

VI Congreso Argentino de Administración Pública  
“Gobernabilidad Democrática y Desarrollo Económico con Equidad Social”  
Resistencia, Provincia del Chaco  
6, 7 y 8 de julio de 2011

Panel:  
**Plan Nacional de Derechos Humanos**

Ponencia:  
**Reflexiones sobre los avances y dificultades recientes  
de la política migratoria argentina desde una  
perspectiva de derechos humanos:  
el caso del Plan Nacional de Derechos Humanos.**

Autores:  
Pilar Cavina (Universidad Nacional de Tres de Febrero)  
Flavio Rapisardi (Facultad de Periodismo y Comunicación, UNLP)

# **Reflexiones sobre los avances y dificultades recientes de la política migratoria argentina desde una perspectiva de derechos humanos: el caso del Plan Nacional de Derechos Humanos<sup>1</sup>**

## **Abstract**

Se analiza la implementación de la Ley 25.871 de Migraciones y su articulación con la política de derechos humanos tomando como caso de estudio el diseño del Plan Nacional de Derechos Humanos. Se acentúan tres ejes: los avances en la inclusión del paradigma de derechos humanos en la planificación de la política migratoria, la centralidad de la no discriminación en la misma y la necesidad de articulación inter-agencial hacia una implementación coherente de la llamada “nueva política migratoria”.

En la presente ponencia nos proponemos reflexionar y debatir sobre los avances y obstáculos de la política migratoria reciente en Argentina, desde una perspectiva de Derechos Humanos. Planteamos que la nueva política migratoria, que contempla estándares de derechos humanos, requiere actualizar las herramientas de gestión migratoria que permitan la inclusión de las personas migrantes a partir del acceso a derechos, estableciendo una política de integración, no discriminación, igualdad y diversidad, la profundización de mecanismos de *transversalidad*, y una mirada desde la *integralidad*, incorporando a la gestión todas las formas y etapas del fenómeno migratorio (traslado, integración, segundas generaciones, emigración).

## **1. Nueva política migratoria argentina.**

Cuando en diciembre de 2003 se sancionó la nueva Ley de Migraciones, (Nº 25.871), comenzó un nuevo período en la política migratoria argentina. Fue un nuevo hito en el desarrollo de la historia de las migraciones en el país, junto con la Ley Avellaneda, la Ley de Residencia, distintas amnistías y el dictado del Decreto Ley Nº 22.439, llamada comúnmente Ley Videla. Todos ellos refieren a distintas respuestas estatales ante el fenómeno migratorio.

---

<sup>1</sup> Pilar Cavina, Universidad Nacional de Tres de Febrero  
Flavio Rapisardi, Facultad de Periodismo y Comunicación, Universidad Nacional de La Plata

En este sentido, la sanción de la Ley N° 25.871 tiene ciertas características destacadas: fue un proyecto de ley redactado con la participación de organizaciones sociales, modificó los axiomas sobre la política migratoria, cambiando un objetivo de seguridad por uno de inclusión, incorpora la prioridad mercosureña en las políticas de población, incluye elementos del discurso de derechos humanos: no discriminación, acceso a derechos y derecho humano a migrar. Debemos destacar que ésta legislación fue acompañada con la Ley General de Reconocimiento y Protección al Refugiado N° 26.165, la ratificación de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias y la creación del programa Provincia 25.

Como vemos, existen hoy una batería de herramientas jurídicas que favorecen la inclusión de los migrantes internacionales, a través de acceso a derechos (laborales, salud, educación, participación política), y esto genera una serie de deberes y compromisos hacia las políticas públicas de gestión migratoria, en todos los niveles de gobierno, que fueron encaradas de manera desigual.

## **2. Nuevas tareas de la gestión migratoria: avances y dificultades.**

Estas nuevas tareas de gestión incluyen los dos elementos principales de la gestión migratoria o de la relación entre el Estado y los migrantes: la regulación y control de flujos (principalmente política de frontera, de radicaciones, etc.), y todos los elementos que hacen a las nuevas formas de ciudadanía de las personas migrantes (inmigrantes y emigrantes): inclusión y acceso a derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales.

Por otro lado, es central recordar que el diseño e implementación de la política migratoria –al igual que las políticas de derechos humanos- es necesariamente transversal: debido a que las personas migrantes interactúan con todas las agencias estatales, principalmente -pero no exclusivamente- con los servicios sociales, de salud y de educación, los registros, el sistema impositivo, los sistemas judiciales, entre otros. Finalmente, entendemos que la política migratoria debe tener coherencia en su integralidad: atender las

específicas situaciones de inmigrantes, emigrantes, refugiados en sus distintas etapas: (traslado, integración, segundas generaciones).

Estas tareas deben ser abordadas desde la perspectiva de derechos que hemos ya mencionado, priorizando los principios de igualdad, no discriminación y diversidad.

