirección Nacional de Migraciones, Radicciones resueltas, permanentes y temporarias, 2004-2012, en http://www.migraciones.gov.ar/pdf_varios/estadisticas/Estadistica%20WEB%20Radicaciones%202012%20IV.pdf (visto online, abril de 2013).

²⁵ Sobre esta visión instrumental de las políticas migratorias, ver De Lucas, J., “La migración, como *res* política”, en Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho (Universidad de Valencia, No. 10, 2004).

²⁶ Arias Duval, Martín, Nuevas tendencias, nuevos asuntos, nuevos enfoques de cara al futuro, en Taller sobre el Fortalecimiento de las Capacidades Nacionales para la Gestión de la Migración Internacional, 7-9 septiembre 2010, Santiago, en <http://www.eclac.cl/celade/noticias/paginas/8/41138/02MartinArias.pdf>, visto online en diciembre de 2012.

sus familias”²⁷. Asimismo, la DNM subrayó que la “política migratoria argentina desde sus albores tiene por objetivo principal garantizar a todos los ciudadanos del mundo de buena voluntad la posibilidad de radicarse en suelo argentino y contribuir así a la construcción permanente de la Nación”²⁸.

En su reporte al Comité de la ONU sobre Trabajadores Migrantes, el Estado resaltó de manera particular el reconocimiento legal de la migración como un derecho humano: “el derecho a migrar implica una connotación positiva de las migraciones, se trata de terminar con la concepción que vincula a las migraciones con la delincuencia y la inseguridad. Hoy las migraciones deben dejar de verse negativamente; deben comenzar a pensarse como aportes al desarrollo de los países. El ‘derecho a migrar’ nos indica la independencia conceptual existente entre la situación migratoria de un extranjero y su condición de ser humano, que se encuentra diametralmente por encima de cualquier otra condición: esto significa que la dignidad del ser humano, sustentada en la garantía indiscutible del ejercicio de sus derechos fundamentales, no debe ni puede coartarse por la irregularidad de su ingreso o permanencia en el territorio argentino (...) Nuestra legislación...adopta ampliamente este criterio, dando a las migraciones una perspectiva positiva, realista, de adecuación a la realidad, con la convicción de que la población migrante no es un punto débil de nuestros índices poblacionales sino una herramienta de crecimiento para nuestro Estado”²⁹.

Asimismo, los discursos sobre la inmigración en Argentina, realizados desde 2004 en adelante desde la presidencia de la Nación³⁰, están dirigidos a destacar principalmente tres aspectos: el cambio de la política migratoria, desde una lógica de control a un enfoque de derechos, y en el marco de un proceso de integración regional; los múltiples efectos positivos de las diferentes corrientes migratorias que han llegado al país –en el pasado y el presente; y por el otro, el carácter restrictivo de las políticas migratorias en otros países, principalmente del norte global. Así lo hizo la presidenta al momento de anunciar, en 2010, la aprobación del Reglamento de la ley 25.871.

²⁷ Comité de Naciones Unidas para la Protección de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familias, Informe Inicial de la República Argentina en virtud del artículo 73 de la Convención Internacional sobre la Protección de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias, CMW/C/ARG/1,4 de agosto de 2010, párrafo 43.

²⁸ DNM, Gestión a contramano del llamado “Primer Mundo” (Periódico Migraciones, Año 1, No. 2, Buenos Aires, Julio 2008).

²⁹ Informe Inicial de la República Argentina en virtud del artículo 73 de la Convención Internacional sobre la Protección de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias, cit., párrafos 108-110.

³⁰ Sobre estos discursos, ver Alvites Baiadera, A., “Estado y migración. Discursos sobre políticas migratorias”, en VII Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata, “Argentina en el escenario latinoamericano actual: debates desde las ciencias sociales” (La Plata, diciembre de 2012).

Sobre este reglamento, es importante recalcar que su aprobación fue el resultado de un proceso participativo formal con representantes de áreas gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil y agencias internacionales (ACNUR y OIM). En efecto, mediante la Disposición de la Dirección Nacional de Migraciones N° 37130/08, del 26 de mayo de 2009, se creó una Comisión Asesora mixta, con el objetivo de elaborar el reglamento de la ley.

Por otra parte, las medidas de regularización migratoria, y la forma en que éstas fueron presentadas y argumentadas, dan cuenta de un cambio en términos de política pública. El programa Patria Grande fue presentado como una política de Estado –y no como una amnistía migratoria-³¹, básicamente por dos motivos, o con dos objetivos: porque se trata de una política que regulariza hacia atrás y que reconoce el derecho a residir, como parte de un proceso de integración regional. Y por otro lado, porque la regularización es descrita como un mecanismo que aporta numerosos beneficios para la población migrante, para el Estado y para la sociedad en general. Así, se destacaron cuestiones como su contribución a la cohesión y la integración social, a la lucha contra la explotación laboral, a reducir el desempleo y otras condiciones de vulnerabilidad, y, en general, a elevar los niveles de desarrollo humano.

Otro aspecto a subrayar en términos políticos, es el del rol a nivel regional que Argentina ha tenido en la última década. Desde la aprobación de los Acuerdos de Residencia del año 2002, Argentina ha jugado un papel protagónico, tanto en el ámbito del Mercosur como, desde su creación en 2008, de la Unión Sudamericana de Naciones (UNASUR). En este sentido, es llamativo que, siendo Argentina el país sudamericano que más migrantes recibe, ha sido uno de los países más activos en la adopción de diversas iniciativas regionales dirigidas a profundizar la protección de los derechos de migrantes. En otras latitudes, los países que tienen esas características, son usualmente los que demandan un reforzamiento del control migratorio, sino directamente un recorte de derechos según la nacionalidad y/o condición migratoria de la persona.

