

“Incorporación legal de las principales colectividades de extranjeros en la Argentina: consolidación de la acogida en el contexto regional”

Valeria Yamila Vega yamilavega@gmail.com UNLu, Argentina

María Eugenia Aguilera aguilerame@gmail.com UNLu, Argentina

8vo Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población (ALAP) – Puebla,
México 23 al 26 de octubre de 2018

Eje Temático: f) Migración y Movilidad

Palabras clave: Migración regional; política migratoria, programa *Patria Grande*; regularización.

Resumen

El artículo presenta los principales lineamientos de la política migratoria argentina a partir del análisis de la relación entre el Estado argentino y la población extranjera nacida en los países del bloque del MERCOSUR, con el foco en la promoción de su regularización. Se analiza el marco regulatorio vigente y los intentos recientes de modificación de la Ley de Migraciones 25.871. Se analizan los perfiles sociodemográficos de los migrantes en base a los resultados del Programa *Patria Grande* y el Censo de Población de 2001.

Introducción

La movilidad internacional de las personas ha sido foco de generalizado interés y preocupación durante los últimos años, basta reconocer la sensibilidad que despierta en los gobiernos, los agentes económicos, las sociedades civiles, los organismos internacionales y los propios migrantes.

Históricamente, Argentina es país de destino para abundantes flujos inmigratorios provenientes de los países de América Latina. El resultado de ese proceso, es la formación de un importante stock de población nacida en países de la región.

Las corrientes migratorias limítrofes, a pesar de ser históricas en el territorio y de haber mantenido constante su peso relativo en el total de población (entre 2 y 3% a lo largo del siglo XX), habían sido poco representadas en la legislación argentina. Como consecuencia de esto, la posibilidad de obtener una residencia “legal” para este grupo de inmigrantes se vio postergada. Las restricciones para regularizar la residencia han redundado en un creciente aumento de migrantes irregulares, lo cual constituye una preocupación en los países receptores de inmigración.

En el caso argentino, es posible observar cómo la historia ha ido definiendo distintas soluciones a este problema, que van desde la aplicación de amplios regímenes de regularización hasta el cambio sustancial en su legislación.

La Ley de Migraciones 25.871, sancionada en el año 2004, fue el marco para que, en el año 2006, la Dirección Nacional de Migraciones implementase el Programa Nacional de Normalización Documentaria Migratoria *Patria Grande*, en conformidad con una política integracionista, para los extranjeros provenientes de los países miembros y asociados al MERCOSUR.

El conocimiento de la población que inició sus trámites de regularización bajo el amparo del *Patria Grande* permitió tener una idea del volumen de población proveniente de países de la región que se encontraba viviendo en Argentina sin tener regularizada su situación.

Entre los resultados de esta investigación surge que más de 400 mil personas se regularizaron en el primer año de vigencia del programa.

La descripción de las características socio-demográficas de la población extranjera nativa de algún país del MERCOSUR en base al Censo de Población 2001, representa un aporte para valorizar los resultados del programa *Patria Grande*, dada la presunción de que los regularizados en la primera etapa del programa formaban parte del stock de inmigrantes que se encontraban residiendo en el país al momento del relevamiento censal, en base a una serie de supuestos que se mencionan más adelante.

Seguidamente, tras catorce años de vigencia de un marco normativo que logra consolidar un contexto de acogida favorable para inmigrantes provenientes de países de la región, se incluye un análisis de la tendencia en la regularización de estas colectividades. Los datos muestran que el otorgamiento de residencias permanentes para inmigrantes regionales se ha mantenido constante, con algunas oscilaciones al aumento, con valores en torno a un millón de personas entre 2009 y julio de 2018.

De este modo, este trabajo busca actualizar el estudio de la política migratoria argentina mediante el análisis de la tendencia de la regularización de los últimos años. Asimismo, se analiza la aprobación del Decreto de Necesidad y Urgencia 70/2017, como medida de excepción que modifica aspectos clave de la ley migratoria, como es la resolución de las expulsiones para los ciudadanos extranjeros. Concretamente a partir del análisis de estos elementos se busca aportar a la reflexión sobre un posible cambio de “actitud” para la gestión de las migraciones adoptado por el gobierno argentino, desde diciembre de 2015. Es importante evaluar los posibles efectos de las medidas adoptadas y de las que están en discusión, atento a la experiencia argentina donde la coexistencia entre la restricción y la legalidad demostró en los hechos, que hay una afectación directa en la situación de las personas migrantes.

Datos y aspectos teórico - metodológicos

El punto de partida de este trabajo son los resultados de la tesis de maestría en Demografía Social: *“Incorporación legal de las principales colectividades de*

extranjeros en la Argentina: la experiencia del programa Patria Grande”¹. A los fines de esta ponencia se agregan datos que aportan un conocimiento acerca del estado actual de la política migratoria a modo de actualización. En primer lugar, se presenta información sobre la población extranjera regularizada en la primera etapa de implementación del programa Patria Grande y que obtuvo *residencia precaria*. La decisión de exponer estos primeros resultados se basa, en el significativo volumen de población que es visibilizada en esta primera instancia.

Para la Ley 25.871, un extranjero regular es aquel que es beneficiario o encuadra en alguna de las categorías de admisión previstas en su artículo 20 (permanente, temporaria, o transitoria). Asimismo, existe la “residencia precaria” que, si bien no es una categoría de admisión en sí misma, constituye una autorización que está prevista en dicho artículo con el objeto de lograr la regularidad migratoria del extranjero “hasta tanto se formalice el trámite correspondiente”, que derivará en el otorgamiento de alguna de las categorías antes mencionadas, o su denegatoria.

En este sentido, los resultados analizados en esta ponencia refieren a aquellas personas que iniciaron el trámite de regularización a través del programa en su primera etapa, que son regularizadas en tanto obtuvieron *residencia precaria*, se hicieron beneficiarias de lo establecido para dicha condición y su vigencia en la práctica fue de dos años hasta tanto en una segunda etapa del programa pudiesen formalizar su situación en una residencia temporaria o permanente².

Para la definición del perfil socio-demográfico de la población nacida en el extranjero, que reside en Argentina en los años previos a la puesta en marcha del programa Patria Grande, se utiliza el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001.

Los censos de población representan la fuente de información fundamental para el estudio de la migración internacional, puesto que permiten obtener los stocks de extranjeros residentes en Argentina cada diez años. Las cifras utilizadas corresponden a noviembre de 2001. Esta fuente de información suele ser la más utilizada en este tipo de

¹ Valeria Yamila Vega, Maestría en Demografía Social, Universidad Nacional de Luján, diciembre de 2017.

² Es necesario aclarar que interpretar el término regularizados como un estado inalterable en el tiempo en relación a la situación “precaria” del tipo de residencia homónimo es inapropiado en el sentido que, en términos más amplios, ningún tipo de residencia, ni siquiera la permanente, tiene realmente tal carácter. Las residencias transitorias y temporarias conllevan un vencimiento en el tiempo por lo que desde ese punto de vista también podría objetarse la inclusión de sus beneficiarios entre el universo de regularizados (aunque claramente lo son). Y las residencias permanentes pueden ser canceladas por una serie de causales previstas en el artículo 62 de la Ley de Migraciones 25.871.

estudio por su cobertura, regularidad y relativa comparabilidad a nivel internacional. La ventaja de los censos de población es que posibilitan identificar a la población extranjera que reside en el país y brindan un cúmulo de información que permite definir su perfil socio-demográfico.

Más precisamente, el análisis en base a los resultados del Censo de Población 2001 y la población alcanzada por el programa Patria Grande, refiere a aquellas personas nacidas en algún país del Mercosur ampliado (Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay, Uruguay, Perú, Colombia, Ecuador y Venezuela). En el caso de la población alcanzada por el programa, se recurre a una base de datos con información socio-demográfica de personas regularizadas al amparo del programa *Patria Grande* (2006 - 2007) de la Dirección Nacional de Migraciones.

La base de datos que se utiliza fue diseñada y confeccionada a requerimiento, e incluye una selección de variables sociodemográficas que derivan de los distintos campos utilizados en el formulario de inscripción al programa. La definición y elaboración de esta base permite una explotación única de los datos, dado que no existe otra fuente semejante que posibilite realizar estos procesamientos.

