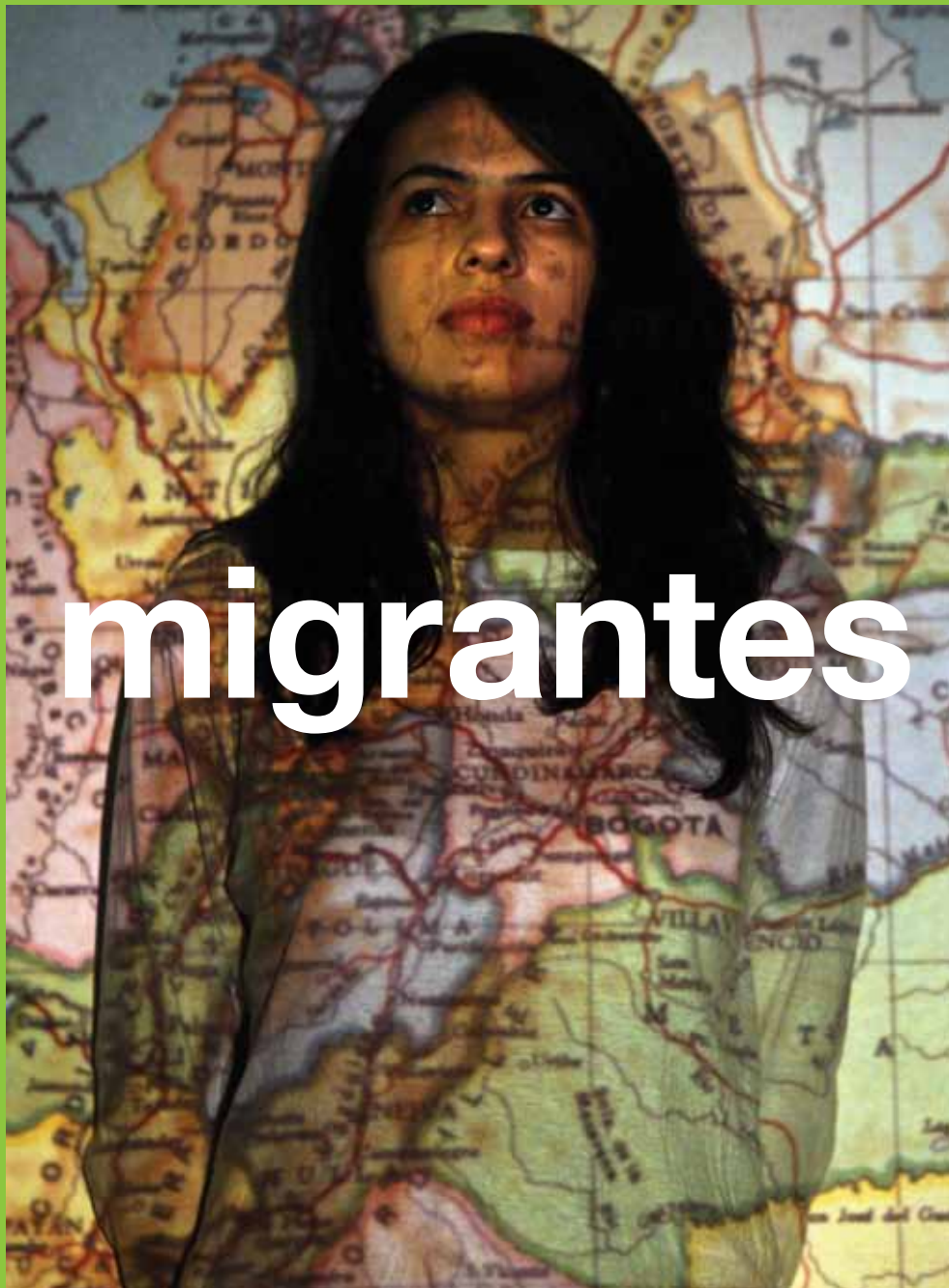


PUBLICACIÓN DEL CENTRO  
DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES  
COLECCIÓN EXPERIENCIAS N.º 4

/ migration



**/ migration**

**migrantes**

---

Migrantes / Mariela Baladrón ... [et.al].  
- 1a ed. - Buenos Aires : Centro de Estudios  
Legales y Sociales - CELS, 2013.

80 p. ; 19x19 cm. - (Experiencias; 4)

ISBN 978-987-29080-0-3

1. Derechos Humanos. I. Baladrón, Mariela  
CDD 323

Queda hecho el depósito que  
establece la ley 11.723

---

Piedras 547, 1er piso  
C1070AAK Buenos Aires, Argentina.  
Tel./Fax: +54 11 4334-4200  
E-mail: [consultas@cels.org.ar](mailto:consultas@cels.org.ar)  
[www.cels.org.ar](http://www.cels.org.ar)

El presente material ha sido elaborado por las áreas de Comunicación y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del CELS. Agradecemos especialmente la colaboración de Mariela Baladrón, Aluminé Cabrera, Ezequiel María y Diego Morales en su producción. También queremos agradecer la lectura atenta y los valiosos comentarios de Gastón Chillier, Paula Litvachky, Carolina Varsky y Victoria Wigodzyk.

Este documento fue realizado con el apoyo de la fundación National Endowment for Democracy (NED).

Diseño: Mariana Migueles

Traducción: Paula Arturo

Fotos:  
Pablo Lasansky  
Sub Cooperativa de Fotógrafos



## contents

ENG

07	Presentation
10	Introduction
68	1. Immigration in Argentina
72	2. New Migrations Law
74	3. CELS and the migrant issue
91	4. Pending Challenges
97	5. Final considerations

## índice

ESP

05	Presentación
08	Introducción
11	1. La inmigración en Argentina
23	2. Nueva ley de migraciones
29	3. El CELS y la problemática migratoria
55	4. Desafíos pendientes
51	5. Palabras finales

## **CELS**

El Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) es una organización no gubernamental fundada en 1979 y dedicada a la promoción y protección de los derechos humanos y al fortalecimiento del sistema democrático y el Estado de Derecho en la Argentina. El trabajo del CELS consiste en denunciar violaciones a los derechos humanos, incidir en la formulación de políticas públicas basadas en el respeto por los derechos fundamentales, impulsar reformas legales y tendientes al mejoramiento de la calidad de las instituciones democráticas y promover el mayor ejercicio de estos derechos para los sectores más desprotegidos de la sociedad.

# presentación

La Colección Experiencias busca recopilar y sistematizar el trabajo de más de tres décadas del CELS en la promoción, protección y defensa de los derechos humanos de colectivos sociales de víctimas de crímenes de lesa humanidad, de violencia policial, migrantes, refugiados, indígenas, usuarios de servicios de salud mental y privados de libertad, entre otros. La finalidad de esta publicación es ofrecer una herramienta útil y didáctica para compartir conocimientos y prácticas del pasado y presente de una organización de derechos humanos. Se propone reflexionar sobre los logros y los desafíos pendientes y difundir estas acciones con otras organizaciones, activistas y público en general para promover y defender los derechos humanos a nivel nacional, regional e internacional.

Este cuaderno detalla el desarrollo del trabajo histórico del CELS con migrantes y refugiados. Así, se destacan los principales avances y deudas en materia de política migratoria. Además, aborda los cambios que introdujo en Argentina la nueva ley de migraciones sancionada en 2004 y

reglamentada en 2010, considerada una normativa modelo que reconoce el derecho humano a migrar. A su vez, señala el rol central de las organizaciones sociales y de derechos humanos en este proceso. A partir de esta identificación de buenas prácticas y aprendizajes, se busca entonces aportar un material de divulgación para promover un cambio de paradigma en las políticas migratorias en otros países.

Esta edición recorre, a través de un lenguaje claro y conciso, los distintos tipos de intervención del CELS en la temática: desde investigaciones de diagnóstico, alianza con otras organizaciones, acciones de incidencia, litigio estratégico y la creación de una clínica jurídica, entre otros.

Gastón Chillier  
Director Ejecutivo - CELS

## **CELS**

The Center of Legal and Social Studies (Centro de Estudios Legales y Sociales, CELS) is a non-governmental organization founded in 1979. It is dedicated to the promotion and protection of human rights and the strengthening of democratic system and the Rule of Law in Argentina. CELS' work consists of reporting human rights violations and driving the formulation of public policies based on respect for basic rights, initiating legal reforms aimed at improving the quality of democratic institutions and promoting the exercise of these rights within the most vulnerable sectors of society.

# presentation

Colección Experiencias [Experiences Collection] is a book series that compiles and systematizes over three decades of work at the Center for Legal and Social Studies (CELS) to promote, protect and defend human rights of groups and individuals such as victims of crimes against humanity and of police violence, migrants, refugees, indigenous peoples, mental health service users and persons deprived of their liberty, among others. The main goal is to offer a useful and didactic tool to share a human rights organization's knowledge and practices from the past and present. This Collection seeks to reflect on the achievements and pending challenges in the promotion of human rights and disseminate lessons learned among other organizations, activists and general public at national, regional and international levels.

This book outlines the development of CELS' historic work with migrants and refugees, highlighting main achievements and pending challenges on migration policies. Argentina's new law enacted in 2004 and regulated in 2010 incorporated significant elements and may be considered a model

for the recognition of migration as a human right. In addition, social and human rights organizations played a particularly important role in this process. Through the identification of good practices and lessons learned, this publication seeks to contribute and disseminate useful information and analysis in order to promote a paradigm shift toward innovative migration policies in other countries.

This edition outlines, in clear and concise language, CELS' strategies and interventions around this issue, including research and diagnoses, alliances with other organizations, policy advocacy, strategic litigation and the creation of a legal clinic, among others.

**Gastón Chillier**  
Executive Director - CELS



# intro- ducción

La política inmigratoria en Argentina se caracterizó por un período de apertura con el objetivo de recibir a personas procedentes de Europa que se extendió desde finales del siglo XIX hasta mediados de la década de 1960. A partir de entonces la composición de la población extranjera empezó a modificarse, tanto por su origen como por su afluencia, y también la política pública al respecto. Por un lado, la cantidad de extranjeros que habitan el país se mantuvo estable pero su proporción con respecto a la población total disminuyó de casi el 30% en 1894 hasta el 4,5% en 2010. Si bien desde fines del siglo XIX ingresaron flujos migratorios de países limítrofes como Bolivia, Chile o Paraguay, a partir de la década de 1960 se redujo la inmigración europea y las personas sudamericanas comenzaron a constituirse en el grupo de extranjeros más importante del país. En consonancia con muchos de los países de la región, Argentina también aplicó una perspectiva inmigratoria limitada a una función de control de las fronteras, con énfasis en la seguridad nacional a través de una legislación restrictiva de los derechos de los migrantes.

La nueva Ley de Migraciones sancionada en 2004 modificó el modelo de política vigente hasta entonces en el país. Esta normativa reconoció el derecho humano a migrar, obliga al Estado a establecer mecanismos de regularización migratoria, garantiza el acceso a la justicia en todo trámite de expulsión o detención y elimina distinciones en el acceso a derechos entre nacionales y extranjeros. Este cambio de paradigma fue el resultado de un proceso abierto y participativo impulsado por organizaciones de la sociedad civil.

Esta publicación se propone compartir el caso argentino en materia migratoria para promover el intercambio de experiencias entre distintos países y difundir estrategias y herramientas locales que pueden ser retomadas y transformadas en otras latitudes. El Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) fue una de las organizaciones que tuvo participación activa en este proceso. Se trata de una organización no gubernamental sin fines de lucro que desde 1979 trabaja en la promoción y protección de los derechos humanos y el fortalecimiento del sistema democrático.

En sus inicios investigó y documentó las gravísimas violaciones de derechos humanos cometidas durante la última dictadura militar (1976-1983) en Argentina. Desde mediados de la década de 1990 el CELS amplió su agenda para abarcar la tutela y exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales. La situación de vulnerabilidad de la población migrante en el país fue una de las problemáticas detectadas y abordadas por la organización.

En el primer apartado se describen las principales características de la inmigración en la Argentina y de la política implementada desde la última dictadura militar con un abordaje restrictivo de los derechos de los migrantes, que se profundizó durante 20 años de gobiernos democráticos entre 1983 y 2003. Luego se detallan las distintas etapas de trabajo frente a esta problemática que desarrolló el CELS, desde la identificación del tema en su agenda hasta la definición e implementación de estrategias de incidencia. Por último, se presenta la evaluación de esas intervenciones y los desafíos pendientes.

# intro- duction

Immigration policies in Argentina were characterized by a period of openness toward European immigration that extended from the late nineteenth century to the mid 1960s. Since then, the composition of the foreign population began to change, both in terms of origin and affluence, as well as public policies. On the one hand, the number of foreign people living in the country remained the same, while their proportion compared to the total population decreased from nearly 30% in 1894 to 4.5% in 2010. Since the late XIX century, there had been immigration from bordering countries such as Bolivia, Chile or Paraguay. However, as of 1960, European immigration decreased and South American immigrants became the main foreign group in the country. As a result, Argentina's response to immigration from many countries in the region was to increase border control, while focusing on national security through legislation that restricted migrant rights.

The new Migrations Law enacted in 2004 changed the existing political scheme of the time. This norm acknowledged the

human right to migrate, requiring the State to establish mechanisms for regulating migration, ensuring access to justice in any deportation or detention procedure, while eliminating distinctions between nationals and foreigners in terms of access to rights. This paradigm shift was the result of an open and participatory process driven by civil society organizations.

This paper seeks to share Argentina's experience around migration issues in order to promote the exchange of experiences among different countries, as well as to share local strategies and tools that can be redesigned and adapted in other contexts. The Center for Legal and Social Studies (CELS) was one of the organizations that actively participated in this process. It is a non-governmental organization that was established in 1979 to promote and protect human rights and strengthen the democratic system in Argentina. Initially, it researched and documented severe human rights violations perpetrated during the last military dictatorship in Argentina (1976-1983). Since the mid 1990s, CELS broadened its scope

of work to include the protection of and demand for economic, social, and cultural rights. In addition, the organization began to identify and address the vulnerable situation of migrant populations in the country.

The first section of this paper describes the main characteristics of immigration in Argentina and the restrictive migration policies implemented since the last military dictatorship, and which also spanned the 20 years of democratic governments that followed between 1983 and 2003. Next, we describe CELS' work on this issue, which included identifying the issue and placing it on its agenda, as well as defining and implementing advocacy strategies. Finally, we evaluate both these interventions as well as pending challenges.

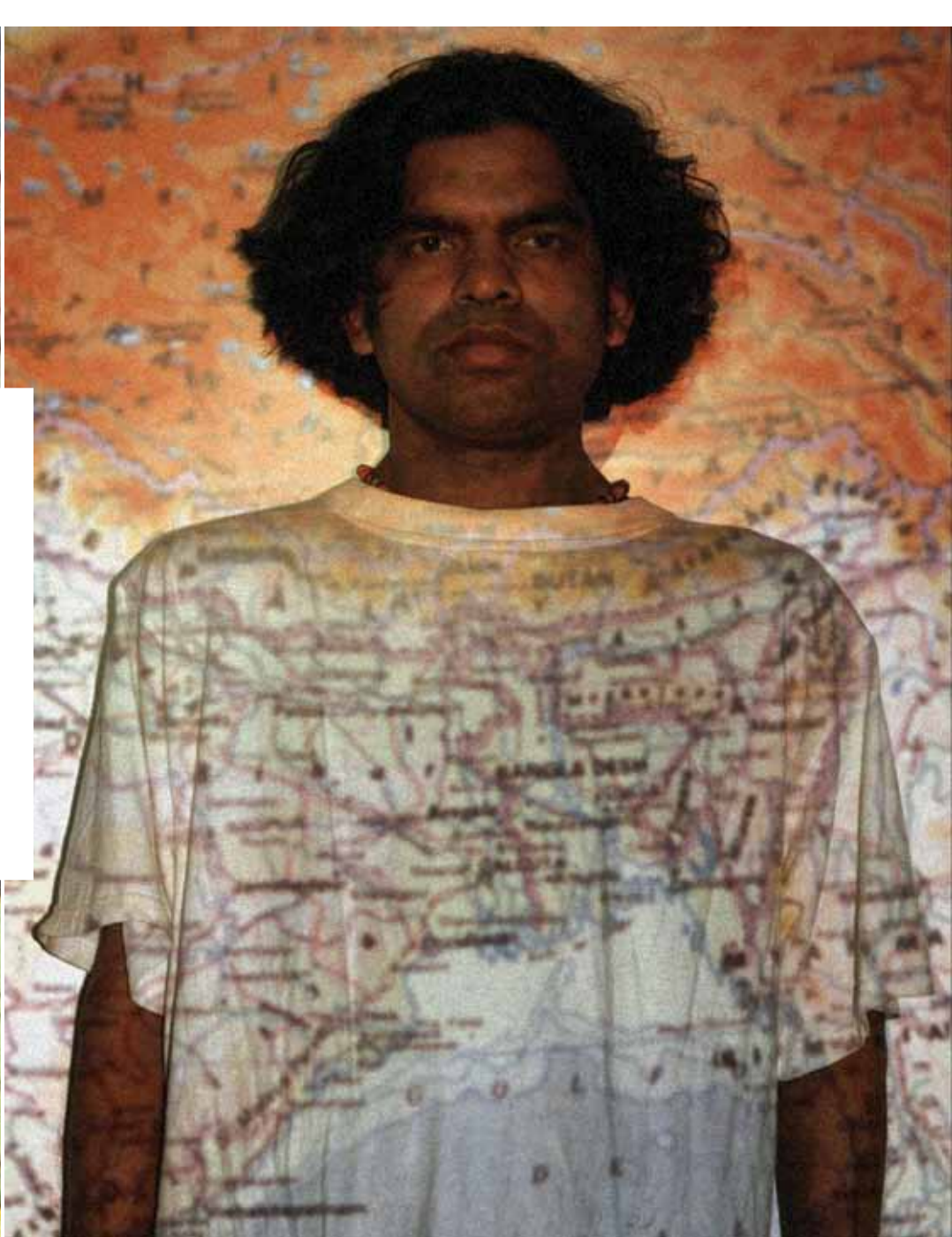


Foto: Sub Cooperativa de Fotógrafos

# 1. La inmigración en Argentina

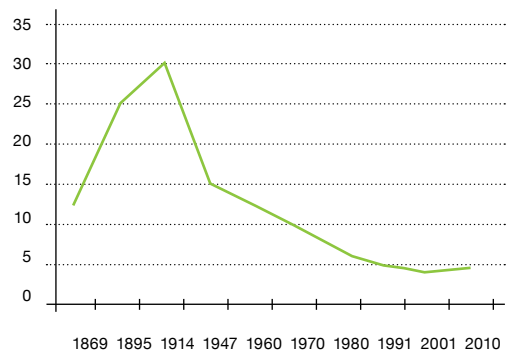
Entre fines del siglo XIX y comienzos del siglo XX la Argentina recibió una gran afluencia de inmigrantes, en su mayoría de origen europeo. El 29,9% de la población del país entre 1894 y 1914 era extranjera. Una segunda corriente inmigratoria tuvo lugar después de la Segunda Guerra Mundial y se extendió hasta finales de la década de 1950. Mientras que el total de los extranjeros continuaba estable con alrededor de 2 millones de personas, la proporción sobre el total de la población se redujo a casi la mitad en 1947, con un 15,3%. El porcentaje de población extranjera continuó en disminución, con un registro del 13% en 1960 y un marcado descenso al 4,5% en 2010 según los datos del último censo nacional.

La disminución de la proporción de población extranjera está relacionada con una menor cantidad de inmigrantes de ultramar y una proporción relativamente estable de migrantes de países vecinos como Bolivia, Chile o Paraguay, que constituían el 2,4% de la población en 1869 y aportaban el 3,1% en

2010. A partir de la década de 1960 se redujo la inmigración europea y las personas sudamericanas comenzaron a constituirse en el grupo extranjero más importante del país. En décadas más recientes se han incorporado grupos migratorios provenientes de otros países latinoamericanos y de otras regiones del mundo como Europa del Este, Asia y África.