Finalmente, es importante resaltar el rol de Argentina en la decisión del Mercosur de presentar una solicitud de Opinión Consultiva a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con el objetivo de que el tribunal establezca estándares sobre los derechos de niños, niñas y adolescentes en el contexto de la migración. Ésta y otras acciones impulsadas por Argentina en la región en estos años, evidencian un rumbo político llamativo, y sin dudas, heterodoxo: estamos ante el país

³¹ Sobre el Programa Patria Grande como una política de Estado a futuro, antes que una amnistía, ver Benencia, R., en OIT y Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, *La inmigración laboral de sudamericanos en Argentina* (Oficina de País de la OIT, 2011, Buenos Aires), 17-52.

sudamericano que mayor población migrante recibe, y, lejos de proponer una lógica restrictiva y centrada en el control, ha promovido activamente una política sustentada en los principios y obligaciones en materia de derechos humanos. En este escenario, parecería adecuado afirmar que estaríamos ante una nueva política de Estado en materia de migraciones. Al menos, creo, podría decirse que se han dado pasos importantes, necesarios, para ir conformando una política pública que propone un paradigma, un enfoque, notoriamente diferente. Y es diferente no solamente a la política que regulaba las migraciones antes de 2004, sino también –en algunos aspectos- a un marco jurídico restrictivo iniciado a comienzos del siglo XX, cuando en 1902 se sancionó la Ley de Residencia, que permitía la expulsión de extranjeros por parte del Poder Ejecutivo, sin garantías ni control judicial alguno.

Pero también es diferente de las tendencias mayoritarias a escala global en las últimas dos décadas, en las cuales numerosos países han ido adoptando políticas cada vez más restrictivas. Argentina se ajustó a esa lógica hasta el año 2003, dando un giro notable desde entonces. Este cambio, por las razones señaladas aquí, indican una política de Estado que se apoya en otras prioridades, enfoques y, sobretodo, principios. A su vez, ratifica que, en tiempos de crisis, ampliar la protección de los derechos de los y las migrantes puede contribuir no solo a garantizar un trato justo y cumplir con obligaciones jurídicas internacionales, sino también promover el desarrollo humano a través de políticas que incluyan a todos los miembros de una sociedad, sin perjuicio de su nacionalidad o condición migratoria.

Ahora bien, una transformación de esta naturaleza y envergadura, y en particular, su afirmación en el tiempo, sólo es posible a través de un proceso de mediano o incluso largo plazo, y que contemple una serie de factores multidimensionales y la participación de numerosos actores –sociales y políticos- a diferentes escalas –local, nacional, regional. En este sentido, como se describirá en la sección siguiente –aunque también, en el punto 5 referido al marco regional, aún quedan diversas materias pendientes que precisan ser atendidas, profundizadas o revisadas, a fin de consolidar esta transición y evitar regresiones.

D. Contradicciones, obstáculos, demoras, y retractores

Podríamos decir que este nuevo marco jurídico y político sobre las migraciones en Argentina, constituye un proceso abierto, en plena construcción, y que está incluso en una fase inicial, no exenta de contradicciones y problemas, particularmente en lo que hace a la implementación. Estos

bemoles responden a una serie de factores, vinculados por un lado a la política pública y los actores encargados de su aplicación, y por el otro, a otros procesos sociales, políticos y culturales, que van desde la opinión sobre la inmigración de diferentes actores, la integración de los inmigrantes en la sociedad, hasta el desarrollo de las políticas migratorias en otros países de la región.

En lo que concierne a la implementación de la política migratoria a lo largo de su primera década, uno de los aspectos más destacados por diferentes instituciones ha sido el de la ausencia de medidas dirigidas a difundir ampliamente el nuevo marco legal. Este déficit se manifiesta no solamente en la falta de mecanismos de comunicación dirigidos a la comunidad migrante, sino también en las limitadas medidas que promuevan y aseguren su cumplimiento por parte de algunos organismos de gobierno claves (servicios de salud, instituciones educativas, entre otros), y en las escasas iniciativas con miras a informar y sensibilizar a la sociedad en general sobre los derechos de los migrantes.

Estas limitaciones en torno a la difusión de la ley de migraciones, junto al extenso período de vigencia de la ley anterior, sin dudas han dificultado o demorado la plena y efectiva garantía de los derechos allí reconocidos, sin perjuicio de su paulatino cumplimiento verificado en diferentes temáticas (debido proceso, intervención judicial, prevención de detenciones arbitrarias, acceso a la salud y la educación). En áreas particularmente sensibles, como los centros de salud, las escuelas o el poder judicial, esa falta de información se complementa con la presencia de prejuicios o representaciones negativas sobre la inmigración, tal como sucede en diferentes sectores de la sociedad. Algunas publicaciones recientes han descrito los problemas y desafíos existentes en cuanto al ejercicio efectivo de estos derechos por parte de la población migrante, incluyendo el derecho a votar.³²

En este sentido, tal vez uno de los desafíos más importantes que debe afrontarse con la debida profundidad, con medidas de corto y largo plazo, es la cuestión de la xenofobia. Este es un reto central para la consolidación de la política migratoria, o al contrario, para un eventual fracaso o como límite a su impacto y realización efectiva. De una forma que tal vez es más velada que en la década de los '90, algunos medios de comunicación continúan reproduciendo imágenes tergiversadas,

³² Ver Novick, S. (ed.), "Migraciones y Políticas Públicas: nuevos escenarios y desafíos" (Catálogos, Buenos Aires, 2012). Disponible en <http://webiigg.sociales.uba.ar/pobmigra/migracionypolpublicas2012.pdf>.

