

### **La cuestión migratoria en Argentina. Cambios y continuidades a 10 años de la promulgación de la nueva ley de migraciones.**

Díaz, Candela Victoria

FaHCE-UNLP

[candelavictoriadiaz@yahoo.com.ar](mailto:candelavictoriadiaz@yahoo.com.ar)

La política migratoria ha ido adquiriendo cada vez mayor relevancia en la agenda de países receptores, producto de la consolidación del monopolio de la autoridad del Estado para restringir o promover la entrada y la salida del territorio que legisla. En este proceso, las cuestiones de políticas migratorias han construido categorías de extranjeros como sujetos “apropiados” o “no apropiados” para establecerse en el territorio que le compete a cada Estado, delineando la aplicación de ciertos mecanismos de cierre que han determinado las condiciones de selección de sujetos. Como señalan López Salas y Esteban (2006), la inmigración se conforma como “materia de producción y cambio institucional” al mismo tiempo que aparece como el “detonante de profundas transformaciones en algunos de los fundamentos de la política liberal y democrática, como la ciudadanía y la soberanía”.

Esta ponencia recupera algunas de las reflexiones elaboradas en el marco del proyecto de tesina de grado de la licenciatura en sociología acerca del nuevo marco habilitador de derechos que plantea la nueva ley migratoria argentina, en particular para los migrantes Mercosur. El proyecto contempla la inmigración como un fenómeno que visibiliza tensiones en torno al concepto de ciudadanía y la atribución de derechos entre inmigrantes, en tanto la incorporación de extranjeros a las sociedades de acogida implica un proceso de cruce de barreras donde se establecen requisitos y condiciones de elegibilidad para traspasar diferentes “barreras” que son determinadas por la legislación y la política del Estado de acogida. Es a través de estos mecanismos que el Estado reconfigura su rol en relación a la sociedad civil, la cual también va delineando el espacio a partir del cual la sociedad demanda al Estado. En este proceso, el Estado emplea esfuerzos tendientes a la apertura y cierre, a la inclusión y exclusión al clasificar inmigrantes (diversos sectores de población), y legitimar el establecimiento de unos por sobre otros. Esta distinción cobra relevancia a la luz del impacto que genera en los

procesos de integración ciudadana, ya sea de reconocimiento de derechos como en la estratificación social y cívica que el reconocimiento estatal le otorga a cada individuo, entendiendo que en la brecha que se produce, no sin tensiones, entre los cambios normativos que dispone la nueva ley migratoria argentina 25.871 y las prácticas de acceso a derechos para los diversos actores comprendidos por la reconfiguración de la política migratoria argentina, nos sugieren cambios y continuidades en la noción de ciudadanía en su dimensión jurídica y en su dimensión sustantiva así como los modos de vincularse de los sujetos beneficiarios de la ley con el Estado.

En el ámbito de estudio desde la sociología, si bien se ha abordado el análisis de la migración internacional, estos estudios en su mayor parte no se han concentrado en las variables políticas de este fenómeno (López Salas y Esteban, 2006). En general, se ha otorgado mayor peso a líneas de análisis que profundizan en las relaciones y procesos de flujos migratorios, haciendo hincapié en su comprensión a partir de categorías analíticas tales como las de capital social y redes sociales.

Por su parte, aquellos estudios que se han ocupado de contemplar los vínculos entre políticas migratorias y derechos han constituido la inmigración como un fenómeno que visibiliza tensiones en torno al concepto de ciudadanía y la atribución de derechos entre inmigrantes, porque pone en tensión la soberanía como justificación del gobierno de la población por parte del Estado, y porque da cuenta de un proceso sujeto a construcción social. Resulta allí interesante poder abordar los cambios en el estatuto de ciudadano que establece la nueva ley migratoria argentina 25.871, reglamentada desde el año 2010, en tanto plantea un marco jurídico habilitador de derechos para los migrantes Mercosur en contraposición al desarrollo histórico de una legislación argentina que desde sus inicios planteó un control a la migración por parte del Estado, la cual implicaba la implementación de prácticas discriminatorias hacia aquella población proveniente de países limítrofes.

Trataré de abordar las “formas de regulación que la Argentina generó en torno a la cuestión migratoria a partir de las reglamentaciones y la legislación que permiten ver el proceso de codificación del Estado sobre los inmigrantes latinoamericanos”, generando así un campo de interlocución específico (Segato ,1999 en Halpern, 2009).

**La constitución del Estado Moderno y la construcción de la figura del Ciudadano.**

El nexo que vincula la condición de ciudadanía con la nacionalidad es la formación del Estado Moderno, es decir el desarrollo los Estados-Nación. Se posee la condición de beneficiario de los derechos que otorga un Estado en tanto se nazca en el marco de intervención territorial sobre el que ese Estado ejerce soberanía. El Estado se define como “el componente específicamente político de la dominación de una sociedad territorial delimitada” (O’Donnell, 1977), una dominación relacional y asimétrica, que se fundamenta en la existencia de clases sociales, en tanto se ha garantizado el monopolio legítimo para definir la población que regula. Como retoman Mera y otros (2009), “cada Estado tiene normas que regulan la manera por la cual un individuo adquiere la nacionalidad de ese Estado, y con ello, los derechos de ciudadanía”.