Resultados de investigación

1. Legislación, normativa, aspectos técnicos y operativos de la política migratoria.

1.1 Ley N° 25.871: la perspectiva de derechos humanos y la integración regional

La Ley de Migraciones N° 25.871, se promulgó a comienzos del año 2004, durante la presidencia del Dr. Néstor Carlos Kirchner, es la primera legislación general en materia migratoria, elaborada y sancionada por un gobierno democrático. Además, implicó un reconocimiento expreso a la acción de migrar como un derecho humano y reconoció formalmente a las personas migrantes los derechos a la salud, educación, justicia, seguridad social, entre otros. A su vez, resulta de gran importancia el énfasis puesto en pos de garantizar la integración y el desenvolvimiento económico y social de los extranjeros en la Argentina, reconociendo el acceso a derechos sin perjuicio de la situación migratoria en que se encuentre la persona y garantizando la igualdad de derechos entre nacionales y extranjeros.

Se destaca la promoción de la regularización migratoria. Las categorías de admisión superan ampliamente los parámetros anteriores a través del criterio de nacionalidad (Art. 23 inc. 1) y la figura del trabajador migrante está acorde con lo establecido por la

Convención Internacional sobre la protección de los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (Naciones Unidas, 1990).

En cuanto a los causales de impedimentos, cuestión mencionada en la legislación anterior (Ley N°22.439, sancionada durante la última dictadura militar) y sus reglamentaciones, desaparecen todas aquellas categorías discriminatorias y quedan subsumidas a cuestiones de índole penal (Art. 29 incisos a, b, c, d, e, f, g, h, i, j, k). Las garantías del debido proceso para situaciones de detención y expulsión están garantizadas por la norma. Más adelante se retoman, entre otras varias, estas cuestiones a partir del análisis de lo aprobado por el reciente Decreto 70/2017.

La Ley 25.871 fue reglamentada algunos años después, a través del Decreto 616 del año 2010. Mediante un mecanismo participativo y plural³ se consiguió obtener un texto que no sólo no menoscaba ninguno de los derechos consagrados en la Ley sino que por el contrario asegura la efectiva interpretación de la norma con el respeto irrestricto de los derechos humanos de las personas migrantes.

Esta Ley representa el primer antecedente histórico de una política orientada a la integración del bloque regional, puso fin al marco normativo anterior, sitúa al Estado como garante del derecho a migrar, de la igualdad de trato entre nativos y extranjeros y del acceso a los servicios sociales. Asimismo, procura facilitar la regularización migratoria, refuerza el reconocimiento de la integración regional y otorga a los ciudadanos de los países de la región un trato especial.

Tiene relevancia, hacer especial mención al artículo 17 de la Ley que establece que “*el Estado proveerá lo conducente a la adopción e implementación de medidas tendientes a regularizar la situación migratoria de los extranjeros*”. A través de esta especificación el Estado argentino deja plasmada en la normativa la voluntad política de incorporar la regularización migratoria como un eje fundamental de la nueva política migratoria.

En el análisis de esta política migratoria, cobra relevancia evaluar la incidencia que el proceso del MERCOSUR ha significado en su definición, así como observar el lugar que se le ha otorgado en el propio texto de la Ley.

En tal sentido, el Acuerdo de Residencia del MERCOSUR y Estados Asociados de 2002 apuntó a avanzar en el fortalecimiento del proceso de integración a través de la implementación de una política de agilización de los mecanismos de acceso a la

³Bajo la coordinación de la DNM y con el consejo y asesoramiento del CELS, APDH, ACNUR, OIM, CEMLA y la DNP se trabajó durante unos cuatro meses hasta obtener el texto final de la reglamentación.

regularización migratoria. De esta manera, el Acuerdo, bajo el precepto de promover la libre circulación de personas en la región, postuló que toda persona nacida en un país del bloque, a través de un trámite basado en la nacionalidad del peticionante y la carencia de antecedentes penales, puede obtener una residencia regular en otro país del bloque.

En efecto, el *Acuerdo de Residencia para Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile*, tiene incidencia directa sobre la decisión unilateral que adopta el Estado argentino de llevar adelante una medida concreta de acción política como lo es el programa “*Patria Grande*” que se congracia con el resto de los países que si bien adhieren al Acuerdo no terminan definiendo su ejecución en lo inmediato.

Ese Acuerdo contiene compromisos que propician la conformación de una ciudadanía comunitaria, promoviendo la aplicación de políticas migratorias más abiertas y flexibles que si bien el conjunto de los países demoró en efectivizar, la Argentina aplicó en forma unilateral mediante su política de regularización para nativos de Países Miembros y Asociados al MERCOSUR a través del artículo 23 L de la Ley 25.871 y el programa *Patria Grande*.

En ese sentido, la Ley 25.871 le ha otorgado un lugar central al MERCOSUR en tanto recoge la condición de pertenencia al mismo como uno de los principales criterios de regularización migratoria. La ley promueve la regularización migratoria como derecho fundamental de las personas migrantes y entre los criterios establecidos para concretar esa posibilidad se destaca la figura de ciudadano nativo de países del MERCOSUR.

Esta condición expuesta en la norma y que forma parte del punto neurálgico de fundamentación de la puesta en marcha del programa *Patria Grande* indica una concepción distinta acerca de la cuestión migratoria. Se trasciende el plano nacional para ir transitando un nuevo camino hacia la internacionalización de la política migratoria argentina que, en lo puntual, pone el foco en la integración regional.

Los últimos cambios en la legislación migratoria argentina invirtieron las condiciones en las que se encontraban las corrientes de migrantes provenientes de países vecinos para residir legalmente en el país, para las cuales resultaba mucho más difícil acceder a una residencia regular respecto de extranjeros provenientes de otras latitudes, principalmente de origen europeo. A diferencia de estos últimos, los provenientes de países de la región no se encontraban al amparo de ninguna promoción como la migración de ultramar de principios de siglo XX, tampoco eran favorecidos por una

explícita política de inmigración ni existía un consenso sobre su aporte positivo al país, como sí fue planteado en el caso de los europeos.

En ese marco, la Dirección Nacional de Migraciones implementó el Programa Nacional de Normalización Documentaria Migratoria. En un primer momento se puso en práctica a través del Decreto 1169/2004, un plan de regularización para los extranjeros fuera de la órbita del MERCOSUR y, en 2006, en conformidad con la política integracionista, se puso en marcha el programa *Patria Grande* para los extranjeros provenientes de los países miembros y asociados al MERCOSUR.

1.2. El Programa Patria Grande: una cristalización de la política de regularización

Con la implementación del *Patria Grande*, la acreditación de la condición de “nativo” de un país integrante del MERCOSUR o Estado Asociado y la ausencia de antecedentes penales permite que el inmigrante obtenga una residencia temporaria por dos años, al cabo de los cuales puede obtener una residencia de tipo permanente.

Asimismo, el programa se generó, para resolver la situación de irregularidad en la que se encontraba la población nacida en los países contemplados, que residía en el país con anterioridad a la fecha 17 de abril de 2006. En el caso de las personas ingresadas con posterioridad a esa fecha (17/04/2006), el mecanismo establecido para su regularización es la presentación directa en la DNM alegando criterio de nacionalidad MERCOSUR establecido en el artículo 23, inciso 1, de la Ley 25.871.

Para su puesta en marcha se estableció que los distintos niveles de gobierno, provincias y municipios, iniciaran los trámites. Al mismo tiempo se convocó a que Organizaciones No Gubernamentales de la sociedad civil participaran de esta operatoria, lográndose así un mayor alcance y aproximación a la población migrante. Una vez reconocida como Institución Social Colaboradora cada organización asumió la tarea de brindar oficialmente en sus propios establecimientos asistencia a los migrantes para reunir la documentación requerida y ayuda en la tarea de completar la solicitud de inscripción a través del acceso a la página web⁴ oficial. Téngase en cuenta que se resolvió instrumentar la toma de trámites a través de estas instituciones con el objetivo de descentralizar y posibilitar la absorción de la alta demanda ejercida por las cientos de miles de personas que iniciaron su trámite.

⁴ El sitio Web oficial del programa Patria Grande donde debían acceder para el inicio de los trámites era www.patriagrande.gov.ar .

De hecho, según estimaciones de la DNM en base a datos de radicaciones de los años anteriores, es posible aseverar que, a pocos meses de la puesta en marcha del programa, se logró regularizar la misma cantidad de personas que en los ocho años anteriores a su implementación. Si bien la apertura que mostró el programa vehiculizó la estrategia de absorber la alta demanda de trámites no estuvo exenta de dificultades.