mitos y estereotipos sobre la migración en el país, en particular respecto de los inmigrantes sudamericanos.³³

La xenofobia también es promovida de manera directa e indirecta por algunos actores políticos. En particular, el partido político que lidera Mauricio Macri, ha recurrido en diversas oportunidades a intentar vincular a la migración con diferentes problemas sociales que existen en la Ciudad de Buenos Aires, mientras estuvo a cargo de la jefatura de gobierno de dicha jurisdicción. Como ocurriera en diferentes lugares y épocas, ciertos gobernantes utilizan a la migración como un chivo expiatorio para desviar el eje de la discusión sobre los errores y déficits de sus propias políticas públicas. Debates sobre, por ejemplo, condiciones del sistema de salud, o la falta de una política que garantice el derecho a una vivienda adecuada, son instrumentalmente desvirtuadas al poner sobre la mesa de debate una serie de ideas falsas acerca de la migración y su impacto.³⁴

Es cierto que en los últimos años, desde diferentes instancias del estado nacional, y particularmente desde diversas instituciones de la sociedad civil, se han desarrollado algunas iniciativas dirigidas a promover los derechos de la población migrante, así como a prevenir y sancionar la xenofobia³⁵.

Otro aspecto a tener en cuenta está en las condiciones de trabajo de muchos migrantes que residen en Argentina. Como veremos en la sección siguiente, en los años recientes la situación laboral ha mejorado para un número importante de migrantes. Sin embargo, persiste la presencia cuantitativamente relevante de migrantes en nichos laborales caracterizados por su precariedad, como es el caso del trabajo doméstico, la construcción y las actividades rurales. A su vez, se han denunciado numerosas situaciones de explotación laboral y sexual en perjuicio de población extranjera, algunas en el marco de redes de trata de personas. Hay aquí una agenda pendiente,

³³ Sobre este tema, ver Ceriani Cernadas, P., "De políticas migratorias y editoriales políticas: La Nación, la xenofobia y la inmigración en Argentina", en Sistema Argentino de Información Jurídica (SAIJ), http://www.infojus.gov.ar/index.php?kk_seccion=documento®istro=DOCTRINA&docid=CF110154 (Buenos Aires, 2011, visto en línea, abril 2013).

³⁴ Ver AA.VV., *Racismo, violencia y política. Pensar el Indoamericano*, dos años después (Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines, 2012); ver también Halpern, G., "Ellos sí lo saben y lo hacen. 'Haciendo Buenos Aires' o crónicas mediáticas alrededor del Parque Indoamericano", en *Revista Temas de Antropología y Migración* (Universidad de Buenos Aires, Junio de 2011), 65-77.

³⁵ Un ejemplo lo constituye la Mesa de trabajo Inter-institucional que en el año 2013 coordinó la Universidad Nacional de Lanús junto a UNICEF, con la participación de numerosos organismos gubernamentales y de la sociedad civil. Posteriormente a ello, también han trabajado en la elaboración de materiales sobre migración, derechos y prevención de la xenofobia, destinados a alumnos de escuelas primarias y secundarias, así como a cursos de formación de docentes. Al respecto, ver Universidad Nacional de Lanús y UNICEF, "Niñez, Migraciones y Derechos Humanos en Argentina. Estudio a diez años de la Ley de Migraciones" (Ediciones UNLa, Lanús, 2013). On the materials elaborated by UNLa, UNICEF and the Ministry of Education, see <http://valijainmigracion.educ.ar/>.

que incluye entre otras cuestiones una política que mejore la fiscalización laboral y la lucha contra la trata de personas.

También es importante mencionar que si bien la categoría de residencia para nacionales del Mercosur constituye un mecanismo innovador y especialmente importante para facilitar la migración regular y la regularización de la amplísima mayoría de los inmigrantes que vienen y residen en el país (además de contribuir al proceso de integración regional), ello podría generar efectos nocivos que contradigan algunos aspectos de la ley. Me refiero a las dificultades para regularizarse que tienen los migrantes provenientes de otras regiones.

En enero de 2013 se inició un programa de regularización para migrantes de Senegal y República Dominicana, luego de un proceso de diálogo entre el Estado y la sociedad civil.³⁶ Si bien esta medida es positiva, aún es preciso evaluar mecanismos más ágiles y creativos para atender estas situaciones, atento al derecho a migrar reconocido en el artículo 4 de la ley.

Hay otro desafío central en el proceso de consolidación del cambio de la política migratoria argentina. Mientras que el marco normativo significa un enfoque notablemente diferente de la legislación anterior, su implementación sigue bajo la órbita del Ministerio del Interior. Si partimos del hecho que esta política se caracteriza por su perspectiva de derechos humanos y es clasificada como parte de las políticas de desarrollo humano, entonces deberían ser otros los organismos gubernamentales encargados de aplicarla (desarrollo social, educación, salud, trabajo, justicia, entre otros). Por esa razón, es posible destacar la necesidad de crear un órgano inter-institucional, o diseñar un mecanismo de coordinación entre diferentes instituciones (incluyendo gobiernos federal, provincial y local), con el objetivo de asegurar una política migratoria integral y centrada en los derechos humanos.