Foucault da cuenta de este proceso cuando analiza el surgimiento de una racionalidad gubernamental, ante la aparición entre los siglos XVII y XVIII en Europa occidental de un tipo particular de Estado en el que el territorio es el marco estipulado de injerencia para su acción, en tanto el gobierno se convierte en un fin en sí mismo, dado que se concibe como el logro de su optimización por medio de la gestión experta de un territorio y sus recursos. Y como señala Hunter (1998), la importancia de este cambio se encuentra en la aparición de la población como un recurso del Estado, ya que su cuidado (en cuanto a orden, salud, conformidad, productividad) repercutía directamente en el fortalecimiento de ese Estado. Este proceso de gestación de una racionalidad gubernamental produjo la configuración de una matriz estatal compuesta por un sistema legal que actuaría de legitimación para los dispositivos de seguridad y disciplinamiento que establecieron los objetivos y las instituciones por medio de las cuales los Estados regularían de allí en adelante los movimientos de la población.

Allí se fue delineando la figura del ciudadano como aquella persona cuya condición quedaba bajo el cuidado de un determinado Estado, relación que implicaría a cambio por parte de las personas el cumplimiento de ciertas obligaciones que procuren el bienestar del Estado.

Siguiendo a Torpey, desde la aparición del Estado Moderno, éste ha concentrado el poder de regular la movilidad de las personas a través del desarrollo de diversos mecanismos de registro (Torpey, 2006). Este paso del control individual al control estatal sobre los medios de movimiento legítimos ha repercutido en la relación entre los sujetos y el Estado, delimitando quiénes son ciudadanos, y elaborando así

identificaciones de individuos a nivel nacional como internacional. En términos de Mera y otros (2009) “[...] es el Estado el que vincula a la *ciudadanía* con la *nacionalidad*: se es ciudadano porque se posee una nacionalidad, regulada por un Estado, y este estatuto solamente vale en el ámbito de ese Estado [...] la legislación internacional reconoce que cada Estado tiene el derecho de definir a quién permite -y a quién no- ser ciudadano”. Por tanto, los individuos ahora dependen de los Estados para obtener la posesión de una identidad que determina su acceso a otros espacios más allá del territorio. No obstante, es necesario tener presente el carácter cambiante de la identidad producto de la relación con otros y el cambio con el paso del tiempo. Como señala Ardití (2010), la identidad se trata de un “objetivo buscado pero siempre diferido” porque ella se encuentra “siempre en construcción a través de continuos procesos de identificación”. Aquí resulta interesante destacar que lo que encontramos son los mecanismos de identificación que nos hablan del “juego relacional entre identificación y representación social” en el que los sujetos llenan de sentido la identidad en relación a un Estado.

### **La construcción de la cuestión migratoria.**

El fenómeno migratorio se convierte en cuestión de Estado cuando pone en tensión el marco de intervención legítima sobre la cual ejerce su poder. Como señala Torpey (2006), los Estados han “abrazado”, a modo de registro, a sus sociedades con el fin de hacerlas más legibles, y por tanto gobernables, desestimando aquel tipo de análisis que postula la penetración de la sociedad por parte de los Estados, ya que no caracteriza apropiadamente la naturaleza del desarrollo del Estado moderno. Se trata de un Estado que al mismo tiempo que protege, domina. Por ello ha producido la distinción entre *miembros* de una sociedad, *aspirantes* a serlo y *no miembros*.

Si bien Torpey señala que se han desarrollado diversos planteos teóricos que pretendían analizar la formación de los Estados, indica que la mayoría de ellos se concentraron en la intensidad de la capacidad del Estado para penetrar en la sociedad, sin dar cuenta de las formas en que se ejercía. Esas formas son lo que el autor denomina “técnicas de identificación”, las cuales han sido fundamentales para la conformación y consolidación de los modernos Estados territoriales; cuya función ha sido establecer la diferencia entre ciudadanos/nacionales y extranjeros, es decir delimitar la porción de población que recubre en su abrazo.

Para Torpey es reciente que los estados han podido desarrollar realmente las capacidades necesarias para monopolizar la autoridad que regula el movimiento, ya que la monopolización de los medios de movimiento requirió de la creación de burocracias y del desarrollo de tecnologías como la elaboración de “carnés” y “códigos” que identificara y, al mismo tiempo, distinguiera a cada individuo con propósitos administrativos. Ello no niega la existencia de mecanismos de seguridad anteriores pero, lo que constituye a estos en un dispositivo de poder del Estado es el establecimiento del pasaporte como requisito necesario para desplazarse legítimamente a través de espacios territoriales. De este modo se conforma un sistema internacional de Estado, en la que cada uno posee la legítima autoridad para permitir el desplazamiento dentro y a través de sus jurisdicciones. La cuestión no es la si la migración es desautorizada sino que este desplazamiento es denominado *migración ilegal o indocumentada* como resultado de la monopolización por parte del Estado de los legítimos medios de desplazamiento.

Sucede que al monopolizar los legítimos medios de movimiento, los Estados necesitan medios para aplicar restricciones, y para lograrlo tienen que ser capaces de construir una relación duradera entre las diversas agencias que construyen los Estados y los individuos a los que gobiernan y a los posibles *intrusos* en el territorio sobre el cual ejercen su soberanía. Por lo que la monopolización del derecho a autorizar y a regular el movimiento por parte de los Estados, ha sido algo intrínseco a la formación del Estado Moderno, y la definición de procedimientos y mecanismos de identificación han sido fundamentales en este proceso, ya que para facilitar su gobierno, la sociedad debe ser legible para el Estado. Así la fuerza de los estados modernos descansa en su infraestructura, es decir en su capacidad para abrazar a sus propios sujetos y excluir otros indeseados. Y en este sentido, los pasaportes, documentos de identidad, censos en tanto archivos que los estados conservan sobre sus sujetos, han sido los mecanismos con los cuales el Estado ha conseguido regular el movimiento de manera exitosa.