## Proporción de población extranjera sobre la población total en Argentina (1869-2010)

fuelle: elaboración propia en base a censos nacionales



### PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LA POLÍTICA MIGRATORIA

Este cambio en la composición de la población migrante tuvo un correlato en las políticas en la materia. A partir de 1963, la normativa argentina comenzó a reformarse en detrimento de los derechos de los migrantes a través del control de los ingresos y salidas de extranjeros, en particular de países limítrofes, e incluyó la deportación de migrantes indocumentados. La política migratoria de puertas abiertas que acompañó la primera etapa de fuerte inmigración extranjera y europea entre fines del siglo XIX y principios del siglo XX sufrió un cambio drástico desde la década de 1960 hasta 2003.

Hasta 1981, la regulación migratoria estaba conformada por normas dispersas en resoluciones de la Dirección Nacional de Migraciones y decretos específicos. Ese año, la dictadura militar que gobernaba el país dictó la ley 22.439 conocida como “Ley Videla”, en alusión al jefe de la junta militar en el poder. Esa normativa presentaba al inmigrante como una potencial amenaza a la seguridad nacional y establecía una amplia gama de restricciones para el ejercicio de sus derechos, en especial para quienes no contaban con residencia legal en el país.

Una vez recuperada la democracia en 1983, transcurrieron 20 años hasta que el Poder

Legislativo sancionó una nueva ley que reconociera los derechos de los migrantes contenidos en la Constitución Nacional y en los tratados internacionales de derechos humanos suscriptos por la Argentina. En especial durante la década de 1990 la política migratoria argentina fue particularmente regresiva y promovió la autonomía de la autoridad migratoria para establecer criterios de admisión y expulsión, sin ningún tipo de control legal sobre esa actividad. Recién a fines de 2003 y como consecuencia de una incesante lucha de asociaciones de migrantes, organizaciones de derechos humanos y referentes de la sociedad civil, el Congreso Nacional derogó la Ley Videla y aprobó la Ley de Migraciones 25.871. A continuación se detallan los principales problemas que enfrentó la comunidad migrante en las últimas tres décadas en la Argentina, los cambios legislativos y sus aspectos positivos y negativos, desde una perspectiva de derechos humanos.

### LA INTERVENCIÓN DE LA DICTADURA MILITAR EN MATERIA MIGRATORIA

La última dictadura militar que gobernó en la Argentina entre 1976 y 1983 basó sus políticas en la doctrina de seguridad nacional en consonancia con las dictaduras de la región de ese período. El gobierno militar persiguió,





Foto: Pablo Lasansky

torturó y expulsó a miles de habitantes extranjeros que residían en el país. Muchos extranjeros fueron víctimas de persecución política y de prácticas de secuestro y desaparición forzada. Asimismo, un gran número de inmigrantes fueron detenidos y expulsados a sus países de origen sin ningún tipo de proceso legal, en el contexto de proyectos de erradicación de la pobreza. La amenaza de ser alcanzados por este tipo de medidas, a su vez, los obligó a ocupar trabajos precarios y vivir en condiciones indignas.

El 26 de marzo de 1981 el gobierno de facto

dictó el decreto ley 22.439 que estableció un régimen de detenciones y expulsiones de extranjeros aún más pernicioso que la “Ley de Residencia” que había sido dictada en 1902 con el objetivo de contener los conflictos sociales por medio de la expulsión expedita de extranjeros acusados de realizar actividades que atentaban contra el orden público.

A partir de 1981 el mecanismo de detención y expulsión de extranjeros por cuestiones migratorias estuvo bajo la única dependencia del Poder Ejecutivo a través de la Dirección Nacional de Migraciones (DNM), las fuerzas



de seguridad y el Ministerio del Interior. El Poder Judicial no tenía intervención alguna en forma coherente con el ilegítimo accionar de la dictadura militar en otros procedimientos. A su vez, la ley 22.439 fijó un sistema de control migratorio que involucraba a todos los funcionarios y empleados públicos (entre ellos, jueces, defensores oficiales, médicos y docentes) y también a algunos particulares (escribanos, dadores de alojamiento, empleadores, médicos y docentes del ámbito privado), quienes estaban obligados a denunciar a toda persona extranjera que se encontrara en situación migratoria irregular, estableciendo un escenario plagado de múltiples y potenciales agentes de control migratorio. Por otra parte, esta norma imponía serios obstáculos para el ejercicio de derechos sociales básicos, como el derecho a la educación y la salud, a quienes no tuvieran una residencia legal.

#### LAS MEDIDAS ADOPTADAS POR LOS GOBIERNOS DEMOCRÁTICOS

La “Ley Videla” y sus graves efectos en términos de restricciones a los derechos de los migrantes mantuvo plena vigencia e incluso fue reglamentada con carácter aún más restrictivo durante los gobiernos democráticos que se sucedieron entre 1983 y 2003.

En relación a la regularización de extranjeros

sin residencia, a comienzos del gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989) se dictó la llamada amnistía migratoria, es decir, un proceso masivo de documentación de inmigrantes que se encontraban en situación irregular. Si bien este proceso permitió que miles de personas pudiesen regularizarse, la adopción de este tipo de medidas de emergencia revelaba la ausencia de una política migratoria con un enfoque inclusivo. En 1987 se sancionó el decreto 1437 que reglamentó la “Ley Videla”, lo que implicó otro retroceso con medidas aún más perjudiciales para los inmigrantes. La norma profundizó la tendencia de la ley y delegó en la Dirección Nacional de Migraciones los criterios de admisión de extranjeros, legitimando así las numerosas prácticas arbitrarias adoptadas por ese organismo en los años previos.

Las medidas regresivas se intensificaron en la década de 1990 durante los dos gobiernos de Carlos Menem (1989-1999). El decreto 1032/92 extremó los controles para el otorgamiento de radicaciones, mientras que el decreto 277/93 autorizó a las secretarías de Población y de Seguridad Interior a realizar operativos de control de la situación migratoria en todo el territorio nacional. En este período existieron dos amnistías para personas en situación de residencia irregular en 1992 y 1994. Estas medidas, si bien permitieron la regularización de numerosos migrantes, fueron

implementadas con numerosas deficiencias. Algunas de las cuestiones que limitaron los efectos de esta forma de gestión migratoria fueron los hechos de corrupción, la aparición de gestores y los altos costos de los trámites. Es decir, se trató de iniciativas que legitimaron la ley vigente y habilitaron reglas de regularización que no lograron efectos de reconocimiento de derechos, sino que complejizaron la problemática del colectivo migrante.

En 1994 otro decreto estableció un nuevo Reglamento de Migración que continuó la política iniciada por la dictadura militar. Por ejemplo, según lo establecido por el decreto 1023/94, estaban impedidas de obtener la residencia las personas con discapacidad (física o mental), quienes ejercieran la prostitución, y aquellas personas consideradas inútiles por carecer de arte, oficio o profesión, entre otros criterios discriminatorios. Otras razones para la radicación en el país, como el arraigo y el derecho a la protección familiar, no tenían reconocimiento en la normativa argentina.

Esto llevó a que uno de los motivos de exclusión invocados con más frecuencia fuera la discapacidad de la persona. En estos supuestos no sólo se verificaba una clara discriminación por discapacidad, prohibida por la Constitución Nacional y los tratados de derechos humanos, sino que se contravenía

la propia normativa migratoria. En 1994, poco después de dictado el reglamento, una nueva ley 24.393 dispuso que a las personas con discapacidad física o psíquica les correspondiera igual categoría de admisión que la que se otorgara a sus padres, hijos, cónyuges o representantes legales cuando éstos fueran extranjeros; también se estableció el otorgamiento de residencia permanente cuando alguno de ellos fuera argentino nativo o por opción. Sin embargo, la DNM ignoró sistemática e ilegítimamente esta reforma, aplicando en su lugar el impedimento fijado por el reglamento.

Por último, el decreto 1117/98 prohibió la posibilidad de cambio de categoría migratoria de transitoria a temporaria, perjudicando de este modo a los inmigrantes que ingresaron al país en condición de turistas y que luego obtenían un empleo o iniciaban algún estudio secundario, terciario o universitario en el país.

Todas estas medidas legitimaron de algún modo la “Ley Videla”, establecieron criterios más restrictivos y discriminatorios para la radicación y aumentaron los controles y la discrecionalidad del Poder Ejecutivo en la implementación de políticas migratorias.



Foto: Sub Cooperativa de Fotógrafos

### TASAS ADMINISTRATIVAS ELEVADAS Y NUEVAS TRABAS BUROCRÁTICAS EN LA DÉCADA DE 1990

A su vez, otro tipo de medidas afectaban los derechos sociales de los migrantes y su acceso a la justicia para evitar expulsiones. A pedido de la Dirección Nacional de Migraciones, en 1995 el Poder Ejecutivo estableció por decreto el pago de una tasa de 300 pesos (equivalente a 300 dólares estadounidenses hasta enero de 2002) como condición inexorable para presentar un recurso de reconsideración contra una orden de expulsión. La exigencia económica para la presentación del recurso funcionaba como una obligación infranqueable si alguien pretendía ejercer el derecho de impugnar una decisión administrativa. En consecuencia, las personas que no contaban

con esa suma se encontraban en graves dificultades para revertir una orden de expulsión. En algunos casos, las personas intimadas decidían no presentar recurso alguno y como consecuencia la decisión quedaba firme, sin posibilidad de ser cuestionada con posterioridad. El CELS recibió numerosas solicitudes de asesoramiento legal de personas que habían recibido una orden de expulsión cuyo plazo de impugnación había vencido. En esos casos se buscaba identificar algún tipo de nulidad absoluta en el procedimiento o en la decisión administrativa (por ejemplo, por vulneración del derecho a la protección de la familia, ya que la DNM omitía considerar que la persona expulsaba contaba con hijos o un cónyuge en el país), para que fuera viable presentar una denuncia de ilegitimidad, la cual era válida

incluso con los plazos procesales vencidos.

Frente a esta situación, el CELS junto a la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires presentó una acción de amparo en 2001 que planteó la inconstitucionalidad del pago de tasas migratorias para la presentación de recursos administrativos. Recién en diciembre de 2003 la justicia emitió su sentencia y resolvió a favor del pedido del CELS y la Defensoría. Luego de la presentación de la acción de amparo, la DNM estableció excepciones al pago de tasas para la interposición de recursos legales. La nueva Ley de Migraciones, en esta cuestión, también incorporó criterios de excepción ante la falta de pago de tasas administrativas para impugnar, cuestionar o recurrir decisiones administrativas.

### VIOLACIÓN DE LOS DERECHOS SOCIALES

El ejercicio de los derechos sociales, en especial a la salud y educación, se mantenía sumamente restringido para los migrantes por razones legales, burocráticas y, además, por el deber de los funcionarios de hospitales y escuelas de denunciar a las personas en situación irregular. A su vez, la carencia de documentación nacional, ya sea el Documento Nacional de Identidad (DNI) argentino o una determinada categoría de residencia, constituía

un obstáculo casi ineludible para acceder a derechos fundamentales a pesar de que la Constitución Nacional y los tratados internacionales suscriptos reconocen esos derechos por el mero hecho de ser habitante del país.

Por otra parte, se establecieron fuertes limitaciones en el acceso a las pensiones no contributivas (por discapacidad y vejez, entre otras). En 1997 el decreto 432 estableció que los extranjeros debían contar con un mínimo de 20 años de residencia legal en el país para recibir una pensión por discapacidad. En el caso de la pensión por vejez, el decreto 582 de agosto de 2003 aumentó esa exigencia a 40 años de residencia.



## 2. Nueva ley de migraciones: un cambio de rumbo

El modelo de gestión policial de las políticas migratorias, implementado a través de la “Ley Videla” que se mantuvo vigente durante veinte años de democracia, fue la causa que generó las condiciones para que un número relevante de migrantes viviese en condiciones de irregularidad migratoria. Este modelo fue modificado de forma sustancial en 2004 con la sanción de la Ley de Migraciones 25.871. Esta nueva norma estableció un modelo de gestión que reconoce la migración como derecho humano y que, además, obliga al Estado a establecer mecanismos de regularización migratoria, garantizar el acceso a la justicia en todo trámite de expulsión o detención y a eliminar distinciones en el acceso a derechos entre nacionales y extranjeros.

Entre 2004 y 2008, la Dirección Nacional de Migraciones elaboró propuestas reglamentarias de la ley. Todas ellas fueron impugnadas u observadas por organizaciones de derechos humanos y asociaciones de migrantes. En

junio de 2008, el Poder Ejecutivo decidió conformar una Comisión Asesora para la reglamentación de la Ley de Migraciones, integrada por organizaciones de derechos humanos (entre ellas, el CELS), de Naciones Unidas (el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados –ACNUR– y la Organización Internacional para las Migraciones –OIM–) y religiosas (Centro de Estudios Migratorios Latinoamericanos). La Comisión elaboró un texto que finalmente fue aprobado en mayo de 2010 por la presidente Cristina Fernández de Kirchner.

Entre otras medidas, el decreto 616/2010, reglamentario de la Ley de Migraciones, redujo el margen de discrecionalidad administrativa para rechazar en la frontera el ingreso de personas; agregó y precisó criterios migratorios que no estaban previstos en la ley, al incorporar la Convención de Trabajadores Migratorios y sus Familias; reiteró la necesidad de garantizar que la retención judicial de migrantes fuese



excepcional en procedimientos migratorios y aclaró que la radicación de un niño, niña o adolescente puede ser realizada por alguno de sus progenitores, sin la autorización expresa del otro. La ratificación de la Convención y la reglamentación de la ley completaron el cuadro normativo para asegurar una mejor y mayor protección de los derechos de los migrantes.

#### LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL EN POLÍTICAS MIGRATORIAS

Las graves vulneraciones a los derechos humanos de los migrantes comenzaron a profundizarse con el cambio de la política pública migratoria que tuvo lugar en Argentina desde mediados de la década de 1960 hasta la sanción de la Ley de Migraciones en 2004. Ese cambio de paradigma se produjo como consecuencia del trabajo sostenido de organizaciones sociales, de migrantes, religiosas, de derechos humanos e internacionales, entre otras, que desarrollaron distintas estrategias para promover y proteger los derechos de los migrantes.

El relato de las experiencias que se presentan a continuación propone una reflexión sobre las propias prácticas y la posibilidad de compartir intervenciones y resultados a lo largo del tiempo. Si bien se han conseguido importantes avances en los últimos años en materia

migratoria en Argentina, la continuidad de estas políticas, su profundización y las respuestas a los desafíos pendientes conforman la agenda actual de trabajo del equipo del CELS.

#### LAS INTERVENCIONES Y ACCIONES PIONERAS

A mediados de 1960 se iniciaron las primeras políticas restrictivas en materia migratoria con las medidas implementadas por los gobiernos militares de Carlos Onganía (1966-1970) y profundizadas a partir de 1976 por la junta militar que encabezó Jorge Rafael Videla. En ese momento no existían instituciones sociales dedicadas a la defensa y protección de los derechos de los inmigrantes y, a su vez, era prácticamente nula la atención del tema migratorio desde una perspectiva de derechos humanos. En particular, sólo dos organizaciones trabajaban con migrantes: la Fundación Comisión Católica para las Migraciones (FCCM) y la Comisión Argentina para los Refugiados (CAREF, que luego cambió su nombre por Servicio Ecuménico de Apoyo y Orientación a Inmigrantes y Refugiados), que había sido creada en 1973 para dedicarse a la problemática de los refugiados provenientes de la dictadura instalada en Chile.

En 1983 Raúl Alfonsín fue elegido presidente y comenzó una nueva etapa de gobiernos

democráticos. Sin embargo, como dijimos, la política pública en materia migratoria no se modificó e incluso se intensificaron algunas restricciones de derechos de los migrantes. Las primeras intervenciones en la materia que realizaron las organizaciones sociales abordaron el reasentamiento de exiliados argentinos a través de la Oficina de Solidaridad con el Exilio Argentino (OSEA) que operó entre 1984 y 1987 y en el cual intervinieron el CELS, CAREF, el Movimiento Ecueménico por los Derechos Humanos (MEDH) y el ya desaparecido Servicio Universitario Mundial (SUM). El trabajo conjunto en esta causa constituyó un precedente significativo de la relación entre migración, asilo y derechos humanos en Argentina.





## 3. El CELS y la problemática migratoria

### 3.1. La incorporación en la agenda de derechos humanos

Desde mediados de la década de 1980, los organismos de derechos humanos incorporaron a sus agendas diferentes temáticas que no estaban relacionadas con los crímenes de lesa humanidad cometidos por el gobierno de facto. El CELS sumó nuevas problemáticas a su trabajo ligado a la memoria y la lucha contra la impunidad del terrorismo de Estado de manera paulatina, como la violencia institucional, las condiciones de detención, la libertad de expresión, el acceso a la justicia y la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales. Durante la década de 1990 incorporó entre sus prioridades la protección y defensa de los migrantes, así como de otros grupos víctimas de discriminación.

Durante esos años los inmigrantes se hallaban en una situación crítica de vulnerabilidad social. Sus derechos eran violentados de manera sistemática y en formas variadas. Esta problemática parecía irreversible sin la defensa de las

propias colectividades y la acción de diferentes instituciones que concertaran un claro y sostenido reclamo social para proteger y garantizar la plenitud de los derechos humanos de esa población. Esta situación originó un amplio y heterogéneo movimiento integrado por organizaciones de inmigrantes, organismos de derechos humanos, iglesias, equipos de investigación y un sindicato. Este grupo consensuó, a partir de la omisión del Estado y en un contexto muchas veces adverso, criterios para la construcción de espacios propicios para la defensa de los derechos de los inmigrantes.

Por su parte, el CELS desarrolló las primeras acciones jurídicas en temas de derechos sociales a mediados de la década de 1990. Si bien no se tocaba la temática migratoria de forma específica, estas acciones lo hicieron de modo indirecto como consecuencia de la centralidad que tenía el trabajador migrante, particularmente de países limítrofes y de Perú, en estas problemáticas. Dentro del Programa de Apoyo Jurídico Popular desarrollado por el CELS se implementaron estrategias concretas

en villas -barrios carenciados- y asentamientos mediante el patrocinio de causas jurídicas individuales, la divulgación periodística, la participación en debates y la denuncia sobre allanamientos irregulares, entre diversas acciones.

### DIAGNÓSTICO Y DIFUSIÓN PÚBLICA COMO PUNTO DE PARTIDA

La visibilización cada vez más clara de las violaciones a derechos humanos causadas por la legislación migratoria y las prácticas implementadas por diversos organismos públicos (Dirección Nacional de Migraciones, Registro Nacional de las Personas, fuerzas de seguridad, hospitales, escuelas, etc.), contribuyó a que la cuestión migratoria comenzara a ocupar algunos espacios en el debate público. La gravedad de la situación radicaba en que la mayoría de los inmigrantes sin residencia legal estaban en esa condición como consecuencia de las irregularidades cometidas por la propia DNM, exigencias infundadas o indebidas, costos y trabas burocráticas, o por la aplicación de normas ilegítimas (como ciertos criterios de impedimentos para acceder a la radicación).

La recopilación de experiencias académicas, jurídicas, políticas y sociales en materia migratoria comenzó en la década de 1990. Sin embargo, a partir de 1995 se produjeron ciertos hitos que marcaron la huella de un camino

más concreto. Ese año se logró la difusión de diagnósticos sobre la situación de los inmigrantes en la Argentina producidos en ámbitos académicos que inspiraron a los ámbitos jurídico, social y político a articularse en un proceso de reclamo por la vigencia de los derechos de los migrantes. Estos importantes precedentes no surgieron en forma conjunta por casualidad sino que fueron una respuesta al crecimiento del discurso xenófobo y a la sanción del nuevo Reglamento de Migraciones (decreto 1023/94).