Finalmente, hay dos cuestiones relativas a la situación regional, que son de gran relevancia para examinar el tema de la migración en Argentina. Por un lado, las causas estructurales que empujan la migración de miles de personas hacia el país. Es sumamente importante que de manera progresiva se puedan ir revirtiendo esas condiciones (exclusión social, discriminación, entre otras), a través de políticas públicas a nivel nacional como regional. Por el otro, la necesidad de armonizar las políticas migratorias de los países sudamericanos, tal como lo han propuesto en diversas

³⁶ Disposiciones No. 1 y 2 del 2013 de la Dirección Nacional de Migraciones. Entre la sociedad civil que ha participado en este proceso, cabe mencionar a organizaciones de derechos humanos (como CELS), entidades vinculadas a las Iglesias (CAREF), actores académicos (como la Universidad Nacional de Lanús), y organizaciones de las comunidades senegalesa y dominicana (como la Asociación de Migrantes Senegaleses en Argentina).

oportunidades los países de la región. El diseño de marcos jurídicos y políticas comunes en la región, sin dudas puede contribuir a fortalecer la implementación de las políticas en los países que ya han dado un cambio importante, como es el caso de Argentina. Veremos en la sección 5 algunas de las iniciativas que se han aprobado al respecto en el ámbito del Mercosur, destacando sus aspectos positivos así como ciertas dudas o dilemas a tener en cuenta.

III. Algunas notas sobre el impacto de la nueva política migratoria: derribando mitos, prejuicios y discursos

Es común encontrarse con discursos y argumentaciones acerca de los diferentes impactos negativos que eventualmente tendría una política migratoria que garantice el acceso a derechos – en particular, derechos sociales- a la población migrante, especialmente a aquellos en situación migratoria irregular. En la última década se han multiplicado, en diferentes regiones del mundo, las voces que alegan que la adopción de políticas migratorias restrictivas, tanto en la relación con el ingreso y la residencia, como respecto de una desigualdad en los derechos respecto de los nacionales –y entre extranjeros, según su condición migratoria-, es fundamental para prevenir perjuicios y otras consecuencias nocivas para la sociedad de recepción.

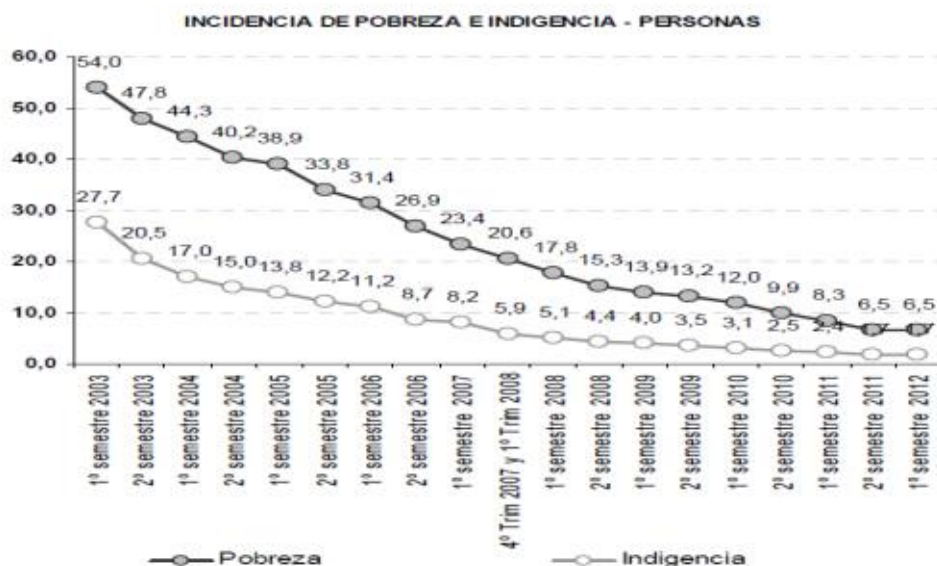
Los debates sobre migración en Argentina con anterioridad a 2003 estaban plagados de esta clase de mitos, estereotipos y prejuicios. Las personas migrantes eran repetidamente señalados como la principal razón para el incremento del desempleo, pese a que ninguna estadística oficial o no oficial, con base en evidencia, permitía fundamentar esa clase de argumentos.

En este contexto, resulta interesante observar los datos sobre la situación de la población migrante y, en general, de la sociedad argentina, en los 10 años que han transcurrido desde que se aprobó la ley de migraciones. Aunque se trata de un período relativamente corto para examinar el impacto de la nueva política migratoria, e identificar tendencias más estables, se han desarrollado investigaciones que dan cuenta sobre los resultados positivos de este cambio.

Algunos estudios han evidenciado cómo en el mencionado período, los indicadores sobre empleo, condiciones laborales y reducción de la pobreza, han mejorado de manera notable. Esta tendencia es válida tanto para los migrantes como para la sociedad en su conjunto. Más arriba, se han mostrado las estadísticas que indican la reducción del desempleo en estos años, así como su

aumento durante la década anterior. Los indicadores sobre pobreza e indigencia corroboran esta tendencia.

Encuesta Permanente de Hogares, Incidencia de la Pobreza y de la Indigencia, 2012

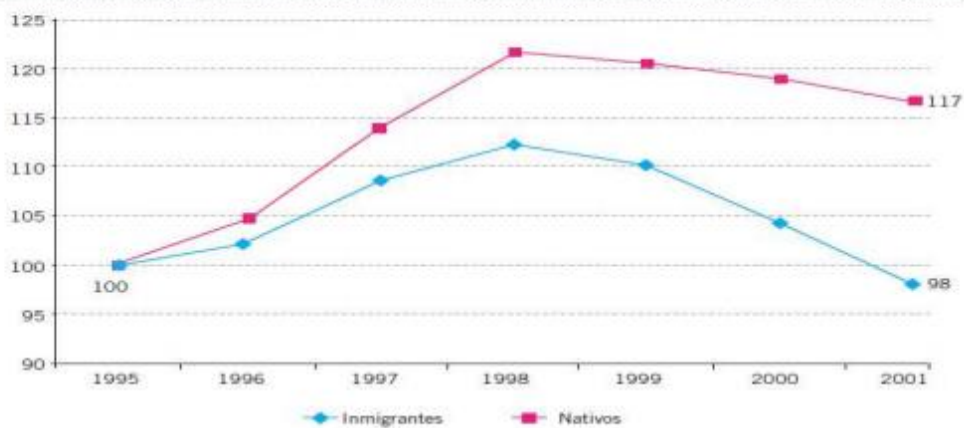


Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censo,

Encuesta Permanente de Hogares, Incidencia de la Pobreza y de la Indigencia, 2012