Es necesario tener en consideración que con la constitución del Estado-Nación, la demanda de fuerza de trabajo progresivamente se “nacionalizó”, en tanto los estados afirmaron el dominio sobre el derecho a establecer quién podía desplazarse y bajo qué condiciones. El resultado general produjo que la principal dificultad asociada al desplazamiento humano fue el entrar, y no el salir, de los territorios. Y en este sentido, la difusión de los documentos de identificación como de los pasaportes fue crucial para la monopolización por parte de los estados de los legítimos medios de movimiento. De

este modo la migración se convierte en una cuestión de Estado, en tanto los controles al desplazamiento mediante documentos se encuentran ligados a derechos y deberes que se asocian con la pertenencia a un Estado Nación. Por ello la concepción clásica de la ciudadanía se ve amenazada cuando las personas cruzan fronteras. Dicho movimiento pone en tensión la idea de pertenencia que está en la raíz del concepto de ciudadanía, ya que las personas dejan espacios a los que “pertenecen” e ingresan a espacios a los que “no pertenecen”.

En ese sentido, Bauböck (2006) retoma los análisis de Hammar sobre la incorporación de extranjeros a las sociedades de acogida como un proceso de cruce de barreras. Para ser miembro de una comunidad bajo el gobierno de un Estado es preciso atravesar diversas “puertas de entrada”, cuya superación implica la adquisición progresiva de membresía. De acuerdo con Bauböck, es necesario cruzar tres barreras: el acceso al territorio sería una primera puerta de entrada; una segunda sería la que se cruza cuando se consigue un permiso de residencia permanente, es decir el acceso al estatuto de “*denizen*”; y la tercera sería aquella que permite la obtención de la nacionalidad, es decir el acceso a la comunidad política. De este modo, se establecen requisitos y condiciones de elegibilidad para traspasar diferentes “barreras” que son determinadas por la legislación y la política del Estado de acogida. Así, la posibilidad de ser considerado ciudadano o no supera la nominación de la categoría ciudadanía al completarse con la construcción propia de los migrantes al respecto de este tránsito hacia su posición de ciudadano.

### **El fenómeno migratorio y la relación Estado - Ciudadanía.**

En este abordaje es pertinente destacar que la ciudadanía moderna lleva en sí misma la marca de las tensiones inherentes a los sistemas sociopolíticos modernos, si tenemos en cuenta que desde sus orígenes la ciudadanía ha sido una categoría de inclusión como de exclusión. Como señala Andrenacci (1998:82), “los Estados de ciudadanos son formaciones en tensión” como resultado de la definición de fronteras y el establecimiento de jerarquías que establece el estatus de ciudadanía. Es aquí donde la migración internacional aparece como un fenómeno que suele dislocar algunos esquemas establecidos por el Estado Moderno para pensar los derechos y la ciudadanía en tanto, al atravesar sus fronteras, pone en tensión el marco de garantías que este otorga (Caggiano, 2011:p49).

De acuerdo a lo desarrollado anteriormente notamos que el fenómeno migratorio resulta una cuestión de Estado en tanto pone en tensión la definición clásica de ciudadanía que sustenta la construcción de los Estados Modernos en tanto alude al status que se concede a los miembros de pleno derecho de una comunidad, lo cual quiere decir que sus beneficiarios son iguales en cuanto a los derechos y obligaciones que implica. En este sentido es que Marshall caracteriza a la ciudadanía como un progresivo proceso de obtención de derechos concedidos a sectores cada vez más amplios de la población. Sin embargo, desestimando esta concepción, Andrenacci (1998) señala que el curso histórico del desarrollo de los sistemas sociopolíticos modernos ha constituido la ciudadanía como “un conjunto de derechos y deberes que comparten los ciudadanos; y que configura una suerte de umbral mínimo común de prerrogativas, reglas de convivencia y obligaciones que le dan contenido sustantivo a la pertenencia geográfica a un Estado Nación”. Es decir, la categoría ciudadanía también refiere a un conjunto de (nuevas) prácticas que construyen un espacio de actividades en el que los ciudadanos manifiestan su derecho a participar.

Estudios sociológicos han caracterizado como postmarshalliana el tipo de ciudadanía que se nos presenta en la actualidad, en tanto estos nuevos flujos migratorios revelan una ciudadanía polivalente al incorporar nuevas formas de pertenencia, que dan cuenta de estatutos legales e identitarios excluyentes, así como de formas más inclusionistas en cuanto a derechos y prácticas más exclusionistas de identidad (Joppke, 1999; Soysal Yasemin, 2000 citado por López Salas y Esteban, 2006).

Sin embargo, es necesario no perder de vista que la concesión o ampliación de un derecho no es solo el otorgamiento del mismo por parte del Estado a la sociedad civil, sino que siempre es fruto de una coagulación de fuerzas al interior de la sociedad, siempre es producto de una lucha social. Como plantea Tilly, “si la ciudadanía es un lazo que supone obligaciones mutuas entre personas categorialmente definidas y un Estado, la identidad “ciudadano” describe la experiencia y la representación pública de ese lazo” (Tilly, 1995: 227 citado por Andrenacci, 1998: 104). La definición de ciudadanía que plantea Tilly supone un modo de relación entre el Estado y la sociedad civil que al mismo tiempo es expresión de la experiencia y representación pública de ese lazo, por medio del cual los individuos se identifican como ciudadanos de un Estado. Dicha identificación es consecuencia de una negociación en la disputa por la distribución de recursos de poder, así como por el alcance material efectivo de la

igualdad jurídica. Por lo que, en la actualidad, la categoría moderna de ciudadanía define tanto modos de pertenencia a un Estado, los cuales son históricos y geográficamente variables, como modos de estratificación entre ciudadanos.