En este marco, se han llevado adelante numerosas modificaciones en la gestión migratoria. En primera instancia, podemos mencionar tareas que buscan disminuir la cantidad de migrantes irregulares existentes. En este sentido, se llevó adelante el plan de regularización, denominado “Patria Grande”.

Asimismo se realizaron diferentes cambios en el trámite de radicación y obtención del DNI, que facilitaron su tramitación, aunque aún persisten complicaciones innecesarias, tiempos ineficientes y en general falta de información y fallas en la comunicación entre la Dirección Nacional de Migraciones (DNM) y los migrantes que resultan, por ejemplo, en casos de discriminación sistemática<sup>2</sup>. Se incorporó el derecho de reagrupación familiar, y la categoría de residencia por ser ciudadano Mercosur (ampliado)<sup>3</sup>.

Por otro lado, si bien se mantiene la prohibición de ingresar y radicarse en el país a las personas que hayan ingresado por pasos no habilitados<sup>4</sup> y con antecedentes penales; se derogó la prohibición de ingreso a “personas con discapacidad física o mental, los alienados, las personas que ejercieran la prostitución, los considerados inútiles y los que por cualquier otra circunstancia que a juicio del Ministerio del Interior lo señale como de dudosa capacidad para integrarse a la sociedad<sup>5</sup>”, esta disposición es notable no solamente por ser abiertamente discriminatoria e inconstitucional, sino por legitimar una práctica lamentablemente común en la gestión migratoria, y de la que aún quedan resabios: la discrecionalidad. También se han incorporado a las prácticas administrativas de la DNM la garantía de debido proceso en situaciones de detención y expulsión de migrantes.

---

<sup>2</sup> Notorias por ejemplo en el lenguaje utilizado –no muy amigable- en los medios de difusión de la DNM.

<sup>3</sup> Pese a que esta innovación favorece extensamente a la mayoría de los inmigrantes en argentina, también impone un criterio de discriminación, compartiendo las desventajas y críticas de toda política de acción afirmativa.

<sup>4</sup> Ley Nº 25.871 artículo 29 inc. I

<sup>5</sup> Decreto 1023/94

En el campo de los derechos sociales, el art. 6 de la Ley N° 25.871 establece, independientemente de la situación documentaria de la persona que:

*El Estado en todas sus jurisdicciones, asegurará el acceso igualitario a los inmigrantes y sus familias en las mismas condiciones de protección, amparo y derechos de los que gozan los nacionales, en particular lo referido a servicios sociales, bienes públicos, salud, educación, justicia, trabajo, empleo y seguridad social.*

Entonces la legislación establece la igualdad entre argentinos y extranjeros con distinta situación de regularidad migratoria, estándares internacionales en el acceso a derechos y a todos los servicios sociales, en todas las jurisdicciones, por lo cual se requiere un trabajo conjunto entre las mismas y los diferentes agentes estatales para revisar las normas y prácticas discriminatorias que persisten aún (FIDH - CELS, 2011).

### **3. Plan Nacional de Derechos Humanos: herramientas de gestión con perspectiva de derechos.**

Hasta aquí hemos revistado muy sintéticamente algunos de los elementos principales de la nueva política migratoria, la gestión de la misma<sup>6</sup> en los últimos años y algunos de los obstáculos que aún encontramos. Entre ellos podríamos mencionar una cultura institucional que persiste en sus hábitos discriminatorios y discrecionales. Hemos establecido que el sistema legal que se ha desarrollado incluye los principios de no discriminación, igualdad, diversidad, transversalidad e integralidad, además de los estándares internacionales de derechos humanos. ¿Qué tipo de programas, proyectos y acciones administrativas se requieren para llevar adelante éste tipo de política?

---

<sup>6</sup> Por cuestiones de espacio nos limitamos a señalar las modificaciones administrativas de la DNM, principal autoridad en la materia, pero existen importantes iniciativas por diversos organismos de gobiernos, sin intención de hacer una enumeración exhaustiva, podemos mencionar la Secretaría de Derechos Humanos, el INADI, la Defensoría del Pueblo, el Programa Acceso a la Justicia del MJDH.

Diferentes acciones estatales han desarrollado éstos principios. Analizaremos los elementos del diseño del Plan Nacional de Derechos Humanos como uno de estos casos. Destacamos a continuación seis elementos que lo demuestran.

Transversalidad nacional: En el denominado “Diálogo Interjurisdiccional Nacional”, consulta a la mayoría de los ministerios y agencias estatales, permite llevar adelante una real transversalidad y visibilizar que la política migratoria no es simplemente una competencia de la DNM, sino una tarea conjunta que incluye a las políticas sociales, educativas, cultura, justicia, penitenciaria, trabajo, juventud, adultos mayores, mujeres, entre muchos otros. Muchas veces algunas de estas agencias no ven como prioritarios sus acciones sobre los migrantes o, más preocupante, desconocen los principios de la política migratoria actual, perpetuando prácticas y culturas institucionales contrarias a la misma.