En una primera etapa del programa, mediante acreditación de identidad y a través del llenado de un formulario, vía internet, con carácter de declaración jurada, el migrante obtiene una *credencial de residencia precaria*, que le confiere a la persona su residencia legal habilitándola a trabajar, estudiar, entrar, permanecer y salir del país durante dos años.⁵

En una segunda instancia del programa, la persona es convocada a presentar el resto de la documentación (antecedente penal y comprobante de pago de una tasa migratoria de doscientos pesos o certificado de carencia de recursos económicos para la eximición del pago de la misma), luego de lo cual obtiene una residencia temporaria o permanente según corresponda.

De acuerdo con lo establecido, las residencias temporarias son otorgadas por dos años y luego de este período son renovadas a permanentes. Las residencias permanentes son obtenidas por todos aquellos migrantes que declararon tener una persona de vínculo familiar directo (padre y/o madre, cónyuge o hijos argentinos o radicados permanentes) y que acrediten debidamente esa condición.

La implementación del programa *Patria Grande*, significó la primera experiencia que dio coherencia a los vínculos entre la normativa migratoria (leyes, decretos, disposiciones) y las prácticas políticas. Representó la principal política pública en materia migratoria, asumiendo la regularización como uno de los objetivos fundamentales de la política demográfica nacional.

Llegado este punto y, más allá de los aspectos positivos del programa, es pertinente repasar ciertas debilidades y limitaciones propias de la definición y aplicación de esta medida. En primer lugar, cabría preguntarse acerca del modo en el cual fue concebido el programa. Si bien es posible asumir que estaban claros sus objetivos, difícilmente pueda reconocerse lo mismo para el caso del alcance que éste tendría. En este sentido, la falta

⁵ Ni la autorización de *residencia precaria* ni una *residencia transitoria*, que es una de las tres categorías de admisión que prevé la ley (Ley 25.871, Art. 20) habilita a obtener DNI argentino (Ley 25.871, Art. 30); no obstante, un extranjero con residencia transitoria puede residir en forma regular hasta por un año y esto le permite trabajar legalmente.

de un diagnóstico previo impidió planificar con antelación, entre otras cuestiones, cuál sería el nivel de demanda no sólo del volumen total de trámites a recepcionar sino también cuál podría ser su despliegue a lo largo de todo el país. Además, vinculado con esto surge que el principal caudal de trámites se debió absorber en forma masiva durante los primeros meses de implementación de la medida como en un estado de emergencia. La fecha de inicio del programa debió adelantarse debido a la tragedia ocurrida en un taller textil clandestino donde tras un incendio murieron seis personas de nacionalidad boliviana.

Un punto relevante asociado a la falta de previsibilidad y que acarreó una limitación en la instrumentación de esta política fue que, al no preverse el alcance de la medida y no calcularse los tiempos de resolución de esos trámites, se resolvió establecer dos años de vigencia de la *residencia precaria* otorgada en esta primera etapa del programa. En la práctica el tiempo resultó excesivo para la mayoría de los casos, dado que la imposibilidad de obtención del DNI extranjero, más temprano que tarde, entorpeció el ejercicio de los derechos obtenidos. Sumado a esto, la falta de coordinación de esta política pública derivó en que distintos organismos del Estado, que tienen competencia en el reconocimiento y en hacer efectivo el cumplimiento del ejercicio de los derechos de los ciudadanos migrantes, actuaran de manera inconexa. A saber, el acceso a diferentes programas sociales, que exigían para su adhesión disponer de DNI extranjero, estuvo restringido para esta población a pesar de que disponía de una residencia regular de dos años con miras a una residencia temporaria o permanente.

Un importante porcentaje de población no concluyó la segunda etapa del programa, sobre este punto sólo es posible manejar una serie de hipótesis; tras analizar la tendencia del otorgamiento, a través del procedimiento ordinario, de residencias temporarias y permanentes para los inmigrantes de países del Mercosur y de evaluar la evolución de su stock, según los resultados del Censo Nacional de Población de 2010, es posible que un importante número de estas personas haya optado por concretar su trámite migratorio a través de otras opciones de regularización vigentes. Aún cuando estas conclusiones resulten verosímiles, es evidente que la no previsión de un sistema de seguimiento, monitoreo y evaluación del programa redundó en la imposibilidad de obtener una lectura más acertada acerca de su eficacia y esa imposibilidad es otro de los inconvenientes de su aplicación.

Así como el diagnóstico y evaluación *ex ante* de entrada en vigencia del programa no se realizó, tampoco ocurrió luego de su aplicación. Es decir, no se contempló la estrategia de evaluación de impacto que requiere cualquier política regulatoria para argumentar sobre su nivel de eficacia.

Como sugieren algunos autores (Nejamkis y Rivero Sierra, 2007) es posible suponer que las políticas públicas pueden ser evaluadas al menos desde dos perspectivas: (i) desde el punto de vista del Estado; y, (ii) desde el punto de vista de los actores sociales involucrados en las intervenciones estatales.

Evaluar el posible “éxito” de la medida desde la mirada del Estado comprende, por ejemplo, observar en qué medida son alcanzados los objetivos delineados y a su vez ahondar un poco más en cuáles serían esos objetivos. A saber, si el objetivo del programa Patria Grande era regularizar a la población extranjera en situación irregular proveniente de países del Mercosur, evaluar el alcance de esta medida a partir del número de regularizados es un insumo para establecer umbrales de éxito o de fracaso (este trabajo incluye la construcción de un *índice de regularización* para analizar esto último).

Pero la medida no perseguía un único objetivo, la política de regularización sobre la que se basaba el programa también promovía la idea de que a través de la regularización se alentaba la integración de los inmigrantes a la sociedad argentina y que los derechos reconocidos tendrían impacto sobre la vida de estas personas. Visto desde la óptica de los interesados es que se podría analizar el resultado de estos objetivos. Sin embargo, estos últimos supuestos son difíciles de aseverar, en tal caso su constatación puede ser parte de algún estudio específico al respecto, pero no forma parte de una evaluación de la política por parte del Estado.

1.3 El DNU 70/2017: una medida regresiva en materia migratoria

En enero de 2017 se cumplieron trece años de la entrada en vigencia de la Ley de Migraciones, a lo largo de ese período se trabajó en forma alineada con los preceptos y objetivos de la ley, la Dirección Nacional de Migraciones (órgano de aplicación) fue adaptando procedimientos y pautas administrativas para dar cumplimiento a la norma. Los Decretos N° 836/04 y N° 578/05 de creación de los programas de regularización, el Decreto Reglamentario 616 de 2010 y la Disposición 53.253/05 y sus modificatorias, la Disposición 1488/2010, entre otras, son muestra de ello.

A comienzos del año 2017, el poder ejecutivo, en manos de una nueva gestión de gobierno bajo la presidencia del Ing. Mauricio Macri, aprueba el Decreto 70 con motivo de modificar aspectos sustanciales de la Ley de Migraciones 25.871 y la Ley de Ciudadanía 346, alegando la urgente necesidad de introducir cambios procedimentales relativos a las medidas de expulsión de las personas migrantes.

Este Decreto es la primera medida que adopta el ejecutivo nacional en materia migratoria que, ignorando mecanismos institucionales y democráticos, menoscaba principios fundamentales de la Ley 25.871.

En primer lugar, la modalidad con la que se gesta la medida se contrapone no sólo a los mecanismos de participación, consulta y debate colectivo mediante los cuales se concibió la Ley que se busca modificar, sino que, en términos formales, no se cumplen las circunstancias excepcionales que explican que el Poder Ejecutivo emita disposiciones de carácter legislativo, pasando por alto en forma injustificada el trámite ordinario previsto para la sanción de leyes.

Al respecto, la “necesidad y urgencia” con la cual se busca justificar la modificación de la ley, utiliza como argumento llevar adelante nuevas estrategias contra el delito y la violencia en resguardo de la “seguridad pública”. De este modo, se actualizan fórmulas del pasado donde el discurso oficial emparenta la migración con el delito. La criminalización de la población migrante tiene antecedentes claros en la legislación y normativa general, que reguló las migraciones hasta la sanción y entrada en vigor de la Ley 25.871. Dicho paradigma se modifica en la redacción de la Ley, que, si bien contempla mecanismos formales para expulsar a aquellos migrantes con procesamiento firme o condenas por delitos graves, se exime de interpretaciones laxas o que pudieran caer fácilmente en la arbitrariedad. Lo que sugiere el DNU es que nuevamente no se tenga por objeto intervenir ante hechos comprobados de culpabilidad, sino que se tomen medidas para una redefinición de la política migratoria que se pretende más familiarizada con el endurecimiento en el control de la población migrante en la Argentina.