Esta caracterización de un modelo de ciudadanía de geometría variable resulta más apropiada, dado que se aleja de un modelo de ciudadanía fuertemente valorativo e imaginario, y comprende las especificidades históricas para abordar la relación Estado-Ciudadanía en Argentina.

### **La definición de la cuestión migratoria en Estado Argentina.**

La inmigración ha sido una parte fundamental en la constitución de la sociedad Argentina desde sus orígenes. Sin embargo, no ha sido siempre el mismo, el lugar de procedencia de los inmigrantes en el país. De allí que el aparato estatal argentino posea una “temprana extensa experiencia en la formulación de políticas migratorias” (Novick, 1997:86), en tanto las migraciones internacionales han formado parte de los proyectos políticos del Estado.

A lo largo del discurso jurídico que se ha generado en cuanto a la definición de política migratoria vemos que el Estado Argentino ha configurado dos vertientes acerca del fenómeno migratorio. Por un lado, como un factor de ventaja cuando se trata de trabajadores calificados inmigrantes europeos y, por otro, como un problema cuando se trata de inmigrantes de países limítrofes que han conformado la figura estigmatizada del no deseado. Las migraciones se conciben en término de ventajas cuando su comprensión se realiza desde cierta lógica de costo-beneficio, en la que se acentúan las oportunidades que ofrecen el nuevo territorio. De este modo se le otorga la capacidad de generar transformaciones en el crecimiento económico y desarrollo de un país, repercutiendo de manera directa en la reducción de la pobreza o el atraso productivo (Domenech). Sin embargo, es necesario distinguir entre crecimiento económico y su repercusión en el bienestar general porque si bien la migración contribuye al desarrollo de las economías, su crecimiento no implica necesariamente redistribución y por tanto bienestar general de la población, incluidos los sectores y las clases sociales más desaventajados en la estructura social, entre ellos los trabajadores migrantes, ya que la

desigualdad social no encuentra su fundamento únicamente en una cuestión de crecimiento, sino de redistribución.

Según Domenech, se puede apreciar en la legislación argentina una visión dominante sobre la cuestión migratoria basada en una perspectiva de gestión de las migraciones. El autor explicita que si bien se ha dado un giro discursivo que desplaza la noción de la migración como un problema hacia una concepción que resalta el papel de los migrantes en términos de contribución al desarrollo y crecimiento económico entendida entonces la migración como una ventaja, de todos modos en la práctica las instituciones a cargo de la aplicación de la reglamentación migratoria continuaron operando con la lógica de la migración entendida como problema.

En este sentido resulta relevante el análisis de la especificidad histórica y geográfica del modelo de ciudadanía que postula la nueva ley migratoria argentina, dado que tal como expresa Jelin en la actualidad no contamos con una condición de ciudadanía internacional o cosmopolita en tanto “el sistema económico globalizado no tiene un marco político que garantice la igualdad entre la gente. Lo que tenemos para el ejercicio de una ciudadanía internacional o cosmopolita son los sistemas de derechos humanos. Estos sistemas de derechos humanos no son solamente un sentimiento, una lucha o una protesta, sino que son aspectos del derecho positivo, que se usa y al que se puede recurrir” (Jelin, 2011; p38).

### **La configuración de la relación Estado - Ciudadanía en Argentina.**

El término ciudadanía en su carácter normativo define la condición/el status que se le confiere a una persona en tanto miembro de pleno derecho dentro de una comunidad determinada, lo cual quiere decir que sus beneficiarios son iguales en cuanto a los derechos y obligaciones que implica. También se refiere a un conjunto de (nuevas) prácticas que construyen un espacio de actividades en el que los ciudadanos manifiestan su derecho a participar.

El proceso de construcción de ciudadanía en la Argentina, si bien generó un modelo de ciudadanía social (Svampa, 2005) que alcanzó altos niveles de inclusión de los sectores de la sociedad bajo el velo del Estado, a partir de la instauración de la lógica neoliberal se encontró con límites estructurales. Por lo que, ante la deficiente o ausente acción de los mecanismos de integración del Estado, las personas, ya sean individuos o grupos

sociales se vieron obligados a desarrollar “redes de sobrevivencia” (Lomnitz, 1991). De modo se ha dado lugar a la existencia de diferentes niveles y formas de integración y de exclusión que habilitaron la “institucionalización de una ciudadanía de geometría variable” (Marques Pereira 1992, p238). Así el mercado emerge como el mecanismo de inclusión social denotando el declive y la fragmentación política y social de la ciudadanía, al mismo tiempo que legitimando modelos de ciudadanía restringidos. Dicha legitimación estableció nuevas condiciones de acceso a bienes y servicios básicos dentro de la lógica del mercado. El proceso de individualización que acompañó el retroceso de la ciudadanía, afecto particularmente a las clases populares. El Estado desarrolló un modelo asistencialista que consistió en el desarrollo de una política focalizada, la omnipresencia del Estado y la participación en redes comunitarias. En tanto impulsó el desarrollo de redes de sobrevivencia dentro del empobrecido medio popular, dicho modelo asistencialista fue configurando un nuevo tejido social, caracterizado por la expansión de organizaciones de carácter territorial.

