

Universidad Nacional de La Plata
Facultad de Ciencias jurídicas y sociales
Secretaría de Postgrado

Maestría en Derechos Humanos
Instituto de Derechos Humanos

Tesis de Maestría

Título

Los paradigmas de libertad, seguridad y ciudadanía y sus efectos sobre los derechos humanos de las personas migrantes: los casos de Argentina y Canadá

Autora: Méliisa Goupil-Landry
Director de tesis: Dr. Alejandro Morlachetti

3 de mayo de 2013

Mis sinceros agradecimientos a Alejandro, para el apoyo, la confianza y los ilustrados consejos. À ma famille, merci pour votre patience, votre écoute et votre présence. Finalement Philippe, merci pour tout, et plus encore.

“Esta mujer se marcha al norte. Sabe que puede morir de ahogo en la travesía del río, y de bala, sed o serpiente en la travesía del desierto. Dice adiós a sus hijos, queriendo decirles hasta luego. Y ya yéndose de Oaxaca, se arrodilla ante la Virgen de Guadalupe, en un altarcito de paso, y le ruega el milagro: - no te pido que me des. Te pido que me pongas donde hay”

Eduardo Galeano, Bocas del Tiempo, 2004

Resumen

Desde siempre, las personas han migrado, en busca de nuevos territorios, de mejores condiciones de vida o de tierras de asilo. No obstante, las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo forman uno de los grupos poblacionales más vulnerable a nivel mundial, siendo víctimas de múltiples violaciones a sus derechos humanos y viviendo constantemente en una situación de precarización, discriminación y exclusión social. Desde los últimos años, asistimos al cruce de dos series de paradigmas en la formación de políticas migratorias y de mecanismos de protección de los derechos humanos de la población migrante: la libertad y la seguridad, así como la ciudadanía y la protección internacional de los derechos humanos. Tomando como base teórica los estándares jurídicos internacionales y regionales en materia de derechos humanos de las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo, así como los escritos de autores como Rawls, Derrida, Benhabib, Arendt, De Lucas y Carens, la presente tesis analiza las consecuencias de ese cruce de paradigmas sobre la formación de las políticas migratorias de Argentina y Canadá. Observando tres momentos claves de la “ruta del migrante”, o sea la entrada, la permanencia y la integración en el país de acogida, ésta investigación presenta las consecuencias concretas de ese cambio de paradigmas sobre el goce de los derechos humanos de las personas que han migrado en los dos países estudiados. Esta tesis intenta demostrar que desde el principio de los años 2000, la política migratoria argentina se acerca más bien de un paradigma de libertad y universalidad de los derechos humanos, mientras Canadá encarna un enfoque de seguridad nacional, resultando en un cierre progresivo de las fronteras, una criminalización de la migración irregular y un deterioro del goce de los derechos humanos por parte de la población migrante y refugiada.

Palabras claves: Política migratoria, Derechos humanos, Derecho a migrar, *Securitization*, Ciudadanía, Argentina, Canadá.

Tabla de contenidos

<u>Resumen</u>	7
<u>Capítulo 1. Introducción</u>	11
1.1. PROBLEMATICA	13
1.2. METODOLOGIA	15
<u>Capítulo 2. Marco teórico</u>	21
2.1 FUNDAMENTOS TEORICOS DE LOS PARADIGMAS DE LIBERTAD, UNIVERSALIDAD Y DEL DERECHO A MIGRAR DE LAS PERSONAS MIGRANTES	21
2.2. FUNDAMENTOS DE LOS PARADIGMAS DE SEGURIDAD Y CIUDADANIA NACIONAL	31
2.3. ESTANDARES INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS DE LAS PERSONAS MIGRANTES, REFUGIADAS Y SOLICITANTES DE ASILO	39
2.4. ESTANDARES REGIONALES DE DERECHOS HUMANOS DE LAS PERSONAS MIGRANTES, REFUGIADAS Y SOLICITANTES DE ASILO	50
<u>Capítulo 3. Breve retrato histórico de las políticas migratorias argentina y canadiense</u> ..	61
3.1. ARGENTINA	61
3.2. CANADA	65
<u>Capítulo 4. Cambio de paradigma y retrato actual de la inmigración y de la política migratoria argentina</u>	73
4.1. RETRATO ACTUAL DE LA MIGRACION EN ARGENTINA	74
4.2. LEY DE MIGRACIONES 25.871: CAMBIO DE PARADIGMA	75
4.3. POLITICA MIGRATORIA RELATIVA A LA “ENTRADA” EN ARGENTINA	79
4.4. POLITICA MIGRATORIA RELATIVA A LA “PERMANENCIA” EN EL TERRITORIO	86
4.5. DDHH VINCULADOS A LA “INTEGRACION” EN EL PAIS	93
<u>Capítulo 5. Cambio de paradigma y retrato actual de la inmigración y de la política migratoria canadiense</u>	103
5.1. RETRATO DE LA POBLACION MIGRANTE EN CANADA	106
5.2. POLITICA MIGRATORIA RELATIVA A LA “ENTRADA” EN CANADA	107
5.3. POLITICA MIGRATORIA RELATIVA A LA “PERMANENCIA” EN EL TERRITORIO	117
5.4. DDHH VINCULADOS A LA “INTEGRACION” EN EL PAIS	124
<u>Capítulo 6: Análisis comparativo y discusión</u>	139
6.1. PRINCIPIOS GENERALES	139
6.2. ENTRADA	141
6.3. PERMANENCIA	146
6.4. INTEGRACION	154
<u>Conclusión</u>	165
<u>Anexos</u>	173
<u>Bibliografía</u>	185

Capítulo 1. Introducción

El fenómeno mundial de la Migración Internacional ha alcanzado en los últimos años un nivel de complejidad tal, debido a las nuevas tecnologías, a la nueva dinámica económica y política mundial, así como a las crecientes desigualdades demográficas, que no puede más ser considerado a la periferia de los asuntos políticos, económicos y sociales a nivel local e internacional. Según el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), se estima que 214 millones de personas residen actualmente fuera de su país de nacimiento¹. En las Américas, el número de migrantes internacionales ha aumentado de 47 millones en el año 2000 a más de 57,5 millones en 2010, representando ahora el 27% del total de migrantes del mundo². Esas personas contribuyen al desarrollo económico y social de numerosos países, a la mejora de las condiciones de vida de su familia y al florecimiento de las sociedades, por su aporte a la diversidad cultural humana y al intercambio entre los pueblos. Sin embargo, las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo constituyen uno de los grupos poblacionales más vulnerable del mundo, siendo víctimas de numerosas violaciones a sus derechos humanos y viviendo constantemente en una situación de precarización, discriminación y exclusión social.

Desde los últimos años, asistimos al cruce de dos series de paradigmas ante el fenómeno migratorio: la libertad y la seguridad, así como la ciudadanía y la protección internacional de los derechos humanos. El primer cruce tiene por efecto de articular el discurso y la ideología política hacia la migración, lo que afecta la formulación de políticas públicas en la materia. En efecto, por un lado, observamos en unos Estados una tendencia a la mejora de los instrumentos jurídicos y mecanismos de defensa hacia los derechos humanos de las personas que han migrado. Esta propensión se ilustra por nuevas legislaciones migratorias y reformas constitucionales que, redactadas desde un enfoque de libertad y de derechos humanos, reconocen a las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo los mismos derechos y garantías que los/as nacionales: pensamos a la Ley 25.871 de Argentina, la Ley 18.250 de Uruguay, la nueva Constitución de Ecuador (2008), la última reforma de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, la nueva Ley de Migración mexicana, así como al Acuerdo de Residencia del MERCOSUR.

Del otro lado, el paradigma de libertad se enfrenta con una radicalización de los discursos políticos y de algunas leyes nacionales hacia la inmigración (más que todo en los principales

¹ ACNUDH, *Migration and Human Rights Index*, en línea: <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Migration/Pages/MigrationAndHumanRightsIndex.aspx>

² Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (2010), *Informe sobre las migraciones en el mundo 2010*, "El futuro de la migración: creación de capacidades para el cambio, Ginebra.

países receptores de migrantes); pensamos por ejemplo al Programa del *Front National* en Francia, a la Directiva de Retorno de la Unión Europea o a la Ley Arizona en los Estados Unidos. Este endurecimiento de las posiciones políticas hacia la migración está caracterizado por la construcción de una retórica discursiva de la “amenaza migrante”, que tiene como objetivo frenar a la migración, según sus protagonistas responsable del desempleo, de la delincuencia y de prácticas culturales y religiosas “peligrosas” para el bienestar nacional. Este “nuevo conservadorismo” etnocentrista, que basa sus argumentos sobre el paradigma de la seguridad nacional, se caracteriza como un movimiento ideológico que promueve atributos de “pureza cultural, en tanto que defiende, frente al progreso multicultural, un pasado donde prevalece una única cultura como marco de referencia” (Zapata-Barrero 2009: 25). Esta nueva tendencia hacia la radicalización del discurso político y la gestión de la migración desde un enfoque de seguridad provocó numerosos choques entre los/as migrantes y las sociedades de acogida, lo que resultó en muchos conflictos y violaciones de derechos humanos: pensamos en las expulsiones de los romaníes en Francia, a la construcción del Muro fronterizo entre los Estados Unidos y México, al *refoulement* de menores africanos/as en las Islas Canarias, a las detenciones masivas de refugiados tamiles en Canadá y, en 2011, a la detención de miles de migrantes de nacionalidad libia y tunecina en la isla italiana de Lampedusa.

El segundo cruce se observa por el choque entre la realización de la protección internacional de los derechos humanos y la concepción de la ciudadanía nacional, que rige el comportamiento de muchos Estados en cuanto a la garantía de los derechos humanos de sus habitantes. La protección internacional de los derechos humanos de las personas migrantes se caracteriza por la adopción, primero de los tratados de derechos humanos en general y en particular por la *Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familias* (CMW), por el trabajo de los Comités de Naciones Unidas, por la creación de un Relator especial de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas migrantes, por el trabajo del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, por la Declaración de la IX Conferencia Sudamericana de Migraciones de 2009 y el Plan de Acción 2009 de la Conferencia Regional de Migración, conocida como Proceso Puebla. Esta tendencia se inscribe en la realización internacional de los derechos humanos desde un enfoque de universalidad o, como lo planteaba H. Arendt, desde el “derecho [de todos y todas] a tener derechos”.

Este paradigma de la protección internacional de los derechos humanos se opone al paradigma de ciudadanía nacional, según el cual el migrante representa hoy la figura del apátrida del periodo de entreguerras. Según Arendt el apátrida, por el hecho de no pertenecer a una comunidad política, se transformaba en una figura de “sin derechos”, no solo inferior ante la ley, sino que vivía bajo ninguna protección legal. El migrante sería hoy la figura que pone a prueba el

concepto de universalidad de los derechos humanos, separando de nuevo “los derechos de las personas de los derechos de nacionalidad” (Abromovich, en Ceriani Cernadas y Fava, 2009). Muchos Estados estarían actuando hoy desde un enfoque nacional de protección de las personas, lo que al momento de garantizar los derechos humanos de las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo, se enfrenta al paradigma de la universalidad de los derechos humanos. De Lucas argumenta que “hoy son los inmigrantes (...) quienes representan ese límite a la aspiración de sujeto universal de los derechos humanos, precisamente por su condición de desposeídos de todo salvo de su condición de seres humanos, que les permite convertirse en agentes de la lucha por superar esta penúltima barrera a la que se enfrenta el viejo ideal emancipador de los derechos humanos” (De Lucas, 2002). Crépeau añade que el migrante, siendo el último “outsider”, constituye el último test para nuestras democracias (Crépeau, 2010).

Esos cruces de paradigmas nos muestran el gran desafío que existe hoy en día en la gestión efectiva de la migración y el ejercicio de los derechos humanos por las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo y nos permiten plantear la problemática de la presente tesis.

1.1. PROBLEMATICA

1.1.1. Planteo del problema

Tomando como base teórica argumentativa los estándares jurídicos internacionales y regionales en materia de derechos humanos, así como los escritos de autores como Rawls, Derrida, Benhabib, Arendt, De Lucas y Carens - que sostienen los paradigmas de la libertad y de la universalidad de los derechos humanos, así como y la existencia de un derecho a migrar - analizaré en mi investigación como los paradigmas nombrados anteriormente, o sea la libertad, la seguridad, la universalidad y la ciudadanía, se enfrenten hoy a nivel internacional, y qué consecuencias concretas tienen sobre la movilidad humana y el goce de los derechos humanos de las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo. Ilustraré esos paradigmas analizando la situación nacional actual de Argentina y de Canadá³.

En Argentina, observamos en el fin de los años 90 y el inicio de los años 2000 un cambio político y jurídico hacia la movilidad humana, que pasó de un paradigma de seguridad hacia un paradigma de libertad, y que permitió la formulación en 2004 de una nueva política migratoria que se acerca de los estándares internacionales y regionales en materia de derechos humanos de las personas migrantes y refugiadas. Sin embargo, la concepción regional de la ciudadanía actualmente formulada en Argentina y los otros países del MERCOSUR establece unos límites a la protección de los derechos humanos de las personas que han migrado desde países “Extra-

³ Será considerada en la presente tesis la situación nacional de Argentina y Canadá hasta febrero de 2013.

Mercosur”⁴. En Canadá, observamos el proceso contrario, un cambio desde un paradigma de libertad hacia uno de seguridad, con la formación en 2002 de una nueva política migratoria que tuvo como efecto un cierre fronterizo que transformó la visión de la ciudadanía, volviendo a una concepción “nacional” de la protección derechos humanos. Así, asistimos a una disminución de las garantías judiciales y a un aumento de la precarización de la situación de los migrantes y refugiados/as no naturalizados.

La cuestión de investigación de mi tesis será entonces la siguiente:

¿Cómo llegamos a este cruce de paradigmas entre Argentina y Canadá y cuáles son las consecuencias de este cambio sobre la movilidad humana, la formación de políticas migratorias y el goce de los derechos humanos de las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo en esos dos países?

1.1.2. Objetivos

Mi tesis tendrá los objetivos siguientes:

- ❖ Presentar los fundamentos teóricos y los estándares internacionales y regionales en materia de derechos humanos de las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo, que establecen la base teórica de mi argumento sobre el paradigma de libertad y de universalidad de los derechos humanos;
- ❖ Analizar brevemente los eventos históricos, hechos contemporáneos y fenómenos políticos que contribuyeron a un cambio de paradigmas en la visión de la movilidad humana de Argentina y Canadá;
- ❖ Estudiar las consecuencias de dicho cambio sobre la formación de la política migratoria actual de Argentina y Canadá;
- ❖ Analizar las políticas migratorias de las dos federaciones, comparando el estado actual de los derechos humanos de las personas que han migrado en sus territorios, durante tres momentos claves de la “ruta del migrante”: la entrada, la permanencia y la integración en el país de acogida.

1.1.3. Hipótesis de trabajo:

El conjunto de eventos históricos, tales como el fin de la dictadura militar en Argentina y las repercusiones de los atentados del 11 de septiembre de 2001 en la política Canadiense, de la coyuntura y posición económica de los dos países en el contexto actual de globalización mundial y del compromiso de sus últimos gobiernos en materia de derechos humanos, resultó en un

⁴ Es decir, los países que no son partes del *Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile*, tema que será tratado en la sección 2.4.3.

cambio de paradigmas y un cruce de ideología entre la libertad, la seguridad, que tuvo como consecuencia un cambio de visión hacia la movilidad humana y el goce de los derechos humanos de las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo.

La política migratoria argentina se acerca ahora más del paradigma de libertad y de los estándares internacionales y regionales en materia de derechos humanos, privilegiando una visión de apertura de las fronteras y de libre circulación de los/as nacionales de la región. Por otro lado, Canadá encarna desde el principio de los años 2000 el enfoque de seguridad nacional del las potencias del “norte”, resultando en un cierre progresivo de las fronteras, una criminalización de la migración irregular y una deterioración del goce de los derechos humanos de las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo.

1.2. METODOLOGIA

Mi tesis consistirá en una investigación **cuantitativa** de tipo no experimental, de finalidad tanto descriptiva como explicativa, según la clasificación de Daniel H. Dei sobre los medios de investigación (Dei, 2006). En efecto, mi trabajo será **descriptivo** en el sentido que recogerá y sistematizará información de manera a evaluar ciertas propiedades y características de la población migrante y refugiada en Argentina y Canadá. También será **explicativa** por qué pretenderá responder a la cuestión de análisis, interpretando las variables de investigación y formulando conclusiones al respecto, por medio de un método comprensivo de estudio del fenómeno migratorio. Analizando la cuestión migratoria desde un **enfoque multidisciplinar**⁵, basado en los estándares jurídicos internacionales de derechos humanos, usaré como herramientas de investigación medios de tipo documental y fuentes bibliográficas provenientes de muchas disciplinas, tales como instrumentos jurídicos (tratados y convenciones internacionales, leyes nacionales y provinciales, resoluciones, etc.), documentos de política pública, artículos científicos de ciencias sociales, datos estadísticas oficiales, documentos de incidencia provenientes de organizaciones de la sociedad civil, discursos en los medios de comunicación, etc.

⁵ La decisión de analizar la cuestión migratoria desde un enfoque multidisciplinar proviene de mi propia evolución académica, caracterizada por estudios multidisciplinarios tanto a nivel de grado que a nivel de postgrado. Efectivamente, hayan graduado en Relaciones Internacionales y Derecho Internacional, me resultaba imposible elegir una sola disciplina para el desarrollo de mi tesis de maestría en Derechos Humanos.

1.2.1. Definición de las variables⁶

En la presente sub-sección, quisiera definir las principales variables y paradigmas tratados en mi tesis, para establecer con claridad la base teórica sobre la cual erigiré mi análisis comparativo de las políticas migratorias argentina y canadiense.

Ciudadanía: Abordaré muchas definiciones del término “ciudadanía”, más que todo desde el enfoque de la “**ciudadanía nacional**”. Bajo esa perspectiva, la ciudadanía representa muchas veces un dominio “reservado” - al opuesto de la visión de “civismo” y de universalidad de los derechos humanos - que reserva el goce de los derechos humanos y el espacio de participación política a los habitantes con ciertos estatutos de residencia o de nacionalidad. Estudiaremos esa concepción de la ciudadanía por los escritos de Marshall, Martiniello, Walzer y Kymlicka y veremos como se aplica a la política migratoria canadiense actual.

Libertad: Adhiero a una conceptualización de la libertad que fue desarrollada por el filósofo político John Rawls en su *Theory of Justice* y su *Law of Peoples*, para luego ser retomada por el politólogo Joseph Carens en su famoso artículo “*Aliens and Citizens: The Case for Open Borders*”. Para Rawls, la libertad debe ser analizada en relación con las restricciones constitucionales y legales. Para él, la libertad es representada por “el sistema completo de las libertades incluidas en la igualdad de los ciudadanos”⁷ (Rawls 1971, edición 2009: 240) y constituye pues “una cierta estructura de las instituciones, un cierto sistema de reglas públicas que definen derechos y deberes”⁸ (Rawls 1971, edición 2009: 238). Veremos más en detalle en la sección 2.1.2. los vínculos entre esa definición de la libertad y la noción de igualdad y de universalidad de los derechos humanos.

Migrante irregular: Preferida a términos comúnmente usados tales como “migrante clandestino”, “sin papeles” o “migrante ilegal”, me referiré a la denominación “migrante irregular” para hablar de una persona extranjera cuyo estatuto migratorio comporta una irregularidad. Esa denominación, que evita toda connotación discriminatoria y criminógena (Atak, 2010), incluye a las personas que entraron (o que intentan entrar) en el territorio nacional de manera “clandestina”, a las que ingresaron por medio de documentos falsos o a las que vinieron de modo regular (o legal) pero que se quedaron de manera no autorizada, luego de la expiración de su visa o de la negación de su solicitud de asilo (Crépeau y Nakache, 2006).

⁶ Además de esas definiciones de conceptos, encontrarán en el Anexo no. 1 la lista de las abreviaciones y de los siglas usados en mi tesis.

⁷ Traducción libre de la autora, desde el francés. Texto original: “*le système complet des libertés incluses dans l'égalité des citoyens*”.

⁸ Traducción libre de la autora, desde el francés. Texto original: “*une certaine structure des institutions, un certain système de règles publiques définissant des droits et des devoirs*”.

Persona migrante: No existe en el derecho internacional de los derechos humanos una definición oficial de la persona migrante; no obstante, me referiré a la definición de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), que estima que esta terminología “abarca usualmente todos los casos en los que la decisión de migrar es tomada libremente por la persona concernida por "razones de conveniencia personal" y sin intervención de factores externos que le obliguen a ello. Así, este término se aplica a las personas y a sus familiares que van a otro país o región con miras a mejorar sus condiciones sociales y materiales y sus perspectivas y las de sus familias”⁹.

Persona refugiada: Una persona es reconocida como refugiada en el sentido de la *Convención sobre el estatuto de los refugiados* cuando:

“debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él” (art. 1).

A nivel nacional, esa definición se encuentra en el artículo 96 de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés - LIPR* (Canadá) así como el artículo 4 de la *Ley General de Reconocimiento y Protección al Refugiado – Ley 26.165* (Argentina). Además, en el caso argentino, una persona puede también ser reconocida como refugiada cuando “Ha huido de su país de nacionalidad o de residencia habitual para el caso en que no contara con nacionalidad porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público” (Ley 26.165, art. 4 b)).

Política migratoria: Para el propósito de mi tesis, entiendo como política migratoria “todo acto, medida u omisión institucional (leyes, decretos, resoluciones, directrices, actos administrativos, etc.) que versa sobre la entrada, salida o permanencia de población nacional o extranjera dentro de su territorio” (Corte IDH, Opinión Consultiva 18-03, 2003). Analizaré las políticas migratorias Argentina y Canadiense en términos de “la *modalidad* que va a asumir, [del] *patrón migratorio* en el cual se encuadra y [de] la *intencionalidad* que se otorga a sus objetivos” (Mármora, 2004a:79).

Seguridad: Entendida en el sentido de “seguridad nacional”, me referiré en primer lugar a una lógica de la seguridad presente en la retórica populista de los discursos políticos re-activos ante

⁹ Fuente: Sitio Internet de la OIM, Los términos clave de migración, en línea : <http://www.iom.int/cms/es/sites/iom/home/about-migration/key-migration-terms-1.html#Migrante>

la migración, que suele establecer “un vínculo entre la inseguridad creada ante el proceso de cambio debido a la presencia de inmigrantes, con la falta de recursos para proseguir la distribución de bienes y de bienestar a los ciudadanos” (Zapata-Barrero 2004 en Zapata-Barrero 2009: 77). En segundo lugar, adoptaré la conceptualización de Marclay y Crépeau de la “*securitization*” de la migración, según la cual la migración dejó de ser un asunto político para volverse un asunto de seguridad, una transformación conceptual y discursiva que permitió construir una imagen del migrante como amenaza y criminalizar ciertos movimientos transfronterizos, para luego controlarlos por medio de políticas discriminatorias y medidas represivas. Ambas conceptualizaciones serán estudiadas en la sección 2.2.1. de la tesis.

Solicitante de asilo: Comúnmente confundida con el término “refugiado”, la denominación “solicitante de asilo” se refiere a una persona que “solicita el reconocimiento de la condición de refugiado [pero] cuya solicitud todavía no ha sido evaluada en forma definitiva” por las autoridades del país de destino¹⁰. En muchos países, como es el caso de Canadá, la condición de solicitante de asilo es casi el equivalente de una “sin estatuto”, una zona gris que ubica a la persona en una situación de precariedad y de vulnerabilidad extrema y que dificulta el ejercicio pleno de sus derechos humanos.

1.2.2. Alcance y limitaciones de la propuesta

Mi tesis se limitará al estudio comparativo de las situaciones nacionales de Argentina y Canadá ante el fenómeno migratorio. La elección de estudiar directamente la situación de dos Estados me permitirá ir más allá del análisis macro del derecho a migrar y de los estándares de derechos humanos, para entrar en un estudio más profundo de las legislaciones, políticas y prácticas nacionales que tienen efectos directos y concretos sobre la movilidad humana y el goce de los derechos humanos de las personas que han migrado en sus territorios. Por una cuestión de espacio y delimitación del corpus teórico, limitaré mi análisis al estudio de las políticas migratorias hacia las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo, excluyendo a las personas extranjeras víctimas de trata de personas, cuya situación está regida por otras legislaciones y políticas nacionales e internacionales.

La pertinencia de comparar Argentina y Canadá resulta, entre otros, de la historia de los dos países. Históricamente, siempre los dos Estados fueron gran receptores de migrantes y se construyeron como verdaderas sociedades pluriculturales. Asimismo, los dos Estados son federaciones que otorgan a las provincias ciertas competencias políticas y dominios “reservados”, especialmente en materia de derechos sociales de las personas. Los dos países

¹⁰ Fuente: Sitio Internet del ACNUR, “Solicitantes de asilo”, en línea: <http://www.acnur.org/t3/a-quien-ayuda/solicitantes-de-asilo/>

tienen un sistema público de salud y de educación. También presentan un número de población similar, un vasto territorio nacional, una situación geográfica análoga (como extremidades de las Américas) y un rol regional parecido, como potencia de atracción y de poder económico dentro de sus ámbitos regionales respectivos (Mercosur y TLCAN). También, como Canadiense que residió en Argentina, me parecía importante aprovechar de mis conocimientos y de mi situación personal para profundizar las reflexiones y las comparaciones que realizo de manera cotidiana sobre el fenómeno migratorio y la realidad de las personas migrantes en los dos países. Soy consciente de los riesgos de subjetividad que implica mi decisión de realizar un análisis crítico sobre mi propio país; no obstante, intentaré analizar la situación canadiense con la misma rectitud y rigor científico que haré con la situación argentina.

Capítulo 2. Marco teórico

En la introducción, planteamos la problemática resultante de la presencia de dos cruces de paradigmas en relación con el fenómeno migratorio. En el presente capítulo, examinaremos los fundamentos teóricos y filosóficos de esos paradigmas, empezando por un análisis de los pilares del derecho a migrar y de libertad y la universalidad de los derechos humanos. Luego, presentaremos las bases teóricas de los paradigmas de seguridad y ciudadanía nacional y finalmente, los estándares internacionales y regionales en materia de derechos humanos de las personas migrantes.

2.1 FUNDAMENTOS TEORICOS DE LOS PARADIGMAS DE LIBERTAD, UNIVERSALIDAD Y DEL DERECHO A MIGRAR DE LAS PERSONAS MIGRANTES Y REFUGIADAS

“Jardinier, ouvre la porte de ton jardin. Je ne suis pas un voleur de fleurs.” (Zaher Rezaï)¹¹

El derecho a migrar, o *jus migrandi*, es un derecho que nació de la interpretación de numerosos instrumentos de derechos humanos, así como del análisis de autores como De Lucas, Pécoud, de Guchteneire y Chemillier-Gendreau. Para entender la significación y articulación de este derecho, es importante empezar por el estudio del concepto de Hospitalidad, que considero como precursor del derecho a migrar. Luego, veremos las teorías y orientaciones liberales y universalistas de Arendt, De Lucas, Rawls y Carens, que han contribuido a forjar el paradigma de libertad y universalidad de los derechos humanos. Finalmente, estudiaremos las teorías actuales que sostienen la existencia del *jus migrandi*.

2.1.1. El concepto de la Hospitalidad como pilar del derecho a migrar

En la época de la Antigüedad griega y latín, el concepto de “Hospitalidad” era considerado como una institución según la cual existía un derecho recíproco de encontrar alojamiento y protección a la casa de un prójimo. En *L’Odyssée*, la Hospitalidad marcaba también el límite entre la naturaleza y la civilización, entre la humanidad y lo inhumano, como lo estipulaba Ulises : “Voy a encontrarme con bárbaros, salvajes sin justicia, o con hombres hospitalarios, que temen a los dioses?”¹² (Homero, citado en Montandon, 2004). En nuestra época, el sentido común de la Hospitalidad sale del registro moral y religioso para ser directamente asociado a la “buena

¹¹ Zaher Rezaï era un niño migrante Afgán de 15 años que fue encontrado muerto sobre una vía cerca de Venecia, en diciembre 2008. El tenía en su bolsillo un poema que decía: “Jardinero, abra la puerta de tu jardín. No soy un ladrón de flores” (traducción libre de la autora, desde el Francés) (Fuente: Migreurop, 2010: 96).

¹² Traducción libre de la autora, desde el francés. El texto original es : « *Vais-je trouver des brutes, des sauvages sans justice, ou des hommes hospitaliers, craignant les dieux?* ».

acogida y recibimiento que se hace a los extranjeros o visitantes” (Real Academia Española, 2001). Muchos autores han estudiado el concepto de Hospitalidad. Unos hablan de un derecho, otros de un deber; algunos lo consideran como una relación transitoria, otros como un fin; unos hablan de un absoluto, otros de un proceso condicional.

Kant fue uno de los primeros a hablar de la Hospitalidad como de un derecho. Él presentó el concepto como Tercera base definitiva para la Paz Perpetua, definida como el “derecho de un extranjero a no recibir tratamiento hostil por la simple razón de haber llegado al país de otro” (Kant 1795, edición 2001: 49). Kant marca el límite de este derecho, subrayando que éste no corresponde a un derecho de residencia (privilegio regulado por el Estado soberano), sino a un derecho universal de visita, ofrecido a todos los “hombres” como ciudadanos del mundo. Este derecho de visita está fundado sobre la posesión común de la tierra, según la cual “nadie tiene más derecho que otro a estar en un sitio determinado del globo” (Kant edición 2001: 50). Finalmente, para lograr la Paz Perpetua, Kant propone la instauración de un **derecho cosmopolita a una ciudadanía mundial**, complementando el derecho político y de gentes. En suma, si bien el derecho de hospitalidad de Kant reviste un carácter limitado, relacionado con la necesidad de visitar y transitar por otro país a fin de comerciar, su conceptualización estableció sin embargo la base de la matriz de pensamiento sobre el derecho a migrar y planteó por primera vez la idea de una ciudadanía cosmopolita, otorgada de manera universal a todos los seres humanos.

En su libro *De l'Hospitalité*, Derrida estudia también la cuestión de la Hospitalidad, considerándola como un deber pero también como un **derecho condicional**, ofrecido al extranjero que está representado por un nombre y que pertenece a un grupo familiar ya residente en el territorio. La visión de Derrida está pues limitada a los inmigrantes regulares, excluyendo a las personas indocumentadas o apátridas, que resultan ser tratadas como bárbaras (Derrida 2008: 29). Derrida sostiene además que una reflexión sobre el concepto de hospitalidad necesita una delimitación de los umbrales y de las fronteras entre lo privado y lo público. Él afirma que, de la misma manera que el jefe de hogar elige a quien recibe en su casa, el soberano ejerce su deber de hospitalidad filtrando y escogiendo a los extranjeros que desea en su territorio. En resumen, Derrida argumenta en la misma línea de pensamiento que Kant, sosteniendo que existe un derecho de hospitalidad (un derecho a migrar), pero que éste está condicionado a la condición de migrante regular y a la voluntad discrecional del soberano de elegir o rechazar al extranjero.

Este conflicto entre el derecho a la hospitalidad y la soberanía del Estado fue analizado por Benhabib, que sostiene que ante la globalización, se debilitan las fronteras (económicas,

políticas, etc.) y el concepto de estado-nación, lo que incita a muchos gobiernos a instaurar políticas migratorias más restrictivas para demostrar su soberanía sobre el territorio (Benhabib 2004: 4). Dauvergne argumenta en la misma dirección, afirmando que el “control sobre el movimiento de personas a través de las fronteras nacionales se ha convertido en el último bastión de la soberanía nacional” (Dauvergne en Crépeau y Nakache, 2006: 11). Sin embargo, Benhabib afirma que el goce de los derechos no debería ser más una “exclusividad” de los ciudadanos (o nacionales de un Estado), sino que tendría que ser garantizado también a los inmigrantes regulares y residentes permanentes. Benhabib reconoce pues el derecho a recibir el mismo tratamiento que los nacionales del territorio elegido, pero reitera la existencia de zonas grises concerniente la oferta de hospitalidad a los solicitantes de asilo y migrantes irregulares. Benhabib resume esta ambigüedad alegando que “El *demos* no es un *ethnos*, y los que viven entre nosotros y que no pertenecen al *ethnos* tampoco son extranjeros; son más bien *cohabitantes*, o como más tarde lo reconocieron unas expresiones políticas, *nuestros conciudadanos de origen extranjera*”¹³ (Benhabib 2004: 23).

Para Godbout, el concepto de Hospitalidad debe interpretarse por un análisis del concepto de **donación**, que expone tres momentos distintos, o sea tres obligaciones: dar, recibir y devolver. Para Godbout, la Hospitalidad consiste por tanto en recibir a alguien en su espacio; él marca una delimitación, una frontera entre los que reciben y los que son recibidos. Para que sea completa la relación de hospitalidad, el extranjero debe también realizar el tercer momento de la donación, es decir devolver algo en retorno de su aceptación. Esta devolución corresponde al trabajo del inmigrante o a su cultura, percibidos como una donación a la sociedad de acogida (Godbout 1997: 36). Según Godbout, la Hospitalidad corresponde pues a un estado transitorio, pero que no debe ser examinado desde la perspectiva de Kant, sino desde una perspectiva de integración de las personas migrantes a la sociedad de destino; una perspectiva que les permite, luego de un proceso de adaptación, de adquirir la ciudadanía. Para Godbout, esta fase de salida de la Hospitalidad hacia la integración puede engendrar tensiones entre el extranjero y la sociedad de acogida; esta fase genera también un periodo de inestabilidad en el cual se atraviesa una frontera, pero eso sin abolirla. El concluye exponiendo que: “La Hospitalidad debe ser a la vez una afirmación de lo universal y un reconocimiento en el sentido más fuerte de las diferencias, sino no hablaríamos de hospitalidad pero de espacio común, inmenso espacio neutro en donde tal vez no sería bueno vivir”¹⁴ (Godbout 1997: 47).

¹³ Traducción libre de la autora, desde el Inglés. El texto original es: “*The demos is not an ethnos, and those living in our midst and who do not belong to the ethnos are not strangers either; they are rather “cohabitants,” or as later political expressions would have it, “our co-citizens of foreign origin”.*”

¹⁴ Traducción libre de la autora, desde el francés. El texto original es: «*L’hospitalité doit être à la fois affirmation de l’universel et reconnaissance au sens le plus fort des différences, sans quoi on parlerait non pas d’hospitalité, mais d’espace commun, immense espace neutre où il ne ferait peut-être pas si bon vivre*».

Luego del análisis de Godbout, que completa el “derecho de Hospitalidad” por el deber de donación, de integración y por un reconocimiento de lo universal, concluiremos el análisis de este concepto con la perspectiva de Laacher. Este autor, al igual que Benhabib y Derrida, reconoce la existencia de unos obstáculos jurídicos y políticos que limitan y condicionan la inclusión del “otro” en “su casa”. Además, la posibilidad estatal de definir las reglas de hospitalidad y las condiciones de residencia determina la creación de las condiciones del *delito de Hospitalidad* (las violaciones del derecho humano a migrar). Así, Laacher añade al concepto una responsabilidad del Estado ante sus actuaciones, que no pueden ser discriminatorias o aleatorias, sino que deben ser regidas por principios que respetan los derechos de las personas migrantes. Finalmente, Laacher recuerda la obligación y universalidad del derecho a la hospitalidad, sosteniendo que “La hospitalidad es una de las leyes superiores de la humanidad, una **ley universal**, en breve un **derecho natural**, pues por definición inalienable y imprescriptible en su fundamento”¹⁵ (Laacher 2001: 38).

En resumen, los escritos de Kant, Derrida, Benhabib, Godbout y Laacher nos permiten reconocer la existencia de un derecho cosmopolita, universal y natural a la hospitalidad, es decir a migrar y a ser recibido en un territorio de destino. Este derecho está acompañando de un deber de donación y de un derecho a la integración en la sociedad de acogida. Sin embargo, los estudios del concepto de Hospitalidad reconocen también las dificultades y limitaciones en la garantía de este derecho a personas migrantes en situación irregular o a solicitantes de asilo. A continuación, examinaremos autores que nos permiten reflexionar sobre este poder de discreción estatal y la universalidad de los derechos humanos de las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo.

2.1.2. Libertad, igualdad y universalidad de los derechos humanos

Desde la Revolución Francesa, muchos autores han analizado el paradigma de libertad e igualdad y más reciente, el concepto de universalidad de los derechos humanos. Para el propósito de mi tesis, limitaré mi análisis a los escritos de cuatro autores que podemos vincular a la situación de las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo: Arendt, De Lucas, Rawls, y Carens.

Hannah Arendt fue una de las pioneras del pensamiento sobre la universalidad de los derechos humanos y el análisis de la construcción de las personas apátridas como sujetos “sin derechos”, “escorias de la sociedad”. La figura del “sin derechos” de Arendt puede hoy trasladarse a la

¹⁵ Traducción libre de la autora, desde el Francés. El texto original es : «*L'hospitalité est une des lois supérieures de l'humanité, une loi universelle, bref un droit naturel, donc par définition inaliénable et imprescriptible dans son fondement*».

situación de los migrantes irregulares, que ven también su libertad de circulación restringida, su derecho de residencia negado y su pertenencia a la “humanidad” rechazada (Arendt, 1951, edición 2001: 296-297). De Lucas comparte esta visión afirmando que hoy, el “migrante” es un constructo que permitió a los Estados justificar el “mito de la exclusión justa”, creando a infrasujetos e infraciudadanos/as congelados en su diferencia, considerados como inferiores y enemigos (De Lucas, 2002 y 2004). Arendt admite que desgraciadamente, no nacimos iguales, los derechos siendo “reservados” a los “hombres nacionales” de un Estado o beneficiarios de un estatuto político. En efecto, ella admite que “un hombre que no es más que un hombre ha perdido las cualidades que hacen posible que otras personas le tratan como un semejante” y que esta expulsión de la humanidad lleva a millones de personas a vivir en condiciones de “salvajes” (Arendt, 1951, edición 2001: 300; 302). De Lucas retoma este concepto de desigualdad originaria hablando de la “**lotería del nacimiento**”, que choca con la universalidad y da al migrante la impresión de “haber nacido mal, a destiempo, en el lado malo de la geografía” (De Lucas, 2002: 63; 81).

Recordando las atrocidades vividas por las personas apátridas bajo los regímenes totalitarios de los años 30 y 40, Arendt enuncia en fin su famosa fórmula del “**derecho [de todos y todas] a tener derechos**”, piedra angular del discurso teórico sobre la universalidad de los derechos humanos (Arendt, 1951, edición 2001: 296). De Lucas recuerda también la importancia de “recuperar la universalidad de los derechos [...] como exigencia de inclusión plural, de reconocimiento de igualdad compleja, comenzando por el derecho a tener derechos...” (De Lucas, 2004: 29). El presenta pues el migrante como “el auténtico sujeto universal” y “el sujeto primario de los derechos humanos”, por el hecho de no ser ciudadano de ninguna parte y de no tener más que su condición de “hombre” (De Lucas, citado en Carbonell, 2007: 112-113).

Además de la visión “universalista” de Arendt y De Lucas, el filósofo político John Rawls ha contribuido al razonamiento sobre el paradigma de libertad y de igualdad con su *Theory of Justice*, una teoría a raíz kantiana basada sobre dos principios de justicia caracterizando una sociedad justa. Nos interesa acá el primer principio de la teoría, según el cual “Cada persona debe tener un derecho igual al sistema total lo más extendido de libertades básicas iguales a todos, compatible con un mismo sistema de libertades para todos”¹⁶ (Rawls 1971, edición 2009: 287). Esas libertades, presentes por ejemplo en la igualdad de los derechos civiles, “deben ser idénticas para cada **miembro de la sociedad**” (Rawls 1971, edición 2009: 239). La teoría de Rawls no distingue a los miembros de una sociedad según su pertenencia legal, su estatuto

¹⁶ Traducción libre de la autora, desde el Francés. El texto original es: « *Chaque personne doit avoir un droit égal au système total le plus étendu de libertés de base égales pour tous, compatible avec un même système de libertés pour tous* ».

migratorio o su nacionalidad. Además, su teoría no admite limitaciones a la libertad de unos, justificadas por la mejora del bienestar o la obtención de libertad de otros; “en una sociedad justa, la igualdad de los derechos civiles y de las libertades para todos es considerada como definitiva”¹⁷ (Rawls 1971, edición 2009: 30). Finalmente, Rawls alega que la aplicación de los principios caracterizando su teoría debe ser universal y “válida para cada uno en calidad de **persona moral**” (Rawls 1971, edición 2009: 165).

En su *Law of Peoples*, Rawls va más allá de la *Theory of Justice*, apuntando a reformular la soberanía estatal, eliminando pues el derecho de los Estados a la autonomía interna (que les permite perpetrar abusos contra la gente dentro de sus fronteras) para extender la justicia nacional al derecho internacional (Rawls 1993: 42-43). Los principios fundamentales de la *Law of Peoples* estipulan que los hombres y los pueblos son libres, independientes e iguales; que todos tienen el derecho a la autodefensa y que todos deben observar los derechos humanos. Esos derechos humanos son neutros y no requieren que alguien sea ciudadano para destinarse a él o ella. Se aplican a toda persona miembro de una sociedad y su respeto constituye una condición impuesta a todo régimen político que quiere ser admisible como sociedad política justa (Rawls 1993: 46-57-65).

En suma, la visión de Rawls nos permite afirmar que las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo gozan de los mismos derechos y libertades que los nacionales y que los Estados no tienen la autonomía de restringir esos derechos, bajo ningún pretexto de soberanía estatal, de estatus migratorio o de nacionalidad. Rawls señala en fin que cada sociedad tradicional o liberal debe permitir el derecho a la emigración para todos (Rawls 1993: 53), lo que nos permite concluir también a la existencia un derecho universal a migrar, por la falta de sentido que tiene el derecho a salir de su país si no está acompañado del derecho a entrar en otro. La realización de uno necesita obviamente la ejecución del otro, más que todo cuando los Estados bajo la *Law of Peoples* pierden la soberanía interna de controlar a sus residentes. En resumen, Rawls nos presenta una visión liberal igualitaria y universalista de los DDHH, acompañada de un derecho a migrar que no es susceptible de control o limitación estatal.

Finalmente, Joseph Carens ha también contribuido al debate sobre la igualdad, la libertad y la universalidad de los derechos humanos. Para él, deberíamos iniciar la reflexión sobre los derechos de las personas migrantes con el presupuesto que todos los seres humanos son libres y moralmente iguales. En este sentido, todas las instituciones sociales y las políticas públicas de un Estado deberían orientarse hacia el respeto de la libertad y de la igualdad de todos los individuos bajo su jurisdicción (sin distinción ninguna relacionada a la condición migratoria, de

¹⁷ Traducción libre de la autora, desde el Francés. El texto original es: « *C'est pourquoi, dans une société juste, l'égalité des droits civiques et des libertés pour tous est considérée comme définitive...* ».

residencia, de ciudadanía, etc.). Como “productos” de una cultura liberal, no podemos desestimar a una persona extranjera por motivo de ser “otra” (Carens, 1987). Carens argumenta además que la exclusión de personas que quieren adherir a nuestra sociedad no es compatible con la idea de igual valor moral; si alguien quiere adherir al contrato social, corresponde permitirle hacerlo. Carens reconoce las dificultades que pueden generar esos paradigmas pero afirma, refiriéndose a Rawls, que aún bajo circunstancias no ideales, la prioridad siempre debe ser de garantizar la libertad (Carens, 1987: 260). Finalmente, él sostiene que las democracias liberales occidentales deberían aún repensar su atribución de la ciudadanía; el modelo actual siendo el equivalente moderno de los antiguos **privilegios feudales**, moralmente difícil a sostener y justificar bajo los principios de libertad e igualdad de los seres humanos (Carens, 1987: 252). Esta comparación de Carens recuerda la metáfora de la “lotería de nacimiento” de De Lucas, denunciando igualmente los privilegios adquiridos “arbitrariamente” por el solo hecho de nacer en un lugar o de tener una cierta descendencia.

Los fundamentos de Arendt, De Lucas, Rawls y Carens nos demuestran que los paradigmas de libertad e igualdad no admiten límites o restricciones ninguna, ya sea en nombre de la soberanía, de la ciudadanía o del bienestar nacional. Cada ser humano, por su carácter de persona moral, tiene “derecho a tener derechos” y eso, aún si ha “perdido” a la “lotería del nacimiento”. Ahora, para terminar la reflexión sobre los paradigmas de libertad y universalidad de los derechos humanos, estudiaremos autores que han opinado concretamente en favor de un “derecho a migrar”.

2.1.3. Concretización del “derecho a migrar”

En el espíritu del *jus communicationis* de Francisco de Vitoria, que erigía “la libertad de movimiento y de intercambio comercial como uno de los pilares de la propia comunidad internacional” (Trindade, 2003: párr. 12), Joseph Carens fue uno de los primeros académicos del siglo XX a proponer la instauración de una migración abierta, de un derecho a migrar, en su famoso artículo “*Aliens and Citizens: The Case for Open Borders*” de 1987. Basándose sobre la *Theory of Justice* de Rawls, Carens alega de entrada que “generalmente las fronteras deberían estar abiertas y [...] normalmente la gente debería ser libre de salir de su país de origen para establecerse en otro”¹⁸ (Carens, 1987: 251). Para él, una teoría de justicia ideal proclamaría el principio de **free migration** como componente esencial de un orden social justo. Retomando la imagen de los antiguos privilegios feudales, Carens afirma que las restricciones actuales sobre la migración, implantadas más que todo por las democracias occidentales, son injustificables: “Tal

¹⁸ Traducción libre de la autora, desde el Inglés. El texto original es: “*Borders should generally be open and [...] people should normally be free to leave their country of origin and settle in another...*”.

como **barreras feudales a la movilidad**, ellas protegen un privilegio injusto”¹⁹ (Carens, 1987: 270). Según Carens, la migración libre (o derecho a migrar) debería ser el principal objetivo a alcanzar, bajo nuestros compromisos democráticos, a fin de afirmar el carácter liberal de nuestras sociedades, nuestro compromiso por la justicia y por la igualdad de tratamiento de los individuos en la esfera pública.

Además de Carens, otros autores han reconocido el derecho a migrar. Chemillier-Gendreau afirma que, en virtud del reconocimiento del derecho a emigrar²⁰, del derecho a la igualdad y del principio de no discriminación, así como en consecuencia de las guerras, masacres, persecuciones, hambrunas, y degradaciones profundas del contexto económico, social, ecológico y político de muchos países, “la libertad de quedarse en su casa se desvaneció [y] la libertad de circulación está solicitada por cohortes de refugiados o migrantes”²¹ (Chemillier-Gendreau, 1997). Como resultado, el derecho a migrar, a circular de un Estado a otro, representa según Chemillier-Gendreau el “derecho residual, el **derecho “de recuperación”** de los derechos humanos, el que permite la salvación por la partida cuando todos los otros derechos han sido violados”²² (Chemillier-Gendreau, 1997). Naïr añade que el hecho de controlar, “jugar con el asilo, someterlo a los intereses sórdidos del mercado, limitarlo por un puro egoísmo de privilegiado, es manipular peligrosamente la idea misma de humanidad” (Naïr, 2006 : 187).

En cuanto a Vargas Llosa, él habla más de un **derecho natural y moral**, correspondiente al “derecho a la vida, a la supervivencia, a escapar de la condición infernal a que los gobiernos bárbaros enquistados en medio planeta condenan a sus pueblos” (Vargas Llosa, 2002). Vitale también reconoce la existencia de un derecho a migrar, o *Ius Migrandi*, que “remite el corazón de la doctrina de los derechos fundamentales del individuo, este es al habeas corpus, la libertad personal y de movimiento” (Vitale, citado en Carbonell, 2007: 103). Asimismo, De Lucas comparte esta argumentación sosteniendo que el derecho a migrar es un **derecho fundamental** que lleva tres dimensiones: “el derecho a no emigrar, el derecho a emigrar y el derecho a asentarse” (De Lucas, 2009: 25). Para Merle, “un derecho a la emigración sin un derecho correlativo a la inmigración se mantiene como un derecho sumamente restringido. Pues quien no reconoce el derecho a la inmigración, no reconoce lisa y llanamente el derecho iusnaturalista y liberal a la migración en su doble acepción de derecho a emigrar y a inmigrar. La migración

¹⁹ Traducción libre de la autora, desde el Inglés. El texto original es: « *Like feudal barriers to mobility, they protect unjust privilege* ».

²⁰ Reconocido en numerosos instrumentos internacionales de derechos humanos, como veremos más adelante.

²¹ Traducción libre de la autora, desde el Francés. El texto original es: « *La liberté de rester chez soi s'est évanouie, la liberté de circulation est sollicitée par les cohortes de réfugiés ou de migrants* ».

²² Traducción libre de la autora, desde el Francés. El texto original es: « *... le droit résiduel, le droit « de rattrapage » des droits de l'Homme, celui qui permet le salut par le départ lorsque tous les autres droits sont violés* ».

sería entonces considerada como una excepción o como un privilegio, pero no como un derecho” (Merle, 2002: 46).

Finalmente, para terminar este panorama sobre los fundamentos del “derecho a migrar”, estudiaremos los argumentos de Pécoud y de Guchteneire, creadores del escenario “Migración sin Fronteras” (MSF). Contestando a la pregunta de la UNESCO ¿Qué sucedería si se suprimieran los controles de fronteras y se concedería a la gente el derecho a circular libremente por el mundo?²³, esos autores presentaron el escenario MSF, en el cual justifican el derecho a migrar por medio de muchas consideraciones sobre las políticas de control migratorio, la perspectiva ética, la dimensión económica y la dimensión social.

En relación con las políticas de control migratorio, Pécoud y de Guchteneire identifican tres problemas mayores que justifiquen una reconfiguración de las políticas hacia el escenario MSF: una falta de resultados positivos en cuanto al “control efectivo”; un problema de sustentabilidad, por una ausencia de vista a largo plazo en el enfrentamiento de las problemáticas migratorias; y una incompatibilidad de esas políticas con los valores de la comunidad internacional. En cambio, el escenario MSF permitiría de plantear las políticas migratorias a largo plazo de “manera coherente y moralmente defendible” (Pécoud y de Guchteneire 2005: 143-144). En cuanto a la perspectiva ética y a los derechos humanos, el escenario MSF consiste en “complementar el derecho humano a la emigración con un **derecho simétrico de movilidad**” (Pécoud y de Guchteneire 2005: 162). Asimismo, el escenario pretendería brindar una solución a una cantidad de problemas ocasionados por el proceso actual de migración internacional: el carácter privilegiado del derecho a migrar, distribuido desigualmente entre los ciudadanos de los países desarrollados y los de Estados “en vía de desarrollo”; el perjuicio a la perspectiva liberal, que preveía una igualdad de oportunidades para todos y todas; y las violaciones de los derechos humanos resultantes de los controles migratorios, más que todo las violaciones al derecho de circulación, a la libre elección de su trabajo y a un nivel de vida adecuado (Pécoud y de Guchteneire 2005: 145-147). Para los defensores del escenario MSF, el derecho a la libre circulación puede parecer utópico, pero en realidad consiste solamente en lograr el respeto de los derechos humanos ya reconocidos como fundamentales.

A propósito de la dimensión económica, el escenario MSF argumenta la necesidad de resolver la contradicción existente entre la globalización y la no liberalización de la migración. Además, el

²³ “El escenario “migración sin fronteras” (MSF) es objeto de creciente debate entre académicos y ONG y recibe el apoyo de grupos diferentes, como los economistas neoclásicos y los movimientos sociales de izquierda [...] Para aportar una perspectiva global sobre tal escenario, la UNESCO coordinó un proyecto de investigación en el que se analizaron sus aspectos teóricos y los estudios de caso regionales de investigadores de los cinco continentes” (Pécoud y de Guchteneire, 2005). Los resultados de este proyecto fueron publicados en 2005 en el documento de investigación de Pécoud y de Guchteneire “Migración sin fronteras: una investigación sobre la libre circulación de personas”.

escenario demuestra que la libre circulación de personas contribuiría a una duplicación del PIB mundial (Hamilton y Whalley, in Pécoud y de Guchteneire 2005: 148), a un fomento masivo del desarrollo de los países pobres (Rodrik, in Pécoud y de Guchteneire 2005: 148) y al logro de la igualdad mundial, que luego disminuiría la necesidad de migrar (Wolf, in Pécoud y de Guchteneire 2005: 149). No obstante, el planteamiento económico del escenario MSF presenta límites en su razonamiento y falta de abordar problemáticas como la fuga de los cerebros, el trabajo informal y la persistencia de las desigualdades relacionadas a las condiciones de trabajo de las personas migrantes.

Finalmente, Pécoud y Guchteneire consideran que la dimensión social del escenario MSF es muy difícil a analizar, por la imposibilidad de prever los cambios sociales que resultarían de una apertura general de las fronteras estatales. Sin embargo, los autores alegan que hay que refutar la idea (y el temor general) que la libertad de circulación engendraría una afluencia de flujos masivos e incontrolables de migrantes hacia los países desarrollados. En efecto, no todos los habitantes de los países de “salida” desean migrar; según el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) “una persona normalmente no abandonaría su hogar y su país sin alguna razón imperiosa” (ACNUR, in Pécoud y de Guchteneire 2005: 152). También, como lo vimos anteriormente, las políticas de control migratorio actual no frenan la migración; resultan en un aumento de los riesgos de la cruzada para los/as migrantes y, a menudo, fomentan el establecimiento permanente del migrante en el país de destino (por el peligro de cruzar otra vez la frontera), en lugar de una estancia temporal de trabajo (que sería posible y promovida bajo el escenario MSF). Asimismo, el escenario MSF “mejoraría el bienestar de los migrantes indocumentados [...] reduciría, además, la magnitud de la economía subterránea, con la cual aumentaría la contribución de empleadores y trabajadores a los sistemas de asistencia social” (Pécoud y de Guchteneire 2005: 154). Del lado de las incertidumbres, no se puede evaluar los efectos concretos que tendría el escenario MSF sobre los salarios, el racismo, las prestaciones sociales y la ciudadanía, entre otros. Por eso, sería necesario considerar el escenario MSF desde un enfoque multilateral, con una previsión de gobernanza práctica.

En suma, el escenario “Migración sin Fronteras” de Pécoud y de Guchteneire nos presenta justificaciones que consolidan el derecho a migrar: la incoherencia, el problema de sustentabilidad y la incompatibilidad de las políticas de control migratorio con los valores de la comunidad internacional; la necesidad de respetar a los derechos humanos fundamentales; el futuro desarrollo de los países más pobres y el logro de la igualdad mundial; el respeto del espíritu de la globalización y una mejora del bienestar de los migrantes. Esos argumentos completan este panorama sobre los fundamentos teóricos del “derecho a migrar”. Lamentablemente, como veremos ahora, existen todavía autores y académicos que defienden

otra visión de la migración y de las obligaciones estatales hacia las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo. Esos autores representan los paradigmas de seguridad y ciudadanía nacional, actualmente compartidos por muchos políticos en los países de destino tales como Canadá, Estados Unidos y muchos países europeos.

2.2. FUNDAMENTOS DE LOS PARADIGMAS DE SEGURIDAD Y CIUDADANIA NACIONAL

En la presente sección, analizaremos brevemente los dos paradigmas que se enfrentan a los de libertad, igualdad y universalidad, es decir la seguridad y la ciudadanía nacional. Esos dos paradigmas ideológicos marcaron la historia de la política migratoria argentina del siglo XX y efectuaron un retorno con fuerza en la política canadiense de los años 2000. Vehiculados principalmente por los medios de comunicación, los discursos políticos y la opinión pública, esos paradigmas tienen como resultado la construcción de una imagen del migrante como “una amenaza”, un “otro”, que no pertenece a nuestra comunidad y que debe mantenerse excluido. Zapata-Barrero analiza esos paradigmas a partir de las retóricas populistas y conservadoras que instituyen los discursos reactivos hacia la migración. El investiga principalmente los fundamentos de los discursos políticos en torno a la inmigración, por qué considera que esas alocuciones luego se transforman en *políticas*, en actos concretos de expresión del poder, que resultan de una toma de consciencia colectiva sobre la diferencia y los efectos del multiculturalismo (Zapata-Barrero 2009: 11; 46). Zapata-Barrero asocia también esos paradigmas al enfoque ético “Consecuencialista-Nacionalismo”, caracterizado por tres orientaciones hacia las políticas de admisión migratoria: la prioridad dada a la identidad nacional, a la seguridad nacional y a la garantía del Estado de bienestar (ver Anexo no. 2).

Según Zapata-Barrero, ya entramos en un periodo “más realista”, dejando atrás el idealismo del multiculturalismo de los años 90 para entrar en una época caracterizada por el *clash of civilizations* (Huntington) que delimita los ejes culturales de las poblaciones y que convierte el multiculturalismo en un concepto negativo. Para él, los atentados del 11 de septiembre de 2001 constituyeron el evento disparador que inició este nuevo periodo en el cual “la sospecha se convierte en amenaza” y la política se transforma en una política de identidades (Zapata-Barrero 2009: 22; 37; 39). Para el propósito de esta reflexión, estudiaremos pues la teoría de Zapata-Barrero sobre los discursos reactivos hacia la migración, así como los escritos de autores como Huntington, Mármora, Crépeau, Marclay, De Lucas, Velasco Arroyo y Walzer, que tanto defienden y tanto denuncian esos paradigmas.

2.2.1. Paradigma de la seguridad nacional

*“Vivimos en la época de la incertidumbre del miedo, aunque sea paradójico porque vivimos en las sociedades más seguras que hayan existido jamás en la historia de la humanidad”.
(De Lucas, citado en Engler, 2010)*

El 28 de octubre de 2003, los Estados de las Américas aprobaron la *Declaración sobre seguridad en las Américas*, luego de la Conferencia Especial sobre Seguridad en la Ciudad de México. Esta Declaración recuerda que cada Estado “tiene el derecho soberano de identificar sus propias prioridades nacionales de seguridad” (art. 4a) y que “el fundamento y razón de ser de la seguridad es la protección de la persona humana” (art. 4e). Sin embargo, como lo afirma Choucri, “la seguridad de uno quizás es la inseguridad de otro”²⁴ (Choucri, 2002). En efecto, mientras la Declaración subrayaba “la importancia de continuar asegurando y promoviendo la protección de los refugiados, los asilados y los solicitantes de asilo” (art. 34), muchas políticas y acciones apuntando a luchar en contra de las nuevas amenazas identificadas en la misma Declaración (terrorismo, delincuencia organizada transnacional, drogas, trata de personas, etc.) tuvieron a la vez como resultado la detención, expulsión y privación de derechos humanos de miles de personas migrantes en el continente.

La construcción de una lógica de seguridad en torno a las personas de origen extranjera, atribuyéndolas la responsabilidad del fenómeno criminal, de la inseguridad y de la violencia, representa a la vez el componente más importante de los discursos anti-migrantes actuales y la contracara de los paradigmas de libertad y igualdad. Esta lógica tiene como consecuencia **“una paradoja de “revisibilización recíproca”**: según la fórmula de Sayad y Bourdieu (1999), los que no veían a los invisibles – o sea los inmigrantes como presencia ausente– los visualizan ahora como riesgo de invasión, de amenaza para la pervivencia del estándar de vida, de la cohesión social” (De Lucas, 2009: 23). Esta lógica de seguridad fue construida a partir de las conductas discursivas populista y conservadora-tradicionalista, presentes más que todo en épocas de cambio, de transición, y que se caracterizan por su actitud reactiva frente a la estabilidad y a las contradicciones políticas. La matriz de pensamiento populista puede ser interpretada como la “consecuencia de una falta de respuesta política a problemas que tiene la ciudadanía debido al proceso de cambio generado por la presencia de inmigrantes” (Zapata-Barrero 2009: 72). Frente a esas dificultades, la retórica populista se propone como una solución que apunta a restaurar el bienestar “perdido”.

Una particularidad de la retórica populista es su uso de las fracturas y conflictos de la sociedad en la creación de discursos fundados sobre lógicas de seguridad, de identidad y de bienestar, que

²⁴ Traducción libre de la autora, desde el Inglés. Texto original: “*One's security may be another's insecurity*”.

a menudo resultan en la aparición y el fomento de nuevas tensiones y zonas conflictivas. La corriente populista argumenta que las *zonas de contacto* entre las culturas dentro de una misma sociedad corresponden necesariamente a *zonas de conflicto* (Zapata-Barrero 2009: 77). De Lucas recuerda a este efecto que la visión de la diversidad cultural como “un mal, un riesgo, una fuente de problemas” aparece ya en el **mito de Babel**, y que no consiste pues en una percepción contemporánea y reciente de la migración (De Lucas, en Engler, 2010). Marclay sostiene que el paradigma de seguridad ubica también a “la migración en el registro de la identidad y del emocional, que juega sobre los resortes afectivos del patriotismo” (Marclay, 2006: 15). Según Mármora, el uso del paradigma de seguridad ha también erigido “el marco dentro del cual se fortalecieron corrientes nacionalistas que, en su momento, propusieron la necesidad de una homogeneidad cultural e incluso racial para los países hasta ese momento receptores de inmigración” (Mármora, 2004a: 288). Adhiriendo a esta lógica populista, Huntington sostiene que “la invasión de más de un millón de civiles mexicanos [es] una amenaza comparable a la seguridad societal americana, y [que] los Americanos deberían reaccionar en su contra con comparable vigor”²⁵ (Huntington, 2000).

En cuanto a la retórica conservadora, su principal fuente política constituye el nacionalismo, que interpreta “la tradición (como) principal marco de formación de los valores del ciudadano (y) el proceso de multiculturalidad (...) como un proceso de de-socialización” (Zapata-Barrero 2009: 85). Buchanan nos demuestra este argumento afirmando que “una migración descontrolada arriesga de arruinar la nación en donde crecimos y de convertir América en una conglomeración de pueblos con casi nada en común – no historia, héroes, idioma, cultura, fe, o antepasados”²⁶ (Buchanan 2002). Así, la retórica conservadora está creando una lógica según la cual “se vincula al otro-cultural-diferente-residente en nuestras ciudades como no-civilizado, o incluso como incivilizado” (Zapata-Barrero 2009: 90). Montandon va más allá, alegando que ésta diferencia del extranjero, como “pobre, marginal, errante, sin domicilio fijo [...] loco o vagabundo”²⁷ lo determina como una amenaza y una reserva de hostilidad (Montandon 2004). En suma, los fundamentos de la retórica conservadora-tradicionalista en la construcción de la “amenaza migrante” residen en el cambio que la multiculturalidad aporta a la civilización, a los valores, a la identidad, a la cultura y a la religión de la mayoría. Para los defensores de esta corriente discursiva, las personas migrantes representan una “innovación incivilizada”, un peligro para la

²⁵ Traducción libre de la autora, desde el Inglés. Texto original: “*The invasion of over one million Mexican civilians, (...) (is) a comparable threat to American societal security, and Americans should react against it with comparable vigor*”.

²⁶ Traducción libre de la autora, desde el Inglés. Texto original: “*uncontrolled immigration threatens to deconstruct the nation we grew up in and convert America into a conglomeration of peoples with almost nothing in common — not history, heroes, language, culture, faith, or ancestors*”.

²⁷ Traducción libre de la autora, desde el Francés. Texto original: “*pauvre, marginal, errant, sans domicile fixe (...) fou ou vagabond*”.

sobrevivencia de la identidad nacional y, rechazando el saber acumulado por generaciones, un regreso a un estado de barbaridad.

Además de las retóricas discursivas populista y conservadora, Mármora identifica tres clases de imágenes xenofóbicas que podemos encontrar en la lógica de seguridad y los discursos anti-migrantes: los prejuicios latentes, la discriminación institucionalizada y la lucha tribal (Mármora, 2004a). En relación con el paradigma de seguridad, los **prejuicios latentes** están a menudo presentes en los medios de comunicación, la opinión pública y los discursos oficiales para justificar la consolidación de las fronteras y el aumento del control represivo migratorio. Entre esos prejuicios latentes, encontramos dos imágenes principales: la del migrante “depredador” y la del “bárbaro”. El “**depredador**” presenta una amenaza para la sociedad de acogida, por su “capacidad de contaminación y disolución” de la identidad nacional, del bienestar, de los servicios sociales, etc. (Mármora, 2004a: 73). En cuanto al “**bárbaro**”, Foucault lo define como él que “merodea los extramuros, llega y se instala sin ser deseado y aprovechado, penetra social o culturalmente y conquista en lugar de dejarse conquistar” (Foucault 1993, citado en Mármora 2004a: 73). Mencionamos aquí unos ejemplos de discursos que usan las imágenes xenofóbicas en su construcción de las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo como “un ejército de reserva de la delincuencia” (De Lucas, 2002): “Una disminución de los extracomunitarios en Italia significa menos fuerzas que van a engrosar las filas de las organizaciones criminales”²⁸ (Silvio Berlusconi); “Argentina hoy vive al revés: estamos exportando ingenieros y científicos y estamos importando delincuentes” (Daniel Scioli, citado en CELS 2002); “Hasta que la actual ola de delincuencia nacional se acabe (...) el Congreso no debería correr el riesgo de nutrir el ambiente de los criminales con la llegada de más de sus compatriotas, que posiblemente van a ser explotados con fines ilegales”²⁹ (Beck 1996: 352).

A nivel teórico, Marclay y Crépeau hablan más bien de una mutación conceptual de “**securitization de la migración**”, que ha legitimado transformar un asunto político en un asunto de seguridad, lo que luego permitió a los Estados invocar un “Estado de excepción” hacia las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo, limitando pues su derecho a la igualdad y a la libertad (Crépeau 2006 y 2010). Esta *securitization* supone la construcción subjetiva y emocional de una “amenaza migrante”, lo que luego “justifica” un aumento de las prácticas regulatorias, una criminalización de los movimientos transfronterizos y engendra consecuencias discriminatorias sobre determinados grupos migrantes. Se puede observar esas

²⁸ Alocución de Silvio Berlusconi, ex-Presidente del Consejo de Ministros de Italia, luego de una reunión del Consejo de Ministros, el 28 de enero 2010, durante la cual el Gobierno aprobó un plan anti-mafia. Fuente: www.20minutos.es/noticia/617030/0/berlusconi/inmigrantes/criminales/

²⁹ Traducción libre de la autora, desde el Inglés. Texto original: “*Until the current national crime wave is over (...) Congress should not take the chance of nurturing the environment for the criminals by bringing in more of their countrymen whom they potentially may exploit for illegal purposes*”.

repercusiones en el actual contexto xenófobo “post 9/11” en Norteamérica, bajo el cual la *securitization* de la migración abrió la puerta al *profilage racial*³⁰ hacia las personas migrantes de origen arabo-musulmana, así como a otras prácticas discriminatorias basadas sobre la “tiranía de la apariencia” (Marclay, 2006).