A propósito de ello, seguidamente, se analizan los cambios regulatorios en clave de sus implicancias sobre la afectación de los derechos de las personas migrantes (Cuadro 1).

Cuadro 1: Principales modificaciones a la Ley 25.871 introducidas por el Decreto 70/2017

Tema	Ley 25.871	Decreto 70/2017	Modificación
De la Admisión	Para la autorización de residencia precaria se	Para la autorización de residencia precaria se	Acorta el plazo máximo de extensión de

de Extranjeros (Ley, Art. 20)	establece una validez de 180 días renovables	establece una validez de 90 días renovables. Agrega que el plazo de extensión de la residencia precaria no resulta válida a los efectos del arraigo. Incorpora “permiso de permanencia transitoria” en caso de interposición de recursos administrativos o judiciales contra medidas de declaración de irregularidad.	certificado de residencia precaria. Incorpora las precarias para extranjeros judicializados (antes art. 69 de la Ley) y para irregulares (permiso de permanencia transitoria, no contemplada en la ley, antes autorizada por Disp. DNM 2229/14).
De los impedimentos de ingreso y permanencia (Ley, Art. 29)	Inciso c) Haber sido condenado o estar cumpliendo condena, en la Argentina o en el exterior, o tener antecedentes por tráfico de armas, de personas, de estupefacientes o por lavado de dinero o inversiones en actividades ilícitas o delito que merezca para la legislación argentina pena privativa de la libertad de tres (3) años o más;	Se desglosa en Incisos c) y d). c) Haber sido condenado o estar cumpliendo condena, o tener antecedentes o condena no firme en la REPÚBLICA ARGENTINA o en el exterior, por delitos que merezcan según las leyes argentinas penas privativas de libertad; d) Haber sido condenado o estar cumpliendo condena, o tener antecedentes o condena no firme, en la REPÚBLICA ARGENTINA o en el exterior, respecto de delitos de tráfico de armas, de personas, de estupefacientes, de órganos o tejidos, o por lavado de dinero o inversiones en actividades ilícitas;	La diferencia sustancial consiste en que con la modificación del Dto. 70 es posible dictar una expulsión a un extranjero con procesamiento firme por un delito que merezca pena privativa de libertad menor a tres años.
Del trabajo y alojamiento de los extranjeros (Ley, Art. 54 “domicilio”)	Los extranjeros mantendrán actualizados ante la Dirección Nacional de Migraciones, por la vía y plazos que se indique en la reglamentación, los datos referidos a su domicilio, en donde se considerarán válidas todas las notificaciones.	Si no constituyese domicilio alguno, o el constituido no existiere, los actos emitidos por la DIRECCIÓN NACIONAL DE MIGRACIONES se tendrán por <u>notificados de pleno derecho</u> , en el término de DOS (2) días hábiles, desde el momento de su emisión, quedando los mismos disponibles en la mesa de entradas de la citada Dirección Nacional.	Se introducen los supuestos en los cuales el extranjero deberá constituir domicilio (ingreso, radicación o contacto con inspector de control de permanencia). Se introduce la posibilidad de la notificación “de pleno derecho”, cuando no se constituya domicilio o el constituido no existiere.
De la declaración de la ilegalidad y cancelación de la permanencia (Ley, Art. 62)	Inciso b) El residente hubiese sido condenado judicialmente en la República por delito doloso que merezca pena privativa de libertad mayor de cinco (5) años o	Se desglosa en inciso b) y c). b) El residente hubiese sido condenado, en la REPÚBLICA ARGENTINA o en el exterior, aunque dicha condena no se encuentre	Es la modificación “de fondo” (no procedimental) más importante. Permite la cancelación de residencias por condenas no firmes por delitos que merezcan penas privativas

<p>Reunificación familiar</p>	<p>regístrase una conducta reiterante en la comisión de delitos. En el primer supuesto cumplida la condena, deberá transcurrir un plazo de dos (2) años para que se dicte la resolución definitiva de cancelación de residencia, la que se fundamentará en la posible incursión por parte del extranjero en los impedimentos previstos en el artículo 29 de la presente ley. En caso de silencio de la Administración, durante los treinta (30) días posteriores al vencimiento de dicho plazo, se considerará que la residencia queda firme; El Ministerio del Interior dispensará el cumplimiento de la cancelación prevista en virtud del presente artículo cuando el extranjero fuese padre, hijo o cónyuge de argentino, salvo decisión debidamente fundada por parte de la autoridad migratoria. Asimismo, dicha dispensa podrá ser otorgada teniendo en cuenta el plazo de permanencia legal inmediata anterior a la ocurrencia de alguna de las causales previstas en los incisos a) a d) del presente artículo, el que no podrá ser inferior a dos (2) años, debiendo tenerse en cuenta las circunstancias personales y sociales del beneficiario.</p>	<p>firme, respecto de delitos de tráfico de armas, de personas, de estupefacientes, de órganos y tejidos, o por lavado de dinero o inversiones en actividades ilícitas; c) El residente hubiese sido condenado, en la REPÚBLICA ARGENTINA o en el exterior, aunque dicha condena no se encuentre firme, respecto de delitos distintos a los enumerados en el inciso b) y que merezcan para la legislación argentina penas privativas de la libertad; Excepcionalmente, en los casos comprendidos en los incisos a) y e), y en los supuestos del inciso c) y de cancelación automática, si el delito doloso mereciera para la legislación nacional pena privativa de la libertad cuyo monto máximo no exceda de TRES (3) años de prisión, o cuando sea de carácter culposo, la DIRECCIÓN NACIONAL DE MIGRACIONES podrá dispensar la cancelación de la residencia si el extranjero invocare reunificación familiar respecto de progenitor, hijo o cónyuge ciudadano argentino. Asimismo, se tendrá especialmente en consideración el tiempo que la persona lleve residiendo legalmente en el territorio nacional. Fuera de los supuestos expresamente enumerados no podrá hacerse lugar al trámite excepcional regulado en el presente párrafo, sin perjuicio de las previsiones de la Ley N° 26.165. Cuando en los términos del párrafo precedente se invoque el derecho a la reunificación familiar,</p>	<p>de libertad. Anteriormente sólo podía cancelarse ante delitos dolosos que merecieran más de 5 años y la cancelación era con carácter suspensivo por dos años, salvo casos de conducta delictiva reiterada (más de una condena) en los cuales se dictaba la cancelación y expulsión directamente.</p> <p>Reduce la posibilidad de aplicación de la dispensa contenida en el art. 29 in fine a los artículos a), K), m) y c) según una serie de supuestos.</p>
-------------------------------	---	--	---

		deberá acreditarse la convivencia. A dichos fines no se considerará al extranjero de quien se comprobare que se hubiera desinteresado afectiva o económicamente de la persona cuyo vínculo familiar invoque.	
De la declaración de la ilegalidad y cancelación de la permanencia (Ley, Art. 63)	b) La expulsión lleva implícita la prohibición de reingreso permanente o por un término que en ningún caso podrá ser inferior a cinco (5) años y se graduará según la importancia de la causa que la motivara. Dicha prohibición sólo podrá ser dispensada por la DNM.	b) La expulsión lleva implícita, en los casos en que la misma se fundara en la participación o en la comisión de un delito doloso, una prohibición de reingreso permanente o por un término que en ningún caso podrá ser inferior a OCHO (8) años, y se graduará según la importancia de la causa que la motivara. Dicha prohibición sólo podrá ser dispensada por la DNM. (...)	Lleva la prohibición de reingreso mínima por expulsiones por delitos de 5 a 8 años. Introduce la figura del avenimiento, que reduce la prohibición de 5 a 1 año para algunas causales de expulsión cuando el extranjero la cumpla voluntariamente.
Capítulo I bis del procedimiento Migratorio Especial sumarísimo	Artículo 69: A aquellos extranjeros a quienes se impidiere hacer abandono del país por disposición judicial, la autoridad de migración les concederá autorización de “residencia precaria”.	Se sustituye por: Art. 69.- Respecto de los extranjeros que se encuentren comprendidos en alguno de los impedimentos previstos en los artículos 29, incisos a), b), c), d), e), f), g), h), i), j) y k) y 62, incisos a), b), c) y f), y cancelación automática de la residencia, o en los restantes supuestos de los artículos 29 y 62 de la presente Ley que impliquen gravedad institucional, se aplicará el Procedimiento Migratorio Especial Sumarísimo regulado en el presente Capítulo. Los plazos previstos en el presente Procedimiento Migratorio Especial Sumarísimo son improrrogables.”	Se elimina una instancia (recurso de alzada) y se reducen plazos (de 10 días a 3 días) para interponer recurso jerárquico y de 30 a 3 para el judicial. Impone plazos a la Justicia para la resolución de los recursos judiciales.
Ley 346 de Ciudadanía	1º: Los extranjeros mayores de 18 años, que residiesen en la República dos años continuos y manifestasen ante los jueces federales de sección su voluntad de serlo.	Se sustituye por: 1º. Los extranjeros mayores de DIECIOCHO (18) años que acrediten haber residido en la REPÚBLICA ARGENTINA de acuerdo al marco normativo migratorio vigente, como residentes permanentes o	Modifica los dos años de residencia de hecho por dos años de residencia legal.

		temporarios, en forma continua durante los DOS (2) años anteriores a la solicitud y manifestasen ante los jueces federales su voluntad de serlo.”	
--	--	---	--

Fuente: Elaboración propia (2018).