Los investigadores Enrique Oteiza (en ese momento, miembro de la Comisión Directiva del CELS), Susana Novick y Roberto Aruj, integrantes del Instituto Investigaciones Gino Germani de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, desarrollaron un documento de trabajo titulado "Inmigración y discriminación. Políticas y discursos". Esta investigación sirvió como punto de partida para la inclusión, por primera vez, de un capítulo sobre la situación de los inmigrantes en el Informe Anual 1995 del CELS. Estos textos aportaron diagnósticos serios y, al mismo tiempo, denunciaron la violación sistemática de los derechos fundamentales de los migrantes. También reclamaban una política acorde a los flujos migratorios del país, de tendencia sub-regional. Estas publicaciones destacaron el aporte poblacional y socioeconómico de la inmigración

fronteriza y su contribución al desarrollo y enriquecimiento de la dinámica cultural del país, así como a la integración regional.

A su vez, a través de estadísticas elaboradas por prestigiosas instituciones se comenzaron a desmentir ciertos mitos arraigados —incluso a nivel académico— en perjuicio de la inmigración. Entre ellos, los que postulaban que las personas migrantes eran “apropiadoras de servicios sociales” y que “quitaban el empleo”. Se trataba de arquetipos inculcados a los inmigrantes y que distintos estudios intentaban deconstruir. Estos conceptos se extendieron años más tarde con la crisis de finales de la década de 1990 en forma alarmante y se convirtieron en una poderosa herramienta de propaganda política y en una nueva acusación contra los migrantes: la responsabilidad por la inseguridad. En estos trabajos de investigación también se denunciaba la existencia de un discurso estigmatizante y discriminatorio, y las diferencias en el tratamiento a los inmigrantes según su origen: aquellos provenientes de Europa eran idealizados y los descendientes de pueblos originarios de América Latina eran rechazados, en absoluta contradicción con los propósitos de integración propuestos, ya en ese momento, por el Mercado Común del Sur (Mercosur).



Tapa informe anual CELS, 1995

### CREACIÓN DE NUEVOS ESPACIOS DE INSTITUCIONALIDAD EN EL ESTADO

También en 1995 se creó el Instituto contra la Discriminación, el Racismo y la Xenofobia (INADI), que a pesar de no ser una institución especializada en el fenómeno migratorio sitúa la problemática de la discriminación en el ámbito de la agenda del Estado nacional. Ese mismo año inició sus actividades el Seminario Permanente de Migraciones

en el Instituto Gino Germani (UBA), que realizaba una reunión mensual en la que exponían investigadores de distintas áreas y procedencias, instalando de forma continua la preocupación por la cuestión migratoria en el campo académico. A nivel internacional comenzó a organizarse la primera Conferencia Latinoamericana de Migración que tuvo lugar en 1996 en la ciudad de Puebla, México.

Por otra parte, 1995 fue el primer año de vigencia de la Constitución Nacional reformada el año anterior, en la cual se introdujeron –con jerarquía constitucional— diversos instrumentos internacionales de derechos humanos, los cuales confirmaron el espíritu abierto de la Carta Magna argentina, acentuando el reconocimiento de derechos en la persona (o el habitante) y no en la condición de ciudadano o argentino.

### LOS ORÍGENES DE UN ABORDAJE MÚLTIPLE Y DIVERSIFICADO DESDE EL CELS

La situación de los inmigrantes comenzó a aparecer desde temprano en los casos seguidos desde el CELS pocos años después del retorno de la democracia, en especial a través del trabajo jurídico en barrios carenciados donde habitaban, como en la actualidad, un alto porcentaje de extranjeros. A partir de su progresivo trabajo en esta problemática y

en el contexto de la “amnistía” migratoria de 1992-1994, el CELS elaboró un documento informativo sobre los requisitos legales necesarios para adherirse al plan, distribuido en los barrios que contaban con gran cantidad de población migrante. Desde entonces, las consultas y denuncias crecieron de forma sostenida, lo que repercutió en la forma e intensidad con que la institución abordó esta temática. Sin embargo, antes de incorporar esta cuestión en la agenda y labor cotidiana, fueron necesarios ciertos cambios institucionales, por un lado, y algunos avances en el conocimiento de la problemática, por el otro.

La creación del Programa de Derecho Internacional de los Derechos Humanos en el CELS en 1994 permitió el inicio de una mayor sistematicidad en el desarrollo de estrategias y acciones dirigidas a la defensa de derechos humanos, reconocidos tanto en la Constitución Nacional como en los tratados internacionales que habían adquirido igual jerarquía ese mismo año, lo que más tarde será de gran utilidad para la tarea en la temática migratoria. De igual manera, la aparición en 1996 del Programa de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) también resultó un antecedente importante, ya que desde este sector se concentró toda la labor de la organización en torno a los derechos humanos de la población migrante y refugiada. Las diferentes

estrategias de litigio implementadas por cada programa del CELS desde mediados de la década constituyeron la base teórica y práctica esencial para el posterior trabajo respecto de la situación de la inmigración en el país.

En este camino se realizó un intenso trabajo de campo, particularmente en la villa 1.11.14 del Bajo Flores, situada en el Barrio de Pompeya de la ciudad de Buenos Aires, lo que permitió una relación más cercana con la población migrante y las problemáticas más graves que atravesaban en términos de derechos humanos. Las experiencias descriptas hasta este momento, tanto desde el punto de vista académico como territorial, permitieron la elaboración de diversos y numerosos argumentos constitucionales e internacionales para impugnar la ley de migraciones vigente en Argentina y denunciar la violación de derechos de las personas migrantes.

Este diagnóstico se publicó en el Informe Anual del CELS en 1996 con un abordaje jurídico de las condiciones migratorias en el país, cuestionando la normativa vigente. A su vez, ese trabajo daba a conocer situaciones como las excesivas sanciones contra inmigrantes sin documentación nacional en comparación con aquellas impuestas en otros países.

### **3.2. Intervenciones jurídicas específicas**

#### **CONVENIO CON LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES**

A partir de la relación con organizaciones sociales, eclesíásticas y sindicales, que identificaban al CELS como un actor para intervenir desde lo jurídico, se recibieron una gran cantidad de demandas por parte de migrantes vinculadas al ejercicio de sus derechos. En esta coyuntura, el CELS y la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires emprendieron un trabajo conjunto, elaborando estrategias y compartiendo información y recursos humanos, particularmente luego de firmar un acuerdo de colaboración en 1999. A su vez, la Defensoría estableció vínculos de colaboración con las Defensorías del Pueblo de Perú y Bolivia. Ese acuerdo se mantuvo vigente hasta 2003 cuando finalizó la gestión de Alicia Oliveira como Defensora del Pueblo.

#### **CREACIÓN DE LA CLÍNICA JURÍDICA POR LOS DERECHOS DE INMIGRANTES Y REFUGIADOS**

En 2002 el CELS y CAREF decidieron formalizar un acuerdo de cooperación a partir de una propuesta realizada a la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires y en junio de ese año se creó la Clínica Jurídica



por los Derechos de Inmigrantes y Refugiados. Las tres instituciones firmaron un convenio y la Clínica comenzó a funcionar en el mes de agosto como parte de una nueva cátedra del Curso de Práctica Profesional, materia anual que deben cursar todos los alumnos de la carrera de abogacía en su último año. Este espacio estuvo dedicado a la protección y la exigibilidad de los derechos de las personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas en Argentina. En el proceso de conformación de la Clínica fue de gran utilidad el asesoramiento y colaboración de Barbara Hines, coordinadora de la Immigration Law Clinic de la Universidad de Austin, Texas, en Estados Unidos.

Los reclamos que presentaba la población migrante en ese entonces en las diferentes instituciones (entre ellas, CAREF y CELS) continuaban en aumento y ese factor fue esencial para tomar la decisión de crear una clínica jurídica especializada en el trabajo migratorio. En aquel momento ya se encontraba en funcionamiento la Clínica Jurídica de Derechos Humanos UBA-CELS, que había sido creada en 1994 por otro convenio con la misma casa de estudios. Esta clínica recibía una cantidad muy alta de denuncias vinculadas a la problemática de la población migrante. A esta circunstancia se le sumaba el hecho de que en casi todos los servicios jurídicos gratuitos existentes, los inmigrantes en situación de

residencia irregular no eran atendidos en razón de su falta de DNI argentino, lo que redundaba en una privación de acceder a la justicia.

Por otra parte, a diferencia de otros países con flujos importantes de inmigración, los Colegios de Abogados o Sindicatos (con la única excepción de la Central de Trabajadores de Argentina –CTA-), no tenían servicio jurídico alguno dirigido a atender las necesidades de la población migrante o refugiada. En igual sentido, en la currícula de las facultades de derecho la cuestión de la extranjería o la inmigración era un tema prácticamente inexistente, lo que repercutía en la falta de conocimiento e interés de los abogados.

En definitiva, la labor desarrollada por la Clínica hasta el presente es una muestra de las fortalezas y ventajas que brinda la realización de proyectos articulados y complementarios entre diversas instituciones preocupadas por temas o conflictos en común. También representa una buena oportunidad para que las universidades tengan inserción social mediante el aporte de los conocimientos de sus profesores y estudiantes al terreno concreto, en este caso, de los conflictos socio-jurídicos. De esta manera, los estudiantes adquieren herramientas prácticas para el futuro ejercicio de la profesión, se adentran en los conflictos sociales (sus causas y consecuencias),

conocen las implicancias reales de la implementación de un ordenamiento jurídico, visualizan las distancias que pueden existir entre el derecho y la realidad, se concientizan sobre el rol social que puede tener el derecho y, por supuesto, brindan un servicio a sectores sociales en mayor situación de vulnerabilidad.

### LA BATALLA CULTURAL CONTRA LA XENOFOBIA

#### El caso de la revista La Primera

Otro tipo de intervenciones que realizó el CELS estuvieron vinculadas a la denuncia de discursos discriminatorios hacia los migrantes que circulaban en los medios de comunicación y en las declaraciones de funcionarios públicos. Un caso paradigmático de divulgación de un mensaje xenófobo fue la publicación de una nota en la revista La Primera en abril de 2000, cuyo director era el empresario Daniel Hadad, en un número cuya tapa llevó el título “La Invasión Silenciosa”, en referencia a la inmigración proveniente de países de la región. El artículo recopilaba datos inexactos y fraudulentos que promovían la estigmatización y la generalización de prejuicios hacia los inmigrantes de origen latinoamericano. Mientras que esta nota no generó ninguna declaración de las autoridades del gobierno, obtuvo una amplia



“La Invasión Silenciosa”. Revista La Primera de la Semana. Año 1, n°3, abril de 2000.

respuesta de rechazo por parte de las colectividades y las instituciones sociales preocupadas por este tipo de ataques xenófobos.

Por su parte, el CELS presentó una denuncia por discriminación ante el Instituto contra la Discriminación, el Racismo y la Xenofobia (INADI) y remitió una carta al director de



la revista, solicitando que desmintiera la información falsa e inexacta que se había publicado. Un año después también se denunciaron estos hechos a nivel internacional ante el Comité contra la Discriminación de las Naciones Unidas. Si bien estas acciones no obtuvieron una respuesta favorable, el objetivo fue repudiar y poner en debate la información errónea y discriminatoria que promovían.

#### ATAQUES A INTEGRANTES DE LA COMUNIDAD BOLIVIANA EN ESCOBAR

En abril de 2000, miembros de la comunidad boliviana que habita en la localidad de Escobar, provincia de Buenos Aires, fueron violentamente atacados. Las víctimas, conocidas como “quinteros” debido a su trabajo hortícola en quintas de esa región, fueron asaltadas en numerosas oportunidades por un grupo de personas. Los atacantes infligieron distintos tipos de violencia contra ellos e incluso los torturaron a través de la aplicación de descargas eléctricas en todo el cuerpo mediante el uso de picanas, método utilizado en los campos clandestinos de detención de la última dictadura militar en Argentina.

El CELS remitió una carta al INADI solicitando que, en su carácter de órgano del Estado dedicado al monitoreo de lo dispuesto en la Ley Antidiscriminatoria, se presentara como

parte en el proceso penal abierto y solicitara medidas a la justicia. También se mantuvo una reunión con el fiscal a cargo de la investigación con el fin de manifestar la preocupación por los hechos y la necesidad de que se investigue seria, profunda e imparcialmente. Asimismo, el CELS presentó una denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en la cual se describieron tanto estos hechos como el contexto general que atravesaban los migrantes.

En la presentación se solicitó a la CIDH que, ante la gravedad de los ataques, evalúe la posibilidad de que el Relator sobre Trabajadores Migrantes se pronuncie y exprese al Estado argentino su preocupación por los hechos denunciados. Se le requirió que estudie la posibilidad de hacer una visita *in loco* a la Argentina y tomar contacto directo con las víctimas. Si bien la visita no se concretó, la denuncia fue una importante herramienta de presión para que se investigaran los hechos de violencia xenófoba, así como para poner en conocimiento de la CIDH todo lo que acontecía en el país en la cuestión migratoria.

#### MANIFESTACIONES XENÓFOBAS DE FUNCIONARIOS PÚBLICOS

En esos años, las expresiones verbales de contenido xenófobo también estuvieron

presentes en el ámbito de la justicia, tanto en sus resoluciones como en declaraciones públicas. La jueza en lo criminal Silvia Ramond, paradójicamente presidenta de la comisión del MERCOSUR de la Asociación de Magistrados y Funcionarios de la Justicia Nacional, aseveró en una entrevista: "...en las villas, el peruano maneja el tema del tráfico de cocaína, el paraguayo, en cambio, maneja la marihuana [...] el paraguayo es un poco violento, dado a los hechos de sangre con armas blancas...".

Estas declaraciones motivaron la presentación del CELS de una denuncia contra la jueza ante el Consejo de la Magistratura. En la denuncia no se solicitó una sanción por violación de la Ley Antidiscriminatoria para evitar una colisión con el derecho a la libertad de expresión pero sí se manifestó que esas declaraciones configuraban un accionar incompatible con la debida idoneidad e imparcialidad inherente a su cargo. Las expresiones discriminatorias en perjuicio de los inmigrantes paraguayos y peruanos hacían que la jueza, en su labor, pudiera generar temor de parcialidad.

Finalmente, a casi un año y medio de presentada la denuncia, en marzo de 2003 el Consejo de la Magistratura decidió rechazarla por ser "manifiestamente improcedente". El Consejo no analizó la cuestión de imparcialidad y se dedicó a efectuar un análisis sobre el principio

de no discriminación y las leyes antidiscriminatorias en su resolución, para concluir que la jueza no había incurrido en una conducta ilegítima. Las argumentaciones y los razonamientos respecto del término discriminación fueron de tal incorrección jurídica y fáctica que el CELS decidió remitir las actuaciones al INADI para que evaluara el particular y preocupante concepto de discriminación promovido por el Consejo de la Magistratura. A pesar de la falta de respuestas en este caso, la intervención fue relevante para cuestionar la actuación de funcionarios públicos y promover el debate sobre el rol del Estado frente a los migrantes en un contexto de restricción y falta de reconocimiento de sus derechos.

### **3.3 El trabajo articulado entre organizaciones para la sanción de una nueva ley**

Un gran paso para lograr avances e intervenciones por parte del Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo en materia migratoria fue la creación de la Mesa de Organizaciones para la Defensa de los Derechos de los Inmigrantes, que comenzó a reunirse en 1996 pero se instauró de manera formal en julio de 2000. Su conformación variada (iglesias, organismos de derechos humanos, sindicatos y centros de investigaciones académicas)

ha sido su característica más valiosa, ya que permitió aunar esfuerzos y convertirse en un interlocutor fuerte, válido y representativo de la sociedad civil. Luego de los primeros años en los que estuvo integrada por distintas organizaciones, la Mesa quedó conformada por 9 instituciones: el *Servicio de Apoyo y Orientación Ecuménica a Inmigrantes y Refugiados* (CAREF), la *Fundación de la Comisión Católica de Migraciones* (FCCAM), el *Centro de Estudios Legales y Sociales* (CELS), la *Asamblea Permanente por los Derechos Humanos* (APDH), el *Departamento de Migraciones de la Central de Trabajadores Argentinos* (CTA), el *Centro de Estudios Migratorios Latinoamericanos* (CEMLA), el *Departamento de Migraciones del Arzobispado de Buenos Aires*, la *Red de Investigadores de Migraciones Contemporáneas* (RIMCA) y el *Servicio de Paz y Justicia* (SERPAJ).

En un primer momento, a finales de la década de 1990, la interacción entre instituciones se daba a través de casos concretos, mediante consultas y pedidos de colaboración mutuos entre organizaciones sociales que intervenían en la atención (social, jurídica, etc.) de la población migrante. Estos contactos se fueron intensificando a partir del aumento de esas demandas. A su vez, el avance de la xenofobia en esos años constituyó otro factor de unión de los sectores sociales involucrados en la

problemática. A los embates lanzados desde el gobierno y algunos medios, en especial durante los últimos años de la gestión de Carlos Menem, las instituciones sociales y religiosas se vieron obligadas a salir constantemente a desmentir las acusaciones xenófobas que se efectuaban contra la población migrante, dando información fehaciente y concreta que demostraba la falsedad de esas imputaciones.

En una segunda etapa, una vez constituida formalmente en 2000, la Mesa se fijó líneas concretas de acción:

- Favorecer los procesos de integración de los inmigrantes en la Argentina;
- Mantener la atención sobre el respeto de sus derechos;
- Constituirse como un canal para sus reclamos;
- Mantener informados a grupos y organizaciones de migrantes;
- Promover una correcta información en la prensa sobre la problemática de los inmigrantes.

Es importante destacar que antes de la conformación de la Mesa, los organismos desarrollaban estrategias según las prioridades de sus agendas. Así, para algunos un tema medular era la derogación o modificación de la ley y/o su reglamento, para otros la protección de los refugiados, la mejora en el trato a los inmigrantes por parte de la Dirección Nacional de Migraciones, el desarrollo de políticas de

integración social y laboral, etc. En tanto ese trabajo se centraba en acciones más reducidas y dispersas, ello no permitía la maximización de los esfuerzos de cada una en torno a temas de preocupación común. Por ello, la Mesa se propuso aunar y potenciar las capacidades y las acciones de todas ellas a través de un trabajo coordinado, para alcanzar un mayor impacto en aquellos objetivos prioritarios consensuados entre sus integrantes, más allá de que cada una continuara con su propia agenda.

#### EL OBJETIVO CENTRAL: LA DEROGACIÓN DE LA “LEY VIDELA”

La deliberación sobre los objetivos e intereses en común derivó en la identificación de la derogación de la Ley 22.439 de 1981 como una de las prioridades. Este punto tenía total consenso y todos los participantes de la Mesa catalogaban a la “Ley Videla” como la fuente principal de las violaciones a los derechos humanos de la población migrante y cuyo articulado era contrario a los derechos y principios reconocidos tanto en la Constitución Nacional como en los tratados internacionales sobre derechos humanos de los cuales la Argentina es parte.

En esta línea de trabajo, el CELS se encargó de diseñar un documento de análisis sobre la Ley de Migraciones, a la luz de la Constitución y los tratados. Este documento, luego de

ser debatido entre los integrantes de la Mesa, fue distribuido a diversos funcionarios públicos y representantes de partidos políticos (diputados, senadores, autoridades de la DNM y del Ministerio del Interior, entre otros), con el objetivo de comenzar a sensibilizar sobre el tema, demandar la modificación de sus políticas o bien incidir en la generación de espacios de participación y debates públicos que conlleven a la elaboración y sanción de una nueva normativa migratoria.

Desde entonces, los integrantes de la Comisión de Población de la Cámara de Diputados fueron uno de los interlocutores centrales, ya que en ese espacio debía iniciarse cualquier proyecto de ley de reforma o derogación de la norma de migraciones. A partir de finales de la década de 1990 se mantuvieron numerosas reuniones con diversos diputados en nombre de la Mesa y se logró la presentación de pronunciamientos en contra de la ley vigente y el reclamo por su modificación; la oposición tajante a proyectos de ley que eran aún más regresivos que la “Ley Videla” (como sucedió en enero de 1999); la opinión respecto de otras iniciativas de reforma de la ley migratoria; la participación en audiencias públicas sobre el tema, etc.