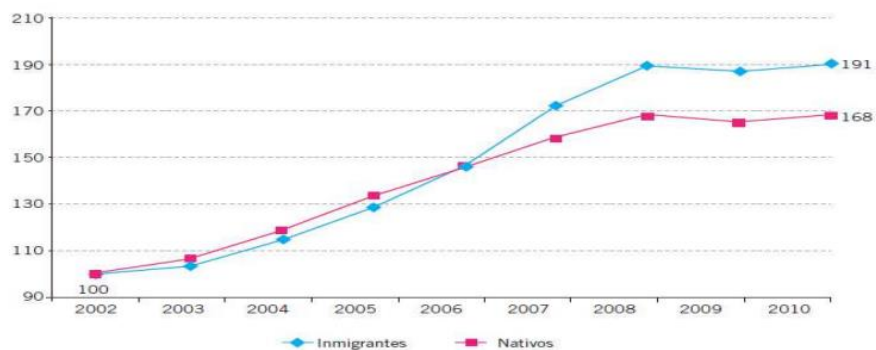
De igual manera, los indicadores relativos a las condiciones de trabajo de la población migrante, indican una mejora notable, particularmente en cuanto al incremento del trabajo formal, registrado. Los siguientes cuadros verifican esta tendencia, así como la inclinación contraria durante los años que marcaron la política migratoria más restrictiva.

GRÁFICO 2.1. EVOLUCIÓN DEL EMPLEO REGISTRADO SEGÚN CARÁCTER MIGRATORIO,* 1995-2001 BASE 100 = 1995. TOTAL PAÍS



* La condición de inmigrante ha sido identificada en el SIPA a partir del número de documento de identidad. En el caso de los inmigrantes que aún no tienen documento nacional de identidad, pero que están autorizados a trabajar, la Administración Nacional de la Seguridad Social les otorga un CUIL provisorio, que también ha sido identificado en el SIPA. Si bien en este cálculo se incluye a todas las nacionalidades, la mayoría de los asalariados inmigrantes corresponde a sudamericanos.
 Fuente: Dirección General de Empleo y Estadísticas Laborales (DGEyEL), dependiente de la SSPTyEL del MTEySS, en base a datos del SIPA.

GRÁFICO 2.2. EVOLUCIÓN DEL EMPLEO REGISTRADO SEGÚN CARÁCTER MIGRATORIO, 2002-10 BASE 100 = 1995. TOTAL PAÍS



Fuente: Estos dos gráficos han sido íntegramente elaborados y publicados por Baer et al., “El trabajo inmigrante en una etapa de recuperación del empleo de integración sudamericana”, en OIT y Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, *La inmigración laboral de sudamericanos en Argentina*, Buenos Aires, 2011, pp. 55-73

Estos resultados no son la consecuencia directa de los cambios en la política migratoria ni en alguna medida específica dirigida a la población migrante, sino el efecto de una serie de programas y políticas públicas en diferentes ámbitos, como el laboral, el de la protección social y otros –entre ellos, el migratorio.

Asimismo, cuando en otros países se busca asociar a la inmigración con una serie de circunstancias desfavorables –especialmente en contextos de crisis-, estamos en realidad ante el deterioro de las condiciones de vida de la población como consecuencia de políticas ineficientes o inadecuadas en los planos económico y social. En esos contextos, se argumenta la necesidad de políticas migratorias restrictivas, precisamente con el objetivo de favorecer la desprotección y la desigualdad que es otro efecto –y no la causa- de dicha crisis, en perjuicio de la población migrante –que además es señalada de manera errónea –y muchas veces, por intereses meramente electorales- como responsable.

Tanto el caso argentino de comienzos del presente siglo, como situaciones actuales en diversos países europeos, evidencian rotundamente esta circunstancia.

Lo cierto es que, junto a políticas de índole laboral, de incentivo al empleo y mejoras en la protección social y laboral, en estos años la política migratoria contribuyó a reducir la irregularidad migratoria de manera significativa, así como a igualar los derechos de los migrantes, en especial sus derechos sociales, entre ellos, los derechos laborales. En diferentes instancias a nivel nacional, así como en eventos internacionales, el gobierno destacó cómo esa política, y en especial, los programas de regularización, fueron diseñados en el marco de políticas de fomento del desarrollo humano, la promoción de la integración y la inclusión social, y la reducción del empleo informal.³⁷

Por último, en relación con el impacto de la ley 25.871, es importante destacar otro aspecto que también, en buena medida, desmiente discursos que suelen acompañar la promoción de medidas

³⁷ Ver el documento presentado por Argentina en la Mesa Redonda 1, “Partnerships for Migration and Human Development: Shared Prosperity—Shared Responsibility”, en la sesión 1.2., “Joint strategies to address irregular migration”, del Foro Global de Migración y Desarrollo, celebrado en Puerto Vallarta, México, <http://www.gfmd.org/en/docs/mexico-2010> (visto en línea, abril de 2013).

restrictivas. La regularización migratoria, y en especial, la categoría de residencia para nacionales de países sudamericanos, no tuvo un impacto notable en la cantidad de migrantes que ingresaron al país desde esos países. Como ya se destacó, los migrantes de la región representan alrededor del 90% de la migración que recibe Argentina. La nueva ley creó un criterio que está muy cerca de la libre circulación de personas en la región.