La ampliación y el endurecimiento de la política migratoria en relación con el ingreso y permanencia, es uno de los cambios sustantivos que introduce el Decreto. Las *expulsiones* de los extranjeros se fundamentan en los impedimentos contenidos en los arts. 29 y 62 de la Ley 25.871. A grandes rasgos, el decreto 70/17 modifica el art. 29, que alcanza a aquellos extranjeros en situación migratoria irregular, el endurecimiento radica en la modificación del inciso c) ampliando los causales a cualquier delito que merezca pena privativa de la libertad. Asimismo, en el art. 29 in fine se restringe la posibilidad de apelar a la “reunificación familiar” limitando la dispensa ministerial previsto anteriormente en la Ley. A su vez, exige para su acreditación la demostración de convivencia del grupo familiar, debiéndose corroborar que el extranjero en cuestión no se haya desinteresado afectiva o económicamente de la persona invocada. Si bien esas prerrogativas pudiesen ser consideradas válidas se induce en demasía a la arbitrariedad de las autoridades administrativas que deberán reconocer la existencia del vínculo.

El art. 62 está dirigido a los extranjeros en situación migratoria regular, la modificación introduce un cambio que permite la cancelación de residencias por condenas no firmes (primera condena) por delitos que merezcan penas privativas de libertad. Anteriormente sólo podía cancelarse ante delitos dolosos que merecieran más de 5 años y la cancelación era con carácter suspensivo por dos años, salvo casos de conducta delictiva reiterada.

De acuerdo con la normativa general, todas las expulsiones tienen prohibición de reingreso, lo que introduce el Decreto son cambios en los plazos, fijándose para el caso de las expulsiones por delitos un plazo mínimo de 8 años y un máximo de prohibición permanente. El Decreto también crea la figura del avenimiento en casos de “expulsión por apercibimiento”, en esos casos si el migrante elige irse puede solicitar reducción del plazo de reingreso.

Otro de los aspectos sensibles que introduce el Decreto es que se incorporan los supuestos en los cuales el extranjero deberá constituir domicilio. Esto es que el migrante debiera declarar domicilio en al menos una de tres instancias: en el momento del

ingreso, al momento de la radicación o en algún operativo migratorio. No obstante ello, cuando no se constituya domicilio o el constituido no existiese, la Dirección Nacional de Migraciones recurrirá a la notificación “de pleno derecho”. Esto es, que se dará por notificada a la persona luego de transcurridas 48 horas desde que las autoridades migratorias dejasen la notificación en la mesa de entradas de la DNM. Con este procedimiento se vulnera el derecho a la defensa, dado que la persona no es notificada fehacientemente, y, con efectos agravados dado el procedimiento sumarísimo que se inauguró con este Decreto.

El procedimiento sumarísimo, recién mencionado, es una de las prerrogativas que más cuestionamientos ha suscitado desde que fue dada a conocer esta medida. La reducción de los plazos para recurrir administrativamente y a nivel judicial, para el caso de las expulsiones, acota tanto los tiempos que es improbable que se garantice el debido proceso y el acceso a la justicia. La eliminación de una instancia (recurso de alzada) y la reducción de los plazos que pasan de 10 a 3 días para interponer recurso jerárquico, y de 30 a 3 para la instancia judicial, impacta negativamente sobre las capacidades reales de efectuar una defensa adecuada.

Finalmente, respecto de la Ley 346 de Ciudadanía, determina ajustar los requisitos proponiendo como modificación establecer dos años de residencia legal, cuando anteriormente con dos años de residencia de hecho bastaba para su solicitud.

La revisión y análisis de las modificaciones que introduce el Decreto 70/2017, permite arribar unas primeras conclusiones. Aun pudiendo suponer que exista la necesidad de emitir medidas que coadyuven a redefinir procedimientos administrativos para la instrumentación de una ley, en el caso de este Decreto se deduce que: ignora mecanismos institucionales y democráticos; amplía los causales de impedimento de ingreso, permanencia y cancelación de las residencias; restringe el acceso a la justicia; afecta el derecho a la unidad familiar. Más aún, alienta la estigmatización de la población extranjera susceptible de discriminación.

2. Alcance del programa *Patria Grande* y el perfil socio-demográfico de la población regularizada.

Como se adelantó, es necesario explicitar la noción de *ciudadano extranjero regular* con objeto de clarificar la interpretación de los resultados alcanzados por el programa *Patria Grande*. Son aquellas personas que iniciaron el trámite de regularización a través del programa en su primera etapa, que son regularizados en tanto obtuvieron *residencia*

precaria, se hicieron beneficiarios de lo establecido para dicha condición y su vigencia en la práctica fue de dos años hasta tanto en una segunda etapa del programa la persona pudiese formalizar su situación en una residencia temporaria o permanente.

Para conocer las características de la población que no tenía su residencia regularizada, se trabajará con el total de extranjeros cuyos trámites fueron iniciados hasta el 31 de mayo del 2007.⁶ De este modo, la totalidad del análisis que se ofrece incluye exclusivamente las tramitaciones correspondientes a migrantes ingresados a la Argentina con anterioridad al 17 de abril de 2006 (fecha de inicio del programa) y que fueron iniciadas con anterioridad al 31 de mayo de 2007, cuyo número asciende a más de 400 mil personas.

La población regularizada inicialmente por el programa entre el 17 de abril de 2006 y el 31 de mayo de 2007, alcanzó 408.317 personas. La distribución de los inmigrantes según país de origen muestra que en su gran mayoría se trató de paraguayos y bolivianos, con 243 y 99 mil personas respectivamente. Juntos estos dos grupos de migrantes representan el 84 por ciento del total de regularizados (Cuadro 2).

Por su parte, los peruanos aportan un significativo caudal, próximo a las 50 mil personas, seguidos en una escala mucho más moderada por los uruguayos que rondan los 10 mil casos. Chilenos y brasileños promedian 4 mil personas respectivamente y, finalmente, colombianos, ecuatorianos y venezolanos no alcanzan todos juntos las 3 mil personas.

En síntesis, entre paraguayos, bolivianos y peruanos queda reunido el 95 por ciento de los regularizados. Esto es interesante y no debería sorprender si se tiene en cuenta que, como fue expuesto en otro de los capítulos, estos tres grupos de inmigrantes fueron los de mayor dinamismo en épocas recientes (Gráfico 1).

Cuadro 2: Población que inició sus trámites en el programa *Patria Grande* según país de nacimiento. Total país.

País de nacimiento	Absolutos	Porcentajes	Porcentajes acumulados
Paraguay	243.450	59,6	59,6
Bolivia	98.612	24,2	83,8

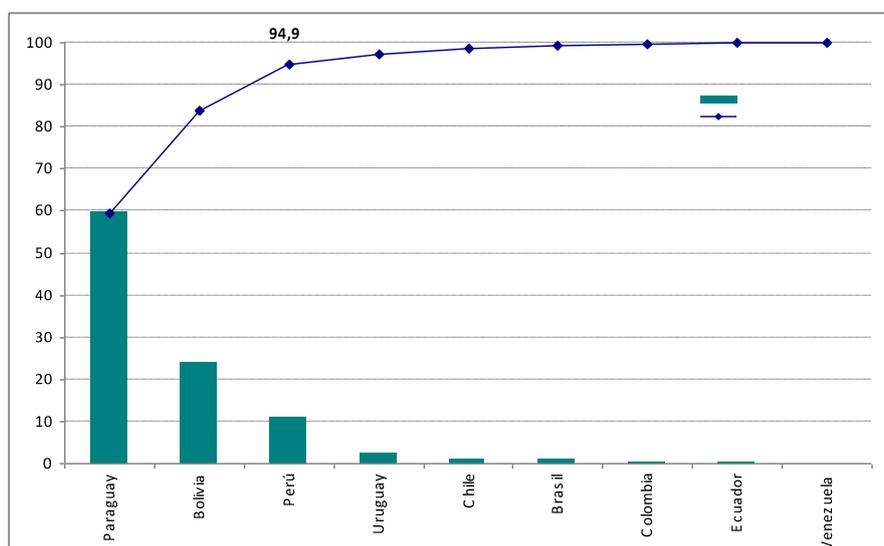
⁶ Cabe aclarar que, si bien se siguió iniciando trámites con posterioridad a esa fecha, la base de información con la que se contó para poder desarrollar este trabajo sólo contiene información hasta entonces. No obstante, las cifras expuestas representan alrededor del 90 por ciento del total de trámites con el que finalizó la primera etapa del programa, 30 de mayo de 2008 según lo establecido por la Disposición 35.768/2008 de la Dirección Nacional de Migraciones.