En esta tarea, dificultada por la inestabilidad política argentina de esos años y los

consecuentes cambios continuos de ministros, directores de la DNM, o incluso presidentes de la Nación, la diversidad de las organizaciones de la Mesa constituyó una herramienta de incidencia esencial, ya que las distintas instituciones tenían tantas puertas abiertas como cerradas en los ámbitos representativos, según los intereses partidarios, políticos e ideológicos de cada legislador o funcionario.

En 1999 la Mesa se opuso férreamente a los intentos del Poder Ejecutivo de que se sancione un proyecto de ley dirigido en contra de la inmigración y los años siguientes también requirieron un esfuerzo constante y atento para evitar que se concretaran medidas aún más restrictivas que las vigentes. En 2002 se empezaron a dar ciertas condiciones mínimas en el ámbito legislativo para debatir sobre la necesidad y el deber de modificar la política migratoria del país. Las reuniones en el Congreso se hicieron con mayor periodicidad y se realizó una audiencia pública convocada por la Comisión de Población de la Cámara de Diputados en septiembre de ese año. Esa instancia permitió que un gran número de colectividades, organizaciones sociales, religiosas, de derechos humanos y sindicatos, entre otras, demostrara su voluntad, interés y reivindicación común en torno a la derogación de la “Ley Videla”, una de las deudas del Congreso argentino desde el retorno de la democracia.

El año más intenso fue sin duda 2003, cuando el trabajo y los esfuerzos de tantas personas y organizaciones durante años obtuvieron el resultado esperado en diciembre, con la derogación de la ley de migraciones y la sanción de una nueva normativa. Para alcanzar este objetivo la Mesa mantuvo, en los meses anteriores a la sanción de la nueva ley, diversas reuniones y discusiones con legisladores y funcionarios del Poder Ejecutivo, algunos a favor del cambio demandado por la sociedad civil y otros que pretendían perpetuar políticas contrarias a la inmigración. En cada una de esas instancias, se presentaban en forma oral y escrita los argumentos jurídicos, éticos y sociales que indicaban la imperiosa necesidad de derogar la ley entonces vigente. En paralelo a dichas acciones, la Mesa participó junto a las colectividades de migrantes en diversas manifestaciones públicas en demanda de la derogación de la ley y la implementación de planes de regularización migratoria.

#### EL ACTIVISMO ESTRATÉGICO EN EL PLANO INTERNACIONAL COMO HERRAMIENTA DE INCIDENCIA EN LA POLÍTICA NACIONAL

Durante los años de trabajo dedicados a la derogación de la ley, los integrantes de la Mesa también recurrieron a estrategias en el plano internacional para denunciar en distintas

oportunidades los perjuicios que la vigencia de la ley Videla estaba ocasionando a la población migrante en Argentina. En diferentes cumbres regionales e internacionales se intentó difundir lo que sucedía en el país requiriendo a su vez el apoyo de organizaciones de otros países en el reclamo al gobierno argentino por una nueva ley de migraciones. En este sentido, es importante hacer mención a la Conferencia Regional de las Américas realizada entre el 5 y 7 de diciembre de 2000 en Santiago de Chile, donde las instituciones sociales de Argentina tuvieron una intervención muy activa en el ámbito migratorio, particularmente en el enfoque de la problemática desde una perspectiva de derechos humanos. A su vez, la Conferencia Mundial contra el Racismo y las conferencias regionales de migraciones cumplieron un rol fundamental en la etapa de consolidación de la Mesa y en la generación de presión internacional para que el gobierno argentino adopte políticas migratorias coherentes con los principios constitucionales y de derechos humanos.

Por otra parte, la Mesa efectuó numerosas presentaciones ante el Congreso Nacional y el Poder Ejecutivo, principalmente, el Ministerio de Relaciones Exteriores, solicitando la firma y ratificación de la Convención Internacional sobre la Protección de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares. Ese era el único

de los instrumentos de derechos humanos celebrados en el marco de la ONU, entre aquellos considerados más relevantes, que el Estado argentino no había suscripto. En 2004 se logró que el país firmara la Convención y al año siguiente la Cámara de Senadores le otorgó media sanción al proyecto de su aprobación. Dos años después, en febrero de 2007, fue ratificada.

Además, la Mesa ha efectuado algunas presentaciones en el ámbito regional con el fin de que los países miembros y asociados al MERCOSUR aprobaran y ratificaran los tratados sobre la cuestión migratoria adoptados en 2002. Ese año se firmó el Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del Mercosur, que reconoce el derecho a los nacionales de esos Estados a residir en el territorio de los demás países del bloque. El acuerdo recién entró en vigencia en 2009, una vez que el último país, Paraguay, lo ratificó. Desde entonces estas naciones han ido adoptando medidas para su implementación interna, aunque cada una a su propio ritmo. Por ejemplo, mientras Argentina lo realizó unilateralmente en su nueva ley migratoria de 2004, Bolivia aún se encuentra adecuando la legislación y los trámites migratorios.

## EL CASO DE LA TORRE ANTE LA CIDH

El ciudadano uruguayo Juan Carlos De la Torre había ingresado a Argentina en 1974 y vivía con su padre y sus cuatro hijos, todos ellos de nacionalidad argentina. En 1996 fue detenido por orden de la Dirección Nacional de Migraciones y luego expulsado del país. Este caso marcó un precedente ya que fue el único hábeas corpus que logró cuestionar y debatir la Ley de Migraciones en todas las instancias judiciales en un contexto de numerosas expulsiones administrativas a mediados de la década de 1990, con una crisis socio-económica en aumento y un discurso oficial cargado de xenofobia.

La presentación del hábeas corpus fue rechazada por el juez de primera instancia y por la Cámara de Apelaciones y, por último, fue desestimada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en 1998. El máximo tribunal consideró que la causa se había tornado abstracta porque la DNM ya había hecho efectiva la medida cuestionada, es decir, la expulsión de De la Torre. La Corte entendió que ya no había ninguna garantía afectada pese a que su derecho a la libertad aún estaba restringido como consecuencia de la prohibición de reingreso al

país dispuesta por la DNM.

Frente a la decisión de la Corte, el CELS denunció el caso ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en 1999, alegando que se habían violado los derechos a la libertad personal, al debido proceso, a la protección familiar y al acceso a la justicia. En 2003, cuatro años después de presentada la petición, se inició un proceso de solución amistosa entre las partes que contribuyó de manera decisiva a la derogación de la “Ley Videla” entonces vigente y su sustitución por la nueva ley de migraciones 25.871 en 2004. Además, se lograron otros avances como la implementación de un mecanismo de consulta con organizaciones sociales para la reglamentación de la nueva normativa, la aprobación y posterior ratificación de la Convención Internacional sobre los Derechos de los Trabajadores Migrantes y sus familias y la suspensión de las inspecciones migratorias que culminaban en detenciones y expulsiones, entre otras medidas. A su vez, el 13 de octubre de 2005, la DNM levantó la prohibición de reingreso al país de Juan Carlos De la Torre, que aún estaba en vigor.

### 3.4. Reglamentación e implementación de la nueva normativa

Una vez aprobada la nueva ley, una parte del trabajo de la Mesa de Organizaciones para la Defensa de los Derechos Humanos de los Migrantes se concentró en la elaboración y presentación de documentos en los que se transmitían argumentos a tener en cuenta al momento de la redacción del reglamento. La normativa anterior no era únicamente grave por lo dispuesto en la Ley Videla, sino también por su reglamentación, que continuó y profundizó su espíritu restrictivo e inconstitucional en períodos democráticos. Con ese antecedente, la Mesa hizo diversas presentaciones ante la Dirección Nacional de Migraciones y otros organismos públicos, con el objetivo de prevenir que el reglamento de la nueva ley pueda afectar o restringir los derechos que reconoce. El decreto era importante para hacer operativas algunas disposiciones de la ley y, además, representaba una oportunidad para corregir algunas imprecisiones del texto legal.

Entre 2004 y 2008 la DNM elaboró algunas propuestas de reglamento de la ley, las cuales fueron impugnadas u observadas por la Mesa. En paralelo, desde el litigio del caso “De la Torre” (ver recuadro página 38) ante la Comisión Interamericana, se

firmó un acuerdo provisorio con el Estado argentino a través del cual se comprometía a aprobar un decreto reglamentario que respetara ciertos estándares básicos.

En junio de 2008, el Poder Ejecutivo, a través del Ministerio del Interior, decidió conformar una Comisión Asesora para la reglamentación de la ley e invitó a participar a algunas organizaciones integrantes de la Mesa –como el CELS y la APDH-, a organismos de Naciones Unidas –como el ACNUR y la Organización Internacional para las Migraciones – y a instituciones religiosas –como el Centro de Estudios Migratorios Latinoamericanos-. La Comisión Asesora trabajó durante cinco meses para debatir con la DNM algunas de las cuestiones más sensibles de la nueva Ley de Migraciones, como los trámites de radicación, el procedimiento de expulsión y la asistencia jurídica obligatoria en todos los trámites migratorios, entre otros.

En esos debates el CELS representó a muchas de las organizaciones sociales que formaban parte de la Mesa y focalizó su trabajo de incidencia en ese espacio en cinco ejes fundamentales:

- Reducir el margen de discrecionalidad administrativa para rechazar trámites de radicación;
- Ajustar la actuación de la Dirección



Nacional de Migraciones a las reglas y principios establecidos por la ley;

- Incorporar algunos criterios migratorios que no estaban previstos en la ley;
- Precisar el procedimiento de rechazo en frontera y el procedimiento para la declaración de expulsión;
- Reiterar la necesidad de garantizar que la detención de migrantes fuese excepcional en el marco de procedimientos migratorios

El documento elaborado por la Comisión Asesora fue aceptado como proyecto definitivo por el Ministerio del Interior y el 5 de mayo de 2010 la presidente Cristina Fernández de Kirchner firmó el decreto 616/2010 como reglamento de la Ley de Migraciones.

### PROGRAMAS DE REGULARIZACIÓN MIGRATORIA

La nueva ley de Migraciones 25.871 se dictó en un contexto en el que existía un número muy alto de personas en situación migratoria irregular –sobre todo de países limítrofes y de Perú–, cuestión que constituyó uno de los principales desafíos a resolver. Las estadísticas relevadas por la Dirección Nacional de Migraciones demuestran un avance significativo de los trámites de regularización migratoria desde la sanción de

la nueva ley y el decreto reglamentario. Desde 2004 hasta diciembre de 2011 se han iniciado 1.383.855 trámites de radicación y la autoridad migratoria resolvió 1.198.280 expedientes.

Este proceso se realizó a través de dos planes de regularización migratoria. El primero estuvo dirigido a la población migrante proveniente de países sudamericanos denominado Patria Grande y otro destinado a migrantes de otras regiones. En primer lugar se implementó el programa para migrantes extra-Mercosur, ya que se trataba de un proceso más sencillo porque el número de posibles beneficiarios era mucho menor.

A partir de octubre de 2004 se puso en práctica la iniciativa destinada a las personas en situación irregular en Argentina provenientes de países que no fueran del Mercosur y asociados por un plazo de 180 días. Según la información producida por la Dirección Nacional de Migraciones, alrededor de 14 mil personas, en su mayoría asiáticas, africanas, latinoamericanas no Mercosur y de Europa del Este, solicitaron regularizar su residencia y más de 11 mil casos fueron resueltos de forma favorable. Una de las principales razones por la cual no se habían completado algunos trámites era la dificultad para conseguir parte de la documentación exigida. Por lo tanto, a comienzos de 2007, la DNM dispuso revisar

los expedientes presentados en 2004 que estaban pendientes y resolvió conceder la residencia en todos los casos que no presentaran algún impedimento legal.

### PATRIA GRANDE: NACIONALES DEL MERCOSUR Y PAÍSES ASOCIADOS

La normativa vigente incorporó una nueva categoría relevante para acceder a la regularización migratoria y obtener una residencia en el país. A los tradicionales criterios de radicación, como trabajo, vínculos familiares o razones de estudios, se sumó el de la residencia por el hecho de ser nacional de un país del Mercosur o asociado. En este contexto se creó el programa Patria Grande, que tuvo como objetivo la regularización migratoria de nacionales del Mercosur y países asociados que no pudieron obtener un certificado de residencia legal en el país durante los años de vigencia de la Ley Videla. El plan apuntó a la regularización de aquellas personas que habían ingresado con anterioridad al 17 de abril de 2006 y se extendió para aquellos que ingresaron hasta el 31 de mayo de 2008. El Estado calculaba regularizar a cerca de 750.000 migrantes.

A pesar de algunos avances, en agosto de 2010, más de cuatro años después de la implementación de Patria Grande, la Dirección Nacional de Migraciones informó que, de



Foto: Sub Cooperativa de Fotógrafos

las 423.697 personas que se habían inscripto en el programa, 98.539 obtuvieron una radicación permanente, 126.385 recibieron radicaciones temporarias y 187.759 no completaron la documentación requerida para obtener su radicación. Algunas de las razones que incidieron en la escasa cantidad de certificados de residencia otorgados fueron la poca información acerca de cómo realizar los trámites de renovación de certificados de residencia precarios y temporarios para obtener la residencia permanente; la exigencia

de requisitos de difícil cumplimiento, como solicitar el certificado de ingreso al país en la etapa de renovación de residencias previo a la obtención de residencias permanentes o declarar un domicilio estable; el costo de los trámites; la clausura de los expedientes de regularización sin notificación efectiva de tal situación, y la solicitud de actualización de datos sin la debida antelación.

Durante 2011, además, en varios de los trámites administrativos analizados pudo comprobarse que la autoridad migratoria considera que aquellas personas que no han completado el trámite de regularización migratoria Patria Grande no tienen la voluntad de hacerlo, y por lo tanto deben ser alcanzadas por una orden de expulsión del territorio, lo cual no es fiel ni a la letra ni al espíritu de la ley. Además de contradecir a la Ley de Migraciones y su reglamentación, esta decisión administrativa puede generar un aumento de la cantidad de migrantes en situación irregular sujetos a expulsión. Ante esto, el Comité de Derechos de los Trabajadores Migratorios recomendó a la Argentina que facilite el acceso de los migrantes a los planes de regularización con la ampliación de los plazos de solicitud, la reducción de tasas administrativas y requisitos de documentación.

### MEDIDAS QUE FACILITAN EL ACCESO AL DOCUMENTO NACIONAL DE IDENTIDAD

En 2009 el Estado resolvió una dificultad adicional en los mecanismos de regularización migratoria vinculada con la falta de acceso al Documento Nacional de Identidad (DNI). Una vez obtenida la radicación en el país, sobre todo en algunos casos establecidos según la nueva legislación, el Registro Nacional de las Personas (RENAPER) exigía presentar cierta documentación legalizada no exigida para la radicación, o demoraba la entrega del DNI por razones denominadas “operativas”. A partir de las denuncias formuladas por organizaciones sociales, entre ellas el CELS, el Poder Ejecutivo nacional firmó el decreto 1501/09 a través del cual resolvió entregar el DNI a las personas radicadas con los mismos antecedentes acreditados en el trámite de radicación y en las mismas dependencias de la Dirección Nacional de Migraciones. La decisión es un avance relevante en materia de acceso al DNI de aquellos extranjeros que regularizan su situación migratoria.

### CERTIFICADOS DE RESIDENCIA PRECARIA

Hasta septiembre de 2011, en los procesos administrativos o judiciales iniciados por la impugnación de una decisión que hubiera constatado la irregularidad de la permanencia en Argentina de un trabajador migrante y hubiera declarado

la ilegalidad de esa situación, la autoridad migratoria rechazaba las renovaciones de los certificados de residencia precaria o de trámite en curso. En estos casos, la autoridad consideraba que la decisión administrativa final era válida y gozaba de legitimidad. Es decir, por discutir una resolución adversa de la autoridad migratoria, el migrante perdía los certificados de trámites migratorios vigentes, situación que lo exponía a una mayor vulnerabilidad.

La cancelación de los certificados de residencia o de expediente en trámite causaba un grave daño para el migrante que había decidido recurrir la decisión administrativa que consideraba perjudicial. Al no tener el mencionado certificado, se pierde, en rigor, la posibilidad de demostrar ante cualquier funcionario público, agente policial, o privados en general (hoteles, albergues, por ejemplo) que su situación migratoria en Argentina es regular.

En mayo de 2011, desde la Clínica Jurídica UBA-CAREF-CELS se realizó un pedido de informes sobre la falta de renovación del certificado de residencia precaria en estas situaciones. La autoridad administrativa, en septiembre de ese año, modificó su práctica. A partir de esta acción se logró modificar una conducta habitual de la Administración de negarse a renovar los certificados cuando el trámite migratorio no estaba finalizado, ni la orden de

expulsión firme y consentida en sede judicial.

### LA LEY DE EDUCACIÓN Y LA INCORPORACIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS MIGRANTES

La Ley de Migraciones estableció la igualdad entre nacionales y extranjeros con relación al acceso a derechos sociales. Esta disposición implica la revisión de normas y políticas vigentes para eliminar o reformar toda distinción o negación basada en la condición migratoria de la persona. A su vez, exige la adopción de medidas para que los distintos órganos del Estado aseguren esa igualdad de derechos.

En este sentido, la Ley de Educación Nacional 26.206 sancionada en 2006 estableció que el Estado nacional, las provincias y la ciudad de Buenos Aires deben garantizar el acceso, permanencia y egreso de las personas migrantes sin DNI en todos los niveles del sistema educativo mediante la presentación de un documento de identidad de su país de origen. De esta forma, se reconoce a nivel nacional el acceso a la educación en todos sus niveles sin diferenciar entre nacionales o extranjeros.

### NUEVAS DECLARACIONES XENÓFOBAS DE FUNCIONARIOS PÚBLICOS

En sentido contrario a los avances obtenidos a nivel doméstico desde la sanción de la nueva Ley de Migraciones, a fines de 2010,



Toma del Parque Indoamericano, diciembre de 2010, ciudad de Buenos Aires. Foto: Sub Cooperativa de Fotógrafos

el jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Mauricio Macri, afirmó que detrás de la ocupación del Parque Indoamericano (en cuyo violento desalojo fueron asesinados Rossemery Chura Puña, boliviana, de 28 años, y Bernardo Salgueiro, paraguayo, de 24) había grupos delictivos vinculados al narcotráfico, problema que relacionó con la política nacional de inmigración: “Todos los días llegan cien,

doscientas personas nuevas a la ciudad de Buenos Aires, que no sabemos quiénes son porque llegan de manera irregular, de la mano del narcotráfico, la delincuencia [...]. Convivimos con una situación descontrolada, donde parecería que la ciudad de Buenos Aires se tiene que hacer cargo de los problemas habitacionales de todos los países limítrofes”.

De hecho, otro actor institucional de la ciudad de Buenos Aires había incurrido en un argumento similar. El juez del Superior Tribunal de Justicia de la Ciudad de Buenos Aires, José Casas, señaló, en una causa judicial sobre la constitucionalidad del programa de asistencia a personas en situación de calle, que el sistema de salud estaba colapsado “no ya por la atención de vecinos porteños enfermos, o de pacientes provenientes de distintas provincias hermanas, sino, incluso, de extranjeros no residentes en la Argentina que viajan hacia Buenos Aires al sólo efecto de realizarse prácticas médico-quirúrgicas, según se ha denunciado reiteradamente a través de distintos medios periodísticos”.

Estas declaraciones indican no sólo una visión estereotipada de la migración que retrotrae a las discusiones de la década de 1990, sino que obliga a reflexionar sobre el desarrollo y consolidación de normas y prácticas que operen, en definitiva, como antídotos de estos discursos. Es así que en 2011 el Comité de Derechos de los Trabajadores Migratorios, al analizar por primera vez la política migratoria argentina, expresó su preocupación ante tales actitudes discriminatorias y declaraciones xenófobas de políticos locales, e instó al Estado a implementar medidas dirigidas a eliminar falsos estereotipos.