La acción colectiva y la movilización, la opción por la integración y disputa de sus derechos políticos, han sido los dispositivos que los sectores populares, y dentro de ellos los migrantes, han podido aventajar a su favor para construir su ciudadanía, para construir un temática o problema en agenda para el Estado, es decir para generar las condiciones de visibilización de estos sujetos para el Estado. Esos que abrieron la puerta a visibilizarlos en primer lugar como sujetos de derechos y en segundo, la posibilidad de ser beneficiarios de derechos sociales.

La instauración de la lógica neoliberal debe ser tenida en cuenta en tanto que ha promovido y profundizado la concentración económica y la exclusión social, repercutiendo en el modo de visibilizar las migraciones en la Argentina. La concentración en las ciudades más importantes y la aglutinación en ciertas actividades motivaron manifestaciones de discriminación y xenofobia por parte de diversas instituciones y sectores sociales. Esta situación se vio agravada, ya que si bien pueden reconocerse diferentes etapas históricas que han tendido a promocionar o a restringir las migraciones internacionales de acuerdo a los intereses y necesidades económicas o a la idea de nación que poseían las clases y grupos dominantes, los proyectos políticos del Estado han privilegiado, con algunas excepciones, la inmigración europea frente a otras corrientes migratorias (Novick, 1997). En este marco de configuración del migrante de origen limítrofe como migrante “indeseado”, se han desplegado argumentos de carácter

económico en contra de la inmigración y se han esgrimido otros de carácter político en nombre de la uniformidad cultural, la identidad nacional, la cohesión social o la democracia.

### **La nueva ley en perspectiva comparada.**

La primera ley que podemos encontrar en relación a la cuestión migratoria es la ley de inmigración y colonización de 1876, la cual refleja el contexto oligárquico liberal de la clase dominante en el poder y de sus objetivos: poblar la Argentina con la impronta civilizadora de los trabajadores europeos con el propósito de convertirse en una nación productora de riqueza. La denominada Ley Avellaneda 1876, define por primera vez, a nivel legislativo qué es un inmigrante bajo modelo de progreso en términos liberal. Aquí vemos un Estado que legisla pensando en Europa como estrategia de atracción del inmigrante deseado, el trabajador calificado, agente de civilización.

Por su parte, la Ley de Residencia de 1902 constituyó la sanción de medidas de discriminación política de carácter represivo, instauradas por quienes detentaban el poder en la sociedad en contexto de crisis. Siguiendo a Devoto (2004), la ley de inmigración y la ley de residencia se encuentran en consonancia con el clima ideológico predominante en los grupos dirigentes de la Argentina de ese tiempo, en la que se comenzó a desarrollar el celo por el mejoramiento (o “purificación”) de la “raza Argentina”. Podría decirse entonces que la cuestión migratoria se definía para el Estado por la cuestión sanitaria.

Luego con la Ley de Defensa Social, el tema migratorio adquirió un tono conflictivo que conformó la cuestión poblacional como un complejo factor político. De aquí en adelante, las políticas migratorias externas estuvieron incluidas dentro de las políticas de población, siendo exponentes de las propuestas y metas elaboradas desde el aparato estatal con el objetivo de “influir sobre el tamaño, composición, origen, dirección, asentamiento e integración de los flujos migratorios espontáneos, o como parte del global proceso de planificación económico-social ideado” (Marmora, 1988, 1990; Miro, 1971, 1979 citado por Oteiza, Novick y Aruj; 1996: 21). Durante este período los requisitos de ingreso legal al país exigían a los futuros migrantes tres certificados: de salud, de antecedentes penales, y de no mendicidad.

Así, autores como Novick (2003) y Devoto (2004) coinciden en que hasta 1930, a contrapelo de la tendencia mundial mantendrá cierta amplitud hacia aquella proveniente de Europa para ocupar, impulsar y desarrollar el mercado laboral, y consecuentemente los niveles de desarrollo productivo del país.

Por su parte, los años de entreguerras, entre 1930 y 1945 fueron asidero para el surgimiento de ideas y políticas crecientemente restriccionistas para proteger el mercado interno y la desocupación, que repercutieron en el proceso de integración de los inmigrantes. A partir del golpe militar de 1943 la cuestión migratoria quedó enmarcada en el nuevo clima político militar nacionalista de aquellos que se encontraban en el poder. El problema migratorio se convirtió en un problema policial y las políticas migratorias en una cuestión represiva.

La Ley general de Migraciones y Fomento de la Inmigración, dictada por el General Videla en 1981 durante el Terrorismo de Estado, da cuenta de un Estado que enfatiza la visión y construcción de la cuestión migratoria como un problema a resolver. En ese marco la ley refleja el carácter represivo autoritario de la clase dominante, estableciendo un férreo control del territorio y de la población total. Esta ley le otorga un rol activo al Estado, ya que por medio de sus 115 artículos lo dota de facultades directas para promover las corrientes migratorias con el objetivo de acrecentar la población a través de la inmigración. Es decir, mediante la sanción de esta ley se asistía al “proceso de reorganización nacional” que la última dictadura militar postuló como bastión de su justificación en el gobierno del país y del consecuente ejercicio del terrorismo de Estado.

La particularidad de esta ley se halla en el establecimiento de categorías de admisión de la población extranjera. Mientras que los residentes permanentes y temporarios tenían permiso para acceder al ejercicio de actividades de tipo lucrativas (o remuneradas) a los residentes transitorios se les prohibía por completo. Por otra parte, los extranjeros ilegales no solo no podían acceder a un trabajo sino que se sancionaba con multas a aquella persona que les brindara trabajo o alojamiento. A su vez, constatada la ilegalidad del extranjero, ya sea en su ingreso o permanencia, la ley autorizaba la expulsión del mismo del territorio argentino. Así se otorgaba al poder ejecutivo, en las ocasiones y condiciones que considerase debido, la facultad suprema de detener, enjuiciar y expulsar

al extranjero de acuerdo a la Doctrina de Seguridad Nacional, que enmarcó y actuó de justificación de todas las políticas implementadas desde el poder en ese tiempo.