En suma, el paradigma de seguridad está basado sobre una “revisibilización recíproca” de las personas migrantes, asociada a una retórica populista o conservadora del discurso, a imágenes xenofóbicas y a una “*securitization* de la migración”, que justifica el control migratorio, la criminalización del inmigrante y la idea que cuando la seguridad está comprometida, la persona extranjera no necesariamente debe gozar de los mismos derechos fundamentales que el ciudadano (Crépeau, 2005a: 3). De Lucas añade a este retrato del paradigma de seguridad “la idea [según la cual la] **dominación** es la clave de nuestra política de inmigración [...] [queremos] dominar los flujos migratorios, como se domeña, es decir, como se domestica un animal de tiro o de monta o un esclavo que nos son útiles” (De Lucas, 2002). Ahora que hemos visto brevemente este paradigma, vamos a estudiar los fundamentos del paradigma de ciudadanía nacional, también llamado “comunitarismo”.

2.2.2. Paradigma de la ciudadanía nacional

Según Zapata-Barrero, el inmigrante se define como “una persona que vive dentro de nuestro territorio pero que no forma parte de nuestro *demos*”, si consideramos el *demos* en su sentido *político*, en donde los intereses se vinculan exclusivamente con la pertenencia ciudadanía de una persona, y no en su sentido *social*, en el cual se toman en cuenta las preocupaciones de la población en general, sin hacer distinción basada sobre el estatuto migratorio (Zapata-Barrero 2009: 9-11). Esta visión política del *demos* corresponde a los fundamentos del paradigma de la ciudadanía, en donde los intereses, pero también los derechos y las obligaciones están otorgados en función de la pertenencia legal de una persona a un Estado-nación, y no en función de una visión universalista de los derechos humanos y cosmopolita de la comunidad internacional. Antes de estudiar los vínculos entre la ciudadanía y los derechos de las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo, presentaremos unas definiciones del término “ciudadanía”.

Según Velasco Arroyo, este concepto (en el sentido de *citizenship*) se refiere a una “institución destinada a articular los derechos y deberes legalmente reconocidos a quienes conforman la

³⁰ El *profilage racial* designa “toda acción tomada por una o varias personas en situación de autoridad hacia una persona o un grupo de personas, por razones de seguridad o de protección del público, y que está basada sobre factores de pertenencia real o presumida, tales como la raza, el color, el origen étnico o nacional o la religión, sin motivo real o sospecha razonable, y que tiene por efecto de exponer a esta persona a un examen o tratamiento diferente. El *profilage racial* incluye también toda acción de personas en situación de autoridad que aplican una medida de manera desproporcionada sobre segmentos de la población por motivo, especialmente, de su pertenencia racial, étnica o nacional o religiosa, real o presumida” (Traducción libre desde el Francés. Fuente: *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse*, 2011: 10).

población de un Estado” (Velasco Arroyo, 2009: 360). Para Mezzadra, la ciudadanía es más amplia que la simple estructuración de derechos y deberes; en efecto, constituye “un concepto denso de significados, que involucra especialmente los criterios de *adhesión subjetiva* a un ordenamiento: identidad y participación, [así como] derechos y deberes de “geometría variable”” (Mezzadra, citado en Velasco Arroyo, 2009: 359). Marshall propone una lista secuencial de **tres tipos** de ciudadanía: “en primer lugar, se daría el reconocimiento de la ciudadanía civil; posteriormente, de la ciudadanía política; y, finalmente, de la ciudadanía social” (Velasco Arroyo, 2009: 361). Esta visión condiciona los derechos de un individuo a su pertenencia a la comunidad; el no ciudadano queda entonces al margen de esos derechos. Esta perspectiva también “choca frontalmente con la extensión de la cultura [universal] de los derechos humanos” (Velasco Arroyo, 2009: 362). Finalmente, Martiniello identifica tres tipos de ciudadanos: los *full citizens*, los *denizens* y los *marginzens*. “Los *full citizens* [...] serían aquellos que gozan del *status* legal de la ciudadanía nominal basada en la nacionalidad [...] los *denizens* (o semiciudadanos) serían los extranjeros con residencia legal en el país de acogida y los *marginzens*, los indocumentados y aquellas otras personas con *status* legal inseguro” (Martiniello, en Velasco Arroyo, 2009: 373). El concepto de ciudadanía supone pues una acción de determinación de quiénes pueden pertenecer a la comunidad (más que todo estatal), basada sobre criterios de adhesión como la nacionalidad. Esta adhesión puede ser secuencial, como lo sugiere Marshall, o automática en el caso de los nacionales que nacen en el territorio de un Estado-Nación.

Ahora bien, en el contexto actual de globalización y de migración internacional, ¿cómo articulamos esta noción de ciudadanía con los derechos universales reconocidos a toda persona por los instrumentos internacionales de derechos humanos? Según Walzer, es importante empezar la reflexión con la premisa que la inmigración y la emigración son **moralmente asimétricas** (Walzer, 1983: 40). Para él, aún la vigencia del derecho internacional de los derechos humanos, los Estados siguen siendo autónomos en su derecho soberano a determinar la libre determinación; este derecho justifica pues el total control de un Estado sobre la admisión de las personas extranjeras en su territorio. En sus palabras, Walzer sostiene que “los Estados prósperos y libres son, tal como las universidades élites, asediados por postulantes. Deben decidir sobre su propio tamaño y carácter. Precisamente, como ciudadanos de uno de esos Estados, tenemos que decidir: ¿Quiénes deberíamos admitir? [...] ¿Cuáles son los criterios apropiados para distribuir la pertenencia?”³¹ (Walzer, 1983: 32). Para Walzer, la distribución de la ciudadanía es pues un asunto exclusivamente político, y la restricción de admisión sirve para

³¹ Traducción libre de la autora, desde el Inglés. Texto original: “Affluent and free countries are, like elite universities, besieged by applicants. They have to decide on their own size and character. More precisely, as citizens of such a country, we have to decide: Whom should we admit? [...] What are the appropriate criteria for distributing membership?”

“defender la libertad y bienestar, las políticas y la cultura de un grupo de personas comprometidas las unas a las otras y ligadas por una vida común”³² (Walzer, 1983: 39). No obstante ésta autonomía estatal en la selección migratoria, Walzer establece tres situaciones en las cuales un Estado no puede limitar la admisión y el otorgamiento de la ciudadanía a una persona o un grupo de personas: cuando poblaciones en necesidad requieren asistencia humanitaria; cuando personas extranjeras ya fueron admitidas en el territorio como residentes y participan en la economía; y cuando nuevos Estados están creados, no pueden expulsar a personas ya residentes en el territorio (Carens, 1987). En suma, Walzer cree en la prevalencia del Estado sobre los instrumentos internacionales de derechos humanos pero condiciona la competencia estatal de selección migratoria y de otorgamiento de la ciudadanía a condiciones humanitarias y de residencia.

Además de la visión de Walzer, que representa el fundamento central del paradigma de ciudadanía nacional, Kymlicka nota también que asistimos a un cambio sutil pero profundo de la terminología de las teorías liberales hacia la integración de este paradigma: “lo que empieza como una teoría acerca de la igualdad moral de las personas típicamente termina como una teoría acerca de la igualdad moral de los ciudadanos”³³ (Kymlicka, citado en Zapata Barrero, 2010a: 32). Esta distinción fundamental establecida por el paradigma de ciudadanía entre las personas extranjeras y los ciudadanos “nacionales” da evidentemente lugar a muchas situaciones de exclusiones sociales, lo que fue denominado por Habermas de “chovinismo del bienestar” (Velasco Arroyo, 2009: 363). Asimismo,

“La identificación entre nacionalidad y ciudadanía, como categoría jurídica univoca frente a la extranjería, utilizadas de forma sinónima, ha aglutinado distintas dimensiones en una sola para legitimar la limitación o negación de cada una de ellas a los considerados como extranjeros: bien el estatuto legal o técnico que se adquiere y pierde según las normas de cada Estado y que va asociado a la titularidad y el ejercicio de los derechos ligados a la condición de miembro pleno de la comunidad; bien el título de poder, que hace que el ciudadano solo en su calidad de nacional sea el titular de la soberanía y participe de las decisiones de la comunidad política; o bien el vínculo de identidad, de pertenencia y de reconocimiento que se presupone conectado a una identidad nacional” (De Lucas, en Solanes Corella, 2009: 69).

Olivia Ruiz, en su “**metáfora del migrante como riesgo**”, expone dos elementos que han históricamente excluido a las personas migrantes de la ciudadanía y de los privilegios asociados a este estatuto de pertenencia “nacional”: la formación misma de los Estados-nacionales y el concepto de “naturalización”. En efecto, Ruiz sostiene que se instaura la visión del inmigrante

³² Traducción libre de la autora, desde el Inglés. Texto original: “to defend the liberty and welfare, the politics and culture of a group of people committed to one another and to their common life”.

³³ Traducción libre de la autora, desde el Inglés. Texto original: “What begins as a theory about the moral equality of persons typically ends up as a theory of the moral equality of citizens”.

como riesgo, y como excluido, en “la formación histórica de los estados-nacionales, especialmente en la época del capitalismo imperial y, en particular, en la construcción de las tradiciones y los mitos que ayudaron (...) a delimitar, consolidar y justificar los estados y las “identidades” nacionales” (Ruiz 2005: 614). Asimismo, la utilización importante de **características orgánicas**, alejas a la voluntad personal del individuo, en la determinación de los criterios de integración de las personas a los estados-nacionales, resultó en una naturalización de los estados-nacionales y a una visión del migrante como excluido y amenazante. Esta organicidad del Estado se refleja en el patriotismo, en el **lenguaje de parentesco** para hablar del Estado (términos de *patria* y de *fatherland*) así como en el término mismo de “naturalización”, utilizando para tratar de la adquisición por un extranjero de la ciudadanía de su nuevo país de residencia (Ruiz 2005: 614-615).

Finalmente, en relación con el análisis de discurso, podemos también encontrar unos fundamentos del paradigma de ciudadanía nacional en la retórica populista-ciudadana de Zapata-Barrero. En efecto, una particularidad de esta retórica consiste en la demostración de una **visión homogénea de la sociedad**, cuyos criterios de inclusión / exclusión están determinados por los discursos populistas. Esta visión de la sociedad es la de los ciudadanos “originarios” y excluye todo tipo de consideración o de aporte multicultural. Esta característica demuestra una visión conservadora de las costumbres, de la cultura y de la religión de la sociedad. La retórica populista busca pues restablecer esta homogeneidad perdida, por culpa de los inmigrantes (Zapata-Barrero 2009: 78). Huntington nos permite ilustrar esta característica de la retórica populista: “La inmigración mexicana es un desafío único, perturbador y que amenaza nuestra integridad cultural, nuestra identidad nacional, y potencialmente para nuestro futuro como país”³⁴ (Huntington 2000).

En suma, los fundamentos del paradigma de ciudadanía nacional están basados sobre una visión política del *demos* clasificando a los residentes según unas categorías de ciudadanos, con ciertos derechos y privilegios, que muchas veces difieren según la nacionalidad o el estatuto legal de la persona. Este paradigma es también constituido por una visión de la supremacía del Estado sobre el derecho internacional de los derechos humanos y por un cambio progresivo de terminología en las teorías liberales, pasando de una igualdad moral de las personas a una igualdad moral de los ciudadanos. En fin, muchas prácticas discursivas han también fundado el paradigma de ciudadanía y generado esta exclusión de las personas migrantes de la ciudadanía “nacional”: la asociación errónea entre nacionalidad y ciudadanía, muchas veces usadas como sinónimos; la “organicidad” del Estado, caracterizada por el uso de un lenguaje de parentesco

³⁴ Traducción libre de la autora, desde el Inglés. Texto original: “*Mexican immigration is a unique, disturbing, and looming challenge to our cultural integrity, our national identity, and potentially to our future as a country.*”

para referirse al territorio nacional; y finalmente la visión homogénea vinculada por la retórica discursiva populista.

Muchos autores han criticado las posiciones teóricas vinculadas a este paradigma y recuerdan que la ciudadanía debería estar relocalizada en un contexto transnacional, en el cual la realidad es mucho más compleja y fluida que la simple división binaria realizada por esos autores entre nacionales y extranjeros, o entre ciudadanos y migrantes (Benhabib, 2004). Carens opina que el concepto moderno de ciudadanía se aparenta “al estatuto feudal en el mundo medieval. Se le asigna al nacer; por la mayoría, no está sujeto a cambios por la voluntad o los esfuerzos de un individuo; y tiene un impacto mayor sobre las oportunidades de vida de esa persona [...] las prácticas modernas de la ciudadanía y del control estatal sobre las fronteras [...] atan las personas a su tierra de nacimiento casi con la misma eficacia”³⁵ (Carens, 1992: 26-27). El rol de la migración y de las personas migrantes es central en esta necesidad de reconfigurar la ciudadanía; en efecto, como lo afirma Velasco Arroyo, “las migraciones pueden ser entendidas como el catalizado social, quizás el principal, del conjunto de transformaciones que está experimentando la institución de ciudadanía en las sociedades democráticas contemporáneas” (Velasco Arroyo, 2009: 358).

Si bien muchos políticos siguen adhiriendo a este paradigma, así como a lo de seguridad, creo que los próximos años demostrarán que no podemos seguir analizando el mundo de tal manera y que debemos acercarnos más de los paradigmas de libertad, igualdad y universalidad de los derechos humanos. Seguiremos ahora este análisis teórico con la presentación de los estándares internacionales y regionales de derechos humanos de las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo, que refuerzan los paradigmas de libertad, igualdad y universalidad y establecen las bases jurídicas de nuestro análisis comparativo de las políticas migratorias argentina y canadiense.

2.3. ESTANDARES INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS DE LAS PERSONAS MIGRANTES, REFUGIADAS Y SOLICITANTES DE ASILO

El derecho a migrar y los otros derechos humanos de las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo, están consagrados en numerosos instrumentos convencionales, resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU), así como observaciones generales y recomendaciones de los comités encargados de supervisar el cumplimiento de los

³⁵ Traducción libre de la autora, desde el Inglés. Texto original: “*lot like feudal status in the medieval world. It is assigned at birth; for the most part, it is not subject to change by an individual's will and efforts; and it has a major impact on that person's life chances [...] modern practices of citizenship and state control over borders [...] tie people to the land of their birth almost as effectively*”.

tratados internacionales de derechos humanos. En primer lugar, introduciré las disposiciones pertinentes de los instrumentos normativos que conforman la llamada “Carta Internacional de Derechos Humanos”; luego, presentaré las otras convenciones y documentos de las Naciones Unidas relacionados a las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo. Finalmente, introduciré brevemente los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) relacionados a los/as trabajadores/as migratorios. Cabe notar el límite del uso interpretativo de esos Convenios en la presente tesis, debido a su falta de ratificación por parte de Canadá y Argentina.

Considerada como pilar de la **Carta Internacional de los Derechos Humanos**, la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* (DUDH), que fue adoptada por la AGNU el 10 de diciembre 1948, afirma en su artículo 2 el principio universal de no discriminación, por motivo de “raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición”. Además, la DUDH reconoce el derecho a “circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado” y a “salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país” (art. 13). Finalmente, la DUDH reconoce también el principio de igualdad ante la ley (art.7), el derecho a buscar asilo (art. 14) y el derecho a una nacionalidad (art.15), disposiciones esenciales para las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo.

Los Pactos Internacionales de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), suscritos el 19 de diciembre 1966, forman también parte de la Carta Internacional de los Derechos Humanos y abarcan estándares internacionales en materia de derechos humanos de las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo. Efectivamente, el PIDESC reconoce para toda persona, entre otros, el derecho al trabajo (art.6), a la seguridad social (art.9), a un nivel de vida adecuado (art.11), al más alto nivel posible de salud (art.12) y a la educación (art.13). El PIDCP corrobora el derecho a la libertad y a la seguridad personal (art. 9), a la personalidad jurídica (art.16), y el derecho de las minorías a “tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma” (art.27). Asimismo, el PIDCP reconoce para toda persona las garantías judiciales del debido proceso (art.14), el derecho a la libertad de circulación (art.12) y establece condiciones y límites al poder de los Estados de expulsar a extranjeros que se hallan legalmente en su territorio (art.13). El Pacto define el derecho a la libertad de circulación al igual que el art. 13 de la DUDH, pero añade el derecho de todos y todas a no “ser arbitrariamente privado del derecho a entrar en su propio país” (art. 12.4), así como la posibilidad para un Estado de limitar el derecho a la libertad de circulación, cuando esas restricciones “sean necesarias para proteger la seguridad

nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de terceros, y sean compatibles con los demás derechos reconocidos en el presente Pacto” (art. 12.3).

El **Comité de Derechos Humanos** ha emitido dos observaciones generales en relación con las disposiciones del Pacto y las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo. La *Observación general no. 15* (1986) sobre “La situación de los extranjeros con arreglo al Pacto”, establece que “una vez que se les permite entrar en el territorio de un Estado Parte, los extranjeros tienen todos los derechos establecidos en el Pacto” (párr. 6) y precisa que “los principios del artículo 13 relativos a la apelación de la expulsión y al derecho a la revisión del caso por la autoridad competente sólo pueden dejar de aplicarse por razones imperiosas de seguridad nacional” (párr. 10). Sin embargo, la Observación general presenta unos límites que, a mi juicio, están en contradicción con el derecho mismo de libertad de circulación y con el principio de no discriminación. En efecto el Comité, al recordar que el Pacto “no reconoce a los extranjeros el derecho de entrar en el territorio de un Estado Parte ni de residir en él” (párr.5) y que los derechos previstos en el artículo 13 “sólo protegen a los extranjeros que se encuentren lícitamente en el territorio de un Estado Parte”, está pues limitando esa “libertad” de circulación y justificando un trato discriminatorio y una violación de las garantías judiciales previstas en el artículo 13 hacia las personas migrantes en situación irregular.

La *Observación general no. 27* (1999) sobre la libertad de circulación define esta condición como “indispensable para el libre desarrollo de la persona” (párr.1). No obstante, el Comité sigue reservando los privilegios de este derecho a las personas que se encuentren legalmente en el territorio de un Estado Parte, lo que a mi juicio constituye la debilidad más importante de la Observación. Sin embargo, la Observación general presenta unos elementos importantes a ser considerados en esta tesis. En primer lugar, el Comité subraya que “el derecho de circular libremente se relaciona con todo el territorio de un Estado, incluidas todas las partes de los Estados federales”³⁶ (párr. 5). Además, el Comité precisa que el derecho de la mujer a circular libremente no debe ser sujeto, “por la ley o por la práctica, a la decisión de otra persona, incluido un familiar” (párr. 6). Finalmente, la Observación general establece reglas mínimas en cuanto a las medidas restrictivas posibles según el artículo 12 del Pacto: esas medidas deben “ajustarse al principio de proporcionalidad; deben ser adecuadas para desempeñar su función protectora; deben ser el instrumento menos perturbador de los que permitan conseguir el resultado deseado, y deben guardar proporción con el interés que debe protegerse” (párr. 14).

Además de las observaciones del Comité de Derechos Humanos, el **Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales** ha también emitido numerosas Observaciones Generales en

³⁶ Esta precisión reviste una importancia particular para Canadá y Argentina, siendo los dos Estados federales.

las cuales ha formulado opiniones sobre los derechos y las situaciones afectando específicamente a las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo. En su *Observación General no. 20*, el Comité ha estudiado el alcance de las obligaciones estatales en materia de no discriminación. El Comité define la discriminación como “toda distinción, exclusión, restricción o preferencia u otro trato diferente que directa o indirectamente se base en los motivos prohibidos de discriminación y que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos reconocidos en el Pacto. La discriminación también comprende la incitación a la discriminación y el acoso” (párr. 7). Luego, el Comité sostiene que los Estados tienen la obligación de erradicar tanto la discriminación formal, sustantiva, sistémica que directa e indirecta³⁷. Finalmente, el Comité llamó la atención sobre la discriminación por motivo de nacionalidad y alegó que “No se debe impedir el acceso a los derechos amparados en el Pacto por razones de nacionalidad, [...] Los derechos reconocidos en el Pacto son aplicables a todos [y todas], incluidos los no nacionales, como los refugiados, los solicitantes de asilo, los apátridas, los trabajadores migratorios y las víctimas de la trata internacional, independientemente de su condición jurídica y de la documentación que posean” (párr. 30).

En relación con el derecho a la educación, el Comité afirma en su *Observación General no. 13* que en el contexto de las disposiciones del PIDESC relativas a la igualdad y la no discriminación, los Estados deberían “promover la enseñanza destinada a las mujeres, las niñas, los jóvenes no escolarizados, los jóvenes sin empleo, los hijos de trabajadores migrantes, los refugiados, las personas con discapacidad y otros grupos desfavorecidos” (párr. 16 e). Asimismo, en la *Observación General no. 21*, el Comité recomendó que los Estados partes “adopten medidas adecuadas para que los hijos [e hijas] de los migrantes puedan asistir, en condiciones de igualdad de trato, a las instituciones y los programas estatales de enseñanza” (párr. 35). En cuanto a la salud, el Comité precisa en su *Observación General no. 14* que los Estados deben abstenerse de “denegar o limitar el acceso igual de todas las personas, incluidos, los presos o detenidos, los representantes de las minorías, los solicitantes de asilo o los inmigrantes ilegales,

³⁷ La discriminación **formal** es la discriminación abarcada en la Constitución, las leyes y las políticas de un Estado; la discriminación **sustantiva** se refiere a las situaciones vividas por grupos o individuos “que sufren injusticias históricas o son víctimas de prejuicios persistentes en lugar de limitarse a comparar el trato formal que reciben las personas en situaciones similares” (párr. 8b); la discriminación **sistémica** “puede consistir en normas legales, políticas, prácticas o actitudes culturales predominantes en el sector público o privado que generan desventajas comparativas para algunos grupos y privilegios para otros”; la discriminación **directa** concierne “un trato menos favorable que otro en situación similar por alguna causa relacionada con uno de los motivos prohibidos de discriminación” o “aquellos actos u omisiones que causen perjuicio y se basen en alguno de los motivos prohibidos de discriminación cuando no exista una situación similar comparable (por ejemplo, en el caso de una embarazada)” (párr. 10 a); finalmente, la discriminación **indirecta** está relacionada con “leyes, políticas o prácticas en apariencia neutras pero que influyen de manera desproporcionada en los derechos del Pacto afectados por los motivos prohibidos de discriminación. Por ejemplo, exigir una partida de nacimiento para poder matricularse en una escuela puede ser una forma de discriminar a las minorías étnicas o a los no nacionales que no posean, o a quienes se hayan denegado, esas partidas” (párr. 10b).

a los servicios de salud preventivos, curativos y paliativos” (párr. 34). En la *Observación General no. 19* sobre el derecho a la seguridad social, el Comité subraya también la necesidad de prestar atención a la situación vulnerable de los/as trabajadores/as migrantes en su “acceso físico a los servicios de seguridad social con el fin de obtener las prestaciones y la información, y hacer las cotizaciones cuando corresponda” (párr. 27). Finalmente, en su *Observación General no. 21* sobre el derecho de toda persona a participar en la vida cultural, el Comité reconoce la importancia de “prestar especial atención a la protección de la identidad cultural de los migrantes, así como de su idioma, religión y folclore, y de su derecho a organizar eventos culturales, artísticos e interculturales” (párr. 34).

Además de la Carta Internacional de Derechos Humanos, varias convenciones, recomendaciones, observaciones generales y resoluciones de las Naciones Unidas han también contribuido a establecer los estándares internacionales en materia de los derechos humanos de las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo. En primer lugar, la ***Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (CER)***, adoptada el 28 de julio de 1951, reconoce a las personas refugiadas los derechos siguientes: no ser víctima de discriminación, por motivos de raza, religión o país de origen (art.3); practicar su religión (art.4); recibir el mismo trato que se otorgue a los extranjeros en general (art.7); recibir la misma protección que los nacionales, en materia de propiedad intelectual e industrial (art.14); acceso a los tribunales de justicia y asistencia judicial (art.16); derecho a la educación pública elemental (art.22); recibir el mismo trato que los nacionales en materia de legislación laboral y seguridad social (art.24); libertad de circulación (art.26); derecho a recibir documentos de identidad y documentos de viaje (art.27-28); derecho a no ser expulsado y principio de no devolución (art.32-33); acceso a los trámites de naturalización (art.34). Además, la Convención establece que “Los Estados Contratantes no impondrán sanciones penales, por causa de su entrada o presencia ilegales, a los refugiados que, llegando directamente del territorio donde su vida o su libertad estuviera amenazada en el sentido previsto por el artículo 1, hayan entrado o se encuentren en el territorio de tales Estados sin autorización, a condición de que se presenten sin demora a las autoridades y aleguen causa justificada de su entrada o presencia ilegales” (art.31.1).

Además de la Convención (y de su Protocolo de 1967) el ACNUR ha publicado en 1999 una lista de diez directrices sobre los “criterios y estándares aplicables con respeto a la detención de solicitantes de asilo”. De entrada, la Agencia precisa que “La detención de solicitantes de asilo es, en opinión del ACNUR, inherentemente indeseable. Esto se acentúa en el caso de grupos vulnerables tales como mujeres solteras, niños, menores no acompañados y aquellos con necesidades especiales de asistencia médica o psicológica” (párr.1 y Directriz 2). En relación con el artículo 31 de la CER, el ACNUR aclara que “de conformidad con este artículo sólo se debería

recurrir a la detención en casos de **necesidad**. Por lo tanto, no debería practicarse la detención automática de solicitantes de asilo que arriban “directamente” y de manera irregular, ni debería ser indebidamente prolongada”. Esta aclaración es particularmente importante al momento de analizar las prácticas de las autoridades canadienses en materia de privación de libertad; como veremos más adelante, cada año, miles de solicitantes de asilo, incluso decenas de niños y niñas, y personas migrantes sospechadas de haber cometido delitos penales resultan detenidos/as en “centros de prevención de la inmigración” (*Immigration Prevention Centre*)³⁸. En cuanto a la detención, el ACNUR precisa que “debe ser aplicada de manera no discriminatoria y debe estar sujeta a revisión judicial o administrativa para garantizar que, bajo las circunstancias existentes, continúa siendo necesaria; debe existir la posibilidad de ser dejado en libertad cuando no existan fundamentos para que continúe la detención” (párr.5). La Directriz 3 presenta una lista de cuatro motivos que pueden permitir excepcionalmente la detención de solicitantes de asilo: para verificar su identidad; “para determinar los elementos sobre los cuales se basa la solicitud de asilo o reconocimiento de la condición de refugiado”; “en casos en que los solicitantes de asilo han destruido sus documentos de viaje y/o identidad; o han utilizado documentos falsos para despistar a las autoridades del Estado en el cual tienen intención de solicitar asilo”; “para proteger la seguridad nacional o el orden público”. En cuanto a las otras directrices, la no. 4 indica las alternativas posibles a la detención, la no.5 recuerda las garantías procesales a las cuales tienen derecho los y las solicitantes de asilo en situación de privación de libertad, la no. 6 recuerda que las personas menores de 18 años solicitantes de asilo no deben ser detenidas, la no. 7 trata de la detención de otros grupos vulnerables de personas, la no. 8 de las mujeres, la no.9 de las personas apátridas y, finalmente, la Directriz no.10 enuncia cuales deben ser las condiciones de detención de las personas solicitantes de asilo. El ACNUR concluye sus directrices afirmando que “La detención, como mecanismo que busca solucionar las preocupaciones especiales de los Estados sobre entrada ilegal, requiere una gran cautela en su aplicación para asegurar que no sirva para socavar los principios fundamentales sobre los cuales se basa el régimen de protección internacional” (ACNUR, 1999).

La **Convención de Viena sobre Relaciones Consulares** (1963), reconoce en su artículo 36 la posibilidad por una persona de comunicarse y visitar a los funcionarios consulares de su Estado de origen, estando en el Estado de destino. El mismo artículo establece también el derecho de una persona de entrar en comunicación con su oficina consular en caso de su arresto, detención o puesta en prisión preventiva en el país de destino.

³⁸ Solo en el año 2011, más de 4000 solicitantes de asilo fueron detenidos/as en dichos « centros de prevención », por una estancia promedio de 28 días. (Fuente : <http://www.cyberpresse.ca/actualites/quebec-canada/national/201201/20/01-4488032-demands-dasile-au-canada-menottes-a-larrivee.php>)

Suscripta el 13 de julio 1967, la **Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (CERD)** condena “toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico, que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública” (art.1) y enumera en su artículo 5 una lista de derechos vulnerables en caso de discriminación racial³⁹. Además, el Comité CERD ha presentado tres recomendaciones generales sobre la Convención y la discriminación de las personas de origen extranjera: las recomendaciones XI (1993), XXII (1996) y XXX (2004). En su *Recomendación general XXX*, el Comité subraya la necesidad de “velar por que las medidas que se tomen en la lucha contra el terrorismo no discriminen, por sus fines o efectos, por motivos de raza, color, ascendencia u origen nacional o étnico, y que los no ciudadanos no se vean sometidos a las caracterizaciones o estereotipos raciales o étnicos” (párr.10). El Comité afirma también la importancia de evitar las expulsiones de no ciudadanos que pueden tener como resultado “una interferencia desproporcionada en el derecho a la vida familiar” (párr.28) y de suprimir los obstáculos que impiden a los no ciudadanos el acceso y disfrute de sus derechos económicos, sociales y culturales, sobre todo “en las esferas de la educación, la vivienda, el empleo y la salud” (párr. 29). En esta Recomendación general, el Comité no hace distinciones entre los no ciudadanos “regulares” u “irregulares”, lo que nos permite argumentar que el estatus migratorio irregular de una persona migrante, refugiada o solicitante de asilo no permite limitar el goce de sus derechos humanos.

La **Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)**, aprobada el 18 de diciembre 1979, otorga a las mujeres “iguales derechos que a los hombres para adquirir, cambiar o conservar su nacionalidad” (art.9), así como “los mismos derechos con respecto a la legislación relativa al derecho de las personas a circular libremente y

³⁹ “a) el derecho a la igualdad de tratamiento en los tribunales y todos los demás órganos que administran justicia; b) el derecho a la seguridad personal y a la protección del Estado contra todo acto de violencia o atentado contra la integridad personal cometido por funcionarios públicos o por cualquier individuo, grupo o institución; c) los derechos políticos, en particular el de tomar parte en elecciones, elegir y ser elegido, por medio del sufragio universal e igual, el de participar en el gobierno y en la dirección de los asuntos públicos en cualquier nivel y el de acceso en condiciones de igualdad, a las funciones públicas; d) otros derechos civiles, en particular: i) el derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado; ii) el derecho a salir de cualquier país, incluso de propio, y a regresar a su país; iii) el derecho a una nacionalidad; iv) el derecho al matrimonio y a la elección del cónyuge; v) el derecho a ser propietario, individualmente y en asociación con otros; vi) el derecho a heredar; vii) el derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; viii) el derecho a la libertad de opinión y expresión; ix) el derecho a la libertad de reunión y de asociación pacífica; e) los derechos económicos, sociales y culturales, en particular: i) el derecho al trabajo, a la libre elección de trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo, a la protección contra el desempleo, a igual salario por trabajo igual y a una remuneración equitativa y satisfactoria; ii) el derecho a fundar sindicatos y a sindicarse; iii) el derecho a la vivienda; iv) el derecho a la salud pública, la asistencia médica, la seguridad social y los servicios sociales; v) el derecho a la educación y a la formación profesional; vi) el derecho a participar, en condiciones de igualdad, en las actividades culturales; f) el derecho de acceso a todos los lugares y servicios destinados al uso público, tales como los medios de transporte, hoteles, restaurantes, cafés, espectáculos y parques”.

a la libertad para elegir su residencia y domicilio” (art.15). En cuanto a las mujeres migrantes, el Comité CEDAW ha publicado en 2008 su Recomendación general no. 26 en la cual trata de las situaciones particulares de abusos y discriminación sufridas por las trabajadoras migratorias. La Recomendación no. 26 aborda la situación específica de tres grupos de trabajadoras migratorias: las que migran en forma independiente, las que se reúnen con sus maridos u otros familiares trabajadores y las trabajadoras indocumentadas. El Comité afirma la importancia de analizar la situación de las mujeres migrantes desde “la perspectiva de la desigualdad entre los géneros, las funciones tradicionales de la mujer, el desequilibrio del mercado laboral desde el punto de vista del género, la prevalencia generalizada de la violencia por motivo de género y la feminización de la pobreza y la migración laboral a nivel mundial” (párr. 5). El Comité formula también una lista de recomendaciones hacia los Estados de destino: eliminar las prohibiciones y restricciones discriminatorias en materia de inmigración⁴⁰; permitir el acceso de las mujeres migrantes a recursos judiciales para reclamar sus derechos; velar a la garantía de la libertad de circulación de las trabajadoras migrantes⁴¹; formular reglamentos no discriminatorios para la obtención del permiso de residencia, diseñar políticas de reunificación familiar no discriminatorias para las mujeres⁴²; asegurar los derechos de las trabajadoras migrantes detenidas; y prestar especial atención a la situación de las trabajadoras migrantes indocumentadas.

La ***Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruels, Inhumanos o Degradantes (CAT)***, promulgada el 10 de diciembre 1984, reconoce el principio de no devolución, clave para las personas refugiadas y solicitantes de asilo, según el cual “Ningún Estado parte procederá a la expulsión, devolución o extradición de una persona a otro Estado cuando haya razones fundadas para creer que estaría en peligro de ser sometida a tortura” (art. 3).

En 13 de diciembre 1985, la Asamblea General adoptó la ***Declaración sobre los derechos humanos de los individuos que no son nacionales del país en que viven***, en la cual concede a las personas de origen extranjera una serie de derechos, entre otros: el derecho a la vida y a la seguridad personal, la igualdad ante los tribunales, el derecho a fundar una familia, el derecho a

⁴⁰ “Deben asegurarse de que sus políticas en materia de concesión de visados no discriminen indirectamente a las mujeres a través de la restricción de los permisos de trabajo que necesitan las trabajadoras migratorias para trabajar en determinadas categorías de empleo en que predominan los hombres, o mediante la exclusión de determinadas ocupaciones en que predominan las mujeres. Deberían, además, eliminar las restricciones que prohíben a las trabajadoras migratorias contraer matrimonio con ciudadanos o residentes permanentes de los países de destino, quedar embarazadas u obtener una vivienda independiente” (párr. 26^a).

⁴¹ Los Estados deben también vigilar “por que los empleadores y agentes de contratación no confisquen o destruyan los documentos de viaje o de identidad pertenecientes a las trabajadoras migratorias” y adoptar medidas “para poner fin a la reclusión o el encierro forzoso en el hogar de las trabajadoras migratorias, particularmente las que trabajan en el servicio doméstico” (párr. 26 d).

⁴² “en los casos en que el permiso de residencia de las trabajadoras migratorias dependa del patrocinio del empleador o el marido, los Estados Partes deben adoptar disposiciones para permitir la obtención de permisos de residencia independientes. Estas disposiciones deberían facilitar la continuación de la permanencia legal de las mujeres que huyen de sus empleadores o cónyuges abusivos o que son despedidas por denunciar abusos” (párr. 26 f).

la libertad de expresión, de pensamiento, de opinión, de conciencia y de religión, el derecho a conservar su propio idioma, cultura y tradiciones, el derecho a transferir al extranjero sus ganancias, el derecho a salir del país y el derecho a la propiedad (art. 5). Además, la Declaración otorga otros derechos a las personas extranjeras “que se hallen legalmente en el territorio de un Estado”: libertad de circulación y reunificación familiar (art. 5), derecho a condiciones de trabajo saludables y libres de peligro, derecho a afiliarse a sindicatos y derecho a la “protección sanitaria, atención médica, seguridad social, servicios sociales, educación, descanso y esparcimiento” (art. 8). Esta distinción entre las personas extranjeras que viven legalmente o no en un territorio estatal demuestra los límites y debilidades de la Declaración, que no pudo superar las presiones políticas de los Estados para adoptar un instrumento respetando las disposiciones del PIDESC en materia de trabajo, de seguridad social, de salud y de educación.

La **Convención sobre los Derechos del Niño (CDN)**, sancionada el 20 de noviembre 1989, reconoce el derecho del niño y de la niña a preservar su nacionalidad (art.8), a entrar o salir de un Estado parte a los efectos de la reunificación familiar (art.10), y a recibir la protección y asistencia adecuada cuando trata de obtener o ha obtenido el estatuto de refugiado(a) (art. 22). El Comité sobre los Derechos del Niño ha formulado en 2005 su *Observación general no.6* sobre el “Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen”. En esta Observación, el Comité expone la situación particularmente vulnerable de ese grupo de personas menores de edad, presenta la multiplicidad de problemas que experimentan los Estados para conseguir que esos niños/as y adolescentes tengan acceso a sus derechos, proporciona orientación sobre la protección, atención y trato adecuado de esos menores y orienta a los Estados sobre sus obligaciones resultantes de la Convención. El Comité recuerda también los principios claves a respetar en el trato de los menores no acompañados y separados: No discriminación (art.2), el interés superior del niño como consideración primordial en la búsqueda de soluciones a corto y largo plazo (art. 3), el derecho a la vida, a la supervivencia y al desarrollo (art. 6), el derecho del niño a expresar su opinión libremente (art. 12), el principio de no devolución, así como la confidencialidad e intimidad del niño o de la niña (art.16).

El 18 de diciembre 1990, después de haber considerado durante más de cuarenta años la situación de las personas migrantes a través de instrumentos convencionales genéricos o específicos a otros grupos de personas vulnerables (mujeres, niños, niñas y adolescentes), la AGNU finalmente adoptó la **Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias (CMW)**. Esta Convención hace primero la distinción entre un trabajador migratorio documentado y un no documentado (art. 5). Luego, obliga a los Estados Partes “respetar y asegurar a todos los trabajadores migratorios y sus familiares que se hallen dentro de su territorio o sometidos a su jurisdicción los derechos

previstos en la presente Convención, sin distinción alguna por motivos de sexo, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición” (art.7). En la parte III, la Convención enuncia una serie de derechos consagrados a todos los trabajadores migratorios y a los miembros de sus familias. Esencialmente, esos derechos corresponden a los tradicionales derechos civiles, es decir la vida (art. 9), la libertad y seguridad (art. 16), no ser sometido a tortura (art. 10), a la esclavitud (art. 11), la libertad de pensamiento, religión (art. 12), expresión (art. 13), las garantías judiciales y el acceso a la justicia (art. 16-18-19-23-24), etc.). El artículo 8 reconoce también el derecho a “salir libremente de cualquier Estado, incluido su Estado de origen”, así como el derecho a “regresar en cualquier momento a su Estado de origen y permanecer en él” (art.8). Este artículo, así como el artículo 13 de la DUDH y el artículo 12 del PIDCP, habla más de un derecho a emigrar, es decir de un derecho a salir de cualquier país, que de un derecho a migrar; no obstante, mantengo una interpretación realista y generosa de ese derecho, que para mí incluye también un derecho a inmigrar, por la “esquizofrenia jurídica” que representa el solo derecho a salir de un país si no está acompañando por su correlato de entrar en otro (De Lucas, 2004).

Después de la sección III, la sección IV establece otra serie de derechos, esta vez reservados a los trabajadores documentados. Esta lista comprende entre otros el derecho a la libertad de circulación y de residencia a dentro del Estado de destino (art. 39), el derecho a establecer asociaciones y sindicatos de trabajadores (art. 40), el derecho a participar en asuntos políticos (art. 41), así como una igualdad de trato en materia de educación, vivienda, servicios sociales, salud, vida cultural (art. 43), etc. Así, la Convención condiciona la mayoría de los derechos económicos, sociales, culturales y políticos al estatuto migratorio “regular” de un trabajador migratorio, lo que a mi juicio consiste en una forma de discriminación hacia las personas migrantes no documentadas. Para el propósito de la presente investigación, cabe notar que las disposiciones de la Convención están solamente vigentes para Argentina, Canadá no haya firmado todavía la Convención.

Desde el año 2000, la AGNU ha presentado varias **resoluciones** sobre la protección de las personas migrantes⁴³. La **Resolución 59/194** de 2005 reconoce las contribuciones positivas que aportan las personas migrantes a sus sociedades de acogida y plantea “la necesidad de aplicar un planteamiento preciso y coherente respecto de los migrantes como grupo vulnerable específico, especialmente las mujeres y los niños migrantes”. La AGNU exhorta también a los Estados a observar los estándares internacionales de derechos humanos de las personas migrantes en la

⁴³ Resoluciones de la Asamblea General sobre la protección de los migrantes A/RES/54/166, A/RES/55/92, A/RES/56/170, A/RES/57/218, A/RES/58/190 y A/RES/59/194.

promulgación y aplicación de sus legislaciones y directrices nacionales en materia de seguridad nacional (párr. 13). Además, la Asamblea pide a los Estados que tomen medidas concretas para impedir las violaciones de los derechos humanos de las personas migrantes en tránsito, incluso en los puertos, aeropuertos y puestos de control fronterizos (párr. 14). Luego, alienta a los Estados permitir de manera rápida y eficaz la reunificación familiar de las personas migrantes, “dado que la reunificación tiene un efecto positivo en la integración de los migrantes” (párr. 17). En esta Resolución, la Asamblea General no realiza ninguna distinción entre las personas migrantes en situación “regular” o “irregular”, lo que nos permite concluir que los derechos nombrados deben ser garantizados a todas las personas migrantes, independientemente de su condición migratoria. La **Resolución 2005/47** del ACNUDH sobre los Derechos Humanos de los migrantes corrobora los argumentos y las solicitudes de la Asamblea General, sosteniendo la importancia para los Estados de “aplicar la perspectiva de género en la elaboración de políticas y programas internacionales de migración a fin de adoptar las medidas necesarias para proteger mejor a las mujeres y las niñas de los peligros y agresiones a las que están expuestas durante la migración” (párr. 11). Asimismo, el ACNUDH pide a los Estados de someter a la justicia “con firmeza todas las violaciones de las leyes laborales con respecto a las condiciones de trabajo de los trabajadores migrantes” (párr. 13), de poner fin a las detenciones arbitrarias de personas migrantes (párr. 15) y de proteger y velar al respecto de los derechos humanos y al interés superior de los niños y niñas migrantes, particularmente de los no acompañados (párr. 21).

Además de la multitud de instrumentos promulgados por las Naciones Unidas, concluiremos este análisis de estándares internacionales por la presentación de los Convenios adoptados por la **Organización Internacional del Trabajo** (OIT) en materia de derechos de los/as trabajadores/as migrantes. En 1949, la OIT aprobó el **Convenio no. 97**, que reconoce a los/as trabajadores/as migrantes y sus familiares autorizados el derecho a recibir protección médica y a tener acceso a servicios médicos (art. 5). Además, el Convenio concede a los/as trabajadores/as que se encuentren “legalmente” en el territorio de un Estado miembro los mismos derechos que los nacionales en cuanto a la remuneración, condiciones de trabajo, vivienda y seguridad social (art. 6). Finalmente, los/as trabajadores/as que residen de manera permanente en el territorio de un Estados miembro no pueden ser expulsados/as en su país de origen por motivo de una enfermedad o accidente laboral (art. 8). El **Convenio no. 143** (1975) establece que la pérdida de empleo de un trabajador/a migrante no deberá resultar en la pérdida de su permiso de trabajo, visado o residencia en el país de destino (art. 8). Igualmente, la OIT alega que “Nada en el presente Convenio impedirá a los Miembros la concesión, a las personas que residen o trabajan de manera ilegal en el país, del derecho a permanecer en él y ser legalmente empleadas” (art. 9). Finalmente, el Convenio fomenta la reunificación familiar de los/as trabajadores/as migrantes con sus familias (art. 13), así como su derecho a “preservar su

identidad nacional y étnica, así como sus vínculos culturales con su país de origen, incluyendo la posibilidad de que sus hijos/as reciban enseñanza de su lengua materna” (art. 12). Por último, la OIT promulgó en 2011 el **Convenio no. 189** sobre el trabajo decente para las trabajadoras y los trabajadores domésticos, en el cual considera “que el trabajo doméstico sigue siendo infravalorado e invisible y que lo realizan principalmente las mujeres y las niñas, muchas de las cuales son migrantes [...], particularmente vulnerables a la discriminación con respecto a las condiciones de empleo y de trabajo, así como a otros abusos de los derechos humanos” (Preámbulo). Además, el Convenio 189 otorga una serie de derechos a las trabajadoras domésticas, incluso el derecho a la libertad de asociación (art.3); a la protección efectiva contra toda forma de abuso, acoso y violencia (art. 5); a condiciones de trabajo y de vida decentes (art.6); a no residir en el hogar del empleador (art. 9); y a la igualdad de trato con los trabajadores en general (art. 14).

2.4. ESTANDARES REGIONALES DE DERECHOS HUMANOS DE LAS PERSONAS MIGRANTES, REFUGIADAS Y SOLICITANTES DE ASILO

Además de los instrumentos internacionales de derechos humanos, muchas fuentes documentales han tratado del tema de los derechos de las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo a nivel regional. En la presente sección, analizaremos los instrumentos interamericanos de derechos humanos, la jurisprudencia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), así como los otros documentos pertinentes provenientes del MERCOSUR y de las conferencias regionales sobre las migraciones.

2.4.1. Instrumentos interamericanos sobre los Derechos Humanos de las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo

Los estándares interamericanos de derechos humanos están consagrados en cartas, declaraciones y convenciones promulgadas por los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos (OEA). El compromiso de la OEA por los derechos humanos está expresado desde el preámbulo mismo de la Carta⁴⁴ de la Organización, adoptada en Bogotá en 1948: “Seguros de que el sentido genuino de la solidaridad americana y de la buena vecindad no puede ser otro que el de consolidar en este Continente, dentro del marco de las instituciones democráticas, un régimen de libertad individual y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre”. Además, la Carta reconoce en su artículo 3 el principio

⁴⁴ Es importante notar que tanto Argentina como Canadá han ratificado la Carta de la OEA, pero Argentina lo hizo en 1956, mientras que Canadá lo realizó en 1990.

fundamental de no discriminación: “Los Estados americanos proclaman los derechos fundamentales de la persona humana sin hacer distinción de raza, nacionalidad, credo o sexo” (art. 3. L). Finalmente, la Carta concede otros derechos, tal como el derecho al bienestar material y al desarrollo espiritual (art. 45.a), el derecho al trabajo (art. 45. b) y el derecho a la educación (art. 49).

Aparte de la Carta, la IX Conferencia Internacional Americana adoptó el mismo año la **Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre** (Declaración Americana), considerada como la piedra angular de los estándares interamericanos de derechos humanos. Efectivamente, la Declaración es el único instrumento normativo que es vigente para todos los Estados miembros de la OEA, sin necesidad de depositar algún tipo de instrumento de ratificación. Además, entre los otros instrumentos jurídicos que veremos adelante, la Declaración es el único que es vinculante para Canadá⁴⁵ (no ha ratificado ninguna convención interamericana de derechos humanos), así que será considerado con particular interés en la presente tesis. En relación con los derechos de las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo, la Declaración reitera que “en repetidas ocasiones, los Estados americanos han reconocido que los derechos esenciales del hombre no nacen del hecho de ser nacional de determinado Estado sino que tienen como fundamento los atributos de la persona humana” (preámbulo). Además, la Declaración reconoce el derecho de toda persona a circular libremente y a fijar su residencia en el territorio del Estado de que es nacional (art. VIII), el derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad personal (art. I), el derecho a la igualdad ante la ley (art. II), así como el “derecho de buscar y recibir asilo en territorio extranjero, en caso de persecución que no sea motivada por delitos de derecho común y de acuerdo con la legislación de cada país y con los convenios internacionales” (art. XXVII). Finalmente, otros derechos como el derecho al trabajo en condiciones dignas (art. XIV), el derecho de justicia (art. XVIII) y el derecho de protección contra la detención arbitraria (art. XXV) pueden también ser pertinentes a la situación de las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo.

Dentro de los otros instrumentos interamericanos de derechos humanos, la **Convención Americana sobre Derechos Humanos**⁴⁶ (Convención Americana o Pacto de San José) contiene tres disposiciones directamente dirigidas a las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo. En efecto, el preámbulo de la Convención recalca el de la Declaración; asimismo, el artículo 1 concede el principio de no discriminación “por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica,

⁴⁵ Salvo la Carta Democrática Interamericana que, como veremos adelante, no consiste en un tratado o una convención jurídicamente vinculante pero más como una declaración de principios por parte de la Asamblea General de la OEA.

⁴⁶ Ratificada por Argentina en 1984.

nacimiento o cualquier otra condición social”. Finalmente, el artículo 22 concede el derecho de circulación y residencia para las personas que hallen legalmente en el territorio de un Estado (art. 22.1). Este artículo estipula que esos derechos podrán ser limitados “en virtud de una ley, en la medida indispensable en una sociedad democrática, para prevenir infracciones penales o para proteger la seguridad nacional, la seguridad o el orden públicos, la moral o la salud públicas o los derechos y libertades de los demás” (art. 22.3). Igualmente, esta disposición de la Convención reconoce el derecho a buscar el asilo (art. 22.7), el principio de no devolución⁴⁷ (art. 22.8) así como la prohibición de expulsiones colectivas (art. 22.9).

El Protocolo Adicional a la Convención (**Protocolo de San Salvador**⁴⁸) reitera el preámbulo de la Declaración y de la Convención, consagra el principio de no discriminación (art. 3), y reconoce para toda persona los derechos siguientes: derecho al trabajo (art. 6), a condiciones justas, equitativas y satisfactorias de trabajo (art. 7), a la seguridad social (art. 9), a la salud (art. 10), a la educación (art. 13) y a la constitución y protección de la familia (art. 15). La *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer*⁴⁹ (**Convención Belém do Pará**) exhorta a los Estados tener “especialmente en cuenta la situación de vulnerabilidad a la violencia que pueda sufrir la mujer en razón, entre otras, de su raza o de su condición étnica, de migrante, refugiada o desplazada” (art. 9). Finalmente, la **Carta Democrática Interamericana**, adoptada por la Asamblea General de la OEA en septiembre de 2001, estipula que “La eliminación de toda forma de discriminación, especialmente la discriminación de género, étnica y racial, y de las diversas formas de intolerancia, así como la promoción y protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas y los migrantes y el respeto a la diversidad étnica, cultural y religiosa en las Américas, contribuyen al fortalecimiento de la democracia y la participación ciudadana” (art. 9).

2.4.2. Jurisprudencia Interamericana sobre los Derechos Humanos de las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo

La jurisprudencia de la CIDH y de la Corte IDH ha igualmente contribuido a desarrollar los estándares regionales en materia de derechos humanos de las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo. A continuación, estudiaremos dicha jurisprudencia, empezando por los casos e informes de la CIDH (vigentes para Argentina y Canadá) para luego repasar los casos y opiniones consultivas de la Corte IDH (solo vinculantes para Argentina, en tanto Canadá no ha reconocido la competencia de la Corte).

⁴⁷ Este principio también es reconocido en el artículo 13 de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, ratificada por Argentina en 1989.

⁴⁸ Ratificado por Argentina en 2003.

⁴⁹ Ratificada por Argentina en 1996.

- **Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)**

Dentro del trabajo extensivo de la CIDH, elegí presentar brevemente los argumentos de tres informes de fondo relativos a casos en contra de Estados Unidos, por su similitud con unas situaciones vividas por personas migrantes en Canadá y por su aporte al desarrollo de las normas de la Declaración relativas al derecho a la vida, a la seguridad, a la igualdad, al acceso a la justicia, al derecho a pedir asilo, a la detención arbitraria y al derecho a la familia. En primer lugar, en el caso *Haitian Boat People c. Estados Unidos*⁵⁰ (Caso 10.675), la Comisión expresó su acuerdo con la opinión de la ACNUR al efecto que “el principio de no devolución (*non refoulement*) no tiene limitaciones geográficas” (Olea, 2004: 23). Además, declaró que la violación del derecho a la igualdad se fundamenta en una “diferenciación irrazonable en lo que se refiere al tratamiento de personas de la misma clase o categoría” (en este caso, interceptar en alta mar a los barcos haitianos pero no a los barcos cubanos por ejemplo) (párr. 178). En cuanto al derecho de acceso a la justicia, la CIDH sostuvo que éste no está reservado a las personas que han cometido delitos, sino a todas las personas (incluso a los solicitantes de asilo). Finalmente, la Comisión concluyó que “al interceptar haitianos en alta mar, transbordarlos a embarcaciones de su jurisdicción y devolverlos a Haití, exponiéndolos a actos de brutalidad en manos de los militares haitianos y sus partidarios” y a “un peligro de muerte auténtico y previsible”, Estados Unidos ha violado el derecho a la seguridad, a la libertad y a la vida de los refugiados haitianos (párr. 167; 169; 171).

También en relación con el derecho a no ser privado arbitrariamente de su libertad, la Comisión alegó en el caso *Rafael Ferrer-Mazorra y otros c. Estados Unidos* (también conocido como de los “cubanos de Mariel” – Caso 9.903) que las personas privadas de libertad en este caso (335 nacionales Cubanos en situación de detención administrativa) “se encuentran en una situación de significativa desventaja en comparación con otras personas privadas de la libertad que cumplen penas de prisión”⁵¹(párr. 39). Por ejemplo, en su carácter de detenidos administrativos, los cubanos del Mariel no tienen derecho a beneficiarse de programas de reforma y rehabilitación, tales como educación y experiencias laborales, que caracterizan el proceso de reclusión penal” (párr. 39). También, durante su detención, los cubanos de Mariel no tuvieron acceso a un proceso de revisión de la legalidad de su privación de libertad, lo que no respeta las garantías y limitaciones previstas en el artículo XXV de la Declaración Americana. La Comisión interpretó dicho artículo y identificó tres requisitos a respetar en relación con la protección en contra de la

⁵⁰ Este caso trata de la intercepción en alta mar y de la devolución de más de 361 botes (en los cuáles viajaban 21,461 personas haitianas) bajo el Programa de Interdicción de Emigrantes Haitianos de Estados Unidos.

⁵¹ Esta diferencia de trato entre las personas en detención administrativa y las en detención penal será también analizada más adelante en relación con la detención de solicitantes de asilo en Canadá. Por eso, el caso de los Cubanos de Mariel fue citado como ejemplo pertinente en esta tesis.

detención arbitraria: “a) la detención preventiva [...] debe tener fundamento legal; b) la detención no puede ser arbitraria; y c) debe existir un control judicial de supervisión expedito y, en condiciones de detención continuada, la revisión de la decisión debe poder solicitarse a intervalos regulares” (Olea, 2004: 56).

Finalmente, la Comisión trató del tema del derecho a la vida privada y familiar, del derecho a la protección de la familia y del derecho a la justicia en el caso **Wayne Smith, Hugo Armendariz, y otros c. Estados Unidos** (Caso 12.562). Efectivamente, este caso trata de la deportación de los señores Smith y Armendariz (ambos padres de familia y residentes permanentes en los Estados Unidos) “sin que se les permitiera presentar una defensa razonable en las cortes administrativa y judicial”⁵² (párr. 3). La CIDH argumentó que, al no ofrecer “un mecanismo judicial para presentar sus defensas por razones humanitarias” (párr. 64) y al “no oír su defensa humanitaria y considerar debidamente su derecho a una vida familiar y los mejores intereses de sus hijos en una base individualizada en sus procedimientos de expulsión” (párr. 60), Estados Unidos ha violado los derechos de los señores Smith y Armendariz consagrados en los artículos V, VI, VII, XXVI y XVIII de la Declaración Americana. La Comisión resaltó en este caso la importancia de considerar el interés superior del niño por medio de una “protección especial”, que debe ser incluida en los procedimientos administrativos y judiciales de expulsión o deportación de sus padres (párr. 56).

Además de los casos contenciosos, la contribución de la Comisión a la consolidación de los estándares de derechos humanos de las personas migrantes se realiza en gran parte por la publicación de los informes de países y los estudios temáticos de la **Relatoría sobre los Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias** (Relatoría). En 2000, la Relatoría publicó un informe sobre la situación de los/as solicitantes de asilo en Canadá⁵³. Además, efectuó estudios temáticos sobre los temas siguientes: Consecuencias Económicas de la Migración; Migración y Derechos Humanos; Discriminación, Racismo y Xenofobia; Garantías de Debido Proceso; Condiciones de Detención; y Práctica de los Estados Miembros de la OEA en Materia Migratoria. En su Informe “**Migración y Derechos Humanos**” (2000), la Relatoría alega que “Al tratar de controlar la inmigración [...] los Estados a menudo violan derechos fundamentales de los migrantes [y que] las violaciones a los derechos humanos de inmigrantes y

⁵² Esta defensa razonable debe permitir analizar “las siguientes consideraciones humanitarias internacionalmente requeridas con respecto a la deportación: la duración del período de residencia legal de la supuesta víctima en Estados Unidos; los vínculos familiares de las supuestas víctimas en Estados Unidos; la potencial penuria de los miembros de sus familias dejados atrás en Estados Unidos; los vínculos de las supuestas víctimas con sus países de origen; el alcance de la rehabilitación y contribución social de las supuestas víctimas a los Estados Unidos; cualquier consideración médica o psicológica y la gravedad de la ofensa de las supuestas víctimas y su edad cuando la cometieron” (párr. 3).

⁵³ Este informe será analizado en el capítulo 6, sobre el análisis comparativo de la situación de los derechos humanos de las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo en Argentina y Canadá.

trabajadores migratorios muchas veces obedecen al deseo deliberado de los Estados de desincentivar la inmigración” (párr. 63). La Relatoría considera que la situación particular de las personas migrantes consiste en una “condición de vulnerabilidad estructural”, demostrada por una serie de violaciones “típicas” a sus derechos humanos:

“arrestos arbitrarios y la ausencia de debido proceso; deportaciones masivas; discriminación para concesión de la nacionalidad o para acceder a servicios sociales a los que extranjeros tienen derecho por ley; condiciones de detención inhumanas; apremios ilegítimos por parte de autoridades como policías y funcionarios de inmigración; y completa indefensión cuando son expuestos a condiciones de explotación por parte de empleadores inescrupulosos” (párr. 64).

Además, la Relatoría denuncia la falta de instrumentos normativos destinados a proteger los derechos humanos de las personas migrantes, debida a “la reticencia de los Estados a firmar acuerdos que podrían limitar su capacidad para controlar la inmigración y comprometerlos a otorgar una serie de derechos y beneficios a extranjeros” (párr. 72).

Finalmente, en su Informe sobre “**Garantías de Debido Proceso**” (2000), la Relatoría establece una lista de las normas mínimas de debido proceso aplicables a los procedimientos de determinación del estatus de refugiado, de solicitud de asilo, de deportación o de expulsión de trabajadores/as migratorios: Derecho a ser oído; Derecho a la información, traducción e interpretación; Derecho a la representación legal; Derecho a la revisión judicial; Acceso a las autoridades consulares; y Derecho a condiciones de detención apropiadas. Igualmente, la Relatoría sostuvo la importancia de que las decisiones en materia migratoria sean tomadas por “adjudicadores responsables e imparciales”, y no por funcionarios policiales o administrativos no especializados. Esos adjudicadores deben ser responsables “ante la ley, ante sus superiores jerárquicos, y ante organismos de control horizontal, por la legalidad de las mismas. Su nombramiento y su ubicación en la estructura administrativa del Estado deben estar rodeados de garantías de imparcialidad y “blindados” contra posibles presiones e influencias” (párr. 99).

▪ **Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH)**

La Corte Interamericana de Derechos Humanos también ha contribuido al desarrollo de estándares en materia de derechos humanos de las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo, más que todo mediante la publicación de dos opiniones consultivas emitidas en respuesta a dos solicitudes del Estado mexicano. Me concentraré únicamente sobre esas dos opiniones, por una cuestión de espacio y por el alcance más extendido que tienen las opiniones

consultivas sobre el desarrollo de las normas, más que todo para los países de la región que no hayan reconocido la competencia contenciosa de la Corte IDH (tal como Canadá)⁵⁴.

En su **Opinión Consultiva OC-16/99**, la Corte interpreta el “Derecho a la Información sobre la Asistencia Consular en el Marco de las Garantías del Debido Proceso Legal” y afirma que la norma relativa a la comunicación consular (consagrada en el artículo 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares) tiene dos funciones: “de una parte, reconocer el derecho de los Estados de asistir a sus nacionales a través de los funcionarios consulares y, de otra, reconocer el derecho correlativo del nacional del Estado que envía, de tener acceso al funcionario consular” (Olea, 2004: 74). Además, la Corte indica que el derecho a la información sobre la asistencia consular es automático, y no es sujeto a ningún requisito para su exigibilidad. En cambio, “el derecho a la notificación consular está condicionado, únicamente, a la voluntad del individuo interesado” (Olea, 2004: 75). La Corte concluye que “el derecho individual a la información establecido en el artículo 36.1.b) de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares permite que adquiera eficacia, en los casos concretos, el derecho al debido proceso legal consagrado en el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos” (Opinión, párr. 6). Asimismo, la Corte declaró que “la inobservancia del derecho a la información del detenido extranjero [...] afecta las garantías del debido proceso legal y, en estas circunstancias, la imposición de la pena de muerte constituye una violación del derecho a no ser privado de la vida “arbitrariamente”, en los términos de las disposiciones relevantes de los tratados de derechos humanos” (Opinión, párr. 7).

En su **Opinión Consultiva OC-18**, sobre la “Condición Jurídica y los Derechos de los Migrantes Indocumentados”, la Corte IDH reconoce que:

“Generalmente los migrantes se encuentran en una situación de vulnerabilidad como sujetos de derechos humanos, en una condición individual de ausencia o diferencia de poder con respecto a los no-migrantes (nacionales o residentes). Esta condición de vulnerabilidad tiene una dimensión ideológica y se presenta en un contexto histórico que es distinto para cada Estado, y es mantenida por situaciones *de jure* (desigualdades entre nacionales y extranjeros en las leyes) y *de facto* (desigualdades estructurales)” (párr. 112).

En consecuencia, la Corte afirma que corresponde a los Estados, en cumplimiento de su obligación general de respetar y garantizar los derechos humanos, “asegurar, en su ordenamiento jurídico interno, que toda persona tenga acceso, sin restricción alguna, a un recurso sencillo y efectivo que la ampare en la determinación de sus derechos, independientemente de su estatus migratorio” (párr. 107). Toda persona, sin discriminación

⁵⁴ En efecto, la competencia consultiva de la Corte está vigente para todos los Estados miembros de la OEA, no solo para los que han ratificado la Convención Americana (art. 64.1).

alguna, debe tener acceso a las garantías mínimas del debido proceso legal. Así, la situación “regular” de una persona “no es condición necesaria para que [un] Estado respete y garantice el principio de la igualdad y no discriminación”, parte del dominio de *jus cogens*⁵⁵ (párr. 118). Asimismo, los Estados “no pueden subordinar o condicionar la observancia [de esos principios] a la consecución de los objetivos de sus políticas públicas [...] incluidas las de carácter migratorio” (párr. 172).

En relación con los derechos laborales, la Corte recuerda que “el migrante, al asumir una relación de trabajo, adquiere derechos por ser trabajador, que deben ser reconocidos y garantizados, independientemente de su situación regular o irregular en el Estado de empleo. Estos derechos son consecuencia de la relación laboral” (párr. 134). Esta obligación del Estado de otorgar derechos a los trabajadores, sin distinción alguna, se extiende también a las relaciones laborales regidas por el derecho privado, por la obligación de los Estados de prevenir y tratar las violaciones, aún perpetradas por particulares (párr. 140).

El Juez A.A. Cançado Trindade, en su voto concurrente, califica esta Opinión Consultiva de “pionera” y de “transcendental importancia” para el desarrollo del derecho internacional de los derechos humanos y presentó sus observaciones en relación con los aspectos siguientes:

- la *civitas maxima gentium* y la universalidad del género humano;
- las disparidades del mundo contemporáneo y la vulnerabilidad de los migrantes;
- la reacción de la conciencia jurídica universal;
- la construcción del derecho individual subjetivo del asilo;
- la posición y el rol de los principios generales del Derecho;
- los principios fundamentales como *substratum* del propio ordenamiento jurídico;
- el principio de la igualdad y la no-discriminación en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos;
- la emergencia, el contenido y el alcance del *jus cogens*;
- y la emergencia, el contenido y el alcance de las obligaciones *erga omnes* de protección (sus dimensiones horizontal y vertical)

En relación con el *jus cogens*, Cançado Trindade sostiene que “hay que impulsar esta significativa evolución de la consagración de las normas de *jus cogens* y las obligaciones *erga omnes* de protección, buscando asegurar su plena aplicación práctica [...] Sólo así rescataremos la visión universalista de los fundadores del *derecho de gentes*, y nos aproximaremos de la plenitud de la protección internacional de los derechos inherentes a la persona humana” (párr. 86). Finalmente, él declara que “al sublevarse contra estas violaciones generalizadas de los derechos de los migrantes indocumentados, que afrentan la conciencia jurídica de la humanidad, la presente Opinión Consultiva de la Corte Interamericana contribuye al proceso en curso de la necesaria *humanización* del Derecho Internacional” (párr. 88).

⁵⁵ « [transcendiendo] así el dominio del derecho de los tratados” (Trindade, Voto concurrente, párr. 85).

2.4.3. Documentos de otros organismos regionales

Después haber examinado los principales instrumentos de derechos humanos de las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo, así como la jurisprudencia pertinente a nivel interamericano, terminaremos esta sección con un breve panorama de los documentos emitidos sobre el tema por el MERCOSUR, la Conferencia Sudamericana de Migraciones y la Conferencia Regional sobre Migración (Conferencia Puebla).

En primer lugar, el **Foro Especializado Migratorio del MERCOSUR y Estados Asociados** ha formulado en 2000 la *Declaración de Rio de Janeiro sobre la Institución del Refugio*, en la cual considera el derecho universal de solicitar refugio y declara “conveniente” que los Estados miembros y asociados tengan una norma jurídica específica sobre el refugio, que contemplaría “los principios generales sobre la recepción, protección y asistencia a los refugiados, consagrados en los instrumentos internacionales” y aplicaría el principio de no devolución (párr. 1,2 y 4)⁵⁶. Además, los Estados del MERCOSUR y Asociados han sancionado el 6 de diciembre de 2002 el *Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del Mercosur, Bolivia y Chile*, que entró en vigencia en diciembre de 2009 luego de la ratificación del Paraguay⁵⁷. Este Acuerdo establece en su artículo 9 una serie de derechos para los inmigrantes y los miembros de sus familias residentes de un Estado parte: la igualdad de derechos civiles; el derecho a la reunión familiar; el trato igualitario con nacionales, “en lo que concierne a la aplicación de la legislación laboral, especialmente en materia de remuneraciones, condiciones de trabajo y seguros sociales” (art. 9.3); el derecho a transferir remesas; y el derechos de los hijos(as) de inmigrantes a tener un nombre, una nacionalidad y el “acceso a la educación en condiciones de igualdad con los nacionales del país de recepción” (art. 9.6). Además, el Acuerdo concede el criterio de la nacionalidad como un principio clave del nuevo enfoque de la política migratoria regional: “Los nacionales de Estado Parte que deseen residir en el territorio de otro Estado Parte podrán obtener una residencia legal en este último, de conformidad con los términos de este Acuerdo, mediante la acreditación de su nacionalidad y presentación de los requisitos previstos en el artículo 4º del presente” (art. 1).