## 4. Desafíos pendientes en la implementación de una política migratoria de derechos humanos

El CELS junto a CAREF y el Centro de Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Lanús (CDHUNLa) presentó un informe alternativo al del Estado nacional que fue considerado en la evaluación de Argentina por parte del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares de Naciones Unidas realizada en su 15º período de sesiones de septiembre de 2011. En ese documento se analizaron los avances y cuentas pendientes en política migratoria del país. A continuación se destacan algunas de las problemáticas planteadas en el informe alternativo.

### PROGRAMAS DE REGULARIZACIÓN PARA PERSONAS DE PAÍSES NO PERTENECIENTES AL MERCOSUR

En los últimos años, personas provenientes de Senegal y República Dominicana han encontrado serias dificultades para regularizar su situación migratoria. Por tal motivo,

desde 2010 un grupo de organizaciones sociales e instituciones públicas ha insistido en discutir mecanismos que faciliten la regularización migratoria de estos grupos y ha identificado alternativas para alcanzarlas.

### SENEGAL

En el caso de los nativos de Senegal, la autoridad migratoria no ha establecido criterios definidos para la obtención de residencia (como, por ejemplo, razones humanitarias, cuestiones de trabajo u otros establecidos en la ley, el reglamento o la convención). Por el contrario, ha considerado que los antecedentes migratorios de estos nacionales, en particular la falta de documentación que acredite su ingreso al país, constituyen elementos para declarar la irregularidad migratoria y ha ordenado la expulsión del territorio argentino, sin habilitar la instancia judicial obligatoria en todo trámite de este tipo. En este sentido, se ha comprobado en diferentes



procesos judiciales que la autoridad migratoria ha dictado expulsiones sin requerir la correspondiente intervención judicial para analizar la legalidad de la medida administrativa y en clara confusión de la aplicación de los impedimentos de ingreso y permanencia en el país.

### REPÚBLICA DOMINICANA

En el caso de personas de República Dominicana, se ha observado que en los trámites de radicación iniciados se solicitan mayores requisitos que los habituales, o que incluso se incorporan procedimientos administrativos no utilizados en otros procesos de regularización. Por ejemplo, en los casos relevados en el marco de la Clínica jurídica para la protección y promoción de los derechos de los migrantes y refugiados UBA-CELS-CAREF, se ha comprobado que a aquellas personas de República Dominicana que solicitan residencia permanente por matrimonio con un nacional argentino se los obliga a presentarse con su cónyuge ante la Dirección Nacional de Migraciones para tomar declaración a ambos por separado. En la citación no se especifican ni justifican los motivos ni objetivos de esa declaración, ni se advierte que serán sometidos a una entrevista sobre su vida privada. Los resultados de esas entrevistas han sido considerados como antecedentes de hecho para declarar la ilegalidad de la permanencia en Argentina,

negando la validez de un documento público.

Este procedimiento no está contemplado por la nueva normativa y, en todo caso, y si la autoridad administrativa tuviera sospechas fundadas o dudas razonables sobre la validez del matrimonio, podría definir un protocolo o instrumento administrativo que indique los objetivos, supuestos y procedimiento que debiera seguirse para la realización de medidas de prueba que tiendan a descartar esas sospechas o dudas razonables.

Ante estas situaciones, y tras el trabajo articulado con diversas organizaciones sociales, en enero de 2013 la Dirección Nacional de Migraciones emitió las disposiciones 001/2013 y 002/2013 para la implementación de un régimen especial de regularización para migrantes de Senegal y República Dominicana. Estas resoluciones reconocen la responsabilidad estatal de dar respuestas efectivas ante las dificultades y obstáculos que tenían estos migrantes al momento de solicitar la documentación argentina. Para concluir su trámite, deberán acreditar el pago de impuestos, como el de monotributo, durante un período de dos años. Es decir, se toma la categoría de trabajador por cuenta propia para la obtención de la regularización migratoria. En todo caso, la pregunta que subyace es cuál será la respuesta estatal para aquellos migrantes que

no puedan afrontar el pago de este impuesto.

### DIFICULTADES EN EL ACCESO A LA SEGURIDAD SOCIAL

En los últimos años, el Estado nacional estableció un régimen de pensiones no contributivas o pensiones asistenciales, es decir, aquellas que no requieren de aportes para su concesión. En la actualidad existen tres tipos de pensiones asistenciales a nivel nacional, que son gestionadas por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación: a la vejez, por invalidez y a madres de siete o más hijos. Estas pensiones están destinadas a personas que se encuentren en estado de extrema vulnerabilidad social.

En 2007, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en su fallo sobre el caso Reyes Aguilera (ver recuadro página 50) consideró que estas pensiones asistenciales forman parte del derecho a la seguridad social y no deben aplicarse como un favor discrecional del Estado. La sentencia enfatizó que sumar a los requerimientos un lapso de residencia implica un liso y llano desconocimiento del derecho a la seguridad social consagrado en los diversos instrumentos internacionales y en la Constitución Nacional, en grado tal que compromete el fundamental derecho a la vida y el acceso a las condiciones que le garanticen una existencia digna.

Sin embargo, para el caso de extranjeros la reglamentación exige, además de la acreditación de una situación de extrema vulnerabilidad social, el requisito de contar con un mínimo tiempo de residencia en el país. Así, para el otorgamiento de una pensión a la vejez se requiere un mínimo de residencia continuada de cuarenta años; para una pensión por invalidez, un mínimo de veinte años, y para el caso de las pensiones para madres de siete o más hijos, un mínimo de quince años. Si se tiene en cuenta que las pensiones se fundamentan en las condiciones especiales de vulnerabilidad de la persona, la exigencia de una determinada cantidad de años de residencia en el país resulta injustificada y, en consecuencia, discriminatoria en razón de la nacionalidad.

A pesar de este importantísimo fallo judicial del más alto tribunal de Justicia, el artículo del decreto reglamentario que exige a los extranjeros veinte años de residencia para acceder a una pensión por discapacidad sigue vigente y es aún utilizado por la Administración para rechazar pedidos de pensiones. Las acciones judiciales que se han presentado desde 2003 sólo sirvieron para dar respuestas individuales, pero no lograron modificar las normas reglamentarias que establecen años de residencia para que extranjeros y extranjeras accedan a este tipo de pensiones ante contingencias sociales extremas.

Por Carlos Rodríguez

**El Estado argentino, a través del Ministerio de Desarrollo Social, tendrá que otorgarle una pensión, por invalidez, a una joven de nacionalidad boliviana que sufre de discapacidad cerebral desde su nacimiento. La medida fue ordenada por la Corte Suprema de Justicia, que dispuso el efecto de sus autos, de primera y segunda instancia, que habían ratificado una resolución del Poder Ejecutivo que negó el beneficio alegando que la joven no tenía los 20 años de residencia, como mínimo, que requiere el decreto reglamentario para los extranjeros residentes en el país que quieren acceder a este tipo de pensiones. El otro tribunal declaró inconstitucional el artículo primero del decreto 432.977 porque se trata "de un régimen contrapuesto a las reglas constitucionales que prohíben un trato discriminatorio en razón del origen nacional". La Corte resolvió que en situaciones de extrema necesidad como la suya, el Estado "está obligado a adoptar medidas positivas que aseguren condiciones mínimas de una vida digna".**

**PRIMER FALLO DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN UN CASO DE SEGURIDAD SOCIAL PARA MIGRANTES**

Los padres de Daniela Reyes Aguilera, una menor de edad de origen boliviano con parálisis cerebral, solicitaron una pensión por discapacidad para garantizarle condiciones mínimas de subsistencia. La Comisión Nacional de Pensiones Asistenciales rechazó en 2003 esa solicitud sobre la base del decreto reglamentario de estas pensiones que exige a los extran-

jeros un mínimo de veinte años de residencia legal en Argentina para percibirlas. La Clínica de Derechos de Inmigrantes y Refugiados CAREF-CELS-UBA, que patrocinó la presentación del recurso inconstitucional ante la Corte. Se trata de una familia de escasos recursos que quiere garantizarle a su hija "condiciones mínimas de subsistencia", señaló el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS). "La decisión de la Corte es un paso más para la inclusión efectiva en la sociedad de las personas en situaciones económicas precarias y en particular, de los inmigrantes", destacó Gladys Chelari, directora ejecutiva del CELS. Chelari aseguró que el decreto mencionado y otros normativos vigentes en el país "discriminan a inmigrantes en el acceso a derechos", por tal motivo "son violatorios de tratados internacionales de derechos humanos e incluso de la nuestra ley de migraciones que rige desde 2004". El fallo de primera instancia que le negó la pensión a la joven D.R.A., nació en Bolivia en agosto de 1989 y ratificado con sus padres en la Argentina desde 1993. Fue ratificado por la Sala I de la Cámara Federal de Apelaciones de la Seguridad Social. En el fallo que revoca esa decisión, la Corte dijo que la joven "padecer de una incapacidad del ciento por ciento de carácter completo, desde su nacimiento". El Tribunal resolvió que el artículo 1.º de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre dice que "toda persona tiene derecho a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias (...) de la incapacidad que, proveniente de cualquier otra causa ajena a su voluntad, la impida trabajar e inmediatamente para obtener los medios de subsistencia". Tras citar argumentos similares de los artículos 25.1 de la Declaración Universal de Derechos Humano

es y en el número 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Corte afirmó que es un rasgo "del carácter fundamental del derecho a la vida digna, no ser admitidos enajenas restricciones del mismo". El fallo dejó sentado que el derecho a la vida comprende "no sólo el derecho de todo ser humano de no ser privado de la vida arbitrariamente, sino también el derecho a que no se le impida el acceso a las condiciones que le garanticen una existencia digna". Cuando como antecedente la doctrina de Corte en una sentencia anterior, en el caso Vizcarri, se concluyó que la Constitución "no establece derechos, la base para que (...) resulten efectivos y no ilusorios, sobre todo si se encuentran en debate un derecho humano". Por esas razones, la reglamentación de esos derechos "no puede estar en una finalidad que no sea la de darles toda la plenitud que le reconoce" la Carta Magna. Por tal motivo es "en asunto de legítima, si, pero para garantizar "el primer grado y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución y por los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos", tal como expresa el artículo 75, inciso 23, de la Carta Magna. Todo esto para el derecho a la vida es un derecho humano fundamental, cuya goce es un presupuesto para el disfrute de to-

dos los demás derechos humanos. De no ser respetado, todos los derechos carecen de sentido". La Corte ordenó que se le otorgue el cobro fundamental del derecho a la vida digna, no ser admitidos enajenas restricciones del mismo". El fallo dejó sentado que el derecho a la vida comprende "no sólo el derecho de todo ser humano de no ser privado de la vida arbitrariamente, sino también el derecho a que no se le impida el acceso a las condiciones que le garanticen una existencia digna". Cuando como antecedente la doctrina de Corte en una sentencia anterior, en el caso Vizcarri, se concluyó que la Constitución "no establece derechos, la base para que (...) resulten efectivos y no ilusorios, sobre todo si se encuentran en debate un derecho humano". Por esas razones, la reglamentación de esos derechos "no puede estar en una finalidad que no sea la de darles toda la plenitud que le reconoce" la Carta Magna. Por tal motivo es "en asunto de legítima, si, pero para garantizar "el primer grado y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución y por los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos", tal como expresa el artículo 75, inciso 23, de la Carta Magna. Todo esto para el derecho a la vida es un derecho humano fundamental, cuya goce es un presupuesto para el disfrute de to-

**Fallo de la Corte en contra de la discriminación por nacionalidad**

El Tribunal ordenó al Estado pagar una pensión por invalidez a una joven boliviana con parálisis cerebral. El beneficio le fue negado porque la chica no tenía veinte años de residencia en el país.



La sentencia se basa en reglas constitucionales que prohíben un trato discriminatorio por origen. La joven padeció desde su nacimiento una lesión cerebral que le impidió el acceso a recibir la pensión.

Estado a otorgarle una pensión por invalidez a Reyes Aguilera. En su fallo, la Corte sostuvo que frente a situaciones de extrema necesidad que ponen en juego la subsistencia de las personas "el Estado está obligado a adoptar medidas positivas que aseguren condiciones mínimas de una vida digna" y que esta obligación rige con independencia del origen nacional de las personas.

Diario Página/12, 11 de septiembre de 2007

### DISTINCIONES ENTRE NACIONALES Y EXTRANJEROS EN EL ACCESO A LA ASIGNACIÓN UNIVERSAL POR HIJO

La Asignación Universal por Hijo (AUH) fue creada en 2009 y consiste en una prestación monetaria no retributiva de carácter mensual, destinada a aquellos niños, niñas y adolescentes “residentes en la República Argentina” que se abonará a sólo uno de los padres, tutor, curador o pariente por consanguinidad hasta el tercer grado por cada persona menor de dieciocho años que se encuentre a su cargo, o sin límite de edad cuando se trate de un hijo con discapacidad. Sin embargo, el programa presenta una limitación para los niños y niñas extranjeros, que está en contradicción con los objetivos de la AUH. Entre los requisitos a cumplir para acceder a ella, el decreto requiere que el niño sea argentino, hijo de argentino nativo o por opción, naturalizado o residente con residencia legal en el país no inferior a tres años previos a la solicitud.

La regulación prevista por la Administración Nacional de Seguridad Social (Anses) agregó nuevos requisitos, como por ejemplo, la exigencia de tres años de residencia a los padres extranjeros de niños argentinos y, en el caso de niños no nacidos en Argentina, se incorporó el requerimiento de tres años de residencia de los propios niños y niñas.

Ante esta situación, en septiembre de 2011 el Comité de Derechos de los Trabajadores Migratorios le recomendó al Estado que evalúe la posibilidad de extender la AUH a los hijos de trabajadores migratorios en situación irregular para proteger los derechos de las niñas, niños y adolescentes de todo el territorio. Por otro lado, en diciembre de 2011, el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales (DESC), órgano encargado de la supervisión de las obligaciones del Pacto DESC, instó al Estado a considerar la implementación de medidas para ofrecer la AUH sin restricciones, en especial para personas marginadas y desfavorecidas, como en los casos de los hijos de trabajadores migratorios en situación irregular.

### TRABAJADORES MIGRANTES POR CUENTA PROPIA

Más allá de estas situaciones que revelan la falta de implementación efectiva y de interpretación acorde de las normas que regulan las migraciones en Argentina, aún está pendiente la puesta en práctica del criterio de trabajador migrante sin contrato de trabajo o por cuenta propia. Tal como hemos afirmado con las organizaciones sociales que reclaman la regularización migratoria de personas de países no pertenecientes al Mercosur, es necesario que se aplique de manera correcta el decreto

reglamentario que reconoce las definiciones y condiciones de la Convención internacional sobre la protección de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares. En la actualidad este tipo de trabajadores migratorios no puede acceder al criterio del mencionado artículo, pues solo se otorga residencia a las personas empleadas en “relación de dependencia”, dejando sin protección a los demás trabajadores migrantes reconocidos por la Convención.

#### CAMPAÑAS Y ACCIONES DE INCIDENCIA



CineMigrante es una organización no gubernamental que construye espacios de promoción de los derechos humanos y de integración cultural a partir del trabajo transversal con colectivos y organizaciones vinculadas a la temática migratoria, entre ellas el CELS.

El festival internacional CineMigrante tiene como objetivo generar instancias de reconocimiento para afianzar identidades y contribuir a

al conocimiento histórico e individual e intenta promover el cumplimiento de los derechos humanos a través de la integración de las culturas de los diferentes espacios, regiones y territorios de Argentina, Latinoamérica y el mundo mediante la difusión de obras cinematográficas.

Ha sido declarado de interés por la Secretaría de Cultura de la Nación, la Secretaría de Derechos Humanos, la Honorable Cámara de Senadores, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto y el Ministerio Público de la Defensa. El festival permite incorporar material cinematográfico de alta calidad a la agenda cultural de Argentina con entrada libre y gratuita y contó con la asistencia de más de 5000 personas en cada una de sus ediciones.

La primera edición del Festival CineMigrante se realizó en 2010, año en el cual se reglamentó la nueva Ley de Migraciones en Argentina, considerada una normativa modelo a nivel regional e internacional porque se ubica a contramano de las tendencias represivas que predominan en las legislaciones de otros países. El carácter internacional del Festival permite conocer las realidades, diferencias y desafíos en materia de derechos de los migrantes en distintos lugares del mundo y promover el intercambio de experiencias y la colaboración entre organizaciones, artistas y funcionarios. // [www.cinemigrante.org](http://www.cinemigrante.org)



La Constitución de la ciudad de Buenos Aires reconoce el derecho político de todos sus habitantes a votar. Sin embargo, la ley 334 exige la inscripción previa de los extranjeros en un registro de electores. En 2011, sólo el 3% de los 340.960 habitantes de la ciudad nacidos en otros países estaban empadronados para votar. La desinformación, la falta de canales ágiles para la inscripción y los requisitos exigidos son algunas de las razones que provocan esa escasa participación.

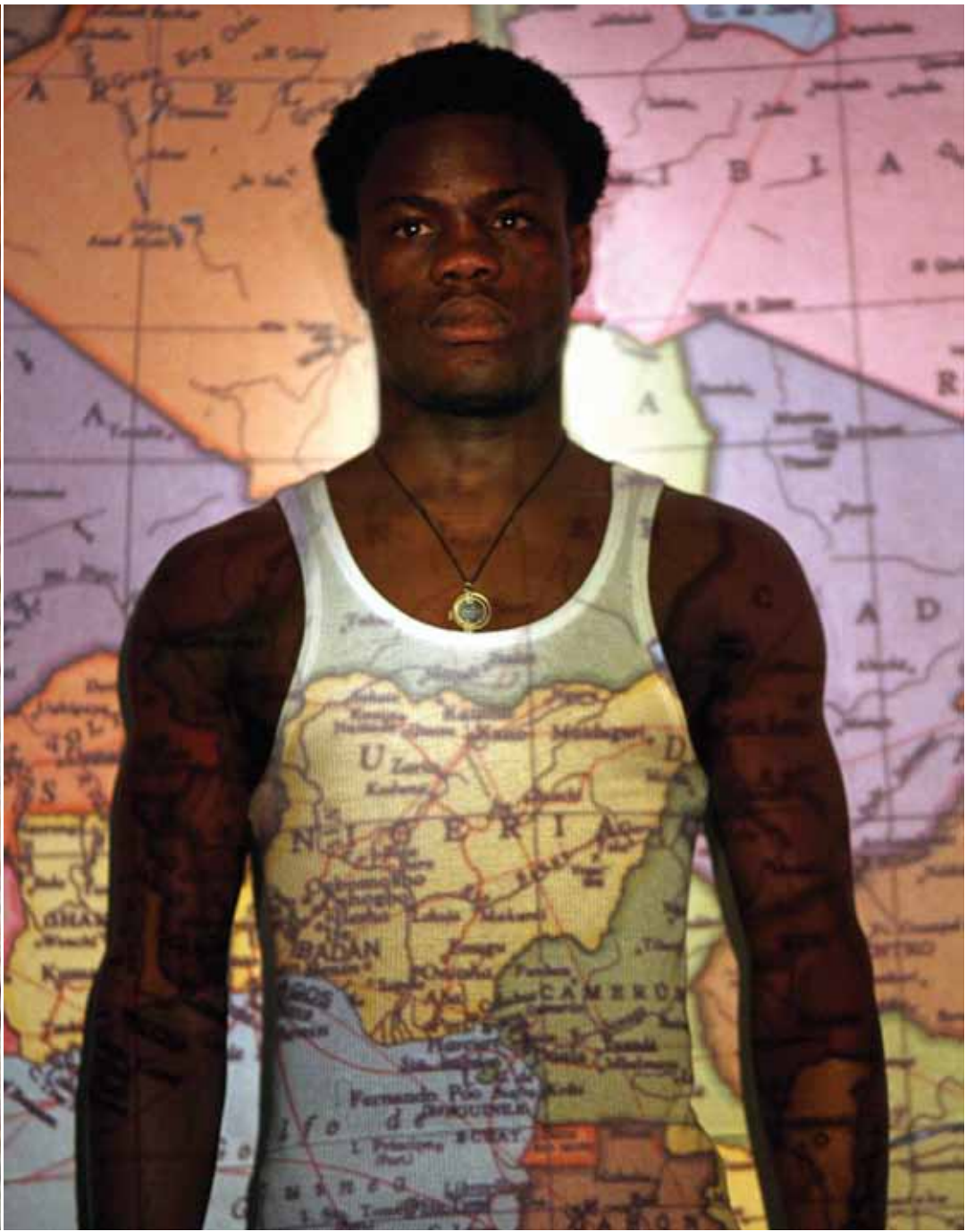
La campaña “Aquí Vivo, Aquí Voto” se lanzó en marzo de 2011 para visibilizar esta situación con motivo de las elecciones a jefe de gobierno en Buenos Aires que se realizaron en julio de ese año. Esta iniciativa reunió a un conjunto de organizaciones de migrantes, colectividades, sociales, derechos humanos, culturales y estudiantiles, entre las cuales participó el CELS. Como parte de la campaña se presentó

un recurso de amparo en abril de 2011 para exigir nuevas sedes de inscripción para el registro de electores y una mayor promoción del derecho a voto de los migrantes. Sin embargo, la justicia rechazó esa presentación.