Podría decirse que la ley migratoria de la dictadura militar, denominada ley Videla, bajo un nuevo modelo de desarrollo basado en la ideología neoliberal, reunió un montón de normas dispersas en un cuerpo legal que ordenó la gran política migratoria que ya establecía la Constitución Nacional dado que por ejemplo, las prácticas concretas de Dirección Nacional de Migraciones no sufrieron cambio alguno. La ley imponía restricciones al servicio de salud y educación al inmigrante indocumentado, obligando a las autoridades escolares y sanitarias a hacer la denuncia de la situación irregular. Se pretende documentar, registrar, ordenar a los indocumentados provenientes de países limítrofes, y promover la migración denominada “calificada”.

Con la entrada a la democracia en 1983, la problemática migratoria planteó serios motivos de preocupación en cuanto a los derechos humanos de los inmigrantes que vivían en Argentina, ya que ponían en evidencia el ejercicio de prácticas discriminatorias hacia estos sujetos y la falta de garantías mínimas por parte del Estado. En consecuencia, se dicta en 1984 un decreto de amnistía a todos aquellos extranjeros que acreditaran residencia en el país anterior a 1983.

No obstante, en 1987 se retrocede hacia una política migratoria de carácter restrictivo al establecer un decreto que reglamenta la Ley general de Migraciones y Fomento de la Inmigración, conocida como Ley Videla de 1981, y que profundiza la tendencia a delegar en la Dirección Nacional de Migraciones los criterios de admisión de extranjeros. De este modo, la fijación de la política, así como la delegación y/o ejercicio del control de policía del fenómeno migratorio queda en manos de la administración.

En 1994 se reformó la Constitución Nacional, incluso la temática migratoria pero no se modificaron aquellos artículos de la ley N° 24.393, convertida en ley mediante el decreto 2064/94, que criminalizaban a los migrantes latinoamericanos y promovían los europeos, persistiendo así las mismas ideas sobre derechos de los inmigrantes vigentes desde 1853. Durante estos años, la realidad inmigratoria de la Argentina se encontraba atravesada por los patrones migratorios delineados internacionalmente, por lo que se crearon comisiones con competencias para formular política migratoria en el país, sin modificación alguna de la legislación.

En este sentido, la decisión de introducir restricciones a través de la reglamentación de la Ley de 1876 en detrimento de la sanción de una nueva ley de inmigración se repetirá en los consecuentes gobiernos. Se optaba así por la vía menos costosa políticamente. Pero la vía jurídica fue reservorio de una acumulación de normas regulatorias que generaron un escenario jurídico contradictorio e incoherente, al superponer al marco aperturista del S XIX las disposiciones restrictivas generadas durante el período de entreguerras.

Ello derivó en un Estado que frente a cambios estructurales y poblacionales continuó utilizando las mismas definiciones de la cuestión migratoria, y por tanto las mismas estrategias regulatorias de la migración a la argentina, así como los instrumentos de registro, a los que solo se sumaban nuevos. Como señala Devoto (2004), en cuanto a las estrategias, todas las disposiciones se aplicaban sobre las características de la persona, tendiendo a privilegiar la migración de trabajadores calificados europeos y a limitar aquella que nos fuese productiva para el mercado laboral o “peligrosa” desde el punto de vista social. Mientras que en relación a los instrumentos se trataba del incremento del costo de los trámites, la exigencia de un contrato laboral, tipologías excluibles por razones de salud, el requisito de un permiso de desembarco fueron algunas de ellas en la década de 1930.

Durante esta segunda mitad del Siglo XX comenzó a hacerse visible para el Estado Argentino la migración de países limítrofes. La bibliografía en relación al tema, entre ellos Benencia y Devoto (2004), coincide en señalar que hasta mediados del SXX esta inmigración de países limítrofes desempeñó un papel de complementario a la migración interna. Pero, a partir de los '60, esta migración tendió a concentrarse en algunos sectores del mercado de trabajo, atendiendo a demandas específicas geográficamente emplazadas, haciéndose así más visibles. Asimismo esta fue creciendo en relación a la inmigración no limítrofe, específicamente europea, la cual fue disminuyendo a lo largo del S XX.

Durante los gobiernos autoritarios, la tendencia del Estado ha sido sustentar políticas restrictivas o de discriminación hacia el migrante regional considerado sujeto “no deseado”. Más allá de la barrera de aceptación de los migrantes limítrofes en tanto prejuicio xenófobo que estuvo presente desde fines S XIX, y durante todo el SXX, la caracterización como problema llegará a partir del inicio S XXI (Benencia en Devoto

2004; Domenech 2003). Si bien notamos hasta aquí que en Argentina, de acuerdo al carácter democrático o dictatorial, el Estado instrumentó facilidades y restricciones para regular los flujos migratorios, las políticas migratorias desarrolladas consideraron las migraciones de países latinoamericanos como “problema”, es decir se trataba de una cuestión de población que debía resolverse mediante el control policial y la prohibición del trabajo remunerado así como la obstaculización, cuando no denegación, del acceso a salud y educación.