Perú	45.535	11,2	94,9
Uruguay	10.268	2,5	97,4
Chile	4.161	1,0	98,5
Brasil	3.793	0,9	99,4
Colombia	1.245	0,3	99,7
Ecuador	1.031	0,3	99,9
Venezuela	222	0,1	100,0
Total	408.317	100,0	...

Fuente: Elaborado a partir de la base de datos del Programa Patria Grande. Dirección Nacional de Migraciones, 2007.

Nota: Los datos corresponden a la población que inició trámites durante el primer año de vigencia del programa *Patria Grande*.

Gráfico 1: Población que inició sus trámites en el programa *Patria Grande* según país de nacimiento, en porcentajes simples y acumulados. Total país.



Fuente: Elaborado a partir de la base de datos del Programa Patria Grande. Dirección Nacional de Migraciones, 2007.

Nota: Colombia, Ecuador y Venezuela presentan cantidades inferiores a los 2500 casos entre los tres.

Nota: Los datos corresponden a la población que inició trámites durante el primer año de vigencia del programa *Patria Grande*.

La acumulación de extranjeros con necesidades de regularización documentaria es resultado del tipo de política migratoria prevaleciente en los países de recepción. De modo tal que, es posible buscar la explicación del volumen de población que representa cada una de las colectividades involucradas, en los antecedentes de la política migratoria anterior a la puesta en marcha del programa.

Entre otras cuestiones, el caso de la población paraguaya regularizada inicialmente por *Patria Grande* parece expresar la confluencia de la inmigración paraguaya reciente - sobre todo la de los años noventa- y la falta de facilidades para su regularización. Estas

dificultades quedaron plasmadas en el fracaso de un acuerdo bilateral con el país vecino y en más de doce años (desde la amnistía de 1992) de inexistencia de medidas que acotaran los altos requisitos exigidos para la tramitación de su residencia legal.

En forma contraria, la migración boliviana y peruana contó con sendos convenios bilaterales firmados y entrados en vigencia hacia fines de los años noventa. Sin embargo, la presencia de esas colectividades en *Patria Grande* fue muy importante debido a los criterios establecidos en tales acuerdos que imposibilitaron un amplio alcance.

Por último, la presencia de colombianos, ecuatorianos y venezolanos en el programa fue reducida. En principio, porque los flujos de migrantes de estas nacionalidades son pequeños, pero además porque estos colectivos ya habían podido realizar sus trámites de regularización en un pasado reciente, en el marco del Decreto 1169 del año 2004.

Para profundizar en el conocimiento de la población alcanzada por el programa *Patria Grande*, se recurrirá a los stocks de población extranjera residente en la Argentina de los cuales estos forman parte. Se toman las cifras del Censo de Población 2001 para comparar las características de los regularizados bajo una serie de supuestos: i. no se registran egresos cuantiosos de migrantes nativos del MERCOSUR, ocurridos entre fines de 2001 y principios del año 2006, lo que podría suponerse como producto de la crisis económica y social del país a finales de 2001; ii. no se produjeron ingresos masivos de nuevos inmigrantes provenientes de países del MERCOSUR entre diciembre de 2001 y los primeros meses del año 2006; iii. el stock de extranjeros de esos países no fue afectado por efecto de la mortalidad durante el período de finales de 2001 y principios de 2006.

La relación varones/mujeres muestra que, *Patria Grande* tuvo proporcionalmente una incidencia apenas mayor entre la población femenina, a excepción de la colectividad boliviana la cual al igual que en el censo 2001 (101 varones cada 100 mujeres) presenta mayor proporción de varones (108 varones cada 100 mujeres). Los índices de masculinidad de los regularizados son siempre superiores a los censales (Cuadro 3).

En el caso de los paraguayos, la relación de masculinidad se acerca a cien, es decir, la cantidad de varones y mujeres aparece equiparada entre los regularizados a través de *Patria Grande*, distinto es el caso de los censados donde el índice es de 74 varones por cada 100 mujeres. En el caso de los peruanos, la mayoría femenina registrada por los datos censales disminuye débilmente entre los beneficiados por el programa. Por su

parte, los bolivianos son el único colectivo que efectivamente presenta una mayor presencia masculina.

Cuadro 3: Indicadores de la estructura por sexo y edad de la población que inició sus trámites en el programa *Patria Grande*. Año 2007.

Sexo y grandes grupos de edad	Patria Grande			
	Total	Paraguay	Bolivia	Perú
Ambos sexos	408.317	243.450	98.612	45.535
Varones	202.353	121.717	51.211	19.737
Mujeres	205.964	121.733	47.401	25.798
Índice de masculinidad	98	99	108	77
Edad media	28 años	28 años	26 años	31 años
Niños de 0 a 14 por cada 100 adultos de 15 a 64 años	12	11	18	11
Mayores de 65 por cada 100 adultos de 15 a 64 años	2	2	1	2

Fuente: Elaborado a partir de la base de datos del Programa Patria Grande. Dirección Nacional de Migraciones, 2007.

Nota: Los datos corresponden a la población que inició trámites durante el primer año de vigencia del programa *Patria Grande*.

La edad media de los regularizados por el programa es siempre inferior a la arrojada por los datos censales (28 años respecto de 42 años en el total). La gran cantidad de población joven entre los regularizados parece derivarse del mayor retraso de la regularización legal que existía respecto de la migración más reciente que, lógicamente, suele ser la más joven.

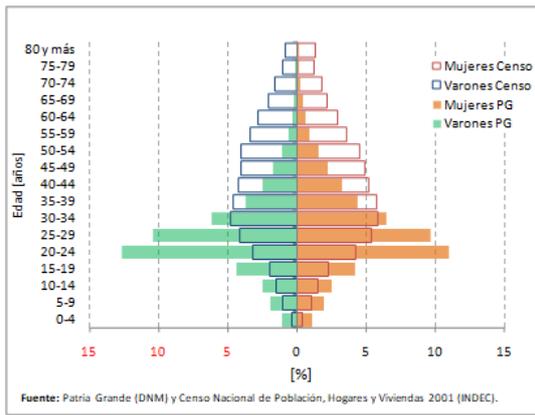
La edad media de la población nacida en Bolivia, Paraguay y Perú que inició sus trámites en el Patria Grande es de 26, 28 y 31 años, respectivamente. Estos valores muestran que se trata de una población predominantemente adulta joven. En el caso de los peruanos se destaca que la edad media de los regularizados respecto de los censados prácticamente es la misma (31 y 32), lo cual se explica por ser una migración más reciente y adulta joven. La concentración de la población regularizada en las edades jóvenes centrales parece ser consecuencia de una tendencia a priorizar la regularización cuando se trata de personas en edad de trabajar.

A continuación, se pueden observar las pirámides de población de los universos analizados (Gráfico 2). Esos gráficos confirman lo que suele ser una tendencia, es decir, el perfil más joven de los regularizados respecto de la población empadronada en el Censo.

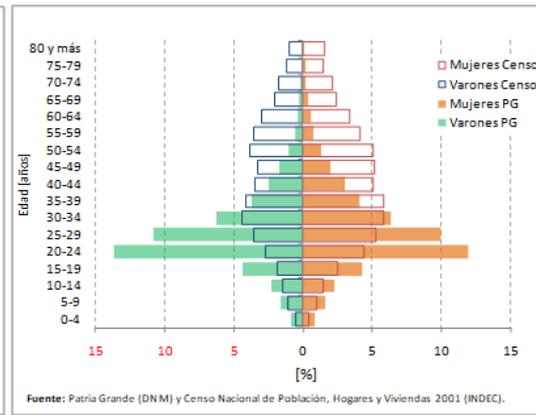
Gráfico 2: Estructuras por sexo y edad de la población total, paraguaya, boliviana y peruana que inició sus trámites en el programa *Patria Grande* y empadronada por el Censo de Población 2001.

