

**Asamblea General**

Distr. general  
6 de septiembre de 2006

Original: español

---

**Sexagésimo primer período de sesiones**  
Tema 54 b) del programa provisional\*  
**Globalización e interdependencia: migración  
internacional y desarrollo**

**Nota verbal de fecha 31 de agosto de 2006 dirigida  
a la Secretaría por la Misión Permanente de la  
Argentina ante las Naciones Unidas**

La Misión Permanente de la República Argentina ante las Naciones Unidas presenta sus atentos saludos al Secretario General y tiene el honor de transmitir adjunto el documento “Un cambio de paradigma: el tratamiento de la cuestión migratoria bajo la perspectiva de derechos humanos”, preparado por el Gobierno argentino como contribución al Diálogo de alto nivel sobre la migración internacional y el desarrollo, que se celebrará durante el sexagésimo primer período de sesiones de la Asamblea General el próximo mes de septiembre (véase el anexo).

La Misión Permanente de la República Argentina tiene el agrado de solicitar que la presente nota y su anexo se hagan circular como documento de la Asamblea General.

---

\* A/61/150.



## **Anexo de la nota verbal de fecha 31 de agosto de 2006 dirigida a la Secretaría por la Misión Permanente de la Argentina ante las Naciones Unidas**

### **Un cambio de paradigma: el tratamiento de la cuestión migratoria bajo la perspectiva de derechos humanos**

I. La República Argentina entiende que el siglo XXI nos obliga a responder a la complejidad de los flujos migratorios en el mundo con un cambio de paradigma en el tratamiento de las migraciones internacionales: debemos pasar de un enfoque de seguridad y control de fronteras, basado exclusivamente en el concepto de Estado-Nación, a una perspectiva integral de derechos humanos, donde el migrante sea el eje de las políticas gubernamentales en la materia.

La migración es un hecho natural y tan antiguo como la humanidad. Sin embargo, en un escenario mundial de fuerte interdependencia, donde los capitales se mueven con libertad, paradójicamente se discute hoy más que nunca el derecho a migrar.

Países que hasta hace pocos años eran generadores de grandes flujos de migrantes se han convertido en receptores de los mismos. Naciones que tradicionalmente recibieron inmigrantes hoy ven emigrar a sus nacionales. Estados que basaron su desarrollo en la mano de obra extranjera hoy ven emigrar a sus nacionales. Estados que basaron su desarrollo en la mano de obra extranjera hoy la consideran indeseable.

El hecho que el hombre busque una mejor condición de vida no debería ser reprochable y muchos menos penalizado. Sí resulta motivo de preocupación que en la sociedad internacional en su conjunto no podamos dar soluciones al tema. Los países debemos abordar el tema buscando mecanismos de cooperación y asumiendo la responsabilidad compartida, no ya como expresiones de deseo sino como hechos concretos.

En la problemática migratoria no existen soluciones únicas ni verdades absolutas, cada región y cada país son una realidad con características propias, el único elemento común de todo proceso migratorio es el ser humano.

Tradicionalmente la cuestión de los migrantes ha sido tratada en el derecho internacional general como materia residual dentro del capítulo reservado a los extranjeros, a través del análisis de ciertos principios generales del derecho de gentes. En términos generales, podría afirmarse que las actividades de los extranjeros han sido reguladas por el derecho internacional a partir de dos grandes ejes temáticos: por un lado, el acceso al territorio de un Estado y la libertad de circulación en él y, por el otro, las actividades económicas, profesionales y laborales que puedan desarrollar.

Sin embargo, dada la complejidad del fenómeno migratorio en las nuevas circunstancias del contexto internacional y los desafíos que deben enfrentar las personas en el proceso de traslado y en el asentamiento en los países de destino, resulta necesaria y conveniente la inclusión de la perspectiva social y humana en la consideración de las migraciones internacionales.

Entendemos que la legalidad es la base de toda sociedad democrática y es indispensable para que el extranjero logre su integración plena a la sociedad de recepción. Por ello es esencial que los gobiernos arbitremos mecanismos de fácil acceso a la regularidad migratoria, que posibiliten la identificación y blanqueo de quienes se encuentran en nuestros territorios y frustren los negociados de los inescrupulosos traficantes que acrecientan sus ganancias con las políticas migratorias restrictivas.