La crisis económica, política y social que se produjo en el año 2001 en Argentina, significó un punto de inflexión por la ruptura del bloque dominante y por la movilización social y el protagonismo de los sectores populares en el desmoronamiento del modelo neoliberal (Basualdo, 2006) que significó un punto de inflexión también en los horizontes del debate parlamentario en materia migratoria.

Si bien desde 1983 hasta el 2001 se presentaron 6 proyectos que buscaron modificar y otros 4 que se proponía derogar la ley de 1981, este proceso que no logró materializarse en la conformación de un nuevo andamiaje legal que supusiera un marco habilitador de derechos para los sujetos que circularan por el territorio del Estado Argentino, da cuenta de una intensa actividad parlamentaria que llevaba consigo el signo del nuevo clima sociopolítico en consonancia con un cambio de paradigma en derechos humanos y relaciones internacionales a nivel mundial que impulsado desde la construcción de mercados regionales de producción y comercialización. Es recién a partir de 1983 con el ingreso a la democracia que la discusión parlamentaria resulta aún más intensa teniendo en cuenta, como plantea Novick (2003), que la ley que se buscaba derogar llevaba 20 años de vigencia legitimando la figura del inmigrante limítrofe como “responsable de los males del país” (desocupación, cólera, toma de viviendas, excesivos gastos sociales, aumento de la criminalidad, etc.).

La nueva ley migratoria, retomando el debate parlamentario, será sancionada en 2003 luego de haber sido presentada dos veces por el diputado Giustiniani, previa a su sanción. La ley de Migraciones N° 25.871 en lugar de criminalizar la migración, establece como obligación del Estado argentino regularizar la situación documentaria de los migrantes provenientes de países del Mercosur en el marco de formulación de una nueva política demográfica nacional que apunta a fortalecer el tejido socio-cultural y promover la integración socio-laboral de los inmigrantes.

Podemos notar que resulta una ley innovadora en primer lugar porque desde sus inicios el Estado Argentino legisló fomentando la inmigración europea en detrimento del inmigrante limítrofe. En segundo lugar, la norma podría calificarse ambiciosa en términos de política migratoria en la Argentina, ya que reconoce por primera vez el derecho a migrar y obliga al Estado a garantizarlo. Por tanto, más allá de la condición de irregularidad migratoria, la ley garantiza el acceso a la igualdad entre nacionales y migrantes en el acceso al derecho a la educación así como a los servicios sociales. También establece el derecho al debido proceso en situación de detención y expulsión, con la debida asistencia jurídica gratuita e intérprete del idioma oficial cuando la situación lo amerite (en aquellos casos de no comprensión). Para comenzar a regularizar la situación de los migrantes en el país, en el año 2007 se implementó el programa Patria Grande, y en el año 2010 se reglamentó posibilitando el acceso a la residencia y el DNI de acuerdo a lo que expresa la ley.

La cuestión migratoria cambia su carácter al establecerse como una herramienta de lucha democrática contra las políticas autoritarias. No queda exento del camino a su sanción en 2004 la búsqueda de hegemonía del nuevo gobierno a partir de 2003, ya que la sanción de la nueva ley se insertaba en la intención de una construcción de lazos sólidos de fortalecimiento del Mercosur y teniendo como horizonte el proyecto Unasur, es decir, la proyección de conformar mercado común dentro de América del Sur que fortaleciera la región para sostener ciertos niveles de competencia que la conviertan en una opción viable dentro del mercado mundial. En este sentido se abre un período en el que la Argentina legisla contemplando el flujo de población proveniente de países limítrofes, al otorgársele un trato diferenciado a los ciudadanos de la región en sentido positivo por primera vez (ni restrictivo, ni criminalizador).

### **Reflexión Final.**

La monopolización del derecho a autorizar y a regular el movimiento por parte de los Estados, ha sido algo intrínseco a la formación del Estado Moderno, y la definición de procedimientos y mecanismos de identificación han sido fundamentales en este proceso, ya que para facilitar su gobierno, la sociedad debe ser legible para el Estado. Así la fuerza de los estados modernos descansa en su infraestructura, es decir en su capacidad para abrazar a sus propios sujetos y excluir otros indeseados. Y en este sentido, los pasaportes, documentos de identidad, residencias migrantes Mercosur en tanto archivos

que los estados conservan sobre sus sujetos, han sido los mecanismos con los cuales el Estado ha conseguido regular el movimiento de manera exitosa.

De acuerdo a Devoto (2004) la constitución de 1853 privilegiaba un tipo de sujeto para habitar el territorio argentino, la ley de inmigración y colonización de 1876 daba una definición de inmigrantes que servía para delimitar quiénes tenían derecho a los beneficios que ofrecía el estado argentino. Estableciendo de este modo una concepción restringida de inmigrante, en el sentido de aquel deseado: europeo no pobre menor de 60 años sin defectos físicos con experiencia laboral en la tierra. De acuerdo a esta proclamación de la ley, y si bien la Constitución Nacional se proponía ser inclusiva de acuerdo a los modelos liberales que marcaba el sentido en que los Estados fuertes se constituían, diciendo que albergaría a “todos los hombres del mundo de buena voluntad”, el inmigrante seguía siendo jurídicamente un extranjero viendo asociado su permiso de ingreso a su integración al mercado de trabajo, a producir riquezas una vez integrado al territorio, pudiendo desplazarse entonces de la figura de inmigrante para incorporarse a la de trabajador. Si bien como señala Devoto (2004), otras expresiones o categorías como extranjero o exiliado, a lo largo del tiempo fueron adquiriendo sentidos negativos, la figura del inmigrantes siguió empleándose con sentido positivo aunque progresivamente más acotado al estereotipo agrícola (inmigrante=trabajador=europeo). “tener acceso a la ciudadanía significaba tener acceso a beneficios sociales de los que estaban excluidos (pero no siempre) los inmigrantes”.