El 13 de abril de 2011 se realizó una Jornada de Empadronamiento Masivo a través de la cual se inscribieron 189 personas, un número superior al total de empadronados en el total anual de 2001, 2002, 2004, 2006 y 2008. Esta jornada puso en evidencia la necesidad de una política activa de difusión y promoción de derechos. Sin embargo, otras 139 personas, el 43% de aquellos que se presentaron, no pudieron inscribirse por el requisito de exhibir una factura de luz, gas, teléfono o algún inmueble a su nombre, ya que el documento nacional de identidad no es suficiente. Muchas personas que habitan en la ciudad no acceden a servicios básicos y no cuentan con una dirección postal precisa, lo cual dificulta su empadronamiento.

Ante los inconvenientes del sistema de inscripción voluntaria, la campaña Aquí Vivo, Aquí Voto propuso reformar la ley 334. Para ello se conformó una mesa de trabajo con legisladores de diferentes bloques y se obtuvo consenso entre los distintos proyectos de ley presentados. [//aquivivoaquivoto.blogspot.com.ar](http://aquivivoaquivoto.blogspot.com.ar)





# Palabras finales

Esta publicación propone difundir los avances y desafíos del proceso de sanción e implementación de la nueva Ley de Migraciones en Argentina y de su impacto concreto en los derechos de los migrantes para alentar un proceso de intercambio de experiencias entre países de la región en materia de políticas migratorias. En 2008, Uruguay sancionó una nueva legislación que incorporó los principios, reglas y criterios de gestión migratoria y reconocimiento de derechos inscriptos en la ley argentina. Esto es importante si se tiene en cuenta que la mayoría de los Estados de la región gestionan las migraciones de acuerdo al modelo de seguridad aduanero o policial a través de permisos de ingresos y residencias, y sin estas autorizaciones administrativas la entrada y permanencia dentro de estos países deviene irregular o fuera de la ley. Los logros y aportes de organizaciones de la

sociedad civil argentina en la derogación de la ley anterior, en la participación y discusión sobre su contenido, en la demanda de nuevas miradas sobre la inmigración y los frenos a proyectos represivos o restrictivos, entre otras intervenciones, han sido notables y no tienen precedentes en esta temática en la región latinoamericana. Asimismo, constituyen un avance muy importante en las políticas migratorias desde una perspectiva de integración y defensa de los derechos humanos. La experiencia argentina y su exitoso recorrido en materia migratoria durante los últimos años le han dado la posibilidad de transferir las estrategias de la sociedad civil a otros países de Sudamérica y, junto a organizaciones de países vecinos, permitió trabajar en la conformación o consolidación de redes regionales dedicadas al reconocimiento y la defensa de los derechos de la población migrante y de la integración social de la región.





english version

# migration

## 1

## Immigration in Argentina

Between the late nineteenth century and early twentieth century, Argentina received a large inflow of immigration originating primarily from Europe. Between 1894 and 1914, 29.9% of the country's population was foreign. After World War II, Argentina received a second wave of immigration that lasted until the late 1950s. While the total number of foreigners remained steady at 2 million individuals, their rate over the total population decreased to nearly half that number in 1947, i.e. dropping to 15.3%. The percentage of foreign population continued to decrease, with a record of 13% in 1960 and a sharp decrease to 4.5% in 2010, according to data based on the national census.

This decrease in foreign population rates resulted from a reduction in overseas immigration and a relatively stable proportion of migrants from bordering countries such as Bolivia, Chile or Paraguay. These migrants constituted 2.4% of the population in 1869 and 3.1% by 2010. Starting in the 1960s, European migration decreased and South Americans became the main foreign group in the country. In more recent decades, migrant groups from other Latin American countries and other regions began to arrive, including from Eastern Europe, Asia, and Africa.

### MAIN CHARACTERISTICS OF MIGRATORY POLICIES

Changes in the composition of migrant populations coincided with certain policy developments. As of 1963, Argentine law began to change in detriment of migrant rights by way of foreign arrival and departure controls, particularly of bordering countries, including the deportation of undocumented migrants. The open door migratory policies that characterized the first stage of high foreign and European immigration between the late nineteenth century and early twentieth century suffered a drastic change from 1960 to 2003.

Until 1981, migratory regulations consisted of norms established in resolutions of the National Migrations Department and specific decrees. That year, the military dictatorship that governed the country sanctioned law 22,439, known as the "Videla Act" [*Ley Videla*], named after the chief of the military junta that was in power at the time. This norm presented immigrants as potential threats to national security and established a wide range of restrictions for the exercise of their rights, especially for those who were not residents at the time.

It would be 20 years after democracy was reinstated in 1983 before Congress sanctioned a new law acknowledging the rights of migrants established in the National Constitution and in ratified international human rights treaties. During the 1990s, Argentine migration policy was particularly regressive and promoted the autonomy of migration authorities for establishing admission and deportation criteria, with no legal controls over their activity. It was not until

late 2003 when, as a result of the incessant struggle of migrant associations, human rights organizations and civil society representatives, Congress repealed the “Videla Act” and approved Migrations Law No. 25,871.

The section below describes the main problems faced by migrant communities over the last three decades in Argentina, as well as the positive and negative aspects of legislative changes from a human rights perspective.

#### INTERVENTION OF THE MILITARY DICTATORSHIP IN MIGRATION POLICIES

The last military dictatorship that governed Argentina between 1976 and 1983 based its policies on the national security doctrine, in tune with other dictatorships in the region at the time. The military government persecuted, tortured, and deported thousands of foreign residents. Many foreigners were victims of political persecution, abductions, and forced disappearances. Similarly, a great number of immigrants were detained and deported back to their countries of origin with no legal proceedings, in the context of projects aimed at eradicating poverty. At the same time, the threat of being affected by such measures forced these immigrants to accept precarious employment and deplorable living conditions.

On March 26, 1981, the incumbent *de facto* government issued executive decree No. 22,439 establishing a regime for the detention and deportation of foreigners. This system was even more pernicious than the “Residency Act” [*Ley de*

*Residencia*] issued in 1902, aimed at containing social conflict through the expedited deportation of foreigners accused of carrying out activities that threatened the public order.

As of 1981, the mechanism for detention and deportation based on migration-related issues was under the sole supervision of the Executive, through the National Migrations Department [*Departamento Nacional de Migraciones, DNM*], as well as law enforcement forces, and the Ministry of the Interior. Consistent with the illegality that characterized the military dictatorship in other matters, the Judiciary had no power of authority. First, Law No. 22,439 established a migration control system that involved requiring all high-ranking functionaries and public workers (including judges, public defenders, doctors, and teachers) as well as civilians (notary publics, landlords, employers, private doctors and teachers) to report any illegal immigrant, thus generating an overwhelming number of potential and multiple migration control agents. Second, this norm posed serious difficulties for exercising basic social rights, such as education and health, for those individuals who were not legal residents.

#### MEASURES ADOPTED BY DEMOCRATIC GOVERNMENTS

Both the “Videla Act” itself, as well as its serious effects over the rights of immigrants, remained in full force, and were regulated even more restrictively, during subsequent democratic governments between 1983 and 2003.

In terms of the legalization of foreigners, a migration amnesty law was passed at the beginning of Raúl Alfonsín's 1983-1989 administration, which massively regularized undocumented immigrants. Although this process enabled the legal residency of thousands of people, the adoption of this sort of emergency measure revealed the lack of an inclusive migratory policy. Decree No. 1437 was issued in 1987, regulating the "Videla Act," thus constituting another setback, as it contained measures that were even more detrimental to immigrants. The norm furthered the existing legal trend and delegated criteria for admitting foreigners to the National Migrations Department, resulting in numerous arbitrary practices by this government body over subsequent years.

Regressive measures intensified during the 1990s under two consecutive administrations of Carlos Menem (1989-1999). Decree No. 1032/92 strengthened controls for granting residency, while decree No. 277/93 authorized the Population and Interior Security Secretariats [*Secretarías de Población y de Seguridad Interior*] to carry out operations aimed at controlling the migrant situation throughout the country. During that time, two amnesties were granted for undocumented residents in 1992 and 1994. Although these measures made it possible to legalize many immigrants, they were inefficiently implemented. Some of the issues that limited their effectiveness in managing migration included corruption, the emergence of "middlemen" agents, and elevated procedural costs. In short, these initiatives

served to legitimize the existing law and enabled legalization rules that failed to acknowledge rights and instead rendered migrants' problems even more complex.

In 1994, another decree established a new Migrations Regulation that sustained the policies initiated by the military dictatorship. For example, in accordance with Decree No. 1023/94, among other discriminatory criteria, people with disabilities (whether physical or mental) were unable to obtain legal residency, as were prostitutes and individuals deemed useless because they had no profession or career. Other criteria for granting residency in the country, such as ties to the country or family unity, were not acknowledged by Argentine law.

Indeed, disability became one of the main criteria for deporting individuals. Such examples not only reveal discrimination against people with disabilities, which is contrary to the Constitution and human rights treaties, but also violates migration norms themselves. In 1994, shortly after the regulations were dictated, Law No. 24,393 was issued, stipulating that people with physical or mental disabilities had to be awarded the same entry criteria as their parents, children, spouse, or legal representatives if these relatives were foreign. In addition, it established permanent residency when any of these relatives had Argentine citizenship either by birth or naturalization. However, the DNM systematically and unlawfully ignored this reform, and instead enforced the ban stipulated in the above regulation.

Finally, Decree No. 1117/98 banned the possibility of changing migratory status from transitional to temporary, thus harming immigrants who entered the country as tourists and later sought work or enrolled in high school, college or university.

To some extent, all these measures served to legitimize the “Videla Act,” established criteria that were even more restrictive and discriminatory for granting residency, and enhanced the discretionary power of the Executive branch to implement migration policies.

#### ELEVATED ADMINISTRATIVE COSTS AND NEW BUREAUCRATIC OBSTACLES IN THE 1990S

At the same time, other kinds of measures affected migrants’ social rights and their access to justice to avoid deportation. At the request of the National Migrations Department, in 1995 the Executive Power established a decree setting a \$300 ARG fee (which was equal to \$300 USD until January 2002) as a prerequisite to file any motion for reconsideration of deportation orders. Through this measure, this fee for filing motions became an essential condition for anyone trying to exercise their right to challenge an administrative decision. As a result, individuals who did not have that amount of money available had great difficulty challenging a deportation order. In some cases, individuals who were being summoned chose not to file any motions, therefore, making the decision final and not appealable in the future. CELS received numerous requests for legal counseling from individuals who had been

sent notifications of deportation for which the term for challenging the order had expired. In such cases, the only strategies available for admissible motions consisted of trying to find any grounds for the procedure itself or the administration decision to be rendered absolutely null (for example, for violating the right to family unity, because the DNM failed to contemplate that deported individuals may have had children or a spouse in the country).

To confront this situation, CELS and the Ombudsman of the City of Buenos Aires filed a writ of amparo in 2001 that challenged the constitutionality of the fee for filing administration motions. It was not until December 2003 that the courts ruled in favor of the motion submitted by CELS and the Ombudsman. After the writ of amparo was filed, the DNM established fee exemption criteria. Similarly, the new Migrations Law also incorporated fee exemption criteria for filing motions and for challenging or seeking remedy for administrative decisions.

#### VIOLATION OF SOCIAL RIGHTS

The exercise of social rights, particularly the right to health and education, was highly restricted for immigrants for legal and bureaucratic reasons, as well as due to the fact that hospital and school personnel were obligated to report undocumented individuals. At the same time, because these people were undocumented, either lacking an Argentine National Identity Card [*Documento Nacional de Identidad, DNI*] or a certain residency permit, they were almost inevitably hindered from accessing their

fundamental rights, despite what is stipulated in the Constitution and international treaties, which grant such rights to anyone inhabiting the country.

On the other hand, harsh limitations were established for accessing non-contributory pensions (by reason of disability and age, among others). In 1997, Decree No. 432 was issued, stipulating that foreigners had to have lived in the country legally for at least 20 years to be eligible for disability pension. In the case of retirement, Decree No. 582 of August 2003 increased that number to 40 years of legal residence.

## 2

### New Migrations Law: New Directions

The “Videla Act’s” police-like model of immigration policy implemented during the dictatorship and effective during twenty consecutive years of democratic rule resulted in a significant number of undocumented immigrants. This was substantially modified in 2004 through the enactment of Migrations Law No. 25,871. This new norm established a model that recognized the human right to migrate and required the State to establish mechanisms for regulating immigration, ensuring access to justice in any deportation or detention procedure, while

eliminating distinctions between the rights of Argentine nationals and those foreign born.

Between 2004 and 2008, the National Migrations Department established regulatory proposals for the law. They were all challenged or questioned by human rights organizations and migrant associations. In June 2008, the Executive decided to create an Advisory Committee for regulating the Migrations Law. The Committee consisted of human rights organizations (including, CELS), United Nations bodies (United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR, and the International Organization for Migration, IOM), as well as religious organizations (*Centro de Estudios Migratorios Latinoamericanos*). The Committee drafted a text ultimately approved in May 2010 by President Cristina Fernández de Kirchner.

Among other measures, Decree No. 616/2010, which regulated the Migrations Law, reduced the margin of administrative discretion for rejecting individuals entering the country at the border. It also added and defined migratory criteria that were not contemplated in the law, by incorporating the Convention on Migrant Workers and their Families. In addition, it confirmed the need to ensure that the judicial retention of migrants in migratory proceedings was exceptional and established that the legalization of a child or teen can be established through either parent, without express authorization from the other parent. The ratification of the Convention and the regulation of the law completed the normative framework for ensuring better and greater protection of the rights of migrants.

### CIVIL SOCIETY PARTICIPATION IN MIGRATION POLICIES

Serious violations of migrants' rights worsened with the change in public migration policies that took place in Argentina from the mid 1960s until the sanctioning of the Migrations Law in 2004. This paradigm shift resulted from the work of social, migrant, religious, human rights, and international organizations, among others, that developed different strategies for promoting and protecting the human rights of migrants.

The experiences described below seek to reflect upon our own practices and upon the possibility of sharing interventions and results through time. Although significant advancements have been made over the last few years in terms of migration in Argentina, the continuation of these policies, their furthering, and responses to pending challenges are part of the current work agenda of CELS' team.

### INTERVENTIONS AND PIONEER ACTIONS

In the mid 1960s, the first restrictive policies on migration began through a series of measures implemented by the military governments of Carlos Onganía (1966-1970) and worsened as of 1976 through the military junta headed by Jorge Rafael Videla. At that time, there were no social institutions aimed at the defense and promotion of immigration rights and, at the same time, the attention devoted to migration issues was practically null from a human rights perspective. Only two organizations worked with migrants at the time: *Fundación Comisión Católica para las Migraciones* (FCCM)

and *Comisión Argentina para los Refugiados* (CAREF, which later changed its name to *Servicio Ecuménico de Apoyo y Orientación a Inmigrantes y Refugiados*), the latter of which had been established in 1973 to address the issue of refugees escaping the dictatorship in Chile.

In 1983, Raúl Alfonsín was elected president, thus marking the beginning of a new phase of democratic governments. However, as we stated above, public migration policy was not changed and certain restrictions on the rights of migrants were made even harsher. Initial interventions included those of social organizations that approached the issue by focusing on the reinstatement of exiled Argentineans through the *Oficina Solidaridad con el Exilio Argentino* (OSEA), which functioned from 1984 to 1987 and included the participation of CELS, CAREF, *Movimiento Ecuménico por los Derechos Humanos* (MEDH) and the former International Humanitarian Services (IHS). Their joint efforts around this cause helped establish a significant precedent on the relationship between migration, asylum, and human rights in Argentina.



# 3

## CELS and the migrant issue

### 3.1. Incorporation in the human rights agenda

Since the mid 1980s, human rights bodies incorporated new issues into their agendas that were not necessarily related to crimes against humanity committed by the de facto government. CELS gradually added new issues to its agenda around memory and the fight against impunity for State terrorism, such as: institutional violence, detention conditions, freedom of speech, access to justice, and enforcement of economic, social, and cultural rights. During the 1990s, the protection and defense of migrants, and other groups who were victims of discrimination, became one of its priorities.

During those years, immigrants were in a critical situation of social vulnerability. Their rights were systematically violated in various ways. This problem seemed irreversible without the defense of these groups and without different institutions consolidating clear and sustained social claims for the full protection and assurance of the

human rights of that population. This situation led to the emergence of a broad and heterogeneous movement consisting of immigrant organizations, human rights bodies, churches, research groups, and a union. In an often adverse context characterized by severe State omissions, this group agreed on criteria for creating venues for the protection of the rights of immigrants.

CELS developed the first legal actions around social rights issues in the mid-1990s. Although migration issues were not specifically addressed, they were touched upon indirectly as a result of the relevance of migrant workers, particularly from bordering countries like Peru, vis-à-vis these issues. In the framework of the Popular Legal Support Program created by CELS, concrete strategies were implemented in *villas* [shantytowns] and settlements, through the sponsorship of individual legal cases, press releases, participation in debates, and reports on unlawful searches, among other actions.

#### DIAGNOSIS AND PUBLIC DISSEMINATION AS A STARTING POINT

The ever-increasing visibility of human rights violations resulting from migration laws and public institutions' practices (by the National Migrations Department, National Registry of Persons, law enforcement forces, hospitals, schools, etc.) contributed to greater prominence of the migration issue in the public debate. The severity of the situation lay with the fact that most immigrants without legal residency held

that status because of the irregular actions of the DNM itself, including its unfounded or inappropriate demands, costs, bureaucratic obstacles, or its usage of illegitimate norms (such as certain criteria established for hindering access to residency).

The compilation of academic, legal, political, and social experiences in migration matters began in the 1990s. However, as of 1995, there were certain milestones that would mark the way for more concrete paths. That year, the academic community disseminated a diagnosis of the situation of immigrants in Argentina that inspired legal, social, and political actors to come together to demand the respect of the rights of migrants. It was not fortuitous that these significant precedents occurred simultaneously. Rather, they were a response to an increasingly xenophobic discourse and the sanction of the Migrations Guidelines (Decree No. 1023/94).

Researchers Enrique Oteiza (a CELS board member at the time), Susana Novick, and Roberto Aruj, members of the Gino Germani Research Institute of the School of Social Sciences of the University of Buenos Aires, produced a document called: *“Inmigración y discriminación. Políticas y discursos”* [*Immigration and Discrimination: Policies and Discourse*]. This work served as a starting point for the inclusion of a chapter on the situation of immigrants in the 1995 CELS Annual Report. These texts provided a serious diagnosis of the situation while, at the same time, exposing systematic violations of the fundamental rights of migrants. They also served to demand policies

that were consistent with the flow of migrants in the country, primarily sub-regional in nature. These publications highlighted the population and socio-economic contributions of cross-border migration, as well as its impact in the development and enrichment of the country’s cultural dynamics and regional integration.