Sin embargo, ese cambio no generó un “efecto llamada” ni algo parecido. Las tendencias, hasta la actualidad, no han variado de manera significativamente. Lo que sí ha cambiado, es el incremento de la migración regular y el descenso del número de personas en situación indocumentada.

IV. ¿De política de Estado a política regional?

En los años en que se ha producido el cambio en la política migratoria argentina, también se ha observado un giro notable en el enfoque que los países de la región han promovido, particularmente en procesos regionales y globales de discusión sobre las migraciones. En este sentido, tanto en el ámbito de la Conferencia Sudamericana de Migraciones, como la Unión Sudamericana de Migraciones (UNASUR) y el Mercosur, los Estados de la región han ido progresivamente adaptando un discurso sobre la necesidad de priorizar una perspectiva de derechos humanos. En este proceso, cabe destacar el rol activo de Argentina, junto a otros países, en la promoción de este nuevo rumbo, que reemplaza una visión que hasta hace una década estaba centrada en la seguridad nacional y el control migratorio.

En estos procesos regionales, entre las cuestiones que con mayor intensidad han promovido los Estados de la región, se encuentran: la necesidad de armonizar la legislación y las políticas migratorias de todos los países; la posición crítica sobre las políticas restrictivas adoptadas en otras regiones, como en Norte América y la Unión Europea; la promoción de la igualdad de derechos entre nacionales y extranjeros, sin perjuicio de la condición migratoria de la persona; la creación de una ciudadanía sudamericana; y la instauración de un área de libre circulación de personas en la región.

El nivel de avance de estos cambios es ambiguo y considerablemente diferente según el país del que se trate. Argentina, es sin dudas, el país que más pasos ha dado, tanto por el cambio de la legislación, como por los programas de regularización, y la categoría de residencia para nacionales de la región. También otros países han ido dando algunos pasos importantes en ese mismo sentido.

En el plano del Mercosur, los Acuerdos de Residencia –de 2002-, y la Decisión 64/2010, por la cual se crearía la ciudadanía regional y se garantizaría la libre circulación antes de 2010, son las medidas más significativas. Pero aquí también la implementación en cada país ha sido a diferentes velocidades.

La consolidación de un nuevo modelo regional de política migratoria aún tiene muchos retos por delante, tal como ha sido destacado por diferentes especialistas.³⁸ En particular, restan muchos esfuerzos por la armonización de la legislación migratoria, a través de marcos jurídicos centrados en la protección de derechos, que de coherencia a la retórica esgrimida por los gobiernos de la región en estos años.³⁹ Esta coherencia también precisa revisar algunos de los mecanismos ya creados a nivel Mercosur, que parecerían garantizar la igualdad de derechos sólo a los nacionales de países de la región, y no a todos los migrantes, sin perjuicio de su lugar de origen. Eso evitaría replicar un modelo tan criticado por los países sudamericanos, el de la Unión Europea, y así dar forma a otro paradigma en las políticas migratorias.⁴⁰

V. Reflexiones finales

Desde fines de 2003 en adelante, Argentina ha dado varios pasos de enorme relevancia para el diseño de una política migratoria caracterizada por un claro enfoque de derechos. La magnitud de este cambio puede evidenciarse particularmente por dos razones: en primer lugar, porque revierte un ciclo histórico de un siglo de legislación migratoria restrictiva, iniciado en 1902 con la Ley de Residencia –dictada para expulsar extranjeros sin garantías procesales, por parte del Poder Ejecutivo, y finalizado en un período marcado por una ley de la dictadura, violaciones generalizadas de derechos, en un contexto con altos niveles de xenofobia.

El importante cambio realizado por un país receptor de migración sur-sur proveniente de diferentes países y regiones –aunque mayoritariamente, de países vecinos-, ha sido el resultado de un encuentro de voluntades y una articulación particular de una diversidad de actores en un contexto político, social y económico determinado. El trabajo persistente de las organizaciones de la sociedad

³⁸ Ver los trabajos compilados en Novick, S. (Dir.), “Migraciones y Mercosur: Una relación inconclusa” (Catálogos, Buenos Aires, 2010), disponible en <http://webiigg.sociales.uba.ar/pobmigra/archivos/migraymercosur.pdf>.

³⁹ Ver Ceriani Cernadas, P., “Luces y sombras en la legislación migratoria latinoamericana”, en Revista Nueva Sociedad (No.233, Mayo-Junio 2011, Ciudad de México), 68-86.

⁴⁰ Al respecto, ver Ceriani Cernadas, P., “Ciudadanía, migraciones y libre circulación en el Mercosur: ¿Hacia un paradigma basado en los derechos humanos o la réplica del modelo excluyente de la Unión Europea?”, en Revista de Derecho Migratorio y de Extranjería (No. 30, Lex Nova, Zaragoza, 2012), 259-287.

civil, combinando numerosas acciones de incidencia y exigibilidad de derechos, el rol de algunos legisladores, y la decisión política de un nuevo gobierno, confluyeron para la aprobación de una ley esperada por mucho tiempo. Según Jachimowicz,⁴¹ estas medidas fueron promovidas por la necesidad de crear un sistema migratorio basado en valores democráticos, en lugar del contexto de la dictadura militar previa, y estuvieron influenciadas por el creciente movimiento de derechos humanos.

Lo llamativo es que esa coyuntura estaba marcada por una profunda crisis que afectó las condiciones de vida de millones de personas hasta un extremo sin precedente. Además, en el período inmediatamente anterior a este cambio, los inmigrantes habían sido objeto no sólo de numerosas violaciones a sus derechos básicos, sino también de una xenofobia que se había extendido peligrosamente a la par de la crisis que azotaba cada vez a más personas.