1. Transversalidad federal: Como es el caso de muchas políticas de derechos humanos, si bien el diseño de la política migratoria es nacional, su aplicación es en gran parte federal. La consulta federal realizada por el equipo del Plan Nacional de Derechos Humanos profundiza un tema que ya había sido encarado con las acciones del Consejo Federal de Educación: muchas de las políticas de derechos humanos son ejecutadas a nivel provincial o a veces municipal, imponiendo la necesidad de una coordinación interjurisdiccional. Las características de la distribución espacial de la población migrante en el territorio hace que en algunas provincias se invisibilice el fenómeno, mientras que en otras, especialmente de frontera, sea parte de la agenda política. En este sentido, todas las acciones que favorezcan la revisión de las prácticas políticas y la legislación existente a fin de adecuarlas a la política nacional de migraciones, son bienvenidas.
2. Participación de la sociedad civil: las consultas públicas a ciudadanos y a las organizaciones sociales también se presentan como una práctica cada vez más común que en el caso de la inclusión de las comunidades migrantes. Esto es especialmente importante: su calidad de “cuasi-ciudadanos” y la historia de desconfianzas entre ellos y el Estado implica

que es necesario realizar acciones especiales para restaurar una relación al menos conflictiva.

3. Principio de no discriminación. Uno de los núcleos conceptuales en el diseño del Plan Nacional de Derechos Humanos es la igualdad y la diversidad. En este sentido, se prioriza el principio de igualdad de acceso y no discriminación, que será aplicado a todos los compromisos de acción asumidos. Esto facilita la incorporación a las prácticas administrativas y de políticas públicas a una noción que trascienda la idea clásica de ciudadanía para concretar el acceso igualitario a los derechos.
4. Integralidad: esta planificación ampliada, como podemos llamarla, permite asimismo el trabajo conjunto entre las diferentes agencias con competencia en políticas migratorias: la DNM, la Comisión Nacional para Refugiados y el Programa Provincia 25 (argentinos y argentinas en el exterior), promoviendo entender la relación intrínseca entre las mismas, y por lo tanto comenzando a concretar la integralidad de las mismas.
5. Finalmente, la concepción presentada por la Secretaría de Derechos Humanos y en particular por el Plan Nacional de Derechos Humanos de un Estado no sólo protector sino también constructor de los derechos, se encuentra en absoluta concordancia con los principios de la Ley N° 25.871 y la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias, ya que reconoce la tarea estatal de la promoción de derechos, no sólo como respuesta a una carencia histórica, sino que además en el rol desde el cual el Estado responde al fenómeno migratorio, activamente garantizando el acceso a derechos.

#### **4. Conclusiones.**

La llamada “nueva política migratoria” argentina ha sido reconocida como una excepción fortuita en el contexto internacional de la gestión migratoria, en la cual los países lejos de reconocer los derechos de los y las migrantes, han adoptado formas cada vez más violentas de repulsión de flujos migratorios, retomando paradigmas de seguridad nacional e imposibilidad de la

asimilación cultural. En este contexto, si bien se encuentran aún numerosos obstáculos a una implementación plena de la misma, hay un avance en el tratamiento estatal del fenómeno migratorio en Argentina.

En la presente ponencia hemos expuesto algunos de los elementos que son necesarios, a nuestro criterio, para encarar las acciones hacia la implementación de dicha política, a saber: los principios de integralidad y transversalidad, es decir la cooperación entre las diferentes agencias, la participación de la sociedad civil, los estándares de derechos humanos, el acceso a los derechos y no discriminación y la construcción de derechos desde un Estado activo.

Un Plan Nacional de Derechos Humanos en su diseño debería aplicar estos principios y en éste sentido se presenta como un ejemplo de cómo la actuación de la Administración Pública debe tener correlación con los principios y espíritu de las herramientas legales vigentes.



## **Bibliografía:**

CERIANI CERNADAS, Pablo y FAVA, Ricardo (eds.) (2009) *Políticas migratorias y derechos humanos. Buenos Aires*, Ediciones de la UNLa

COURTIS, Corina y PACECCA, María Inés (2009) “*Migración y derechos humanos: una aproximación crítica al ‘nuevo paradigma’ para el tratamiento de la cuestión migratoria en la Argentina*”, en Revista Jurídica de Buenos Aires, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires.

COURTIS, Corina y PACECCA, María Inés, (2008). *Inmigración contemporánea en Argentina: dinámicas y políticas*. Santiago de Chile, CEPAL-CELADE.

FIDH – CELS, (2011). *Argentina: Avances y asignaturas pendientes en la consolidación de una política migratoria basada en Derechos Humanos*.  
[www.fidh.org](http://www.fidh.org)

GIUSTINIANI, Rubén (comp.) (2004), *Migración: un derecho humano*, Buenos Aires, Prometeo.

INADI (2005) *Hacia un plan Nacional contra la Discriminación*. Buenos Aires, Boletín oficial.