At the same time, through statistics that were developed by prestigious institutions, certain socially set myths —that existed even on an academic level and were detrimental to immigration— came into question. These myths included the false belief that migrants were “taking over social services” and “stealing jobs.” These stereotypes attributed to immigrants were being deconstructed by different studies. The stereotypes increased dramatically with the crisis of the late 1990s and became a very powerful tool for political propaganda and a new accusation against migrants: that they were responsible for the country’s insecurity. This research also reported the existence of a stereotypical and discriminatory discourse, and differences in the way in which immigrants were treated depending on their country of origin. Immigrants from European countries were idealized while descendants of native Latin American communities were rejected contradicting the integration goals already proposed at the time by the Southern Common Market (Mercosur).

#### CREATION OF NEW INSTITUTIONAL VENUES WITHIN THE STATE

Also in 1995, the Institute against Discrimination,

Racism and Xenophobia (INADI) was created and placed the issue of discrimination in the national agenda, although the institution did not specialize in migration. That same year, the Gino Germani Institute (UBA) launched its Permanent Seminar on Migration, which consisted of a monthly meeting where researchers from various fields presented their findings, maintaining the migration issue on the academic agenda. On an international level, the first Latin American conference on Migration was held in 1996 in the City of Puebla, Mexico.

Meanwhile, 1995 marked the first anniversary of the new Constitution that had been reformed the year before, which incorporated —with constitutional hierarchy— several international human rights instruments, thus confirming the open spirit of the Argentina magna carta, highlighting that it was individuals (as inhabitants) and not as citizens or Argentineans who had rights.

#### THE ORIGINS OF CELS' MULTIPLE AND DIVERSIFIED APPROACH

The situation of immigrants began to gain importance early on in cases taken on by CELS shortly after the return of democracy, especially through legal work in poor neighborhoods home to a high percentage of foreigners. Gradually, and in the context of the migration “amnesty” of 1992-1994, CELS produced a report on the necessary legal requirements to be eligible for the amnesty plan, which was distributed in neighborhoods with a high number of migrants. Since then, queries and denunciations increased

substantially, thus impacting both the form and intensity with which the institution approached the matter. However, before incorporating this issue into its agenda and regular work, CELS needed to implement certain institutional changes and gain more knowledge of the issue.

The creation of the International Human Rights Law Program at CELS in 1994 enabled more systematic development of strategies and actions aimed at the defense of human rights, acknowledged both in the National Constitution as well as international treaties which later proved highly useful for addressing migration issues. Similarly, the establishment in 1996 of the Economic, Social, and Cultural Rights Area (ESCR) also proved of great value, as that program gathered all the organization’s work in terms of the human rights of both the migrant and refugee population. The different litigation strategies implemented by each CELS program since the mid-1990s constituted the theoretical foundation and practical backbone for future work on immigration issues.

This path included intensive field work, particularly in *villa* 1.11.14 of Bajo Flores, located in the area of Pompeya in the City of Buenos Aires, which enabled a closer relationship with the migrant population and the identification of the most severe hardships they faced in terms of human rights. The experiences described thus far, both from an academic and a territorial point of view, enabled the development of diverse and numerous arguments based on constitutional and international law for repealing the existing migrations law in Argentina and reporting the

violation of the human rights of migrants.

This diagnosis was published in the 1996 CELS Annual Human Rights Report, including a legal approach to the conditions of migrants in the country, which questioned the existing law. At the same time, this work revealed situations like excessive sanctions against undocumented immigrants in comparison to responses in other countries.

### 3.2. Specific legal interventions

#### AGREEMENT WITH THE OMBUDSMAN OF THE CITY OF BUENOS AIRES

As a result of the relationship with social, religious, and union organizations, which identified CELS as a key actor in legal interventions, a great number of complaints were submitted by migrants demanding the exercise of their rights. In this context, CELS and the Ombudsman of the City of Buenos Aires made a joint effort to develop strategies and share information and human resources, especially after signing the cooperation agreement in 1999. Meanwhile, the Ombudsman established cooperation ties with the Ombudsman of Peru and Bolivia. This agreement was effective until 2003, when Alicia Oliveira's administration of the Office of the Ombudsman ended.

#### CREATION OF THE LEGAL CLINIC FOR THE RIGHTS OF IMMIGRANTS AND REFUGEES

In 2002, CELS and CAREF decided to formalize

a mutual cooperation agreement by way of a proposal carried out through the School of Law of the University of Buenos Aires and, in June of that same year, created the Legal Clinic for the Rights of Immigrants and Refugees. All three institutions entered into an agreement and the Clinic commenced its work in the month of August as part of a new course offered at the university: "Professional Practice" –an annual course that was mandatory for all students in their last year of law school. This venue was aimed at the protection and enforcement of the rights of migrants who were requesting asylum and refuge in Argentina. The cooperation of Barbara Hines, who at the time coordinated the Immigration Law Clinic of the University of Austin, Texas, USA, proved of great value in the process of establishing the Clinic.

At the time, migrants continued to file claims before different institutions (including CAREF and CELS) at an exponential rate, rendering essential the decision to create a clinic specializing in migrant work. By 1995, the UBA-CELS Human Rights Clinic was already underway, based on a separate agreement between the two institutions. This clinic received a great number of claims pertaining to the issues affecting the migrant population. In addition, most existing free legal services at the time failed to serve illegal immigrants because they did not have a proper Argentine DNI [identification card]; thus preventing their access to justice.

On the other hand, unlike other countries with a great flow of immigration, the Bar Association or Union (except the Argentine Central Workers

Unions, CTA), lacked any form of legal service aimed at migrants or refugees. Similarly, the issue of rights of foreigners and immigrants was practically nonexistent in law school curricula, which resulted in limited knowledge and interest on behalf of lawyers. In short, the work of the Clinic has, to date, revealed the strengths and advantages of joint and complementary projects among several institutions who are concerned about common issues or conflicts. It is also a good opportunity for universities to be inserted into the social fabric through the contribution of professors and students to concrete problems in the field such as socio-legal conflicts. As a result, students acquire practical tools for the future exercise of the profession, focusing on social conflicts (in terms of causes and consequences), understanding the actual implications of the implementation of a particular legal framework, seeing the gap that can arise between the letter of the law reality, gaining awareness of the social importance of the law, and –of course– providing a service to particularly vulnerable social sectors.

## THE CULTURAL BATTLE AGAINST XENOPHOBIA

### The Case of “La Primera” Magazine

Another type of CELS intervention dealt with reporting discriminatory speech toward migrants, which was circulating in the media and statements of public officials. The April 2000 publication of an article in “La Primera” Magazine, whose editor was Daniel Hadad, became a paradigmatic case of dissemination of a xenophobic message. Its cover issue read “*La Invasión Silenciosa*” [The Silent Invasion], alluding

to an increase in immigration from neighboring countries. The article provided incorrect and fraudulent data that promoted the stigmatization and generalization of prejudice toward immigrants from other Latin American countries. While no government authority spoke out against this article, it was massively rejected by migrant communities and social institutions concerned about these sorts of xenophobic attacks.

CELS filed a discrimination claim before the Institute for Discrimination, Racism, and Xenophobia (INADI) and remitted a letter to the editor of the magazine requesting that he correct the false and inexact information that had been published. One year later, these facts were reported on an international level before the United Nations Committee against Discrimination. Although these actions did not engender a favorable response, the goal was to repudiate and discuss the erroneous and discriminatory information that was being promoted.

## ATTACKS AGAINST MEMBERS OF THE BOLIVIAN COMMUNITY IN ESCOBAR

In April 2000, members of the Bolivian community living in Escobar, province of Buenos Aires, were violently attacked. The victims, known as “*quinteros*” [farm workers] due to their work in small farms in the area, were assaulted on several occasions by a group of individuals. The attacks involved different forms of violence and even torture through the use of an electric prod that released electrical charges throughout the bodies of the victims –a method that had been used in clandestine detention centers during the last

military dictatorship in Argentina.

CELS issued a letter to INADI requesting that, as a State body dedicated to monitoring the issues contained in the Anti-Discrimination Law, it participate as a party in an open criminal trial and request legal measures. A meeting was also held with the prosecutor heading the investigation for the purpose of expressing concern over the events and the need for the investigation to be detailed and impartial.

In addition, CELS also filed a motion with the Inter-American Commission of Human Rights (IACHR) describing the particular events, as well as the general context facing migrants. In this motion, CELS requested that –because of the severity of the attacks– the IACHR consider the possibility of having the Rapporteur issue a statement and express concern to the Argentine State about the events being reported. CELS also requested that the Rapporteur consider making an *in loco* visit to Argentina and meet the victims. Although the visit did not take place, the report was a significant tool for exhorting pressure toward the investigation of the acts of violent xenophobia, as well as for making the IACHR aware of what was happening in the country around the migration issue.

### XENOPHOBIC STATEMENTS BY PUBLIC OFFICIALS

During those years, the justice system issued a number of xenophobic statements, both through rulings and public declarations. Criminal Judge Silvia Ramond, who paradoxically was

the president of the Mercosur Commission of the National Associated Judges and Legal Functionaries, stated in an interview that: “...in *villas*, Peruvians are the ones who traffic cocaine while Paraguayans are the ones who traffic marihuana[...]. Paraguayans are not violent, given the number of events involving bladed weapons...”.

These statements drove CELS to file a motion against the judge before the Council of the Judiciary [*Consejo de la Magistratura*]. In that motion, CELS chose not to request a sanction for violating the Anti-Discrimination Law in order to avoid a clash between the right to be free from discrimination of the group and the right to free speech of the judge. However, CELS did sustain that such statements were incompatible with the due competence and impartiality inherent to her office. The judge’s discriminatory words against Paraguayans and Peruvians could constitute a bias.

In March 2003, nearly one year and half after the motion was filed, the Council of the Judiciary rejected the motion for being “manifestly inadmissible.” In its decision, the Council did not analyze the issue of impartiality and, instead, focused on the principle of non-discrimination and the anti-discrimination law only to conclude that the judge had not acted unlawfully. The arguments and rationale sustained toward the term “discrimination” were so incorrect from a factual and legal point of view that CELS decided to forward the motion to INADI so that this authority could evaluate the particular and disturbing concept of discrimination that was being promoted by the Council of the Judiciary. Although CELS never received a response, the

intervention was relevant for questioning the actions of public officials and promoting a debate on the role of the State before migrants, in a restrictive context that failed to recognize their rights.

### 3.3 Joint work among organizations toward the sanctioning of a new law

The July 2000 creation of the Consortium of Organizations for the Defense of Migrant Rights, which had been meeting since 1996, constituted a great step forward in engaging the legislative and executive powers around the migration issue. Its varied membership (churches, human rights bodies, unions, and academic research centers) is its most valuable asset, as it has enabled joining efforts and gaining strength, validity, and power of representation before civil society. After an initial phase, in which it was composed of different organizations, the Consortium has come to consist of 9 institutions: *Servicio de Apoyo y Orientación Ecuménica a Inmigrantes y Refugiados (CAREF)*, *Fundación de la Comisión Católica de Migraciones (FCCAM)*, *Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS)*, *Asamblea Permanente por los Derechos Humanos (APDH)*, *Departamento de Migraciones de la Central de Trabajadores Argentinos (CTA)*, *Centro de Estudios Migratorios Latinoamericanos (CEMLA)*, *Departamento de Migraciones del Arzobispado de Buenos*

*Aires, Red de Investigadores de Migraciones Contemporáneas (RIMCA)*, and *Servicio de Paz y Justicia (SERPAJ)*.

In its early stages, toward the late 1990s, institutions began to interact through concrete cases, requests for counsel, and requests for mutual cooperation among participating migrant organizations (social, legal, etc.) of migrants. This contact intensified as a result of an increase in demand. At the same time, the advancement of xenophobia during those years constituted another factor for uniting involved social sectors. Government and media attacks were carried out especially during the later years of the administration of Carlos Menem, while social and religious institutions were constantly forced to speak out against xenophobic accusations made against the migrant population, as well as to provide accurate and concrete information proving the falseness of these accusations.

During a second phase, once it was formally established in 2000, the Consortium established the following concrete lines of action:

- To support immigrant integration plans in Argentina
- To create awareness regarding migrant rights
- To constitute a channel for their claims
- To keep migrant groups and organizations informed
- To promote correct information among the media regarding the immigration issue

It is important to highlight that before the Consortium was created, organizations developed

strategies based on the priorities established in their agendas. Therefore, for some, repealing or amending the law and/or its regulations was key, while for others, the priority was to protect refugees, to improve the way the National Migrations Department treated immigrants, and to develop social and employment integration policies. Insofar as the work focused on more limited or dispersed actions, it failed to maximize the efforts of each entity around common concerns. To that effect, the Consortium set out to unite and strengthen the capacities and actions of each group through coordinated efforts aimed at increasing their impact around the main consensual goals of members, regardless of the fact that each organization could continue to promote its own agenda.

#### A KEY OBJECTIVE: THE REPEAL OF THE “VIDELA ACT”

Deliberation on common goals and interests led to the identification of the repeal of Law No. 22,439 of 1981 as a priority. There was absolute consensus on this issue and all Consortium participants categorized the “Videla Act” as a main source of human rights violations of migrants, which was contrary to the rights and principles stipulated in the National Constitution and international human rights treaties of which Argentina is a state-party.

To that effect, CELS developed an analytical document on the Migrations Law in light of the Constitution and treaties. After a discussion among members of the Consortium, this

document was distributed to several public officials representing various political parties (senators, house deputies, DNM authorities, Ministry of the Interior representatives, among others) for the purpose of creating awareness on the issue, demanding changes in policies, and fostering public participation and debates aimed at the development and issuance of a new migrations law.

Since then, members of the Population Commission of the House of Representatives became key spokespersons, as that was the venue for initiating any projects for reforming or repealing the migrations law. As of the late 1990s, several meetings were held between House deputies and Consortium representatives resulting in a statement against the existing law and demanding change. Other achievements included categorical opposition to draft resolutions that were even more regressive than the “Videla Act” (as was the case in January 1999), opinions regarding other reform initiatives, and participation in public hearings on the issue, etc.

The diversity of organizations involved was an essential advocacy tool toward this effort, which was challenged by political instability in Argentina at the time and subsequent continuous changes in Ministers, DNM directors, and even Presidents. Different institutions enjoyed various levels of openness for accessing representatives, according to the party, political and ideological interests of each legislator or official.

In 1999, the Consortium fiercely opposed attempts by the Executive to issue a draft resolution against



immigration; over the subsequent years, the Consortium also made a constant and thorough effort to prevent the sanction of even more restrictive norms. In 2002, certain minimum legislative conditions were met for debating the need and duty to change the country's migration policies. Meetings in Congress were held more periodically and a public hearing was convened by the Population Commission of the House of Representatives in September of that year. This initiative enabled a great number of groups, as well as social, religious, human rights, and union organizations, among others, to express their common will and interests in repealing the "Videla Act" –which was long overdue in Congress since the reinstatement of democracy.

The year 2003 was undoubtedly the most intense, as many actions and efforts of individuals and organizations over the years achieved their expected outcome that December: i.e. the repeal of the migrations law and sanction of a new law. For that purpose, the Consortium held several meetings and discussions with legislators and Executive officials in the months preceding the new law, some of whom supported civil society's demands, while others expected to perpetuate anti-immigration policies. In each of these meetings and discussions, oral and written legal, ethical, and social-based arguments were presented, which indicated the pressing need to repeal the then-effective law. Parallel to that, the Consortium –and other migrant groups– participated in several public events demanding the repeal of the law and implementation of migrant legalization plans.

### STRATEGIC ACTIVISM AT THE INTERNATIONAL LEVEL AS A POLITICAL ADVOCACY TOOL

During the years of dedicated work toward repealing the law, Consortium members also resorted to international strategies for exposing the various detrimental effects of the Videla Act on the migrant population in Argentina. In different regional and international summits, members sought to expose what was happening in the country, while requesting support from organizations in other countries to demand that the Argentine state issue a new migrations law. To that effect, Argentine social organizations actively participated in migration discussions at the Regional Conference of the Americas held in Santiago de Chile on December 5 and 7, 2000, particularly focusing on the issue from a human rights perspective. At the same time, the World Conference against Racism and regional migration conferences played a key role in consolidating the Consortium and generating international pressure for the Argentine government to adopt migration policies consistent with constitutional and human rights principles.

On the other hand, the Consortium presented numerous requests before the National Congress and the Executive, mainly, the Ministry of Foreign Affairs, soliciting the signature and ratification of the International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and their Families. This was the only human rights instrument established within the framework of the UN that was deemed relevant and that Argentina had not signed. In 2004, Argentina signed the

Convention and the following year, the Senate gave preliminary approval to the draft resolution. It was ratified two years later, in February 2007.

In addition, the Consortium made some presentations at a regional level urging Mercosur member and associated countries to approve and ratify migration-related treaties adopted in 2002. That year, the Agreement on Residency for Nationals from Mercosur State-Parties was signed, recognizing the rights of nationals from these States to live within the territory of the other countries in the block. The agreement did not come into effect until 2009, when it was ratified by the last country, Paraguay. Since then, these countries, in due time, have adopted measures for its internal implementation. For example, while Argentina unilaterally implemented the agreement through the new migrations law in 2004, Bolivia is still adjusting its legislation and migration processes.

### **The “De la Torre” Case Before the IACHR**

Juan Carlos De la Torre, a Uruguayan national, had entered Argentina in 1974 where he lived with his father and four children, all of whom were Argentine citizens. In 1996, under orders of the National Migrations Department (DNM, for its Spanish acronym), he was detained and deported. This case established a precedent for being the only *habeas corpus* motion filed challenging and discussing the Migration Law at every judicial level in the context of numerous administrative deportations in the mid-1990s,

amidst a growing socio-economic crisis and increasingly xenophobic official discourse.

The filing of the *habeas corpus* motion was rejected by the First Instance Court and Court of Appeals and was ultimately deemed inadmissible by the Supreme Court in 1998. The Supreme Court deemed the case abstract because the DNM had already enforced the measure that was being challenged, i.e. De la Torre’s deportation. The Supreme Court considered that no guarantees were affected even though his right to liberty was restricted when the DNM banned him from ever reentering the country.

Before the decision of the Court, CELS brought the case before the Inter-American Commission of Human Rights (IACHR) in 1999, alleging that his right to personal liberty, due process, family unity and access to justice had been violated. In 2003, four years after the petition was filed, an amicable settlement process between the parties was initiated, which decidedly contributed to the repeal of the then valid “Videla Law”, replaced by the New Migration Law, No. 25,871 in 2004. In addition, other advancements were achieved such as a mechanism of consultation of social organizations about the new normative regulation, the approval and later ratification of the International Convention on the Rights of Migrant Workers and Their Families, and the suspension of migratory inspections that culminated in detentions and deportations, among other measures. Meanwhile, on October 13, 2005, the DNM lifted the existing ban against reentering the country for Juan Carlos De la Torre.

### 3.4. Regulating and implementing the new norm

Once the new law was approved, part of the work of the Consortium of Organizations for the Defense of Immigrant Rights turned to the development and presentation of arguments to be taken into account when drafting regulations. The previous norm was not only severe due to the content of the Videla Act, but also in terms of its regulations, which contributed to and worsened a restrictive and unconstitutional spirit in democratic times. In that context, the Consortium made several presentations before the National Migrations Department and other public bodies, for the purpose of preventing the new law from being regulated in such a way that could hinder or restrict the rights contained therein. The decree was not only important for enforcing some legal stipulations, but also because it represented an opportunity to correct some loopholes in the legal text.

Between 2004 and 2008, the DNM developed some proposals for regulating the law, which the Consortium challenged or repealed. At the same time, as a result of the litigation in the “De la Torre” case (see text box on page 73) before the Inter-American Commission, a temporary agreement was signed with the Argentine State in which it pledged to ensure that the regulating decree respect certain basic standards.