Finalmente, el Foro Especializado Migratorio publicó en 2004 la *Declaración de Santiago sobre Principios Migratorios*, en la cual estipula que “el MERCOSUR debe reafirmar ante el resto del mundo su vocación de trabajar hacia una nueva política migratoria, fundamentada en la

⁵⁶ En cumplimiento de la Declaración de Rio Argentina sancionó en 2006 la Ley General de Reconocimiento y Protección al Refugiado 26.165.

⁵⁷ El orden de las ratificaciones fue el siguiente: Argentina en julio del 2004, Bolivia en abril de 2005, Brasil en octubre de 2005, Chile en noviembre de 2005, Uruguay en marzo de 2006 y Paraguay en julio del 2009. Además, luego de la entrada en vigencia del Acuerdo, Ecuador y Perú se adhirieron en junio de 2011 y Colombia presentó su adhesión durante el primer semestre de 2012 (IPPDH, 2012: 22).

dimensión ética del respeto a los derechos humanos y en su inserción en las relaciones internacionales entre los países” (Preámbulo). El Foro establece una lista de principios a respetar en la formulación de políticas migratorias nacionales y regionales; entre otros:

- ✓ “Asegurar a los migrantes el respeto a los derechos humanos...” (art. III);
- ✓ “Requerir a los Países extra-bloque otorgar un tratamiento justo y humanitario a los inmigrantes de nuestra región...” (art. V),
- ✓ “Destacar la importancia de la reunificación familiar, como elemento necesario para la estabilidad plena de los inmigrantes...” (art. VI); y
- ✓ “Reconocer el derecho de los Estados de ejercer el adecuado control de sus fronteras, pero sin tratar la irregularidad migratoria como hecho punible de derecho penal” (art. VII).

La **Conferencia Sudamericana de Migraciones**⁵⁸ adoptó en 2009 la **Declaración de Quito**, en la cual reconoce “el aporte permanente de las personas migrantes y de sus familias al desarrollo de los países y comunidades de origen y destino” y “la importancia [del derecho a la] libre movilidad de las personas como un hecho consustancial al ser humano, que constituye un factor clave del desarrollo de la humanidad y que, particularmente, en Sudamérica, ha sido y es un elemento que determina los procesos históricos de los Estados y sus realidades actuales” (Preámbulo). La Declaración expresa la necesidad de: conformar “un espacio regional que implique una libre movilidad de personas de manera informada, segura y con derechos” (art. 1); “de garantizar a las personas migrantes [...] el disfrute de los mismos derechos que perseguimos para nuestros ciudadanos” (art. 5); y de “solicitar a los países de destino de fuera de la región la formulación e implementación de programas permanentes de regularización para personas en condición irregular y/o indocumentadas” (art. 9).

Finalmente, la **Conferencia Regional sobre Migración**⁵⁹, también llamada “Conferencia Puebla” ha elaborado en 2009 su Plan de Acción, en el cual los Derechos Humanos consisten en uno de los tres ejes principales de acción. Al respecto, la Conferencia ha determinado cuatro objetivos centrales:

- 1) Perseguir el pleno respeto a las disposiciones existentes sobre los derechos humanos de los migrantes, independientemente de su condición migratoria...;
- 2) Fortalecer el respeto a los derechos humanos de todos los migrantes, indistintamente de su condición migratoria, poniendo especial atención a aquellos grupos vulnerables como mujeres, niños y niñas;

⁵⁸ Formada por los 12 Estados Sudamericanos siguientes: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela.

⁵⁹ Compuesta por los siguientes Estados: Belice, Canadá, Costa Rica, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y República Dominicana.

- 3) Promover la protección internacional del refugiado; y
- 4) Promover actividades en el área de “migración y salud”.

Para lograr esos objetivos, la Conferencia sugiere una serie de acciones a implementar: medidas de cooperación regional para combatir las violaciones de derechos humanos, divulgación de los derechos humanos de los migrantes para impulsar la conciencia pública y contrarrestar las manifestaciones xenófobas, foros regionales de consulta sobre la protección consular, sesiones de capacitación para funcionarios de migración y policía fronteriza, etc.

En suma, existen a nivel regional muchos instrumentos, documentos, jurisprudencia y declaraciones que expresan el compromiso de los diversos Estados para el respeto, la promoción y la garantía de los derechos humanos de las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo. Considerando esos documentos y acompañándoles de sus equivalentes internacionales, es posible afirmar sin ninguna hesitación que las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo gozan de los mismos derechos que los nacionales que residen en sus países de origen. Además, por su condición de vulnerabilidad estructural, las personas migrantes deberían aún gozar de una protección mayor, por parte de los Estados que les reciben.

Capítulo 3. Breve retrato histórico de las políticas migratorias argentina y canadiense

“Ellos vendrán. No hay nada excepcional en este hecho, la historia humana fue durante varios milenios la de unas incesantes migraciones”. (Sami Nair, 2006)

Ahora que hemos establecido el marco teórico de la presente tesis, realizaremos a continuación una breve reseña de la historia de la migración y de las legislaciones migratorias de Argentina y Canadá, a fin de entender la visión histórica de cada Estado sobre la migración y los derechos humanos de las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo, así como para interpretar los cambios que realizaron a través de los años en materia de políticas migratorias.

3.1. ARGENTINA

3.1.1. “Puertas abiertas” – 1812 a 1860

Argentina es un país que nació, fue construido, desarrollado y poblado gracias a la inmigración. Ya en 1812, un primer decreto abordaba la necesidad de ofrecer “inmediata protección a los individuos de todas las naciones y a sus familias que quieran fijar su domicilio en el territorio del Estado” (Registro oficial de la República Argentina, 1880). El decreto les garantizaba el pleno goce de los derechos “del hombre en sociedad”, bajo la condición de respetar las leyes del Estado y la tranquilidad pública (Giustiniani, 2004). En 1853, fue adoptada una nueva **Constitución Nacional** en la cual se establecía una política migratoria de puertas abiertas (política que nunca



(Fuente : Dirección Nacional de Migraciones, 2012)

fue derogada y que sigue vigente en la actual Constitución de 1994). Efectivamente, el rol primordial de las personas migrantes en la creación del Estado Argentino se reflejaba en el preámbulo de la Constitución, que proponía “constituir la unión nacional, afianzar la justicia, consolidar la paz interior, proveer la defensa común, promover el bienestar general, y asegurar los beneficios de la

libertad, para nosotros, para nuestra posteridad, y para todos los hombres del mundo que quieran habitar en el suelo argentino”. Además, el texto constitucional reconocía en su artículo

16 la igualdad ante la ley a todos los habitantes de la Nación (no solo a los nacionales). Luego, en el artículo 25, la Constitución exponía su norma general de migración: “El Gobierno federal fomentará la inmigración europea; y no podrá restringir, limitar ni gravar con impuesto alguno la entrada en el territorio argentino de los extranjeros que traigan por objeto labrar la tierra, mejorar las industrias, e introducir y enseñar las ciencias y las artes.” En relación con la libertad de circulación, el artículo 14 estipulaba que todos los habitantes de la Nación tienen el derecho “de entrar, permanecer, transitar y salir del territorio argentino...”. Finalmente, el artículo 20 enumeraba los derechos civiles de las personas migrantes:

“Los extranjeros gozan en el territorio de la Nación de todos los derechos civiles del ciudadano; pueden ejercer su industria, comercio y profesión; poseer bienes raíces, comprarlos y enajenarlos; navegar los ríos y costas; ejercer libremente su culto; testar y casarse conforme a las leyes. No están obligados a admitir la ciudadanía, ni a pagar contribuciones forzosas extraordinarias. Obtienen nacionalización residiendo dos años continuos en la Nación; pero la autoridad puede acortar este término a favor del que lo solicite, alegando y probando servicios a la República”.

3.1.2. Apertura selectiva – 1860 a 1902

Pocos años después de la aprobación de la nueva Constitución fue adoptado el “**Proyecto de la Generación de 1860**”, apuntando a construir un modelo de Nación inspirado de la civilización europea. Una de las medidas tomadas al respecto fue de abrir completamente las puertas a una inmigración masiva europea, proveniente especialmente de Italia y España (Giustiniani, 2004). En 1876 fue sancionada la Ley 817, (llamada “Ley Avellaneda”) dirigida a atraer y regular los flujos masivos de inmigrantes en la República. Esta legislación definía el migrante como



(Fuente : Dirección Nacional de Migraciones, 2012)

“todo extranjero jornalero, artesano, industrial, agricultor o profesor que siendo menor de sesenta años y acreditada moralidad, y sus aptitudes llegase a la República para establecerse en ella, en buques de vapor o de vela, pagando pasaje de segunda o tercera clase o teniendo el viaje pagado...” (art.12). Al presentar el proyecto de Ley 817, el Presidente Avellaneda sostenía que “sin incluir expresamente la inmigración espontánea se procura elegirla buscándola en el norte de Europa y otros países del sur, donde es

tan fácil encontrarla en condiciones más adecuadas que aseguren para nosotros los resultados buscados” (Avellaneda, en Giustiniani, 2004). Como resultado de esta política de apertura y selección migratoria, se estima que entre 1881 y 1914 inmigraron a la Argentina más de 4.200.000 personas (mayormente de Europa); en 1914, los extranjeros representaban el 30% de la población argentina (OIM, 2008).

3.1.3. Control y restricción – 1902 a 1981

A partir de 1896, año de la fundación del Partido Socialista, asistimos a un aumento de las manifestaciones obreras, movimientos activistas y actividades de agrupaciones anarquistas, contando en sus miembros una cantidad importante de personas extranjeras. Frente a este fenómeno, considerado por los dirigentes de la época como una tensión social “amenazando” el orden nacional, y luego de un gran debate fue aprobada la Ley de Residencia 4144 de 1902, justificada como un medio para “bloquear el ingreso de los que traían sus rencores, sus enfermedades, el residuo de los fermentos europeos de las naciones de que precisamente son expulsados” (Diputado Vedia, citado en Hockl, 2002). Esta ley inició un cambio radical de paradigma hacia la migración, considerada a partir de este momento como un problema policial, que necesitaba ser reprimido y restringido. En efecto, la Ley 4144 otorgaba al Poder Ejecutivo las facultades de impedir la entrada u ordenar la expulsión de “todo extranjero cuya conducta comprometa la seguridad nacional o perturbe el orden público” (art. 2). La Corte Suprema de Justicia mantuvo la constitucionalidad de la ley hasta el caso *Doregger* (Fallos: 203: 256), en el cual reconoció por primera vez la invalidez del decreto de expulsión promulgado por la Ley de Residencia (Hockl, 2002). En suma la Ley 4144, denominada por el doctor Carlos Rodríguez como una “máquina de destrucción constitucional”, institucionalizó durante más de 50 años una política nacional represiva rechazando masivamente a todas las personas extranjeras “molestadoras” o depredadoras (Marclay), suspendiendo sus derechos fundamentales y garantías judiciales. A partir de la promulgación de esta ley, la política migratoria argentina fue caracterizada por “la utilización de los mitos para hacer de los migrantes el chivo expiatorio de todos los males” (Giustiniani, 2004).

De 1902 a 1966, los gobiernos constitucionales y de facto siguieron usando las Leyes 817 y 4144, agregándoles decretos y reglamentos rigiendo las mismas categorías, formas de control y selección migratoria. A partir de los años cincuenta, las migraciones de países limítrofes (migración “golondrina”), involucradas mayormente en los trabajos de temporada (zafra, algodón, etc.), empezaban a representar una proporción más importante de la población extranjera, mientras las migraciones europeas disminuían de manera importante (ver la Tabla 1 al final de la presente sección). Giustiniani sostiene que sin el aporte inmigratorio, “la población

registrada en 1960 se hubiera reducido a la mitad” (Giustiniani, 2004: 25). A partir de 1966, con la dictadura de Onganía, la política migratoria se volvía más represiva y autorizaba el despido sin indemnización de trabajadores/as migrantes “ilegales”. Sin embargo, en esos años Argentina se comprometió también a nivel internacional a respetar los derechos de los refugiados y a luchar contra la discriminación racial, ratificando la CER en 1961 y la CERD en 1968.

3.1.4. Paradigma de “Seguridad Nacional” - Ley 22.439 (1981)

El punto culminante del paradigma de seguridad empleado por la política migratoria argentina se alcanzó en marzo de 1981, cuando el dictador Jorge Videla sancionó la **Ley General de Migraciones y de Fomento a la Inmigración 22.439**, que rigió hasta 2004 la vida de las personas migrantes en Argentina. Según muchas organizaciones de defensa de los derechos humanos, esta norma ha sido “una de las principales causas que determinaron la violación masiva de derechos fundamentales de miles de personas que migraron a la República Argentina”(Ceriani Cernadas, Morales y Ricart, 2007). Esta ley preveía el fomento de la inmigración de las personas extranjeras “cuyas características culturales permitan su adecuada integración en la sociedad argentina” (Giustiniani, 2004). Además, la “Ley Videla” institucionalizaba sobre la base ideológica de la “Doctrina de Seguridad Nacional” de la última dictadura argentina, una restricción de los derechos fundamentales de las personas migrantes, así como la facultad, para la Dirección Nacional de Migraciones (DNM), de proceder a las detenciones y luego a la expulsión del país de migrantes en situación irregular, sin ninguna intervención o autorización del poder judicial (art. 37, 40, 41, 42 y 43). La ley obligaba a los funcionarios públicos, empleados/as de hospitales, escribanos, etc. a denunciar la presencia de migrantes sin documentación legal de residencia, restringía su acceso a la salud, a la educación y al trabajo y preveía los allanamientos de viviendas en donde se sospechaba la presencia de migrantes “ilegales”. Como consecuencia, “los migrantes y en especial aquellos provenientes de los países limítrofes fueron acumulando las filas de la irregularidad” (Mármora, 2004b), formando un grupo importante de *marginzens* (Martiniello).

3.1.5. Democracia bajo la “Ley Videla” - 1983- 2004

En las décadas ochenta y noventa, aún bajo la vigencia de la Ley 22.439 y un clima de constante discriminación hacia las personas migrantes, los gobiernos democráticos de Alfonsín y Menem manifestaron a nivel internacional su compromiso hacia los derechos humanos con la ratificación de la CEDAW (1985), del PIDESC, del PIDCP y de la CAT (1986), así como de la *Convención sobre los Derechos del Niño* (1990). En 1994 fue promulgada la última Constitución de la Nación, retomando las disposiciones de la Constitución de Alberdi hacia la promoción de la

migración europea y la garantía del derecho a la libertad de circulación, de la igualdad ante la ley y de los derechos civiles para todos los/as habitantes de la Nación.

Finalmente, en el periodo 1994-1999, la situación de las personas migrantes en la sociedad argentina sufrió del surgimiento de un discurso oficial abiertamente xenófobo y racista, lleno de falsos datos y apuntando a atribuir a las personas migrantes la responsabilidad de todos los males sociales: epidemia de cólera, falta de vivienda, desempleo, aumento de la delincuencia, saturación de los hospitales, etc. (Oteiza, 2004). Este tipo de discurso reactivo hacia la inmigración corresponde a la retórica populista o *ciudadanista* que vimos anteriormente, que “suele nutrirse de la fractura de la sociedad entre ciudadanos y no-ciudadanos” (Zapata-Barrero, 2009). En este clima empezaron las discusiones y negociaciones para la adopción de la Ley 25.871 que, como analizaremos en la próxima sección, forjó un cambio de paradigma desde la “seguridad nacional” hacia la universalidad de los derechos humanos de las personas migrantes y refugiadas.

Tabla 1: Población no nativa proveniente de países limítrofes y no limítrofes
(Datos de los Censos Nacionales de Población de 1869 a 1991 – en números absolutos)

Censo	Países Limítrofes	Países no limítrofes
1869	41.360	168.970
1895	115.892	890.946
1914	206.701	2.184.469
1947	313.264	2.122.663
1960	467.260	2.137.187
1970	533.850	1.676.550
1980	753.428	1.149.731
1991	817.144	811.032

(Fuente: Oteiza, 2004)

3.2. CANADA

3.2.1. Apertura selectiva y discriminatoria – 1867 a 1914

Luego de la fundación de la Confederación Canadiense (1867), la política migratoria era vista como una de las piedras angulares del desarrollo, de la industrialización y de la consolidación del Dominio⁶⁰. Durante tres décadas, no había muchos obstáculos a la admisión de migrantes en el país (en términos de cantidad). Efectivamente, la primera Ley de Migración de 1869 se preocupaba más de la seguridad de los pasajeros en los barcos transatlánticos y de la prevención

⁶⁰ Dominio se refiere a un Estado autónomo bajo soberanía británica. Este concepto ha incluido, en momentos diferentes, a Canadá, Australia, Nueva Zelanda, Terranova, Sudáfrica y el Estado Libre Irlandés.

de las enfermedades que de cupos y restricciones en las categorías de personas migrantes deseadas. Sin embargo, esa política migratoria de apertura no era justificada por valores liberales de igualdad y de derecho sino por los intereses de las empresas, minas, industrias y promotores que deseaban construir el ferrocarril transcontinental y poblar a la parte oeste del país (llamada las Praderas) (Kelley y Trebilcock, 2010). Como resultado, más de tres millones de personas migraron a Canadá entre 1896 y 1914.

El inicio del siglo XX fue marcado por la promulgación de las Leyes de Migración de 1906 y 1910, que iniciaron un periodo de selección migratoria discriminatoria inspirado por sentimientos “nacionalistas” y teorías eugenésicas. Por un lado, el Gobierno favorecía la llegada de migrantes de origen británico, por su proximidad cultural con los Anglo-Canadienses. Al mismo tiempo, las leyes discriminaban e impedían la entrada en el país de las personas “indeseables”, tales como las “idiotas”, epilépticas, “dementes”, sordas, ciegas, pobres, vagabundas, criminales, prostitutas, proxenetas, o miembros de organizaciones anarquistas⁶¹. Además, el Gobierno exigía una tasa de entrada a las personas Chinas, determinaba un cupo máximo de migrantes Japoneses y cerró los puertos del Pacífico a los obreros, por fin de impedir la entrada de Indios del Este y así, disminuir globalmente la cantidad de personas migrantes asiáticas, consideradas como “no aptas” a integrarse y asimilarse a la sociedad Canadiense (Kelley y Trebilcock, 2010). Además de la necesidad de obreros y agricultores, hubo entre 1904 y 1914 una gran demanda de trabajadoras domésticas, provenientes de Inglaterra, Escocia y del País de Gales. También llegaron en este periodo un contingente importante de 138,000 personas refugiadas judías, provenientes de Rusia (Dench, 2000).

Lord Atkinson ilustra bien la visión del Gobierno de la época:

“Uno de los derechos poseídos por el poder Supremo de cada Estado es el derecho de rechazar la entrada en el Estado a un extranjero, de determinar las condiciones del permiso a entrar en ese mismo, y de expulsar o deportar a gusto a un extranjero, especialmente cuando su presencia en el Estado es considerada como opuesta a su paz, orden, buen gobierno, o a sus intereses sociales o materiales”⁶² (Atkinson, citado en Kelley y Trebilcock, 2010: 165).

⁶¹ *Acte concernant l'immigration et les immigrants, [1906], artículos 26, 27, 28 y 29, Loi concernant l'immigration, [1910], artículos 36, 37 y 41.*

⁶² Traducción libre de la autora, desde el inglés. Texto original: “*One of the rights possessed by the Supreme power in every State is the right to refuse to permit permission to enter it, and to expel or deport from the State at pleasure, even a friendly alien, especially if it considers his presence in the State is opposed to its peace, order, and good government, or to its social or material interests*”.

3.2.2. Cierre y exclusión - 1914 a 1945

El inicio de la Primera Guerra mundial tuvo como consecuencia un paro casi completo de la migración europea, así como la restricción de los derechos humanos de las personas migrantes provenientes de los Estados “enemigos” de Canadá y Gran Bretaña. En efecto, las *War Measures Acts* de 1914 y 1917 prohibían la llegada de nuevas personas migrantes originarias de los países de la Triple Alianza (Alemana, Austria-Hungría e Italia), preveían la detención de las personas migrantes “enemigas” en campos de internamiento y a veces, su expulsión del país. Además, las personas “enemigas” no podían poseer armas, leer o publicar documentos en otros idiomas que el inglés o el francés, asociarse a movimientos u organizaciones socialistas o comunistas, o votar (Robert *et al.*, 2000-2005). Como resultado, alrededor de 9,000 migrantes fueron detenidos (Dench, 2000).

Después de la “Gran Guerra”, el Gobierno Canadiense aprobó en 1919 una nueva Ley de Migración, que tenía como objetivo de deportar a todas las personas activistas, comunistas, socialistas, así como prohibir la migración de las personas de “razas”, nacionalidades y organizaciones religiosas

(Dujobories, Huteritas y Menonitas) consideradas como “impropias a las condiciones o exigencias climáticas, industriales, sociales, educacionales, obreras u otras de Canadá” (art. 13). Además, la Ley de 1919 seguía prohibiendo la entrada de las personas previstas en las Leyes de



1906 y 1910, así como de los alcohólicos, las personas

culpables de espionaje, traición o conspiración en contra de Su Majestad, y de los nacionales de los Estados “enemigos” de la Guerra 1914-1918 (art. 3 y 13). En 1923, un decreto impide formalmente la inmigración de Asiáticos/as y a partir del año 1931 (en la cual el Partido Comunista se volvió ilegal), asistimos a una ola de expulsiones y deportaciones de sindicalistas, activistas y militantes “rojos”. Además, el en contexto de la Gran Depresión de los años treinta, más de 28,000 personas sin empleo, consideradas como “cargas públicas”, fueron expulsadas del territorio, con el apoyo del público en general (Dench, 2000).

Campo de internamiento para ciudadanos y migrantes Japoneses
Fuente: *Historica.ca*

El retorno del Primer Ministro liberal Mackenzie King en 1935 tuvo como consecuencia una breve disminución de las deportaciones y una visión (o más bien una ilusión⁶³) más democrática de la política migratoria. En efecto, la visión liberal de King hacia la migración no fue tan distinta de la de su predecesor conservador Richard Bedford Bennett y con el inicio de la Segunda Guerra mundial, asistimos al episodio más oscuro de la historia migratoria Canadiense: la detención y expulsión en 1942 de más de 20,000 ciudadanos y migrantes japoneses y la aceptación de menos de 5,000 personas refugiadas judías de origen europea (Kelley y Trebilcock, 2010). En suma, la política migratoria del periodo 1930-1945 fue caracterizada por una ideología “anti-izquierda”, un racismo institucionalizado y una obsesión de seguridad que dieron lugar a injusticias masivas y realidades espantosas. En reacción a esos hechos, así como a las atrocidades que generó la ideología nazi, una parte de la población empezó a manifestar su resentimiento frente a las políticas racistas y a la exclusión dirigidas hacia las personas migrantes. El periodo de post-guerra sería pues marcado por una visión nueva de la ciudadanía y de la migración.

3.2.3. “Reapertura” de post-guerra - 1946 a 1962

A partir de 1945, Canadá tuvo un rol importante en la creación de las Naciones Unidas, de la Administración de las Naciones Unidas para el Auxilio y la Rehabilitación (UNRRA) y en la promoción de un Commonwealth multicultural (luego de la independencia de India, Pakistán, Ceilán (actual Sri Lanka) y Birmania). Además en 1946, Canadá fue el primer Estado del Commonwealth a promulgar su Ley de Ciudadanía, creando una ciudadanía propiamente canadiense, y no británica. Esa implicación canadiense a nivel internacional y ésta voluntad de crear y gestionar su propia colectividad



El Primer Ministro Mackenzie King, recibiendo su certificado de ciudadanía canadiense, el 3 de enero de 1947. Fuente: Historica.ca

⁶³ Esta ilusión se puede explicar por dos razones. Primero, el Partido Liberal de Canadá es un partido de centro-izquierda, fundado sobre los principios liberales de libertad, igualdad de oportunidades, dignidad humana, sociedad justa, etc. Este Partido siempre fue más progresista que el Partido Conservador, un partido de derecha que defiende generalmente la posición de los financieros y de las empresas y que está lejos de adherir a una visión “pro derechos humanos”. Segundo, el Primer Ministro Conservador Bedford Bennett ordenó durante su mandato una represión severa en contra de las personas desempleadas, socialistas y comunistas. Su gobierno era abiertamente en favor de las expulsiones masivas de personas consideradas como “cargas públicas” o “nocivas” para la recuperación económica del país. En este sentido, la llegada de King fue vista como un señal de mejora para la política migratoria; los años siguientes nos demostrarán que esa visión fue más bien una ilusión.

política empezó a transformar la visión gubernamental de la migración, ahora vista no solo como un privilegio pero también como una necesidad para el crecimiento y florecimiento del país.

De 1947 a 1952, un movimiento masivo de personas desplazadas y refugiadas migró desde Europa a diferentes partes del mundo; como resultado, Canadá acogió en esos años a más de 186,000 personas (Dench, 2000). No obstante, el Primer Ministro King todavía manifestaba en 1947 una discriminación hacia las personas migrantes Asiáticas: “El pueblo de Canadá no desea, como resultado de una migración masiva, alterar fundamentalmente el carácter de nuestra población...Una migración oriental considerable daría ciertamente lugar a problemas sociales y económicos” (King, citado en Kelley y Trebilcock, 2010).

En 1952, una nueva Ley de Migración fue aprobada con disposiciones reglamentando la prohibición de entrada bajo criterios de nacionalidades, condiciones sociales o médicas (a las listas previas de personas prohibidas se añadieron las personas afectadas de tuberculosis, de tracoma, así como a las personas toxicómanas u homosexuales) (art. 5). Además, el reglamento de la Ley preveía “clases preferidas” de migrantes: sujetos británicos, ciudadanos franceses, residentes estadounidenses y Asiáticos deseando reunirse con sus familiares residentes en Canadá (Robert *et al.*, 2000-2005). Este tratamiento preferencial hacia los blancos, los Europeos y los Estadounidenses exacerbó el resentimiento de muchas colectividades, parlamentarios, académicos y periodistas, que empezaron a reclamar un tratamiento justo, igual y no discriminatorio de las personas migrantes deseando entrar en el país.

En 1960 fue aprobado el *Bill of Rights*, reconociendo por primera vez en la legislación canadiense el principio de no discriminación, así como los derechos a la vida, a no ser detenido o expulsado arbitrariamente, a la libertad, la seguridad personal, la propiedad, la igualdad ante la ley, la libertad de religión, de expresión, de reunión, y de prensa (art. 1 y 2). Bajo las presiones de los grupos mencionados previamente, ante la presencia creciente de personas refugiadas en el país, y conformándose a las disposiciones del *Bill of Rights* y al principio de no discriminación reconocido en la DUDH, King finalmente eliminó en 1962 todos los requisitos de admisión de migrantes basados sobre la “raza” y la nacionalidad, acercándose poco a poco de una visión más liberal e “igualitaria” de la migración.

3.2.4. Derechos de las personas migrantes y multiculturalismo – 1963 a 1994

Los años sesenta a noventa representaron definitivamente el mejor periodo en cuanto al respeto de los derechos humanos de las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo. Un periodo en el cual Canadá promulgó su famosa “política del multiculturalismo”, ratificó la

mayoría de los instrumentos internacionales de derechos humanos⁶⁴ y cambió su Constitución (agregándola la *Charte des droits et libertés*⁶⁵). Un periodo durante el cual el Gobierno se identificó más bien a un paradigma de libertad y de igualdad (aunque con ciertas falencias), dejando al lado por un momento los paradigmas de seguridad y ciudadanía exclusiva.

Esta época se inició en 1966 con la publicación del *White Paper on Immigration*. Este informe tenía como objetivo de reevaluar la política migratoria canadiense para orientarla más hacia las necesidades del mercado de trabajo. Según el Ministro del *Manpower and Immigration*: “la política migratoria selectiva de hoy debe ser planeada como una política estable de reclutamiento, basada sobre consideraciones de crecimiento económico a largo plazo”⁶⁶ (Marchand, citado en Kelley y Trebilcock, 2010: 359). Luego de la publicación del *White Paper* fue creado en 1967 el sistema de selección por puntajes, cambiando la discreción administrativa en la recepción de migrantes por una formula más “justa” e “igualitaria” de adhesión (según sus protagonistas). Este sistema (todavía utilizado como herramienta de selección migratoria) otorga puntos (entre 0 y 20) a cada migrante potencial según su conocimiento del Inglés o del Francés, la presencia de sus familiares en Canadá, su nivel de educación, su edad, su profesión y otros tipos de capacitación. Luego, las personas migrantes con la mayor cantidad de puntos (sobre un máximo de 100) eran seleccionadas para la obtención del permiso de trabajo y de residencia en el país. Este sistema (que será analizado más adelante en el capítulo 5) apuntaba a seleccionar a las personas migrantes acordando prioridad a las personas en situación de reunificación familiar, así como a las personas presentando un potencial económico o laboral para la sociedad canadiense, en vez de las categorías “preferidas” de las leyes anteriores. Como resultado de este sistema, asistimos a una diversificación de los orígenes nacionales y étnicas de las personas que migraron en el país.

En 1967 fue también creado el *Immigration Appeal Board*, otorgando a las personas migrantes garantías judiciales del debido proceso y un proceso independiente de revisión de todas las decisiones relacionadas a su expulsión y al padrino familiar. En 1971, Canadá fue el primer país del mundo a adoptar una política nacional sobre el multiculturalismo. Esta política reconoció el carácter pluricultural de la sociedad canadiense y afirmó la necesidad de

⁶⁴ En este periodo, Canadá ratificó los instrumentos internacionales de derechos humanos siguientes: Convención sobre el Estatuto de Refugiados (1969), Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (1970), PIDESC y PIDCP (1976), CEDAW (1981), Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes (1987) y Convención sobre los Derechos del Niño (1991).

⁶⁵ La *Charte des droits et libertés* (Carta de Derechos y Libertades) de 1982 reconoce a todas las personas el derecho a la vida, a la libertad, a la seguridad personal (art. 7), a no ser sometido a tratos crueles o inusitados (art.12), y a la igualdad ante la ley (art. 15). Además, la Carta otorga a los ciudadanos canadienses el derecho al voto (art. 3) y a la libre circulación (art. 6). Finalmente, el artículo 27 determina que el objetivo de la Carta es de “promover el mantenimiento y la valorización del patrimonio multicultural de los y las Canadienses”.

⁶⁶ Traducción libre de la autora, desde el inglés. Texto original: “A selective immigration policy today must be planned as a steady policy of recruitment based on long-term considerations of economic growth”.

sobrepasar el modelo de “anglo-conformidad” para adoptar una identidad canadiense cuya esencia es la diversidad cultural (Trudeau, en Houle, 1999: 111). Esta política sostenía la importancia de “asegurar a cada individuo su libertad de elección” cultural, certificar “que ningún grupo étnico tendrá prelación”, y recordar que “la identidad cultural no es la misma cosa que la lealtad a un país”⁶⁷ (*Chambre des communes*, citada en Houle, 1999: 102).

Los años setenta fueron caracterizados por la llegada de numerosos solicitantes de asilo y personas refugiadas: en 1971-72, llegaron entre 30,000 a 40,000 desertores estadounidenses (huyendo para no tomar parte en el conflicto vietnamita); en 1972-73, entraron 7,000 refugiados/as ugandeses de orígenes asiáticos⁶⁸; en 1976-79, 11,000 Libaneses; y en 1979-80, 60,000 Vietnamitas, Laosianos/as y Camboyanos/as (Dench, 2000). Además, dos nuevas Leyes de Migración fueron promulgadas en 1976 y 1978, creando 4 nuevas categorías de personas migrantes susceptibles de ser recibidas en Canadá: las personas refugiadas, las familias, los familiares asistidos (*assisted relatives*) y los inmigrantes independientes. Además, la ley de 1976 otorgó más poder a las provincias en cuanto a la selección de sus migrantes y cambió las categorías de personas migrantes “indeseadas” de las leyes anteriores por las personas susceptibles de volverse una “carga excesiva para el sistema de salud o de seguridad social”. Finalmente, la ley de 1978 concedió la admisión de migrantes por razones humanitarias (Robert *et al.*, 2000-2005).

En 1978 fue también aprobado un acuerdo bilateral con la Provincia de Québec (el acuerdo Cullen-Couture), otorgándole el poder autónomo e independiente de establecer su propio sistema de puntajes y de seleccionar a sus migrantes, debido a su situación lingüística y cultural particular (siendo una provincia a mayoría francófona) y a la necesidad de proteger su idioma oficial, promoviendo la inmigración francófona (Kelley y Trebilcock, 2010).

En los años ochenta fue agregada la categoría de migrantes “inversores”, que tuvo como consecuencia la migración de 700,000 inversores chinos, provenientes mayormente de Hong Kong (Dench, 2000). Además en 1987 fue aprobado el concepto de *Safe Third Country*, que permite a las autoridades competentes rechazar a los solicitantes de asilo que transitaron primero por otros países democráticos y seguros sin realizar allí su solicitud. Esta regulación (que sigue vigente hasta hoy) es muy criticada por las organizaciones de derechos humanos y por la comunidad internacional, por las violaciones que engendra al principio de no devolución y al derecho a pedir asilo.

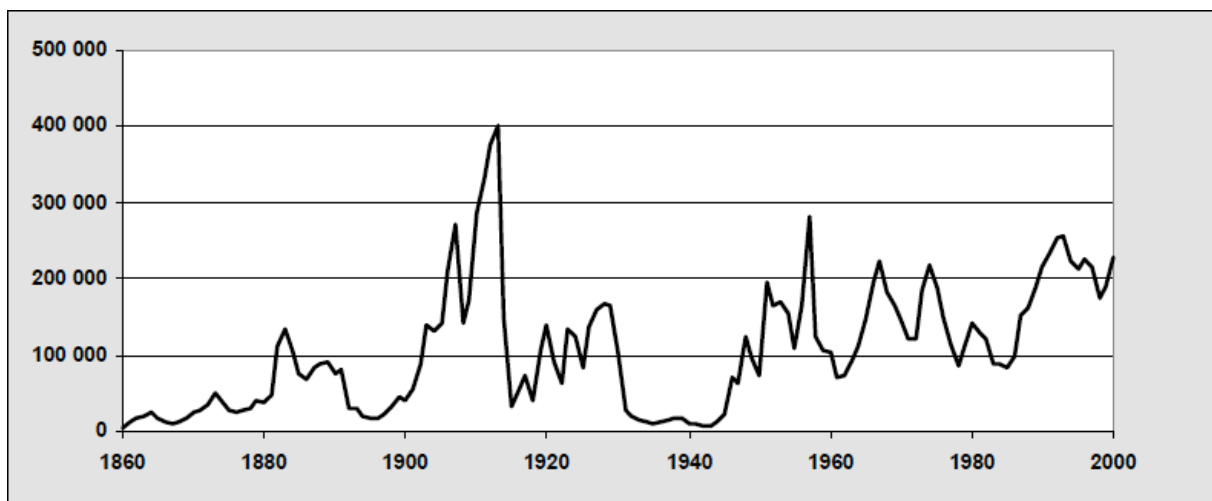
⁶⁷ Traducción libre de la autora, desde el francés. Textos originales: « à assurer à l'individu sa liberté de choix »; « aucun groupe ethnique n'a la préséance » y « l'identité culturelle n'est pas la même chose que l'allégeance à un pays ».

⁶⁸ En efecto, después de su llegada al poder en 1971, el dictador Idi Amin Dada expulsó a 50,000 ciudadanos de origen asiática (la mayoría provenientes de India y Pakistán), por su participación importante en la economía del país (la mayoría eran dueños de comercios e industrias).

Finalmente, a la ocasión del Día Internacional de la Mujer en 1993, Canadá fue el primer país en el mundo a emitir unas *Directrices sobre Mujeres Solicitantes de Asilo que Temen la Persecución de Género*⁶⁹, una iniciativa aplaudida por las organizaciones de defensa de los derechos humanos. Esas directrices alegan la importancia de usar una perspectiva de género en la evaluación de los motivos de persecución de las mujeres solicitantes de asilo, así como la necesidad de tomar medidas especiales para los procedimientos de determinación del estatuto de refugiado de mujeres (por ejemplo ser entrevistadas por mujeres) (Boyd y Pikkov, 2005).

En suma, la historia de la política migratoria canadiense de 1867-1994 fue marcada por periodos de apertura selectiva y discriminatoria, cierre y exclusión, “reapertura” de post-guerra y finalmente, derechos humanos y multiculturalismo. A partir de 1995, veremos en el Capítulo 5 como la política cambio otra vez de paradigma para desgraciadamente retornar hacia un paradigma de seguridad y una política discursiva criminalizando a las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo.

Gráfica 1: Población migrante en Canadá (1860-2000)



(Fuente: *Citoyenneté et Immigration Canada*, 2001)

⁶⁹ Traducción libre de la autora, desde el Inglés. Título original: « *Guidelines on Women Refugee Claimants fearing Gender-related Persecution* ».

Capítulo 4. Cambio de paradigma y retrato actual de la inmigración y de la política migratoria argentina

A partir del retorno al Estado de Derecho en 1983, seis proyectos de leyes nacionales fueron presentados, sin éxito, para modificar o derogar la “Ley Videla”. Sin embargo, en diciembre de 1999, la Comisión de Población y Recursos Humanos de la Cámara de Diputados publicó un proyecto unificado de reforma de la legislación migratoria nacional, apuntando a poner fin al paradigma de seguridad que durante decenios, había generado violaciones a los derechos humanos de las personas migrantes y construido una retórica discursiva populista y xenófoba del migrante como “amenaza”, “depredador” y “bárbaro”. Ese proyecto fue elaborado en colaboración con la “Mesa de Organizaciones de la Sociedad Civil para la Defensa de los Derechos de los Migrantes”, que se reunía periódicamente desde el año 1996 para hacer un seguimiento de la situación y definir una agenda de trabajo apuntando a derogar a la Ley Videla y sancionar una nueva Ley de Migraciones (FIDH y CELS, 2011). Luego, después de cuatro años de negociaciones, merced a la “insistencia y la articulación del trabajo de varias organizaciones sociales, tales como organismos de derechos humanos, asociaciones de migrantes, instituciones eclesíásticas, sindicatos y académicos” (FIDH y CELS, 2011) (que realizaron informes e investigaciones sobre la situación de los derechos humanos de las personas migrantes y llevaron a cabo el litigio de casos emblemáticos ante la justicia argentina y los organismos internacionales⁷⁰), y con el apoyo del entonces diputado del Partido Socialista (y actual Senador) Rubén Giustiniani⁷¹, del Presidente Néstor Kirchner y de las nuevas autoridades de la Dirección Nacional de Migraciones (DNM), la Ley de Migraciones 25.871 fue finalmente sancionada el 17 de diciembre de 2003, luego de más de 22 años de vigencia de la “Ley Videla”.

Siendo la primera ley migratoria promulgada por un gobierno democrático desde la “Ley Avellaneda” de 1876, la ley 25.871 representa una ruptura ideológica (Novick), un hecho histórico (Oteiza) y un “salto cualitativo en lo que se refiere a la regulación de la cuestión migratoria en nuestro país” (Vichich, 2004), transformando a las personas migrantes en sujetos de derecho. Calificada por el Senador Giustiniani de “ley de la democracia”, la Ley 25.871 ilustra por sí misma el cambio de paradigma de la política migratoria argentina, que pasó de ser una política represiva y discriminatoria basada sobre la sospecha y la denuncia a una política de

⁷⁰ A título de ejemplo, mencionamos el proceso de solución amistosa del Caso Juan Carlos De la Torre c. Argentina, durante el cual se llevaron a cabo las reuniones de trabajo iniciadas en el 118º período de sesiones de la CIDH. En dichas ocasiones fue argumentada la necesidad de cambiar la legislación migratoria y en el acuerdo final los peticionarios y representantes del Gobierno argentino afirmaron que el “proceso iniciado contribuyó de manera decisiva a la derogación de la ley de migraciones por entonces vigente, conocida como “Ley Videla”, y a su sustitución por la ley 25.871” (Juan Carlos De la Torre c. Argentina, CIDH, Informe No. 85/11, Petición 12. 306, Solución amistosa, párr. 14).

⁷¹ Efectivamente, el Senador Giustiniani manifestó su apoyo a la sanción de una nueva legislación migratoria por la presentación del proyecto de reforma al Congreso en diciembre de 2001.

“progreso social, entendido en la integración y no en la exclusión, en el multiculturalismo de la regionalización y no en el unilateralismo, en la tolerancia y no en la xenofobia” (Giustiniani 2004: 14-15). Domenech sostiene que la “nueva política migratoria es conceptualizada como una “política realista”, organizada en base a cuatro criterios: tratamiento multilateral, solidaridad internacional, cumplimiento de acuerdos internacionales y respeto de los derechos humanos” (Domenech, 2009: 32).

En la presente sección, analizaremos este cambio de paradigma y presentaremos la política migratoria actual, compuesta principalmente por la Ley de Migraciones 25.871, la Ley General de Reconocimiento y Protección al Refugiado 26.165 (sancionada en noviembre de 2006) y el Decreto 616/2010, aprobado por la Presidenta Kirchner en mayo de 2010 como reglamento de la Ley 25.871⁷². Efectuaremos un breve relato de la migración actual en Argentina, para entender mejor el contexto en el cual se desarrolla la política migratoria vigente en el país; luego, estudiaremos en detalle las principales disposiciones de la Ley 25.871 y de las otras normas de la política migratoria argentina, en relación con tres momentos claves de la “ruta de la persona migrante”: la entrada, la permanencia y la integración.

4.1. RETRATO ACTUAL DE LA MIGRACION EN ARGENTINA

Según el último censo nacional de 2010, Argentina alberga a 1.805.957 personas migrantes, es decir aproximadamente la mitad de las personas migrantes en América Latina. Esas personas, procedentes mayormente de Paraguay, Bolivia, Chile, Perú e Italia, representan 4,5% de la población, son mujeres a 54% y provienen en 69% de los casos de países limítrofes (ver figuras en Anexo no. 3). El fenómeno de feminización de la migración se puede observar por el índice de masculinidad de la migración latinoamericana en Argentina, que pasó de 117 en 1980 a 100.7 en 1991, y luego a 83 en 2001 (Courtis y Pacecca 2010). En cuanto a las radicaciones, la Dirección Nacional de Migraciones resolvió en 2011 un total de 128.322 radicaciones permanentes y 126.864 radicaciones temporarias⁷³.

También se encuentra en el territorio argentino un importante número de personas migrantes en situación irregular, cual cantidad es difícil a estimar por su ausencia del censo nacional. Al respecto, expertos estimaban en 2004 que se localizaban en el país más de 750 mil migrantes

⁷² Es importante recordar que el Reglamento de la Ley de Migraciones fue promulgado en 2010 luego de muchos años de presión y negociaciones por parte de las organizaciones de la sociedad civil, colectividades migrantes y del procedimiento de solución amistosa del Caso De La Torre, en el cual “El Estado argentino se [comprometió] a hacer sus mejores esfuerzos para dictar, en el plazo de un (1) mes, la reglamentación de la nueva Ley de Migraciones, tomando como texto el Proyecto aprobado por la Comisión Asesora para la Reglamentación de la Ley N° 25.871, creada por la Disposición de la Dirección Nacional de Migraciones N° 37130/08, del 26 de mayo de 2008” (Acuerdo de solución amistosa, 4 de noviembre de 2009, *in* Informe No.85/11, Petición 12.306, CIDH, 2011).

⁷³ Estadísticas disponible en la página web de la DNM: <http://www.migraciones.gov.ar/accesible/?estadisticas>

irregulares (FIDH y CELS 2011: 29). Entre esas personas, cerca de 110 mil obtuvieron una regularización de su estatuto migratorio mediante los Programas Nacionales de Normalización Documentaria Migratoria iniciados en 2004⁷⁴, lo que nos permite pensar que todavía se hallan en Argentina unos cientos de miles personas migrantes irregulares y que el total de migrantes debe entonces superar los 2 millones de personas. Finalmente, según los datos de la Comisión Nacional de Refugiados (CONARE), la tasa de reconocimiento del estatuto de refugiado era de 14% en 2009 y a julio de 2010, se ubicaban en Argentina un total de 3233 personas refugiadas y 329 solicitantes de asilo⁷⁵.

4.2. LEY DE MIGRACIONES 25.871: CAMBIO DE PARADIGMA

Como vimos, la Ley 25.871 es considerada por muchos como un avance, un ideal y un modelo de conducta en materia de política migratoria y de instrumento de derechos humanos de las personas migrantes (Chausovsky, 2004; Novick, 2004; Vichich, 2004). Chausovsky sostiene que esta la Ley “ha puesto final a una situación denigrante para la condición humana” (Chausovsky, 2004:171). Oteiza afirma que ha permitido superar “en el plano legal más de un siglo de privación de derechos fundamentales de los extranjeros” (Oteiza, 2004: 107). Ceriani habla aún de “un paso importante hacia otro modelo de política migratoria, que descarta la confusión entre migrantes e inseguridad, o entre migrantes y amenaza al orden público, imperante en el actual contexto, caracterizado por las restricciones progresivas de las leyes y políticas en la materia” (Ceriani, 2004: 134-135). La delegación de Azerbaiyán también hizo notar durante el Examen Periódico Universal de Argentina que la nueva Ley merecía toda la atención de la comunidad internacional, porque establecía “un paradigma que colocaba la protección de los derechos humanos por encima de las consideraciones sobre la seguridad y el control de fronteras”⁷⁶. Pero concretamente, ¿qué contiene de si excepcional la Ley 25.871?

En primer lugar, a nivel nacional, un aspecto de mayor relevancia de la Ley 25.871 consiste en su **origen institucional**. Por primera vez desde 1876, la ley general de migraciones no fue promulgada por un gobierno militar, ni por un decreto del Poder ejecutivo, sino por el Congreso, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales, luego de un proceso de negociación parlamentario y de consulta con la sociedad civil (Vichich, 2004). Efectivamente, en septiembre de 2002 se llevó a cabo una audiencia pública sobre la reforma de la normativa migratoria, en la

⁷⁴ Veremos más adelante y en Anexo las cifras oficiales de esos programas de regularización migratoria.

⁷⁵ Estadísticas de la CONARE disponible en la página web del ACNUR:
[http://www.acnur.org/t3/index.php?id=166&tx_refugiadosamericas_pi1\[uid\]=ARG](http://www.acnur.org/t3/index.php?id=166&tx_refugiadosamericas_pi1[uid]=ARG)

⁷⁶ Consejo de Derechos Humanos, Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal – Argentina, A/HRC/8/34, 13 de mayo de 2008, párr. 24.

cual participaron más de 300 personas, representantes de colectividades migrantes, organizaciones sociales, gremiales, de derechos humanos, del ámbito académico, etc.

Además de su origen institucional, la nueva Ley de Migraciones se inscribe por primera vez en un **contexto regional** de movilidad, apartándose del control soberano sobre las fronteras y del paradigma estricto del Estado-nación para adherir a la visión de integración sudamericana del MERCOSUR. Este compromiso regional se asumió por la inscripción de la nacionalidad como criterio de acceso a la residencia regular y por el Programa de regularización “Patria Grande” (que analizaremos más adelante). Sin embargo, esta mirada hacia la migración regional “no implica que ahora la “inmigración limítrofe” [...] se convierta repentinamente en una “inmigración deseable” – en tanto “inmigración fomentada” – para el Estado, sino que corresponde más a una “aceptación de la realidad”” (Domenech, 2009: 35). La inmigración limítrofe sería pues asumida como “inexorable, en tanto realidad inevitable” (Domenech, *ídem*).

En tercer lugar, la principal innovación de la Ley de Migraciones 25.871 consiste en la redacción de un capítulo específico sobre los **derechos y libertades** de las personas migrantes. La inserción directa y expresa de este capítulo en la Ley contribuyó a “reducir el riesgo de que por vía de interpretación, reglamentación o a través de otras normativas de menor rango esos derechos puedan llegar a ser desvirtuados en su ejercicio” (Vichich, 2004: 138). Como veremos, muchos derechos humanos de las personas migrantes siguen siendo regularmente violados en Argentina desde la promulgación de la Ley 25.871; no obstante, “a diferencia de la norma militar, que reflejaba una sociedad disciplinada, discriminadora en relación al origen de los migrantes y extremadamente controlada, el nuevo modelo nos remite a una sociedad multicultural, integrada en la región e inclusiva, que respeta los derechos de los extranjeros y valora su aporte cultural y social” (Novick, 2004: 84-85).

La piedra angular del capítulo sobre los derechos y libertades de las personas migrantes reside en el **artículo 4**, que reconoce expresamente el **derecho a migrar**: “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”. Este artículo impulsa un cambio fundamental sobre los derechos de las personas migrantes en Argentina; efectivamente, a interpretar la migración como un derecho, “se aplican al derecho a migrar todos los principios de derechos humanos (no discriminación, *pro homine*, razonabilidad, no regresividad, etc.)” (FIDH y CELS, 2011: 9). El artículo 4 refuerza también los principios constitucionales relativos a la inmigración, es decir el derecho de todos los habitantes de la Nación a “entrar, permanecer, transitar y salir del territorio argentino” (art. 14 CN); la igualdad de derechos civiles entre extranjeros y nacionales (art. 20 CN); y el derecho de las personas extranjeras a entrar en el territorio argentino con el

objetivo de “labrar la tierra, mejorar las industrias, e introducir y enseñar las ciencias y las artes (art. 25 CN).

Además del derecho a migrar, la Ley 25.871 garantiza la **igualdad de trato** para las personas extranjeras (art. 5) así como “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. 6). Esos artículos significan no solo que el Estado tiene la obligación de remover todos los obstáculos legales y administrativos que impiden a una persona migrante el acceso a un servicio público – lo que en sí consiste un desafío importante y una tarea todavía incompleta, como veremos más adelante – pero también que el Estado debe garantizar este acceso en las mismas condiciones de ejercicio que las personas argentinas. Para mí esas disposiciones, así como el reconocimiento del derecho a migrar, representan unos avances jurídicos fundamentales en materia de libertad de circulación y de derechos humanos de las personas migrantes, y confirman la adhesión formal de Argentina al paradigma de libertad, igualdad y universalidad de los derechos humanos.

Finalmente, la Ley 25.871 cambia de manera drástica el **rol de las autoridades** interactuando con las personas migrantes, pasando de un régimen de sospecha y denuncia calificado por el Dr. Ricardo Eusebio Rodríguez de “fábrica de ilegales”⁷⁷ a un sistema en donde el rol de los funcionarios es de “Promover y difundir las obligaciones, derechos y garantías de los migrantes” (art. 3g) y favorecer “las iniciativas tendientes a la integración de los extranjeros en su comunidad de residencia” (art. 14). Con la Ley 25. 871, la obligación de denunciar a la DNM la presencia de migrantes irregulares en los establecimientos hospitalarios o asistenciales (art. 103 de la Ley 22.439) fue reemplazada por un deber de las autoridades de establecimientos educativos y sanitarios de “brindar orientación y asesoramiento respecto de los trámites correspondientes a los efectos de subsanar la irregularidad migratoria” (art. 7-8 de la Ley 25.871). En las palabras del Dr. Rodríguez, “Hoy los funcionarios responsables de temática migratoria en la República Argentina hemos tomado conciencia que las sociedades aspiran a una democratización creciente de las relaciones humanas, a un cambio de las hipótesis de conflicto por las de cooperación y advierten que la integración de los países en bloque puede resultar una herramienta eficaz para responder a la globalización” (Ricardo Rodríguez, Director de la DNM, 2006, citado en Soria, 2009: 121). Con esta legislación, las autoridades admiten pues su responsabilidad pasada en la producción de “bolsones de irregulares” y asumen un nuevo rol de promotores y garantes de la regularidad migratoria.

⁷⁷ Dr. Ricardo Eusebio Rodríguez, Director de la DNM, 24 de marzo de 2004, citado en Novick, 2004: 77.

A pesar de esos progresos en materia de derechos humanos, la Ley de Migraciones 25.871 presenta importantes debilidades en materia de derechos de las mujeres. En efecto, analizada bajo una **perspectiva de género**, la política migratoria argentina “continúa sustentada en el concepto de “hombre migrante”, ignorando no sólo las trayectorias y dinámicas migratorias femeninas sino también las condiciones sociales específicas de la situación de la mujer migrante” (Magliano y Domenech 2008). La Ley de Migraciones presenta unas sobregeneralizaciones de género - representadas por el uso de pronombres masculinos y de lenguaje “género-neutral” - utilizadas supuestamente con la perspectiva de incluir al femenino, pero que tienen más bien como efecto de reforzar las desigualdades y las lógicas de dominación y victimización de las mujeres. La Ley trata de “trabajador migrante”, de “extranjero”, de “hijos solteros”, de “padres”, de “ciudadanos”, y nunca feminiza los términos o enuncia explícitamente a las mujeres migrantes como categoría de migrantes. Además de la utilización de un lenguaje “neutro”, la Ley de Migraciones hace ninguna referencia explícita a la mujer migrante y a las características que determinan su proceso migratorio. Las únicas mujeres “percibidas” en el texto son las víctimas de trata, las madres y las esposas, todas asociadas al “mito romántico de la fragilidad y debilidad femenina” de Magliano. Si bien la trata es un fenómeno grave, que afecta a más de 130.000 personas migrantes en Argentina (FIDH y CELS, 2011), al focalizar solamente sobre este tipo de migración femenina, omitiendo a la gran mayoría de las mujeres migrantes que decidieron por su propia voluntad migrar y trabajar en otro país, se diseña una política migratoria que victimiza a la mujer migrante. En cuanto a las figuras de madre y esposa consagradas en las políticas de reunificación familiar, no solo ilustran una visión de la mujer como dependiente de su marido⁷⁸ si no que muestran únicamente la mujer como parte de una familia nuclear tradicional, ocultando así a las mujeres solteras, sin hijos e hijas, lesbianas, transexuales, jefas de familia, etc. Esta asociación de la mujer-persona con la mujer-familia corresponde a una manifestación de sexismo denominada “*familismo*” (Facio Montejo 1999). En breve, la Ley de Migraciones representa un cambio fundamental hacia los paradigmas de libertad y de derechos humanos de las personas migrantes, pero no fue redactada con una perspectiva de género que toma en cuenta la situación particular de las mujeres en el proceso migratorio. Aún esta falta de consideración para las mujeres migrantes, las autoridades de la DNM y del Registro Nacional de las Personas han firmado en diciembre de 2012 un convenio, a partir de la Ley 26.743 de Identidad de Género, por el cual reconocieron a las personas extranjeras residentes o refugiadas

⁷⁸ En efecto, la reunificación familiar exige un contrato de trabajo y la prueba de medio lícito de vida. Como vimos que la mayoría de las mujeres no pueden probar sus capacidades financieras, resulta que deben migrar acompañadas y quedarse con su pareja – aún en situación de violencia y explotación- lo que constituye una violación a su derecho a la vida familiar (Magliano 2009). Asimismo, esas exigencias contradicen la voluntad del Comité de Derechos Humanos de garantizar a todas las mujeres el derecho a la libre circulación, sin ser sujetas “a la decisión de otras personas, incluido un familiar” (Comité DDHH, Observación general no. 27 (1999), párr. 6).

en el país el derecho de identidad de género⁷⁹. Por la firma de este convenio, Argentina se vuelve el “el único país en el mundo que le reconoce a las personas travestis el derecho de identidad sin pedirles que renuncien a su nacionalidad” (Alex Freyre, director ejecutivo de la Fundación Buenos Aires Sida⁸⁰).

4.3. POLITICA MIGRATORIA RELATIVA A LA “ENTRADA” EN ARGENTINA

Ahora que hemos efectuado un análisis general de la Ley de Migraciones 25.871, estudiaremos en detalle la política migratoria relativa a la entrada de personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo en Argentina. Veremos las categorías y criterios de admisión, la selección de trabajadores/as migrantes, los motivos de interdicción de entrada y finalmente, el procedimiento de otorgamiento del asilo y de determinación del estatuto de refugiado.

4.3.1. Categorías y criterios de admisión

De entrada, la Ley de Migraciones 25.871 pretende “asegurar a toda persona que solicite ser admitida en la República Argentina [...] el goce de criterios y procedimientos de admisión no discriminatorios” (art. 3f.) y “garantizar el derecho de reunificación familiar de los inmigrantes con sus padres, cónyuges, hijos solteros menores o hijos mayores con capacidades diferentes” (art. 10). Esos principios claves serán considerados como prioritarios en el procedimiento de selección y admisión migratoria. En efecto, la prioridad dada al principio de **reunificación familiar** en el otorgamiento de una residencia fue confirmado por la Corte Suprema de Justicia en el caso *Zhang*: “la importancia que en la nueva ley reviste el principio de unidad familiar en materia de inmigración, queda evidenciada por la competencia que se le otorga a la autoridad de aplicación para admitir, excepcionalmente, por razones humanitarias o de reunificación familiar, a extranjeros que se encuentren comprendidos en algunas de las causales que obstan a su ingreso (art. 29)” (Fallos 330:4454, párr. 8). Además, la noción misma de familia, comprendida en la normativa migratoria argentina, fue ajustada en 2010 a los estándares internacionales de derechos humanos⁸¹.

⁷⁹ Concretamente, a partir de este convenio, las personas extranjeras que desean tramitar solicitudes de rectificación de sexo y de cambio de nombre podrán realizarlo en la DNM (Fuente: DNM, Reconocimiento de identidad de género para extranjeros, en línea (página consultada el 27 de enero de 2013) : http://www.migraciones.gov.ar/accesible/?mostrar_novedad=1688)

⁸⁰ *Ídem*.

⁸¹ En efecto, el Decreto 616/2010 reconoce los alcances del derecho de reunificación familiar previstos en la Convención Internacional sobre la Protección de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. Dicha Convención define el término *familiares* como: “las personas casadas con trabajadores migratorios o que mantengan con ellos una relación que, de conformidad con el derecho aplicable, produzca efectos equivalentes al matrimonio, así

La legislación argentina establece **tres categorías** de residencia para las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo que quieren radicarse en el país: la residencia transitoria, temporaria y permanente. Son consideradas **residentes transitorias** las personas extranjeras que pertenecen a las subcategorías siguientes: turistas, pasajeros en tránsito, tránsito vecinal fronterizo, tripulantes del transporte internacional, trabajadores/as migrantes estacionales, académicos, sujetos a tratamiento médico y otros casos especiales (art. 24). Además, el Decreto 616/2010 afirma que se tendrán en cuenta “aquellas personas que, a pesar de no requerir protección internacional, transitoriamente no pueden retornar a sus países de origen en razón de las condiciones humanitarias prevaletentes o debido a las consecuencias generadas por desastres naturales o ambientales ocasionados por el hombre” (art. 24.h). Cada subcategoría de residentes transitorios/as está sujeta a un plazo temporal máximo de presencia en el territorio, luego del cual a no haber prorrogado o cambiado su estatuto migratorio, las personas extranjeras deberán abandonar el territorio (art. 25, Ley 25.871).

La Ley de Migraciones fija también una serie de catorce (14) subcategorías de personas susceptibles de obtener la **residencia temporaria**: trabajador migrante, rentista, pensionado, inversionista, científicos y personal especializado, deportistas y artistas, religiosos de cultos reconocidos oficialmente, pacientes bajo tratamientos médicos, académicos, estudiantes, asilados y refugiados, nacionalidad, razones humanitarias y otros casos especiales (art. 23, Ley 25.871). El elemento más innovador de ésta lista es definitivamente la incorporación de la “**nacionalidad**” como criterio de obtención de una residencia temporaria en Argentina. Esta inclusión se inscribe en una perspectiva regional de la migración (en el ámbito del Mercosur y de la integración de Sudamérica) y es relevante, recordándonos que “según estimaciones oficiales [...] sólo de esos países [había en 2004] en Argentina aproximadamente 750.000 migrantes en situación irregular” (Ceriani, 2004: 114).

En relación con ese criterio de radicación temporaria fue promulgada en julio de 2004 la **Ley 25.903**, que integra a nivel nacional el *Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del Mercosur, Bolivia y Chile* de 2002. Como vimos en el Capítulo 2, este Acuerdo reconoce la nacionalidad como un criterio clave de residencia en la región sudamericana y otorga una serie de derechos a los/as inmigrantes y los miembros de sus familias residentes en un Estado parte. Veremos como ese criterio contribuyó a regularizar el estatuto migratorio de miles de migrantes, pero también como generó una situación de desigualdad importante para los/as nacionales de países “Extra-Mercosur”.

como a los hijos a su cargo y a otras personas a su cargo reconocidas como familiares por la legislación aplicable o por acuerdos bilaterales o multilaterales aplicables entre los Estados de que se trate” (art. 4).

El Decreto 616/2010 precisó la noción de residencia temporaria por “razones humanitarias”, sosteniendo que a evaluar esas razones, se tendrán en cuenta el principio de reunificación familiar así como las situaciones siguientes:

- ✓ “personas necesitadas de protección internacional que, no siendo refugiadas o asiladas [...] se encuentran amparadas por el Principio de No Devolución”;
- ✓ “personas respecto de las cuales se presume verosímilmente, que de ser obligadas a regresar a su país de origen quedarían sometidas a violaciones de los derechos humanos”;
- ✓ “personas que hayan sido víctimas de la trata de personas u otras modalidades de explotación esclava y/o víctimas del tráfico ilícito de migrantes”;
- ✓ “personas que invoquen razones de salud que hagan presumir riesgo de muerte en caso de que fueren obligadas a regresar a su país de origen”;
- ✓ “apátridas y refugiados que hubieran residido en el país por un plazo superior a 3 años y su condición hubiese cesado”; y
- ✓ otras razones especiales de interés público (art. 23).

En cuanto a la **residencia permanente**, la Ley establece que una persona extranjera que desea solicitar dicha residencia debe acreditar una de las situaciones siguientes:

- “Ser cónyuge, progenitor o hijo de argentino nativo, naturalizado por opción”;
- “Ser cónyuge, progenitor, hijo soltero menor de dieciocho (18) años no emancipado o mayor con capacidad diferente, de un residente permanente”;
- Haber gozado de una residencia temporaria de dos años o más (para los nacionales de los países del Mercosur y Estados asociados) o de tres años o más (para los nacionales de países “extra-Mercosur”);
- Tener la condición de refugiado y cumplir con uno de los criterios previamente expuestos (art. 22, Decreto 616/2010).

Finalmente, la Ley de Migraciones precisa que hasta que se finalice los trámites de residencia de una persona migrante (que sea una residencia transitoria, temporaria o permanente), la DNM “podrá conceder una autorización de **residencia precaria**” [...] Su validez será de hasta ciento ochenta (180) días corridos, pudiendo ser renovables hasta la resolución de la admisión solicitada, y habilitará a sus titulares para permanecer, salir y reingresar al territorio nacional, trabajar y estudiar durante su período de vigencia” (art. 20, Ley 25.871). El Decreto 616/2010 agrega en su artículo 20 que el certificado de residencia precaria debe enunciar a la persona extranjera los derechos que se le asigna sobre la base de esta residencia. Además, el Decreto

indica en su Anexo II los documentos a presentar a la DNM para solicitar una residencia en el país⁸².

4.3.2. Radicación de los trabajadores/as migrantes

Hasta 2010, la Ley de Migraciones definía el trabajador migrante como “quien ingrese al país para dedicarse al ejercicio de alguna actividad lícita, remunerada, con autorización para permanecer en el país por un máximo de tres (3) años, prorrogables, con entradas y salidas múltiples, con permiso para trabajar bajo relación de dependencia”⁸³ (art. 23.a). Si bien ésta definición fue modificada por el Decreto 616/2010⁸⁴ y está ahora conforme a las disposiciones de la CMW⁸⁵ (incorporada a nivel interno por la Ley 26.202), la práctica administrativa de la DNM no fue adecuada a la norma más reciente, si bien que los trámites de radicación para los trabajadores/as migrantes “Extra-Mercosur” siguen exigiendo un pre-contrato laboral para la obtención de la residencia temporaria. Esta falta de adecuación normativa genera una situación discriminatoria para esos trabajadores/as⁸⁶, quiénes muchas veces trabajan a cuenta propia o realizan tareas laborales sin tener un contrato de trabajo, lo que imposibilita su radicación migratoria bajo la categoría “trabajador migrante”.

Además, analizada bajo una perspectiva de género, la versión “pre-2010” del artículo 23.a) de la Ley de Migraciones constituía un ejemplo de **androcentrismo**⁸⁷ que demostraba una visión patriarcal y capitalista del trabajo. En efecto, este artículo no reconocía las actividades laborales

⁸² **ARTICULO 9º.-** El extranjero que peticione ante la autoridad migratoria una residencia deberá presentar la siguiente documentación: a) Documento que acredite fehacientemente su identidad; b) Partida de Nacimiento y la relativa al estado civil de las personas, exigibles según la causa de radicación invocada; c) Certificado de antecedentes penales emitido en la REPUBLICA ARGENTINA, siempre que se tratara de un extranjero que hubiese cumplido DIECISEIS (16) años de edad; d) Certificado de carencia de antecedentes penales emitido por las autoridades competentes de los países donde haya residido por un plazo superior a UN (1) año, durante el transcurso de los últimos TRES (3) años, siempre que se tratara de un extranjero que hubiese cumplido los DIECISEIS (16) años de edad; e) Declaración jurada de carencia de antecedentes penales en otros países; f) Documento que acredite su ingreso legal al país; g) Demás documentación relevante a efectos de acreditar las condiciones de criterio migratorio invocado.

⁸³ Las palabras subrayadas lo son por elección de la autora.

⁸⁴ El Decreto 616/2010 define el trabajador migrante como “A los fines de esta subcategoría se tendrán en cuenta las definiciones y condiciones establecidas por la CONVENCION INTERNACIONAL SOBRE LA PROTECCION DE TODOS LOS TRABAJADORES MIGRATORIOS Y DE SUS FAMILIARES, aprobada por Ley Nº 26.202” (art. 23).

⁸⁵ La Convención define el “trabajador migratorio” como “toda persona que vaya a realizar, realice o haya realizado una actividad remunerada en un Estado del que no sea nacional” (art. 2.1.).

⁸⁶ En efecto, los/as trabajadores/as migrantes provenientes de los Estados del Mercosur y Asociados tienen la opción de radicarse bajo el criterio de “nacionalidad”, lo que les permite evitar los efectos nefastos de la categoría “trabajador migrante”. Sin embargo, para las personas migrantes “extra-Mercosur” se produce una situación de real dificultad en cuanto a la radicación por trabajo.