Total Mercosur

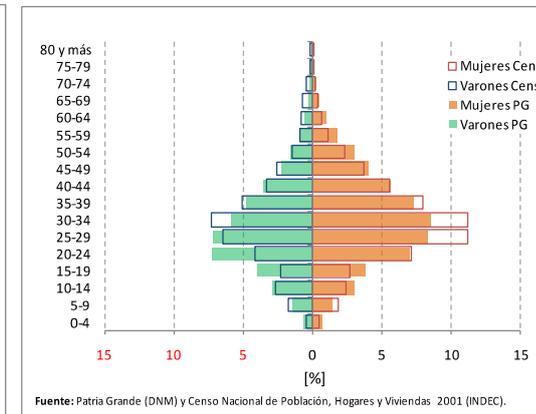
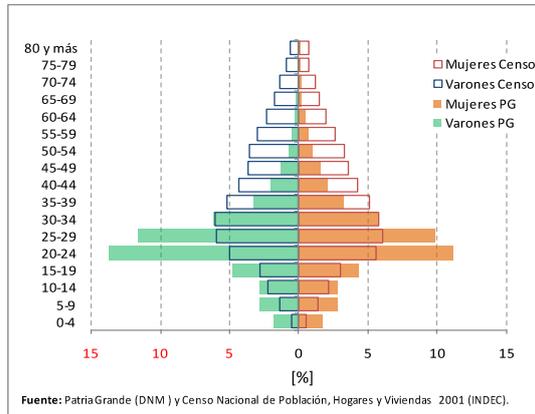
Paraguay



Bolivia



Perú



A su vez, permite ver la incidencia de la regularización por sexo y la excepcionalidad del caso de los peruanos respecto de paraguayos y bolivianos -por la mayor similitud entre los regularizados y los censados- dada su más reciente incorporación como corriente migratoria.

En este sentido, la información para los regularizados al amparo del programa *Patria Grande* debe interpretarse como propia de un subconjunto de población extranjera en Argentina y no como la población extranjera propiamente dicha proveniente de esos países.

Los gráficos de pirámides superpuestas, ponen de manifiesto la idea de que se regularizan los más jóvenes porque los más antiguos ya podrían tener su situación documentaria regularizada y en el caso de los peruanos, que son muy coincidentes, reflejan su llegada al país en tiempos más recientes.

Otro aspecto para destacar del análisis es la valorización del volumen de regularizados utilizando como parámetro los resultados censales del 2001.

Para el total país se obtiene que el porcentaje de regularizados alcanza al 40 por ciento de los extranjeros censados en el 2001, nacidos en los países beneficiados por el

programa, es decir, de aproximadamente 1 millón de nativos de esos países, se regularizaron inicialmente 400 mil (Cuadro 4). Se trata de una incidencia alta si se tiene en cuenta que el stock de extranjeros del censo incluye cuotas considerables de extranjeros regularizados en el pasado.

La colectividad en la que el programa mostró mayor incidencia es la de los paraguayos, que alcanza un 75 por ciento de regularizados. Luego aparecen peruanos con 52 por ciento, ecuatorianos con 49 por ciento, bolivianos con 42 por ciento, colombianos con 32 por ciento, brasileños con 11 por ciento, uruguayos con 9 por ciento, venezolanos con 8 por ciento⁷ y chilenos con una incidencia del 2 por ciento.

Cuadro 4: Población que inició sus trámites en el programa *Patria Grande*, empadronada por el Censo de Población 2001 y porcentaje de regularizados, por país de nacimiento.

	<i>Patria Grande</i>	<i>Censo 2001</i>	<i>% regularizados</i>
Total	408.317	1.020.250	40,0
Paraguay	243.450	325.046	74,9
Bolivia	98.612	233.464	42,2
Perú	45.535	88.260	51,6
Uruguay	10.268	117.564	8,7
Chile	4.161	212.429	2,0
Brasil	3.793	34.712	10,9
Colombia	1.245	3.876	32,1
Ecuador	1.031	2.125	48,5
Venezuela	222	2.774	8,0

Fuente: Elaboración propia a partir de Programa *Patria Grande* - DNM y Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001

Nota: Los datos corresponden a la población que inició trámites durante el primer año de vigencia del programa *Patria Grande*.

Más allá de su impacto inicial, se debe mencionar que el programa como tal, tuvo una vigencia de más de dos años y concluyó a mediados de 2008, más precisamente el 30 de mayo de ese año. Durante ese período, se resolvió alrededor del 53 por ciento de los trámites iniciados hasta el momento límite de inscripción al programa. Las resoluciones se dividen en unas 99 mil radicaciones permanentes y unas 126 mil temporarias.

En cuanto a las posibles situaciones de aquellas personas que no culminaron la segunda etapa del programa, se pueden emitir algunas consideraciones. Un tiempo después de finalizada la segunda etapa del programa, se procedió con la clausura de los expedientes que habían quedado pendientes de resolución, lo cual conlleva notificar a las personas e intimarlas a presentarse a regularizar su situación migratoria. Si bien, no se tiene acceso

⁷ Tanto para el caso de los nacidos en Ecuador, Colombia y Venezuela, la cifra que muestra el impacto del programa debe tomarse con reserva, puesto que la población proveniente de esos países beneficiada por “*Patria Grande*” es muy reducida en términos cuantitativos, lo que podría distorsionar la interpretación del porcentaje.

a dicha información es posible suponer que a través de este procedimiento se logra alcanzar a un importante porcentaje de la población pendiente. Este supuesto podría apoyarse también en la información acerca del volumen de radicaciones permanentes otorgadas a extranjeros provenientes de países del MERCOSUR (772.500), por fuera del programa Patria Grande, en el período 2009 – 2015 (Cuadro 5).

Cuadro 5: Argentina. Cantidad de radicaciones permanentes otorgadas a población extranjera nacida en países del MERCOSUR. Años 2009 – 2015.

País de nacimiento	Año							Total
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
Paraguay	33.867	37.808	57.034	56.635	62.972	45.164	57.899	351.379
Bolivia	28.980	27.531	36.331	31.963	34.083	26.889	31.691	217.468
Perú	12.382	14.949	17.284	17.909	20.070	15.405	15.915	113.914
Brasil	1.789	2.517	3.675	4.260	4.133	4.158	5.268	25.800
Colombia	1.221	1.676	2.733	3.036	4.614	4.020	8.476	25.776
Chile	2.330	2.078	1.990	2.060	2.177	1.879	2.021	14.535
Uruguay	1.962	1.604	1.809	2.065	2.381	1.960	2.335	14.116
Venezuela	462	436	500	779	991	859	1.086	5.113
Ecuador	517	533	514	616	723	540	956	4.399
Total	83.510	89.132	121.870	119.323	132.144	100.874	125.647	772.500

Fuente: Elaborado a partir de la Síntesis Estadística de Radicaciones, *Informe especial año 2014* y estadísticas 2015, DNM.

<http://www.migraciones.gov.ar/accesible/indexP.php?estadisticas>

Como cierre de este apartado, cabe decir que, a pesar de las debilidades ya enumeradas, la incidencia del programa en términos políticos y sociales habilita una evaluación positiva de la medida que buscó a través de la regularización migratoria, resolver problemas serios de negación de derechos fundamentales, amparado en el nuevo marco de la ley migratoria.

3. Tendencia de la política de regularización de los últimos años: 2016 – 2018.

En este apartado se presenta información con motivo de cuantificar la magnitud de residencias permanentes otorgadas a personas migrantes provenientes de países del MERCOSUR, en años recientes. A partir de las estadísticas de la Dirección Nacional de Migraciones es posible analizar la política de regularización en clave de la evolución de la migración regional, con foco en las principales colectividades radicadas.

En el año 2016 se radicaron en forma permanente en la Argentina cerca de 78 mil inmigrantes regionales. Al año siguiente casi unas 80 mil personas, alcanzando en el primer semestre del año 2018, 46 mil personas regularizadas (Cuadro 6).