In June 2008, the Executive, through the Ministry of the Interior, decided to form an Advisory Committee for regulating the law and invited Consortium member organizations to participate

–among them CELS and APDH–, as well as United Nations Bodies –such as the UNHCR and the International Migrations Organization– and religious institutions –such as Centro de Estudios Migratorios Latinoamericanos. The Advisory Committee worked for five months, debating with the DNM some of the most sensitive aspects of the new Migrations Law, as well as residency proceedings, deportation procedures, and mandatory legal assistance in all migration processes, etc.

In those debates, CELS represented many of the social organizations that were part of the Consortium and focused its work on five key aspects:

- Reducing the margin of administrative discretion for rejecting residency requests
- Adjusting the work of the National Migrations Department to the rules and principles established in the Law
- Incorporating migration criteria that were not contemplated in the law
- Clarifying the process for rejection at the border and the procedure for ordering deportations
- Reiterating the need to ensure that the detention of migrants would be done under exceptional conditions in the framework of migration procedures

The document developed by the Advisory Committee was accepted as a permanent draft by the Ministry of the Interior, and on May 5, 2010, President Cristina Fernández de Kirchner signed Decree No. 616/2010 as the regulation of the Migrations Law.

## MIGRATION LEGALIZATION PROGRAMS

The new Migrations Law, No. 25,871, was issued in a context high numbers of undocumented individuals in the country, mainly from bordering countries and Peru, constituting one of the main challenges ahead. Statistics developed by the National Migrations Department reveal significant progress around migrant legalization procedures since the sanction of the new law and regulating decree. From 2004 to December 2011, a total of 1,383,855 legalization motions have been filed and the migrations authorities have resolved 1,198,280 cases.

This process was carried out through two migration legalization plans. The first plan aimed at migrants from South American countries, was called "*Patria Grande*." The second plan was aimed at migrants from other regions. The first program to be implemented was for extra-Mercosur migrants, since the process was simpler due to a reduced number of potential beneficiaries. Starting in October 2004, an initiative targeting undocumented immigrants in Argentina from non-Mercosur and associated countries was launched for 180 days. According to information gathered by the National Migrations Department, approximately 14,000 people, mainly Asian, African, non-Mercosur Latin American, and Eastern European, requested residency and over 11,000 cases resulted in favorable decisions. One of the main reasons why some procedures had never been completed was the difficulties in obtaining the required documents. Therefore, in early 2007, the DNM reviewed the files submitted in 2004 that

were still pending and granted residency in all cases that were not deemed unlawful.

## "PATRIA GRANDE": MERCOSUR AND ASSOCIATED COUNTRY NATIONALS

The norm incorporated a new useful category for accessing migrant legalization and obtaining residency in the country. Residency on the grounds of being a national of a Mercosur or associated country was added to traditional residency criteria such as employment, family ties or schooling. In this context, the "*Patria Grande*" program served the purpose of documenting migrants from Mercosur and associated countries that did not qualify for legal residency in the country under the "Videla Act." The plan was aimed at legalizing individuals who had entered the country before April 17, 2006 and extended to those that had entered the country before May 31, 2008. The state estimated the legalization of approximately 750,000 migrants.

Despite some progress, in August 2010, more than four years after the implementation of "*Patria Grande*," the National Migrations Department reported that out of 423,697 people that had enrolled in the program, 98,539 were granted permanent residency, while 126,385 were granted temporary residency, and 187,759 did not meet criteria for residency. Some of the reasons that affected the low number of approved residencies were: lack of information on how to proceed for the renovation of precarious and temporary residency certificates in order to obtain permanent residency; difficult requirements to meet, such as a certificate of entry into the

country during the residency renovation phase for obtaining permanent residency or a stable address; processing fees; closing of legalization files without effective notification, and requesting data updates without enough advance notice.

In addition, during 2011, CELS analyzed several administrative proceedings and found that migration authorities believed that those who did not complete their legalization procedure under “Patria Grande” simply lacked the will to do so and, therefore, should be deported, contradicting both the letter and spirit of the law. In addition to violating the Migrations Law and its regulations, this administrative decision can increase the number of undocumented migrants that are subject to deportation. To that effect, the Committee on the Rights of Migrant Workers recommended that Argentina facilitate access of migrants to legalization plans, including extending deadlines for these requests, reducing administrative fees, and creating more flexible documentation criteria.

### MEASURES THAT FACILITATED ACCESS TO THE NATIONAL IDENTITY CARD

In 2009, the State solved what until then had been an additional challenge in the migration legalization process: a lack of National Identity Cards (DNI). Once residency in the country was granted, especially in cases in which it had been granted in the framework of the new law, the National Registry of Persons (RENAPER) either demanded certain legalized documentation that had not been required for obtaining residency, or delayed submission of

DNIs for “operational” reasons. As a result of motions filed by social organizations, including CELS, the national Executive signed Decree No. 1501/09 through which it resolved to issue DNIs to persons who had settled in the country with the same residency accreditation previously required by, and within the offices of, the National Migrations Department. The decision meant a significant advancement in terms of access to DNIs for foreigners who were in the process of legalization.

### PRECARIOUS RESIDENCY CERTIFICATES

Until September 2011, when processing administrative or legal motions for challenging a decision declaring the unlawfulness of an individual migrant worker’s permanence in Argentina or the illegality of his/her status, migration authorities would reject renewals of precarious residency or pending procedures certificates. In these cases, the authorities considered that the administrative decision was final and lawful. In other words, when challenging an adverse decision from migration authorities, migrants lost the necessary paperwork for existing migration procedures, enhancing their vulnerability.

The cancellation of residency certificates or of open files caused severe harm to migrants who had decided to challenge an adverse administrative decision. Because they were no longer in possession of the needed certificates, they lost the means to prove before public officials, law enforcement agents, or others (such as hotels, housing establishments, etc.) that they were legally residing in Argentina.

In May 2011, the UBA-CAREF-CELS Legal Clinic issued a request for information regarding the lack of residency renewal certificates in such situations. In September of that year, administrative authorities modified their procedures. That joint action led to a change in the regular administrative conduct that consisted of denying certificate renewals when migrant procedures were unfinished, or deportation orders were not final or authorized by the courts.

#### THE EDUCATION LAW AND INCORPORATION OF THE RIGHTS OF MIGRANTS

The Migrations Law established equality among nationals and foreigners in their access to social rights. This stipulation involved reviewing current norms and policies for eliminating or reforming any distinctions or denials based on migratory status. At the same time, it required the adoption of measures for different State bodies to ensure legal equality.

To that effect, National Education Law No. 26,206, issued in 2006, stipulated that the provinces and the City of Buenos Aires had the obligation to ensure access, permanence, and exit to migrants without DNIs at every level of the educational system by simply presenting an ID from their country of origin, thus ensuring access to education at every level, without differentiating between nationals and foreigners.

#### NEW XENOPHOBIC STATEMENTS BY PUBLIC OFFICIALS

Contrary to progress made at the national level through the sanction of the new Migrations Law,

toward the end of 2010, the Government of the City of Buenos Aires, at the head of Mauricio Macri, stated that drug-trafficking groups were behind the occupation of *Parque Indoamericano* (the violent eviction of this park led to the murder of Rossemmary Chura Puña, a 28 year-old Bolivian woman, and Bernardo Salgueiro, a 24 year-old Paraguayan man). He then proceeded to tie that problem with the national migrations policy: “One or two hundred people move to the City of Buenos Aires every day; we don’t know who they are or why they enter the country illegally, at the hands of drug trafficking and delinquency [...]. The situation we are facing is absolutely out of control, and it seems the City of Buenos Aires has to solve the housing problems of every bordering country.”

Indeed, another representative of the City of Buenos Aires had made a similar statement. José Casas, judge of the Higher Court of Justice of the City of Buenos Aires, underscored that the health system had collapsed, in a decision on the constitutionality of the homeless aid program: “Not because of the aid provided to residents of Buenos Aires, or patients from neighboring provinces, but rather because of foreign non-residents that come to Argentina and travel to Buenos Aires for the sole purpose of undergoing surgery or medical treatment, as has been repeatedly stated by the media.”

These statements not only reveal a stereotypical vision of migration similar to that of the 1990s, but also call for reflection on the development and consolidation of norms and practices that can ultimately defeat such discourse. In 2011,

when analyzing Argentina's migratory situation for the first time, the Committee on the Rights of Migrant Workers expressed concern for such discriminatory attitudes and xenophobic statements from local politicians and urged the State to take measures aimed at eliminating these false stereotypes.

## 4

### Pending Challenges in the Implementation of a Migratory Policy from a Human Rights Perspective

CELS, CAREF and the Human Rights Center of the National University of Lanús (CDHUNLa) submitted an alternative report on the implementation of the UN International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families on the fifteenth session held on September 2011. This document analyzed the achievements and pending challenges on migration policies in Argentina. The main issues highlighted in the shadow report are outlined next.

#### PROGRAMS AIMED AT THE LEGALIZATION OF INDIVIDUALS FROM NON-MERCOSUR COUNTRIES

Over the last few years, people from Senegal and the Dominican Republic have faced great difficulties regarding their migration status. Therefore, since 2010, a group of social organizations and public institutions have insisted on discussing mechanisms that facilitate legalization processes for these groups and have identified alternatives for such goals.

#### SENEGAL

In the case of people from Senegal, migration authorities have not established clear residency criteria (based on, for example, humanitarian reasons, employment conditions or other criteria contained in the law, its regulations or the convention). Instead, authorities have deemed that the migration background of these nationals --particularly their lack of documents crediting entry into the country-- proves the illegality of their migratory status and allows for their deportation from Argentine territory, without initiating any of the mandatory legal proceedings required by law. In that sense, throughout different legal procedures, migration authorities have ruled in favor of deportation, without corresponding legal interventions for analyzing the lawfulness of these administrative measures, thus failing to abide by applicable entry and permanence procedures.

#### DOMINICAN REPUBLIC

In the case of people from the Dominican Republic, it became evident that their residency

procedures involved more requirements and additional administrative procedures than those applicable to nationals of other countries. For example, cases submitted before the UBA-CELS-CAREF Legal Clinic for the Protection and Promotion of Rights of Migrants and Refugees have shown that individuals from the Dominican Republic requesting permanent residency based on marriage with an Argentine national were forced to go to the National Migrations Department with their spouse to undergo separate interrogations. The citations did not specify nor justify the reasons for these interrogations, and failed to mention that individuals would be asked about their private lives. Results from these interrogations have been taken as factual basis for ruling against legal permanence in Argentina, thus denying the validity of a public document.

This procedure is not contemplated under the new law. In any case, if administrative authorities had grounds for suspicion or reasonable doubt about the validity of a marriage, they could establish a protocol or administrative mechanism indicating the purposes, cases, and procedures that must be followed for acting on these suspicions or doubts.

Against this backdrop, and after working jointly with various social organizations, the National Direction of Migrations issued resolutions 001/2013 and 002/2013 in January 2013 to put into practice a special regularization regime for migrants from Senegal and Dominican Republic. These resolutions recognize the State responsibility to ensure effective responses

before the difficulties and obstacles that these migrants were facing when they were trying to apply for Argentinean documents. In order to finish their paperwork, they will have to prove tax payments, such as the simplified fiscal regime [*monotributo*], during a 2 year period. That is, the recognition of a self-employed worker status to get a migrant regularization. In any case, the question that lies beneath is what the State response will be for those migrants that won't be able to afford this tax.

#### DIFFICULTY ACCESSING SOCIAL SECURITY

Over the last few years, the national State established a system for non-contributory or aid-based pensions, i.e. pensions for which contributions are not required. There are currently three criteria for aid-based pensions at the national level, administered by the National Ministry for Social Development: age, disability, and being a mother with seven or more children. These pensions are aimed at individuals in extreme cases of social vulnerability.

In its 2007 decision in the “*Reyes Aguilera*” case (see text box on page 80), the Supreme Court found that aid-based pensions constituted a social security right and must not be granted by the State as a discretionary favor. The ruling stressed that adding a minimum residency requirement constituted a blatant violation of the right to social security ensured under several international instruments and the National Constitution, even threatening the fundamental rights to life and access to decent living conditions.



However, in the case of foreigners, regulations require proof of a situation of extreme social vulnerability, as well as accreditation of a minimum number of years living in the country. Therefore, age pensions stipulate a minimum uninterrupted residency of forty years; disability pensions stipulate a minimum of twenty years; and pensions for mothers with seven or more children stipulate a minimum of fifteen years. If we consider that pensions are based on the extreme vulnerability of the beneficiary, the time-based residency requirement is unjustified and, consequently, discriminatory on the basis of nationality.

Despite the important Supreme Court ruling, the regulatory decree section requiring a minimum of twenty years of residency for disability is still effective and used by the Administration to reject pension requests. Legal motions filed since 2003 have only provided individual relief, but have not proved sufficient for modifying regulatory norms establishing years of residency for foreigners seeking access to these pensions because of extreme social contingencies.

### **The First Ruling of the Supreme Court in a Social Security Case Involving Migrants**

The parents of Daniela Reyes Aguilera, a Bolivian minor with cerebral paralysis, requested a disability pension in order to ensure minimal living standards. The National Commission on Pensions rejected the request in 2003 on the grounds that the regulatory decree enforcing that right requires

a minimum of 20 years of legal residency in Argentina. The CAREF-CELS-UBA Clinic on the Rights of Immigrants and Refugees challenged the constitutionality of that requirement in March 2003 and requested that the pension be granted.

The case reached the Supreme Court and, in September 2007, the Court ordered the State to grant a disability pension to Reyes Aguilera. In its decision, the Court sustained that in cases of extreme necessity in which a person's minimal living standards are in question, "the State has an obligation to adopt positive measures that ensure a minimal standard of living;" regardless of the nationality of the individual.

### **DISTINCTIONS BETWEEN NATIONALS AND FOREIGNERS IN TERMS OF ACCESS TO UNIVERSAL CHILD CARE ASSISTANCE**

The Universal Child Care Assistance (*Asignación Universal por Hijo, AUH*) program was created in 2009 and consists of monthly non-retributive financial assistance, aimed at boys, girls and teens, "residents of Argentina", granted to only one parent, tutor, caretaker or relative by kinship within the third degree, for every person under the age of eighteen under his/her care, or regardless of age in cases of disability. However, the program contains a limitation against foreign children that is inconsistent with the purposes of the AUH. Requirements for accessing the program include, by decree, that the child be Argentinean either by birth or naturalization, or that the child be a legal resident of the country for no less than three years

before applying to the program.

The regulations set forth by the National Social Security Administration (*Administración Nacional de Seguridad Social*, Anses) added new requirements, such as three year residency for parents of Argentinean children and, in case of children born outside of Argentina, three years of residency for the child.

As a result, in September 2011, the Committee on the Rights of Migrant Workers recommended that the State evaluate the possibility of extending the AUH to the children of undocumented migrant workers in order to protect the rights of children and teens throughout the country. Meanwhile, in December 2011, the Committee on Economic, Social and Cultural Rights (ESCR), responsible for overseeing compliance with the ESCR Convention, urged the State to consider implementing measures for providing AUH without restrictions, particularly to marginalized and disadvantaged individuals, as is the case of children of undocumented migrant workers.

### FREELANCE MIGRANT WORKERS

In addition to the above-mentioned situations revealing a lack of effective implementation and interpretation of norms that regulate Argentine migrations, establishing criteria for employees without contracts or freelance workers is still a pending task. Numerous social organizations, including CELS, have demanded the legalization of migrants from non-Mercosur countries. In the same vein, we call for the enforcement of

a regulatory decree that acknowledges and incorporates the definitions and conditions of the International Convention on the Protection of Rights of All Migrant Workers and Members of their Families. Today, these migrant workers cannot access the criteria established in the law, which only grants residency to “contracted workers,” thus excluding the rest of the migrant workers protected under the Convention.

### NEW CAMPAIGNS AND ADVOCACY ACTIONS WITHIN THE FRAMEWORK OF THE NEW MIGRATIONS LAW

#### **International Film Festival and Human Rights Education for Migrants**

CineMigrante is a non-governmental organization that provides mechanisms for promoting human rights and cultural integration through cross-cutting efforts among migrant communities and organizations, including CELS.

The purpose of the international festival known as CineMigrante is to use cinema as a means to create a venue for strengthening cultural identity and contributing to historical and individual knowledge, by promoting compliance with human rights through cultural integration among the different areas, regions, and territories of Argentina, Latin America and the world.

It has been declared an activity of interest by the Secretary of Culture, the Ministry of Human Rights, the Honorable Senate, the Ministry of Foreign Affairs and the Public Ministry of Defense. The festival offers free and open

access to high-quality films as part of the cultural agenda of Argentina, with over 5000 participants at each screening.

The first screening of Cine Migrante was in 2010 and coincided with the enactment of the new Migration Law in Argentina. This norm was considered a model law at regional and international levels as it opposed the repressive tendencies characteristic of legislation in other countries. The international nature of the Festival makes it possible to share the realities, differences, and challenges surrounding migrant rights in different parts of the world and to promote the exchange of experiences and collaboration among organizations, artists, and public officials.

For more information visit:  
[www.cinemigrante.org](http://www.cinemigrante.org)

### **“This is Where I Live, This is Where I Vote” Campaign**

The Constitution of the City of Buenos Aires acknowledges the political right of all its inhabitants to vote. However, Law No. 334 stipulates that foreigners must previously register on the voter registration rolls. In 2011, only 3% of the 340,960 foreign inhabitants in the city had registered to vote. Misinformation, lack of flexible enrollment channels, and pre-requisites are some of the reasons for this limited participation.

The “This is Where I live, This is Where I Vote” [*Aquí Vivo, Aquí Voto*] campaign was launched in March 2011 to create awareness of this

situation before the Buenos Aires city mayoral elections that took place July of that year. The initiative involved a group of migrant community organizations, as well as social, human rights, cultural and student organizations, including CELS. Part of the campaign consisted of filing a writ of amparo in April 2011 to demand new voter registration sites and to promote migrants' right to vote. However, the justice system denied this motion.

On April 13, 2011, a Massive Voter Registration Day was held during which 189 people were registered to vote, a number higher than the yearly total for 2001, 2002, 2004, 2006, and 2008. The event highlighted the need for an active policy for promoting and disseminating rights. However, because having a national identification card was deemed insufficient, 139 people (43% of participants) were prevented from registering because they did not have a power, gas, or phone bill in their name or own property registered in their name. Many people who inhabit the city lack basic services or a precise postal address, which hinders their enrollment. Given the challenges posed by the voluntary registration system, “This is Where I Live, This is Where I Vote” proposed amending Law 334. A working group was created with legislators from different political blocks and consensus was reached around one of the proposed bills.

For more information visit:  
<http://aquivivoaquivoto.blogspot.com.ar>

## Final Considerations

This paper seeks to outline and share progress and challenges met in the process of sanctioning and enforcing the new Migrations Law in Argentina, as well as its concrete impact on the rights of migrants, in order to promote the exchange of experiences on migration policies among countries in the region. In 2008, Uruguay sanctioned a new law that incorporated the principles, rules, and criteria for migration management, as well as the acknowledgement of rights, established in Argentina's migrations law. This development is particularly relevant if we consider that most States in the region administer migration policy in accordance with a customs-based security and police model that regulates entry and residency permits. Hence, permanence in the country becomes irregular or illegal without these administrative authorizations..

The achievements and contributions of Argentine civil society organizations to repealing the previous law, their participation in substantive debates, their demand for new views on immigration, and their struggle against the emergence of repressive and restrictive bills, have all been significant and unprecedented in Latin America. In addition, they constitute an important step forward in integrating a human rights perspective within migration policy. The Argentine experience and the country's successful trajectory around migration issues during the

last few years has allowed for the sharing of civil society strategies with counterparts from other South American countries. Collaboration with organizations from neighboring countries has also made it possible to develop and consolidate regional networks aimed at recognizing and defending the rights of migrants and achieving their social integration in the region.