⁸⁷ El **androcentrismo** representa la forma más generalizada de sexismo dentro de los textos legislativos y jurídicos, que consiste en presentar la experiencia o la visión masculina como “universal” y común a todas las personas humanas. Facio Montejó explica “la parcialidad a favor de los hombres que reflejan las leyes [como] producto del androcentrismo de todo el sistema jurídico, que a su vez es producto de una tradición milenaria que dictaminaba que sólo los hombres podían ser ciudadanos y por ende, sólo ellos podían dictar y aplicar las leyes que regularían la vida en sociedad” (Facio Montejó 1999).

informales, que caracterizan el trabajo de la mayoría de las mujeres migrantes (trabajo doméstico⁸⁸, venta informal, trabajo en talleres textiles clandestinos⁸⁹, trabajo sexual, etc.). Al respecto, Magliano plantea que “esta noción de “trabajador migrante”, que aparecía como neutral a las diferencias de género, dejaba y sigue dejando afuera a un amplio sector de migrantes [...] tanto aquellas que son remuneradas pero sobre las cuales existen pocas normas, como el trabajo sexual; como aquellas que no son remuneradas, como el trabajo “reproductivo” realizado en el espacio doméstico” (Magliano, 2009). Esta falta de consideración del trabajo femenino tiene como efecto de profundizar el ocultamiento de las mujeres migrantes y de obstaculizar sus posibilidades de regularización migratoria (Magliano y Domenech 2008). Asimismo, “fomenta la irregularidad migratoria de las mujeres y, en consecuencia, su exclusión, aislamiento y explotación” (Juliano 2006, citada en Magliano y Domenech 2008).

Otra dificultad de la Ley 25. 871 es la clasificación de los/as **trabajadores/as estacionales o de temporada** en la categoría de residentes transitorios, en lugar de temporarios (art. 24). Esta clasificación impide a esas personas el acceso al Documento Nacional de Identidad (DNI), que permite entre otras cosas a los habitantes del país acceder a varios servicios y prestaciones sociales (veremos más adelante las restricciones de servicios impuestas a las personas que carecen de DNI). Finalmente, la Ley de Migraciones no hace ninguna alusión a los/as **trabajadores/as fronterizos/as**. La norma se refiere más bien al “tránsito vecinal fronterizo” (art. 24.e) - regulado por el régimen de Tránsito Vecinal Fronterizo (TVF) - que permite a los “habitantes de las localidades fronterizas, ingresar y permanecer por un plazo máximo de 72 horas [...] pero en ningún caso habilita para trabajar en nuestro territorio” (Vichich, 2004: 149). Esta omisión de la Ley deja a los trabajadores/as fronterizos/as en una situación precaria de trabajo irregular, lo que fragiliza sus derechos y fomenta su explotación.

4.3.3. Asilo y determinación del estatuto de refugiado

En 2006, después muchos años de presión por parte del ACNUR y de las organizaciones de derechos humanos, fue promulgada la *Ley General de Reconocimiento y Protección al Refugiado* (No. 26.165), en sustitución del decreto 464 de 1985. La Ley 26.165 recepta los conceptos consagrados en la *Convención sobre el Estatuto de Refugiados* de 1951 y en *Declaración de Cartagena sobre Refugiados* de 1984 y sostiene los principios básicos en materia de refugio y solicitud de asilo: “no devolución, no expulsión, no sanción por ingreso ilegal, no discriminación,

⁸⁸ Muchas mujeres extranjeras trabajan en Argentina como trabajadoras domésticas, tipo de trabajo que tiene la tasa de empleo no registrado más alta del país (95%) (FIDH y CELS 2011). En la Área Metropolitana de Buenos Aires, 90% de las empleadas domésticas son originarias de Paraguay, Perú y Bolivia (Courtis y Pacecca 2010).

⁸⁹ Numerosas mujeres, niños y niñas migrantes trabajan en los talleres de confección textil, de los cuales 95% son clandestinos e informales (FIDH y CELS 2011).

confidencialidad, trato más favorable y de interpretación más favorable a la persona humana, el reconocimiento de derechos y obligaciones y el principio de unidad de la familia” (FIDH y CELS 2011: 43). Además, la Ley 26.165 confiere a los solicitantes de asilo la posibilidad de presentar una petición de asilo en cualquier lugar del país, les otorga todos los derechos y garantías jurídicas relativas a dicho procedimiento⁹⁰, instaura unas normas relativas a la condición jurídica de refugiado (Título III), establece un procedimiento específico para la determinación de dicho estatuto (Título V) y determina las autoridades competentes en la materia (Título IV).

Desde abril de 2009, la CONARE (operando en el ámbito del Ministerio del Interior) es el organismo público encargado de evaluar y tomar las decisiones relativas a las solicitudes de asilo y al otorgamiento del estatuto de refugiado. El procedimiento de evaluación de esta condición está compuesto de una entrevista individual obligatoria, que permite acreditar los hechos invocados por el/la demandante. Para declarar los hechos probados, el ACNUR señala que “basta que existan indicios suficientes. Si no pudiera recolectarse prueba directa, las autoridades podrán basarse de manera supletoria en indicios y presunciones y en la credibilidad del solicitante, en cuyo caso corresponderá aplicar el beneficio de la duda a su favor”⁹¹. Mientras está evaluada la condición de refugiado de una persona, las autoridades deberán otorgarla (y a su grupo familiar) dentro de veinte (20) días un documento acreditando su residencia temporaria en el país, que le permita trabajar, estudiar y tener acceso a todos los servicios de salud y beneficios básicos sociales (art. 42, Ley 26.165). Luego de este proceso de evaluación, las personas cuya solicitud se vio rechazada tendrán derecho a “interponer por escrito recurso jerárquico dentro de los diez días subsiguientes a la fecha de notificación” (art. 50, Ley 26.165). Finalmente, como vimos anteriormente, la Ley de Migraciones reconoce el derecho de las personas reconocidas como refugiadas a acceder a la residencia permanente, bajo las condiciones expuestas en los alíneas a), b) y c) del artículo 22.

4.3.4. Interdicciones de entrada

Finalmente, los últimos elementos a analizar en la presente sección son las interdicciones de entrada en el territorio argentino. La Ley 25.871 enumera en su artículo 19 las causas de

⁹⁰ **Artículo 32** - El procedimiento para determinar la condición de refugiado se llevará a cabo con arreglo a los principios de confidencialidad y de debido proceso legal. En especial, se reconoce al solicitante de estatuto de refugiado el derecho a ser asistido gratuitamente por un traductor o intérprete calificado si no comprende o no habla el idioma nacional; debe concedérsele el tiempo y los medios adecuados para preparar la defensa de sus intereses y tendrá derecho a ser asistido por un defensor en todas las instancias del procedimiento. La Comisión deberá coordinar las acciones necesarias para la accesibilidad de servicios jurídicos gratuitos e idóneos para los solicitantes de asilo.

⁹¹ ACNUR, Ficha informativa sobre Argentina. En línea (página consultada el 1ro de marzo de 2012): http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/uploads/tx_refugiadosamericas/Ficha_Informativa_de_Argentina

impedimento de entrada y permanencia en el territorio argentino⁹². Es importante destacar que la nueva legislación migratoria ha eliminado las categorías de inadmisibilidad discriminatorias previstas en la legislación anterior, es decir las “personas con discapacidad física o mental, los alienados, las personas que ejercieran la prostitución, los considerados inútiles y los que “por cualquier otra circunstancia que a juicio del Ministerio del Interior lo señale como de dudosa capacidad para integrarse a la sociedad”” (FIDH y CELS, 2011: 14). Sin embargo, dos motivos de impedimento de entrada siguen presentando importantes riesgos de vulneración de los derechos humanos de las personas migrantes y solicitantes de asilo que desean entrar en el territorio argentino.

Primero, la posibilidad de impedir la entrada (art. 29) y de rechazar en la frontera (art. 35) a una persona extranjera que presenta una documentación “material o ideológicamente falsa o adulterada” presenta serios peligros para muchos solicitantes de asilo que, a menudo, no tienen otra elección que de viajar con documentos falsos o adulterados para escapar situaciones de persecución, explotación y peligro para su vida. Segundo, la Ley 25.871 alega que un rechazo en frontera podrá realizarse también cuando “existiera sospecha fundada que la real intención que motiva el ingreso difiere de la manifestada al momento de obtener la visa o presentarse ante el control migratorio” (art.35). Si bien el Decreto 616/2010 sostiene que el procedimiento de rechazo en frontera debe asegurar las garantías establecidas en los artículos 39 y 40 de la Ley 26.165⁹³, él no precisa como un funcionario puede verificar la autenticidad de un documento o

⁹² **ARTICULO 19:** “a) La presentación ante la autoridad de documentación nacional o extranjera material o ideológicamente falsa o adulterada [...] b) Tener prohibido el ingreso, haber sido objeto de medidas de expulsión o de prohibición de reingreso, hasta tanto las mismas no hayan sido revocadas o se hubiese cumplido el plazo impuesto al efecto; 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; d) Haber incurrido o participado en actos de gobierno o de otro tipo, que constituyan genocidio, crímenes de guerra, actos de terrorismo o delitos de lesa humanidad y de todo otro acto susceptible de ser juzgado por el Tribunal Penal Internacional; e) Tener antecedentes por actividades terroristas o por pertenecer a organizaciones nacional o internacionalmente reconocidas como imputadas de acciones susceptibles de ser juzgadas por el Tribunal Penal Internacional o por la ley 23.077, de Defensa de la Democracia; f) Haber sido condenado en la Argentina o tener antecedentes por promover o facilitar, con fines de lucro, el ingreso, la permanencia o el egreso ilegales de extranjeros en el Territorio Nacional; g) Haber sido condenado en la Argentina o tener antecedentes por haber presentado documentación material o ideológicamente falsa, para obtener para sí o para un tercero un beneficio migratorio; h) Promover la prostitución; lucrar con ello; haber sido condenado o tener antecedentes, en la Argentina o en el exterior por haber promovido la prostitución; por lucrar con ello o por desarrollar actividades relacionadas con el tráfico o la explotación sexual de personas; i) Intentar ingresar o haber ingresado al Territorio Nacional eludiendo el control migratorio o por lugar o en horario no habilitados al efecto; j) Constatarse la existencia de alguno de los impedimentos de radicación establecidos en la presente ley; k) El incumplimiento de los requisitos exigidos por la presente ley [...] La Dirección Nacional de Migraciones, previa intervención del Ministerio del Interior, podrá admitir, excepcionalmente, por razones humanitarias o de reunificación familiar, en el país en las categorías de residentes permanentes o temporarios, mediante resolución fundada en cada caso particular, a los extranjeros comprendidos en el presente artículo”.

⁹³ **ARTICULO 39.** — La autoridad, ya sea central, regional o municipal, de policía, fronteras, migración judicial o cualquier otro funcionario habilitado que tuviera conocimiento de la aspiración de un extranjero de acceder al procedimiento para el reconocimiento de la condición de refugiado, es responsable de garantizar el respeto al principio de no devolución contenido en el artículo 2º y 7º de la presente ley y de notificar dicha solicitud inmediatamente a la Secretaría Ejecutiva.

fundar una sospecha, lo que añade un componente discrecional y arbitrario al trámite de entrada⁹⁴ y resulta en una vulneración de los derechos a la igualdad ante la ley, al asilo y a la libertad de circulación de las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo.

4.4. POLITICA MIGRATORIA RELATIVA A LA “PERMANENCIA” EN EL TERRITORIO

Después haber estudiado la política migratoria relativa a la “entrada” en Argentina, analizaremos a continuación la normativa pertinente a la “permanencia” de las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo en el territorio nacional. Presentaremos los procedimientos de expulsión, de detención administrativa, las garantías judiciales y finalmente, los procedimientos de regularización migratoria en la República argentina.

4.4.1. Motivos y procedimientos de expulsiones

En relación con las expulsiones, la Ley de Migraciones 25.871 representa un cambio fundamental en comparación con su antecesor, la “Ley Videla”. En efecto, bajo la ley vigente, una persona no puede más ser expulsada de manera arbitraria, sin revisión judicial y sin acceso a recursos y garantías judiciales, lo que constituye una transformación mayor en la política migratoria argentina⁹⁵. Vimos anteriormente los impedimentos relativos a la entrada en el territorio; la Ley 25.871 prevé también una serie de motivos que pueden llevar a una prohibición de permanencia. Entre otros, señalamos: el hecho de haber entrado en el Estado por medio de documentación “material o ideológicamente falsa o adulterada”; de haber sido condenado o tener antecedentes penales por delitos con penas mayores a 3 años de prisión, por crímenes graves tales como el tráfico de personas, de armas, de estupefacientes o el lavado de dinero; de promover o lucrar con la prostitución⁹⁶; o de “haber incurrido o participado en actos

ARTICULO 40. — No se impondrán sanciones penales o administrativas al solicitante de la condición de refugiado por motivo de ingreso ilegal al país, a condición de que se presente sin demora a las autoridades y alegue causa justificada de su ingreso o permanencia ilegal. La autoridad competente no aplicará otras restricciones de circulación que las estrictamente necesarias y solamente hasta que se haya regularizado la situación del solicitante en el país. En caso de que se haya iniciado causa penal o expediente administrativo por ingreso ilegal, estos procedimientos serán suspendidos hasta que se determine por medio de resolución firme la condición de refugiado del solicitante. En caso de reconocimiento de la condición de refugiado los procedimientos administrativos o penales abiertos contra el refugiado por motivo de ingreso ilegal serán dejados sin efecto, si las infracciones cometidas tuvieron su justificación en las causas que determinaron su reconocimiento como refugiado.

⁹⁴ Como veremos en la sección 4.4.1. esos riesgos de rechazo en frontera conciernen solamente a los nacionales de países “extra-Mercosur”, los nacionales de los países del Mercosur y Asociados siendo protegidos en contra de la expulsión bajo la Disposición 2079/2004 de la DNM.

⁹⁵ Estudiaremos en detalle los recursos judiciales garantizados a las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo en la sección 4.5.3.

⁹⁶ Este criterio de la ley puede llevar a confusión porque no exige que la persona implicada en esas actividades haya sido previamente condenada a nivel penal (FIDH y CELS, 2011: 15).

[...] de genocidio, crímenes de guerra, actos de terrorismo o delitos de lesa humanidad” (art. 29). Si bien esos tipos de motivos de expulsión son bastante común entre las legislaciones migratorias nacionales, la FIDH y el CELS recuerdan que el hecho de impedir la entrada o la permanencia por motivo de antecedentes relativos a delitos comunes contraviene a “los objetivos de la ley de migraciones y [a] la necesidad de no afectar la garantía del doble juzgamiento por un mismo hecho” (FIDH y CELS, 2011: 14).

Entre las causas de impedimento de permanencia se encuentra también el hecho de haber ingresado al territorio nacional “eludiendo el control migratorio o por lugar o en horario no habilitados al efecto” (art. 29.i). El problema con esta interdicción reside en la colocación de la carga de la prueba sobre la persona migrante. En efecto, si una persona migrante “perdió su “tarjeta de ingreso”, la única alternativa que le queda para evitar una sanción de tales características [expulsión con prohibición de reingreso por un mínimo de cinco años] es *probar que no lo hizo*, claramente incompatible con el principio constitucional de *presunción de inocencia*” (FIDH y CELS, 2011: 15). Estos riesgos de expulsión y violación de la presunción de inocencia son todavía más graves por lo que conciernen solamente a los/as nacionales “Extra-Mercosur”. En efecto, las personas provenientes de los Estados partes del Mercosur y Asociados no pueden ser expulsadas del territorio argentino “con excepción de aquellas expulsiones que estuvieren fundadas en la existencia de antecedentes penales de los ciudadanos a los cuales se dirijan tales medidas” (Disposición 2079/2004). Esta disposición permitió pues a los/as nacionales de países limítrofes en situación irregular de regularizar su situación migratoria, en concordancia con la Ley 25.871, pero genera también una situación de desigualdad profunda entre el tratamiento reservado a los nacionales del Mercosur y Asociados y los nacionales “Extra-Mercosur”. A título de ejemplos, durante el año 2010 fueron notificados al menos tres (3) casos de irregularidad del procedimiento de expulsión en relación con migrantes senegaleses, que fueron detenidos y expulsados sin revisión judicial o acceso a garantías judiciales (FIDH y CELS, 2011: 37).

En cuanto a los procedimientos de expulsión, la Ley de Migraciones establece en su artículo 61 un principio clave de su política migratoria:

“Al constatar la irregularidad de la permanencia de un extranjero en el país, y atendiendo a las circunstancias de profesión del extranjero, su parentesco con nacionales argentinos, el plazo de permanencia acreditado y demás condiciones personales y sociales, la Dirección Nacional de Migraciones deberá conminarlo a regularizar su situación en el plazo perentorio que fije para tal efecto⁹⁷, bajo apercibimiento de decretar su expulsión. Vencido el

⁹⁷ El Decreto 616/2010 ha fijado un plazo temporal de máximo treinta (30) días (art. 61).

plazo sin que se regularice la situación, la Dirección Nacional de Migraciones decretará su expulsión con efecto suspensivo y dará intervención y actuará como parte ante el Juez o Tribunal con competencia en la materia, a efectos de la revisión de la decisión administrativa de expulsión”.

Esta obligación de ofrecer a la persona extranjera la **posibilidad de regularizar su situación migratoria** es un principio transversal de la Ley 25.871, también previsto en los artículos 7, 8, 17 y 70⁹⁸. Además, la Ley de Migraciones reconoce los criterios siguientes, en relación con las situaciones de expulsiones:

- ✓ Las expulsiones llevan una prohibición de reingreso por un periodo mínimo de cinco (5) años (art. 63);
- ✓ Está prohibido expulsar a una persona migrante por el hecho de no cumplir con las obligaciones de un contrato de trabajo (art. 65);
- ✓ Están prohibidas las expulsiones colectivas (art. 66);
- ✓ Una expulsión “no menoscabará por sí sola ninguno de los derechos que haya adquirido el migrante de conformidad con la legislación nacional, incluido el derecho a recibir los salarios y toda otra prestación que le pudiese corresponder” (art. 67).

Además, en concordancia con el principio de protección de la familia, la Ley afirma que se suspenderá la expulsión de una persona migrante que alega “ser padre, hijo o cónyuge de argentino nativo, siempre que el matrimonio se hubiese celebrado con anterioridad al hecho que motivara la resolución” (art. 70) ⁹⁹. Finalmente, la Ley de Migraciones establece un procedimiento de **revisión judicial** de la decisión administrativa de expulsión (art.61). Si bien este procedimiento permite garantizar el derecho de apelación de las personas extranjeras, tiene no obstante como efecto de ubicar a esas personas en una situación de vulnerabilidad y precariedad, porque mientras esperan la resolución de su revisión judicial, no se ven otorgar una residencia temporaria, lo que les deja en un estado de irregularidad migratoria (CMW, 2011: párr. 25).

4.4.2. Detenciones administrativas

La Ley 25.871 contempla la posibilidad de proceder a la detención administrativa de personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo, al efecto de cumplir con la expulsión “firme y consentida” de ellas (art. 70). Ese tipo de detención – denominada “**retención**” – debe ser solicitada a un juez, mediante resolución fundada, y no exceder el plazo de quince (15) días

⁹⁸ Analizaremos en detalle dicho principio en la sección 4.5.4.

⁹⁹ Si bien este artículo representa un avance positivo en relación con el principio de la unidad familiar, éste nos demuestra también un ejemplo de sobregeneralización de género, en donde solo el hombre migrante está representado y la mujer resulta invisible.

corridos¹⁰⁰ (Decreto 616/2010, art. 70). El artículo 70 de la legislación prevé no obstante una posibilidad excepcional de solicitar una retención aún “cuando la orden de expulsión no se encuentre firme y consentida”. Los motivos de esta “retención excepcional” no están clarificados en la legislación; su carácter excepcional y justificado fue sin embargo tratado por la Cámara Federal de Apelaciones de Paraná, en el caso *Azeng Xiankai s/Hábeas Corpus* (FIDH y CELS, 2011: 19). Cabe señalar que la Ley de Migraciones no menciona expresamente la prohibición de detener a personas menores de 18 años. Además, dado que las detenciones administrativas están permitidas solamente en situaciones de expulsiones, esas retenciones conciernen únicamente a las personas provenientes de países “extra-Mercosur”, lo que profundiza aún más su situación de desigualdad.

En cuanto a las condiciones de detención, el Reglamento de la Ley de Migraciones sostiene que las personas extranjeras detenidas deberán serlo en lugares separados de las personas detenidas por causas penales, y teniendo en cuenta su situación familiar. Además, la detención de las personas que “padezcan impedimentos psicofísicos o requieran atención médica continua o especializada, se [hará] efectiva en establecimientos adecuados a tales fines” (Decreto 616/2010, art. 72).

4.4.3. Garantías judiciales

Como vimos anteriormente y tal como lo sostiene el preámbulo del Decreto 616/2010, la Ley 25.871 ha incorporado “sustanciales cambios en la legislación migratoria nacional, como la instrumentación de procedimientos de expulsión de extranjeros mediante los cuales se ha garantizado su acceso a la justicia”. Este acceso a recursos judiciales está consagrado principalmente en el Título VI de la Ley sobre el “Régimen de los recursos”. Entre las garantías judiciales otorgadas a las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo en sus procedimientos administrativos y judiciales de permanencia en el país, señalamos la asistencia jurídica gratuita, el acceso a un intérprete y el Derecho Constitucional de defensa (Ley 25. 871, art. 86); así como el derecho a la información sobre la asistencia consular (Decreto 616/2010, art. 61). Además, la Ley de Migraciones prevé el derecho a la revisión administrativa y judicial y el acceso al Recurso de Reconsideración, para los actos administrativos relacionados a una denegación de admisión o permanencia, una cancelación de autorización de residencia, una expulsión o una aplicación de multas y cauciones (art. 74, 75 y 90). En cuanto a las personas refugiadas, el Decreto 616/2010 sostiene también que no se “resolverá la cancelación de la

¹⁰⁰ El Decreto añade que el plazo de detención podrá ser prorrogado por un plazo adicional de treinta (30) días, “cuando el cumplimiento de la orden de expulsión se demore por circunstancias ajenas a la autoridad migratoria y en virtud de las particulares condiciones del caso no resulte posible disponer la libertad provisoria del extranjero” (art. 70).

residencia, conminación a hacer abandono del país y posterior expulsión de un refugiado sin contar con el previo dictamen de la CONARE” (art. 61).

A parte de las situaciones de expulsión, cancelación de residencia y abandono del país, la legislación migratoria actual reconoce también a los trabajadores/as migrantes el acceso a “servicios jurídicos gratuitos que funcionan en el país, los cuales no podrán negarles atención debido a la falta de documentación argentina o a su calidad de extranjeros” (Decreto 616/2010, art. 56). Finalmente, para favorecer y garantizar este acceso a la justicia para las personas de origen extranjera, la Defensoría General de la Nación creó en 2007 la Comisión del migrante y la Comisión para la Asistencia Integral y Protección al Refugiado y Peticionante de refugio, que tienen como mandato “detectar la problemática que se presenta durante el procedimiento de expulsión de extranjeros”, “asegurar el conocimiento de derechos y acceso a la justicia de los migrantes detenidos”, y “garantizar el acceso a la justicia y el respeto de los derechos humanos de las personas refugiadas y solicitantes del reconocimiento de dicha condición”¹⁰¹. A pesar de esos avances legislativos y de la creación de órganos que favorecen el acceso a la justicia de las personas extranjeras, el CELS identificó en 2007 numerosos casos de personas migrantes que se vieron negado el derecho a una asistencia jurídica gratuita por falta de DNI o por posesión de un documento de identidad falso (CELS, 2007: 304)¹⁰². Esos ejemplos ilustran nuevamente las dificultades de implementación de la legislación migratoria y la necesidad de formar y capacitar a los funcionarios estatales que trabajan con la población migrante, tal como lo estipula el Decreto 616/2010:

“La DIRECCION NACIONAL DE MIGRACIONES [...] desarrollará las siguientes acciones: a) Dictar cursos periódicos de capacitación para sus agentes y para los que cumplan tareas en las fuerzas que componen la Policía Migratoria Auxiliar, poniendo especial énfasis en la necesidad del conocimiento por parte de aquéllos de los derechos, deberes y garantías de los extranjeros; b) Organizar un sistema de formación e información sobre los derechos y deberes que acuerda la Ley Nº 25.871 y sus modificatorias y la presente reglamentación para funcionarios, empleados públicos y personal que se desempeña en entes privados que tienen trato con los extranjeros, en especial las entidades educativas, de salud, alojamiento y transporte...” (art. 9).

¹⁰¹ Fuente: Ministerio público de Defensa, Defensoría General de la Nación, en línea (página consultada el 4 de marzo de 2012): <http://www.mpd.gov.ar/area/index/titulo/defensora-general-de-la-nacion-41>

¹⁰² Esas personas habían sido víctimas de estafas por parte de gestores al momento de tramitar su DNI (en la época de la Ley Videla) y tratando de regularizar esa situación así como todos los actos que realizaron con ese DNI (actas de matrimonio, partidas de nacimiento, contratos de trabajo, asignaciones familiares, etc.), se vieron denegado la asistencia jurídica gratuita por parte de la Procuración General de la Ciudad de Buenos Aires (CELS, 2007: 304).

4.4.4. Regularización

Para terminar esta sección sobre los derechos vinculados a la permanencia en el territorio, estudiaremos las posibilidades de regularización migratoria previstas en la legislación argentina. Como observamos precedentemente, el rol de las autoridades encargadas de la política migratoria ha sido transformado de manera importante a partir de la sanción de la Ley 25.871; efectivamente, el Estado tiene ahora como mandato de luchar en contra de la irregularidad migratoria. En las propias palabras del Estado: “la forma de destruir la personalidad de un individuo es atacar su propia identidad, la falta de documentos identificatorios genera la marginalidad y la desigualdad exponiendo al ser humano a todas las formas de degradación” (Patria Grande, en FIDH y CELS, 2011:30). Para realizar esa tarea de regularización, la Ley 25.871 prevé la obligación general de adoptar e implementar “medidas tendientes a regularizar la situación migratoria de los extranjeros” (art. 17). El Reglamento de la Ley de Migraciones precisó las medidas a adoptar en este sentido:

“a) Dictar disposiciones que simplifiquen y agilicen los trámites administrativos respectivos; b) Celebrar convenios y recurrir a la colaboración de organismos públicos o privados; c) Desarrollar e implementar programas en aquellas zonas del país que requieran un tratamiento especial; d) Celebrar convenios con autoridades extranjeras residentes en la REPUBLICA ARGENTINA a fin de agilizar y favorecer la obtención de la documentación de esos países; e) Fijar criterios para la eximición del pago de la tasa migratoria, en casos de pobreza o cuando razones humanitarias así lo justifiquen”.

Asimismo, la Ley 25.871 enuncia el deber de las autoridades de los establecimientos educativos y sanitarios de “brindar orientación y asesoramiento” a las personas migrantes en relación con sus trámites de regularización migratoria (art. 7-8). Para favorecer la regularización, el Estado argentino implementó en 2004 y 2006 dos **Programas Nacionales de Normalización Documentaria Migratoria**. En primer lugar, el programa de regularización migratoria para las personas migrantes “extra-Mercosur” fue implementado en 2004, por el Decreto 1169/2004. Durante los 180 días de vigencia del programa, aproximadamente 14 mil personas iniciaron los trámites de radicación ante la DNM y más de 11 mil personas obtuvieron una residencia regular en el país (FIDH y CELS, 2011: 29).

Luego, después de la sanción de la Ley 25.903 sobre el *Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del Mercosur* fue sancionada la Disposición 53.253, que estableció en diciembre de 2005 el Programa Nacional de Normalización Documentaria Migratoria para extranjeros nativos de los Estados Parte del MERCOSUR y sus Estados Asociados, también conocido como “**Patria Grande**”. Este programa, vigente hasta febrero de 2008, tenía como objetivo de reparar las consecuencias nefastas de la Ley Videla que, combinada a los “numerosos

obstáculos burocráticos y económicos de los trámites de residencia, o incluso las arbitrariedades del accionar de la propia Dirección Nacional de Migraciones” contribuyo a incrementar el número de personas en situación migratoria irregular, hasta totalizar en 2004 un número entre 750 mil y 800 mil personas (FIDH y CELS 2011: 29). No se habla de ese Programa como un trámite de amnistía, “este término refiriéndose etimológicamente al “olvido de los delitos cometidos”, sino de una “regularización” o “normalización”, que “remite a un orden que ha sido alterado y que busca ser restablecido” (Domenech, 2009: 53). Luego de la entrada en vigor de “Patria Grande” el Dr. Rodríguez, Director de la DNM, afirmó a la prensa que “en Argentina será irregular sólo quien elija serlo” (*La Voz del Interior*, 31 de octubre de 2004). Sin embargo, en razón de la complejidad del trámite y de los requisitos exigidos, la mayoría de las personas que presentaron una solicitud de regularización no pudieron obtenerla; efectivamente, de las 423.697 personas inscriptas al Programa (sobre un total de 568.319 solicitudes), solamente 98.539 se vieron otorgadas una radicación permanente (ver tabla completa de las estadísticas de “Patria Grande” en Anexo no. 4).

Este fracaso nos demuestra que aún las mejoras en la materia, existen todavía serios obstáculos a la regularización migratoria de las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo en Argentina. Entre esas dificultades, la FIDH y el CELS han identificado: “la poca información acerca de cómo realizar los trámites de renovación de certificados de residencia (precarios y temporarios) para la obtención de la residencia permanente; la exigencia de requisitos de imposible cumplimiento, como el certificado de ingreso al país [...] ; el costo de los trámites migratorios; la clausura de los expedientes de regularización sin notificación efectiva de tal situación; o la solicitud de actualización de datos con la debida antelación” (FIDH y CELS 2011: 38). Además, a no haber completado los trámites del Programa “Patria Grande”, muchas personas recibieron en los meses de diciembre de 2010 y enero de 2011 un aviso de expulsión¹⁰³, lo que no solo viola los principios de la legislación migratoria vigente, sino que también puede disuadir otras personas de iniciar los trámites de regularización, por miedo de ser expulsadas en caso de falta de documentación o de recursos económicos. En suma, si bien la legislación migratoria actual consiste en un avance mayor en materia de regularización migratoria, muchos esfuerzos deberán ser emprendidos para abolir los obstáculos que todavía impiden la regularización migratoria de miles de migrantes. Al respecto, la DNM realizó un primer esfuerzo en enero de 2013 con la promulgación del *Régimen especial de regularización de extranjeros de nacionalidad senegalesa y dominicana*, que reconoce la vulnerabilidad particular de esos grupos de personas migrantes “Extra-Mercosur” y que les permite regularizar su situación migratoria sin tener que demostrar su certificado de ingreso legal en el país (en el caso

¹⁰³ Ver FIDH y CELS, 2011, p. 38.

de los/as Senegaleses) o aún hayan ingresado en el país encubierto como turistas para luego trabajar en situación irregular en el mercado laboral argentino (en el caso de muchos/as Dominicanos/as)¹⁰⁴.

4.5. DDHH VINCULADOS A LA “INTEGRACION” EN EL PAIS

A continuación, presentaremos los derechos humanos vinculados a la integración de las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo en Argentina. La legislación migratoria actual otorga una gran importancia al tema de la integración, reconociéndola como uno de sus objetivos generales (art. 3.e y Preámbulo del Decreto 616/2010) y promoviendo “la inserción e integración laboral de los inmigrantes que residan en forma legal para el mejor aprovechamiento de sus capacidades personales y laborales a fin de contribuir al desarrollo económico y social de país” (art. 3.h). Asimismo, la Ley de Migraciones invita las jurisdicciones y autoridades públicas a fortalecer el movimiento asociativo entre las personas migrantes, apoyar a las organizaciones no gubernamentales que trabajan a su integración social (art. 106) e implementar medidas de integración, tales como cursos de idioma castellano; difusión de información sobre los derechos y obligaciones de las personas extranjeras; “valoración de las expresiones culturales, recreativas, sociales, económicas y religiosas de los inmigrantes”; y capacitación intercultural para los funcionarios públicos y entes privados (art. 14).

Hasta ahora, no fueron realizadas muchas iniciativas a nivel nacional en materia de integración y capacitación; como lo afirma el CDHUNLa: “la ausencia de una política de Estado dirigida a difundir los derechos de las personas migrantes y capacitar e informar a empleados y funcionarios públicos en torno a la ley migratoria está directamente vinculada con las situaciones detectadas de restricciones ilegítimas a los derechos de las personas migrantes” (CDHUNLa, 2010: 61). Sin embargo, muchos derechos sociales, económicos, civiles y políticos fueron reconocidos a las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo por la Ley 25.871, lo que tiene como resultado de favorecer su integración en la sociedad e inscribir la política migratoria argentina en un paradigma de universalidad de los derechos humanos. El reconocimiento del acceso igualitario de las personas migrantes y sus familias a los “servicios sociales, bienes públicos, salud, educación, justicia, trabajo, empleo y seguridad social” (art. 6) simboliza la adhesión a ese nuevo paradigma. No obstante, como veremos en la presente sección, el reconocimiento del acceso igualitario no es suficiente; el desafío actual consiste pues en adecuar la normativa pertinente (a nivel provincial y federal) a los estándares de la Ley 25.871, para eliminar los obstáculos que todavía impiden a las personas extranjeras gozar de

¹⁰⁴ Fuente: DNM, Plan de Regularización Migratoria para Nacionales Senegaleses y Dominicanos, en línea : http://www.migraciones.gov.ar/accesible/?plan_reg

ciertos derechos o servicios en razón de su condición migratoria. Observaremos brevemente los derechos garantizados a las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo en relación con las temáticas siguientes: educación, salud, otros derechos sociales, trabajo, derechos civiles y políticos, discriminación racial y racismo.

4.5.1. Educación

En relación con el derecho a la educación, la Ley de Migraciones 25.871 admitió un cambio mayor en comparación con su predecesora: además de derogar el deber de los funcionarios de denunciar la presencia de migrantes irregulares en los establecimientos escolares, la nueva ley migratoria reconoce el derecho a la educación de todas las personas migrantes:

“En ningún caso la irregularidad migratoria de un extranjero impedirá su admisión como alumno en un establecimiento educativo, ya sea este 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” (art. 7).

Esta norma alcanza un alto nivel de protección del derecho a la educación y es una de las pocas a nivel regional que reconoce explícitamente la igualdad de este derecho para los/as nacionales y las personas extranjeras. En cumplimiento con la legislación migratoria, la **Ley de educación 26.206** establece que “El Estado Nacional, las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires deberán garantizar a las personas migrantes sin DNI, el acceso y las condiciones para la permanencia y el egreso de todos los niveles del sistema educativo, mediante la presentación de documentos emanados de su país de origen, conforme a lo establecido por el artículo 7º de la Ley N° 25.871” (art. 143).

A nivel normativo, esas normas representan pues un avance mayor hacia la universalidad de los derechos para las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo; sin embargo, en la práctica existen todavía obstáculos a la garantía del derecho a la educación para las personas extranjeras, los más importantes siendo el **desconocimiento generalizado de la legislación migratoria** por parte de las autoridades de los establecimientos educativos, así como la ignorancia de “la validez legal [de] los documentos públicos emitidos por organismos del Estado tales como la constancia de residencia precaria de Migraciones, o la tirilla constancia del Registro Civil” (Clínica jurídica ANDHES-UCSE y Pastoral Migratoria de la Quiaca, en CDHUNLa, 2010: 133). Derivadas de esa falta de conocimiento, la Clínica Jurídica de Derechos de Inmigrantes y Refugiados CAREF-CELS (Clínica CAREF-CELS) ha identificado muchas prácticas que violan el derecho a la educación de las personas migrantes: por falta de documentación de identidad nacional, los establecimientos “niegan la inscripción a cualquier nivel de estudio, la

posibilidad de rendir exámenes [...], de efectuar cambios en los turnos, el colegio o establecimiento, o bien de solicitar los certificados de estudios que correspondan” (Clínica CAREF-CELS en CDHUNLa, 2010: 69).

Además, en cuanto al contenido de la educación argentina, muchos observan que estamos todavía lejos de una educación que promueve la diversidad cultural y la migración como unos elementos que contribuyen “al enriquecimiento y fortalecimiento del tejido cultural y social del país” (Ley 25.871, art. 3.c.). Como lo afirman Gonzales y otros(as), “La escuela, salvo excepciones, no genera espacios para la revalorización de las expresiones culturales originarias de los niños migrantes y, menos aun, que estas expresiones sean socializadas con el resto de la comunidad educativa, favoreciendo el enriquecimiento del conjunto con la presencia de la diversidad. En definitiva, se implementa un proceso más cercano a la “asimilación” que a una integración de culturas diferentes” (Gonzales y *al.*, en CDHUNLa, 2010: 104).

Finalmente, la discriminación racial y las actitudes xenófobas también engendran efectos negativos sobre el acceso y la permanencia de los niños, niñas y adolescentes migrantes en los establecimientos educativos. En relación con este asunto, el CDHUNLa ha sostenido que “Las niñas y niños migrantes o hijos de migrantes bolivianos y paraguayos que asisten a las escuelas argentinas son generalmente “etiquetados”, por los mismos docentes, directivos y compañeros, bajo conceptos tales como “vagos”, “lentos”, “sucios”, “callados”, entre otros” (CDHUNLa, 2010: 180). Estudiaremos más adelante como la situación del racismo en Argentina afecta a las personas migrantes en el goce de sus derechos humanos.

4.5.2. Salud

Con respecto al derecho a la salud, la Ley de Migraciones 25.871 reconoce, al igual que el derecho a la educación, su goce para todas las personas migrantes: “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. Las autoridades de los establecimientos sanitarios deberán brindar orientación y asesoramiento respecto de los trámites correspondientes a los efectos de subsanar la irregularidad migratoria” (art. 8). Este derecho no está reservado a la atención de urgencia, como es el caso en muchos países, sino que concierne todos los niveles de atención médica. El Ministerio de Salud de la Nación reconoció ese acceso universal a la salud en su **Programa Nacional de Unidades Móviles Sanitarias**, que dispone entre sus objetivos “reforzar los dispositivos de primer nivel de atención sanitaria provincial y municipal, así como articular con los programas preexistentes dentro del ministerio y garantizar el efectivo acceso y atención primaria en salud a *todas las personas que habitan nuestro suelo sean nacionales o migrantes*, especialmente de localidades y

parajes recónditos del territorio argentino [...] y haciéndolo extensivo a todas las personas de los demás puntos del país” (CDHUNLa, 2010: 36).

Aún ese reconocimiento del derecho a la salud por parte de la legislación migratoria y de las autoridades del Ministerio de Salud de la Nación, muchos problemas de adecuación normativa y de denegación de atención fueron observados a través del país desde la entrada en vigencia de la Ley 25. 871. Entre los obstáculos identificados, encontramos: la negación de atención “en ventanilla” por falta de DNI (Clínica CAREF-CELS en CDHUNLa, 2010: 72); el requisito de poseer el DNI para beneficiar del Plan Nacer¹⁰⁵ y para realizar controles perinatales en Puestos de Salud¹⁰⁶; la necesidad de detener una residencia permanente en el país para inscribirse a la lista de trasplantes de órganos y/o tejidos cadavéricos del Instituto Nacional Central Único Coordinador de Ablación e Implante (INCUCAI)¹⁰⁷; y la negación del tratamiento para combatir el VIH/Sida a una persona de nacionalidad extranjera (CELS, 2007: 296).

El CDHUNLa alega que “la problemática de la atención en salud a los migrantes de países limítrofes se inscribe en un problema más general compuesto por la atención a la salud a los pobres, en un contexto de graves falencias estructurales y de falta de recursos en el sector” (CDHUNLa, 2010: 17). En este contexto se genera una “**economía de la atención**”, en la cual se genera “cuestionamientos [sobre] la legitimidad de ciertas personas a ser atendidas” (CDHUNLa, *ídem.*). Si agregamos a esta problemática la fuerte presencia de estereotipos culturales e imágenes racistas provenientes del imaginario popular, resulta un sistema de salud en el cual **se “racializa” la diferencia** y se concibe a la persona migrante como un ser inferior, lo que afecta su acceso y la calidad de su atención sanitaria. Sin embargo, no todos los establecimientos de salud ofrecen una atención inferior a las personas migrantes; al contrario, unos hospitales adaptan sus prácticas para responder de manera adecuada a las necesidades de la población extranjera. Por ejemplo, un hospital del partido de Lanús, en el Gran Buenos Aires, ha adquirido un “sillón de partos”, que permite a las mujeres que lo desean (entre otras las mujeres coreanas que frecuentan el establecimiento) de parir en posición vertical, respetando a sus tradiciones y prácticas culturales (CDHUNLa, 2010: 190). Otros establecimientos han adoptado los servicios

¹⁰⁵ “El **Plan Nacer** es un programa federal del Ministerio de Salud de la Nación que invierte recursos en salud para mejorar la cobertura de salud y la calidad de atención de las mujeres embarazadas, puérperas y de los niños/as menores de 6 años que no tienen obra social. Se inició en el año 2005 en las provincias del NEA y NOA y en 2007 se extendió a todo el país [...] De esta manera el Plan Nacer contribuye al descenso de la mortalidad materna e infantil en la Argentina, y a la reducción de las brechas entre las jurisdicciones, aumentando la inclusión social y mejorando la calidad de atención de la población” (Fuente: <http://www.plannacer.msal.gov.ar/index.php/contents/detail/institucional>).

¹⁰⁶ Situación identificada por la Clínica jurídica ANDHES-UCSE y la Pastoral Migratoria de la Quiaca. Además, “la Pastoral Migratoria remitió en 2007 una denuncia al Ministerio del Interior, debido a la falta de atención sanitaria en el Hospital de La Quiaca a las mujeres bolivianas en tales condiciones, así como otras irregularidades (cobro de dinero o exigencia de donación de sangre como requisito para brindarles atención), y que en algunos casos fueron remitidas –sin atención del parto– a la ciudad de Villazón (Bolivia)” (CDHUNLa, 2010: 130).

¹⁰⁷ Dicho requisito se encuentra en el preámbulo de la **Resolución 342/2009** del INCUCAI.

de intérpretes para favorecer la comprensión lingüística e intercultural durante las entrevistas entre los médicos y los pacientes (CDHUNLa, 2010: 191).

4.5.3. Otros derechos sociales

Además del derecho a la educación y a la salud, la Ley de Migraciones reconoce a todas las personas migrantes el derecho a la seguridad social y el acceso a servicios sociales (art. 6). Sin embargo, dos deficiencias importantes fueron identificadas en materia de adecuación normativa: el condicionamiento de la Asignación universal por hijo (AUH) a la tenencia de un DNI y la determinación de un plazo mínimo de residencia en el país para la obtención de las “pensiones sociales no contributivas”. Una lista de las normativas de seguridad social en conflicto con la Ley de Migraciones se encuentran en el cuadro adjunto.

Tabla 2: Programa y pensiones de seguridad social en conflicto con la normativa migratoria 25.871

Programa o pensión	Decreto y Ley	Requisito(s) en conflicto con la Ley de Migraciones 25.871
Asignación Universal por Hijo	Decreto 1602/2009 Ley 24.714	Posesión de un DNI (niño/a y padre/madre); Mínimo de tres (3) años de residencia
Pensión a madres de siete (7) o más hijos	Decreto 2360/1990 Ley 23.746	Mínimo de quince (15) años de residencia
Pensión por invalidez	Decreto 432/1997 Ley 18.910	Mínimo de veinte (20) años de residencia
Pensión de vejez	Decreto 582/2003 Ley 13.478	Mínimo de cuarenta (40) años de residencia

En primer lugar, el Poder Ejecutivo adoptó en 2009 - mediante el Decreto 1602/2009 - un “subsistema no contributivo de **Asignación Universal por Hijo** para Protección Social, destinado a aquellos niños, niñas y adolescentes residentes en la República Argentina, que no tengan otra asignación familiar prevista por la presente ley y pertenezcan a grupos familiares que se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal” (art. 1.c). Si bien la AUH representa un avance histórico para la seguridad social de las personas en situación de pobreza e de indigencia en Argentina, esta asignación presenta también importantes restricciones de acceso para las familias migrantes y las personas indocumentadas. Las disposiciones problemáticas consisten en los requisitos a) y b) del art. 6 del Decreto:

“a) Que el menor sea argentino, hijo de argentino nativo o por opción, naturalizado o residente, con residencia legal en el país no inferior a TRES (3) años previos a la solicitud; b) Acreditar la identidad del titular del beneficio y del menor, mediante Documento Nacional de Identidad”.

Esos requisitos violan el artículo 6 de la Ley de Migraciones, pero también los principios de igualdad y no discriminación consagrados en el artículo 8 de la Ley 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes:

“Las disposiciones de esta ley se aplicarán por igual a todos las niñas, niños y adolescentes, sin discriminación alguna fundada en motivos raciales, de sexo, color, edad, idioma, religión, creencias, opinión política, cultura, posición económica, origen social o étnico, capacidades especiales, salud, apariencia física o impedimento físico, de salud, el nacimiento o cualquier otra condición del niño o de sus padres o de sus representantes legales”.

En el mismo sentido, el CDHUNLa alega que “el principio de igualdad y no discriminación debe entenderse como una doble garantía para los niños ya que, por una parte, las políticas estatales deben asegurar el acceso a derechos sin ningún tipo de distinción respecto del niño como titular de derechos y, por la otra, impide que dichas distinciones se efectúen respecto de sus padres, tutores o representantes a través de quienes ejercen estos derechos” (CDHUNLa, 2010: 42).

En segundo lugar, varias **pensiones sociales no contributivas** presentan requisitos también en conflicto con la Ley de Migraciones. Efectivamente, las pensiones para madres de siete (7) o más hijos, por invalidez y de vejez requieren unos plazos mínimos de residencia en Argentina de entre quince (15) a cuarenta (40) años, lo que viola de manera flagrante los derechos a la no discriminación, al trato igualitario, y a la seguridad social consagrados en la Ley 25.871. La Corte Suprema de Justicia de la Nación declaró inconstitucional el plazo mínimo de residencia exigido para acceder a la pensión por invalidez: “no cabe duda alguna que sumar a dichos críticos requerimientos un lapso de residencia, en el caso, de 20 años, aun cuando también rigiera en igual medida para los argentinos, incluso nativos, implica, puesto que la subsistencia no puede esperar, un liso y llano desconocimiento del derecho a la seguridad social, en los términos de los citados textos internacionales de jerarquía constitucional, en grado tal que compromete el derecho a la vida”¹⁰⁸. Sin embargo, aún este reconocimiento por parte de la Corte, hasta el día de hoy las normativas relacionadas a esas pensiones no fueron todavía derogadas.

4.5.4. Trabajo

En relación con el derecho al trabajo y a condiciones laborales dignas, la Ley de Migraciones prevé un acceso igualitario al trabajo y al empleo (art. 6) para las personas migrantes, así como la facultad del Estado de orientar a la persona migrante en el acceso a categorías de empleo y la elección de una actividad remunerada (art. 19). Además, la normativa establece que “La aplicación de la presente ley no eximirá al empleador o dador de trabajo del cumplimiento de las obligaciones emergentes de la legislación laboral respecto del extranjero, cualquiera sea su

¹⁰⁸ Consideración 7, Caso CSJN, “R. A., D. c/ Estado Nacional”, sentencia del 04/09/2007.

condición migratoria; asimismo, en ningún modo se afectarán los derechos adquiridos por los extranjeros, como consecuencia de los trabajos ya realizados, cualquiera sea su condición migratoria” (art. 56). Así, los trabajadores/as migrantes en situación irregular deben verse garantizado los derechos laborales relacionados a su condición de trabajador, aún la infracción administrativa relativa a su residencia en el país. Sin embargo, la Ley prohíbe a los residentes transitorios/as (salvo a los trabajadores/as migrantes estacionales) y a las personas migrantes en situación irregular de “trabajar o realizar tareas remuneradas o lucrativas” (art. 52-53), e impide a los empleadores/as dar trabajo a un inmigrante irregular (art. 16 y 55), lo que resulta en las violaciones al derecho al trabajo y a una vida digna de esas personas migrantes.

Aunque la Ley de Migraciones reconoce los derechos laborales de los trabajadores/as migrantes, la legislación no trata de la particular vulnerabilidad de los niños/as, adolescentes y mujeres migrantes, que por la mayoría trabajan en talleres clandestinos, casas particulares o en el campo, obrando en las “cadenas mundiales de cuidados”¹⁰⁹ y realizando tareas caracterizadas por los 4 “D”: desaseadas, difíciles, denigrantes y desprotegidas (UNFPA, 2006). Esos niños/as y mujeres **ocultados/as** se vuelven no-sujetos de derechos, dado que en lo privado se cree que “no hay ciudadanía, ni derechos, no hay razón, ni legalidad, ni igualdad” (Mestre, 1999). Para ilustrar esta “invisibilidad” de las trabajadoras migrantes, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social estimaba en 2004 que 96.4% de las mujeres que trabajaban en el servicio doméstico (de las cuales una gran proporción eran migrantes) no estaban registradas y efectuaban ese trabajo de manera irregular (Ceriani y *al.*, 2009: 152). Esta realidad de explotación y riesgo del trabajo de los niños/as y de las mujeres migrantes salió a la luz cuando el 30 de marzo de 2006 cuatro niños, una mujer y un hombre murieron en el incendio de un taller textil del barrio de Caballito, en la ciudad de Buenos Aires, en el cual se supo que había “trabajo esclavo” (CELS, 2007: 297). La Ley de Migraciones reconoce pues los derechos laborales de los trabajadores/as irregulares pero posee importantes carencias en materia de análisis de género y de niñez, lo que tiene como efecto de dejar en una situación de vulnerabilidad y explotación una gran cantidad de trabajadores/as migrantes.

4.5.5. Derechos civiles y políticos

Sobre el tema de los derechos civiles y políticos, tres temas revisten una importancia fundamental para la integración de las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo: el derecho a la identidad, a contratar e integrar sociedades y el derecho a la participación. En

¹⁰⁹ Oso Casas (2008) define así las “cadenas mundiales de cuidados”: “En el marco de la globalización, las mujeres se reemplazan unas a otras en las tareas afectivas y de cuidado personal: la mujer autóctona es sustituida por la inmigrante y está última por otras mujeres que quedan a cargo de sus hijos en el país de origen (abuelas, hermanas, etc.”

primer lugar, la Ley de Migraciones reconoce a las personas migrantes con residencia temporaria y permanente y a las personas reconocidas como “refugiadas” y “asiladas” el derecho a obtener el **DNI** (art. 30-33). Sin embargo, una investigación realizada por la Pastoral Migratoria de La Quiaca detectó en el noroeste del país, particularmente en la provincia de Jujuy, muchos problemas relacionados a la inscripción del nacimiento y la documentación de los niños/as migrantes e hijos/as de migrantes¹¹⁰. Entre esos obstáculos fueron identificados: la necesidad para los padres de presentar una documentación de identidad de su país de origen a los fines de inscribir a su niño (requisito muchas veces imposible a cumplir por las personas migrantes en situación irregular); en caso de niños/as nacidos/as a domicilio, la necesidad de terminar dentro de un plazo de cuarenta (40) días el trámite ante el Registro Civil, luego del cual la vía de inscripción se vuelva judicial, lo que “apareja demoras prolongadas e importantes gastos que en ciertas ocasiones son muy difíciles de solventar por la familia” (Pastoral Migratoria de la Quiaca, en CDHUNLa, 2010: 132). Este último obstáculo genera importantes vulneraciones del derecho a la identidad de los niños/as de la provincia, debido a que cuatro (4) de cada diez (10) niños/as nacen en sus domicilios (Pastoral Migratoria de la Quiaca, *ídem*).

En torno al **derecho a contratar e integrar sociedades**, la Ley de Migraciones 25.871 ha desgraciadamente conservado unas obligaciones de denuncia y prohibición hacia las personas migrantes en situación irregular, lo que sin duda engendra unas violaciones a sus derechos a la igualdad y a la no discriminación. En efecto, el artículo 57 estipula que una persona que “contrate o convenga con extranjeros que residan irregularmente en el país, la adquisición, venta o constitución de gravamen sobre bienes inmuebles, derechos o muebles registrables, o la constitución o integración de sociedades civiles o comerciales, deberá comunicarlo fehacientemente a la autoridad migratoria”.

Finalmente, en relación con los derechos políticos, la Ley de Migraciones reconoce el **derecho a la participación** de las personas extranjeras: “La República Argentina facilitará, de conformidad con la legislación nacional y provincial en la materia, la consulta o participación de los extranjeros en las decisiones relativas a la vida pública y a la administración de las comunidades locales donde residan” (art. 11). Además, el Reglamento prevé que el Ministerio del Interior “adoptará las medidas necesarias para informar a los extranjeros respecto de las condiciones y requisitos del ejercicio del derecho al voto” (art. 11). Sin embargo, a nivel federal, el Código electoral sigue reservando el **derecho al voto** a los “ciudadanos de ambos sexos nativos, por opción y naturalizados, desde los dieciocho años cumplidos” (art. 1), es decir a las personas que

¹¹⁰ Solo en los departamentos de Yavi y Santa Catalina, la Pastoral Migratoria detectó más de 250 niños/as migrantes e hijos/as de migrantes sin DNI (Clínica jurídica ANDHES-UCSE y la Pastoral Migratoria de la Quiaca, en CDHUNLa, 2010: 131).

detienen la nacionalidad argentina. Esta restricción tiene obviamente repercusiones negativas sobre la integración de las personas migrantes en Argentina e “incide, como es razonable, en el nivel de preocupación de los partidos políticos sobre la situación de la población migrante” (FIDH y CELS, 2011: 41). Sin embargo, a pesar de esa imposibilidad de ejercer su derecho al voto a nivel nacional/federal, las personas migrantes poseen el derecho de votar a nivel provincial en cuatro (4) provincias (Misiones, Neuquén, Entre Ríos y Buenos Aires) y el derecho de votar en elecciones municipales en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, así como en cuatro (4) provincias (Santa Fe, Catamarca, Córdoba y Tucumán) (FIDH y CELS, 2011: 42). Además, un reagrupamiento de organizaciones de migrantes y de defensa de los derechos humanos ha lanzado en 2011 en la Ciudad de Buenos Aires la campaña “Aquí vivo, aquí voto”, que tiene como objetivo difundir información sobre los derechos políticos de las personas migrantes e incorporar al electorado porteño las personas migrantes con residencia permanente¹¹¹.

4.5.6. Discriminación racial y racismo

El último elemento que me parece importante tratar en este análisis de la política migratoria argentina es la discriminación racial y el racismo hacia las personas migrantes. Como vimos anteriormente en relación con las secciones sobre la educación y la salud, muchas veces el ejercicio de los derechos de las personas migrantes está afectado por las actitudes xenófobas con las cuales están enfrentadas en su cotidiano. Por ejemplo, en ocasiones el personal docente estigmatiza a los niños/as bolivianos/as en las escuelas: “los bolivianos son muy lentos, atrasados; no se puede esperar otra cosa de una cultura milenaria, atrasada (...) es natural que sean así... Vienen con una pobreza cultural” (Sinisi, en CDHUNLa, 2010: 181). Otras veces, mujeres migrantes (entre otras dominicanas, brasileñas, colombianas y ecuatorianas) sufren de estigmatización que les asocia directamente con el trabajo sexual y la trata de personas, lo que “no contribuye para nada a enfrentar la vulnerabilidad de estas trabajadoras, y en cambio sirve de argumento para generar políticas migratorias más restrictivas” (Cortés Castellanos 2005). Asimismo, autoridades judiciales han identificado públicamente a las personas migrantes como responsables de la criminalidad en el país: “en las villas, el peruano maneja el tema del tráfico de cocaína, el paraguayo, en cambio, maneja la marihuana (...) el paraguayo es un poco violento, dado a los hechos de sangre con armas blancas...”¹¹².

Para enfrentar esta problemática, y en concordancia con el plan de acción de la III Conferencia mundial contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de

¹¹¹ Para más información sobre la campaña “Aquí vivo, aquí voto”, consulte <http://aquivivoaquivoto.blogspot.com/>.

¹¹² Jueza de instrucción Silvia Ramond en una entrevista en el Diario Judicial, el 11 de julio del 2001, www.diariojudicial.com

intolerancia (Durban, 2001), el Estado argentino adoptó en 2005 su *Plan Nacional contra la discriminación* (Decreto 1086/2005) y creó el Instituto Nacional contra la Discriminación, la xenofobia y el racismo – INADI (Ley 24.515), con el objetivo de “elaborar políticas nacionales y medidas concretas para combatir la discriminación, la xenofobia y el racismo, impulsando y llevando a cabo acciones a tal fin” (Decreto 1086/2005). Esas medidas, así como las disposiciones de la Ley de Migraciones, que fomentan el “enriquecimiento y fortalecimiento del tejido cultural y social del país”(art. 3.c) y condenan los actos discriminatorios hacia las personas migrantes (art.13), hacen que “la perspectiva multi/intercultural comienza a ser parte de una retórica estatal que marcaría deslizamientos desde una concepción de la diferencia cultural como “problema” hacia otra que la entiende como “aporte” y “riqueza”” (Soria, 2009: 103).

Sin embargo, los lamentables eventos que ocurrieron los 7, 8 y 9 de diciembre de 2010 en el **Parque Indoamericano** de la Villa Soldati (en el sur de la Ciudad de Buenos Aires) tuvieron como efecto de exacerbar los discursos y las actitudes xenófobas hacia las comunidades migrantes provenientes de los países limítrofes. Primero, la operación policial apuntada a parar la ocupación del Parque por parte de familias que reclamaban viviendas se realizó con violencia y represión, y resultó en la muerte de tres personas de origen extranjera, asesinadas por balas de plomo y armas de fuego: Rosemary Churapuña (Boliviana de 28 años), Bernardo Salgueiro (Paraguayo de 24 años) y Juan Quispe (Boliviano de 38 años) (FIDH y CELS, 2011: 40). Segundo, las declaraciones del jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Mauricio Macri, contribuyeron a agravar la situación de xenofobia, adhiriendo al concepto de *cosmovisión conspirativa* según el cual las personas migrantes representarían la causa de todos los problemas de la sociedad y “el mundo está invariablemente regido por una intencionalidad que siempre tiene un autor humano consciente” (Zaffaroni, 1998: 436). Efectivamente, Macri echó la culpa de los tristes eventos del Parque Indoamericano sobre la “inmigración descontrolada”, el “avance de la inmigración ilegal, donde se oculta el narcotráfico y la delincuencia” y la “lógica perversa que hace que cada vez venga más gente de los países limítrofes a usurpar terrenos” (Página 12, 10 de diciembre de 2010). Unos medios de comunicación, tales como el Diario La Nación, sostuvieron argumentos similares: “Una inmigración que termina denigrándose en Buenos Aires, Rosario o Córdoba, y en los cinturones que las rodean, sólo acentúa la miseria y crea las condiciones delictivas que hoy causan pavor en la población” (editorial del 12 de marzo de 2011). Zaffaroni habla de ese fenómeno como de “la caída en la red que teje la araña venenosa del racismo, que incorpora al discriminado de ayer [“gringos degenerados”, “cabecitas negras”] para excluir al chivo expiatorio de hoy” (Zaffaroni, en Giustiniani, 2004: 49). En suma, esos eventos y declaraciones nos demuestran que aún los avances importantes de la política migratoria en la materia, existen todavía enormes desafíos para la integración efectiva y respetuosa de las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo en la sociedad argentina.

Capítulo 5. Cambio de paradigma y retrato actual de la inmigración y de la política migratoria canadiense

El periodo más reciente de la historia migratoria canadiense se caracteriza por un fenómeno de “**securitization**” de la migración (Marclay y Crépeau), que se inició a partir de la segunda mitad de los años 90, se acentuó a partir de los eventos del 11 de septiembre de 2001, y se cristalizó por la sanción de la actual Ley de Migración y la llegada al poder del gobierno conservador de Stephen Harper. La política migratoria actual tiene como efecto de violar de manera sistemática los derechos humanos de la población migrante, más que todo los/as solicitantes de asilo, las personas en situación irregular y los trabajadores/as temporarios/as.

La Constitución canadiense no contiene una norma general que fomenta la inmigración; tampoco aborda específicamente los derechos de las personas extranjeras. Al respecto de la migración, la Constitución solo precisa que la competencia sobre la gestión de los asuntos migratorios es compartida entre el Gobierno federal y las distintas provincias, y que éstas pueden “promulgar leyes relativas a la agricultura y a la inmigración en su provincia [que tendrán] efecto hasta que [sean] incompatibles con una ley del parlamento de Canadá”¹¹³. **Québec** es la única provincia que se vio otorgada por el Gobierno federal la **competencia exclusiva** de seleccionar a sus “inmigrantes económicos” y de expedir los visas de los residentes temporarios que desean trabajar o estudiar en su territorio. Esa atribución de competencia fue oficializada en 1991, por el *Accord Canada-Québec relatif à l’immigration et à l’admission temporaire des aubains* y la *Loi sur l’immigration au Québec*. A pesar de la ausencia de una norma general sobre la inmigración, la *Charte canadienne des droits et libertés*, anexada a la última Constitución canadiense de 1982, promueve el principio de “Derecho a la igualdad”, que otorga a todas las personas presentes en el territorio nacional una misma protección ante la ley y un igual beneficio de la *Charte*, sin discriminación fundada sobre la raza, el origen nacional o étnico, el color, la religión, el sexo, la edad o deficiencias mentales o físicas (art. 15). En el caso **Singh** ante la Corte Suprema, los jueces Dickson, Lamer y Wilson analizaron el alcance de los términos « **todas las personas** » y « cada uno » empleados en la *Charte* y concluyeron que arrancan “una categoría de personas más grande que los ciudadanos y los residentes permanentes [y que] engloban todo ser humano que se encuentra en Canadá y que, de hecho, es sometido a la ley

¹¹³ Loi constitutionnelle de 1867, 30 & 31 Victoria, ch. 3 (R.-U.), art. 95. Texto original : *Dans chaque province, la législature pourra faire des lois relatives à l’agriculture et à l’immigration dans cette province [...] toute loi de la législature d’une province relative à l’agriculture ou à l’immigration n’y aura d’effet qu’aussi longtemps et que tant qu’elle ne sera incompatible avec aucune des lois du parlement du Canada.*

canadiense”¹¹⁴. Este fallo, de cumplimiento obligatorio para todas las provincias consiste en una interpretación determinante del alcance de la *Charte canadienne des droits et libertés*.

A pesar de ese principio constitucional de igualdad, veremos en el presente capítulo como en realidad la legislación canadiense diferencia el grado de goce de ciertos derechos según la condición migratoria de los/as habitantes del país. En 1994, el Ministerio *Citoyenneté et Immigration Canada* (CIC) publicó una nueva estrategia migratoria nacional, *Into the 21st Century: A Strategy for Immigration and Citizenship*, que promovía una selección migratoria más restrictiva de las personas deseando migrar en el país. Luego de su publicación, un grupo de expertos fue encargado de revisar la Ley migratoria y proponer una lista de modificaciones para que la legislación sea más selectiva en la admisión de personas migrantes, **la prioridad siendo otorgada a las personas capaces de adaptarse, prosperar y contribuir a la economía nacional**. En 1999, después de la llegada irregular de 600 Chinos/as a bordo de barcos atracados en Colombie-Britannique, muchos políticos empezaron también a reclamar una consolidación de las medidas de seguridad fronteriza. Luego, la cuestión de la seguridad empezó a monopolizar las discusiones sobre los asuntos migratorios cuando en Febrero de 2000, el jefe de la CIA declaró que el sistema migratorio canadiense era poroso, que la policía fronteriza carecía de recursos y que por eso, Canadá se había vuelto un refugio para los terroristas (Kelley y Trebilcock, 2010: 423).

Esas críticas hacia la política migratoria canadiense se acentuaron de manera drástica luego de los atentados del 11 de septiembre de 2001 y en respuesta, el Gobierno canadiense adoptó en la última década una serie de legislaciones y políticas marcadas por una “*securitization* de la migración” y una restricción de la libertad y de los derechos humanos de las personas migrantes y refugiadas. Entre esas legislaciones y políticas, señalamos:

- La *Declaración sobre la frontera inteligente Canadá-Estados Unidos*, apuntando a luchar en contra de “las amenazas que recaen sobre nuestros ciudadanos, nuestras instituciones y nuestra prosperidad”¹¹⁵;
- La nueva *Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés* (LIPR) de 2001, que tiene como uno de sus objetivos centrales de garantizar la seguridad de los/as Canadienses (LIPR, art. 3.(1)h);
- La creación en 2003 de la *Agence des services frontaliers du Canada* (ASFC), encargada de gestionar la seguridad de las fronteras y la detención de las personas migrantes prohibidas en el territorio o reconocidas culpables de infracciones migratorias;

¹¹⁴ *Singh c. M.E.I.* los (Singh c. M.E.I., [1985] 1 R. C. S. 177, párr. 35

¹¹⁵ *Declaración sobre la frontera inteligente Canadá-Estados Unidos*, 12 de diciembre de 2001, en línea: <http://www.dfait-maeci.gc.ca/anti-terrorism/declaration-fr.asp>

- La nueva política de seguridad interior de 2004, que consagra un capítulo a las personas refugiadas;
- La adopción en 2012 de la *Loi visant à protéger le système d'immigration du Canada* (conocida como ley C-31), que apunta a luchar en contra de los traficantes de migrantes y de las personas “que arriesgan vidas humanas y amenazan la integridad de nuestras fronteras” (Comunicado de prensa del Ministro Kenney, 16 de febrero de 2012);
- Finalmente, el proyecto de ley C-43 de junio de 2012 sobre la devolución y la expulsión de los criminales extranjeros que “abusan de nuestra generosidad” y “aterrorizan Canadienses inocentes” (Comunicado de prensa del Ministro Kenney, 20 de junio de 2012).

La política migratoria canadiense actual está marcada por una **categorización** y una **jerarquización** de las personas migrantes (refugiados “legítimos”, solicitantes de asilo “ilegítimos”, trabajadores temporarios, inversionistas, etc.), creando categorías que gozan de menos derechos, siendo consideradas como amenazantes para el bienestar de los ciudadanos/as Canadienses. Además, las normas canadienses en materia de migración están caracterizadas por el uso de un **lenguaje “género-neutro”**¹¹⁶ y por generalizaciones de género que tienen por efecto de ocultar a las mujeres migrantes y relegarlas a sus roles tradicionales de esposas, madres o cuidadoras. Este lenguaje “neutro” está ilustrado por términos como “el extranjero”, “el esposo”, “el refugiado”, “el residente permanente”, empleados en la LIPR. No obstante, la LIPR usa a veces el término “la persona”, lo que atenúa un poco ese ocultamiento de la mujer migrante en la política canadiense.