En este sentido, es dable recordar que tanto la Declaración Universal de Derechos Humanos, como los principales tratados internacionales de derechos humanos —la mayoría de los cuales posee ratificación cuasi universal— hacen referencia al principio de igualdad en dignidad y derechos, estableciendo para los Estados la obligación de respetar los derechos garantizados en dichos instrumentos, sin distinción de ningún tipo, en particular de raza, religión u origen nacional. Asimismo, varios de estos instrumentos prescriben que todas las personas tienen el derecho a movilizarse libremente en su país o fuera de él y a escoger libremente el lugar donde quieren vivir y trabajar.

Lo expuesto precedentemente ha permitido ampliar, en los últimos tiempos, el marco tradicional dentro del cual el derecho internacional trataba las cuestiones relativas a extranjeros, incorporando la perspectiva del derecho internacional de los derechos humanos.

En este contexto, recientemente han sido muy variados los ámbitos en que la cuestión de los migrantes ha sido considerada bajo una perspectiva de derechos humanos, tanto en el plano regional como universal.

II. En lo que respecta al plano universal, y sólo a título ejemplificativo, pueden señalarse las diversas resoluciones adoptadas en el seno de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas para la protección de los derechos humanos de los migrantes.

En este orden de ideas, es importante mencionar que durante el primer período de sesiones del nuevo Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, celebrado en junio de 2006, el Grupo Latinoamericano y del Caribe formuló una declaración conjunta sobre “Migración Internacional y Derechos Humanos”, a efectos de registrar al menos la posición regional sobre el tema, con miras al presente Diálogo de alto nivel.

Asimismo, es dable destacar que durante la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, celebrada en Durban, Sudáfrica, en septiembre de 2001, los Estados reconocieron que los migrantes y sobre todos las mujeres, son particularmente vulnerables al racismo, la discriminación racial, la xenofobia y otras formas de intolerancia. Así, en el Plan de Acción de la citada Conferencia se recomendó a los Estados que implementen medidas enfocadas en promover el acceso en igualdad de los migrantes a la salud, la educación y los servicios básicos, en cooperación con las agencias de las Naciones Unidas, las organizaciones regionales y los organismos internacionales financieros.

Por otra parte, es importante resaltar la entrada en vigor, en julio de 2003, de la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, que viene a integrar el núcleo central de tratados de derechos humanos de alcance universal. El Secretario General de las

Naciones Unidas ha exhortado a los Estados Miembros que aún no lo hubieran hecho a ratificar la Convención o adherirse a ella lo antes posible, como forma de asegurar la protección plena y eficaz de los derechos humanos de los migrantes.

Finalmente, es dable destacar que en el informe del Secretario General sobre migración internacional y desarrollo (A/60/871), de fecha 18 de mayo de 2006, se señala que “Para aprovechar al máximo los beneficios de las migraciones internacionales es preciso que se respeten los derechos de los migrantes. Los Estados están obligados a proteger los derechos fundamentales de todas las personas en su territorio y deben tomar medidas efectivas para defender a los migrantes frente a cualquier tipo de violación o abuso de los derechos humanos. Asimismo, tienen que combatir todas las formas de discriminación, xenofobia, etnocentrismo y racismo.” (párr. 77).

III. En lo atinente al ámbito interamericano, debe recordarse la Opinión Consultiva 18, en la que la Corte Interamericana de Derechos Humanos se aboca al tratamiento de los derechos de los migrantes en general y de los trabajadores migrantes en particular. La Corte estructura su opinión partiendo de un razonamiento basado en el reconocimiento del carácter fundamental del principio de igualdad y no discriminación, como principio fundante de los derechos humanos y de las obligaciones elementales de los Estados en la materia, a partir de la obligación de respetar y garantizar los derechos humanos. Luego, el Tribunal aplica el principio de igualdad y no discriminación a los migrantes, para abocarse al tratamiento de los derechos que corresponden a los trabajadores migrantes indocumentados y establece, entre otras cosas que, “la calidad migratoria de una persona no puede constituir, de manera alguna, una justificación para privarla del goce y ejercicio de sus derechos humanos, entre ellos los de carácter laboral ...”.