El nuevo marco legal fue acompañado de un programa de regularización que, presentado como política de Estado, permitió y continúa permitiendo el acceso a la residencia a los migrantes sudamericanos, que conforman alrededor del noventa por ciento de los migrantes que llegan al país. En los discursos del gobierno en los últimos años, se ha podido observar cómo el cambio legislativo fue paulatinamente asumido como una nueva política pública.

Este giro en la política migratoria se destaca en un contexto global marcado por la tendencia opuesta: políticas restrictivas, utilitaristas, instrumentales –estrechas, miopes, en palabras de De Lucas,⁴² o directamente anti-inmigración, que criminalizan la migración irregular y recortan permanentemente derechos. Las discusiones son igual de limitadas en reuniones globales sobre migración y desarrollo, donde cuestiones fundamentales, como las causas estructurales y los derechos humanos de los migrantes, quedan en un segundo plano, frente a una agenda que sigue una mirada economicista del desarrollo, en la cual los migrantes son vistos como objetos (commodities) que deben contribuir de manera creciente a la economía de los países de destino (con su trabajo, usualmente en condiciones desiguales, precarias) y a los países de origen (a través de las remesas, que generan una importante cantidad de beneficios a diversos actores políticos, económicos y financieros).

En la misma dirección, Hines destaca que en esta era marcada por un creciente énfasis en la seguridad, la apertura de la ley migratoria argentina contrasta con leyes migratorias restrictivas,

⁴¹ Jachimowicz, M., “Argentina: A New Era of Migration and Migration Policy”, en Migration Information Source, <http://www.migrationinformation.org/USfocus/display.cfm?ID=374> (MPI, febrero de 2006, visto online en agosto de 2013).

⁴² De Lucas, Javier, “La migración, como *res* política”, op. cit.

particularmente la de Estados Unidos. Agrega que la normativa argentina significa una bocanada de aire fresco en comparación con la tendencia restrictiva que se verifica en numerosos países.⁴³

Por ello, el cambio experimentado en Argentina es verdaderamente interesante, sobretodo porque se trata de un país de destino en vías de desarrollo. El contenido de ese cambio, la coyuntura en la que se hizo, y su impacto, en buena medida ponen en duda, o directamente desmienten, los discursos, prácticas y políticas que en numerosos países, restringen o niegan los derechos de los migrantes. A su vez, los progresos que se den en el plano regional, y la orientación que tengan, sin dudas influirá en que este cambio se profundice o no.

Ahora bien, en Argentina aún persisten numerosos retos que deben contribuir a una implementación más efectiva y extendida de la ley, consolidando estos cambios como una política de Estado que se mantenga y refuerce en el tiempo. Entre otras cuestiones, cabe mencionar la adecuación de normas que contradicen la ley de migraciones, la reversión de prácticas que niegan o restringen derechos, los trámites de residencia para migrantes que no son de países sudamericanos, la adopción de un mecanismo de coordinación -o un consejo- inter-institucional, y la reducción progresiva de la explotación laboral. Como ya se destacó, el reto más de largo plazo está dado por la xenofobia persistente en todas las capas de la sociedad, como así también en los ámbitos políticos y judiciales.

Por estas razones, si se atienden esos y otros desafíos de manera eficaz, y se consolida esta política a nivel regional, los pasos ya dados se convertirán en un sendero que podrá contribuir a revertir la tendencia restrictiva del actual escenario global. De esta manera, se hará un aporte significativo a la protección de los derechos de los migrantes, a universalizar los derechos y, también, a fortalecer la democracia, la cohesión social y el Estado de derecho en sociedades receptoras de migrantes.

⁴³ Hines, B., op. cit.

Bibliografía:

- AA.VV. (2011). Racismo, violencia y política. Pensar el Indoamericano, dos años después (Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines, 2012)
- Alvites Baiadera, A. (2012). “Estado y migración. Discursos sobre políticas migratorias”, en VII Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata, “Argentina en el escenario latinoamericano actual: debates desde las ciencias sociales” (La Plata, diciembre de 2012).
- Arias Duval, M. (2012). Nuevas tendencias, nuevos asuntos, nuevos enfoques de cara al futuro. En Taller sobre el Fortalecimiento de las Capacidades Nacionales para la Gestión de la Migración Internacional, 7-9 septiembre 2010, Santiago. Disponible en: <http://www.eclac.cl/celade/noticias/paginas/8/41138/02MartinArias.pdf> (visto online en diciembre de 2012).
- Asa, P. y Ceriani Cernadas, P (2002). Migrantes: ley inconstitucional y práctica arbitraria”. En CELS. (2002). Derechos Humanos en Argentina. Informe 2002. Buenos Aires: Editorial Siglo XXI.
- Audiencia de la Comisión de Población de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación Argentina. (2004). Declaraciones del Director Nacional de Migraciones Ricardo E. Rodríguez, ante la Comisión de Población de la Cámara de Diputados, en una audiencia celebrada el día 24 de marzo de 2004. Disponible en: <http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/cpydhumanos/VersTaq2004.htm#Marzo%2024> (consulta en línea en marzo de 2013).
- Benencia, R. (2011). En OIT y Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, La inmigración laboral de sudamericanos en Argentina (Oficina de País de la OIT, 2011, Buenos Aires), 17-52.