Canadá no ha ratificado la *Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias*, porque considera la migración como un asunto de **soberanía nacional** (no de derecho internacional) y la residencia permanente y la ciudadanía como unos requisitos para el goce de una cierta cantidad de derechos y libertades previstos en la CMW. En suma, el Gobierno canadiense considera la **migración como un privilegio**, y no como un derecho.

En el presente capítulo, estudiaremos pues el marco jurídico y reglamentario de la política migratoria canadiense actual, compuesto por la LIPR, el *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés* (RIPR), la *Loi sur des mesures de réforme équitables concernant les réfugiés*

¹¹⁶ Al respecto, cabe señalar que el uso de lenguaje “género-neutro” es común y normalmente usado en inglés, por la propia naturaleza y construcción discursiva del idioma; sin embargo, la traducción oficial en francés de las normas migratorias canadienses no fueron adaptadas a la necesidad de integrar una perspectiva de género a la redacción de los términos. Cuando hablo de lenguaje “género-neutro”, me refiero más bien a esta inadecuación de la versión francesa.

(LMRER), la *Loi sur la citoyenneté*, y la *Loi visant à protéger le système d'immigration du Canada* (Ley C-31). Además de esos instrumentos jurídicos, analizaremos también el proyecto de ley C-43 - *Loi accélérant le renvoi de criminels étrangers* (actualmente bajo examen por el Senado), así como la jurisprudencia pertinente¹¹⁷ de los tribunales competentes y los acuerdos políticos siguientes, que completan el retrato de la política migratoria: la *Declaración sobre la frontera inteligente Canadá-Estados Unidos* del 12 de diciembre de 2001 (adelante *Declaración sobre la frontera inteligente*) y el *Acuerdo sobre los terceros países seguros*, firmados por Canadá y Estados Unidos el 5 de diciembre de 2002.

A nivel federal, tres organismos estatales gestionan el sistema de inmigración y de protección de las personas refugiadas: el Ministerio *Citoyenneté et Immigration Canada* (CIC), la *Agence des services frontaliers du Canada* (ASFC) y la *Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada* (CISR), tribunal administrativo encargado de pronunciar las decisiones sobre los estatutos de refugiados y los controles de detención de las personas migrantes. Empezaremos el examen de la política migratoria canadiense con un breve retrato de la inmigración actual en Canadá, para luego entrar en detalle en el análisis de las diferentes fases de la “ruta del migrante”: entrada, permanencia e integración.

5.1. RETRATO DE LA POBLACION MIGRANTE EN CANADA

Según el censo de 2006¹¹⁸, 6,186,950 personas en Canadá habían nacido en el extranjero, es decir **19,8%** de la población total del país. En 2010¹¹⁹, había en Canadá un total de **280, 691 residentes permanentes**, repartidos en las categorías siguientes: reunificación familiar (21,5%), inmigrantes económicos (66,6%), refugiados (8,8%) y otros (3,1%) (ver la figura 1 del Anexo no. 5). De esos residentes, 51% eran mujeres y 49% hombres. Los residentes permanentes proveían mayormente de Filipinas, India, República popular de China, Reino Unido, Estados Unidos, Francia, Irán, Emiratos Árabes Unidos, Marruecos y República de Corea (Corea del Sur). La subcategoría de refugiados era mayormente originaria de África y Medio Oriente (45%), seguida de Asia y el Pacífico (27%) (ver las figuras 2-3 del Anexo no. 5).

Además de los residentes permanentes, había a la fecha del 1º de diciembre de 2010 **660, 801 residentes temporarios/as** en el territorio nacional, repartidos en las categorías siguientes:

¹¹⁷ Recordamos que el sistema judicial canadiense es de derecho anglosajón (*Common Law*), en el cual una de las principales fuentes de derecho es la interpretación de los jueces, los precedentes, la jurisprudencia. Sin embargo, la Provincia de Québec utiliza un sistema de derecho mixto – continental en el derecho civil y anglosajón en el derecho penal.

¹¹⁸ Todas las estadísticas oficiales del censo de 2006 están disponible sobre el sitio Internet de *Statistiques Canada*: <http://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2006/dp-pd/hlt/97-557/Index-fra.cfm>

¹¹⁹ En razón de la falta de datos desagregados por el CIC para el año 2011, efectuaré el retrato de la población migrante basándome sobre los datos oficiales de 2010.

trabajadores extranjeros (42,8%), estudiantes extranjeros (33%), casos humanitarios (15,4%) y otros (más que todo visitantes) (8,8%) (ver la figura 4 del Anexo no. 5). De esos residentes, 56% eran hombres y 44% mujeres. Los trabajadores/as extranjeros/as provenían mayormente de Filipinas, Estados Unidos de América, México, Australia, Francia, India, Reino Unido, República popular de China, República de Corea (Corea del Sur) y Alemania. En cuanto a las personas solicitantes de asilo, eran principalmente originarias de México, Haití, República popular de China, Colombia, Hungría, Nigeria, India, Sri Lanka, Pakistán y San Vicente y las Granadinas (ver las figuras 5-6 del Anexo no. 5).

El censo de 2006 reveló que el **43%** de la población de origen extranjera¹²⁰ habla un idioma materna “no oficial”, es decir que no sea el inglés o el francés. Precisamente, fueron contabilizados en el país más de **200 idiomas** “no oficiales”, los principales siendo los idiomas chinos, el penjabi, el español, el italiano y el árabe (ver figura 7 del Anexo no. 5). Finalmente, además de la población migrante “registrada” (residentes permanentes y temporarios), expertos han evaluado en 2008 que se encontrarían en el país entre 80,000 y 500,000 migrantes irregulares, la mayoría hayan decidido quedarse en el país luego del vencimiento de su visa de residencia temporaria o del rechazo de su solicitud de asilo (Linklater, Brabant y Raynault en Atak, 2010).

5.2. POLITICA MIGRATORIA RELATIVA A LA “ENTRADA” EN CANADA

La política migratoria relativa a la admisión y a la “entrada” en Canadá reviste tres componentes, correspondientes a sus tres objetivos principales: un **componente social**, asociado a la voluntad de velar a la reunificación de las familias en Canadá; un componente **humanitario**, vinculado a las obligaciones internacionales de Canadá en materia de protección de las personas refugiadas y solicitantes de asilo; finalmente, un componente **económico**, relacionado a la necesidad de “favorecer el desarrollo económico y la prosperidad de Canadá”¹²¹. En relación con esos objetivos fueron establecidos los criterios de selección migratoria canadiense, que privilegian la migración de familias, trabajadores/as y personas migrantes que hablan el francés o el inglés. Ahora veremos en detalle dichos criterios de selección.

¹²⁰ Uso acá los términos “de origen extranjera” porqué me refiero no solo a las personas migrantes (residentes permanentes y temporarios) pero también a las personas que no nacieron en Canadá pero que después de muchos años obtuvieron la ciudadanía canadiense. Esas personas no son más “migrantes” pero siguen hablando un idioma “no oficial” en su casa, lo que caracteriza bien la diversidad de la sociedad canadiense, y no solo de su población migrante.

¹²¹ Service d’information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque du Parlement (SIRP) (2008), *Le programme canadien d’immigration*, BP-190F, pp. 8-9.

5.2.1. Categorías y criterios de admisión

La LIPR establece dos categorías de personas migrantes que pueden ser admitidas en el país: los **residentes permanentes** y los **residentes temporarios**. Los residentes permanentes tienen el derecho de establecerse de manera permanente en el país y, luego de tres años en el territorio, pueden solicitar la ciudadanía canadiense¹²². En cambio, los residentes temporarios pueden quedarse en el territorio nacional solo por un periodo límite de tiempo, luego del cual deben salir del país. Esos/as residentes no pueden transformar su estatuto de temporario en uno de permanente¹²³; para acceder a la residencia permanente, deben volver a su país de origen¹²⁴ y realizar una nueva solicitud, ésta vez de residencia permanente. Cada categoría de residentes tiene subcategorías de migrantes, con criterios de admisión y permanencia propios. Veremos brevemente cada una de esas categorías y subcategorías de residentes.

➤ *Residentes permanentes*

Existen tres subcategorías de residentes permanentes: los inmigrantes económicos, las personas migrantes que vienen establecerse por motivo de una reunificación familiar y las personas refugiadas y a proteger (esas últimas serán analizadas en la sección 5.3.2). Todas las personas migrantes que quieren obtener una visa de residencia permanente deben presentar desde su país de origen una solicitud para una de las tres subcategorías, salvo los ayudantes familiares residentes, los cónyuges y esposos/as en Canadá y las personas que han obtenido el asilo una vez llegadas en el territorio (RIPR, art. 72(2)).

Las personas migrantes que pueden ser admisibles a la residencia permanente **por razones económicas** son: trabajadores cualificados, empresarios, trabajadores autónomos, inversionistas, candidatos de la categoría de la “experiencia canadiense”, candidatos de las provincias y ayudantes familiares residentes que han terminado un periodo mínimo de 24 meses de trabajo en el país. Para ser admisibles a la residencia permanente, los trabajadores/as cualificados/as deben haber trabajado por un periodo mínimo de un año en uno de los dominios de la *Clasificación nacional de las profesiones*¹²⁵. Además, deben demostrar que tienen los recursos económicos suficientes para subvenir a sus necesidades y a las de su familia a su

¹²² Los criterios de admisibilidad para solicitar la ciudadanía canadiense son los siguientes: Ser residente permanente, haber vivido al menos tres años en el territorio canadiense durante los últimos cuatro años, hablar un nivel suficiente de francés o inglés y aprobar el examen de ciudadanía, relacionado a la historia, los valores, las instituciones, las responsabilidades de los ciudadanos y los símbolos canadienses (<http://www.cic.gc.ca/francais/citoyennete/devenir-admissibilite.asp>).

¹²³ Salvo los trabajadores/as temporarios/as y estudiantes que entran en la categoría de la “experiencia canadiense” (ver la subsección “Residentes permanentes”).

¹²⁴ La expresión “país de origen” se refiere acá al país de procedencia de la persona extranjera, que sea su país de nacionalidad o su país de residencia habitual.

¹²⁵ Disponible en el sitio Internet siguiente: <http://www5.hrsdc.gc.ca/noc/Francais/CNP/2011/Bienvenue.aspx>

llegada en el país¹²⁶. Finalmente, deben completar un formulario¹²⁷ de criterios de selección, que determina con un sistema de puntaje los trabajadores/as seleccionados/as (ver el Anexo no. 6). El formulario asigna puntos para los estudios completados, los idiomas hablados, la experiencia laboral, el edad, el tipo de profesión y la capacidad de adaptación. Ese tipo de selección, en apariencia neutro y basado sobre **criterios “objetivos”** como el capital financiero y los estudios completados, **penaliza de manera estructural a las mujeres**, que muchas veces están excluidas de los ámbitos de estudios superiores en sus países de origen y tienen salarios mucho más bajo que los hombres, lo que les penaliza al momento de realizar sus trámites de selección migratoria canadiense. Este sistema **androcentrista** condena pues las mujeres extranjeras a entrar en el país a través de sus roles estereotipos de esposas, hijas o cuidadoras, lo que consiste en una forma de “*familismo*” (Boyd y Pikkov 2005: 10).

En cuanto a las personas empresarias, trabajadoras autónomas e inversionistas (denominadas “gente de negocios”), además de completar el mismo formulario de selección por puntajes, deben ser dispuestas a invertir un monto mínimo de 800,000\$CAN¹²⁸ en el país o a administrar una empresa canadiense. Finalmente, los candidatos de la categoría de la “experiencia canadiense” se refieren a trabajadores/as temporarios/as que han trabajado en Canadá a tiempo completo durante un periodo mínimo de dos años o a estudiantes extranjeros que han obtenido un título de estudios postsecundarios en Canadá y que han trabajado a tiempo completo durante un periodo mínimo de un año. Esas personas deben pasar un examen de competencias lingüísticas y prever establecerse a fuera de la provincia de Québec¹²⁹. En torno a los plazos de tratamiento de las solicitudes de residencia permanente, los trabajadores/as cualificados/as deben esperar un promedio de 20 meses¹³⁰, mientras que la “gente de negocios” un promedio de 49 meses y las personas seleccionadas bajo la categoría de la “experiencia canadiense” un promedio de 15 meses¹³¹.

¹²⁶ Los montos necesarios para satisfacer este criterio varían entre 11,115\$CAN y 29,424\$CAN, dependientemente de la cantidad de miembros en la familia. Ver: <http://www.cic.gc.ca/francais/immigrer/qualifie/fonds.asp>

¹²⁷ Es importante notar que la provincia de Québec utiliza su propio formulario de puntaje para la selección de los/as trabajadores/as deseando migrar en su territorio.

¹²⁸ A la fecha del 1º de abril de 2013, 800,000\$CAN es equivalente a 786,782\$US.

¹²⁹ Ver el sitio Internet de CIC: <http://www.cic.gc.ca/francais/immigrer/cec/demande-qui.asp>

¹³⁰ Sin embargo, unos países sufren de plazos mucho más altos, en razón de la fuerte demanda. En efecto, las solicitudes provenientes de Pekín tienen un plazo promedio de evaluación de las solicitudes de 68 meses y las de New Delhi 70 meses (Becklumb, 2008: 21).

¹³¹ Anabelle Nicoud, “Immigration au Canada: veuillez patienter », La Presse, el 27 février 2012 : http://www.lapresse.ca/actualites/201202/27/01-4500090-immigration-au-canada-veuillez-patienter.php?utm_categorieinterne=traffickers&utm_contenuinterne=cyberpresse_B4_manchettes_231_accueil_PO3

La subcategoría de **reunificación familiar** permite la admisión permanente de esposo/a, cónyuge o pareja¹³²; niños y niñas a cargo del garante¹³³ o a cargo de su pareja¹³⁴; padres y madres; abuelos/as; hermanos/as, sobrinos/as y nietos/as (si tienen menos de 18 años y son huérfanos); o todo otro familiar que tiene un vínculo de parentesco con el garante, a condición que éste no pueda patrocinar a otra persona (RIPR, art. 117). El garante está encargado de realizar la solicitud de reunificación familiar; para los trámites relacionados a la reunificación de esposos/as, cónyuges y parejas, el CIC exige pruebas de unión (fotografías, testamento, facturas, títulos de propiedad, cartas, correos electrónicos, etc.) y puede entrevistar a familiares y amigos/as para atestiguar de la veracidad de la unión. En caso de admisión, el acuerdo de patrocinio liga el garante a la persona patrocinada por un periodo de 3 años, para un esposo/a, cónyuge o pareja, o de 10 años, para las otras categorías de personas. Durante este periodo, el garante debe subvenir a las necesidades económicas de la persona patrocinada, lo que fue considerado como un obstáculo para muchas mujeres (más que todo las que trabajan en su casa) deseando patrocinar a sus familiares (Boyd y Pikkov, 2005). En efecto, por falta de recursos económicos, muchas mujeres terminan siendo dependientes de un hombre para patrocinar a sus familiares, lo que puede abrir la puerta a relaciones conyugales abusivas. Según datos del CIC obtenidos por el periódico *La Presse*, los plazos promedio de tratamiento de las solicitudes de residencia por reunificación familiar eran en 2011 entre 21 y 33 meses¹³⁵.

➤ **Residentes temporarios**

Los residentes temporarios, llamados por las autoridades “**personas extranjeras**”, se refieren a los trabajadores/as temporarios/as, estudiantes y visitantes que están por un periodo temporario en el territorio canadiense. Esas personas, cuya cantidad total es estimada en más de 35 millones de personas por año¹³⁶, no disponen del derecho a establecerse de manera permanente y pueden ver su permiso de residencia revocado a cualquier momento, si contravienen a la LIPR o a las exigencias de su visa (LIPR, art. 24). Para entrar en el país, un/a residente temporario/a debe satisfacer una serie de criterios, necesarios a la obtención de su visa: entre otros, tener un pasaporte; no ser prohibido de entrada en el territorio (ver tipos de prohibición en la sección 5.4.3.); tener un certificado de antecedentes penales y, a veces, un

¹³² Salvo si el esposo, la esposa o la pareja tiene menos de 16 años o es un familiar del garante. Es importante destacar que la LIPR y el RIPR exigen una relación conyugal **mínima de un año** para ser admisible pero no aportan ninguna precisión sobre el sexo de los esposos, cónyuges y parejas admisibles; aceptan pues la reunificación de **parejas de mismo sexo**.

¹³³ El garante debe ser una persona ciudadana canadiense o residente permanente en Canadá.

¹³⁴ Incluye los niños y niñas adoptados/as o en proceso de adopción.

¹³⁵ Anabelle Nicoud, “*Immigration au Canada: veuillez patienter*», *La Presse*, el 27 février 2012 : http://www.lapresse.ca/actualites/201202/27/01-4500090-immigration-au-canada-veuillez-patienter.php?utm_categorieinterne=traficdrivers&utm_contenuinterne=cyberpresse_B4_manchettes_231_accueil_P OS3

¹³⁶ CIC (2012), <http://www.cic.gc.ca/francais/visiter/index.asp>

certificado médico que atesta su buen estado de salud. (LIPR, art. 16, RIPR, art. 179). Desde la promulgación en 2001 de la *Declaración sobre la frontera inteligente*, Canadá ha armonizado con Estados Unidos la lista de nacionales extranjeros/as que necesitan una visa para entrar en el territorio nacional, por fin de compartir la información y mejorar la vigilancia del sistema de control fronterizo¹³⁷. Esta armonización de las listas resultó en una subida del número de países (más de 140) que ahora necesitan una visa para entrar en el territorio canadiense (ver el Anexo no. 7). Asimismo, desde el inicio de 2013, todas las personas que solicitan una visa de residente temporario deben proporcionar a las autoridades datos biométricos obligatorios (huellas digitalizadas y foto), que son transmitidos a la *Gendarmerie royale du Canada* (GRC), a las autoridades fronterizas y cuando necesario, a los gobiernos extranjeros (Ley C-31, art.6). Esa disposición de la Ley C-31, también comprendida en el Plan de acción de la *Declaración sobre la frontera inteligente*, apunta a “reforzar la integridad del programa de inmigración de Canadá impidiendo a los criminales conocidos, a los solicitantes que se fueron negados el asilo y a las personas expulsadas anteriormente utilizar otra identidad para obtener una visa” (CIC, 2012). Además, el proyecto de ley C-43 otorgará al Ministro de la Ciudadanía y de la Inmigración el poder discrecional de negar, por motivo de interés público, el estatuto de residente temporario de una persona extranjera y eso, durante un periodo de hasta tres años¹³⁸. Finalmente, los trabajadores/as y estudiantes que desean residir en Québec deben además obtener un certificado de aceptación de la provincia para legalizar su estatuto de residencia temporaria.

En relación con los/as **trabajadores/as temporarios/as**, el CIC estima que más de **150,000** vienen a Canadá **cada año** para trabajar en diversas áreas de trabajo, como ayudantes familiares residentes, trabajadores agrícolas de temporada y trabajadores/as con bajo nivel de cualificaciones. La mayoría de esos trabajadores/as necesitan además de la visa un permiso de trabajo¹³⁹, condicional a la satisfacción de ciertos criterios según el tipo de trabajo.

Las **ayudantes familiares residentes** (por la gran mayoría mujeres filipinas) tienen un permiso de trabajo nominativo (es decir valido solamente para un empleador específico) y tienen la **obligación de residir en la casa** en la cual trabajan. Después de 24 meses de trabajo (realizados dentro de tres años después de su llegada en el país), ellas pueden solicitar la residencia permanente y luego, pedir la reunificación con sus familiares. Cuando no reúnen los criterios de admisibilidad para la residencia permanente, las ayudantes familiares residentes

¹³⁷ Agence des services frontaliers du Canada, « Déclaration sur la frontière intelligente Canada-E.-U. », en línea: <http://www.cbsa-asfc.gc.ca/agency-agence/partner-partenaire-fra.html>

¹³⁸ Citoyenneté et Immigration Canada, *La Loi accélérant le renvoi de criminels étrangers – Que permettra-t-elle?*, en línea: <http://www.cic.gc.ca/francais/ministere/media/documents-info/2012/2012-06-20b.asp>

¹³⁹ Sin embargo, una serie de trabajadores/as temporarios/as no necesitan un permiso de trabajo: es el caso de los artistas, atletas, periodistas, personal consular de países extranjeros, diplomáticos, personal militar, miembros de tripulación, conferencistas, investigadores, etc.

son devueltas a su país de origen. Las condiciones de trabajo de esas mujeres fueron bastante criticadas a nivel nacional, en razón del **estado de vulnerabilidad y de explotación** en el cual viven muchas de ellas, aguantando durante muchos años malos tratos físicos y a veces situaciones de trabajo forzoso, con la esperanza de luego poder solicitar la residencia permanente en el país.

Los **trabajadores agrícolas de temporada** (la mayoría siendo hombres provenientes de México, Guatemala y países antillanos) reciben también un permiso de **trabajo nominativo** y deben residir en habitaciones proporcionadas por su empleador. La mayoría de esos trabajadores/as trabajan seis días por semana y reciben el salario mínimo establecido por la ley¹⁴⁰. Su contrato les permite beneficiarse de la cobertura de salud pública y de las indemnizaciones previstas por la ley en caso de accidentes de trabajo y enfermedades. Pueden trabajar en Canadá **hasta 8 meses por año** y, con la aprobación de su empleador, volver cada año para trabajar en la misma empresa. Sin embargo, cuando el empleador no es satisfecho del trabajo de su trabajador extranjero, puede romper su contrato, lo que lleva casi siempre a su devolución en su país de origen. Esta situación resulta en el mismo tipo de situación de vulnerabilidad y de explotación que las en las cuales viven las ayudantes familiares residentes; no obstante, a diferencia de ellas, el permiso de trabajo de los trabajadores agrícolas no les permite nunca solicitar la residencia permanente luego de un cierto periodo de trabajo en el país. Así, pueden trabajar durante más de veinte años en Canadá y ser todavía considerados por la ley como “personas extranjeras”.

Finalmente, los/as **trabajadores/as temporarios/as con bajo nivel de calificaciones** tienen aproximadamente los mismos tipos de contrato que los trabajadores agrícolas pero trabajan en diversas áreas laborales, tales como la explotación forestal, la explotación minera, la restauración, la transformación de los alimentos (ej. en los mataderos), la limpieza, etc. Hasta el 14 de julio de 2012, podían también trabajar en la “industria del sexo” (strippers, masajistas, etc.), lo que fue cambiado por el Ministro Kenney como parte de los esfuerzos federales para luchar en contra de la trata humana¹⁴¹. En cuanto a los **estudiantes**, deben además de su visa solicitar un permiso de estudio, que a veces puede ser acompañado de un permiso temporal de trabajo. Para obtener un permiso de estudio, el estudiante debe proporcionar un certificado de admisión en un establecimiento académico, así como una prueba de que tiene los recursos económicos suficientes para pagar su matrícula, su transporte y sus otras necesidades básicas. Finalmente, las personas **visitantes** son admitidas en el país por un periodo máximo de seis

¹⁴⁰ A la fecha del 1º de mayo de 2012, el salario mínimo en Canadá era de 9,90\$ por hora.

¹⁴¹ Bill Graveland, The Canadian Press, “Temporary Foreign Workers In Sex Trade No Longer Allowed: Jason Kenney», Huffington Post, el 4 Julio 2012: http://www.huffingtonpost.ca/2012/07/04/temporary-foreign-workers-sex-trade_n_1649510.html

meses. La mayoría de las personas ciudadanas estadounidenses, europeas occidentales, israelíes, del Commonwealth y de Oceanía no necesitan una visa para entrar en el país. En cambio, como vimos anteriormente, las personas provenientes de la lista de países en el Anexo no. 7 necesitan una visa para visitar a Canadá, aún como turistas o viajeros/as en tránsito.

5.2.2. Asilo y determinación del estatuto de refugiado

La legislación canadiense usa los términos **personas refugiadas y a proteger** para referirse a las personas que, por temor de ser perseguidas en su país de origen, piden el asilo y el estatuto de refugiado. Anteriormente divididas en cuatro clases, esas personas están ahora repartidas en seis categorías bajo la Ley C-31. Efectivamente la nueva legislación, que tiene como objetivo “ofrecer más rápidamente una protección a las personas que verdaderamente la necesitan y devolver más rápidamente a aquellas que no”¹⁴², prevé la creación de **seis categorías de solicitantes del estatuto de refugiado**, que tienen un procedimiento administrativo distinto para solicitar el asilo, así como distintos recursos judiciales, condiciones de detención y modalidades de devolución en caso que se ven denegados el asilo. El Anexo no. 8 resume las características de esas nuevas categorías de solicitantes de asilo: las personas provenientes de países “designados”¹⁴³, las personas cuya solicitud es evidentemente infundada, las personas cuya solicitud tiene un fundamento no creíble, las personas extranjeras “designadas”¹⁴⁴, la mayoría de los solicitantes y las excepciones correspondientes a los acuerdos sobre los “terceros países seguros”.

¹⁴² Traducción libre de la autora, desde el Francés. Frase original: “*d’offrir une protection plus rapidement aux personnes qui ont véritablement besoin de protection et de renvoyer plus rapidement ceux dont ce n’est pas le cas*». Fuente : Citoyenneté et Immigration Canada, *Le gouvernement Harper présente la Loi visant à protéger le système d’immigration du Canada*, communiqué, 16 février 2012.

¹⁴³ **Los países “designados”** son los países (o partes, secciones o grupos poblacionales de países) reconocidos por el ministro de Citoyenneté et Immigration como países “seguros”, porque presentan un bajo nivel de solicitudes de asilo acordadas, un alto nivel de solicitudes de asilo abandonadas o porque presentan ciertos criterios de protección judicial (mecanismos de protección de derechos humanos, sistema judicial independiente, mecanismos judiciales de reparación, etc.) (Ley C-31, art. 58). A la fecha del 15 de febrero de 2013, los países designados son los siguientes: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Croacia, Chipre, Dinamarca, Eslovenia, España, Estonia, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Israel (excluyendo la Franja de Gaza y la Cisjordania), Italia, Japón, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, México, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Polonia, Portugal, República Eslovaca, República Checa, Reino Unido, Suecia y Suiza (ver: <http://www.cic.gc.ca/francais/refugies/reforme-surs.asp>).

¹⁴⁴ **Las personas “designadas”** correspondan a solicitantes del estatuto de refugiado que llegan a Canadá como miembros de un grupo designado por el ministro de Seguridad pública como un grupo llegado de manera “irregular” (Ley C-31, art. 10). Una llegada “irregular” corresponde a: una llegada ilegal que fue organizada por una organización criminal o un grupo terrorista que sacó beneficios económicos de esta llegada (tráfico de migrantes); una llegada que no permitió en un “tiempo oportuno” (no definido) controlar la identidad, los permisos de entrada en el territorio o realizar otro tipo de investigación sobre los miembros del grupo.

Además de las categorías previstas por la Ley C-31, Canadá puede también admitir refugiadas bajo el “**Women at Risk Program**”¹⁴⁵, creado en concordancia con las “Directrices sobre Mujeres Solicitantes de Asilo que Temen la Persecución de Género” (abordadas en el Capítulo 3). Sin embargo, bajo el actual régimen migratorio, tanto el programa como las directrices parecen más bien ser una proposición teórica que una realidad efectiva. El proceso actual de determinación de la condición de refugiado, tal como la selección migratoria en general, no toma en cuenta la realidad específica de las mujeres y salvo unos casos excepcionales¹⁴⁶, las mujeres reciben el mismo trato “neutro” que los hombres y son admitidas bajo los mismos criterios de admisión.

La ley C-31 reemplazó la entrevista individual de las personas solicitantes del estatuto de refugiado por la entrega de un documento relativo al fundamento de la solicitud. En cuanto al examen del estatuto de refugiado, las personas provenientes de países “designados”, llamados “países seguros”, tendrán un acceso más rápido a su audiencia (dentro de 30 o 45 días, en lugar de 60) ante la Sección de Protección de los Refugiados (SPR), para acelerar el tratamiento de su solicitud y, cuando se verán negadas la protección, su devolución hacia su país de origen. Luego de la audiencia, la ley C-31 **prohíbe a cinco grupos de solicitantes apelar de la decisión** de la SPR sobre su denegación del estatuto de refugiado¹⁴⁷. Además, la LMRER elimina la posibilidad, para un solicitante que se vio negado el estatuto de refugiado, de solicitar un *Examen des risques avant renvoi* (ERAC)¹⁴⁸ antes de su devolución hacia su país de origen. Según *La Presse*, los plazos promedios de tratamiento de las solicitudes de asilo eran en 2011 de 21 meses¹⁴⁹.

Finalmente, es importante recordar que en virtud del *Acuerdo sobre los terceros países seguros*, Canadá **rechaza de manera automática** las solicitudes de asilo de personas que llegan en el país **a partir del territorio terrestre estadounidense**¹⁵⁰ (considerado como un “tercer país

¹⁴⁵ El « *Women At Risk Program* » es destinado a “las mujeres que no gozan de la protección normal de una unidad familiar y que se encuentran en situaciones precarias en donde las autoridades locales no pueden garantizar su seguridad. Esto incluye a las mujeres que están viviendo situaciones difíciles, tales como el acoso por parte de las autoridades locales o de miembros de sus propias comunidades” (traducción libre de la autora, desde el Inglés). Ver CIC: <http://www.cic.gc.ca/english/resources/publications/ref-sponsor/section-3-02.asp>.

¹⁴⁶ Por ejemplo, mujeres y niñas fueron admitidas como solicitantes de asilo por el temor de ser víctimas de mutilación genital femenina en sus países de origen.

¹⁴⁷ Esos grupos corresponden a las personas provenientes de países “designados”, las personas cuya solicitud es evidentemente infundada, las personas cuya solicitud tiene un fundamento no creíble, las personas extranjeras “designadas” y las excepciones correspondientes a los acuerdos sobre los “terceros países seguros”.

¹⁴⁸ El *Examen des risques avant renvoi* (ERAC) (Examen de riesgos antes devolución) es un procedimiento que permitía examinar observaciones sobre hechos que eran desconocidos al momento de la audiencia ante la SPR y que podrían arriesgar la vida de una persona luego de su retorno en su país de origen.

¹⁴⁹ Anabelle Nicoud, Des délais deux fois plus longs pour les demandeurs d'asile, *La Presse*, el 27 février 2012 : http://www.lapresse.ca/actualites/quebec-canada/national/201202/27/01-4500097-des-delais-deux-fois-plus-longs-pour-les-demandeurs-dasile.php?utm_categorieinterne=traffidriviers&utm_contenuinterne=cyberpresse_vous_suggere_4500098_article_PO_S2

¹⁵⁰ No obstante, unas excepciones están previstas en el Acuerdo, en relación con los/as menores no acompañados/as, los familiares de residentes o ciudadanos/as canadienses o el interés público. Ver los artículos 4.2 y 6 del *Acuerdo sobre los terceros países seguros*.

seguro”), lo que representa entre 31% y 37% de todas las solicitudes de asilo recibidas cada año por las autoridades canadienses (Crépeau y Nakache, 2006: 17).

5.2.3. Interdicciones de entrada y presencia en el territorio canadiense

La sección 4 de la *Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés* prevé **9 motivos** de interdicciones de entrada o de estancia para las personas extranjeras y los residentes permanentes en el territorio canadiense:

- **Seguridad** (art. 34): ser el autor o la autora de actos de espionaje, de actos destinados a destituir un gobierno, de terrorismo, o constituir un peligro para la seguridad nacional¹⁵¹.
- **Violaciones de derechos humanos o crímenes de guerra** (art. 35): ser el autor o la autora o ocupar un puesto de rango superior en un gobierno que ha cometido actos de terrorismo¹⁵², de genocidio, violaciones graves de derechos humanos, crímenes de guerra o de lesa humanidad.
- **Criminalidad organizada** (art. 37): ser miembro de una organización que ha realizado o que ejerce actividades de criminalidad organizada o de criminalidad transnacional, tal como el tráfico de migrantes¹⁵³, la trata de personas¹⁵⁴, etc.

En relación con esos tres primeros motivos de interdicciones de entrada y estancia, el proyecto de ley C-43 amplía su amplitud de interdicción; de ahora en adelante, no solo la persona responsable de esos actos será prohibida en el territorio canadiense pero también los miembros de su familia, aún viajando separados y llegando de manera autónoma en el territorio nacional¹⁵⁵. Además, una persona extranjera cuya presencia es prohibida bajo uno de esos tres motivos no podrá más pedir una suspensión de su expulsión por circunstancias humanitarias.

- **Gran criminalidad** (art. 36): ser declarado/a culpable en Canadá de una infracción penal que lleva a una sentencia de detención de **más de seis meses** o ser declarado/a

¹⁵¹ La ley no define lo que constituye un “peligro para la seguridad nacional” y deja a la **discreción del ministro** identificar y calificar ese “peligro”.

¹⁵² Es importante notar que ni la LIPR ni el RIPR definen lo que consiste en un acto de terrorismo, dejando una amplia margen de interpretación a las autoridades encargadas de prohibir la entrada en el país.

¹⁵³ Además de ser prohibidas en el territorio, las personas responsables del tráfico de al menos 10 personas migrantes pueden también ser condenadas a la **prisión perpetua** es decir, obtener la misma sentencia que las personas responsables de actos de genocidio o de crímenes de lesa humanidad (Crépeau y Nakache, 2006: 17). Esa disposición de la LIPR fue **invalidada en enero de 2013 por el juez Arne Silverman de la Corte Suprema de Colombia-Britannique**, que sostuvo que era demasiado amplia, que contravenía a la *Charte des droits et libertés* y que podía llevar a la detención de trabajadores humanitarios (Fuente: Le Devoir, en línea: <http://www.ledevoir.com/politique/canada/368333/la-loi-canadienne-sur-l-immigration-contrevient-a-la-charte-dit-un-juge>).

¹⁵⁴ Sin embargo, las víctimas de trata de personas no son prohibidas de entrada en el territorio nacional.

¹⁵⁵ Citoyenneté et Immigration Canada, *La Loi accélérant le renvoi de criminels étrangers – Que permettra-t-elle?*, en línea: <http://www.cic.gc.ca/francais/ministere/media/documents-info/2012/2012-06-20b.asp>

culpable en el extranjero de una infracción penal que, cometida en Canadá, llevaría a una detención máxima de al menos diez años. El proyecto de ley C-43 agregó a esa interdicción de territorio la **imposibilidad de apelar** de la decisión de expulsión ante la Sección de Apelación de Inmigración (SAI)¹⁵⁶.

- **Motivos sanitarios** (art. 38): La protección de la salud de los/as Canadienses es uno de los objetivos de la LIPR (art.3.1). Así, puede ser prohibida en el territorio una persona extranjera¹⁵⁷ cuyo estado de salud constituye un riesgo para la salud y la seguridad pública¹⁵⁸, o que lleva una carga excesiva para los servicios sociales y de salud. El Reglamento define la **carga excesiva** como “toda carga cuyo costo previsto supera el promedio, por habitante, de los gastos de salud por un periodo de cinco años luego de una visita al médico¹⁵⁹” o “toda carga que tendría como efecto de prolongar las listas de espera actual para un tipo de tratamiento o que aumentaría la tasa de mortalidad o morbilidad en Canadá...”¹⁶⁰ (RIPR, 1.1.a)). En relación con este motivo de interdicción, el periódico *La Presse* reveló el contenido de una nota recibida por el ministro de Ciudadanía e Inmigración, relacionada a las personas migrantes portadoras del HIV. La nota declara que a menudo, esas personas enfrentan obstáculos lingüísticos y culturales que retrasan su acceso a los tratamientos y aumentan los riesgos de transmisión del virus, lo que podría constituir un riesgo para la salud pública. Asimismo, la nota estipula que esas personas podrían representar una “carga excesiva” para el sistema de salud canadiense (sus tratamientos superando los costos límites de 5,935\$ por año)¹⁶¹.
- **Motivos financieros** (art. 39): la “incapacidad del extranjero o su ausencia de voluntad de subvenir, tanto actualmente que para el futuro, a sus propias necesidades y a las de las personas a su cargo” (LIPR, art.39). Este motivo no está aplicable a los solicitantes de asilo y a las personas refugiadas.

¹⁵⁶ La LIPR preveía esta imposibilidad de apelar solamente para las personas extranjeras condenadas a una pena de prisión de más de 2 años.

¹⁵⁷ Este motivo de interdicción no se aplica a los residentes permanentes, a las personas protegidas o refugiadas.

¹⁵⁸ Para evaluar el riesgo para la salud pública, se analizan los informes de especialistas y laboratorios, la transmisibilidad de la enfermedad y sus consecuencias potenciales sobre la vida de otros residentes en Canadá (RIPR, párr. 31).

¹⁵⁹ Traducción libre de la autora, desde el francés. Texto original: “*toute charge pour les services sociaux ou les services de santé dont le coût prévisible dépasse la moyenne, par habitant au Canada, des dépenses pour les services de santé et pour les services sociaux sur une période de cinq années consécutives suivant la plus récente visite médicale*” (RIPR, 1.1.a)).

¹⁶⁰ Traducción libre de la autora, desde el francés. Texto original: “*toute charge pour les services sociaux ou les services de santé qui viendrait allonger les listes d’attente actuelles et qui augmenterait le taux de mortalité et de morbidité au Canada*” (RIPR, 1.1.a)).

¹⁶¹ Ariane Lacoursière, « *VIH chez les nouveaux arrivants: «un risque pour la santé publique»* », *La Presse*, el 26 de enero de 2012: <http://www.lapresse.ca/actualites/quebec-canada/sante/201201/25/01-4489469-vih-chez-les-nouveaux-arrivants-un-risque-pour-la-sante-publique.php>. El Gobierno no contestó a este artículo y no se sabe si el artículo tuvo o tendrá un efecto sobre la entrada y la permanencia en el país de futuras personas portadoras del virus.

- **Falsas declaraciones** (art. 40): haber efectuado falsas declaraciones o haber sido apadrinada por una persona que hizo falsas declaraciones a los agentes de migración, al momento de evaluar o determinar su estatuto migratorio. En virtud del proyecto de ley C-43, el periodo de interdicción de territorio por motivo de falsas declaraciones pasará de dos a cinco años.
- **Violación de la LIPR** (art. 41): ser el autor de un acto o una omisión, que contraviene de manera directa o indirecta a la LIPR.
- **Inadmisibilidad familiar** (art. 42): ser un miembro de la familia que acompaña, o en ciertos caso que no acompaña (como vimos anteriormente), a una persona prohibida en el territorio nacional.

Además de esos motivos de interdicciones de territorio, la LIPR prevé también un sistema de **sanciones económicas para los transportistas** que llegan a Canadá con pasajeros/as indocumentados/as o que viajan a Canadá sin la visa adecuada (gastos de transporte y gastos administrativos de hasta 3,200\$ por pasajero irregular) (RIPR, art. 278-280). Esas sanciones apuntan a transferir la gestión migratoria a los transportistas y a aumentar la cantidad de intercepciones desde el punto de origen. En cumplimiento del Plan de acción de la *Declaración sobre la frontera inteligente*, Canadá emplea también a 45 “**Migration Integrity Officers**” (MIO), que trabajan desde 39 locaciones extranjeras a interceptar a las personas migrantes en situación irregular que desean viajar hacia Canadá. Según datos aproximativos del *Ministère Affaires étrangères et Commerce international* (MAECI), el trabajo de los MIO resultó en la intercepción, entre 1999 y 2004, de más de 40,000 personas y en una tasa de interdicción de 72% en 2003 (Crépeau, Nakache y Atak, 2007: 324; Crépeau y Nakache, 2006: 13).

5.3. POLITICA MIGRATORIA RELATIVA A LA “PERMANENCIA” EN EL TERRITORIO

Después de haber estudiado la política migratoria relativa a la admisión y a las interdicciones de entrada y presencia en el territorio de las personas residentes permanentes, residentes temporarias, así como de las personas refugiadas y a proteger, analizaremos ahora la normativa pertinente a su permanencia en el país. Veremos los procedimientos de devolución, de detención, así como las garantías judiciales y la normativa de regularización migratoria de las personas migrantes en Canadá.

5.3.1. Procedimientos de devolución

La legislación migratoria canadiense prevé tres medidas de devolución, que se llevan a cabo según el grado de infracción migratoria (o criminal) cometida y que presentan distintos procedimientos de ejecución y condiciones de regreso. La **interdicción de estancia** es la medida más “ligera” y es ordenada cuando un residente permanente falta a sus obligaciones de residencia (RIPR, art. 229). Esta medida exige a la persona salir del país dentro de 30 días pero no obliga a esta persona pedir un permiso para volver de nuevo a Canadá (RIPR, art. 223). La medida de **exclusión** es la medida intermedia, decretada cuando una persona entra en el territorio sin los documentos oficiales exigidos, se queda de manera irregular luego del vencimiento de su visa o es prohibida de estancia por motivos sanitarios, financieros o por falsas declaraciones (RIPR, art. 229). Para el retorno de la persona, esta medida exige un permiso escrito en el año siguiente a su devolución (RIPR, art. 225). Finalmente, la medida de **expulsión** es la más rápida, expresa y severa, y es dictada cuando una persona es prohibida de estancia por motivos de seguridad, violaciones de derechos humanos o de derecho internacional, gran criminalidad, criminalidad organizada o por falsas declaraciones (RIPR, art. 229). La persona expulsada deberá obtener **en cualquier momento** un permiso escrito para volver a Canadá luego de la ejecución de la medida (RIPR, art. 226). Las personas originarias de los cinco países siguientes (salvo las prohibidas de estancia por motivo de seguridad, violaciones de derechos humanos, criminalidad o criminalidad organizada) no pueden ser devueltas en razón del moratoria temporario de devolución otorgado por el Gobierno con sus Estados: Afganistán, Irak, República Democrática del Congo, Haití y el Zimbabue¹⁶².

Canadá ha ratificado la CER, la CAT y la *Convención sobre los Derechos del Niño*, que certifican el principio de no devolución. Sin embargo, el régimen de los “**certificados de seguridad**”¹⁶³ y el proyecto de Ley C-43 permiten expulsar a una persona (aún cuando corre riesgos de ser torturada en su país de origen) sin concederle el derecho a apelar de la decisión o a solicitar disposiciones de circunstancias humanitarias (CH). En el caso *Singh*, la Corte Suprema había concluido que la negación del derecho a no ser expulsado en un país en donde su vida o libertad puede ser amenazada constituye un perjuicio a la “seguridad de la persona”, prevista en el artículo 7 de la *Charte canadienne*¹⁶⁴. Sin embargo, en el caso *Suresh*, la Corte Suprema ha establecido que, en circunstancias excepcionales, una expulsión podrá ser realizada aún si existe riesgos de tortura en el país de origen, cuando esa expulsión resulta **razonable y proporcional**

¹⁶² Citoyenneté et Immigration Canada, “ENF 10 Renvois”, 31 de marzo de 2010, párr. 13.5.

¹⁶³ El régimen de los certificados de seguridad existe en Canadá desde 1978 pero fue denunciado ardientemente después de 2001, año de la entrada en vigor de la nueva Ley de Inmigración y del inicio de una nueva serie de detenciones de hombres sospechados de actividades terroristas.

¹⁶⁴ *Singh c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1985] 1 R.C.S. 177

a la amenaza establecida y al “interés a la vez legítimo e imperioso de luchar en contra del terrorismo”¹⁶⁵.

Finalmente, como lo vimos en la sección 5.2., la nueva Ley C-31 modifica los plazos de espera antes de la devolución de los solicitantes de asilo que se vieron denegados el estatuto de refugiado o persona a proteger. En efecto, la Ley 31 no permite más las prorrogas “pre-devolución” para cuatro de las seis categorías de solicitantes de asilo¹⁶⁶. La devolución de esas personas debe ser realizada lo más antes que posible. Cabe señalar que entre 2006 y 2011, el número de devoluciones subió de 20%, pasando de 12,601 (2006) a 15,425 (2011). La mayoría de las personas devueltas eran originarias de México, Estados Unidos, Hungría, Colombia y China¹⁶⁷.

5.3.2. Detenciones administrativas

La LIPR prevé que un agente de inmigración puede detener de **manera expresa y sin orden de detención** a una persona extranjera o a un residente permanente¹⁶⁸ cuando existe **motivos razonables** de pensar que ésta persona es prohibida en el territorio o que constituye un peligro para la seguridad nacional, o cuando su identidad no pudo ser autenticada a su entrada en el país (LIPR, art. 55). Además, pueden ser detenidas las personas extranjeras o residentes permanentes que han violado la Ley de migración, o las que están bajo un certificado de seguridad, que atesta su interdicción de territorio por razones de seguridad, violaciones de derechos humanos, de derechos internacionales o criminalidad organizada (LIPR, art. 77(1)). Finalmente, la ley C-31 prevé también la **detención automática**, al momento de su llegada o luego de su entrada en el país, de las personas solicitantes del estatuto de refugiado llegadas de manera “irregular” (reconocidas como “designadas” por la ley C-31). Ese tipo de detención es aplicable a todas las personas “designadas” de más de 16 años y es **retroactiva** para las personas llegadas desde el 31 de marzo de 2009¹⁶⁹. Se estima que **95%** de las personas extranjeras detenidas actualmente en Canadá no lo son por motivos de seguridad o de criminalidad, sino por motivos de control de identidad o por “riesgo” de no presentarse a sus

¹⁶⁵ Suresh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration), 2002 CSC 1, [2002] 1 R.C.S. 3, párr. 47.

¹⁶⁶ Los solicitantes provenientes de países de origen “designados”, los solicitantes con una solicitud evidentemente infundada, los solicitantes visados por una excepción de los acuerdos sobre los “terceros países seguros” y los solicitantes “designados”.

¹⁶⁷ Radio-Canada, “Ottawa intensifie sa lutte contre les immigrants fraudeurs », 10 de septiembre de 2012, en línea : <http://www.radio-canada.ca/nouvelles/National/2012/09/10/001-immigration-kenney-enquete.shtml>

¹⁶⁸ Es importante aclarar que aún se llaman “residentes permanentes”, las personas extranjeras que detienen un estatuto de “residente permanente” pueden ser detenidas por una serie de motivos y ser expulsadas y retornadas a su país de origen. La verdadera “permanencia” en el país se obtiene pues con la obtención de la “ciudadanía canadiense”.

¹⁶⁹ Esta fecha retroactiva permite abarcar las llegadas masivas de solicitantes de estatuto de refugiado tamiles de Sri Lanka, que llegaron por barco de manera irregular en octubre de 2009 (76 personas a bordo del *Ocean Lady*) y en agosto de 2010 (492 personas a bordo del *Sun Sea*).

audiencias ante la Sección de Protección de los Refugiados (Cleveland, Rousseau y Kronick, 2012).

Las personas extranjeras detenidas están localizadas en “**centros de prevención de la inmigración**” (en Toronto, Laval o en el aeropuerto de Vancouver) o en centros carcelarios provinciales, en donde están detenidas las personas autoras de delitos que llevan una sentencia de menos de dos años de prisión. Entre 2004 y 2010, un promedio de **12,169** personas extranjeras fueron detenidas cada año en Canadá, de las cuales 25% eran mujeres y 75% hombres (Nakache, 2011:41). En principio, y en concordancia con el principio del interés superior del niño, las personas menores de 18 años no deben ser detenidas, salvo como medida de último recurso (LIPR, artículo 60). En efecto, la preeminencia del principio del interés superior del niño fue consagrada por la Corte Suprema en el caso *Baker*, en el cual la jueza L’Heureux-Dubé alegó que “para que un ejercicio de poder discrecional respeta la norma del carácter razonable, la autoridad debe considerar el interés superior de los niños como un factor importante, acordándole un peso considerable, y ser receptivo, atento y sensible a este interés”¹⁷⁰. Sin embargo en la práctica, más de **650 personas menores de edad** son detenidas cada año en Canadá¹⁷¹, sin que esas detenciones sean de “último recurso” o que los motivos sean excepcionales (Cleveland, Rousseau y Kronick, 2012). De esas personas menores de edad, una de cada cinco es detenida por más de 10 días, a veces por meses, sin posibilidad de ir a la escuela (*Conseil canadien pour les réfugiés*, 2012).

Luego de la detención de la persona extranjera, un comisario de la inmigración y del estatuto de refugiado (CISR) está encargado de controlar dentro de 48 horas, “o en el más breve plazo posible” los motivos de detención de la persona extranjera (LIPR, art. 57.1). Luego de este control inicial, y cuando la persona sigue siendo detenida, un segundo control debe ser efectuado dentro de 7 días y luego, cada 30 días (LIPR, art. 57.2). Para las personas “designadas”, el plazo para el control de la legalidad de su detención es distinto que para los residentes permanentes y otros solicitantes de asilo. En efecto, las personas “designadas” ven su detención controlada dentro de **14 días** y luego, cada **6 meses** (proyecto de ley C-31, art. 57.1(1)). Para las personas extranjeras detenidas bajo certificados de seguridad, el plazo es peor todavía, con un primer control de motivos de detención **6 meses** después de la decisión de un juez sobre la “razonabilidad” de su certificado (decisión que normalmente es tomada dentro de las primeras

¹⁷⁰ Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration), [1999] 2 R.C.S. 817, párr. 75. Traducción libre desde el francés. Texto original: « *Les principes susmentionnés montrent que, pour que l’exercice du pouvoir discrétionnaire respecte la norme du caractère raisonnable, le décideur devrait considérer l’intérêt supérieur des enfants comme un facteur important, lui accorder un poids considérable, et être réceptif, attentif et sensible à cet intérêt*”.

¹⁷¹ Las estadísticas oficiales disponibles solo contabilizan a los menores detenidos por motivos propios, y no a los menores que acompañan sus padres en detención. Así, creemos que haya mucho más que 650 niños y niñas detenidos/as cada año por asuntos migratorios.

48 horas) (LIPR, art. 82). Luego de esta decisión, las personas extranjeras que siguen siendo detenidas pueden pedir otros controles cada 6 meses. La Corte Suprema declaró en el caso **Charkaoui** que esta imposibilidad para una persona extranjera detenida bajo un certificado de seguridad de pedir el control de su detención antes de 120 días luego de la decisión sobre la razonabilidad de su certificado era **inconstitucional** porque contraviene a la protección de no ser detenido de manera arbitraria, prevista el artículo 9 de la *Charte canadienne des droits et libertés* y a las disposiciones de la legalidad de detención y del *habeas corpus* previstas en el art. 10 c)¹⁷².

Un estudio de Cleveland, Rousseau y Kronick ha demostrado los efectos nefastos de la detención sobre 122 solicitantes de asilo detenidos en Toronto y Laval. Según sus observaciones clínicas, después de una detención mediana de 18 días, más de 75% de los solicitantes de asilo detenidos eran diagnosticados en estado de depresión (en comparación con unos 25% de los solicitantes de asilo no detenidos); 66% eran ansiosos y alrededor de 33% presentaban síntomas clínicos de estrés postraumático (el doble de los solicitantes de asilo no detenidos) (Cleveland, Rousseau y Kronick, 2012). En respuesta a las numerosas críticas negativas hacia la política canadiense de detención administrativa de las personas extranjeras, el Ministro Kenney afirmó en junio de 2012: “Muchas críticas dicen que la detención es un encarcelamiento, pero la detención no es una prisión! Los inmigrantes pueden salir a cualquier momento, si deciden salir e irse de Canadá” (Jason Kenney, La Presse, 10 de junio de 2012).

5.3.3. Garantías judiciales

En relación con las garantías judiciales otorgadas a las personas que residen en el territorio canadiense, la *Charte canadienne des droits et libertés* confiere a **toda persona** (sin distinguir en función del estatuto migratorio) las garantías jurídicas siguientes:

- derecho a la libertad y seguridad (art. 7);
- protección en contra de los cacheos y perquisiciones abusivas (art. 8);
- protección en contra de las detenciones arbitrarias (art. 9);
- derecho a ser informado en la brevedad de los motivos de su detención, tener acceso a un abogado y al control de los motivos de la detención (art. 10);
- ser juzgado dentro de un plazo razonable y ser presumido inocente (art. 11);
- ser protegido en contra de tratos o penas crueles o inusitadas (art. 12);
- derecho a la asistencia de un intérprete (art. 14).

¹⁷² Charkaoui c. Canada (Citoyenneté et Immigration), [2007] 1 R.C.S. 350, 2007 CSC 9, párr. 91-94.

En breve, las personas migrantes y refugiadas tienen en teoría las mismas garantías judiciales que cualquier ciudadano canadiense. Sin embargo, la práctica nos demuestra que el Gobierno ha limitado muchas de esas garantías en relación con los procesos judiciales de las personas refugiadas, solicitantes de asilo, bajo certificados de seguridad y trabajadoras temporarias.

Efectivamente, como lo vimos anteriormente, la Ley C-31 prohíbe a cinco grupos de solicitantes de asilo apelar de la decisión rendida sobre la negación de su estatuto de refugiado. Esa decisión empeora la legislación anterior (LIPR) que, si bien había sido implementada sin crear la Sección de Apelación de los Refugiados prevista en los artículos 110-111, preveía a veces la posibilidad de apelar ante una Corte Superior de las decisiones de la Sección de Protección de los Refugiados. El derecho de apelación fue también negado a las personas bajo certificados de seguridad, en concordancia con las excepciones previstas en el artículo 1 de la *Charte canadienne* y en el artículo 13 del PIDCP. Finalmente, el proyecto de ley C-43 sobre la devolución de los criminales extranjeros limita el derecho de apelar a las personas condenadas a más de seis meses de detención (en lugar de dos años como lo estipula la legislación actual). Esos límites al derecho de apelación fueron consideradas como una “violación flagrante de uno de los pilares centrales del Estado de Derecho, el derecho de acceso a un tribunal independiente para controlar la legalidad de las decisiones que afectan derechos fundamentales”¹⁷³ (Crépeau, Nakache y Atak, 2007: 319-320).

Además de la negación del derecho de apelación, otros elementos del procedimiento judicial relativo a los certificados de seguridad fueron criticados y juzgados contrarios a las garantías judiciales previstas por la *Charte canadienne*: la imposibilidad de pedir el control de la detención antes de 120 días luego de la decisión sobre la razonabilidad del certificado; la confidencialidad (por cuestiones de seguridad nacional) de las comunicaciones y de la prueba recibida por el juez, que suministra al acusado un resumen de la información recibida (LIPR, art. 83); la imposibilidad por el acusado de participar a ciertas audiencias a “puertas cerradas” (LIPR, art. 83), etc. Conjuntamente, asistimos a la detención automática y sin mandato de personas extranjeras consideradas como “peligrosas”, “irregulares” o “desconocidas” (ver sección 5.3.2) y a la exclusión de los solicitantes de asilo y de los trabajadores temporarios del régimen de asistencia jurídica gratuita, reservado a los residentes permanentes en el país. En efecto, según la provincia, una persona extranjera puede pagar entre 455\$CAD (Québec) y 1,500\$CAD (Ontario)¹⁷⁴ de costos jurídicos en el procedimiento de determinación de su estatuto de refugiado (Crépeau y Nakache, 2006: 15). En breve, las garantías judiciales previstas en la

¹⁷³ Traducción libre de la autora, desde el Inglés. Texto original: “*flagrant violation of one of the central pillars of the Rule of Law, the right of access to an independent court to test the legality of decisions affecting fundamental rights*”.

¹⁷⁴ Es decir, el equivalente de 444\$US y 1,462\$US (a fecha del 18/04/2013).

Constitución están sujetas a numerosas limitaciones cuando una persona extranjera es detenida por cuestiones de seguridad, de criminalidad, o cuando no tiene un estatuto de residente permanente en el país.

5.3.4. Naturalización y Regularización

Finalmente, para terminar la presentación de la política migratoria canadiense relativa a la permanencia de las personas migrantes y refugiadas en el territorio, estudiaremos las posibilidades de naturalización y regularización ofrecidas por la legislación canadiense. En primer lugar, la *Loi sur la citoyenneté* otorga a las personas residentes permanentes el derecho de ser naturalizadas como ciudadanas canadienses cuando satisfacen las condiciones siguientes: haber solicitado la ciudadanía, tener más de 18 años¹⁷⁵, ser un/a residente permanente que ha vivido tres años (de los últimos cuatro) en el territorio nacional, demostrar un conocimiento suficiente de uno de los dos idiomas oficiales del país, demostrar un conocimiento suficiente del Canadá y de las responsabilidades y ventajas asociadas a la ciudadanía¹⁷⁶, y no ser objeto de una medida de devolución (*Loi sur la citoyenneté*, art. 5.(1)). La decisión sobre el otorgamiento de la ciudadanía es rendida por un “Juez de la ciudadanía”, que también tiene el poder de repudiar o reintegrar la ciudadanía de una persona extranjera (*Loi sur la citoyenneté*, art. 14). En efecto, una persona extranjera puede perder su ciudadanía cuando fue adquirida por medio de fraude, falsas declaraciones o disimulación intencional de hechos esenciales (*Loi sur la citoyenneté*, art. 10.(1)). Según datos de *Citoyenneté et Immigration Canada*, alrededor de 11,000 personas habrían adquirida la ciudadanía canadiense de manera fraudulenta y el Gobierno federal emprendió revocar la ciudadanía a 3,100 de ellas¹⁷⁷.

La lucha en contra de las personas “defraudadoras” e irregulares es uno de los objetivos principales de la nueva política migratoria canadiense, que intenta por todos los medios aumentar las dificultades relativas a la naturalización y a la obtención de la ciudadanía canadiense. Una de las medidas previstas al respecto es el plazo de cinco años que deben esperar las personas “designadas” reconocidas como refugiadas antes de poder solicitar la residencia permanente, la reunificación familiar y luego de otros tres años, la ciudadanía (Ley C-31, art. 5). Además, durante ese periodo de cinco años, las personas “designadas” no pueden obtener

¹⁷⁵ Concerniente los menores de edad, la Ley prevé que el niño o la niña de una persona que adquirió la ciudadanía en virtud del artículo 5.(1) puede solicitar la ciudadanía a partir de los 14 años (*Loi sur la citoyenneté*, art. 3.(1)c).

¹⁷⁶ Esas demostraciones de conocimientos se realizan a través del “Examen de ciudadanía”, que puede ser de forma oral o escrita. Ver detalles en línea a: <http://www.cic.gc.ca/francais/citoyennete/examen.asp>

¹⁷⁷ Radio-Canada, “Ottawa intensifie sa lutte contre les immigrants fraudeurs », 10 de septiembre de 2012, en línea : <http://www.radio-canada.ca/nouvelles/National/2012/09/10/001-immigration-kenney-enquete.shtml>

documentos de viaje canadienses (Ley C-31, art. 16) lo que viola la CER¹⁷⁸. Ese tipo de medida apunta a penalizar a las personas migrantes irregulares y a los/as traficantes de migrantes, para tener como resultado una disminución de la cantidad de “irregulares” que llegan en el país.

El Ministro Kenney ha afirmado al respecto: “Queremos disuadir las formas ilegales para llegar. ¿Usted quiere venir a Canadá? No hay ningún problema. Pero venga como inmigrante legal. O vaya a los centros de las Naciones Unidas para la protección de los refugiados”¹⁷⁹. En cuanto a la regularización, Canadá no tiene, a semejanza de Argentina, un programa de regularización migratoria para las personas migrantes en situación irregular. Las últimas medidas de regularización migratoria fueron promulgadas en 2003 en relación con 900 personas originarias de Argelia susceptibles de ser expulsadas luego del retiro de Argelia de la lista de países bajo moratoria temporaria de devolución (Boivin, 2007:3). Muchas asociaciones de la sociedad civil y partidos políticos, tales como la Coalición STATUS, el *Toronto and York Region Labour Council*, el *Conseil canadien des réfugiés* (CCR), el Consejo municipal de la ciudad de Toronto, la Coalición Solidaridad sin Fronteras, la *Vancouver Association of Chinese Canadians*, la *Ligue des droits et libertés du Québec* y el *Nouveau Parti Démocratique du Canada*, luchan para la promulgación de un programa canadiense de regularización migratoria. Sin embargo, el Gobierno conservador actual considera los migrantes irregulares como personas “ilegales” y prefiere reprimir su presencia, en vez de tratar de mejorar su vida en el país.

5.4. DDHH VINCULADOS A LA “INTEGRACION” EN EL PAIS

Para terminar éste capítulo sobre la política migratoria canadiense, observaremos a continuación las normas relativas a los derechos humanos de las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo en su fase de integración en Canadá. De entrada, la Ley de migración establece como uno de sus objetivos centrales “enriquecer y reforzar el tejido social y cultural de Canadá en el respeto de su carácter federal, bilingüe y multicultural”¹⁸⁰ (LIPR, art. 3(1)b)) y “promover la integración de los residentes permanentes en Canadá, teniendo en cuenta que ésta integración supone obligaciones por parte de los recientes llegados y de la sociedad

¹⁷⁸ Efectivamente, la Convención estipula en su artículo 28.1. que “1. Los Estados Contratantes expedirán a los refugiados que se encuentren legalmente en el territorio de tales Estados documentos de viaje que les permitan trasladarse fuera de tal territorio, a menos que se opongan a ello razones imperiosas de seguridad nacional”.

¹⁷⁹ Traducción libre de la autora, desde el francés. Texto original: *On veut décourager les façons illégales d'arriver. Vous voulez venir au Canada? Il n'y a pas de problème. Mais venez comme immigrant légal. Ou allez dans les centres de l'ONU pour la protection des réfugiés* » (Jason Kenney, La Presse, 10 juin 2012).

¹⁸⁰ Traducción libre de la autora, desde el francés. Texto original: « *enrichir et de renforcer le tissu social et culturel du Canada dans le respect de son caractère fédéral, bilingue et multiculturel* ».

canadiense”¹⁸¹ (LIPR, art. 3 (1)e)). Además, la *Loi sur le multiculturalisme canadien* (Ley sobre el multiculturalismo canadiense – LMC) reconoce el multiculturalismo como una característica fundamental de la identidad y del patrimonio canadienses (LMC, art. 3.(1)b)) y subraya la importancia de “promover la participación entera y equitativa de los individuos y de las colectividades de todos orígenes a la evolución de la nación y a la formación de todos los sectores de la sociedad”¹⁸² (LMC, art. 3.(1)c)). Para favorecer la integración de las personas migrantes y refugiadas en el país, *Citoyenneté et Immigration Canada* ha instaurado el Programa de establecimiento y adaptación de los migrantes (PEAI), que subvenciona las ONG y los establecimientos educativos que ofrecen a la población migrante servicios de acogida, orientación profesional, *counseling*, información y traducción. No obstante, muchas organizaciones subvencionadas afirman carecer de fondos para satisfacer las necesidades de la población migrante; en efecto, el gobierno actual consagra mucho más recursos para la *securitization* de la migración que en la instauración de programas de integración para las personas migrantes. Además del PEAI, el Gobierno federal y la Provincia de Québec han fundados “Centros de hermanamiento”, que ofrecen servicios específicos a las personas refugiadas y les ayudan establecerse en ciertas ciudades del país. Finalmente, las provincias de Québec, Manitoba y Colombie-Britannique han concluido acuerdos bilaterales con el gobierno federal, que les permiten gestionar de manera autónoma los programas de integración de sus provincias, con el apoyo financiero de la administración federal.

En la presente sección, estudiaremos los derechos garantizados a las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo en relación con la educación, la salud, los otros derechos sociales, el trabajo y los derechos civiles y políticos. De entrada, el Gobierno canadiense pretende garantizar esos derechos a la población migrante en cumplimiento con el artículo 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés*, que prohíbe la discriminación fundada sobre la raza, el origen nacional o étnico, el color, la religión, etc. Sin embargo, veremos como en la realidad, el goce de esos derechos **varia según la condición migratoria** de las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo; efectivamente, la mayoría de esos derechos están solamente otorgados a los residentes permanentes, y no a los solicitantes de asilo, los residentes temporarios y los migrantes en situación irregular. El Gobierno canadiense erigió pues un régimen en el cual ciertos habitantes “merecen” más derechos que otros. La única excepción en materia de derechos económicos y sociales es la ciudad de Toronto, que decidió en febrero de 2013 ir a

¹⁸¹ Traducción libre de la autora, desde el francés. Texto original: « *promouvoir l'intégration des résidents permanents au Canada, compte tenu du fait que cette intégration suppose des obligations pour les nouveaux arrivants et pour la société canadienne* ».

¹⁸² Traducción libre de la autora, desde el francés. Texto original: “*à promouvoir la participation entière et équitable des individus et des collectivités de toutes origines à l'évolution de la nation et au façonnement de tous les secteurs de la société*”.

contra corriente de la política federal agregándose a la lista de *sanctuary cities* de Estados Unidos, que garantizan para todos y todas – cualquiera sea su condición migratoria - el acceso a todos los servicios públicos, incluso la educación, la salud, la seguridad, los deportes, etc.¹⁸³

5.4.1. Educación

La *Charte canadienne des droits et libertés* no reconoce específicamente el derecho a la educación, sino que garantiza a los **ciudadanos/as** canadienses que pertenecen a la minoría francófona o anglófona de una provincia, el derecho de educar a sus hijos e hijas en el idioma de ésta minoría (art. 23). No obstante, la LIPR reconoce para los niños y niñas migrantes el derecho a la educación preescolar, primaria o secundaria, salvo para los niños y niñas de residentes temporarios no autorizados a trabajar o estudiar en el territorio canadiense (LIPR, párr. 30(2), RIPR, párr. 183(1)). Así, el derecho a la educación para los niños, niñas y adolescentes migrantes está condicionado al estatuto migratorio de sus padres, lo que viola el artículo 2 de la *Convención sobre los derechos del niño* y es contrario al principio del interés superior del niño. En torno a la *Charte québécoise des droits et libertés de la personne*, ésta reconoce el derecho a la instrucción gratuita y pública para **toda persona**, de acuerdo con las normas prescritas por la ley (art. 40). No obstante, esas normas, comprendidas en la *Loi sur l'instruction publique*, garantizan el derecho a la educación únicamente a las personas “residentes de la provincia de Québec”, es decir a las personas ciudadanas o residentes permanentes en la provincia (art. 1). En suma, aún en la provincia que reconoce explícitamente el derecho a la educación gratuita para “toda persona”, éste derecho está condicionado a un estatuto migratorio regular y permanente.

En consecuencia de esas normas legislativas, muchos distritos escolares en el país rechazan la admisión de niños y niñas en situación irregular o de residencia temporaria; otros consideran sus solicitudes sobre una base de “caso por caso” y cobran anualmente hasta 5,000\$ para la inscripción de dichos niños/as en una escuela pública (Atak, 2010). Además, los niños y niñas migrantes y solicitantes de asilo en detención administrativa no reciben ningún tipo de escolarización mientras se encuentran privados de su libertad. Como lo han afirmado Brabant y Raynault, “esos obstáculos [en el acceso a la educación] llevan a la marginación social y educativa de los jóvenes y pueden tener un impacto negativo sobre la cohesión social”¹⁸⁴ (Brabant y Raynault, 2008, en Atak, 2010:6). Unas iniciativas fueron tomadas a nivel local para mejorar el acceso de los niños y niñas migrantes a la educación. Entre otras, señalamos la política de “*Don't ask don't tell*” de la ciudad de Toronto, que consiste en inscribir a todos los

¹⁸³ Fuente: The Star, <http://www.thestar.com/news/gta/2013/02/21/cisanctuarycity21.html>

¹⁸⁴ Traducción libre de la autora, desde el francés. Texto original: “*Ces obstacles aboutissent à la marginalisation socioéducative des jeunes et risquent d'avoir des répercussions négatives sur la cohésion sociale*”.

niños y niñas a la escuela primaria o secundaria sin comprobar el estatuto migratorio de sus padres (Atak, 2010:8).