En el mismo sentido, en la Declaración de la IV Cumbre de las Américas celebrada en Mar del Plata, República Argentina en noviembre de 2005, bajo el lema “Crear Trabajo para Enfrentar la Pobreza y Fortalecer la Gobernabilidad Democrática”, los Jefes de Estado y de Gobierno de los países democráticos de las Américas reafirmaron que “debe dársele a todo migrante, sin importar su condición migratoria, la protección plena de sus derechos humanos y la observancia plena de las leyes laborales que les aplican, incluyendo los principios y derechos laborales contenidos en la Declaración de la OIT sobre los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo.” (párr. 26).

Por otra parte, es importante destacar la creación, en enero de 2004, de un Grupo de Trabajo encargado de elaborar un “Programa Interamericano para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos de los Migrantes, incluyendo los Trabajadores Migrantes y sus Familias”, en el marco de la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos del Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos. La Presidencia del Grupo estuvo a cargo de la República Argentina. El mencionado Programa busca integrar las consideraciones de los derechos humanos de los migrantes y sus familias al trabajo de los órganos, organismos, y entidades de la OEA, al de los Estados Miembros y la sociedad civil. En el marco del citado Programa se ha señalado que la facultad de los Estados de regular el ingreso y la permanencia de extranjeros en sus territorios y de determinar la condición de las personas migrantes “debe ejecutarse y ser consistente con el derecho internacional aplicable de los derechos humanos.”

IV. En otro orden de ideas, no puede dejar de mencionarse la relación que existe en el ámbito internacional en el tratamiento de las cuestiones vinculadas a las migraciones y la seguridad internacional, sobre todo teniendo en cuenta el contexto político actual. Es por ello que la República Argentina ha expresado en diversos foros que resulta imprescindible abordar estos temas desde una perspectiva de derechos, a efectos de que las medidas que se adopten en aras a la seguridad internacional, no incidan negativamente sobre el ejercicio efectivo de los derechos humanos fundamentales.

Lo expresado precedentemente da cuenta de que tanto en el ámbito universal como en el plano regional se ha ido plasmando paulatinamente un nuevo paradigma en el tratamiento de la cuestión migratoria, que es el de su enfoque desde una perspectiva de los derechos humanos y la no discriminación.

V. La República Argentina ha procurado plasmar este nuevo paradigma en el espíritu de su política migratoria y, en consecuencia, en las disposiciones de la nueva Ley Nacional de Migraciones, vigente en nuestro país desde el mes de enero de 2004.

Esta nueva ley, producto del trabajo consensuado de diferentes sectores gubernamentales y no gubernamentales, refleja el compromiso asumido por nuestro país de garantizar el pleno respeto de los derechos humanos de los migrantes y sus familias, al tiempo que establece mecanismos de fácil acceso a la regularidad migratoria, entendiéndose que dicha regularidad es indispensable para lograr la plena integración del extranjero a la sociedad de recepción.

A título ejemplificativo, merecen ser destacados algunos párrafos del citado cuerpo legal:

- Respeto de los Derechos Humanos y compromisos internacionales sobre la materia: Art. 3° “Son objetivos de la presente Ley a) ... dar cumplimiento a los compromisos internacionales de la República en materia de derechos humanos, integración y movilidad de los migrantes ... f) Asegurar a toda persona que solicite ser admitida en la República Argentina el goce de criterios y procedimientos no discriminatorios en términos de los derechos y garantías establecidos por la Constitución Nacional, los tratados internacionales, los convenios bilaterales vigentes y las leyes ... g) Promover y difundir las obligaciones, derechos y garantías de los migrantes, conforme lo establecido en la Constitución Nacional, los compromisos internacionales y las leyes, manteniendo en alto su tradición humanitaria y abierta con relación a los migrantes y sus familias ...”.
- Derecho a la Migración: Art. 4° “El derecho a la migración es esencial e inalienable de la persona y la República Argentina lo garantiza sobre la base de los principios de igualdad y universalidad”.
- Igualdad de trato: Art. 5° “El Estado asegurará las condiciones que garanticen una efectiva igualdad de trato a fin de que los extranjeros puedan gozar de sus derechos y cumplir con sus obligaciones ...” Art. 6° “El Estado en todas sus jurisdicciones, asegurará el acceso igualitario a los inmigrantes y sus familias en las mismas condiciones de protección, amparo y derechos de los que gozan los nacionales, en particular lo referido a servicios sociales, bienes públicos, salud, educación, justicia, trabajo, empleo y seguridad social”. Art. 13° “A los efectos de la presente ley se considerarán discriminatorios todos los actos u

omisiones determinados por motivos tales como etnia, religión, nacionalidad, ideología, opinión política o gremial, género, posición económica o caracteres físicos, que arbitrariamente impidan, obstruyan, restrinjan el pleno ejercicio sobre bases igualitarias de los derechos y garantías”.

- Derecho a la Educación: Art. 7° “En ningún caso la irregularidad migratoria de un extranjero impedirá su admisión como alumno en un establecimiento educativo, ya sea público o privado, nacional, provincial o municipal; primario, secundario, terciario o universitario. Las autoridades de los establecimientos educativos deberán brindar orientación y asesoramiento respecto de los trámites correspondientes a los efectos de subsanar la irregularidad migratoria”.
- Derecho a la Salud: Art. 8° “No podrá negársele o restringírsele en ningún caso, el acceso al derecho a la salud, la asistencia social o atención sanitaria a todos los extranjeros que lo requieran, cualquiera sea su situación migratoria ...”.
- Derecho a la información: Art. 9° “Los migrantes y sus familiares tendrán derecho a que el Estado les proporcione información acerca de: a) Sus derechos y obligaciones con arreglo a la legislación vigente, b) los requisitos exigidos para su admisión, permanencia y egreso”.
- Promover la integración: Art. 14° “El Estado en todas sus jurisdicciones, ya sea nacional, provincial o municipal, favorecerá las iniciativas tendientes a la integración de los extranjeros en su comunidad de residencia ...”.
- Necesaria Intervención Judicial en los procesos de Expulsión: Título V Capítulo I.
- Retención del Extranjero para efectivizar expulsión como facultad exclusiva de la Justicia: Título V Capítulo II.
- Penalización del delito de tráfico ilegal de personas. Agravamiento de la pena cuando se hubiera puesto en peligro la vida, salud o integridad del migrante o cuando se trate de un menor de edad. Capítulo VI. Por primera vez se tipifica en la legislación migratoria argentina la figura del tráfico de migrantes. Las penas previstas son de prisión de uno a seis años, pudiendo llegar a 20 años cuando se den circunstancias de agravamiento.

El cambio de paradigma en la República Argentina condujo al establecimiento de una nueva visión estratégica de nación: la Argentina entiende que el respeto de los derechos humanos de los migrantes y sus familias es un elemento fundamental para favorecer su plena integración, lo que a su vez contribuye con el desarrollo económico, político y social del país.

Las medidas de política migratoria aplicadas por el Gobierno de la República Argentina desde fines de 2003 hasta agosto del corriente año, han permitido que se regularicen en el territorio argentino algo más de 400.000 inmigrantes.

Se trata de una política migratoria que, basada en el conocimiento de la realidad nacional, regional e internacional y utilizando la experiencia de los antecedentes preexistentes, se aleja de preconceptos prejuiciosos y carentes de objetividad.

Entre esos preconceptos puede mencionarse el de “la incidencia de la mano de obra extranjera en la desocupación”. Entre 1992 y 2003 regularizaron su situación migratoria en Argentina 156.000 inmigrantes. La tasa de desempleo de Argentina en el tercer trimestre del 2003 ascendía a 16,3%. Hoy que se han regularizado a lo largo de los últimos tres años 400.000 inmigrantes, la tasa de desempleo ha descendido 6 puntos. Estas cifras nos hablan claramente de la relatividad y falta de base científica que suelen tener algunos de los preconceptos con los que suele abordar el tema migratorio.