- Casaravilla, D. (2002) “Crisis Social, Discurso y Xenofobia”. Buenos Aires. Ciudad con Migrantes (Programa TODAS por la integración con Mujeres Migrantes. Dirección General de la mujer, Buenos Aires, 2000).
- Ceriani Cernadas, P. (2012). “Ciudadanía, migraciones y libre circulación en el Mercosur: ¿Hacia un paradigma basado en los derechos humanos o la réplica del modelo excluyente de la Unión Europea?”. Zaragoza: Revista de Derecho Migratorio y de Extranjería No. 30, Lex Nova.
- Ceriani Cernadas, P. (2011). “Luces y sombras en la legislación migratoria latinoamericana”. Ciudad de México: Revista Nueva Sociedad (No.233, Mayo-Junio 2011).
- Ceriani Cernadas, P. (2011). “De políticas migratorias y editoriales políticas: La Nación, la xenofobia y la inmigración en Argentina”, en Sistema Argentino de Información Jurídica (SAIJ), http://www.infojus.gov.ar/index.php?kk_seccion=documento®istro=DOCTRINA&docid=CF110154 (Buenos Aires, 2011, visto en línea, abril 2013).
- Ceriani Cernadas, P. (2003). “Migrantes: una deuda pendiente. Veinte años de vigencia de la “ley Videla” en democracia. En: CELS. (2003). Derechos Humanos en Argentina. Informe 2002-2003. Buenos Aires: Editorial Siglo XXI.
- Comité de Naciones Unidas para la Protección de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familias. (2010). Informe Inicial de la República Argentina en virtud del artículo 73 de la Convención Internacional sobre la Protección de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias, CMW/C/ARG/1,4 de agosto de 2010.
- Dirección Nacional de Migraciones. (2008). Gestión a contramano del llamado “Primer Mundo” (Periódico Migraciones, Año 1, No. 2, Buenos Aires, Julio 2008).
- Dirección Nacional de Migraciones. (2013). Disposiciones No. 1 y 2.
- Foro Global de Migración y Desarrollo. (2013). Documento presentado por Argentina en la Mesa Redonda 1, “Partnerships for Migration and Human Development: Shared Prosperity—Shared Responsibility”, en la sesión 1.2., “Joint strategies to address irregular migration”, del, celebrado en Puerto Vallarta, México, Disponible en: <http://www.gfmd.org/en/docs/mexico-2010> (visto en línea, abril de 2013).
- Giustiniani, R. (coord.) (2004). “Migración: un derecho humano”. Buenos Aires: Editorial Prometeo.
- Halpern, G. (2011). “Ellos sí lo saben y lo hacen. ‘Haciendo Buenos Aires’ o crónicas mediáticas alrededor del Parque Indoamericano”. Buenos Aires: Revista Temas de Antropología y Migración (Universidad de Buenos Aires, Junio de 2011).

- Hines, B. (2010). "The Right to Migrate as a Human Right: The Current Argentine Immigration Law". En Cornell International Law Journal (Vol. 43, 2010).
- Honorable Cámara de Diputados de la Nación Argentina. (2002). Audiencias varias. Disponible en: <http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/cpydhumanos/VersTaq2002.htm#Setiembre%2026> (visto en línea, 15 de marzo de 2013). También puede consultarse la versión taquigráfica de diversas audiencias celebradas durante 2002 en la Comisión de Población de la Cámara de Diputados.
- Jachimowicz, M. (2013). "Argentina: A New Era of Migration and Migration Policy". En Migration Information Source. Disponible en: <http://www.migrationinformation.org/USfocus/display.cfm?ID=374> (MPI, febrero de 2006, visto online en agosto de 2013).
- Novick, S. (1997) "Políticas inmigratorias en la Argentina", en Oteiza, E.; Novick, S. y Aruj, R., Inmigración y Discriminación Políticas y Discursos. Buenos Aires: Grupo Editor Universitario.
- Novick, S. (2004). "Una nueva ley para un nuevo modelo de desarrollo en un contexto de crisis y consenso". En Giustiniani, R. (coord.) (2004). "Migración: un derecho humano". Buenos Aires: Editorial Prometeo.
- Novick, S. (2008). "Migración y políticas en Argentina: Tres leyes para un país extenso (1876-2004)". En Novick, S. (comp.). Las migraciones en América Latina. Políticas, culturas y estrategias. Buenos Aires: Editorial Catálogos-Clacso.
- Novick, S. (Dir.), (2010). "Migraciones y Mercosur: Una relación inconclusa". Buenos Aires: Catálogos.
Disponible en: <http://webiigg.sociales.uba.ar/pobmigra/archivos/migraymercosur.pdf>.
- Novick, S. (ed.). (2012). "Migraciones y Políticas Públicas: nuevos escenarios y desafíos". Buenos Aires: Catálogos. Disponible en: <http://webiigg.sociales.uba.ar/pobmigra/migracionypolpublicas2012.pdf>.
- Novick, S. y Oteiza, E. (2000). "Inmigración y derechos humanos. Política y discurso en el tramo final del menemismo". Buenos Aires: Instituto Gino Germani, Documento de Trabajo Nro. 14, febrero de 2000.
- Presidencia de la República Argentina. (2012). Informe Inicial de la República Argentina en virtud del artículo 73 de la Convención Internacional sobre la Protección de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias, cit., párrafos 108-110.

- Universidad Nacional de Lanús y UNICEF. (2013). “Niñez, Migraciones y Derechos Humanos en Argentina. Estudio a diez años de la Ley de Migraciones” (Ediciones UNLa, Lanús, 2013). Disponible en: <http://valijainmigracion.educ.ar/>.

Legislación:

- Decreto No. 1169/2004.
- Decretos Nos. 836/2004 y 578/2005.

Palabras clave

Migraciones

Legislación

Derechos humanos

Argentina

Keywords

Migrations

Legislation

Human Rights

Argentine