En cuanto al enseñanza de los idiomas oficiales, indicamos en la sección 5.1. que el 43% de las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo en Canadá hablan en casa un idioma que no sea el inglés o el francés. Para favorecer la integración laboral de esas personas y su interacción con el resto de la población canadiense, el Gobierno federal ofrece gratuitamente a todos los/as residentes permanentes adultos¹⁸⁵ las “Clases de idioma para los inmigrantes en Canadá” (*Cours de langue pour les immigrants au Canada – CLIC*). Este programa les permite aprender el francés o el inglés durante un periodo máximo de tres años (o 1800 horas en la provincia de Québec)¹⁸⁶. Para los niños y niñas alófonos/as (es decir, que no hablan el francés o el inglés), existen también una serie de medidas apuntadas a favorecer su aprendizaje de los idiomas oficiales: clases privadas y gratuitas, profesionales integrados a las clases regulares para ayudar a los alumnos/as alófonos/as, clases compuestas exclusivamente de alumnos/as alófonos/as, materiales adaptados para ellos/as, etc. Todas esas medidas corresponden a los objetivos de la LIPR de integrar a los/as residentes permanentes y de promover el carácter bilingüe de la confederación canadiense. Asimismo, permiten a esas personas tener acceso al sistema educativo y al mercado laboral canadiense. Sin embargo, el hecho que esas medidas sean únicamente accesible para las personas migrantes en situación regular y permanente refuerza la idea de un sistema de “clases de habitantes”, en el cual unas personas merecen más derechos que otras.

5.4.2. Salud

En materia de salud, todas las personas ciudadanas y residentes permanentes en Canadá tienen derecho al **seguro de salud pública** (*Régime d'assurance maladie*), que les permite recibir de manera gratuita la casi totalidad de los tratamientos médicos ofrecidos en el país¹⁸⁷. El sistema de seguro de salud pública es regido por las provincias, que establecen sus propios criterios, plazos de acceso y listas de servicios cubiertos. Todas las provincias (salvo Québec) aceptan las

¹⁸⁵ Tal como la educación pública, las clases de idiomas gratuitas son solamente ofrecidas a las personas migrantes que tienen un estatuto regular y permanente en el país; están excluidas del programa CLIC las personas solicitantes de asilo, residentes temporarias o en situación irregular.

¹⁸⁶ El programa CLIC cubre los costos de transporte de los/as participantes y muchas veces, ofrece servicios de cuidado de los niños y niñas durante las clases de los adultos. En la provincia de Québec, el programa CLIC está administrado por el Gobierno provincial y permite solamente el aprendizaje del francés, siendo el único idioma oficial de la provincia. Para más información, ver: <http://www.cic.gc.ca/francais/ressources/publications/bienvenue/bien-03.asp>

¹⁸⁷ Entre los servicios que no son cubiertos por el seguro de salud pública, notamos los tratamientos de atención dental, las habitaciones privadas en los hospitales, los medicamentos bajo receta, los servicios de ambulancia y los anteojos entregados bajo receta. Para obtener a bajo costo esos servicios, los residentes permanentes, así como los ciudadanos canadienses, deben tener un seguro de salud privado.

tarjetas de salud de las otras provincias y ofrecen gratuitamente a los residentes de otras provincias los servicios que normalmente ofrecen a sus residentes. Dependiente de la provincia en la cual residen, los/as residentes permanentes deben **esperar entre dos y cinco meses** para gozar del seguro de salud pública, lo que ocasiona numerosos problemas de salud para la población migrante¹⁸⁸ (Rousseau y al., 2008: 291). Mientras esperan su tarjeta, tienen generalmente un acceso gratuito a los tratamientos necesarios para las víctimas de violencia familiar o de agresión sexual, a los cuidados relacionados al embarazo, al parto o al aborto y a las curas necesarias para las personas que tienen problemas de salud de naturaleza infecciosa, que podrían afectar a la salud pública. Desgraciadamente, el sistema de seguro de salud pública no es accesible para las personas residentes temporarias (salvo las personas trabajadoras agrícolas de temporada, las ayudantes familiares residentes y a veces, los/as estudiantes internacionales), las personas solicitantes de asilo y las personas en situación irregular, que en consecuencia viven en un estado muy precario de salud, debido a los costos altos de los tratamientos médicos normalmente cubiertos por el sistema de salud pública. En relación con los solicitantes de asilo y las personas refugiadas, hasta abril de 2012, el **Programa federal de salud interino (PFSI)** les otorgaba una cobertura de salud (comprendiendo tratamientos oculares, dentales, así como prótesis, medicamentos bajo receta y psicoterapias, además de todos los tratamientos normalmente cubiertos por los seguros de salud provinciales) mientras esperaban la obtención de su estatuto de residente permanente. Sin embargo, el Ministro Kenney decidió en abril de 2012 cancelar toda la cobertura del PFSI, salvo los tratamientos de emergencia y los medicamentos necesarios para curar una enfermedad “riesgosa para la salud pública”. Esa decisión, representando a corto plazo una economía de 20 millones de dólares por año, apunta según el ministro Kenney a “transformar nuestro sistema de inmigración de manera a satisfacer las necesidades económicas del Canadá [...] Esta reforma elimina también un factor de atracción para las personas que quisieran presentar una solicitud de asilo no fundada en Canadá”¹⁸⁹.

Indignadas por esa decisión del Ministro, que representa un riesgo importante para la salud de las personas solicitantes de asilo, ocho asociaciones canadienses de profesionales de la salud, así como un conjunto de hospitales y ministerios provinciales de salud han decidido seguir ofreciendo a los/as solicitantes de asilo los tratamientos anteriormente cubiertos por el PFSI, asumiendo los costos asociados a dichas prestaciones. Además, el grupo de profesionales

¹⁸⁸ A título de ejemplo, un niño casi se murió de una crisis de apendicitis debido a una cirugía retardada en razón de su falta de seguro de salud pública.

¹⁸⁹ Traducción libre de la autora, desde el francés. Texto original: « transformer notre système d'immigration de manière à répondre aux besoins économiques du Canada [...] Cette réforme élimine également un facteur d'attraction pour les personnes qui pourraient avoir envie de présenter une demande d'asile non fondée au Canada ». Fuente: Ministro de Immigration et Citoyenneté Canada Jason Kenney, 25 de abril de 2012, Communiqué – La réforme du Programme fédéral de santé intérimaire garantit l'équité et protège la santé et la sécurité publiques, en línea: <http://www.cic.gc.ca/francais/ministere/media/communiqués/2012/2012-04-25.asp>

Canadian Doctors for Refugee Care ha decidido analizar los costos reales de esa reforma del PFSI, basándose sobre un sistema de previsión de los costos (monetarios y humanos) que generará a largo plazo la falta de tratamiento y la agravación de las condiciones médicas de la población refugiada y solicitante de asilo¹⁹⁰. La organización *Médecins du Monde* ha también decidido trabajar a mejorar el acceso a tratamientos de salud para las personas migrantes y refugiadas en situación irregular, cuyas no benefician de ningún programa de cobertura médica. El organismo ha instaurado dos clínicas de primera línea (en Toronto y Montréal) que atienden de manera confidencial a esa población¹⁹¹, con el apoyo y la colaboración de médicos voluntarios¹⁹². Finalmente, el *Multilingual Health Education Network* es una iniciativa nacional destinada a mejorar las modalidades de traducción de documentos a la intención de los pacientes que no hablan inglés. El sitio comprende una multitud de documentos relativos al embarazo, la salud mental, el abuso, el VIH, las alergias, los tratamientos paliativos y las enfermedades infecciosas, que pueden ser distribuidos a pacientes que hablan francés, farsi, hindi, punjabi, coreano, japonés y tagalo.

5.4.3. Otros derechos sociales

A diferencia de Argentina, la Ley de Migración canadiense no contiene una norma específica que reconoce para las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo el derecho a la seguridad social y a otros servicios sociales. Cada prestación tiene sus criterios de admisibilidad y la mayoría de los subsidios ofrecidos por el Gobierno federal son administrados por las diferentes provincias. De manera general, el Gobierno sigue distinguiendo dos “clases” de habitantes: las personas ciudadanas y residentes permanentes, que tienen acceso a todas las prestaciones sociales, y las “otras” (solicitantes de asilo, residentes temporarios, personas migrantes en situación irregular, etc.), que no son admisibles. La tabla siguiente presenta a título de ejemplos los criterios de admisibilidad de diferentes prestaciones sociales administradas por el Gobierno federal o la provincia de Québec¹⁹³: el Subsidio fiscal canadiense para niños y niñas, el Subsidio de apoyo para los niños y niñas de Québec, el Programa quebequense de asistencia social, el

¹⁹⁰ Stephanie Levitz, *La Presse Canadienne*, el 27 de junio de 2012, “Des médecins examineront la santé des aspirants réfugiés”, en línea: <http://www.lapresse.ca/actualites/quebec-canada/sante/201206/27/01-4538894-des-medecins-examineront-la-sante-des-aspirants-refugies.php>

¹⁹¹ No solo los datos de los pacientes son confidenciales pero también es secreta la dirección de la clínica, para proteger a las personas en situación irregular que muchas veces no consultan por temor de ser denunciadas a las autoridades migratorias. Para ser atendido en la clínica, un paciente debe primero llamar a Médecins du Monde, y luego un profesional le da la dirección de la clínica.

¹⁹² Para más información, ver: <http://www.medecinsdumonde.ca/index.php/nos-interventions/projet-montreal/>

¹⁹³ A nivel provincial, elegí presentar únicamente los criterios de admisibilidad de los subsidios quebequenses por una cuestión de espacio y por la especificidad que tiene la administración provincial quebequense, en su visión de la política social y en su autonomía en materia de gestión migratoria.

Subsidio quebequense de seguro parental, el Programa de Seguridad de la Vejez y el Subsidio de jubilación del *Régime de rentes du Québec*.

Tabla 3: Criterios de admisibilidad de las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo para los subsidios y programas sociales

Programa o pensión	Ley / Jurisdicción (federal o Québec)	Criterios de admisibilidad para las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo
Subsidio fiscal canadiense para niños y niñas - <i>Prestation fiscale canadienne pour enfants</i> (PFCE)	<i>Loi de l'impôt sur le revenu</i> , L.R.C. 1985, c. 1 (5e suppl.) / Federal	Son admisibles las personas ciudadanas, residentes permanentes, refugiadas y residentes temporarias que han vivido los últimos 18 meses en territorio canadiense. Los solicitantes de asilo y las personas en situación irregular no son admisibles.
Subsidio quebequense de apoyo para los niños y niñas - <i>Paiement de Soutien aux enfants du Québec</i>	<i>Loi sur les impôts</i> , L.R.Q. c. I-3, Section II.11.2 / Québec	Son admisibles las personas ciudadanas, residentes permanentes, refugiadas y residentes temporarias que han vivido los últimos 18 meses en territorio canadiense. Los solicitantes de asilo y las personas en situación irregular no son admisibles.
Programa quebequense de asistencia social - <i>Programme québécois d'aide sociale</i>	<i>Loi sur l'aide aux personnes et aux familles</i> , L.R.Q. c. A-13.1.1 / Québec	Son admisibles las personas ciudadanas, residentes permanentes, refugiadas y solicitantes de asilo. Para ser admisibles, los/as residentes permanentes tienen que esperar un periodo de 90 días después de su llegada en el país. Los residentes temporarios (incluso las ayudantes familiares residentes), las personas patrocinadas y las personas en situación irregular no son admisibles.
Régimen quebequense de seguro parental - <i>Régime québécois d'assurance parentale</i>	<i>Loi sur l'Assurance parentale</i> , L.R.Q. c. A-29.011 / Québec	Son admisibles todas las personas que trabajan legalmente al momento de realizar la solicitud (incluso los/as solicitantes de asilo, residentes temporarios y estudiantes extranjeros que detienen un permiso de trabajo).
Programa de Seguridad de la Vejez - <i>Programme de la sécurité de la vieillesse</i>	<i>Loi sur la sécurité de la vieillesse</i> , L.R.C. 1985, c. O-9 / Federal	Tener 65 años, haber vivido al menos 10 años en Canadá desde el edad de 18 años y ser ciudadano/a o residente legal (residente permanente, temporario o refugiado) al momento de realizar la solicitud. Las personas en situación irregular no son admisibles.
Subsidio de jubilación del <i>Régime de rentes du Québec</i>	<i>Loi sur le Régime de rentes du Québec</i> , L.R.Q. c. R-9 / Québec	Tener 60 años y haber cotizado al <i>Régime de rentes du Québec</i> durante un periodo mínimo de 1 año. Para cotizar, es necesario haber trabajado legalmente durante ese periodo. La condición migratoria no importa ; solo importa la realización de un trabajo legal durante un año.

Como nos demuestra la tabla, los subsidios para los niños y niñas son accesibles para las personas residentes temporarias que han vivido un mínimo de 18 meses en el país. Además, las personas solicitantes de asilo pueden beneficiar de la asistencia social en Québec, del Subsidio quebequense de seguro parental, así como del Subsidio de jubilación de Québec, a condición de haber trabajado legalmente al momento de realizar la solicitud. No obstante, tal como en el acceso a la educación y a la salud, las personas migrantes en situación irregular son las gran olvidadas del sistema canadiense de asistencia social y no tienen acceso a ningún tipo de protección social.

5.4.4. Trabajo

En relación con el **derecho al trabajo**, la LIPR recuerda la importancia de “favorecer el desarrollo económico y la prosperidad de Canadá” (LIPR, art. 3 (1)c)) y de ayudar a los residentes permanentes en el reconocimiento de sus títulos de competencia y su integración en la sociedad (LIPR, art. 3 (1)j)). A nivel constitucional, el derecho a trabajar y ejercer una profesión en la provincia de su elección es reservado a las personas ciudadanas y residentes permanentes (*Charte canadienne des droits et libertés*, art. 6(2) b)). En efecto, como señalamos anteriormente, los/as residentes temporarios que detienen un permiso de trabajo están muchas veces limitados a un solo empleador/a o a una sola provincia de trabajo. Además, la Ley sobre el multiculturalismo obliga las instituciones federales a garantizar las mismas oportunidades de empleo y de ascenso para **los Canadienses** de todos orígenes, es decir únicamente a las personas que detienen la ciudadanía canadiense (art. 2.a).

En cuanto a las **normas de trabajo**, establecidas en el Código canadiense de trabajo y en las legislaciones provinciales de normas de trabajo, ellas se aplican a todas las personas que trabajan legalmente en el territorio canadiense, sin distinción basada en su condición migratoria. Además, la *Charte des droits et libertés de la personne* de Québec reconoce para todas las personas que trabajan en la provincia el derecho a condiciones de trabajo justas y razonables, que respetan su salud, su seguridad y su integridad física (art. 46). Sin embargo, la legislación laboral quebequense presenta ciertas restricciones que afectan de manera desproporcionada a la población migrante, altamente representada en ciertos tipos de trabajo. Por ejemplo, las ayudantes familiares residentes no son consideradas como “trabajadoras” en el sentido de la *Ley sobre los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales*, lo que les excluye del régimen de indemnizaciones gubernamentales previstas por la ley en caso de accidente laboral o de enfermedad profesional¹⁹⁴. Esa norma ubica pues a las mujeres extranjeras que trabajan como

¹⁹⁴ El proyecto de Ley 60 fue presentado a la Asamblea Nacional en abril de 2012 para modificar la *Ley sobre los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales* y permitir la inclusión de las ayudantes familiares residentes en

ayudantes familiares residentes en una situación de vulnerabilidad extrema y de importantes riesgos para su salud física y mental. La *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse* (CDPDJ) ha afirmado que esa exclusión constituye una forma de discriminación basada sobre el sexo, la condición social y el origen étnico de las ayudantes familiares residentes extranjeras, siendo a 95% mujeres provenientes de las Filipinas (Carpentier, 2011). En cuanto al salario de los trabajadores temporarios, el Ministerio de *Human Resources* ha cambiado en abril de 2012 las normas del Programa de migración temporaria para permitir a los empleadores pagar sus trabajadores/as extranjeros/as temporarios 15 por ciento menos que el salario promedio que gana un “nacional” para el mismo tipo de trabajo (ese nuevo salario debe sin embargo respetar las normas del salario mínimo de la provincia en la cual trabajan)¹⁹⁵.

Otro notorio problema relativo al ejercicio laboral de las personas migrantes en Canadá es la falta de reconocimiento de sus títulos de competencias y de estudios extranjeros, aún fueron seleccionadas como residentes permanentes justamente en función de esos títulos profesionales. El problema es particularmente grave con los médicos/as extranjeros que, solo en Québec, se vieron negados en 2007 174 puestos de residencia en los hospitales de la provincia, a pesar de que todos/as habían recibido un certificado de equivalencia de sus estudios por el *Collège des médecins du Québec* y que 85 puestos fueron dejados desocupados en los mismos hospitales¹⁹⁶. Ese fenómeno de discriminación hacia los médicos/as extranjeros fue investigado por la CDPDJ, que recomendó a las universidades revisar sus criterios de selección para garantizar un real acceso y una evaluación objetiva de las candidaturas de los médicos/as formados en un país extranjero. El problema de discriminación y de no reconocimiento de las competencias de los/as trabajadores/as migrantes no es limitado a la profesión medical y es más bien observado en todos los ámbitos laborales; al respecto, se estima que el valor económico perdido a causa de la infravaloración de las competencias de los inmigrantes podría cifrarse en miles de millones de dólares por año (Becklumb, 2008: 36).

En respuesta a ese problema de contratación de las personas migrantes y de las “minorías visibles”¹⁹⁷, tanto el Gobierno federal como las administraciones provinciales han iniciado diversos programas destinados a promover el empleo para las personas migrantes. Por ejemplo,

el régimen de la CSST. Sin embargo, debido al cambio de gobierno ocurrido en septiembre de 2012, el proyecto de ley no pudo ser aprobado todavía.

¹⁹⁵ Ressources humaines et Développement des compétences Canada, *Le gouvernement du Canada annonce que le Programme des travailleurs étrangers temporaires est maintenant plus efficace et plus souple*, 25 de abril de 2012, en línea : <http://news.gc.ca/web/article-fra.do?nid=670919>

¹⁹⁶ Para más información, consultar : *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, Médecins diplômés hors du Canada et des États-Unis*, en línea : <http://www.cdpedj.qc.ca/medecins/Pages/default.aspx#f3>

¹⁹⁷ Comúnmente usada por las agencias gubernamentales canadienses y quebequeses desde los años 80 (a pesar de numerosas críticas, particularmente del Comité de las Naciones Unidas para la eliminación de la discriminación racial (CERD)), la expresión “minorías visibles” se refiere a personas, otras que indígenas, que no son de “raza blanca” o que no tienen la piel blanca.

el Gobierno federal ha inaugurado en 2007 el sitio Internet *Working in Canada* (<http://www.workingincanada.gc.ca>), que tiene como objetivo ayudar a las personas migrantes en su búsqueda de trabajo, en su proceso de orientación profesional, así como ofrecer a los empleadores una página en la cual pueden publicar de manera gratuita sus ofertas de trabajo. Además, la Oficina de orientación relativa a los títulos de competencias extranjeras¹⁹⁸, parte del CIC, ofrece servicios de información y de orientación para los trabajadores/as extranjeros/as que necesitan emprender un proceso de reconocimiento de títulos de competencias extranjeras. Por su lado, el Gobierno de Québec ha desarrollado la campaña "Todos nuestros orígenes"¹⁹⁹, cuyo objetivo es promover la importancia de la integración de las personas inmigrantes en el ámbito laboral. A través de la difusión de videos, la campaña nos presenta el retrato de seis quebequenses de diferentes orígenes, que contribuyen a su manera al enriquecimiento de la provincia. Asimismo, el "Programa de ayuda para la integración de los inmigrantes y de las minorías visibles en el empleo" (PRIIME²⁰⁰) permite a las personas migrantes obtener su primera experiencia laboral a través de la concesión de un subsidio gubernamental a los empleadores que deseen contratarles. Este subsidio permitirá a los empleadores capacitar y apoyar a las personas migrantes en su empresa²⁰¹.

En breve, aunque el Estado canadiense establece unas normas de trabajo que se aplican a todas las personas que trabajan legalmente en el territorio nacional (sin distinción basada sobre su condición migratoria), unas previsiones legislativas siguen construyendo ese sistema en el cual las personas ciudadanas y residentes permanentes gozan de privilegios y las personas en situación irregular siguen siendo las eternas excluidas.

5.4.5. Derechos civiles y políticos

Concerniente los derechos civiles y políticos, tres asuntos revisten una importancia mayor para la integración de las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo en Canadá: la libertad de circulación, de establecimiento y el derecho a votar. Desgraciadamente, esos tres derechos sufren de grandes debilidades y tales como los derechos sociales de las personas migrantes, la legislación canadiense establece un régimen distinto de beneficiarios, en función del estatuto migratorio de una persona. En primer lugar, a contrario de la Constitución argentina, que garantiza a todas las personas habitantes de la Nación el **derecho a la libertad de circulación**,

¹⁹⁸ Traducción libre de la autora, desde el francés. Nombre original: *Bureau d'orientation relatif aux titres de compétences étrangers (BORTCE)*.

¹⁹⁹ Para ver la campaña "Toutes nos origines", consultar: <http://www.toutesnosorigines.gouv.qc.ca/>

²⁰⁰ El nombre original del programa es "*Programme d'aide à l'intégration des immigrants et des minorités visibles en emploi*".

²⁰¹ Para más información sobre el PRIIME, consultar: <http://emploiquebec.net/individus/immigrants-minorites/priime.asp>

la Constitución canadiense reserva el goce de éste derecho a las personas **ciudadanas canadienses** (*Charte canadienne des droits et libertés*, art. 6.(1)). Este derecho fue interpretado como el derecho a entrar, circular, quedarse o salir libremente del territorio canadiense. Concretamente, no se puede forzar una persona ciudadana a salir del país; tampoco se la puede negar el derecho a detener un pasaporte para salir del territorio nacional (Brun y Brunelle, 1988). En el caso *Chiarelli*, la Corte Suprema ha afirmado que “el principio más fundamental del derecho a la inmigración prescribe que los no-ciudadanos no tienen un derecho absoluto a entrar o permanecer en el país. La *common law* no reconoce tal derecho y la distinción entre ciudadanos y no-ciudadanos está reconocida en la *Charte*”²⁰². La Corte sostuvo además que el Parlamento puede adoptar una política migratoria que establece las condiciones de entrada y de estancia de las personas no-ciudadanas y que puede ordenar su salida del territorio, cuando no sea más “en el interés público permitir a un no-ciudadano quedarse en el país” (p.7).

En cuanto a la **libertad de establecimiento**, la *Charte canadienne* reconoce éste derecho a las personas ciudadanas y residentes permanentes. La libertad de establecimiento fue interpretada como el derecho a circular libremente entre las provincias y los territorios que forman el territorio nacional y a establecer su domicilio en la provincia de su elección (*Charte canadienne des droits et libertés*, art. 6.(2)). Sin embargo, el derecho a la propiedad no está cubierto por el artículo 6 de la *Charte*; una provincia puede luego reservar la adquisición de sus terrenos a las personas ciudadanas o residentes de su territorio, sin que eso constituye una violación del artículo 6.(2) de la *Charte* (Brun y Brunelle, 1988). Como vimos anteriormente, las personas residentes temporarias no gozan de la libertad de establecimiento y están limitadas a vivir en la provincia seleccionada en su visa de estudio o de trabajo.

Finalmente, el **derecho a votar** y a presentarse como candidato/a a una elección legislativa municipal, provincial o federal está **exclusivamente reservado** a las personas ciudadanas de más de 18 años y no está sujeto a ninguna derogación por parte de las provincias, en virtud del artículo 33 de la *Charte*. La interdicción de votar para las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo tiene consecuencias bastante nefastas para la administración municipal de las regiones metropolitanas de Toronto y Vancouver, cuyos 12,7% y 11,4% de la población no detienen la ciudadanía canadiense²⁰³. En unos barrios urbanos de Toronto, la proporción de la población migrante sin derecho a votar se eleva a 30%, lo que da lugar al fenómeno de “*voteless neighbourhoods*”, en los cuales las necesidades y recursos de la población están totalmente invisibles y olvidados, por el mutismo de su voz política.

²⁰² Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration) c. Chiarelli, [1992] 1 R.C.S. 711, párr. 24.

²⁰³ Statistiques Canada, Profil des communautés de 2006, en línea: <http://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2006/dp-pd/prof/92-591/index.cfm?Lang=F>

5.5.6. Discriminación racial y racismo

El último tema que me parece importante tratar en relación con la integración de las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo en Canadá es la cuestión de la discriminación racial y del racismo. Como vimos en el inicio de éste capítulo, Canadá es una sociedad multicultural en donde cohabitan personas de más de 200 orígenes étnicos distintas, con sus propias costumbres, tradiciones, religiones e idiomas. El desafío de la integración es permanente y si bien en la vida cotidiana la cohabitación se realiza casi siempre de manera armoniosa, integrada y pacífica, tres asuntos relacionados a la discriminación racial han llamado la atención pública en los últimos años: la construcción de un discurso racista y xenófobo hacia las comunidades árabes y musulmanas (iniciada luego de los atentados del 11 de septiembre de 2001); la discriminación racial en la contratación de personas migrantes y “minorías étnicas”; y finalmente el *profilage racial* de las policías canadienses hacia las personas pertenecientes a “minorías visibles”.

Como señalamos en el capítulo 2, los eventos del 11 de septiembre de 2001 fueron los disparadores de un nuevo tipo de política occidental (más que todo norteamericana), basada sobre las identidades y la lucha en contra de las amenazas “exteriores”. Esa política, a menudo comunicada a través de una retórica populista, transformó la migración en un asunto de seguridad nacional y permitió a los Estados, incluso a Canadá, criminalizar los movimientos fronterizos y instaurar un tipo de “Estado de excepción” hacia las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo. Las principales víctimas del **discurso racista y xenófobo** que nació en ese periodo de “*securitization* de la migración” fueron las personas pertenecientes a las **comunidades árabes y musulmanas**, erigidas como “el otro absoluto” (Antonius, 2002: 253). En Québec, el pueblo de Hérouxville promulgó en 2007 unas “Normas de vida” para las personas migrantes, que tuvieron como efecto de provocar la llamada “crisis de los acomodamientos razonables” religiosos de 2007. Efectivamente, esas normas, que prohibían la ablación del clítoris, la lapidación de mujeres, así como el hecho de quemarlas vivas, generaron una ola de declaraciones racistas hacia las personas musulmanas y llevaron a la constitución de la *Commission de consultation sur les pratiques d’accommodements reliées aux différences culturelles* (comúnmente llamada “Comisión Bouchard-Taylor”²⁰⁴).

Si bien la mayoría de los políticos/as y de los medios de comunicación del país no usan abiertamente un discurso racista hacia las comunidades árabes y musulmanas, muchas

²⁰⁴ El Informe final de la Comisión es disponible en francés, ver: <http://fr.scribd.com/doc/3053017/rapport-de-la-commission-BouchardTaylor-version-integrale>

declaraciones públicas, calificadas por Antonius de “**racismo respetable**”²⁰⁵, tuvieron como efecto de empeñar la reputación de esas comunidades, asociando los hombres a personas integristas y violentas y las mujeres a víctimas sometidas. Como lo señala Naima Bendriss, raramente los medios de comunicación y los estudios académicos nos presentan las similitudes entre las mujeres árabes/musulmanas y las mujeres del grupo mayoritario, sino que nos representan (y a veces nos sobreexponen) la “mujer árabe” como una “víctima de una sociedad patriarcal coercitiva, de una cultura totalizadora y opresiva, de una religión retrograda e intolerante y más que todo, de los hombres de su familia que ejercen sobre ella todo el peso de su control”²⁰⁶ (Bendriss, 2009: 61).

Además del discurso racista hacia las comunidades árabes y musulmanas, muchos académicos han estudiado la problemática de la **discriminación racial en la contratación** de las personas migrantes y de las personas pertenecientes a “minorías visibles”. Paul Eid, de la CDPDJ, ha realizado un “*testing*” de discriminación en la región metropolitana de Montréal, en el cual concluyo que a características y competencias iguales, un candidato/a con un patronímico “quebequense” (como Bélanger, Fortin o Desrosiers) tiene al menos 60% más chances de ser convocado a una entrevista laboral, que una persona que tiene un apellido a consonancia africana (Traoré, Diallo o Camara), árabe (Hachim, Ben Saïd o Nabil) o latinoamericana (Gómez, Martínez o Salazar). El “*testing*”, realizado a través del envío de 581 pares de *curriculum vitae* falsos (ambos con experiencias y estudios equivalentes pero con apellidos a distintas consonancias), reveló pues una tasa neta de discriminación de 35% hacia las personas pertenecientes (o presuntas como pertenecientes) a “minorías visibles” (Eid, 2012: 45). Otros estudios similares fueron realizados en Toronto y Vancouver por Oreopoulos y Dechief, ésta vez con personas con apellidos a consonancias anglosajonas, indias, chinas y pakistaníes. Esas investigaciones también revelaron que a experiencia y diplomas iguales, las personas del grupo mayoritario, es decir con apellidos anglosajones, siempre tenían mas probabilidades de ser convocadas en entrevistas laborales (Oreopoulos y Dechief, en Eid, 2012: 22).

Finalmente, otros estudios y testimonios han demostrado la existencia de **profilage racial**, por parte de las policías canadienses, hacia las personas pertenecientes a “minorías visibles”, principalmente las personas negras, árabes y latinoamericanas. Al respecto, el *Toronto Youth Crime and Victimization Survey*, efectuado en 2000 con 3,400 estudiantes de nivel secundario, ha divulgado que más de **50%** de los estudiantes negros habían sido controlados por la policía al

²⁰⁵ Antonius califica de racismo “respetable” los discursos que en función de cualquier definición razonable del racismo serían calificados de racistas, pero que no son percibidos como tal por las corrientes políticas e intelectuales dominantes, siendo propagados por actores de alta “moralidad política” (Antonius, 2002: 254).

²⁰⁶ Traducción libre de la autora, desde el francés. Texto original: “*victime d'une société patriarcale coercitive, d'une culture totalisante et oppressive, d'une religion rétrograde et intolérante et surtout des mâles de sa famille qui pèsent sur elle de tout le poids de leur contrôle* ».

menos dos veces en los últimos dos años, en comparación con **23%** de los estudiantes blancos y **11%** de los estudiantes asiáticos. Asimismo, **40%** de los estudiantes negros habían sido cacheados por la policía en los últimos dos años, en comparación con **17%** de los estudiantes blancos y **11%** de los estudiantes asiáticos (Wortley y Tanner, 2003). La CDPDJ ha también realizado una investigación sobre el *profilage racial* en la provincia de Québec y ha tenido conclusiones similares, demostrando en 2006-2007 que una persona negra en Montréal tenía **2,5** más chances que una persona blanca de ser detenida, y **4,2** más probabilidades de ser controlada por la policía. Esta tasa sube hasta **11** veces más en los barrios mayormente “blancos” (Eid, Magloire y Turenne, 2011: 29). La CDPDJ concluyó que los jóvenes de las minorías “racizadas” (o “visibles”) son víctimas de una focalización desproporcionada por parte de la policía, lo que contribuye, por un lado, a minar su confianza en el sistema judicial, y por otro, a su sobrerrepresentación en el sistema judicial.

Para luchar en contra de la discriminación racial y del racismo, el Gobierno canadiense ha instaurado en 2005 el *Plan de acción canadiense en contra del racismo*, que reafirma los compromisos tomados por el Estado en la Conferencia de Durban de 2001. Además, un conjunto de 59 municipalidades canadienses han formado la Coalición canadiense de las municipalidades en contra del racismo y de la discriminación, que es parte de la Coalición internacional de las ciudades en contra del racismo de la UNESCO. Las autoridades federales organizaron también en 2009 el Concurso nacional de video “*Pongamos fin al racismo!*”, que invitó a los jóvenes de 12 a 20 años a realizar un video en el cual presentan sus ideas para eliminar el racismo. Por su lado, el Gobierno quebequense ha publicado en 2008, luego de la Comisión Bouchard-Taylor, una política y un plan de acción para luchar en contra de los prejuicios y de la discriminación: *La diversidad: un valor agregado, Política gubernamental para favorecer la participación de todos al progreso de Québec*²⁰⁷. La CDPDJ ha también formulado al gobierno, así como a la policía, las escuelas y las agencias de servicios sociales más de 90 recomendaciones para erradicar el *profilage racial* y la discriminación sistémica hacia los jóvenes de las diferentes comunidades étnicas “visibles”. Los desafíos en materia de integración son pues primordiales y observaremos en los próximos años como esos planes de acción serán conjugados con la *securitization* siempre creciente de la política migratoria canadiense.

²⁰⁷ Traducción libre de la autora, desde el francés. Texto original: “*La diversité : une valeur ajoutée, Politique gouvernementale pour favoriser la participation de tous à l'essor du Québec*”.

Capítulo 6: Análisis comparativo y discusión

*"L'étranger est l'être par lequel le lointain se fait proche et le proche lointain. La figure de l'ailleurs et la condition de l'avenir. C'est à travers l'accueil qui lui est réservé que l'on est en mesure de juger une société."*²⁰⁸ (Jacques Godbout, 2000)

En los capítulos 4 y 5, hemos analizado las políticas migratorias argentina y canadiense por la presentación de sus principios generales y un análisis de sus normas relativas a tres momentos claves de la "ruta del migrante": la entrada, la permanencia y la integración. Hemos estudiado en detalle cada política nacional, con la descripción de las normas jurídicas y políticas pertinentes, así como el análisis de situaciones concretas de violaciones de derechos humanos hacia la población migrante. En el presente capítulo, retomaremos los tres momentos de la "ruta del migrante", para comparar la visión de los dos países en cuanto a los elementos "claves" de su política nacional y los fundamentos teóricos examinados en el capítulo 2. Elegí comparar solamente los elementos de ambas políticas nacionales que, a mi juicio, son los más significativos y que permiten entender el cruce de paradigma que ocurrió entre los dos países en la primera década del siglo XXI. Empezaré con un análisis comparativo de los principios generales de ambas políticas migratorias, para luego entrar en la comparación de cada momento de la "ruta del migrante".

6.1. PRINCIPIOS GENERALES

A nivel teórico, subrayamos como la nueva política migratoria argentina representa una ruptura ideológica en relación con la normativa anterior del régimen Videla, transformando pues las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo en verdaderos **sujetos de derecho** (Vichich). Con la Ley 25.871, la persona migrante (más que todo aquella en situación irregular) deja de ser el último "outsider" (Crépeau) y el infraciudadano de antes, para volverse un sujeto que merece los mismos derechos universales que las personas que nacieron en el territorio argentino. Al contrario, Canadá inició un proceso de reforma migratoria luego de los atentados del 11/09/2001, erigiendo un nuevo régimen de clasificación de las personas migrantes, que según su estatuto gozan de ciertos derechos y no de otros (reservados a las personas que detentan la nacionalidad canadiense). Bajo argumentos de seguridad nacional, el nuevo conservadorismo canadiense logró legitimar la "exclusión justa" (De Lucas) de ciertas **clases de infrasujetos**, considerados como "amenazas" para la seguridad o el bienestar de los/as Canadienses.

²⁰⁸ Traducción libre de la autora, desde el Francés : " El extranjero es el ser por el cual lo lejos se vuelve cerca y el cerca lejos. Es la cara del otro lugar y el requisito del futuro. Es a través de la acogida que le está reservada que somos capaces de juzgar a una sociedad".

La nueva política migratoria argentina nos demuestra su adhesión teórica a un modelo de integración regional, que supera la teoría del control soberano estatal de Walzer para adherir a un paradigma de **ciudadanía regional**, que se acerca de la visión de Kant y de Rawls. Ese cambio de paradigma en cuanto a la ciudadanía se ilustra por la adhesión de Argentina al *Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del Mercosur, Bolivia y Chile* y por la inclusión de la “nacionalidad” como criterio de obtención de la residencia temporaria en la Ley 25.871. En oposición, Canadá ha reafirmado su autoridad sobre sus asuntos fronterizos, el control fronterizo siendo el último bastión de su soberanía nacional (Dauvergne), y ha promulgado una política que rechaza la universalidad de los derechos humanos y apunta a dominar a las personas migrantes (De Lucas). Lejos de identificarse a una visión de ciudadanía regional (aún siendo parte de la Conferencia Regional sobre Migración y del Tratado de Libre Comercio de América del Norte - TLCAN), Canadá adhiere más bien a una visión de **ciudadanía puramente nacional**, según la cual el goce total de los derechos humanos y de la libertad está reservado a las personas que adquirieron la ciudadanía canadiense (por nacimiento o por regularización).

La norma que simboliza más el cambio de paradigma de la política migratoria argentina es sin duda su reconocimiento del **derecho a migrar**. Este derecho, consagrado por el artículo 4 de la Ley 25.871, así como por autores como Vitale, Merle, Carens, Chemillier-Gendreau, Vargas Llosa, De Lucas, Pécoud y de Guchteneire supera los estándares internacionales de derechos humanos en la materia, más que todo el artículo 13 de la DUDH y el artículo 12 del PIDCP. Efectivamente, el Estado argentino fue el primero a reconocer no solo el derecho a la emigración, sino también el derecho a la migración, contemplado como un derecho simétrico de movilidad (Pécoud y de Guchteneire). Este reconocimiento del derecho a migrar representa un aporte fundamental al debate internacional sobre la existencia (o no) de tal derecho. Por su lado, Canadá sigue afirmando en sus publicaciones oficiales que “**la entrada en Canadá es un privilegio, y no un derecho**”²⁰⁹ y está así lejos de reconocer la migración como un derecho.

Finalmente, en cuanto a la **perspectiva de género**, tanto la política argentina como la política canadiense usan un lenguaje “género-neutral” que tiene como efecto de ocultar a las mujeres y de hacer “casi imposible saber cuándo está excluida la mujer” (Facio Montejo 1999). Ambas legislaciones nacionales no superan las visiones patriarcales y tradicionales hacia los roles estereotipados de las mujeres para abordar sus verdaderas necesidades con un enfoque de género y de diversidad sexual; al contrario, se quedan con una proyección de la mujer como

²⁰⁹ CIC, « Présenter une demande de Visa de Résident Temporaire (IMM 5256) », en línea : <http://www.cic.gc.ca/francais/information/demandes/guides/5256FTOC.asp>

dependiente, no trabajadora, víctima, acompañante y no responsable de su movilidad (Magliano 2009). De la misma manera, las dos normativas presentan importantes debilidades en materia de género, ilustradas por la presencia de normas sexistas, androcentristas, de generalizaciones hacia las mujeres migrantes y de “familismo”. Esas falencias demuestran que todavía faltan muchos esfuerzos legislativos y políticos para que la mitad de la población migrante en ambos Estados pueda ejercer de manera justa, igualitaria y democrática sus derechos humanos. En consecuencia, ambos Estados deberían emprender una revisión de sus políticas migratorias desde un enfoque de género, empleando las recomendaciones formuladas por el Comité CEDAW en su Recomendación general no.26 (examinada brevemente en la sección 2.3).

Ahora que hemos revisado los principios generales que caracterizan e identifican las dos políticas migratorias nacionales a una serie de paradigmas distintos (seguridad v/s libertad de circulación; universalidad de los derechos humanos v/s ciudadanía nacional, etc.), realizaremos ahora la comparación de las dos políticas según los tres momentos de la “ruta del migrante”.

6.2. ENTRADA

“La inmigración de cualquier color y sabor es una inyección de vida, energía y cultura y los países deberían recibirla como una bendición” (Vargas Llosa, El lenguaje de la pasión)

6.2.1. Categorías y criterios de admisión migratoria

En relación con la admisión de las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo, notamos como ambos Estados otorgan una importancia particular a la reunificación familiar y como ambas legislaciones nacionales establecen una clasificación de residencias (transitoria, precaria, temporaria y permanente en el caso argentino; temporaria y permanente en el caso canadiense), obtenidas según unos criterios que varían desde la nacionalidad hasta el tipo de profesión, el nivel de instrucción o la duración de la estancia en el país. En el caso argentino, la inclusión de la **nacionalidad** como criterio de obtención de la residencia temporaria representa sin duda un paso adelante hacia la construcción de una **ciudadanía regional**, que garantizará para todos/as los habitantes de la región la igualdad de derechos civiles, la reunificación familiar, el trato igualitario con los nacionales y el derecho de los hijos/as de migrantes a acceder en condiciones de igualdad a la educación en el país de destino (art. 9 del *Acuerdo de Residencia para Nacionales de los Estados Partes del Mercosur, Bolivia y Chile*). Además, la incorporación de dicho criterio corresponde a los objetivos de la Conferencia Sudamericana de Migraciones de consolidar “una identidad suramericana, a través del reconocimiento progresivo de derechos a los nacionales de un Estado Miembro residentes en cualquiera de los otros Estados Miembros” y de reafirmar “la importancia de la libre movilidad de las personas como un

hecho consustancial al ser humano, que constituye un factor clave del desarrollo de la humanidad” (Preámbulo de la *Declaración de Quito*, 2009). Sin embargo, la agregación del criterio de nacionalidad constituye a la vez un trato desigual hacia los/as nacionales “**Extra-Mercosur**”, que poseen criterios más severos de admisión migratoria y que tienen muchas dificultades para radicarse como trabajadores/as migrantes en razón de su obligación de trabajar bajo relación de dependencia²¹⁰. Como lo afirma Ceriani,

“Una cuestión es la integración regional y el reconocimiento de la migración dentro de ella, junto a la garantía de sus derechos, objetivos no sólo legítimos sino reivindicados socialmente, y otra bien distinta es crear ciudadanos de distinta categoría y derechos según su nacionalidad (como está ocurriendo actualmente en los países de la Unión Europea), generando políticas discriminatorias, excluyentes y legitimadoras de prácticas de explotación y marginación social, económica y cultural (además de contribuir al germen o profundización de actitudes xenófobas y racistas)” (Ceriani, 2004: 126-127).

En la línea de lo que la DNM ha realizado con los/as migrantes senegaleses y dominicanos/as, resulta imperativo que las autoridades argentinas modifiquen los requisitos de radicación de los migrantes “Extra-Mercosur”, para adecuarles a la definición de “trabajador migrante” contemplada en el Decreto 616/2010 y permitir su regularización migratoria. Además, el proceso de admisión migratoria debería también ser adaptado para eliminar el trato desigual reservado a los trabajadores/as estacionales (que no tienen acceso al DNI por ser considerados como transitorios) y a los trabajadores/as fronterizos, no reconocidos por la legislación migratoria argentina.

En cuanto a Canadá, se puede decir sin duda que el proceso de selección migratoria no está basado sobre los paradigmas de libertad y universalidad de los derechos humanos, sino que corresponde a la orientación ética de “**Consecuencialista-Nacionalista**” establecida por Zapata-Barrero en su estudio de las políticas de admisión migratoria (ver Anexo 2). Este tipo de admisión otorga precedencia a las personas que pueden adaptarse a la sociedad canadiense y contempla como objetivos centrales la seguridad nacional y la garantía de un Estado de bienestar. La mejor ilustración de éste tipo de selección migratoria consiste en el sistema de puntaje utilizado en la selección de los/as trabajadores/as cualificados/as (ver Anexo 6), así como los requisitos de salud y de recursos financieros suficientes exigidos para obtener la residencia canadiense. Además, la *securitization* de la migración en Canadá (Marclay y Crépeau) se refleja en la selección migratoria por el poder discrecional del Ministro de negar la admisión

²¹⁰ Esa dificultad afecta principalmente a las mujeres, que por la mayoría realizan tareas laborales que no les permiten obtener un contrato laboral (trabajo a domicilio, venta ambulante, trabajo sexual, etc.). Esa falta de reconocimiento del trabajo femenino por la norma migratoria argentina consiste en una forma de androcentrismo, que resulta en una discriminación hacia las mujeres migrantes.

temporaria de una persona - por motivo del interés público - y por el uso de datos biométricos obligatorios en los trámites de residencia (previstos por la *Declaración sobre la frontera inteligente* y las nuevas legislaciones C-31 y C-43)²¹¹. Esos criterios de admisión, así como las pruebas de unión exigidas en las solicitudes de reunificación familiar de esposos/as, cónyuges y parejas, violan los derechos a la vida privada²¹², a la dignidad²¹³ y muchas veces, a la reunión familiar²¹⁴ de las personas migrantes en Canadá. Además, los requisitos de recursos financieros suficientes, de cualificaciones profesionales y los acuerdos de patrocinios constituyen una forma de discriminación hacia las mujeres, que muchas veces tienen que permanecer muchos años en situaciones conyugales abusivas para poder migrar a Canadá como esposa o pareja, o para poder patrocinar a otros miembros de su familia. Finalmente, la política migratoria canadiense reserva un trato distinto hacia dos clases de trabajadores/as que entran en el país con un permiso de residencia temporaria: las ayudantes familiares residentes y los trabajadores agrícolas de temporada. Esas clases de trabajadores/as deben residir en habitaciones proporcionadas por sus empleadores y detienen una visa de trabajo nominativa, que les impide cambiar de empleador sin riesgo de ser deportados o de perder su visa de trabajo. Asimismo, los trabajadores agrícolas de temporada no tienen acceso a la residencia permanente.

En suma, sobre el tema de la selección migratoria, podemos concluir que aún la visión “universalista” y de ciudadanía regional de la política argentina, tanto la Ley 25.871 como la política migratoria canadiense reservan un trato desigual a las mujeres y a las categorías de trabajadores/as (“Extra-Mercosur”, estacionales y fronterizos en el caso argentino; ayudantes familiares residentes, agrícolas de temporada y con bajo nivel de cualificaciones en el caso canadiense). Ese tratamiento distinto tiene por efecto de violar el principio de no discriminación contenido en casi todos los instrumentos regionales e internacionales de derechos humanos²¹⁵ y crear unas clases de *denizens y marginzens* (Martiniello), que tienen un estatuto legal precario, gozan de una cantidad limitada de derechos y muchas veces resultan viviendo en situaciones de explotación y vulneración de sus derechos humanos.

²¹¹ Cabe notar que Argentina inició también en abril de 2012 el control biométrico de los/as pasajeros/as que llegan en el territorio por los puestos fronterizos siguientes: Aeropuerto Internacional de Ezeiza, Aeroparque Jorge Newbery, Aeropuerto de San Fernando, Buquebus Buenos Aires y Colonia Express Baires, así como Aeropuertos de Córdoba, Rosario, Usuahia y Calafate. Así, las autoridades argentinas han también iniciado un proceso de identificación de las personas migrantes y refugiadas que responde a normas estrictas de seguridad.

²¹² El derecho a la vida privada es garantizado por la DUDH (art. 12), el PIDCP (art. 17), la CMW (art. 14), la Declaración Americana (art. V) y la Convención Americana (art. 11).

²¹³ El derecho a la dignidad es garantizado por la DUDH (preámbulo, artículos 1 y 22), el PIDCP, el PIDESC, la CEDAW, la CERD (preámbulos), la CMW (art. 70), la Declaración Americana (preámbulo) y la Convención Americana (art. 11).

²¹⁴ El derecho a la reunión familiar es reconocido en la Convención sobre los Derechos del Niño (art. 10) y en la CMW (art. 44).

²¹⁵ Entre todos, en la DUDH (art. 2), el PIDCP (art. 2), el PIDESC (art. 2), la CMW (art. 7), la Carta de la OEA (art. 3), la Declaración Americana (art. II) y la Convención Americana (art. 1).

6.2.2. Asilo y determinación del estatuto de refugiado

A propósito del procedimiento de otorgamiento del estatuto de refugiado, la legislación argentina (Ley 26.165) respeta los estándares internacionales en la materia e instaura un sistema en el cual la persona solicitante de asilo tiene acceso a todas las garantías judiciales, así como a los derechos fundamentales reconocidos en la CER (entre otros, el principio de *non refoulement*, el derecho de apelación, la prohibición de expulsión, de privación de libertad, etc.). Además, mientras espera la decisión sobre la determinación de su estatuto, la persona solicitante de asilo obtiene una residencia transitoria que le permite trabajar, estudiar y recibir tratamientos médicos. En suma, la legislación argentina considera las personas refugiadas y solicitantes de asilo como verdaderos sujetos de derecho y de manera general, no les otorga un trato inferior a las otras personas migrantes en razón de su condición migratoria.

A diferencia de Argentina, Canadá ha promulgado una legislación (Ley C-31) que establece seis categorías de solicitantes de asilo, con procedimientos, recursos y derechos distintos, muchas veces en clara violación de los estándares internacionales de derechos humanos. Efectivamente, la Ley C-31 elimina la entrevista individual inicial para la determinación de la condición de refugiado, suprime los recursos de apelación para cinco categorías de solicitantes de asilo y permite el rechazo automático de las solicitudes de asilo provenientes de un “tercer país seguro”, una medida claramente discriminatoria (en virtud del artículo 3 de la CER), siendo basada sobre el país de origen de las personas. Esas disposiciones de la Ley C-31 violan también los derechos a la igualdad de trato, la asistencia judicial, la libertad de circulación y el principio de *non refoulement* (contenidos en los artículos 7, 16, 26 y 33 de la CER), así como el fundamento que prevé la realización de una entrevista individual para cada solicitante del estatuto de refugiado²¹⁶. Además, a negar los derechos fundamentales de ciertas categorías de solicitantes de asilo (que pueden ser hasta rechazados en frontera) la legislación canadiense ha cambiado su percepción del solicitante de asilo, que pasó de ser una persona “a proteger” a un “**depredador**” (Mármora), representando la figura del apátrida sin derechos de Arendt.

6.2.3. Interdicciones de entrada

En relación con las interdicciones de entrada, tanto la política migratoria argentina como la política canadiense establecen una serie de motivos que pueden justificar la prohibición de entrada en el territorio nacional de una persona extranjera (art. 19 de la Ley 25. 871 y sección 4 de la LIPR). Si bien el artículo 12.3 del PIDCP permite limitar el derecho a la libertad de

²¹⁶ Este principio está consagrado en el parámetro 6 de los *Parámetros para la Protección a los Refugiados en el Proceso Puebla*, preparados en 2000 por el ACNUR, en el cuadro de la V Conferencia Regional sobre Migración (de la cual era parte Canadá). Ver en línea : <http://www.rcmvs.org/documentos/investigacion/RefugeeProt2.htm>

circulación, algunos de los motivos de interdicciones y procedimientos administrativos implementados por Argentina y Canadá son discriminatorios y violan los derechos humanos de las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo. Efectivamente, la posibilidad para un funcionario argentino de rechazar en frontera a una persona “Extra-Mercosur” que presenta una documentación falsa o cuya intención de ingreso “difiere de la manifestada al momento de obtener la visa o presentarse ante el control migratorio”, penaliza la migración irregular y estigmatiza a la persona migrante “Extra-Mercosur”, lo que viola la *Declaración de Santiago sobre Principios Migratorios* (art. VII), la *Convención sobre el estatuto de refugiados* (art. 31.1), además de constituir una forma de discriminación basada sobre la condición migratoria y el origen nacional. Por su lado, las autoridades canadienses ejercen también una forma de discriminación hacia las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo, más que todo los niños y niñas, cuando impiden la entrada de una persona migrante en razón de su vínculo familiar con otra persona prohibida en el territorio nacional. Asimismo, las interdicciones de entrada por motivos sanitarios son discriminatorias cuando dejan de basarse sobre los riesgos reales de contagio o de riesgos para la salud pública (permitidos por el artículo 12.3 del PIDCP), para fundarse sobre una evaluación financiera de la “**carga excesiva**” que ese estado de salud arrastra para los/as contribuyentes “canadienses”.

Finalmente, el trabajo de intercepción en el extranjero de los “**Migration Integrity Officers**” viola el derecho a buscar asilo (art. 14 de la DUDH y art. XXVII de la Declaración Americana), el derecho a la libertad personal y el derecho a acceder a los tribunales en defensa de sus derechos²¹⁷. La realización de estas actividades de control migratorio contradicen la opinión expresada por la CIDH en el caso *Haitian Boat People* c. Estados Unidos, según la cual “el principio de no devolución no tiene limitaciones geográficas” (Olea, 2004: 23). En fin, ese tipo de intercepción niega el objetivo central de la Conferencia Regional sobre Migración de “fortalecer el respeto a los derechos humanos de todos los migrantes, indistintamente de su condición migratoria...” (Plan de acción 2009), y consolida el paradigma de ciudadanía nacional según el cual las personas indocumentadas representan una clase de *marginzents* que no pertenecen a nuestro *demos*.

²¹⁷ CIDH, *Comité Haitiano de Derechos Humanos et al. V. Estados Unidos de América*, Caso 10. 675, Informe 51/96, del 13 de marzo de 1997, párr. 180.

6.3. PERMANENCIA

“It seems to be easier to deprive a completely innocent person of legality than someone who has committed an offense”²¹⁸ (Arendt, 1951, edición 2001: p. 295).

6.3.1. Motivos de expulsiones

En relación con los motivos de expulsiones, tanto Argentina como Canadá permiten la expulsión de personas migrantes que fueron reconocidas culpables de delitos penales (que llevan a más de tres años de prisión en el caso argentino y a seis meses en el caso canadiense²¹⁹) o que tienen antecedentes penales por crímenes graves, criminalidad organizada, actos de terrorismo, crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad o delitos comunes. Concerniente las expulsiones resultantes de la comisión de delitos comunes, comparto la opinión de la *Ligue française des droits de l’homme* al efecto que esas interdicciones de permanencia consisten una forma de “**doble pena**” que viola el derecho a la igualdad ante la ley y que impide a la persona que ha cumplido su pena de prisión integrarse de nuevo a la sociedad (*Ligue des droits et libertés*, 2008). Además, en el caso canadiense, me parece excesivo e irrazonable calificar de “gran criminalidad” a delitos que llevan seis meses de prisión, más que todo cuando la comisión de dicho delito puede resultar en una expulsión del país - sin derecho a apelar de la decisión - lo que claramente viola el artículo 13 del PIDCP, el derecho a la igualdad ante la ley y el derecho a acceder a tribunales para defender sus derechos. Concretamente, la adopción del proyecto de Ley C-43 podrá resultar en las expulsiones de residentes permanentes que fueron reconocidos culpables, por ejemplo, de posesión de una tarjeta de crédito robada, de falsificación, de uso no autorizado de una computadora y de otros delitos que llevan entre 6 meses y diez años de prisión, sin que sean consideradas su situación familiar en Canadá, su salud mental, etc. (Brouwer, 2012).

Asimismo, como notamos anteriormente, el proyecto de Ley C-43 y el régimen de los certificados de seguridad permiten violar el principio fundamental de *non refoulement* (norma de *jus cogens* reconocida por el artículo 3 de la CAT), particularmente cuando una expulsión apunta a “luchar en contra del terrorismo”²²⁰. Al respecto, el Comité contra la Tortura ha instado “al Estado parte a que enmiende las leyes pertinentes [...] con miras a respetar incondicionalmente el principio de no devolución, de carácter absoluto, conforme a lo dispuesto en el artículo 3 de la Convención, y a que tome todas las medidas necesarias para poner en práctica plenamente dicho principio en

²¹⁸ Traducción libre de la autora, desde el Inglés: “parece más fácil privar una persona inocente de su legalidad que alguien que ha cometido un delito”.

²¹⁹ Según el proyecto de Ley C-43, que fue aprobado por la *House of Commons* el 6 de febrero de 2013 y que es actualmente bajo estudio por el Senado.

²²⁰ Suresh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration), 2002 CSC 1, [2002] 1 R.C.S. 3, párr. 47.

todas las circunstancias” (Comité CAT, 2012: párr. 9). Esas disposiciones de la LIPR y del proyecto de Ley C-43 nos demuestran de manera clara como el paradigma de seguridad impregnado en la política migratoria canadiense logró dejar atrás la universalidad de las garantías fundamentales de derecho, tales como la igualdad ante la ley, para crear y legitimar un nuevo sujeto migrante “amenazante”, que beneficia de menos derechos. Como lo sostuvo Choucri, “*One’s security may be another’s insecurity*” (Choucri, 2002).

En cuanto a Argentina, si bien el procedimiento de expulsión fue bastante mejorado desde la entrada en vigor de la nueva Ley de Migraciones²²¹ y que existe ahora una prohibición de expulsar por motivos migratorios a los nacionales del Mercosur, así como a los padres, hijos/as o cónyuges de Argentinos, todavía falta rectificar las situaciones de inequidad hacia los nacionales “Extra-Mercosur”, que pueden ser expulsados/as por haber entrado en el territorio “por un lugar o en horario no habilitados al efecto” (Ley 25. 871, art. 20.i). Además, si bien Argentina adhiere a un modelo de apertura que privilegia la regularización sobre la penalización de la irregularidad migratoria, la política migratoria podría ser mejorada a fin de eliminar los periodos de irregularidad resultantes del plazo de espera de la decisión judicial relativa a la expulsión, y de capacitar a los funcionarios migratorios para evitar otras situaciones de discriminación como las vividas por los migrantes senegaleses víctimas de expulsión automática.

6.3.2. Detenciones administrativas

La política argentina permite la “**retención**” de nacionales “Extra-Mercosur” durante un periodo máximo de 15 días corridos, al efecto de cumplir con casos de expulsión firme y consentida. Sin embargo, como lo menciona el CDHUNLa:

“al regular las causales de expulsión y el procedimiento para su ejecución, incluida la cuestión de la excepcional detención cautelar durante dicho proceso, no se ha hecho alguna mención específica respecto de la niñez. En particular, lo llamativo es que no se haya establecido expresamente una excepción que, por un lado, impida la detención de niños/as migrantes por razones administrativas [...] y que tampoco sean expulsados del país en aplicación de una sanción” (CDHUNLa, 2010: 10).

Esta falta de perspectiva hacia la niñez en la norma de detención administrativa de la legislación argentina se encuentra también en la legislación canadiense, que prevé la detención automática y retroactiva de todas las personas migrantes de más de 16 años que han llegadas de manera irregular en el territorio nacional (incluso los solicitantes de asilo). Además de permitir la **detención arbitraria** de personas menores de edad, ésta norma viola el artículo 9.1 del

²²¹ Recordamos que la antigua Ley de Residencia 4144 permitía realizar expulsiones de personas migrantes sin juicio previo y que luego, la Ley 22.439 permitía a la DNM detener y expulsar de manera arbitraria a las personas migrantes en situación irregular, sin ninguna intervención del poder judicial (art. 37, 40-43).

PIDCP²²² y el artículo 31(1) de la CER, estipulando que los Estados Contratantes “no impondrán sanciones penales, por causa de su entrada o presencia ilegales, a los refugiados que, llegando directamente del territorio donde su vida o su libertad estuviera amenazada en el sentido previsto por el artículo 1, hayan entrado o se encuentren en el territorio de tales Estados sin autorización” (art. 31(1)). Asimismo, la detención automática de solicitantes de asilo contraviene a la Directriz 2 del ACNUR sobre los estándares aplicables a la detención de solicitantes de asilo, que prevé la interdicción de detener a solicitantes de asilo. Efectivamente, el ACNUR sostiene que al ejercer su derecho a buscar asilo, los solicitantes de asilo “frecuentemente se ven forzados a llegar o entrar al territorio ilegalmente [porqué] no estén en condiciones de cumplir con las formalidades legales para el ingreso. Este elemento, sumado al hecho de que con frecuencia los solicitantes de asilo han sufrido experiencias traumáticas, debe ser tenido en cuenta al determinar cualquier tipo de restricciones a la libertad de movimiento en razón de su entrada o presencia ilegal” (ACNUR, 1999). Al respecto, el Comité CERD, en sus observaciones finales 2012 para Canadá, ha recomendado al Estado parte “que revise el proyecto de ley C-4, [ahora Ley C-31] para eliminar la disposición sobre la detención obligatoria”²²³.

Como estudiamos precedentemente, muchos niños/as migrantes están detenidos/as con sus padres en Canadá, lo que viola el principio del interés superior del niño, así como la Directriz 6 del ACNUR, estipulando que “los menores solicitantes de asilo no deben ser detenidos”. De hecho, en materia de migración y solicitud de asilo, la norma internacional de protección en contra de la detención de menores de edad supera el estándar comprendido en la *Convención sobre los Derechos del Niño*, que prevé que “la detención, el encarcelamiento o la prisión de un niño se llevará a cabo de conformidad con la ley y se utilizará tan sólo como medida de último recurso y durante el período más breve que proceda” (art. 37). Efectivamente, tal como lo sostiene UNICEF-TACRO, “este artículo está reservado al ámbito del derecho penal; esto es, está concebido para ser aplicado a los casos en los cuales los niños, niñas o adolescentes se encuentran en conflicto con la ley penal, pero no para infracciones de índole administrativa”, como las infracciones migratorias (UNICEF-TACRO, 2012: párr. 92). **Así, en un contexto migratorio, ninguna persona menor de edad debería ser privada de su libertad.**

Conjuntamente a los problemas vinculados a la detención de niños y niñas, la política canadiense no prevé una duración máxima de la detención administrativa por motivos migratorios; también

²²² Art. 9.1. del PIDCP: “Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personal. Nadie podrá ser sometido a detención o prisión arbitraria...”.

²²³ Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (2012), Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 9 de la Convención - Observaciones finales del Comité - Canadá, CERD/C/CAN/CO/19-20, párr. 15.

establece un primer control de la legalidad de la detención que varía según el tipo de persona detenida (hasta seis meses, para las personas detenidas bajo certificados de seguridad). Esta medida, además de ser inconstitucional²²⁴, establece peores condiciones legales de detención para las personas migrantes - que no han cometido ningún delito penal - que para las personas culpables de crímenes bajo el código penal canadiense. La CIDH analizó una situación similar en el caso *Rafael Ferrer-Mazorra y otros c. Estados Unidos*, en el cual observó que, “como consecuencia de su *status* como detenidos administrativos, los cubanos del Mariel se [encontraban] en una situación de significativa desventaja en comparación con otras personas privadas de la libertad que [cumplían] penas de prisión”²²⁵. La CIDH sostuvo que todos los tipos de privaciones de libertad, aún las detenciones administrativas, deben ser sometidas al requisito de que no sean arbitrarias y estén sujetas a revisión inmediata y periódica de acuerdo con los requisitos consagrados en el artículo 25 de la Declaración Americana (Ceriani Cernadas, Fava y Morales, 2009: 153).

A propósito de las detenciones administrativas, la Relatoría sobre trabajadores migratorios de la OEA ha señalado que “los inmigrantes indocumentados son, en el peor de los casos, infractores a normas administrativas. No son a nuestro entender, ni criminales ni sospechosos de cometer delitos. Dada su condición, estas personas deben ser retenidas en recintos de detención y no en prisiones comunes. [Se trata pues de] una detención de naturaleza civil que de ningún modo debería ser usada como un castigo”²²⁶. En cuanto al caso canadiense, el Comité CAT recomendó en 2012 al Estado parte:

“que modifique el proyecto de ley C-31, en particular sus disposiciones relativas a la detención obligatoria y la denegación de los derechos de apelación, debido a la potencial violación de los derechos protegidos por la Convención que ello conlleva. Además, el Estado parte debería garantizar que: La detención fuera considerada una medida de último recurso; se fijara un plazo razonable respecto del período de detención, y se ofreciera a los detenidos por motivos de inmigración medidas no privativas de la libertad y otras opciones que no fueran la detención” (Comité CAT, 2012: párr. 13).

En fin, la detención administrativa de las personas migrantes no solo engendra graves violaciones a sus derechos humanos, pero contribuye también a radicalizar el discurso público y a construir una imagen de las personas migrantes como **sujetos de sospecha criminal**

²²⁴ Ver el caso Charkaoui previamente estudiado.

²²⁵ CIDH, *Rafael Ferrer-Mazorra y Otros v. Estados Unidos de América*, Caso 9903, Informe 51/01, del 4 de abril de 2001, párr. 39.

²²⁶ *Segundo informe de progreso de la relatoría sobre trabajadores migratorios y miembros de sus familias en el hemisferio*, OEA/Ser./L/V/II. 111, doc. 20 rev, 16 de abril de 2001, párr. 111 y 115.

(Mármora) y ejército de reserva de la delincuencia (De Lucas), lo que genera un clima de recelo e intolerancia en la sociedad de recepción.

6.3.3. Garantías judiciales

En relación con las garantías judiciales, examinamos como la legislación argentina actual mejoró de manera sustancial el acceso de las personas migrantes a la justicia, en sus procedimientos administrativos y jurídicos. El elemento más innovador de la Ley 25.871 es indiscutiblemente el acceso a la asistencia jurídica gratuita para las personas que no detentan el DNI (Decreto 616/2010). Este reconocimiento para todos y todas del derecho a la personalidad jurídica, a la igualdad ante la ley y a las garantías judiciales, respeta las disposiciones pertinentes de la DUDH, del PIDCP, de la CER, de la CMW, de la Declaración Americana y de la Convención Americana²²⁷. Además, confirma la adhesión teórica de la política argentina al paradigma de universalidad, el migrante siendo considerado como un auténtico sujeto universal de derecho (De Lucas). Sin embargo, señalamos las dificultades de implementación del Decreto 616/2010 y los obstáculos burocráticos que impiden el acceso universal y efectivo a la justicia para las personas migrantes en Argentina.

En cuanto al acceso a la justicia concedido a las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo por el Gobierno canadiense, dos elementos merecen ser mencionados. Primero, existe una flagrante **contradicción** entre por un lado la *Charte canadienne des droits et libertés* - que reconoce a toda persona, sin distinción basada sobre su condición migratoria, una serie de derechos y garantías judiciales - y del otro, una serie de legislaciones migratorias y de leyes provinciales que limitan el acceso total y efectivo a la justicia para las personas que detentan un cierto estatuto de residencia (o de nacionalidad). Efectivamente, mientras la *Charte canadienne* reconoce para todos y todas el derecho a la protección en contra de las detenciones arbitrarias, el acceso a un abogado y el derecho a la asistencia de un intérprete, las normas siguientes nos han mostrado los límites del acceso a la justicia para la población migrante en Canadá:

- la Ley C-31 elimina el derecho de apelación para cinco categorías de solicitantes de asilo y permite la detención automática de migrantes irregulares;
- el proyecto de Ley C-43 elimina también el derecho de apelación para las personas extranjeras culpables de infracciones que llevan más de seis meses de prisión;
- la LIPR permite la confidencialidad de pruebas, la realización de audiencias a “puertas cerradas” y el control tardío de la legalidad de la detención de las personas bajo certificados de seguridad;

²²⁷ Entre otras, señalamos el artículo 7 de la DUDH, los artículos 14 y 16 del PIDCP, el artículo 16 de la CER, los artículos 16, 18, 19, 23 y 24 de la CMW, el artículo II de la Declaración Americana y los artículos 8 y 25 de la Convención Americana.