La disponibilidad de información del Censo de Población 2010 de Argentina revela que el stock de población extranjera nacida en países del MERCOSUR residente en la Argentina entre 2001 y 2010 registra una variación porcentual de un 40 por ciento,

pasando de 1.020.250 a 1.431.343 personas. Si se tienen en cuenta estos valores con relación al volumen de regularizados, tal y como se mostró más arriba a propósito del *índice de regularización*, resulta ciertamente significativo el peso relativo de la población extranjera regularizada en estos años. Desde 2011 a julio de 2018, lograron regularizarse en forma permanente más de 800 mil personas, dando indicios de una sostenida política de regularización de migrantes regionales.

Si se suman a estos datos, los valores correspondientes a las residencias otorgadas en forma temporaria⁸, que en los últimos tres años ya son de más de 300 mil, el alcance de la política de regularización seguiría siendo respetuosa de la ley.

Además, junto a estos totales cobra relevancia analizar la evolución de los regularizados por país de origen. La principal colectividad regularizada, en términos de su volumen, es la paraguaya (39%), seguida por bolivianos (25%) y peruanos (11%). Es decir, la regularización tiene su correlación con las principales colectividades de extranjeros en la Argentina.

Del resto de las colectividades, cobra relevancia el número de venezolanos regularizados durante el último bienio, que ha aumentado significativamente producto de los factores de expulsión en ese país. El total de nativos de Venezuela regularizados en forma permanente durante el período 2016 – julio de 2018 asciende a casi 10 mil personas, habiendo aumentado entre los dos primeros años más de un 162 por ciento. En lo que va del año 2018, ya se habían regularizado doscientas personas más que durante todo el año anterior.

Las residencias temporarias otorgadas a los venezolanos, en estos últimos dos años, 64.203, ubican a esta población entre las tres principales colectividades regularizadas, por encima de los peruanos, 31.301, y con valores muy cercanos a los bolivianos, 69.861, que ocupan el segundo lugar desde hace muchos años. Si bien los nacidos en Venezuela se incorporan al Art. 23 L para la obtención de su radicación, la Dirección Nacional de Migraciones resolvió flexibilizar el trámite migratorio de venezolanos “*que*

⁸ El análisis de las residencias temporarias requiere tener en cuenta que las mismas no son equiparables a la suma de un total de personas en el período de referencia, dado que una misma persona podría renovar su residencia en años subsiguientes. Además, si se quisieran sumar las residencias temporarias más las permanentes indefectiblemente, aún en un período corto de tiempo, contaríamos más de una vez a la misma persona. Con lo cual se recomienda analizar la tendencia de las residencias permanentes, aún cuando se puedan observar los volúmenes y nacionalidades de las temporarias con intención de complementar el panorama migratorio.

por razones ajenas a su voluntad les impide el cumplimiento de presentación de recaudos documentales exigibles”.

Cuadro 6: Argentina. Cantidad de radicaciones permanentes otorgadas a población extranjera nacida en países del MERCOSUR. Años 2016 – 2018.

País de nacimiento	Año			Total
	2016	2017	2018*	
Paraguay	32.905	30.030	15.660	78.595
Bolivia	18.898	20.524	11.606	51.028
Perú	9.271	8.688	5.034	22.993
Brasil	6.808	6.922	3.985	17.715
Colombia	4.276	5.699	3.285	13.260
Chile	1.515	1.611	783	3.909
Uruguay	1.730	1.408	777	3.915
Venezuela	1.561	4.092	4.268	9.921
Ecuador	844	860	580	2.284
Total	77.808	79.834	45.978	203.620

Fuente: Elaborado a partir de las estadísticas (www.migraciones.gov.ar), DNM, 2018.

* Los datos de 2018 corresponden a enero - julio de ese año.

El comportamiento en el otorgamiento de residencias durante este período sostiene una coherencia entre la letra de la ley, en lo que a la promoción de la regularización, y la acción política entendida como la regularización propiamente dicha.

Comentarios finales

En este trabajo se ha analizado la política migratoria argentina con foco en la regularización de las personas migrantes provenientes de países del bloque del MERCOSUR.

Los resultados obtenidos se ciñen al fenómeno de la migración regional hacia la Argentina durante los últimos 14 años, momento en el cual tiene lugar un cambio de paradigma en torno a la gobernabilidad de las migraciones en el país. Con la sanción de la Ley de Migraciones 25.871 se inaugura una nueva etapa donde Argentina, respetando acuerdos multilaterales y dándose su propia prerrogativa en materia migratoria, logra reconocimiento por garantizar el derecho a migrar como un derecho humano.

Las medidas llevadas adelante logran superar el binomio restricción – “ilegalidad” que operó hasta la sanción de esta ley, que planteaba un modelo de gestión de las migraciones basado en leyes, reglamentaciones y disposiciones fuertemente restrictivas y de rechazo de la inmigración. El acceso a la regularización de estos años demostró la

importancia de establecer los mecanismos necesarios para garantizar la incorporación legal de las poblaciones extranjeras que residen en la Argentina. En primer lugar, por el imperativo de reconocer su existencia y, en segundo lugar, por la necesidad de validar su integración plena a la sociedad de acogida.

Un resultado a destacar es entonces el alcance obtenido por el programa Patria Grande, que permitió conocer el volumen de población que residía en el país e incluirla en un marco de legalidad. Esas más de 400 mil personas que permanecían invisibilizadas por el Estado argentino logran su regularización migratoria a través del programa y son factibles de ser caracterizadas a partir de los registros administrativos.

El programa fue la respuesta institucional inmediata al problema de la irregularidad migratoria, en un contexto de renovado clima político y significó el establecimiento de una nueva concepción en materia de política migratoria, que ubica a las personas en el centro de las políticas, que sostiene una mirada integracionista, que es promotora de la regularización, y sobre todo que se ajusta a derecho. Todo esto, a pesar de los problemas derivados de su implementación y de algunas imprecisiones en torno a aquellos trámites pendientes de resolución.

En el caso de las radicaciones otorgadas por trámite ordinario a lo largo del período, es posible concluir que se han mantenido los criterios para la regularización. Independientemente de las variaciones en sus cantidades año a año, no surgen indicios a propósito de una posible contracción en el acceso a la regularidad migratoria. Aun cuando se hubieren endurecido los controles sobre el ingreso y la permanencia de cara a reforzar los mecanismos de expulsión sobre las personas migrantes.

Dada esta situación, un aspecto preocupante en torno a la aprobación del Decreto 70, es que la misma se da en un contexto donde vuelven a surgir señalamientos de tipo xenófobos acerca de los inmigrantes. Durante los últimos dos años, se han vuelto a escuchar con fuerza denuncias públicas acerca de los “problemas sociales” que acarrea esta población y la importancia de tomar medidas especiales para resguardar la seguridad nacional, en sentido amplio. Existen casos concretos que van desde la acusación de su responsabilidad en el crimen organizado, su sobrerrepresentación entre la población hospitalaria, pasando por sus lugares en las universidades nacionales. Al respecto, se considera una falta grave y peligrosa alinear el discurso de la política migratoria con el de la política de seguridad nacional.

El Decreto fue cuestionado desde sus orígenes por diferentes actores sociales: organizaciones de migrantes, organismos de derechos humanos, instituciones académicas y especialistas en el tema, entre otros. El Decreto fue sometido a control de constitucionalidad y tras un largo proceso judicial, llega a la Corte Suprema de Justicia. Más concretamente luego de que la Sala V de la Cámara en lo Contencioso Administrativo Federal objetó la constitucionalidad de la norma, el Poder Ejecutivo decidió apelar a la Corte Suprema, donde hasta el momento permanece a la espera de resolución.

Aun cuando se crea que existen discusiones saldadas en torno al fenómeno de la migración regional, el resurgir de hechos como la aprobación de medidas regresivas o el cúmulo de denuncias públicas en torno a los migrantes, sugiere que aún existen en el plano político varios conceptos por madurar. Adquiere entonces relevancia recuperar los principales contenidos de los debates que dieron lugar a la sanción de la Ley 25.871 y sus reglamentaciones.

Bibliografía

INDEC (2001): Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2001. Disponible en: http://www.indec.gob.ar/micro_sitios/webcenso/index.asp

INDEC (2010): Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2010. Disponible en: http://www.indec.gob.ar/micro_sitios/webcenso/index.asp

Naciones Unidas (1990): “Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familiares”, Resolución 45/158, Asamblea General, 18 de diciembre de 1990, NY, disponible en: <http://www.ohchr.org>

Nejamkis, Lucila y Rivero Sierra, Fluvio (2007): “PATRIA GRANDE: Consonancias ¿y disonancias? entre políticas públicas, prácticas políticas y discursos”, IX Jornadas Argentinas de Estudios de Población, AEPA, Córdoba.