Otro aspecto en el que suele perderse la objetividad es el de la seguridad. Sin perjuicio de reconocer que el ejercicio de la soberanía de los Estados implica el control de sus fronteras y la facultad de decidir sobre la admisión al territorio nacional, Argentina sostiene que el ejercicio de esas facultades debe darse bajo la cobertura del debido proceso. También sostenemos que resulta más acorde con el resguardo de la seguridad interna que el inmigrante que se encuentra en nuestro territorio sea regularizado y documentado, y no mantenido en la marginalidad y el anonimato que lo condena a la indefensión frente a empleadores inescrupulosos y deleznales traficantes y tratantes. En este aspecto es dable destacar que la regularización del inmigrante implica transparentar su presencia en el territorio nacional pero no le otorga al mismo ningún tipo de impunidad frente a la comisión de un eventual delito. El inmigrante regular o irregular que cometa un delito deberá ser juzgado y eventualmente expulsado si así lo prevé la ley.

Dentro de la realidad migratoria de la República Argentina está el MERCOSUR. El MERCOSUR y sus Estados Asociados, es decir el bloque compuesto por Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela como miembros plenos y Bolivia, Chile, Perú, Colombia y Ecuador como Estados Asociados, es la base del programa de normalización documentaria migratoria actualmente implementado en Argentina, al que la sapiencia de nuestro pueblo simplificó bajo el nombre de “Programa Patria Grande”.

El citado programa refleja una perspectiva humana y social en la materia, beneficiando a todos los extranjeros nativos de los Estados Parte y Asociados del MERCOSUR, siendo el criterio de regularización la nacionalidad del solicitante.

Este programa ha permitido que entre el 17 de abril de 2006, fecha de su entrada en vigencia, y el 7 de agosto próximo pasado, fecha del último cómputo previo al presente documento, regularicen su situación migratoria en Argentina 227.339 migrantes.

En este sentido, el mencionado Programa es de vital importancia en términos cuantitativos, si consideramos el cambio que se ha producido en el patrón de la población migratoria en la Argentina: mientras que históricamente se fomentaba la búsqueda exclusiva de inmigración europea y selectiva —conforme lo establecido en la Constitución Nacional— actualmente la mayoría de los migrantes provienen de países de América del Sur, especialmente de países limítrofes.

El Patria Grande no es una amnistía, su aspiración es de política de Estados y regirá de ahora en más para los nacionales de Estados Parte y Asociados del MERCOSUR que se encuentren en Argentina y los que ingresaren en el futuro.

Para obtener el beneficio, el solicitante sólo debe acreditar su nacionalidad y carencia de antecedentes penales; como contrapartida recibe una residencia

temporaria de dos años transcurridos los cuales puede obtener su residencia permanente.

La participación de la sociedad civil ha sido fundamental en la aplicación del Patria Grande; el programa tiene como pilar fundamental la participación de municipios y organizaciones sociales que funcionan como bocas de recepción. Esta interacción ha permitido que el Estado Nacional se acerque al migrante. Hoy trabajan con la Dirección Nacional de Migraciones 98 bocas de toma de datos que trabajan en contacto directo con los migrantes, reciben las peticiones y las trasladan vía informática al citado organismo.

VI. Migraciones, integración y desarrollo regional: Como se ha dicho, la inmigración de países vecinos ha incrementado su presencia relativa en el conjunto de extranjeros en Argentina, para constituir el 61% de los mismos.