- los regímenes provinciales de asistencia jurídica excluyen la prestación de servicios gratuitos para los solicitantes de asilo y los trabajadores/as temporarios.

Ya en el año 2000, los límites al ejercicio efectivo de los derechos judiciales para las personas detenidas bajo certificados de seguridad habían sido denunciados por la CIDH en su *Informe sobre la situación de los derechos humanos de los solicitantes de asilo en el marco del sistema canadiense de determinación de la condición de refugiado*. De hecho, la CIDH había recomendado, sin éxito, que sean realizados una serie de cambios a la LIPR:

“que se adopten salvaguardas adicionales para: a) dar al detenido acceso a la revisión judicial de la legalidad de la detención sin dilación; b) brindar acceso a revisiones periódicas de la detención en intervalos razonables y c) garantizar que existan procedimientos adecuados para proteger a estas personas de la devolución en los casos en que esto las expondría a un serio riesgo de trato inhumano o tortura; y d) con relación específica al derecho al debido proceso, que la persona nombrada en el certificado tenga la oportunidad de conocer el caso frente a ella y disfrutar de las garantías procesales mínimas necesarias para asegurar la confiabilidad de las pruebas bajo consideración” (CIDH, 2000: párr. 179.3).

Luego, la Comisión sostuvo en el Informe de Admisibilidad 56/06 del caso *Wayne Smith c. Estados Unidos* que “las normas del debido proceso en el marco de los instrumentos del sistema pueden aplicarse, no solo a procesos de carácter penal, sino también a procesos que no revisten ese carácter, para determinar los derechos y obligaciones civiles, laborales o de otra naturaleza, incluidos aquellos procesos no penales contra no ciudadanos”²²⁸. Finalmente, Suiza recomendó a Canadá durante la 4ª sesión del Examen Periódico Universal (EPU) de “continuar sus esfuerzos para adaptar su sistema de certificados de seguridad en materia de inmigración a los estándares internacionales de derechos humanos”²²⁹.

La persistencia de la contradicción normativa en la legislación canadiense en cuanto a las garantías judiciales no solo tiene por efecto de violar la propia *Charte canadienne* y los instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos²³⁰, sino que genera también una grave situación de desigualdad que nos lleva a nuestro segundo elemento de análisis: **la construcción discursiva de un “infrasujeto” de derecho** que, por razones de seguridad y de

²²⁸ CIDH, Informe 56/06, Admisibilidad, Caso Wayne Smith c/ Estados Unidos, 20 de julio de 2006, párr. 51.

²²⁹ Traducción libre de la autora, desde el Inglés. Texto original: « *Continue efforts to bring its system of security certificates concerning immigration into compliance with international human rights standards* ».

²³⁰ Al respecto, además de los instrumentos convencionales y de los tratados internacionales de DDHH, la CIDH ha establecido en su *Segundo informe de progreso de la relatoría sobre trabajadores migratorios y miembros de sus familias en el hemisferio* una lista mínima de garantías judiciales y de debido proceso que deberían ser otorgadas, sin discriminación, a las personas migrantes, particularmente a los trabajadores migratorios y a los miembros de sus familias : un Adjudicador responsable e imparcial, el Derecho a ser oído, la Información, traducción e interpretación, la Representación legal, la Revisión Judicial, el Acceso a Autoridades Consulares y unas Condiciones de Detención Apropriadas (CIDH, 2001).

no pertenencia a la comunidad “ciudadana” canadiense, no merece el mismo trato que los “verdaderos” Canadienses. En los últimos años, el Gobierno canadiense ha logrado erigir un sistema en el cual una cierta cantidad de personas no pueden pues acceder a los “privilegios feudales” (Carens) reservados a las personas que ganaron a la “lotería de nacimiento” (De Lucas), es decir a las personas que poseen la nacionalidad canadiense por nacimiento o que lograron pertenecer a nuestro *demos* vía la “naturalización” (Zapata-Barrero). Los demás, como veremos también en la sección sobre la integración, gozan de una serie de derechos “a la carta”, hasta lograr el estatuto de *full citizens* (Martiniello).

6.3.4. Regularización

El tema de la regularización es indudablemente uno de los que simbolizan más la diferencia de paradigmas entre la política migratoria argentina y canadiense. Por un lado, Argentina ha decidido luego de la “era Videla” luchar en contra de la irregularidad migratoria por medio de la normalización documentaria, establecida como una de las prioridades de la nueva política migratoria. Para ello, el Estado argentino implementó en 2004 y 2006 dos *Programas Nacionales de Normalización Documentaria Migratoria*, que permitieron la regularización de más de 109,000 personas; luego, el *Régimen especial de regularización de extranjeros de nacionalidad senegalesa y dominicana* fue autorizado en enero de 2013, para permitir la regularización migratoria de esos dos grupos de nacionales “Extra-Mercosur”. Invitando a la población migrante en su conjunto a ser parte de la comunidad argentina, el Director Nacional de Migraciones afirmó que “no hay más ilegales en la Argentina [y que] el inmigrante en situación de irregularidad no es un delincuente y no puede ser tratado como tal”²³¹. El Estado argentino demostró pues su visión de la hospitalidad como una ley universal y un derecho natural (Laacher), su reconocimiento del *jus migrandi* como un derecho (Vitale) y su relocalización de la ciudadanía en un contexto regional y transnacional (Benhabib).

Sin embargo, es importante relativizar los efectos concretos de esa adhesión teórica a los paradigmas de libertad y de universalidad, recordando que más de 328,000 personas no pudieron regularizar su situación migratoria en virtud de los *Programas Nacionales de Normalización Documentaria Migratoria*, en razón de la falta de información sobre ellos y de los documentos exigidos al momento de realizar los trámites. Para modificar aquellas prácticas administrativas que obstaculizan la regularización migratoria, la FIDH y el CELS recomendaron a la DNM:

²³¹ Martín A. Arias Duval, Director Nacional de Migraciones, a la ocasión de su exposición “El devenir histórico de las migraciones y el presente”. Fuente : DNM, El acontecer migratorio y las políticas actuales, 14 de septiembre de 2012, en línea (página consultada el 27 de enero de 2013): http://www.migraciones.gov.ar/accesible/?mostrar_novedad=1533

- “no exigir requisitos de imposible cumplimiento, como el certificado de ingreso al país en la etapa de renovación de residencias previo a la obtención de residencias permanentes²³²;
- reducir el costo de los trámites migratorios;
- notificar de modo efectivo la clausura de los expedientes de regularización;
- otorgar plazos más prolongados al momento de exigir actualización de datos” (FIDH y CELS, 2011: 46).

Por su lado, Canadá también manifestó su deseo de luchar en contra de la irregularidad migratoria, pero ésta vez mediante sanciones y medidas de disuasión. Efectivamente, no existe en Canadá programas de regularización migratoria comparables a los programas argentinos; las personas en situación irregular están más bien sujetas a ser detenidas, penalizadas o a veces expulsadas. A propósito del plazo de cinco años que deben esperar las personas refugiadas “designadas” antes de poder solicitar la reunificación familiar, *Amnesty International* ha declarado:

“A un nivel puramente humano, negando a un individuo toda posibilidad de ser prontamente reunido con su familia es una medida dura y cruel, sobre todo en el caso de una persona que fue identificada como en necesidad de protección [...] En el caso de las familias refugiadas, el daño se agrava porque los miembros de la familia en el extranjero pueden encontrarse en riesgo de persecución, violencia, explotación o mala salud”²³³.

La visión del “indocumentado” como un “ilegal” o un “indeseable” es omnipresente en la opinión popular canadiense, y el Estado contribuye a reforzar ésta visión, atacándose con la misma virulencia a los responsables de tráfico de personas que a las personas que entraron por medio de ese tráfico²³⁴. Asistimos pues a una “**revisibilización recíproca**” de los solicitantes de asilo y de los “indocumentados”, ahora percibidos como potenciales defraudadores que vienen a Canadá para aprovechar de nuestro sistema y “robar” el espacio de los “verdaderos refugiados” (llegados desde los campos de las Naciones Unidas) y de los inmigrantes económicos. La declaración siguiente del Ministro Kenney nos ilustra bien el enfoque “**Consecuencialista-Nacionalismo**” de la política canadiense, que prioriza la seguridad nacional y la garantía del

²³² Recordamos que dicho criterio ya no es más exigido a los **nacionales senegaleses** bajo las disposiciones del *Régimen especial de regularización de extranjeros de nacionalidad senegalesa y dominicana*.

²³³ Traducción libre de la autora, desde el Inglés. Texto original: “*On a purely human level, denying an individual any chance of being promptly reunited with family is a harsh and cruel measure, particularly in the case of a person who has found to be in need of protection [...] In the case of refugee families, the damage is compounded because family members abroad may themselves be at risk of persecutions, violence, exploitation and ill-health.*” (Fuente: Amnesty International Canada and Amnistie internationale Canada francophone (2012), “Unbalanced Reforms: Recommendations with respect to Bill C-31”, *Brief to the House of Commons, Standing Committee on Citizenship and Immigration*, April 17)

²³⁴ El Gobierno deberá probablemente modificar las disposiciones de la LIPR y del RLIPR que prevén una pena de prisión a perpetua para las personas reconocidas responsables de tráfico de personas (no de trata), dado que el juez Arne Silverman de la Corte Suprema de Colombie-Britannique invalidó dicha disposición en enero de 2013 (ver nota no. 151).

Estado de bienestar en lugar de reconocer el derecho a migrar y la universalidad de los derechos humanos: “Si usted es un inmigrante respetuoso de las leyes, se le da la bienvenida en nuestro país, que tiene la mayor tasa de inmigración de los países desarrollados. Sin embargo, si usted es un criminal o tiene la intención de abusar de nuestra generosidad, pondremos un freno a sus intenciones y le retornaremos a la brevedad en su país. Estas son las expectativas de los Canadienses”²³⁵ (Jason Kenney, 16 de febrero de 2012). En suma, mientras Argentina privilegia la permanencia en el país de las personas migrantes (impidiendo de manera general su detención o expulsión y otorgándolas las mismas garantías judiciales que los/as nacionales, así como medidas de regularización migratoria) Canadá erigió al contrario un sistema en el cual unas clases de migrantes gozan de la casi totalidad de los derechos otorgados a los nacionales mientras otros, considerados/as como “indeseables”, no pueden permanecer en el país y están sujetos a flagrantes abusos a sus derechos humanos.

6.4. INTEGRACION

“Cada migrante, cada emigrante que llegó a ser inmigrante, es portador de un proyecto. Este es por lo general llevado por una esperanza, pero también acompañado por un sufrimiento, especialmente de no poder controlar [...] la trayectoria por la cual él se ha inscrito. Debemos dar al inmigrante los medios para controlar su trayectoria”²³⁶ (Leuprecht, en Eid 2009: 8)

Concluiremos éste capítulo por el análisis comparativo de la situación de los derechos humanos de las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo en Argentina y Canadá durante su periodo de integración en el país. Por cuestiones de longitud y de no repetición, reuniré en una misma sección los temas de educación, salud y otros derechos sociales.

6.4.1 Educación, Salud y otros derechos sociales

Además del tema de la regularización, el reconocimiento de los derechos sociales a las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo es a mi juicio el otro tema que encarna una diferencia fundamental de paradigma entre Argentina y Canadá. Por un lado, Argentina pasó de

²³⁵ Traducción libre de la autora, desde el francés. Texto original: « *Si vous êtes un immigrant respectueux des lois, vous êtes le bienvenu dans notre pays, lequel a le plus haut taux d'immigration des pays développés. Mais, si vous êtes un criminel ou avez l'intention d'abuser de notre générosité, nous mettrons un frein à vos intentions et nous vous renverrons rapidement chez vous. Telles sont les attentes des Canadiens* » (Fuente: Jason Kenney, Ministre de la Citoyenneté, de l'Immigration et du Multiculturalisme, Notes en vue d'une allocution lors d'une conférence de presse suivant le dépôt du projet de loi C-31, *Loi visant à protéger le système d'immigration du Canada*, Ottawa, le 16 février 2012, en línea : <http://www.cic.gc.ca/francais/ministere/media/discours/2012/2012-02-16.asp> (página consultada el 4 de enero de 2013)).

²³⁶ Traducción libre de la autora, desde el francés. Texto original: “*Chaque migrant, chaque émigré qui devient immigré, est porteur d'un projet. Celui-ci est en général porté par une espérance, mais aussi accompagné d'une souffrance, surtout celle de ne pouvoir maîtriser [...] la trajectoire sur laquelle il s'est engagé. Il faut donner à l'immigré les moyens de maîtriser sa trajectoire*”.

una legislación que obligaba los organismos e instituciones públicas a denunciar, “dentro de las veinticuatro (24) horas a la autoridad migratoria, los datos filiatorios y el domicilio” (Ley 22.439, art. 103) de las personas migrantes en situación irregular, a una ley migratoria que asegura “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” (Ley 25.871, art. 6). Efectivamente, la Ley de Migraciones actual garantiza que la irregularidad migratoria de una persona extranjera no podrá impedir su acceso a la educación (Ley 25.871, art. 7), a la salud o a la asistencia social (art. 8), lo que corrobora la adhesión de Argentina al paradigma de universalidad de los derechos humanos y al principio de no discriminación contenido en todos los instrumentos de protección de los derechos humanos. Esos artículos de la Ley 25.871 están en conformidad con las disposiciones del PIDESC que reconocen para todos/as el derecho a la seguridad social (art. 9), a la educación (art. 13) y al más alto nivel posible de salud (art. 12); además, superan la norma prevista en el artículo 43 de la CMW²³⁷, únicamente vigente para las personas migrantes documentadas. Finalmente, este reconocimiento explícito de la igualdad entre las personas de nacionalidad argentina y las personas de origen extranjera se armoniza con el “derecho de todos a tener derechos” de Arendt, la *Theory of Justice* de Rawls y la visión de Godbout que afirma la importancia de la donación, de la integración y de la afirmación de lo universal en la relación de hospitalidad entre el ciudadano y el extranjero.

Sin embargo, cabe destacar que muchas veces la realidad cotidiana difiere del paradigma normativo y teórico de la legislación migratoria argentina; efectivamente el desconocimiento de la Ley 25.871 por numerosos funcionarios ha dado lugar a situaciones de negación de atención “en ventanilla” en puestos de salud, así como de negación de inscripción o de entrega de títulos en establecimientos educativos, lo que afecta el goce efectivo de los derechos sociales por parte de la población migrante. Además, unas reglamentaciones y programas siguen exigiendo el DNI o un número mínimo de años de residencia para gozar de sus beneficios, contraviniendo así a la Ley de Migraciones y al PIDESC; es el caso del Plan Nacer, de la Asignación Universal por Hijo y de unas pensiones sociales no contributivas. Esas normativas, que contradicen el paradigma de universalidad contemplado en la Ley de Migraciones, fueron denunciadas por el Comité DESC y el Comité de los Derechos del Niño, que alentaron el Estado argentino a considerar los niños y niñas migrantes como beneficiarios/as de la AUH y los trabajadores/as migratorios/as como

²³⁷ Este artículo establece que “1. Los trabajadores migratorios gozarán de igualdad de trato respecto de los nacionales del Estado de empleo en relación con: a) El acceso a instituciones y servicios de enseñanza, con sujeción a los requisitos de admisión y otras reglamentaciones de las instituciones y servicios de que se trate; [...] e) El acceso a los servicios sociales y de salud, siempre que se hayan satisfecho los requisitos establecidos para la participación en los planes correspondientes...” (CMW, art. 43)

usuarios/as de los regímenes de prestaciones sociales no contributivas²³⁸. El CDHUNLa ha también denunciado el carácter “asimilativo” de la educación argentina y el Comité CMW ha revelado las actitudes xenófobas y racistas de muchos establecimientos educativos hacia los niños y niñas de origen paraguaya o boliviana²³⁹, lo que dificulta la verdadera integración de la población migrante en el país y matiza la adhesión de la sociedad argentina al paradigma de universalidad presente en su legislación migratoria.

Por otro lado, Canadá ha establecido un sistema normativo en el cual existe diferentes niveles de “ciudadanía”, que prevén un **goce selectivo y progresivo** de los derechos humanos. Este modelo societal, inspirado por la concepción de la ciudadanía de Marshall, se repercute en la política migratoria actual, que determina los derechos de las personas extranjeras en función de su estatuto migratorio (solicitante de asilo, refugiado, residente temporario, residente permanente, en situación irregular, etc.). Para el Estado canadiense, la pertenencia a nuestro *demos* y la distribución de la ciudadanía es un asunto puramente político, tal como lo sostiene Walzer, y no una cuestión de universalidad de los derechos humanos. Así, en materia de educación, la LIPR reconoce el acceso a la educación preescolar, primaria y secundaria a los niños y niñas migrantes cuyos padres tienen derecho a trabajar o estudiar legalmente en el país, lo que excluye a los niños y niñas solicitantes de asilo, en situación irregular, en detención administrativa, así como a los hijos e hijas de residentes temporarios que no poseen una visa de trabajo o de estudio. Asimismo, el seguro de salud pública y muchos subsidios y programas de seguridad social son reservados a los ciudadanos y a los residentes permanentes, excluyendo casi siempre a los solicitantes de asilo y a las personas en situación irregular (salvo unas excepciones, ver Tabla 3). Por fin, la antigua cobertura de salud ofrecida a los refugiados y solicitantes de asilo por el Programa federal de salud interino fue reducida a su mínima expresión, lo que resultó en la conformación de un “chovinismo del bienestar” (Habermas), en el cual los ciudadanos y los residentes permanentes gozan de una serie de privilegios mientras los demás son considerados como “depredadores” y “bárbaros” (Mármora y Foucault).

No obstante, conviene una vez más matizar esas conclusiones, recordando unas iniciativas positivas en materia de integración y de derechos sociales de las personas migrantes en Canadá. Entre otras, señalamos las clases de idioma para los inmigrantes en Canadá (CLIC) y las medidas de apoyo para los alumnos/as alófonos que, si bien son reservadas a las personas migrantes en

²³⁸ Comité de los Derechos del Niño (2010), *Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 44 de la Convención - Observaciones finales: Argentina*, CRC/C/ARG/CO/3-4, párr. 22 c); Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud de los artículos 16 y 17 del Pacto, Observaciones finales del Comité - Argentina*, E/C.12/ARG/CO/3, párr. 15 y 20.

²³⁹ Al respecto, el CMW ha recomendado a Argentina velar “por que los maestros respeten la dignidad y la identidad cultural de los niños migrantes, denuncien a las autoridades competentes todos los casos de discriminación contra niños migrantes y promueva una cultura de tolerancia y respeto por la diversidad” (CMW, 2011: 4).

situación regular y permanente²⁴⁰, constituyen verdaderas medidas de integración plena y efectiva, que luego permiten a las personas migrantes efectuar su donación a la sociedad de acogida (Godbout) por su participación en el mercado laboral canadiense. De la misma manera, muchas iniciativas nos demuestran que si bien la política migratoria canadiense adhiere a un paradigma de ciudadanía exclusivo y excluyente, existen muchas personas en Canadá que defienden una visión universalista de los derechos humanos y tratan de cambiar, al menos localmente, ese paradigma de la legislación migratoria: pensamos entre otros a la ciudad de Toronto, que decidió volverse una *sanctuary city*, y a la organización *Médecins du Monde*, que atiende a la población migrante en situación irregular en dos clínicas de Toronto y Montréal.

6.4.2 Trabajo

En relación con el ámbito laboral, la política migratoria argentina reconoce los derechos laborales de toda persona que realiza una tarea remunerada, cualquiera sea su condición migratoria (Ley 25.871, art. 56). Esta disposición coincide con la opinión de la Corte IDH al efecto que “Una persona que ingresa a un Estado y entabla relaciones laborales, adquiere sus derechos humanos laborales en ese Estado de empleo, independientemente de su situación migratoria, puesto que el respeto y garantía del goce y ejercicio de esos derechos deben realizarse sin discriminación alguna” (OC 18/03, párr. 133). Sin embargo, la misma Ley de Migraciones, así como la legislación canadiense, prevén la interdicción, para las personas migrantes en situación transitoria o irregular, de realizar tareas laborales, lo que viola el artículo 6 del PIDESC: “Los Estados partes en el presente Pacto reconocen el derecho a trabajar que comprende el derecho de toda persona de tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado, y tomarán medidas adecuadas para garantizar este derecho”. Además, muchas veces los/as empleadores canadienses no reconocen las competencias y los títulos profesionales adquiridos en el extranjero, lo que dificulta la integración de la población migrante en el mercado de trabajo.

En ambos países, observamos también la “**vulnerabilidad estructural**” de ciertas categorías de trabajadores/as migrantes, consideradas como infra-sujetos de derechos, y compuestas más que todo de mujeres obrando en las “cadenas mundiales de cuidados” (Oso Casas, 2008). Con respecto a Argentina, el Comité CMW ha expresado su preocupación sobre la situación de las mujeres, niños y niñas que trabajan en talleres clandestinos, así como de las mujeres que trabajan en el servicio doméstico, “particularmente expuestas a la explotación, la violencia sexual y el acoso sexual de los empleadores a causa de su dependencia económica y su limitado

²⁴⁰ Con la excepción de las ayudantes familiares residentes, que tienen acceso al programa CLIC a pesar de su estatuto temporario.

acceso a recursos judiciales de recurso” (Comité CMW, 2011: 5). Para mejorar la situación de esas trabajadoras, el Comité ha recomendado al Estado argentino: aumentar las inspecciones laborales y las multas para los empleadores abusivos; controlar las prácticas de empleo en la industria textil, la agricultura y el trabajo doméstico; y velar por que las “empleadas domésticas, tengan acceso a mecanismos eficaces para presentar denuncias contra los empleadores, y enjuicie y castigue a los culpables de los abusos cometidos contra ellas” (Comité CMW, 2011: 5). En el marco del Examen periódico universal, Francia ha también alentado Argentina a “adoptar medidas para proteger las condiciones de trabajo de [las] personas” que realizan trabajos no declarados o que obran en talleres clandestinos²⁴¹.

En cuanto a Canadá, es preocupante la situación de los trabajadores agrícolas de temporada, considerados como “suficiente buenos para trabajar la tierra, pero no suficiente para permanecer en el país”²⁴² (Satzewich, en Roberge 2008: 76), así como de las ayudantes familiares residentes, obligadas a vivir en la casa de su empleador. Al respeto, el Comité DESC ha exhortado el Estado canadiense a “adoptar medidas eficaces, ya sean legislativas o de otra índole, para acabar con los abusos y la explotación de los trabajadores domésticos migrantes que participan en el Programa Federal de Asistencia Doméstica”²⁴³. Asimismo, el Comité CEDAW ha señalado la importancia de velar a la garantía de la libertad de circulación de las trabajadoras migrantes, poniendo “fin a la reclusión o el encierro forzoso en el hogar de las trabajadoras migratorias, particularmente las que trabajan en el servicio doméstico”²⁴⁴. La Corte IDH ha recordado que aún en el ámbito laboral, “los Estados son responsables internacionalmente cuando toleran acciones y prácticas de terceros que perjudican a los trabajadores migrantes, ya sea porque no les reconocen los mismos derechos que a los trabajadores nacionales o porque les reconocen los mismos derechos pero con algún tipo de discriminación” (OC 18/03, párr. 153). Para mejorar globalmente la situación de los trabajadores/as migrantes en su territorio, Canadá debería primero ratificar la *Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias*, para luego cambiar las normas de trabajo que discriminan a los trabajadores/as migratorios en materia de salario e indemnizaciones por accidentes laborales. En fin, los dos Estados deberían adherir a los Convenios 97, 143 y 189 de la

²⁴¹ Consejo de Derechos Humanos (2008), *Examen periódico universal, Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal – Argentina*, A/HRC/8/34, párr. 34.

²⁴² Traducción libre de la autora, desde el Inglés. Texto original: “*Good enough to work on the land but not good enough to remain in the country*”.

²⁴³ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2006), *Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud de los artículos 16 y 17 del Pacto, Observaciones finales del Comité – Canadá*, E/C.12/CAN/CO/4 y E/C.12/CAN/CO/5, párr. 49.

²⁴⁴ Comité para la Eliminación de la Discriminación en contra de la Mujer (2005), *Recomendación General No.26 sobre las trabajadoras migrantes*, párr. 26 d).

OIT, para reforzar los estándares de derechos ya establecidos en su normativa nacional y mejorar la situación precaria de las mujeres que obran en el área del trabajo doméstico.

6.4.3. Derechos civiles y políticos

En torno a los derechos civiles y políticos, los dos Estados tienen una visión bien distinta de la libertad de circulación. Mientras Argentina reconoce el derecho a la libertad de circulación para todos los habitantes de la Nación (CN, art. 14), el *Ius Migrandi* (Ley 25. 871, art. 4) y prioriza “las medidas necesarias para el logro del objetivo final de la libre circulación de personas en el MERCOSUR” (Ley 25. 871, art. 28), Canadá sigue percibiendo la inmigración como **un privilegio, no como un derecho**²⁴⁵, y conserva las “barreras feudales a la movilidad” (Carens) que reservan el disfrute de la libertad de circulación a las personas que poseen la nacionalidad (llamada “ciudadanía”) canadiense (*Charte canadienne des droits et libertés*, art. 6(1)). De hecho la ciudadanía, percibida como un instrumento de política nacional (Walzer), constituye la última herramienta de integración que permite a las personas de origen extranjera acceder a todos los derechos humanos previstos en la normativa canadiense. Es también la condición que permite, tanto en Canadá como en Argentina, la participación plena de las personas migrantes en la vida pública, consagrada entre otros por el derecho a votar. Los dos países conceden sin embargo un nivel distinto de participación política a la población migrante; efectivamente, mientras Canadá concede el derecho a votar a todos los niveles (municipal, provincial y federal) únicamente a las personas que poseen la nacionalidad del país, es decir a los *full citizens*, Argentina otorga a la población migrante un derecho limitado de votar a nivel municipal y provincial en cuatro provincias. Según Mármora, la exclusión de las personas migrantes de la participación política permite a los dirigentes desplazar “la culpa de sus errores en un “chivo emisario” que no tiene muchas posibilidades de desmentirlo. [Los inmigrantes son] funcionales para los políticos que, colocando los atributos del enemigo en el “otro”, acumulan los votos del resentimiento y el miedo. Sobre todo cuando el “otro” no es un cliente electoral” (Mármora, 2004a:49). No obstante, ésta exclusión utilitarista de las personas migrantes del ámbito público “no es fácilmente compatible con la idea de igual valor moral [...] Si la gente quieren firmar el contrato social, deberían ser autorizados a hacerlo”²⁴⁶ (Carens, 1987). Igualmente, como lo afirman Ceriani, Fava y Morales, esa exclusión tampoco es “coherente con las necesidades, objetivos y principios de un sistema democrático en un Estado de derecho” (Ceriani Cernadas, Fava y Morales, 2009: 128).

²⁴⁵ *Prata c. Ministre de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration*, [1976] 1 R.C.S. 376.

²⁴⁶ Traducción libre de la autora, desde el Inglés. Texto original: “*is not readily compatible with the idea of equal moral worth [...] If people want to sign the social contract, they should be permitted to do so*”.

Además de los derechos políticos, Argentina debería también modificar el artículo 57 de la Ley de Migraciones, para garantizar a las personas migrantes en situación irregular el derecho civil de contratar e integrar sociedades²⁴⁷. En suma, sobre el tema de los derechos civiles y políticos, tanto Canadá como Argentina deberían mejorar las posibilidades de participación de las personas migrantes a la vida política - más que todo los residentes permanentes, más susceptibles de integrarse a largo plazo en la sociedad de acogida-, para que tengan una posibilidad de expresarse sobre los asuntos que conciernen su vida cotidiana y la garantía de sus derechos humanos. Como lo sostiene De Lucas, “si no hay integración política —al menos en el sentido en el que aquí proponemos la noción de integración cívica—, si no hay sentimiento y conciencia de identidad, de pertenencia y de protagonismo/competencia en la elaboración y toma de decisión de lo que llamamos políticas públicas, difícilmente cabe hablar de integración social” (De Lucas y *al.*, 2008: 15).

6.4.4 Discriminación racial y racismo

Finalmente, el último tema de análisis relacionado a la integración de las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo es el racismo y la discriminación racial. Como contemplamos en el retrato histórico, ambos Estados han tenido políticas migratorias representando estereotipos culturales o prejuicios raciales hacia las personas migrantes. En Argentina, la Ley 817 (1876) privilegiaba la selección de migrantes en el norte y sur de Europa; luego, la “Ley Videla” promovía “la inmigración de extranjeros cuyas características culturales [permitían] su adecuada integración en la sociedad argentina” (Ley 22.439, art.2). En Canadá, las Leyes de Migración de 1906 y 1910 favorecían la migración de personas de origen británica y la disminución de los migrantes asiáticos, considerados “no aptos” a integrarse en la sociedad canadiense; en 1919 la Ley de Migración prohibía la migración de personas de “razas” y nacionalidades “impropias a las condiciones o exigencias climática, industriales, sociales” de Canadá; en fin, la Ley de Migración de 1952 preveía “clases preferidas” de migrantes, por la mayoría siendo blancos, Europeos o Estadounidenses.

Luego, observamos como los dos países cambiaron sus legislaciones migratorias para instrumentos normativos menos etnocéntricos y más abiertos a la diversidad cultural y étnica. Los dos Estados ratificaron la CERD, implantaron en 2005 sus planes nacionales en contra de la discriminación y del racismo y realizaron otras iniciativas destinadas a combatir esos fenómenos, tales como la creación del INADI en Argentina, la constitución de la *Coalición de las*

²⁴⁷ Además, habría que considerar la modificación del artículo 55 de la Ley de Migraciones, en tanto obstaculiza el derecho de las personas migrantes en situación irregular a contratar un alojamiento a título oneroso, lo que engendra una restricción a su derecho a la vivienda.

municipalidades canadienses en contra del racismo y de la discriminación y la implementación de la política gubernamental quebequense “*La diversité: une valeur ajoutée*”.

Sin embargo, a pesar de esos esfuerzos hacia la promoción de la diversidad y la aceptación de la diferencia, notamos en los dos Estados una serie de problemáticas que demuestran la persistencia de prejuicios latentes y de racismo hacia las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo. En Canadá, si bien más de 200 comunidades étnicas y culturales conviven de manera bastante armoniosa y pacífica, contemplamos todavía una forma de discriminación racial en la contratación de mano de obra, unos episodios de *profilage racial* por parte de la policía y, desde 2001, la construcción de un “racismo respetable” (Antonius) hacia las comunidades árabes y musulmanas, vinculado a la lucha en contra del terrorismo y a la *securitization* de la migración (Marclay y Crépeau). Al respecto, el Comité CERD subrayó la necesidad de “velar por que las medidas que se tomen en la lucha contra el terrorismo no discriminen, por sus fines o efectos, por motivos de raza, color, ascendencia u origen nacional o étnico, y que los no ciudadanos no se vean sometidos a las caracterizaciones o estereotipos raciales o étnicos” (Recomendación general XXX, párr.10). Asimismo, el Comité sobre los Derechos del Niño expresó su preocupación “por la persistencia de la discriminación por motivos de etnia, género, nivel socioeconómico, origen nacional u otros motivos” en Canadá²⁴⁸. Por fin, algunos Estados han recomendado a Canadá durante el Examen periódico universal de 2009 una serie de medidas para luchar en contra del racismo:

- ✓ Egipto ha recomendado modificar la legislación para tipificar el “delito de violencia racial, y diseñar e implementar capacitaciones para jueces y fiscales sobre la naturaleza de los crímenes de odio basados sobre la raza”²⁴⁹;
- ✓ Malasia ha aconsejado “tomar acción resuelta para prevenir y castigar a los perpetradores de actos de violencia racial en contra de miembros de las comunidades musulmanas y árabes, de poblaciones indígenas, ciudadanos Canadienses de origen extranjera, trabajadores extranjeros, refugiados y solicitantes de asilo”²⁵⁰;
- ✓ Finalmente, Indonesia y Argelia han sugerido “revisar las legislaciones nacionales discriminatorias en materia de seguridad y adoptar campañas de sensibilización para proteger en contra del *racial profiling* y de los estereotipos basados sobre la nacionalidad, etnicidad, descendencia y raza, en materia de terrorismo, como lo sugirió el Comité CERD”²⁵¹.

²⁴⁸ Comité de los Derechos del Niño (2012), *Observaciones finales sobre los informes periódicos tercero y cuarto combinados del Canadá*, CRC/C/CAN/CO/3-4, párr. 32.

²⁴⁹ Traducción libre de la autora, desde el Inglés. Texto original: « *offence for racial violence, and design and implement training for judges and prosecutors on the nature of hate crimes on the basis of race* » .

²⁵⁰ Traducción libre de la autora, desde el Inglés. Texto original: « *take more resolute action to prevent and punish perpetrators of racially motivated acts of violence against members of the Muslim and Arab communities, the indigenous population, Canadian citizens of foreign origin, foreign workers, refugees and asylum-seekers* » .

²⁵¹ Traducción libre de la autora, desde el Inglés. Texto original: « *Review its discriminatory national laws on security and adopt sensitization campaigns to protect against racial profiling and stereotyping on the grounds of nationality,*

En cuanto a Argentina, observamos manifestaciones de racismo hacia los niños y niñas bolivianos en las escuelas, así como la estigmatización de las mujeres migrantes (asociadas al trabajo sexual y a la trata de personas), y la promoción de un discurso público que identifica a la población migrante como responsable de la delincuencia. Esos actos de intolerancia, según la Relatoría de la CIDH sobre los trabajadores migratorios y sus familias, “derivan de preconcepciones enraizadas” en la cultura dominante y “amenazan con empeorar la situación de vulnerabilidad estructural de los trabajadores migratorios y sus familias en la región”²⁵². Asistimos también a los deplorables eventos de diciembre de 2010 en el Parque Indoamericano, que resultaron en la muerte de tres personas y que dieron lugar a la generación de un discurso abiertamente xenófobo hacia las personas migrantes de países limítrofes. Efectivamente, Mauricio Macri (jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires) usó una retórica conservadora identificando a las personas migrantes como una “reserva de hostilidad” (Montandon), responsable de la criminalidad organizada y de la usurpación de terrenos. Este tipo de discurso, calificado por Zaffaroni de “**racismo orgánico**”, instituye “una tentativa de cristalización biológica de relaciones de dominio” (Zaffaroni, 1998: 440) y corresponde al dogma de la **cosmovisión conspirativa**, usada para identificar una categoría de personas como autora de todos los males, y así disminuir la incertidumbre y la inseguridad de la mayoría (Zaffaroni, 1998).

Los eventos de diciembre de 2010 fueron denunciados por el CMW, que exhortó Argentina a: realizar una “investigación pronta e imparcial de los asesinatos de los mencionados ocupantes del Parque Indoamericano y [enjuiciar y sancionar] adecuadamente a los culpables”; capacitar a la policía en materia de derechos humanos y sensibilizar “a los funcionarios responsables de tomar las decisiones sobre su responsabilidad de prevenir los actos xenófobos y la violencia” (CMW, 2011: 4-5). Además, el Comité sobre los Derechos del Niño alentó al Estado argentino “incrementar sus esfuerzos de lucha contra [...] la estigmatización y discriminación de que son víctimas los adolescentes que viven en la pobreza en centros urbanos o en situación de calle y los niños de origen migrante”²⁵³. La FIDH y el CELS recomendaron también al Estado argentino desarrollar “políticas activas de prevención de la xenofobia contra personas extranjeras tales como campañas de difusión masiva [y] la consolidación de contenidos educativos en los distintos niveles de la currícula” (FIDH y CELS, 2011: 47).

ethnicity, descent and race, with regards to terrorism, as suggested by CERD ». (Fuente: UPR, en línea: <http://www.upr-info.org/database/>)

²⁵² Segundo informe de progreso de la relatoría sobre trabajadores migratorios y miembros de sus familias en el hemisferio, OEA/Ser./L/V/II. 111, doc. 20 rev, 16 de abril de 2001, párr. 87.

²⁵³ Comité de los Derechos del Niño (2010), *Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 44 de la Convención - Observaciones finales: Argentina, CRC/C/ARG/CO/3-4*, párr. 32 b).

En suma, aunque las políticas migratorias actuales en Argentina y Canadá no contienen en sí normas abiertamente racistas, ciertas prácticas de empleadores, autoridades y políticos siguen promoviendo discursos re-activos xenófobos y discriminatorios hacia las personas migrantes o de origen extranjera. Ambos Estados deberían pues tomar medidas concretas para reorientar esos discursos hacia una **retórica pro-activa**, que considera los conflictos resultantes del proceso de multiculturalidad como una oportunidad dentro de un proceso de socialización que, junto a unas perspectivas de inclusión, acomodación e igualdad, adapta la sociedad a su realidad diversificada (Zapata-Barrero 2009: 93-94).

« Car c'est notre regard qui enferme souvent les autres dans leurs plus étroites appartenances, et c'est notre regard aussi qui peut les libérer »²⁵⁴ (Maalouf, 1998 :29)

²⁵⁴ Traducción libre de la autora, desde el francés: "Porque es nuestra mirada que muchas veces encierra a los demás en sus más estrechas pertenencias, y es también nuestra mirada que puede liberarles".

Conclusión

La presente tesis ha planteado como problemática el cruce de dos series de paradigmas ante el fenómeno migratorio: la libertad y la seguridad, así como la ciudadanía y la protección internacional de los derechos humanos. Esos paradigmas fueron investigados a partir de un análisis de las políticas migratorias de Argentina y Canadá, que simbolizan un cruce de ideologías ocurrido en la primer década del siglo XXI. La cuestión de investigación ha sido la siguiente: **¿Cómo llegamos a este cruce de paradigmas entre Argentina y Canadá y cuáles son las consecuencias de este cambio sobre la movilidad humana, la formación de políticas migratorias y el goce de los derechos humanos de las personas migrantes y refugiadas en esos dos países?** La hipótesis inicial, que ha sido corroborada, es que por un lado, observamos en Argentina una liberalización creciente de la migración y el reconocimiento de los derechos humanos de las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo. Asimismo, del otro lado, asistimos en Canadá a una *securitization* de la migración, caracterizada por la radicalización de los discursos políticos y la gestión de la migración desde un enfoque de seguridad y de ciudadanía nacional.

Para llegar a ésta conclusión, iniciamos la investigación por la presentación de los fundamentos teóricos y filosóficos de los paradigmas de libertad, universalidad, seguridad y ciudadanía nacional. En primer lugar, analizamos la construcción teórica del **derecho a migrar**, a través del estudio del concepto de Hospitalidad, cuya evolución pasó por las siguientes etapas: una ley religiosa, que obligaba a recoger a los viajeros, el derecho universal de visita de Kant, el derecho condicional de Derrida, el derecho a migrar con “zonas grises” de Benhabib, la donación universal con perspectiva de integración de Godbout y finalmente, la ley universal y el derecho natural de Laacher. Observamos como se concretizó el derecho a migrar mediante las conceptualizaciones de *free migration* de Carens, de derecho “de recuperación” de Chemillier-Gendreau, de derecho natural y moral de Vargas Llosa, de *Ius Migrandi* de Vitale y de derecho simétrico de movilidad de Pécoud y de Guchteneire, autores del escenario “Migración sin Fronteras” (MSF). Este escenario nos permitió también establecer una serie de justificaciones al derecho a migrar, tales como los problemas de incoherencia y de sustentabilidad de las políticas migratorias actuales, su incompatibilidad con los valores de la comunidad internacional, el logro de la igualdad mundial y el respeto del espíritu de la globalización. Luego, exploramos los fundamentos de los paradigmas de **libertad, igualdad y universalidad** por el examen de los conceptos siguientes: la figura del “sin derechos” y la formula del “derecho [de todos y todas] a tener derechos” de Arendt; el “mito de la exclusión justa”, la “lotería del nacimiento” y la consideración del migrante como “auténtico sujeto universal” de De Lucas; la *Theory of Justice* y

la *Law of Peoples* de Rawls; y finalmente, la idea de igual valor moral y de la ciudadanía como el equivalente moderno de los antiguos privilegios feudales de Carens.

En seguida, estudiamos los fundamentos de los **paradigmas de seguridad y ciudadanía**, a partir de los cuales se erige una visión del migrante como una “amenaza” para la identidad y la seguridad nacional, así como para la garantía del Estado de bienestar. Para entender la matriz de pensamiento a raíz del paradigma de seguridad, examinamos: los principios teóricos de Zapata-Barrero sobre las retóricas discursivas populista y conservadora; las clases de imágenes xenofóbicas de Mármora, incluso las figuras del migrante como “depredador” o “bárbaro” (Foucault); y la concepción de “*securitization* de la migración” de Marclay y Crépeau. En cuanto al paradigma de ciudadanía nacional, consideramos: la visión política del *demos* de Zapata-Barrero, las definiciones de ciudadanía de Velasco Arroyo, Mezzadra y Marshall, la visión de Walzer sobre el control estatal soberano, la “metáfora del migrante como riesgo” de Olivia Ruiz, así como los tres tipos de ciudadanos de Martiniello: el *full citizen*, el *denizen* y el *marginzen*.

Finalmente, terminamos la exposición del marco teórico por la presentación detallada de los **estándares internacionales y regionales en materia de derechos humanos** de las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo. Exploramos las disposiciones pertinentes de los instrumentos normativos y convencionales siguientes: DUDH, PIDCP, PIDESC, CER, CERD, CEDAW, CAT, CDN, CMW, Convenios 97, 143 y 189 de la OIT, Carta de la OEA, Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, Convención Americana sobre Derechos Humanos, Protocolo de San Salvador, Convención Belém do Para y Carta Democrática Interamericana. Además, consideramos las Observaciones y Recomendaciones Generales del Comité de Derechos Humanos, del Comité DESC, del Comité CERD, del Comité CEDAW y del Comité sobre los Derechos del Niño. Asimismo, observamos las directrices del ACNUR sobre la detención de los solicitantes de asilo, la Resolución 2005/47 del ACNUDH, la *Declaración sobre los derechos humanos de los individuos que no son nacionales del país en que viven*, la Resolución 59/194 del AGNU, la *Declaración de Rio de Janeiro sobre la Institución del Refugio*, el *Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del Mercosur, Bolivia y Chile*, la *Declaración de Santiago sobre Principios Migratorios* del MERCOSUR, así como la *Declaración de Quito* de la Conferencia Sudamericana de Migraciones y el Plan de acción de la Conferencia Regional sobre Migración. Por fin, presentamos la jurisprudencia interamericana pertinente en materia de derechos humanos de las personas migrantes: los casos *Haitian Boat People c. Estados Unidos*, *Rafael Ferrer-Mazorra y otros c. Estados Unidos* y *Wayne Smith, Hugo Armendariz, y otros c. Estados Unidos* de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos; los informes de la Relatoría sobre los Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias; y las Opiniones Consultivas OC-16/99 y OC-18 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Luego de la reflexión sobre los fundamentos teóricos de los paradigmas en estudio, detallamos el **retrato histórico** de las políticas migratorias argentina y canadiense, a fin de entender de qué manera llegamos a un cruce de paradigmas en la primera década del siglo XXI. Efectivamente, consideramos primero las etapas históricas de la política migratoria argentina, que culminaron con la sanción de la Ley de Migraciones 25.871 por el Gobierno de Néstor Kirchner el 17 de diciembre de 2003: en primer lugar, una política de “puertas abiertas” con la Constitución Nacional de 1853; luego, un periodo de apertura selectiva marcado por la sanción de la “Ley Avellaneda”; después, a partir de la aprobación de la Ley de Residencia 4144 (1902) y hasta la derogación de la “Ley Videla”, un largo periodo de control y restricción de la migración marcado por la “Doctrina de Seguridad Nacional”, la expulsión de numerosas personas y la denuncia de los migrantes “ilegales”; finalmente, un cambio de paradigma iniciado con el retorno de la democracia, el impulso y la participación activa de la sociedad civil y del sector académico, el proceso de solución amistosa del caso De la Torre ante la CIDH, la ratificación de instrumentos internacionales de derechos humanos y el proyecto de reforma legislativa presentado por el entonces diputado socialista Giustiniani.

En cuanto a Canadá, analizamos también las distintas fases de su política migratoria: primero, luego de la fundación de la Confederación Canadiense (1867), un periodo de apertura selectiva y discriminatoria; después, un ciclo de cierre y exclusión durante las dos guerras mundiales; posteriormente, una “reapertura” de post-guerra marcada por la promulgación de la Ley de Ciudadanía (1946), la llegada masiva de refugiados y la aprobación del *Bill of Rights* (1960); luego, el edad de oro de la política migratoria canadiense (1963-1994), durante el cual se reconocieron los derechos de las personas migrantes, el carácter multicultural de la sociedad canadiense y fue sancionada la *Charte canadienne des droits et libertés*; finalmente, una época de cambio de paradigma iniciada en la segunda mitad de los años 90 y caracterizada por un retroceso, una criminalización y un fenómeno de *securitization* de la migración, culminando por la sanción de la Ley de Migración de 2002 y la llegada al poder del Gobierno conservador de Stephen Harper.

Una vez que hemos establecido de qué manera llegamos a ese cruce de paradigmas entre Argentina y Canadá, detallamos las consecuencias de dicho cruce sobre la movilidad humana, la formación de políticas migratorias y el goce de los derechos humanos de las personas que han migrado en los dos Estados, durante los tres momentos de su experiencia migratoria, es decir la entrada, la permanencia y la integración en el país de acogida. Asistamos a unas complejas contradicciones entre la tradición multicultural y el paradigma de seguridad de la política canadiense actual, y entre la política argentina (caracterizada por un paradigma de libertad y universalidad de derechos humanos) y los factores que obstaculizan la integración armoniosa de

muchas personas migrantes en la sociedad, tales como la discriminación, el racismo y la exclusión social del “otro”, más que todo el “no europeo”.

En relación con Argentina, la presente tesis nos demostró que la Ley de Migraciones 25.871 representa indudablemente una ruptura ideológica con la legislación previa y que generó varios efectos positivos sobre la movilidad humana regional y el goce de los derechos humanos de las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo. Precisamente, la Ley 25.871 transformó la persona migrante en sujeto de derechos – y eso, cualquiera sea su situación migratoria –, reconoció por primera vez en una legislación nacional el derecho a migrar y estableció un sistema privilegiando la regularización y la permanencia migratoria a la denunciación y la penalización de la irregularidad migratoria. Sin embargo, la legislación argentina no es perfecta y debería ser revisada para: incluir una perspectiva de género²⁵⁵ y de niñez; perfeccionar la selección migratoria y reconocer en condición de igualdad efectiva los derechos de unas categorías de personas migrantes (mujeres, “Extra-Mercosur”, trabajadores estacionales y fronterizos); eliminar las prácticas administrativas obstaculizando la regularización migratoria; garantizar el derecho a trabajar a las personas migrantes en situación transitoria o irregular; y mejorar la implementación concreta de la ley a nivel federal y provincial (armonizando por ejemplo las reglamentaciones internas que siguen exigiendo el DNI para obtener un servicio público, capacitando a los funcionarios para evitar la negación de atención “en ventanilla”, etc.). Además, el Estado argentino debería adherir a los Convenios 97, 143 y 189 de la OIT, para consolidar los estándares nacionales en materia de derechos de los/as trabajadores/as, emprender esfuerzos para enriquecer las posibilidades de participación política de las personas migrantes, y finalmente, eliminar los discursos racistas y las actitudes xenófobas hacia ciertos grupos migrantes, tales como las mujeres migrantes y las personas de origen paraguaya o boliviana. No obstante, a pesar de sus imperfecciones, sostengo que la política migratoria argentina actual simboliza una visión universalista de los derechos humanos y vehicula una percepción de la migración como una realidad natural de nuestras sociedades (y no como un riesgo para la seguridad nacional) y que por éstas razones, debería servir de inspiración y punto de partida para la formulación de otras políticas migratorias nacionales.

En cuanto a Canadá, estudiamos como la política migratoria erigida desde la promulgación de la Ley de Migración de 2002 adhiere a unos paradigmas de seguridad y de ciudadanía nacional, lo que produjo un verdadero retroceso en materia de movilidad humana y de reconocimiento de los derechos humanos de la población migrante. Efectivamente, lejos de considerar la migración

²⁵⁵ Al respecto, el ACNUDH sostuvo en su Resolución 2005/47 la importancia para los Estados de “aplicar la perspectiva de género en la elaboración de políticas y programas internacionales de migración a fin de adoptar las medidas necesarias para proteger mejor a las mujeres y las niñas de los peligros y agresiones a las que están expuestas durante la migración” (Fuente: Resolución 2005/47, párr. 11).

como un derecho, la política migratoria canadiense está fundada sobre la presunción que la migración es ante todo un privilegio, y que los derechos acordados a las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo varían según su situación migratoria. Desde el inicio de los años 2000, asistimos a una *securitization* de la migración, que se caracteriza por el uso de medidas de control y de represión en la resolución de los asuntos migratorios (percibidos como problemas de seguridad nacional). Esta nueva visión “Consecuencialista-Nacionalista” de la migración (Zapata-Barrero) tiene como efecto de criminalizar a ciertas clases de migrantes (más que todo a las personas en situación irregular) y crear unas categorías de personas “infrasujetos” de derechos, o sea unas clases de *denizens* y *marginzens* que viven al margen de la sociedad canadiense. Finalmente, la política migratoria canadiense actual está marcada por el importante poder discrecional del actual ministro Kenney en la negación de admisión de una persona migrante y la determinación de una lista de “países seguros”, lo que se aparenta a la visión del “poder Supremo” de Lord Atkinson del fin del siglo XIX.

A fin de encontrar un nuevo equilibrio entre las exigencias en materia de seguridad y la protección de los derechos humanos de las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo²⁵⁶, Canadá debería primero ratificar a la mayor brevedad la *Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familias*²⁵⁷, adherir a los Convenios 97, 143 y 189 de la OIT y derogar las leyes C-31 y C-43, que están en clara violación de los estándares internacionales de derechos humanos. Además, las autoridades canadienses deberían: revisar sus legislaciones migratorias para agregarles una perspectiva de género y considerar el interés superior del niño/a, cesar el trabajo de los *Migration Integrity Officers*, acabar con las detenciones arbitrarias y obligatorias de solicitantes de asilo, garantizar para todos y todas la totalidad de las garantías judiciales, eliminar las interdicciones de entrada por “carga excesiva” sobre el sistema de salud, acabar con las expulsiones que violan el principio de *non refoulement*, considerar la implementación de programas de regularización migratoria, y garantizar a toda la población migrante los derechos a la educación, la salud pública, los programas de seguridad social y el trabajo, en condiciones de igualdad con los ciudadanos canadienses. Una atención particular debería también ser acordada para corregir la situación de vulnerabilidad estructural de los grupos migrantes siguientes: las mujeres, los niños y niñas, los solicitantes de asilo, las personas refugiadas, los migrantes en situación irregular, los trabajadores agrícolas de temporada y las ayudantes familiares residentes. Por último, el Estado

²⁵⁶ Exigencia formulada por la AGNU en su Resolución 59/194, en la cuál exhortó a los Estados observar los estándares internacionales de derechos humanos de las personas migrantes en la promulgación y aplicación de sus legislaciones y directrices nacionales en materia de seguridad nacional. (Fuente: Resolución 59/194 de 2005, párr. 13.)

²⁵⁷ Esta recomendación fue formulada también por Argelia, Azerbaiyán, Chile, Egipto, México y Siria, durante la 4ta sesión de la UPR en febrero de 2009 (fuente: <http://www.upr-info.org/database/>)

canadiense habría que mejorar las posibilidades de participación política y ciudadanía de las personas migrantes, luchar en contra de la discriminación racial en la contratación de mano de obra, así como acabar con las medidas y el discurso político llevando a la criminalización de las personas migrantes en situación irregular (Atak, 2010) y a actitudes xenófobas y discriminatorias hacia las comunidades árabes y musulmanas. Claramente, Canadá ha efectuado un importante retroceso en materia de derechos humanos de la población migrante desde el inicio de los años 2000; sin embargo, la sociedad canadiense sigue viviendo en una fuerte tradición de convivencia multicultural y de paz social que nos permite esperar que ésta “deriva de seguridad” sea temporaria y confiar que un eventual cambio de gobierno posibilitará la generación de un nuevo cambio de paradigma.

Las tentativas de frenar la migración no funcionan. Transformar una frontera en una pared hermética proviene “de una idea mágica, de una fantasía: las fronteras de los Estados democráticos son necesariamente porosas; cerrarlas completamente implicaría un nivel de violencia tal, incompatible con la democracia y la primacía del derecho” (Crépeau, 2012)²⁵⁸. El proceso migratorio actual es pues inalterable y alcanzará en 2050 la cifra de 405 millones de personas (OIM, 2010). De la misma manera, el proceso actual de multiculturalidad es irreversible. El modelo de estado-nación no corresponde más a la realidad democrática actual, que ya no es más compuesta de un solo grupo nacional homogéneo por Estado, sino de personas provenientes de unas multitudes de etnias, culturas y religiones, unidas por las mismas voluntades de desarrollo, paz y libertad. En un mundo globalizado y regido por políticas neoliberales, las migraciones “son una prueba de la miseria en el seno de la riqueza, del autoritarismo en un mundo que quiere ser democrático; del prejuicio en sociedades pretendidamente multiculturales. Una prueba concreta, constituida por personas que en su movilización demuestran la evidencia de un orden no sostenible y, por eso, amenazante para el futuro de la humanidad” (Mármora, 2004a: 46).

Resulta pues imperativo considerar una “desterritorialización de la concepción de la ciudadanía, bien sea por vía de la ciudadanía *postnacional* (Soysal), o por vía de la ciudadanía *transnacional* (Bauböck)” (Velasco Arroyo, 2009: 380). Como lo decía Tocqueville, “un nuevo mundo requiere una ciencia política nueva” (Zapata-Barrero 2009: 18) y “si bien el gran logro del siglo XX ha sido asegurar la “opción salida” de nuestras sociedades, el gran reto del siglo XXI es conseguir también que la “opción entrada” en cualquier parte del territorio mundial se proteja como derecho humano” (Zapata-Barrero, 2010: 34). En Norteamérica, considerar el derecho a migrar

²⁵⁸ Traducción libre de la autora, desde el francés. Texto original : « de la pensée magique, de la fantaisie : les frontières des États démocratiques sont nécessairement poreuses; les fermer complètement impliquerait un niveau de violence tel, incompatible avec la démocratie et la primauté du droit ».

suele parecer imposible, utópico; sin embargo, la política migratoria argentina nos demostró que “la utopía de hoy puede ser la realidad de mañana y que debates e ideas innovadoras son necesarias para asegurar nuevas direcciones”²⁵⁹ (Pécoud y de Guchteneire 2006: 82). El cambio ya empezó a iniciarse, y resulta necesario que todos y todas, como ciudadanos/as del mundo, reflexionemos sobre la necesidad de cambiar nuestro sistema, para “que la libertad económica, la justicia social y la soberanía política se conjuguen [...] en un orden internacional con mayor equidad, donde las fronteras formales nunca puedan llegar a superponerse a las fronteras morales” (Mármora, 2004a: 400). Un orden en el cual podremos a la vez garantizar los derechos humanos, integrar a las personas excluidas y permitir a todas las personas migrar, para huir de la persecución o buscar un futuro mejor para sí y su familia.

“No hay desarrollo sostenible sin desarrollo humano. No hay desarrollo humano sin libertad humana. No hay libertad humana si las fronteras no logran transformarse de barreras en puntos de convergencia e integración.” (Mármora, 2004a: 28)



Mélissa Goupil-Landry
Montréal, mayo de 2013

²⁵⁹ Traducción libre de la autora, desde el Inglés. Texto original: “*today’s utopia may be tomorrow’s reality and innovative debates and ideas are necessary to ensure new directions*”.

Anexos

Anexo no. 1 : Lista de abreviaciones

C-31:	<i>Loi visant à protéger le système d'immigration du Canada</i>
C-43:	<i>Loi accélérant le renvoi de criminels étrangers, Canadá</i>
-	
ACNUDH:	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
ACNUR:	Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados
AGNU:	Asamblea General de las Naciones Unidas
ASFC:	<i>Agence des services frontaliers du Canada</i>
AUH:	Asignación universal por hijo, Argentina
-	
CAT:	Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes
CCR:	<i>Conseil canadien pour les réfugiés, Canadá</i>
CDHUNLa:	Centro de Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Lanús, Argentina
CDN :	Convención sobre los Derechos del Niño
CDPDJ:	<i>Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, Québec (Canadá)</i>
CEDAW:	Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer
CELS:	Centro de Estudios Legales y Sociales, Argentina
CER:	Convención sobre el Estatuto de los Refugiados
CERD:	Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial
CIC:	<i>Citoyenneté et Immigration Canada</i>
CIDH:	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CISR:	<i>Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada</i>
CLIC:	<i>Cours de langue pour les immigrants au Canada</i>
CMW:	Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familias, Naciones Unidas
CN:	Constitución de la Nación Argentina
CONARE:	Comisión Nacional de Refugiados, Argentina
Corte IDH:	Corte Interamericana de Derechos Humanos
-	
DDHH:	Derechos humanos
DNI:	Documento Nacional de Identidad, Argentina
DNM:	Dirección Nacional de Migraciones, Argentina
DUDH :	Declaración Universal de los Derechos Humanos
-	
EPU :	Examen Periódico Universal, Naciones Unidas
ERAC :	<i>Examen des risques avant renvoi, Canadá</i>
-	
FIDH :	Federación internacional de los derechos humanos
-	
GRC :	<i>Gendarmerie royale du Canada</i>
-	
INADI :	Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo, Argentina
INDEC :	Instituto Nacional de Estadística y Censos, Argentina
-	
LIPR :	<i>Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, Canadá</i>
LMC :	<i>Loi sur le multiculturalisme canadien</i>
LMRER :	<i>Loi sur des mesures de réforme équitables concernant les réfugiés, Canadá</i>

-
- MAECI :** *Ministère des Affaires étrangères et Commerce international, Canadá*
- MERCOSUR:** Mercado Común del Sur
- MIO :** *Migration Integrity Officers, Canadá*
- MSF :** *Médecins sans frontières*
-
- OEA :** Organización de los Estados Americanos
- OIM:** Organización Internacional para las Migraciones
- OIT :** Organización Internacional del Trabajo
-
- PEAI :** Programa de establecimiento y adaptación de los migrantes, Canadá
- PFSI :** *Programme fédéral de santé intérimaire, Canadá*
- PIDCP :** Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
- PIDESC :** Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
- PRIIME :** *Programme d'aide à l'intégration des immigrants et des minorités visibles en emploi,*
Québec
-
- RIPR :** *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés, Canadá*
-
- SAI:** *Section d'appel de l'immigration, Canadá*
- SPR:** *Section de protection des réfugiés, Canadá*
-
- TLCAN:** Tratado de libre comercio de América del Norte
-
- UNFPA:** Fondo de Población de las Naciones Unidas

Anexo no. 2: Enfoques y orientaciones éticas hacia las políticas de admisión migratoria

Tabla 1: Cuatro enfoques éticos hacia las políticas de admisión

	Deontología	Consecuencialismo
Cosmopolitismo	<u>Prioridad al migrante</u> – La persona sin ninguna relación con la dimensión nacional tiene prioridad. El valor de igual respecto prevale acá.	<u>Sociedad de origen</u> – Se toma en cuenta el impacto de la decisión sobre la sociedad de origen.
Nacionalismo	<u>Prioridad a los ciudadanos</u> – El ciudadano nacional tiene prioridad sobre cualquier interés del migrante.	<u>Sociedad de acogida</u> - Se toma en cuenta el impacto de la llegada de migrantes en la sociedad de acogida.

Tabla 2: Doce orientaciones éticas de las políticas de admisión

	Identidad	Seguridad	Bienestar
Deontológico Cosmopolitismo (Prioridad al migrante)	La condición moral del individuo prevale sobre todos los otros aspectos de su identidad	Seguridad del migrante	Bienestar del migrante
Consecuencialista Cosmopolitismo (Sociedad de origen)	Respecto para la identidad de la persona	Seguridad de la sociedad de origen	Co-desarrollo y ayuda en el desarrollo
Deontológico Nacionalismo (Prioridad al ciudadano)	Prioridad dada a la identidad del ciudadano	Seguridad ciudadana	Prioridad en garantizar el bienestar social del ciudadano
Consecuencialista Nacionalismo (Sociedad de acogida)	Prioridad dada a la identidad nacional	Seguridad nacional	Garantía de un Estado de bienestar

(Fuente: Zapata-Barrero, 2010b: 340-344)

Anexo no. 3: Retrato de la población migrante en Argentina - Año 2010

Tabla no. 1: Total del país. Población total por país de nacimiento, según el sexo.

Sexo	Población total	País de nacimiento	
		Argentina	Otros
Total	40 117 096	38 311 139	1 805 957
Mujeres	20 593 330	19 619 069	974 261
Varones	19 523 766	18 692 070	831 696

Tabla no. 2: Total del país. Población total nacida en el extranjero por lugar de nacimiento.

Lugar de nacimiento	Total de población extranjera
Total	1 805 957
América	1 471 399
<i>Países limítrofes</i>	1 245 054
▪ Bolivia	345 272
▪ Brasil	41 330
▪ Chile	191 147
▪ Paraguay	550 713
▪ Uruguay	116 592
<i>Países no limítrofes (América)</i>	226 345
▪ Perú	157 514
▪ Resto de América	68 831
Europa	299 394
▪ Italia	147 499
▪ España	94 030
▪ Resto de Europa	57 865
Asia	31 001
África	2 738
Oceanía	1 425

Nota: la población total incluye a las personas viviendo en situación de calle.

“Las Islas Malvinas, Georgias del Sur, Sándwich del Sur y los espacios marítimos circundantes forman parte integrante del territorio nacional argentino. Debido a que dichos territorios se encuentran sometidos a la ocupación ilegal del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, la República Argentina se vio impedida de llevar a cabo el Censo 2010 en esa área” (INDEC, 2010).

(Fuente: INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010.)

Anexo no.4 : Estadísticas del programa de regularización migratoria “Patria Grande”

Rúbricas generales	Resultados
Solicitudes de inscripción al Programa	568.319
Personas inscriptas al Programa	423.697
Radicaciones iniciadas por mujeres	213.772
Radicaciones iniciadas por hombres	209.925
Radicaciones permanentes otorgadas	98.539
Radicaciones temporarias otorgadas	126.385

País de origen	Número de radicaciones permanentes	Porcentaje del total
Paraguay	47.217	47,92%
Bolivia	32.215	32,69%
Perú	13.571	13,77%
Uruguay	2.552	2,59%
Chile	1.598	1,62%
Brasil	1.061	1,08%
Colombia	193	0,20%
Ecuador	79	0,08%
Venezuela	53	0,05%
Total	98.539	100%

País de origen	Número de radicaciones temporarias	Porcentaje del total
Paraguay	76.597	60,61%
Bolivia	29.615	23,43%
Perú	14.882	11,78%
Uruguay	2.319	1,83%
Chile	1.141	0,90%
Brasil	994	0,79%
Colombia	442	0,35%
Ecuador	334	0,26%
Venezuela	61	0,05%
Total	126.385	100%

(Fuente: Dirección Nacional de Migraciones, Informe Estadístico Programa “Patria Grande”, en línea: <http://www.migraciones.gov.ar/accesible/?estadisticas>)

Anexo no. 5: Retrato de la población migrante en Canadá

Tabla no. 1: Residentes permanentes por categorías y sub-categorías (2010)

Categorías y sub-categorías	Cantidad de residentes permanentes	Repartición de las categorías en %
Reunificación familiar	60, 222	21,5%
• <i>Esposo/a, pareja</i>	40, 763	-
• <i>Hijos/as</i>	2, 956	-
• <i>Padres y abuelos/as</i>	15, 326	-
• <i>Otros</i>	1, 177	-
Inmigrantes económicos²⁶⁰	186, 920	66,6%
• <i>Trabajadores/as cualificados/as</i>	88, 761	-
• <i>Empresarios/as</i>	706	-
• <i>Trabajadores/as autónomos</i>	349	-
• <i>Inversionistas</i>	10, 594	-
• <i>Categoría de la experiencia canadiense</i>	6, 022	-
• <i>Candidatos de las provincias y de los territorios</i>	38, 402	-
• <i>Ayudantes familiares residentes</i>	11, 243	-
Personas refugiadas	24, 697	8,8%
• <i>Refugiados/as patrocinados/as por el Gobierno canadiense</i>	7, 365	-
• <i>Refugiados/as patrocinados/as por el sector privado</i>	5, 564	-
• <i>Personas reconocidas como refugiadas una vez en el territorio canadiense</i>	10, 741	-
• <i>Personas a cargo de los refugiados/as</i>	4, 182	-
Otras personas²⁶¹	8, 852	3,1%
TOTAL	280, 691	100%

(Fuente : Citoyenneté et Immigration Canada, Faits et chiffres 2010 : <http://www.cic.gc.ca/francais/ressources/statistiques/faits2010/index.asp>)

²⁶⁰ Cada sub-categoría de inmigrantes económicos incluye el total de solicitantes principales así como de familiares que les acompañan.

²⁶¹ Las otras personas incluyen unos casos humanitarios, de interés público, personas esperando su devolución en su país de origen, etc.