Patria grande significa para la Argentina, entre otras muchas cosas, dar un “salto cualitativo” en el tratamiento del tema migratorio, para dejar de verlo como una “amenaza” o un “fenómeno” y empezar a abordarlo como política de integración, en este caso, de integración regional. Procuramos que se lea “Patria Grande” en su carácter de:

- Política de Estado que da cumplimiento a los compromisos asumidos por el país en materia de derechos humanos, integración y movilidad de los migrantes;
- Programa nacional de normalización documentaria migratoria, orientado a la ejecución de medidas encaminadas a la inserción e integración de la población migrante, a través de la facilitación de acceso a la residencia;
- Política de solidaridad en la integración regional a la cual podrán acogerse los nativos de los Estados Partes y Asociados del MERCOSUR (Brasil, Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela);
- Nuevo criterio de radicación basado en la acreditación de la nacionalidad de uno de los países de la región y adoptando la buena fe como principio rector del Programa.

Como se indicara en el numeral I, el análisis de las cuestiones migratorias sobre los diversos ámbitos en que acontecen es una tarea con un cierto grado de complejidad.

Su análisis puede requerir, pues, que se cubran diversos niveles, dependiendo de las esferas en que los movimientos de personas se inscriben. En el plano de la economía, las migraciones tienen implicaciones micro y macroeconómicas; y en el de la política el análisis puede referirse a las políticas migratorias estatales y también descender a elementos relacionados con las previsiones para el ejercicio de los derechos políticos de las poblaciones migrantes. En el plano sociocultural cabe reconocer los impactos que los desplazamientos de población tienen sobre los elementos de la identidad de pueblos y grupos étnicos, así como también los factores y efectos relacionados con las creencias religiosas. En materia demográfica, los volúmenes, estructuras, composiciones y dinámicas son punto de partida y también objeto de impactos de la inmigración y la emigración.

No obstante no descuidar ninguno de tales aspectos, Argentina ha decidido mantener un enfoque centrado en el ser humano a la hora de establecer políticas

públicas migratorias y junto con ello, introducir como concepto el “salto cualitativo” en el tratamiento del tema migratorio como una política de integración, con fundamento en la solidaridad.

El éxito de tales esfuerzos integradores depende, por cierto, de una gran diversidad de factores. El más ineludible, es la seriedad en el compromiso con la integración y la cooperación regional. Luego, una política migratoria, que como lo contempla la nueva Ley de Migraciones argentina, dé cumplimiento a los compromisos asumidos por el país en materia de derechos humanos, integración y movilidad de los migrantes, así como programas de regularización migratoria amplios y solidarios.

El esfuerzo integrador también requiere de respeto a la diversidad cultural y étnica de los distintos países, tanto como a los derechos humanos y sociales de los migrantes y sus familias, con independencia de su condición migratoria.

Es dable remarcar que el derecho a la salud y a la asistencia social y sanitaria está igualmente garantizado en la Argentina a todos los extranjeros que lo requieran, cualquiera sea su situación migratoria. Lo mismo ocurre con el derecho a la educación, en todos los niveles, y sea ésta pública o privada. Es decir, que en ningún caso, según lo establece nuestra ley, la irregularidad migratoria de un extranjero impedirá su admisión como alumno en un establecimiento educativo.

Finalmente, la política de integración requiere una atención apropiada a las repercusiones sociales, políticas y culturales del proceso integrador.

Para ello, trabajamos mancomunadamente en el ámbito del MERCOSUR y Estados Asociados, tanto como en la Comunidad Sudamericana de Naciones, con el propósito de alcanzar democracias más equitativas, inclusivas, de establecer canales novedosos de cooperación regional, y de procurar que cada ciudadano de la región comience a sentirse partícipe de este proceso integrador de pueblos.

Argentina apuesta a que esta política migratoria sea un instrumento más de la política de integración regional que lleva adelante. Esta tarea nos mueve a seguir trabajando, como lo señalara el Presidente de la Nación, Dr. Néstor Kirchner, “por igualdad de responsabilidades, igualdad de derechos, igualdad de posibilidades y una Patria Grande que nos contenga en una etapa inicial a todos los que integramos el MERCOSUR y los países de América del Sur, y por supuesto, al resto de los países del mundo”.

VII. Argentina procura contribuir con la presentación de su legislación migratoria y el programa Patria Grande al presente Diálogo de alto nivel, así como a la próxima Cumbre Iberoamericana a realizarse en el mes de noviembre de 2006 en Uruguay.