Tabla no. 2: Residentes permanentes según los diez principales países de origen (2010)

País de origen	Cantidad de residentes permanentes	Repartición en %
Filipinas	36, 578	13,0%
India	30, 252	10,8%
República popular de China	30, 197	10,8%
Reino Unido	9, 499	3,4%
Estados Unidos	9, 243	3,3%
Francia	6, 934	2,5%
Irán	6, 815	2,4%
Emiratos Árabes Unidos	6, 796	2,4%
Marruecos	5, 946	2,1%
República de Corea (Corea del Sur)	5, 539	2,0%
...		
SOBRE EL TOTAL DE:	280, 681	100%

(Fuente : Citoyenneté et Immigration Canada, Faits et chiffres 2010 : <http://www.cic.gc.ca/francais/ressources/statistiques/faits2010/index.asp>)

Tabla no. 3: Repartición geográfica de las personas refugiadas en Canadá (2010)

Región de origen	Cantidad de refugiados/as	Repartición en %
África y Medio Oriente	11, 035	45%
Asia y Pacífico	6, 759	27%
Sudamérica y Centroamérica	4, 442	18%
Europa	1, 228	5%
Estados Unidos	1, 190	4,8%
Región no-declarada	43	0,2%
SOBRE EL TOTAL DE:	24, 697	100%

Tabla no. 4: Residentes temporarios por categorías y sub-categorías (2010)

Categorías y sub-categorías	Cantidad	Repartición en %
Trabajadores/as extranjeros/as	282, 771	42,8%
• Acuerdos internacionales (tratados, acuerdos de libre comercio, ALENA, etc.)	27, 824	4,2%
• Intereses canadienses	128, 983	19,5%
• Trabajadores/as con un "Avis du marché du travail" - AMT (aviso del mercado laboral)	121, 466	18,4%
- Trabajadores/as de las tecnologías de información	3, 887	0,6%

- Ayudantes familiares residentes	35,006	5,3%
- Programa de trabajadores/as agrícolas de temporada	23,930	3,6%
- Programa de trabajadores/as poco cualificados	28,930	4,4%
- Otros/as trabajadores/as con AMT	29,713	4,5%
• Otros/as trabajadores/as sin AMT	4,498	0,7%
Estudiantes extranjeros	218,161	33%
• Estudiantes con permiso de trabajo	47,762	7,2%
• Estudiantes sin permiso de trabajo	170,399	25,8%
Casos de orden humanitario	101,693	15,4%
• Solicitantes de asilo	98,380	14,9%
• Otros casos de orden humanitario	3,313	0,5%
Otros	58,176	8,8%
• Visitantes y turistas	55,785	8,4%
• Permisos de estancias temporarias	2,391	0,4%
TOTAL	660,801	100%

(Fuente : Citoyenneté et Immigration Canada, Faits et chiffres 2010 : <http://www.cic.gc.ca/francais/ressources/statistiques/faits2010/index.asp>)

Tabla no. 5: Trabajadores/as extranjeros/as (residentes temporarios) según los diez principales países de origen (2010)

País de origen	Cantidad de trabajadores/as	Repartición en %
Filipinas	45,949	16,2%
Estados Unidos de América	32,619	11,5%
México	21,099	7,5%
Australia	19,942	7,0%
Francia	17,856	6,3%
India	14,099	5,0%
Reino Unido	13,900	4,9%
República popular de China	12,063	4,3%
República de Corea (Corea del Sur)	9,858	3,5%
Alemania	8,600	3,0%
...		
SOBRE EL TOTAL DE:	282,771	100%

(Fuente : Citoyenneté et Immigration Canada, Faits et chiffres 2010 : <http://www.cic.gc.ca/francais/ressources/statistiques/faits2010/index.asp>)

Tabla no. 6: Solicitantes de asilo según los diez principales países de origen (2010)

País de origen	Cantidad de solicitantes de asilo	Repartición en %
México	15, 770	16,0%
Haití	8, 876	9,0%
República popular de China	6, 530	6,6%
Colombia	6, 026	6,1%
Hungría	4, 243	4,3%
Nigeria	3, 069	3,1%
India	2, 849	2,9%
Sri Lanka	2, 778	2,8%
Pakistán	2, 176	2,2%
San Vicente y las Granadinas	1, 965	2,0%
SOBRE EL TOTAL DE:	98, 380	100%

(Fuente : Citoyenneté et Immigration Canada, Faits et chiffres 2010 : <http://www.cic.gc.ca/francais/ressources/statistiques/faits2010/index.asp>)

Tabla no. 7: Idiomas “no oficiales” más hablados por la población de origen extranjera en Canadá (2006)

Idiomas “no oficiales”	Cantidad de personas	Repartición en %
Idiomas chinos	677, 405	10,9%
Penjabi	207, 545	3,4%
Español	153, 055	2,5%
Italiano	148, 110	2,4%
Árabe	109, 690	1,8%
Tagalos (pilipino)	107, 770	1,7%
Portugués	85, 940	1,4%
Vietnamizo	85, 850	1,4%
Polonés	84, 825	1,4%
Persa (farsi)	83, 980	1,4%
Ruso	82, 720	1,3%
Urdu	80, 910	1,3%
Coreano	77, 600	1,3%
Tamil	72, 475	1,2%
Alemán	54, 185	0,9%
Sobre un total de:	6, 186, 950	100%

(Fuente: Statistiques Canada, Censo de 2006: <http://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2006/dp-pd/hlt/97-557/T405-fra.cfm?Lang=F&T=405&GH=4&GF=1&SC=1&S=1&O=D>)

Anexo no. 6 : Criterios federales de selección para los/as trabajadores/as calificados/as²⁶²

Estudios	Máximo 25 puntos
Usted tiene una maestría o un doctorado y al menos 17 años de estudios o de equivalencia de estudios a tiempo completo.	25 puntos
Usted tiene al menos dos diplomas universitarios de primer ciclo y al menos 15 años de estudios o equivalencia de estudios a tiempo completo.	22 puntos
Usted tiene un diploma, un certificado de competencia o una pasantía de tres años y al menos 15 años de estudios o equivalencia de estudios a tiempo completo.	22 puntos
Usted tiene un diploma universitario de primer ciclo de dos años o más y al menos 14 años de estudios o equivalencia de estudios a tiempo completo.	20 puntos
Usted tiene un diploma, un certificado de competencia o una pasantía de dos años y al menos 14 años de estudios o equivalencia de estudios a tiempo completo.	20 puntos
Usted tiene un diploma universitario de primer ciclo de un año y al menos 13 años de estudios o equivalencia de estudios a tiempo completo.	15 puntos
Usted tiene un diploma, un certificado de competencia o una pasantía de un año y al menos 13 años de estudios o equivalencia de estudios a tiempo completo.	15 puntos
Usted tiene un diploma, un certificado de competencia o una pasantía de un año y al menos 12 años de estudios o equivalencia de estudios a tiempo completo.	12 puntos
Usted tiene un diploma de estudios secundarios.	5 puntos

Primer idioma oficial				
	Hablar	Escuchar	Leer	Escribir
Competencia elevada	4	4	4	4
Competencia media	2	2	2	2
Competencia elemental	1	1	1	1
<i>Nota: Usted puede obtener un máximo de solo dos puntos para un nivel de competencia elemental.</i>				
Ninguna competencia	0	0	0	0
Segundo idioma oficial				
	Hablar	Escuchar	Leer	Escribir
Competencia elevada	2	2	2	2
Competencia media	2	2	2	2
Competencia elemental	1	1	1	1
<i>Nota: Usted puede obtener un máximo de solo dos puntos para un nivel de competencia elemental.</i>				
Ninguna competencia	0	0	0	0

Experiencia	Máximo de 21 puntos
1 año	15
2 años	17
3 años	19
4 años	21

²⁶² Traducción libre de la autora, desde el Francés.

Edad	Puntos
16 o menos	0
17	2
18	4
19	6
20	8
21-49	10
50	8
51	6
52	4
53	2
54 o más	0

Empleo reservado - Sí	Y	Puntos
Usted trabaja en Canadá con un permiso de trabajo temporario	<p>Su permiso de trabajo es válido al momento de la solicitud de visado de residente permanente y a la fecha de emisión del visado;</p> <p>Y</p> <p>Su empleador le ha ofrecido un empleo sobre una base indeterminada, condicionalmente a la obtención del visado de residente permanente.</p>	10
Usted ocupa en Canadá un empleo dispensado del aviso sobre el mercado laboral de <i>Ressources humaines et Développement social Canada (RHDS)</i> en virtud de un acuerdo internacional o en razón de la disposición sobre el ventaja importante para Canadá (ej. Persona trasladada en el seno de una sociedad).	<p>Su permiso de trabajo es válido al momento de la solicitud de visado de residente permanente y a la fecha de emisión del visado;</p> <p>Y</p> <p>Su empleador le ha ofrecido un empleo sobre una base indeterminada, condicionalmente a la obtención del visado de residente permanente.</p>	10
Usted no detiene un visado de trabajo y no tiene la intención de trabajar en Canadá antes de obtener su visado de residente permanente.	<p>Usted tiene un empleo a tiempo completo aprobado por RHDS.</p> <p>Y</p> <p>Su empleador le ha ofrecido un empleo permanente, condicionalmente a la obtención del visado de residente permanente.</p> <p>Y</p> <p>Usted cumple con todas las exigencias canadienses reglamentarias o en materia de reglamentación profesional establecidas por el empleo.</p>	10

Capacidad de adaptación	Máximo 10 puntos
<p>Nivel de estudios de su esposo/a o cónyuge de facto</p> <ul style="list-style-type: none"> • Diploma de estudios secundarios o menos: 0 punto • Diploma, certificado de competencia, pasantía o diploma universitario de un año y al menos 12 años de estudios o equivalencia de estudios a tiempo completo: 3 puntos • Diploma, certificado de competencia, pasantía o diploma universitario de dos o tres años y al menos 14 años de estudios o equivalencia de estudios a tiempo completo: 4 puntos • Maestría o doctorado y al menos 17 años de estudios o equivalencia de estudios a tiempo completo: 5 puntos 	3-5
<p>Trabajo anterior en Canadá Usted o su esposo/a o cónyuge de facto que le acompaña ha trabajado a tiempo completo en Canadá durante al menos un año en virtud de un permiso de trabajo válido.</p>	5
<p>Estudios anteriores en Canadá Usted o su esposo/a o cónyuge de facto que le acompaña ha terminado con éxito un programa de estudios a tiempo completo de al menos 2 años en un establecimiento postsecundario de Canadá. Usted debe haber realizado esos estudios después de los 17 años de edad, en virtud de un permiso de estudios válido.</p> <p>No es necesario haber obtenido un diploma después de esos dos años de estudios para poder reclamar esos puntos.</p>	5
<p>Empleo reservado en Canadá Usted puede reclamar cinco puntos adicionales si usted ha reservado un empleo, como indicado en el factor "Empleo reservado".</p>	5
<p>Parentela en Canadá Usted o su esposo/a o cónyuge de facto que le acompaña tiene una persona emparentada (padre, madre, abuelo/a, niño/a, nieto/a, niño/a de un padre o madre, sobrino/a) que reside en Canadá y que es ciudadano/a canadiense o residente permanente.</p>	5

Total	Máximo 100
Nota de corte	67

Fuente: *Citoyenneté et Immigration Canada, "Travailleurs qualifiés et professionnels: Qui peut présenter une demande – Six facteurs de sélection et note de passage"*, revisado el 26 de junio de 2010, en línea (página consultada el 24 de enero de 2012): <http://www.cic.gc.ca/francais/immigrer/qualifie/demande-facteurs.asp>

Anexo no. 7 : Lista de países y territorios cuyos/as ciudadanos/as necesitan una visa para visitar a Canadá

- Afganistán
- Albania
- Angola
- Arabia Saudita
- Argelia
- Argentina
- Armenia
- Azerbaiyán
- Bahréin
- Bangladesh
- Belice
- Benín
- Bielorrusia
- Bolivia
- Bosnia-Herzegovina
- Brasil
- Bulgaria
- Burkina Faso
- Burundi
- Bután
- Camboya
- Camerún, Rep. de
- Capoverde
- Chad
- Chili
- China
- Colombia
- Comoras
- Congo, Rep. demo.
- Congo, Rep.
- Corea del Norte
- Costa Rica
- Costa de Marfil
- Cuba
- Dominica, La
- Ecuador
- Egipto
- Emiratos árabes unidos
- Eritrea
- Etiopia
- Filipinas
- Fiyi
- Gabón
- Gambia
- Georgia
- Ghana
- Granada
- Guatemala
- Guinea Rep.
- Guinea-Bissau
- Guinea ecuatoriana
- Guyana
- Haití
- Honduras
- India
- Indonesia
- Irán
- Iraq
- Jamaica
- Jordania
- Kazakstán
- Kenia
- Kirguizistán
- Kiribati
- Kosovo
- Kuwait
- Laos
- Lesoto
- Liban
- Liberia
- Libia
- Macao (R.A.S.)
- Macedonia
- Madagascar
- Malasia
- Malawi
- Maldivas
- Mali
- Marruecos
- Marshall (Islas)
- Maurice (Isla)
- Mauritania
- México
- Micronesia
- Mongolia
- Montenegro
- Mozambique
- Myanmar
- Nauru
- Nepal
- Nicaragua
- Níger
- Nigeria
- Omán
- Pakistán
- Palaos
- Palestina
- Panamá
- Paraguay
- Perú
- Qatar
- Republica centroafricana
- Republica de Moldava
- Republica dominicana
- Republica checa
- Rumania
- Rusia
- Ruanda
- Salvador
- Sao Tomé-et-Príncipe
- Senegal
- Serbia
- Seychelles (Islas)
- Sierra Leone
- Somalia
- Sri Lanka
- Sudán
- Sudán del Sur
- Sudáfrica
- Surinam
- Siria
- Tayikistán
- Tanzania
- Tailandia
- Timor Leste
- Togo
- Tonga
- Trinidad y Tobago
- Túnez
- Turkmenistán
- Turquía
- Tuvalu
- Ucrania
- Uganda
- Uruguay
- Uzbekistán
- Vanuatu
- Venezuela
- Vietnam
- Yemen
- Yibuti
- Zambia
- Zimbabue

Fuente: *Citoyenneté et Immigration Canada*:
<http://www.cic.gc.ca/fr/ancais/visiter/visas.asp#dispenses>

Anexo no. 8 : Diferencias en la determinación del estatuto de refugiado según los grupos de solicitantes

Grupo de solicitantes	Plazo para la audiencia sobre la protección de los refugiados	Sección de apelación de los refugiados	Examen de los motivos de detención	Prórroga devolución en la espera de un control judicial	Otras restricciones
La mayoría de los solicitantes (norma)	60 días	Sí	Dentro de las 48 horas de la detención inicial, luego dentro de los 7 días siguientes, y después cada 30 días.	Sí	
Países de origen "designados"	30 días para solicitudes realizadas en Canadá; 45 días para las realizadas en un puesto de entrada.	No	Normal	No	Inadmisibles a un permiso de trabajo durante 180 días
Evidentemente infundada (solicitud fraudulenta)	60 días	No	Normal	No	
Fundamento y prueba no creíbles	60 días	No	Normal	No	
Extranjeros "designados"		No	Dentro de los 14 días siguiente la detención inicial; 6 meses después del primer control; luego cada 6 meses.	No	5 años de espera para las solicitudes de residencia permanente (y reunificación familiar), sin acceso a documentos de viaje
Excepción de los acuerdos sobre los "terceros países seguros"	60 días	No	Normal	No	

BIBLIOGRAFIA

MONOGRAFÍAS Y CAPÍTULOS DE MONOGRAFÍAS

Antonius, Rachad (2002) « Un racisme "respectable" ». En : Renaud, Jean; Pietrantonio, Linda; Bourgeault, Guy (Edits.). *Les relations ethniques en question : ce qui a changé depuis le 11 septembre 2001*. Montréal. Les Presses de l'Université de Montréal; pp. 253-271.

Arendt, Hannah (1951) *The Origins of Totalitarianism*. Edition 2001. Orlando. A Harvest Book, Harcourt, Inc.

Beck, Roy Howard (1996) *The case against immigration: the moral, economic, social, and environmental reasons for reducing U.S. immigration back to traditional levels*. New-York. Edition W.W. Norton.

Bendriss, Naïma (2009) «Femmes arabes, ethnicité et luttes identitaires ». En: Eid, Paul (Comp.) *Pour une véritable intégration : droit au travail sans discrimination*. Commission des droits de la personne et droits de la jeunesse. Montréal. Éditions Fides; pp.175-185.

Buchanan, Patrick J (2002) *The Death of the West: How Dying Populations and Immigrant Invasions Imperil Our Country and Civilization*. 1st Edition. New York. Thomas Dunne Books.

Carbonell, Miguel (2007) "Libertad de tránsito y fronteras: la gran cuestión del siglo XXI". En: VV. AA. *La Globalización y el orden jurídico: reflexiones contextuales*. Bogotá. Universidad Externado de Colombia; pp.103-124.

Ceriani Cernadas, Pablo (2004) "Nueva Ley: un paso hacia una concepción distinta de la migración". En: Giustiniani, Rubén (Comp.) *Migración, un derecho humano: ley de migraciones 25.871*. Buenos Aires. Prometeo Libros; pp.113-136.

Ceriani Cernadas, Pablo; Fava, Ricardo (2009) *Políticas migratorias y derechos humanos*. Buenos Aires. Ediciones de la Universidad Nacional de Lanús.

Ceriani Cernadas, Pablo; Fava, Ricardo; Morales, Diego (2009) "Políticas migratorias, el derecho a la igualdad y el principio de no discriminación. Una aproximación desde la jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos". En: Ceriani Cernadas, Pablo; Fava, Ricardo (Edits). *Políticas migratorias y derechos humanos*. Buenos Aires. Ediciones de la Universidad Nacional de Lanús.

Ceriani Cernadas, Pablo; Morales, Diego; Ricart, Luciana (2007) "Los derechos de los migrantes en la jurisprudencia argentina". En: Abramovich, Víctor; Bovino, Alberto; Courtis, Christian (Comps.) *La aplicación de los tratados sobre derechos humanos en el ámbito local; la experiencia de una década*. Centro de Estudios Legales y Sociales. Buenos Aires. Ediciones del Puerto.

Ceriani, Pablo et al. (2009) " Migración y trabajo doméstico en Argentina: las precariedades en el marco global". En: Valenzuela, María Elena; Mora, Claudia (Edits.) *Trabajo doméstico: un largo camino hacia el trabajo decente*. Santiago. Oficina Internacional del Trabajo (OIT); pp. 147-190.

Chausovsky, Gabriel B. (2004) "Apuntes jurídicos sobre la nueva Ley de Migraciones". En: Giustiniani, Rubén (Comp.) *Migración, un derecho humano: ley de migraciones 25.871*. Buenos Aires. Prometeo Libros; pp. 159-172.

De Lucas, Javier et al. (2008) *Los derechos de participación como elemento de integración de los inmigrantes*. Fundación BBVA. Barcelona. Rubes Editorial.

De Lucas, Javier; Solanes, Ángeles (Edits.) (2009) *La igualdad en los derechos: claves de la integración*. Madrid. Editorial Dykinson.

Dei, Daniel H. (2006) *La tesis. Cómo orientarse en su elaboración*. Buenos Aires. Prometeo Libros.

Derrida, Jacques; Dufourmantelle, Anne (2008) *La hospitalidad*. 3^a ed. Buenos Aires. Ediciones de la Flor.

Domenech, Eduardo E. (Comp.) (2009) *Migración y Política: El Estado interrogado. Procesos actuales en Argentina y Sudamérica*. Universidad Nacional de Córdoba.

Eid, Paul. (Comp.) (2009) *Pour une véritable intégration: Droit au travail sans discrimination*. Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (CDPDJ). Montréal. Fides.

Facio Montejo, Alda (1999) *Cuando el género suena cambios trae (una metodología para el análisis de género del fenómeno legal)*. 3ra Edición. San José. ILANUD.

- Galeano, Eduardo** (2004) *Bocas del tiempo*. 1ra edición. Buenos Aires. Catálogos.
- Giustiniani, Rubén** (2004) "Fundamentos de la Ley". En: Giustiniani, Rubén (Comp.) *Migración, un derecho humano: ley de migraciones 25.871*. Buenos Aires. Prometeo Libros; pp. 19-42.
- Kant, Immanuel** (1795) *La Paz Perpetua*. Edición Clásicos de Bolsillo 2001. Buenos Aires. Edición Longseller.
- Kelley, Ninette; Trebilcock, Michael** (2010) *The making of the mosaic. A History of Canadian Immigration Policy*. Toronto. University of Toronto Press.
- Maalouf, Amin** (1998) *Les identités meurtrières*. Paris. Editions Grasset & Fasquelle.
- Magliano, María José** (2009) "Mujeres migrantes, Estado y desigualdad social: La política migratoria argentina desde una perspectiva de género". En: Domenech, Eduardo E. (Comp.) *Migración y Política: El Estado interrogado. Procesos actuales en Argentina y Sudamérica*. Universidad Nacional de Córdoba; pp. 71-102.
- Magliano, María José; Domenech Eduardo E.** (2008) "Género, política y migración en la agenda global. Transformaciones recientes en la región sudamericana". En: Herrera, Gioconda; Ramírez, Jacques (Edits.) *América Latina migrante: Estado, familia, identidades*. FLACSO, Ecuador.
- Mármora, Lelio** (2004a). *Las políticas de migraciones internacionales*. Buenos Aires. Paidós.
- Mármora, Lelio** (2004b). "Las leyes de migraciones como contexto normativo". En: Giustiniani, Rubén (Comp.) *Migración, un derecho humano: ley de migraciones 25.871*. Buenos Aires. Prometeo Libros; pp. 59-66.
- Montandon, Alain** (2004) *Le Livre de l'Hospitalité*. Paris. Bayard.
- Nair, Sami** (2006) *Y vendrán. Las migraciones en tiempos hostiles*. Barcelona. Ediciones Planeta Barcelona.
- Nakache, Delphine** (2011) *The Human and Financial Cost of Detention of Asylum-Seekers in Canada*. School of International Development and Global Studies. University of Ottawa.
- Novick, Susana** (2004) "Una nueva ley para un nuevo modelo de desarrollo en un contexto de crisis y consenso". En: Giustiniani, Rubén (Comp.) *Migración, un derecho humano: ley de migraciones 25.871*. Buenos Aires. Prometeo Libros; pp. 67-86.
- Olea, Helena** (2004) "Los derechos humanos de las personas migrantes: respuestas del Sistema Interamericano", En: Olea, Helena et al. *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos y los derechos de las poblaciones migrantes, las mujeres, los pueblos indígenas y los niños, niñas y adolescentes*. San José. Instituto Interamericano de Derechos Humanos; pp.11-90.
- Oso Casas, Laura** (2008) "Migración, género y hogares transnacionales". En: Roca, J. G.; Locomba, J. (eds.). *La inmigración en la sociedad española: una radiografía multidisciplinar*. Barcelona: Edición Bellaterra; pp. 561-586.
- Oteiza, Enrique** (2004) "Hacia una nueva Política Migratoria Argentina. Inmigración, integración y derechos humanos". En: Giustiniani, Rubén (Comp.) *Migración, un derecho humano: ley de migraciones 25.871*. Buenos Aires. Prometeo Libros; pp. 87-112.
- Pérez Vichich, Nora** (2004) "Los trabajadores migrantes en la nueva ley de migraciones: De objeto de normas a sujetos de derecho". En: Giustiniani, Rubén (Comp.) *Migración, un derecho humano: ley de migraciones 25.871*. Buenos Aires. Prometeo Libros; pp. 137-158.
- Rawls, John** (1971) *Théorie de la justice*. Édition de 2009. Paris. Éditions Points.
- Rodríguez Miglio, Ezequiel; Toledo, Leonel** (2009) "Jurisprudencia argentina en materia de derechos de migrantes". En: Ceriani Cernadas, Pablo; Fava, Ricardo. *Políticas migratorias y derechos humanos*. Buenos Aires. Ediciones de la Universidad Nacional de Lanús; pp. 337-383.
- Solanes Corella, Angeles** (2009) "La apertura selectiva: nacionalidad y mercado frente a la movilidad humana". En: De Lucas, Javier; Solanes, Ángeles (Edits.) *La igualdad en los derechos: claves de la integración*. Madrid. Editorial Dykinson; pp. 67-96.
- Soria, Sofía** (2009) "Las migraciones y el discurso multi/intercultural del Estado en Argentina". En: Domenech, Eduardo E. (Comp.) *Migración y Política: El Estado interrogado. Procesos actuales en Argentina y Sudamérica*. Universidad Nacional de Córdoba; pp. 103-138.
- Vargas Llosa, Mario** (2002) *El lenguaje de la pasión*. 2da edición. Madrid. Edición Punto de Lectura.

Velasco Arroyo, Juan Carlos (2009) "Migraciones, Ciudadanía y Transnacionalismo". En: De Lucas, Javier; Solanes, Ángeles (Edits.) *La igualdad en los derechos: claves de la integración*. Madrid. Editorial Dykinson; pp. 355-386.

Walzer, Michael (1983) *Spheres of justice: a defense of pluralism and equality*. New-York. Edition Basic Books.

Zaffaroni, Eugenio Raúl (1998) "El racismo como estructura discursiva contra los derechos humanos". En: González Volio, Lorena (Comp.) *Presente y futuro de los derechos humanos, ensayos en honor de Fernando Volio Jiménez*. San José. Instituto Interamericano de Derechos Humanos; pp. 432-442.

Zapata-Barrero, Ricard (2009) *Fundamentos de los discursos políticos en torno a la inmigración*. Madrid. Editorial Trotta.

Zapata-Barrero, Ricard (2010a) "Reflexiones en torno al contexto moral de las migraciones internacionales". En: Roll Vélez, David; Gómez Diana Andrea (Edits.) *Migraciones Internacionales. Crisis mundial, nuevas realidades, nuevas perspectivas*. Bogotá. Universidad Nacional de Colombia; pp. 27-35.

ARTICULOS DE PERIODICOS

Boivin, Louise. "La régularisation des sans-papiers au Canada: aperçu historique". Centre Justice et Foi. *Vivre ensemble, Bulletin de liaison en pastorale interculturelle*. Num. 50, vol. 14. printemps/été 2007.

Brun, Henri; Brunelle, Christian. « Les statuts respectifs de citoyen, résident et étranger, à la lumière des chartes des droits ». *Les Cahiers de Droit*. Num. 3, vol. 29. Septembre 1988; pp. 689-731.

Carens, Joseph H. "Aliens and Citizens: The Case for Open Borders". *The Review of Politics*. Num. 2, vol. 49. Spring 1987; pp. 251-273.

Carens, Joseph H. "Inmigración y justicia: ¿A quién dejamos pasar?". *Isegoría*. Num. 26. 2002; pp. 5-27.

Chemillier-Gendreau, Monique. « La virtualité de la libre circulation ». *Plein Droit*. Num. 36-37. Décembre 1997.

Choucri, Nazli. "Migration and security: Some key linkages". *Journal of International Affairs*. Num. 1, vol. 56. Fall 2002; pp. 97-122.

Crépeau, François. "Dealing with Migration: A Test for Democracies". *Refugee Watch*. Num. 35. June 2010; pp. 37-50.

Crépeau, François. « Les droits des migrants sont des droits de l'homme ». *Bulletin de veille stratégique, MICC, Direction de la recherche et de l'analyse prospective*. Num. 1, Vol. 9. Mars 2012.

Crépeau, François; Nakache, Delphine. "Controlling Irregular Migration in Canada: Reconciling Security Concerns with Human Rights Protection". *IRPP Choices*. Num. 1, vol. 12. February 2006.

Crépeau, François; Nakache, Delphine; Atak, Idil. "International Migration: Security Concerns and Human Rights Standards". *Transcultural Psychiatry*. Num. 3, Vol. 44. September 2007; pp. 311-337.

De Lucas, Javier. "La herida original de las políticas de inmigración. A propósito del lugar de los derechos humanos en las políticas de inmigración". *Isegoría*. Num. 26. 2002; pp. 59-84.

Godbout Jacques T. «Recevoir, c'est donner». *Communications*. Num. 65, Vol. 65. 1997; pp. 35-48.

Houle, François. «Citoyenneté, espace public et multiculturalisme: la politique canadienne de multiculturalisme ». *Sociologies et sociétés*. Num. 2, Vol. 31. Automne 1999; pp.101-123.

Hockl, María Cecilia. "La protección constitucional de los trabajadores extranjeros. Su análisis a la luz de la inmigración proveniente de países limítrofes". *Revista Jurídica*. Núm. 5. Otoño- Invierno 2002; pp. 186-199.

Laacher, Smaïn. «L'hospitalité: entre raison d'État et principe universel». *VEI-Enjeux*. Num. 125. Juin 2001; pp. 11-23.

Merle, Jean-Christophe. « Liberalismo y derecho a la inmigración: Sobre una contradicción y un dilema de la teoría liberal contemporánea ». *Isegoría*. Núm. 26. 2002; pp. 45-57.

Mestre, Ruth. "Por qué las inmigrantes no trabajan. Breve crítica feminista al derecho de extranjería". *Jueces para la democracia*. Núm. 36. 1999; pp. 22-33.

Pécoud, Antoine; de Guchteneire, Paul. "Migración sin Fronteras: Una investigación sobre la Libre Circulación de Personas". *Migraciones Internacionales*. Núm. 002, Vol. 3. Julio-Diciembre 2005; pp. 137-166.

Rawls, John. «The Law of Peoples». *Critical Inquiry*. Num 20. Autumn 1993; pp. 36-68.

Rousseau, Cécile et al. "Health Care Access for Refugees and Immigrants with Precarious Status: Public Health and Human Right Challenges". *Canadian Journal of Public Health*. Num. 4, Vol. 99. August 2008; pp. 290-292.

Ruiz, Olivia. "La inmigración indocumentada como metáfora de riesgo en la globalización". *Estudios Sociológicos*. Núm. 68, Vol. XXIII. Mayo-Agosto 2005; pp. 611-636.

Wortley, Scot; Tanner, Julian. "Data, Denials and Confusion: The Racial Profiling Debate in Toronto". *Canadian Journal of Criminology and Criminal Justice*. Num. 3, Vol. 45. 2003; pp. 367-389.

Zapata-Barrero, Ricard. «Theorizing State Behavior in International Migrations: An Evaluative Ethical Framework». *Social Research*. Num. 1, Vol. 77. Spring 2010 (2010b); pp. 325-352.

INFORMES Y ACTOS DE CONFERENCIAS

Amnesty International Canada; Amnistie internationale Canada francophone (2012) "Unbalanced Reforms: Recommendations with respect to Bill C-31". Brief to the House of Commons, Standing Committee on Citizenship and Immigration. April 17 2012.

Atak, Idil (2010) "Document de réflexion sur la migration irrégulière". Centre justice et foi, Secteur Vivre ensemble. Août 2010.

Benhabib, Seyla (2004) "The Rights of Others. Aliens, Residents and Citizens". Conference on "Migrants, Nations and Citizenship" CRASSH, July 5-7 2004.

Boyd, Monica; Pikkov, Deanna (2005) "Gendering Migration, Livelihood and Entitlements: Migrant Women in Canada and the United States". Occasional Paper 6. Geneva. United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD).

Carpentier, Marie (2011) « La discrimination systémique à l'égard des travailleuses et travailleurs migrants ». Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (CDPDJ). Montréal. Décembre 2011.

Centro de Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Lanús (CDHUNLa) (2010) "Estudio sobre los derechos de niños y niñas migrantes a 5 años de la nueva ley de migraciones". Lanús.

Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) (2002) "Migrantes: ley inconstitucional y práctica arbitraria". Informe anual 2002. Buenos Aires.

CELS (2007) "Derechos de las personas migrantes luego de la sanción de la nueva Ley de Migraciones 25.871: sin cambios efectivos". Informe anual 2007. Buenos Aires.

Cleveland, Janet; Rousseau, Cécile; Kronick, Rachel (2012) « L'impact du projet de loi C-4 sur la santé mentale des demandeurs d'asile ». Mémoire à être soumis à la Commission parlementaire sur le projet de loi C-4, *Loi visant à empêcher les passeurs d'utiliser abusivement le système d'immigration canadien*.

Cortés Castellanos, Patricia (2005) "Mujeres migrantes de América Latina y el Caribe: derechos humanos, mitos y duras realidades". CEPAL. Serie Población y Desarrollo, núm. 61. Santiago.

Courtis, Corina; Pacecca, María Inés (2007) "Migración y derechos humanos: una aproximación crítica al "nuevo paradigma" para el tratamiento de la cuestión migratoria en la Argentina". Revista Jurídica de Buenos Aires, Número especial sobre Derechos Humanos. Universidad de Buenos Aires.

Crépeau, François (2005a) "The Foreigner and the Right to Justice in the Aftermath of September 11th". Breakfast on the Hill Seminar Series. Canadian Federation for the Humanities and Social Sciences. Ottawa. May 12th 2005.

De Lucas, Javier (2004) "La inmigración, como *res politica*". Universitat de Valencia.

Eid, Paul (2012) « Mesurer la discrimination à l'embauche subie par les minorités racisées: résultats d'un « testing » mené dans le grand Montréal ». Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (CDPDJ). Montréal. Mai 2012.

Eid, Paul; Magloire, Johanne; Turenne, Michèle (2011) « Profilage racial et discrimination systémique des jeunes racisés: Rapport de la consultation sur le profilage social et ses conséquences ». Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (CDPDJ). Bibliothèque et Archives nationales du Québec.

Federación Internacional de Derechos Humanos (FIDH); Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) (2011) "Argentina: Avances y Asignaturas pendientes en la consolidación de una política migratoria basada en los Derechos Humanos".

Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) (2006) "Estado de la Población mundial 2006: Hacia la esperanza: Las mujeres y la migración internacional". UNFPA. New-York.

Huntington, Samuel P. (2000) "Reconsidering Immigration. Is Mexico a Special Case?" National Symposium on American Citizenship. November 2000.

Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR (IPPDH) (2012) "La implementación de los acuerdos del MERCOSUR relativos a la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes migrantes - Diagnóstico y lineamientos para la acción". Coll. Estudios e Investigaciones. Buenos Aires.

Ligue des droits et libertés (2008) « Les droits universels et inaliénables pour tous et toutes : pistes pour une réforme de la politique canadienne d'immigration ». novembre 2008.

Migreurop (2010) « Aux frontières de l'Europe : Contrôles, enfermements, expulsions ». Paris.

Organización Internacional para las Migraciones (2010) "Informe sobre las migraciones en el mundo 2010 – El futuro de la migración: creación de capacidades para el cambio". OIM. Ginebra.

Roberge, Geneviève (2008) « La main-d'oeuvre agricole mexicaine et guatémaltèque au Québec : perspectives de classe sociale, d'ethnicité et de genre ». Mémoire de maîtrise, Département d'anthropologie, Faculté des sciences sociales, Université Laval.

INSTRUMENTOS JURIDICOS, POLITICOS Y NORMATIVOS

INTERNACIONAL

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) (2002) "Principios y Directrices recomendados sobre los derechos humanos y la trata de personas". Informe al Consejo Económico y Social. E/2002/68/Add.1. Aprobados el 20 de mayo de 2002.

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) (2005) "Resolución 2005/47 sobre los Derechos Humanos de los migrantes". 57ª sesión. E/CN.4/2005/L.10/Add.14. Aprobada el 19 de abril de 2005.

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) (1999) "Directrices del ACNUR sobre los criterios y estándares aplicables con respeto a la detención de solicitantes de asilo". Aprobadas el 26 de febrero de 1999.

Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU) (1948) "Declaración Universal de Derechos Humanos". Promulgada el 10 de diciembre de 1948.

Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU) (1965) "Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial". Resolución 2106 A (XX), Adoptada el 21 de diciembre de 1965. Entrada en vigencia: el 4 de enero de 1969.

Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU) (1966a) "Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos". Resolución 2200 A (XXI). Adoptado el 16 de diciembre de 1966. Entrada en vigencia: el 23 de marzo de 1976.

Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU) (1966b) "Pacto Internacional sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales". Resolución 2200 A (XXI). Adoptado el 16 de diciembre de 1966. Entrada en vigencia: el 3 de enero de 1976.

Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU) (1979) "Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer". Resolución 34/180. Adoptada el 18 de diciembre de 1979. Entrada en vigencia: el 3 de septiembre de 1981.

Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU) (1984) "Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes". Resolución 36/46. Adoptada el 10 de diciembre 1984. Entrada en vigencia: el 26 de junio de 1987.

Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU) (1985) "Declaración sobre los derechos humanos de los individuos que no son nacionales del país en que viven". Resolución 40/144. Adoptada el 13 de diciembre de 1985.

Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU) (1989) "Convención sobre los Derechos del Niño". Resolución 44/25. Adoptada el 20 de noviembre de 1989. Entrada en vigencia: el 2 de septiembre de 1990.

Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU) (1990) "Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familias". Resolución 45/158. Adoptada el 18 de diciembre de 1990. Entrada en vigencia: el 1º de julio de 2003.

Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU) (2005) "Resolución 59/194 sobre la protección de los migrantes". Quincuagésimo noveno período de sesiones. Aprobada el 18 de marzo de 2005.

Comité contra la Tortura (2012) "Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 19 de la Convención, Observaciones finales del Comité contra la Tortura – Canadá". 48º período de sesiones. CAT/C/CAN/CO/6. Aprobadas el 25 de junio de 2012.

Comité de Derechos Humanos (1986) "Observación General no. 15 sobre la situación de los extranjeros con arreglo al Pacto". 27ª sesión. U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 en 159. Adoptada el 11 de abril de 1986.

Comité de Derechos Humanos (1999) "Observación General no. 27 sobre la libertad de circulación". CCPR/C/21/Rev.1/Add.9. Adoptada el 2 de noviembre de 1999.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1999) "Observación General no. 13 sobre el Derecho a la Educación (artículo 13)". 21º período de sesiones. E/C.12/1999/10. Adoptada el 8 de diciembre de 1999.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2000) "Observación General no. 14 sobre el Derecho al Disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 12)". 22º período de sesiones. E/C.12/2000/4. Adoptada el 11 de agosto de 2000.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2006) "Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud de los artículos 16 y 17 del Pacto, Observaciones finales del Comité – Canadá". 36º período de sesiones. E/C.12/CAN/CO/4 y E/C.12/CAN/CO/5. Aprobadas el 22 de mayo de 2006.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2008) "Observación General no. 19 sobre el Derecho a la Seguridad Social (artículo 9)". 39º período de sesiones. E/C.12/GC/19. Adoptada el 4 de febrero de 2008.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2009a) "Observación General no. 20 sobre la no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 2, párrafo 2 del PIDESC)". 42º período de sesiones. E/C.12/GC/20. Adoptada el 2 de julio de 2009.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2009b) "Observación General no. 21 sobre el derecho de toda persona a participar en la vida cultural (artículo 15, párrafo 1a) del PIDESC)". 43º período de sesiones. E/C.12/GC/21/Rev.1. Adoptada el 17 de mayo de 2010.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2011) "Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud de los artículos 16 y 17 del Pacto, Observaciones finales del Comité – Argentina". 47º período de sesiones. E/C.12/ARG/CO/3. Aprobadas el 14 de diciembre de 2011.

Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (CMW) (2011) "Examen de los informes presentados por los Estados partes de conformidad con el artículo 74 de la Convención, Observaciones finales del Comité – Argentina". 15º período de sesiones. CMW/C/ARG/CO/1. Aprobadas el 2 de noviembre de 2011.

Comité para la Eliminación de la Discriminación en contra de la Mujer (2008) "Recomendación General No.26 sobre las trabajadoras migrantes". 42º período de sesiones. CEDAW/C/2009/WP.1/R. Adoptada el 5 de diciembre de 2008.

Comité para la Eliminación de la Discriminación racial (2004) "Recomendación General XXX sobre la discriminación contra los no ciudadanos". Adoptada el 1º de octubre de 2004.

Comité para la Eliminación de la Discriminación racial (2012) “Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 9 de la Convención - Observaciones finales del Comité – Canadá”. 80º período de sesiones. CERD/C/CAN/CO/19-20. Aprobadas el 4 de abril de 2012.

Comité sobre los Derechos del Niño (2005) “Observación general no.6, sobre el trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen”. 39º período de sesiones. CRC/GC/2005/6. Adoptada el 1º de septiembre de 2005.

Comité sobre los Derechos del Niño (2010) “Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 44 de la Convención - Observaciones finales: Argentina”. 54º período de sesiones. CRC/C/ARG/CO/3-4. Aprobadas el 21 de junio de 2010.

Comité sobre los Derechos del Niño (2012) “Observaciones finales sobre los informes periódicos tercero y cuarto combinados del Canadá”. 61º período de sesiones. CRC/C/CAN/CO/3-4. Aprobadas el 6 de diciembre de 2012.

Conferencia de Plenipotenciarios sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas (1951) “Convención sobre el Estatuto de los Refugiados”. Adoptada en Ginebra el 28 de julio 1951. Entrada en vigencia: el 22 de abril de 1954.

Conferencia de Viena sobre Relaciones Consulares (1963) “Convención de Viena sobre Relaciones Consulares”. Adoptada en Viena el 24 de abril de 1963. Entrada en vigencia: el 19 de marzo de 1967.

Consejo de Derechos Humanos (2008) “Examen periódico universal - Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal, Argentina”. 8º período de sesiones. A/HRC/8/34. Aprobado el 13 de mayo de 2008.

Organización Internacional del Trabajo (1949) “Convenio 97 – Convenio sobre los trabajadores migrantes”. 32ª reunión CIT. Adoptado en Ginebra el 1º de julio de 1949. Entrada en vigencia: el 22 de enero de 1952.

Organización Internacional del Trabajo (1975) “Convenio 143 sobre trabajadores migrantes”. 60ª reunión CIT. Adoptado en Ginebra el 24 de junio de 1975. Entrada en vigencia: el 9 de diciembre de 1978.

REGIONAL

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (1997) Caso 10.675, Personas Haitianas – Haitian Boat People (Estados Unidos). Informe No. 51/96. 13 de marzo de 1997.

CIDH (2000) “Informe sobre la situación de los derechos humanos de los solicitantes de asilo en el marco del sistema canadiense de determinación de la condición de refugiado”. OEA/Ser.L/V/II.106. Doc. 40 rev. 28 febrero 2000.

CIDH (2001) Caso 9.903, Rafael Ferrer-Mazorra y Otros (Estados Unidos). Informe de Admisibilidad y Fondo No. 51/01. 4 de abril de 2001.

CIDH (2006) Caso 12.562, Wayne Smith, Hugo Armendariz y Otros (Estados Unidos). Informe de Admisibilidad No. 56/06. 20 de julio de 2006.

CIDH (2010) Caso 12.562, Wayne Smith, Hugo Armendariz y Otros (Estados Unidos). Informe de Fondo No. 81/10. 12 de julio de 2010.

CIDH (2011) Caso 12.306, Juan Carlos De la Torre (Argentina). Informe de solución amistosa No. 85/11. 21 de julio 2011.

Conferencia Regional sobre Migración (2009) “Plan de Acción 2009”. Actualizado por la Secretaría Técnica, 26 de noviembre de 2009.

Conferencia Sudamericana sobre Migraciones (2009) “Declaración de Quito”. Ecuador. 21-22 de septiembre 2009.

Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) (1999) “El derecho a la información sobre la asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso legal”. Opinión Consultiva OC-16/99. Serie A N 16. Secretaría de la Corte, San José de Costa Rica. 1 de octubre de 1999.

Corte IDH (2003) “Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados”. Opinión Consultiva OC-18/03. Serie A N 18. Secretaría de la Corte, San José de Costa Rica. 17 de septiembre de 2003.

Foro Especializado Migratorio del MERCOSUR y Estados Asociados (2000) “Declaración de Rio de Janeiro sobre la Institución del Refugio”. Río de Janeiro, Brasil. 10 de noviembre de 2000.

Foro Especializado Migratorio del MERCOSUR y Estados Asociados (2004) “Declaración de Santiago sobre Principios Migratorios”. Santiago de Chile. 17 de mayo de 2004.

MERCOSUR (2002) “Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Parte del Mercosur, Bolivia y Chile”. Brasilia. 6 de diciembre de 2002.

Organización de los Estados Americanos (OEA) (1948a) “Carta de la Organización de Estados Americanos”. Bogotá, Colombia. 30 de abril de 1948.

OEA (1948b) “Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre”. Bogotá, Colombia. 1948.

OEA (1969) “Convención Americana sobre Derechos Humanos”. San José, Costa Rica. 22 de noviembre de 1969.

OEA (1985) “Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura”. Decimoquinto período ordinario de sesiones de la Asamblea General. Cartagena de Indias, Colombia. 9 de diciembre 1985.

OEA (1988) “Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos”. San Salvador, El Salvador. 17 de noviembre de 1988.

OEA (1994) “Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer”. Belem do Para, Brasil. 9 de junio de 1994.

OEA (2001a) “Carta Democrática Interamericana”. 28º Período extraordinario de sesiones. Lima, Perú. 11 de septiembre de 2001.

OEA (2001b) “Segundo informe de progreso de la relatoría sobre trabajadores migratorios y miembros de sus familias en el hemisferio”. OEA/Ser./L/V/II. 111, doc. 20 rev. 16 de abril de 2001.

OEA (2003) “Declaración sobre Seguridad en las Américas”. Aprobada en la tercera sesión plenaria. OEA/Ser.K/XXXVIII, CES/dec.1/03 rev. 1. 28 de octubre de 2003.

UNICEF-Oficina Regional para América Latina y El Caribe (TACRO) (2012) “Amicus curiae, Opinión consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”. 17 de febrero de 2012.

ARGENTINA

Congreso General Constituyente (1853) “Constitución Nacional Argentina”. Sancionada en mayo de 1853.

Congreso General Constituyente (1994) “Constitución de la Nación Argentina”. Sancionada en Santa Fe el 22 de agosto de 1994.

Congreso Nacional (1902) “Ley 4144 de Residencia”. Sancionada el 22 de noviembre de 1902.

Congreso Nacional (2004a) “Ley 25.903, Apruébase el Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del Mercosur, suscripto en Brasilia el 6 de diciembre de 2002”. Sancionada el 9 de junio de 2004. Promulgada de Hecho el 13 de julio de 2004.

Congreso Nacional (2004b) “Ley de Migraciones: Política migratoria argentina - Ley 25.871”. Sancionada el 17 de diciembre de 2003. Promulgada de Hecho el 20 de enero de 2004. Publicada en el Boletín Oficial el 21 de enero de 2004.

Congreso Nacional (2005) “Ley de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes – Ley 26.061”. Sancionada el 28 de septiembre de 2005. Promulgada de Hecho el 21 de octubre de 2005.

Congreso Nacional (2006a) “Ley General de Reconocimiento y Protección al Refugiado – Ley 26.165”. Sancionada el 8 de noviembre de 2006. Promulgada el 28 de noviembre de 2006.

Congreso Nacional (2006b) “Ley 26.202 - Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares”. Sancionada el 13 de diciembre de 2006. Publicada en el Boletín oficial el 17 de enero de 2007.

Congreso Nacional (2006c) “Ley de educación nacional – Ley 26.206”. Sancionada el 14 de diciembre de 2006. Promulgada el 27 de diciembre de 2006.

Corte Suprema de Justicia de la Nación (2007a) "R.A.D c/Estado Nacional". Causa R. 350. XLI. El 4 de septiembre de 2007.

Corte Suprema de Justicia de la Nación (2007b) "Zhang, Hang c/Estado Nacional – Ministerio de Relaciones Exteriores y culto". Causa Z. 138. XL. Fallos 330:4454. 23 de octubre de 2007.

Dirección Nacional de Migraciones (2004) "Disposición 2079/2004, Suspéndense las medidas de extrañamiento de los nacionales de los países limítrofes, con excepción de aquellas expulsiones que estuvieren fundadas en la existencia de antecedentes penales de los ciudadanos a los cuales se dirijan tales medidas". Buenos Aires, el 28 de enero de 2004.

Instituto Nacional Central Único Coordinador de Ablación e Implante (2009) "Resolución 342/2009 - Requisitos para la inscripción de extranjeros en lista de espera para la asignación de órganos". Sancionada el 29 de diciembre de 2009. Publicada en el Boletín Oficial el 13 de enero de 2010.

Organización Internacional para las Migraciones (2008) "Perfil migratorio Argentina 2008". OIM. Buenos Aires.

Presidente de la Nación argentina (1981) "Ley General de Migraciones y Fomento de la Inmigración - Ley 22.439/81". Sancionada y promulgada el 23 de marzo de 1981.

Presidente de la Nación argentina (2005) "Decreto 1086/2005 - Plan Nacional contra la Discriminación, Apruébase el documento titulado "Hacia un Plan Nacional contra la Discriminación - La Discriminación en Argentina. Diagnóstico y Propuestas" y encomiéndose al INADI la coordinación de la ejecución de las propuestas contenidas en el documento mencionado". Promulgado el 7 de septiembre de 2005.

Presidenta de la Nación argentina (2009) "Decreto 1602/2009 – Asignaciones familiares, Régimen. Subsistema no Contributivo de Asignación Universal por hijo para Protección Social. Incorporación". Promulgado el 29 de octubre de 2009. Publicado en el Boletín Oficial No. 31.770 el 30 de octubre de 2010.

Presidenta de la Nación argentina (2010) "Decreto 616/2010 - Reglamentación de la Ley de Migraciones 25.871 y sus modificatorias". Promulgado el 3 de mayo de 2010. Publicado en el Boletín Oficial No. 31.898 el 6 de mayo de 2010.

Registro oficial de la República Argentina (1880) "Tomo 1 (1810-1821)". Publicación Oficial. Buenos Aires.

CANADA

Acte concernant l'immigration et les immigrants, 6 Edouard VII. Chap. 19, Sanctionnée le 13 juillet 1906. Canada, Ottawa: S.E. Dawson.

Becklumb, Penny (2008) « Le Programme canadien d'immigration ». Division du droit et du gouvernement, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

Canadian Bill of Rights, S.C. 1960, c. 44, Assented to 1960-08-10.

Chambre des communes du Canada (2009) "Les travailleurs étrangers temporaires et les travailleurs sans statut légal". Rapport du Comité permanent de la citoyenneté et l'immigration. Mai 2009.

Chambre des communes du Canada (2010) « ENF 10 Renvois » 31 mars 2010.

Charte canadienne des droits et libertés, partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, constituant l'annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (R.-U.), 1982, c. 11.

Charte des droits et libertés de la personne, L.R.Q. 1975, c. C-12.

Citoyenneté et Immigration Canada (2001) « Faits et Chiffres 2000: Aperçu de l'immigration ». Ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux. Ottawa.

Cour suprême du Canada. Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration), [1999] 2 R.C.S. 817.

Cour suprême du Canada. Charkaoui c. Canada (Citoyenneté et Immigration), [2007] 1 R.C.S. 350, 2007 CSC 9.

Cour suprême du Canada. Chiarelli c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration), [1992] 1 R.C.S. 711.

Cour suprême du Canada. Prata c. Ministre de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration, [1976] 1 R.C.S. 376.

Cour suprême du Canada. Singh c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration, [1985] 1 R.C.S. 177.

Cour suprême du Canada. Suresh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration), [2002] 1 R.C.S. 3, 2002 CSC 1.

Loi concernant l'immigration, 9-10 Edouard VII. Chap. 27, Sanctionnée le 4 mai 1910. Canada, Ottawa: C.H. Parmelee.

Loi concernant l'immigration, 1 Elizabeth II. Chap. 42, Sanctionnée le 4 juillet 1952. Canada, Ottawa: E. Cloutier.

Loi modifiant la loi de l'immigration, 9-10 George V. Chap. 25, Sanctionnée le 6 juin 1919. Canada, Ottawa: J. De L. Taché.

Loi sur la citoyenneté, L.R.C. 1985, c. C-29.

Loi sur le multiculturalisme canadien, L.R.C. 1985 (4^e supp.), c. 24.

Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, L.R.C. 2001, c. 27. Sanctionnée le 1^{er} novembre 2001.

Loi visant à protéger le système d'immigration du Canada, L.R.C. 2012, c. 27. Sanctionnée le 28 juin 2012.

Projet de loi C-43 - Loi modifiant la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés (Loi accélérant le renvoi de criminels étrangers), 1^{re} sess., 41^e Parl., 2012 (première lecture du Sénat le 7 février 2013).

Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés, D.O.R.S./2002-227

DIARIOS Y FUENTES INTERNET

Agence des services frontaliers du Canada. « Déclaration sur la frontière intelligente Canada-E.-U. ». Disponible en : <http://www.cbsa-asfc.gc.ca/agency-agence/partner-partenaire-fra.html>. Fecha de captura: 13/04/2013.

ACNUR. "Parámetros para la Protección a los Refugiados en el Proceso Puebla". Disponible en : <http://www.rcmvs.org/documentos/investigacion/RefugeeProt2.htm>. Fecha de captura: 13/04/2013.

ACNUR. "Perfil nacional Argentina". Disponible en: [http://www.acnur.org/t3/index.php?id=166&tx_refugiadosamericas_pi1\[uid\]=ARG](http://www.acnur.org/t3/index.php?id=166&tx_refugiadosamericas_pi1[uid]=ARG) . Fecha de captura: 04/03/2012.

ACNUR. "Solicitantes de asilo". Disponible en: <http://www.acnur.org/t3/a-quien-ayuda/solicitantes-de-asilo/> . Fecha de captura : 03/03/2013.

ACNUDH. "Migration and Human Rights". Disponible en: <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Migration/Pages/MigrationAndHumanRightsIndex.aspx>. Fecha de captura: 13/04/2013.

Brouwer, Andrew J. "Kenney is stripping away compassion". *Embassy*. Ottawa. 15/09/2012. Disponible en: <http://oppenheimer.mcgill.ca/Kenney-is-stripping-away?lang=fr>. Fecha de captura: 15/04/2013.

Campaña "Toutes nos origines enrichissent le Québec" (Gouvernement du Québec). Disponible en: <http://www.toutesnosorigines.gouv.qc.ca/>. Fecha de captura: 13/04/2013.

Canada in the Making. "Immigration Acts (1866-2001)". Disponible en: www.canadiana.ca/citm/specifique/immigration_e.html#1906. Fecha de captura: 15/04/2013.

Centre des nouvelles du Canada. « Le gouvernement du Canada annonce que le Programme des travailleurs étrangers temporaires est maintenant plus efficace et plus souple ». Disponible en: <http://news.gc.ca/web/article-fra.do?nid=670919>. Fecha de captura : 15/04/2013.

Citoyenneté et Immigration Canada. « Accord entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement des États-Unis d'Amérique pour la coopération en matière d'examen des demandes de statut de réfugiés présentées par des ressortissants de pays tiers ». Disponible en : <http://www.cic.gc.ca/francais/ministere/lois-politiques/pays-surs.asp>. Fecha de captura: 13/04/2013.

Citoyenneté et Immigration Canada. « Bienvenue au Canada. Ce que vous devriez savoir : Apprendre le français ou l'anglais ». Disponible en: <http://www.cic.gc.ca/francais/ressources/publications/bienvenue/bien-03.asp>. Fecha de captura: 13/04/2013.

Citoyenneté et Immigration Canada. « Communiqué – La réforme du Programme fédéral de santé intérimaire garantit l'équité et protège la santé et la sécurité publiques ». Disponible en: <http://www.cic.gc.ca/francais/ministere/media/communiqués/2012/2012-04-25.asp>. Fecha de captura: 14/03/2013.

Citoyenneté et Immigration Canada. « Communiqué – Le gouvernement du Canada dépose la *Loi accélérant le renvoi de criminels étrangers* ». Disponible en : <http://www.cic.gc.ca/francais/ministere/media/communiqués/2012/2012-06-20.asp>. Fecha de captura: 15/04/2013.

Citoyenneté et Immigration Canada. « Déterminer son accessibilité - Catégorie de l'expérience canadienne ». Disponible en: <http://www.cic.gc.ca/francais/immigrer/cec/demande-qui.asp>. Fecha de captura: 13/04/2013.

Citoyenneté et Immigration Canada. « Déterminer son admissibilité – Citoyenneté ». Disponible en: <http://www.cic.gc.ca/francais/citoyennete/devenir-admissibilite.asp>. Fecha de captura: 13/04/2013.

Citoyenneté et Immigration Canada. "Guide to the Private Sponsorship of Refugees Program". Disponible en: <http://www.cic.gc.ca/english/resources/publications/ref-sponsor/section-3-02.asp>. Fecha de captura : 03/03/2013.

Citoyenneté et Immigration Canada. « La Loi accélérant le renvoi de criminels étrangers – Que permettra-t-elle? ». Disponible en: <http://www.cic.gc.ca/francais/ministere/media/documents-info/2012/2012-06-0b.asp>. Fecha de captura: 15/10/2012.

Citoyenneté et Immigration Canada. « Notes en vue d'une allocution lors d'une conférence de presse suivant le dépôt du projet de loi C-31 – Lors d'une conférence de presse suivant le dépôt du projet de loi C-31, *Loi visant à protéger le système d'immigration du Canada*, Ottawa, le 16 février 2012 ». Disponible en : <http://www.cic.gc.ca/francais/ministere/media/discours/2012/2012-02-16.asp>. Fecha de captura : 15/04/2013.

Citoyenneté et Immigration Canada. « Pays d'origine désignés ». Disponible en: <http://www.cic.gc.ca/francais/refugies/reforme-surs.asp>. Fecha de captura: 15/02/2013.

Citoyenneté et Immigration Canada. « Présenter une demande de Visa de Résident Temporaire (IMM 5256) ». Disponible en: <http://www.cic.gc.ca/francais/information/demandes/guides/5256FTOC.asp>. Fecha de captura: 13/04/2013.

Citoyenneté et Immigration Canada. « Preuves de fonds suffisants - Travailleurs qualifiés et professionnels ». Disponible en: <http://www.cic.gc.ca/francais/immigrer/qualifie/fonds.asp>. Fecha de captura: 15/10/2012.

Citoyenneté et Immigration Canada. « Se préparer à passer l'examen de citoyenneté ». Disponible en: <http://www.cic.gc.ca/francais/citoyennete/examen.asp>. Fecha de captura: 13/04/2013.

Citoyenneté et Immigration Canada. « Autres critères de sélection – Travailleurs qualifiés et professionnels ». Disponible en: <http://www.cic.gc.ca/francais/immigrer/qualifie/demande-facteurs.asp>. Fecha de captura: 13/04/2013.

Citoyenneté et Immigration Canada. « Visiter le Canada ». Disponible en: <http://www.cic.gc.ca/francais/visiter/index.asp>. Fecha de captura: 13/04/2013.

Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse. « Médecins diplômés hors du Canada et des États-Unis ». Disponible en: <http://www.cdpcj.gc.ca/fr/medias/notre-avis/Pages/medecins.aspx>. Fecha de captura: 15/04/2013.

Conseil canadien pour les réfugiés. « Le traitement des enfants non-citoyens au Canada ». Disponible en: <http://ccrweb.ca/files/noncitizenchildrenbackgroundunderfr.pdf>. Fecha de captura: 15/04/2013.

Dench, Janet (Conseil canadien pour les réfugiés). "A hundred years of immigration to Canada 1900-1999". Disponible en: <http://ccrweb.ca/en/hundred-years-immigration-canada-1900-1999>. Fecha de captura: 15/04/2013.

Diario Judicial. "Edición del lunes 11 de julio del 2001". Disponible en: <http://www.diariojudicial.com/>. Fecha de captura: 15/04/2013.

Diario La Nación. "Editorial del 12 de marzo de 2011". Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/>. Fecha de captura: 15/04/2013.

Diccionario de la Lengua Española Real Academia Española. Disponible en: <http://www.rae.es/rae.html>. Fecha de captura: 15/04/2013.

Dirección Nacional de Migraciones. Disponible en: <http://www.migraciones.gov.ar/accesible/?inicio>.

Dirección Nacional de Migraciones. “Control biométrico: más de 8 millones de registros”. Disponible en: http://www.migraciones.gov.ar/accesible/?mostrar_novedad=1583. Fecha de captura: 27/01/2013.

Dirección Nacional de Migraciones. “El acontecer migratorio y las políticas actuales”. 14/09/2012. Disponible en: http://www.migraciones.gov.ar/accesible/?mostrar_novedad=1533. Fecha de captura: 27/01/2013.

Dirección Nacional de Migraciones. “Plan de Regularización Migratoria para Nacionales Senegaleses y Dominicanos ». Disponible en: http://www.migraciones.gov.ar/accesible/?plan_reg. Fecha de captura : 03/03/2013.

Dirección Nacional de Migraciones. « Reconocimiento de identidad de género para extranjeros”. Disponible en: http://www.migraciones.gov.ar/accesible/?mostrar_novedad=1688. Fecha de captura: 27/01/2013.

Emploi Québec. « Programme d'aide à l'intégration des immigrants et des minorités visibles en emploi (PRIIME) ». Disponible en: <http://emploi.quebec.net/individus/immigrants-minorites/priime.asp>. Fecha de captura: 15/04/2013.

Engler, Verónica. “Todos somos extranjeros para el otro - Diálogo con Javier de Lucas”. *Página 12*. Buenos Aires. 01/11/2010. Disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/dialogos/21-156048-2010-11-01.html>. Fecha de captura: 15/04/2013.

Government of Canada. “Working in Canada”. Disponible en: <http://www.workingincanada.gc.ca/home-eng.do?lang=eng>. Fecha de captura: 03/03/2013.

Graveland, Bill. “Temporary Foreign Workers In Sex Trade No Longer Allowed: Jason Kenney”. *Huffington Post*. 04/07/2012. Disponible en: http://www.huffingtonpost.ca/2012/07/04/temporary-foreign-workers-sex-trade_n_1649510.html. Fecha de captura: 15/04/2013.

Historica. « Paix et conflits ». Disponible en : <http://www.historica.ca/peace/page.do?subclassName=Image&pageID=279&galIndex=1>. Fecha de captura : 19/01/2012.

INDEC. “Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010”. Disponible en: <http://www.censo2010.indec.gov.ar/>. Fecha de captura: 15/04/2013.

Keung, Nicholas. “Toronto declared ‘sanctuary city’ to non-status migrants”. *The Star*. Toronto. 21/02/2013. Disponible en: <http://www.thestar.com/news/gta/2013/02/21/cisanctuarycity21.html>. Fecha de captura: 15/04/2013.

La Presse canadienne. « La loi canadienne sur l'immigration contrevient à la Charte, dit un juge ». *Le Devoir*. Montréal. 14/01/2013. Disponible en : <http://www.ledevoir.com/politique/canada/368333/la-loi-canadienne-sur-l-immigration-contrevient-a-la-charte-dit-un-juge>. Fecha de captura : 03/03/2013.

Lacoursière, Ariane. « VIH chez les nouveaux arrivants: «un risque pour la santé publique». *La Presse*. Montréal. 26/01/2012. Disponible en : <http://www.lapresse.ca/actualites/quebec-canada/sante/201201/25/01-4489469-vih-chez-les-nouveaux-arrivants-un-risque-pour-la-sante-publique.php>. Fecha de captura: 15/04/2013.

La Voz del Interior. “Edición del 31 de octubre de 2004”. Disponible en: <http://buscador.lavoz.com.ar/2004/1031/Um/index.htm>. Fecha de captura: 15/04/2013.

Levitz, Stéphanie. « Des médecins examineront la santé des aspirants réfugiés ». *La Presse*. Montréal. 27/06/2012. Disponible en : <http://www.lapresse.ca/actualites/quebec-canada/sante/201206/27/01-4538894-des-medecins-examineront-la-sante-des-aspirants-refugies.php>. Fecha de captura : 15/04/2013.

Marclay, Eric. « Sécurité nationale vs. Immigration : Une violation du principe de non-discrimination ». *Lex Electronica*. Num. 1, Vol. 11. Printemps 2006. Disponible en : <http://www.lex-electronica.org/articles/v11-1/marclay.htm>. Fecha de captura : 14/03/2013.

Médecins du Monde Canada. « Projet Montréal ». Disponible en : <http://www.medecinsdumonde.ca/index.php/nos-interventions/projet-montreal/>. Fecha de captura: 15/04/2013.

Ministerio de Salud, Presidencia de la Nación. “Plan Nacer”. Disponible en: <http://www.plannacer.msal.gov.ar/>. Fecha de captura: 15/04/2013.

Ministerio público de la Defensa. “Defensoría General de la Nación”. Disponible en: <http://www.mpd.gov.ar/area/index/titulo/defensora-general-de-la-nacion-41>. Fecha de captura: 04/03/2012.

Multilingual Health Education Network. Disponible en: <http://www.multilingual-health-education.net/faq.asp>. Fecha de captura: 15/04/2013.

Nicoud, Anabelle. « Demandes d’asile au Canada: menottés à l’arrivée ». *La Presse*. Montréal. 21/01/2012. Disponible en: <http://www.cyberpresse.ca/actualites/quebec-canada/national/201201/20/01-4488032-demandes-dasile-au-canada-menottes-a-larrivee.php>. Fecha de captura : 15/04/2013.

Nicoud, Anabelle. « Des délais deux fois plus longs pour les demandeurs d’asile ». *La Presse*. Montréal. 27/02/2012. Disponible en: <http://www.lapresse.ca/actualites/quebec-canada/national/201202/27/01-4500097-des-delais-deux-fois-plus-longes-pour-les-demandeurs-dasile.php>. Fecha de captura : 15/04/2013.

Nicoud, Anabelle. « Malgré les réformes, le ministre Kenney est ouvert à l’immigration ». *La Presse*. Montréal. 10/06/2012. Disponible en: <http://www.lapresse.ca/actualites/quebec-canada/201206/10/01-4533429-malgre-les-reformes-le-ministre-kenney-est-ouvert-a-limmigration.php>. Fecha de captura : 15/04/2013.

Nicoud, Anabelle. « Immigration au Canada: veuillez patienter ». *La Presse*. Montréal. 27/02/2012. Disponible en : <http://www.lapresse.ca/actualites/201202/27/01-4500090-immigration-au-canada-veuillez-patienter.php>. Fecha de captura : 15/04/2013.

Organización de las Naciones Unidas. “Examen Periódico Universal - Base de datos”. Disponible en: <http://www.upr-info.org/database/>. Fecha de captura: 15/04/2013.

Organización Internacional para las Migraciones (OIM). “Los términos claves de migración”. Disponible en: <http://www.iom.int/cms/es/sites/iom/home/about-migration/key-migration-terms-1.html#Migrante>. Fecha de captura: 03/03/2013.

Pertot, Werner. “Macri y los peligros de la xenofobia”. *Página 12*. Buenos Aires. 10/12/2010. Disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-158449-2010-12-10.html>. Fecha de captura: 15/04/2013.

Radio-Canada. « Ottawa intensifie sa lutte contre les immigrants fraudeurs ». 10/09/2012. Disponible en: <http://www.radio-canada.ca/nouvelles/National/2012/09/10/001-immigration-kenney-enquete.shtml>. Fecha de captura : 15/04/2013.

Red “Aquí vivo, aquí voto” (Argentina). Disponible en: <http://aquivivoaquivoto.blogspot.com/>. Fecha de captura: 13/04/2013.

Ressources humaines et Développement des compétences Canada. « Bienvenue à la classification nationale des professions 2011 ». Disponible en : <http://www5.hrsdc.gc.ca/noc/Francais/CNP/2011/Bienvenue.aspx>. Fecha de captura: 15/04/2013.

Sécurité publique Canada. « Déclaration et plan d’action sur la frontière intelligente ». Disponible en : <http://www.securitepublique.gc.ca/prg/le/bs/sbdap-fra.aspx>. Fecha de captura: 15/04/2013.

Statistique Canada. « Immigration et citoyenneté - Faits saillants en tableaux, Recensement de 2006 ». Disponible en: <http://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2006/dp-pd/hlt/97-557/Index-fra.cfm>. Fecha de captura: 15/04/2013.

Statistique Canada. « Profil des communautés de 2006 ». Disponible en: <http://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2006/dp-pd/prof/92-591/index.cfm?Lang=F>. Fecha de captura: 15/04/2013.