Siguiendo el estudio de Oteiza, Novick y Aruj (1996), la Argentina se constituye históricamente como un país de recepción migratoria, en principio europea y más recientemente latinoamericana, lo cual convierte a la política migratoria en un tema ampliamente debatido pero que, a la luz de la mirada sociológica, ha sido objeto de estudio en su nivel político en forma escasa. Si miramos la cuestión migratoria desde esta perspectiva podríamos dar cuenta, como lo demuestran los censos de población, que la migración de países limítrofes ha estado siempre presente en la Argentina y con valores cercanos entre sí a lo largo de los años, por lo que la progresiva visibilidad de los migrantes limítrofes se encuentra en consonancia con la disminución de la migración europea (Halpern, 2009).

Esta nueva ley resulta un avance jurídico progresivo en la inclusión de los migrantes bajo la órbita de regulación y protección del Estado argentino, lo cual conlleva el acceso

a derechos básicos tales como educación, salud, vivienda, etc. En términos de Torpey, modifica así la población que comprende en su abrazo. Ello supone un cambio de paradigma en la construcción de la cuestión migratoria al contener en la definición de migrante el derecho a migrar, a la libre circulación. Para analizar este cambio normativo, resultó de interés hacer un breve recorrido por el marco normativo en la cuestión migratoria que ha generado el Estado Argentino, entendiendo que desde la construcción del Estado nacional se ha promovido la inmigración de tipo europeo en detrimento de la proveniente de países limítrofes. Este tipo de discriminación de inmigración deseada y no deseada por parte del Estado argentino surge, podría decirse, de una idealización de los migrantes provenientes de países

Aquí toma relevancia el enfoque de las identidades desde las formas en las que han sido consolidadas por la ley y la política, dejando de lado lo subjetivo, para marcar hasta qué punto las identidades tienen que llegar a ser codificadas e institucionalizadas para ser significativas socialmente. Ello resulta visible en el caso de los inmigrantes ya que lo que configura la identidad de los migrantes, por ejemplo “migrante de país limítrofe”, es el registro legal, los documentos de identificación, y las leyes. Si bien la identidad en términos subjetivos es una categoría abierta y más bien una cuestión de carácter empírico, no resulta factible que se construya si no es en relación con una definición de identidad en términos objetivos, es decir, la codificación legal. Como señala Arditi (2010), la identidad se trata de un “objetivo buscado pero siempre diferido”. La identidad está “siempre en construcción a través de continuos procesos de identificación”, lo que encontramos son los mecanismos de identificación que nos hablan del juego relacional entre identificación y representación social, ese juego “va alterando el sentido de quiénes somos”, juego en el que los sujetos llenan de sentido la identidad en relación a un Estado.

En Argentina con la “nueva ley de migraciones” se abre una nueva etapa en materia de migraciones y hace suponer una nueva relación entre el Estado y la cuestión migratoria, en consonancia con las tendencias internacionales dominantes, que desplazan la noción de migración como problema para asumirla como un derecho que el Estado debe garantizar. Aquí, encontramos que el reconocimiento formal de los derechos migratorios, diferenciación entre pertenecientes a la comunidad y extracomunitarios, introducción de medidas referidas a la integración de los migrantes y la adopción de un

discurso de tipo pluralista conlleva una redefinición en el lazo de sujeción que establece con los ciudadanos, en el modo de gobierno de la población bajo su territorio.

En línea con los planteos de Bauböck (2006), así como de Domenech (2003) es válido preguntarse en qué medida esta nueva ley contribuiría a romper con una tradición del Estado de asimilar o excluir a determinados sectores o grupos sociales, entre ellos los inmigrantes de países vecinos que no necesariamente forman parte de las colectividades de inmigrantes que se encuentran en situaciones de pobreza y exclusión social.

### **Bibliografía.**

- Andrenacci L. (1998), “Imparis Civitatis. Elementos para una teoría de la ciudadanía desde una perspectiva histórica”.
- Bauböck, R. (2006) “Migración y Ciudadanía” en *Zona Abierta n°116/117*.
- Devoto, F. (2004) *Historia de la Inmigración en la Argentina*. 2da edición, Buenos Aires. Editorial Sudamericana.
- Domenech, E. (2005) “Introducción” en *Migraciones Contemporáneas y diversidad cultural en la Argentina*, Centro de Estudios Avanzados de la Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba.
- Foucault, M. (2006) *Seguridad, Territorio y población*, FCE, Buenos Aires.
- Geddes Andreur (2006), “Inmigración y el Estado de Bienestar en Europa” en *Zona Abierta n°116/117*.
- Grimson A., Jelin E. (compiladores) (2006), *Migraciones regionales hacia la Argentina. Diferencia, desigualdad y derechos*.
- Halpern, G. (2009) *Etnicidad, inmigración y política. Representaciones y cultura política de exiliados paraguayos en Argentina*, Buenos Aires, Ed. Prometeo.
- Hunter, I. (1998) “Gobernación social y guía espiritual”, Cap 2, pag 59-89 en *Repensar la escuela. Subjetividades, burocracia y crítica*. Editorial Corredor Pomares, Madrid.
- Jelin E., Mombello L., Caggiano S., (2011) “Las luchas por la ciudadanía y los derechos: cambios legales y prácticas sociales” p9-17 en *Por los Derechos. Mujeres y*

Hombres en la Acción Colectiva, Editores: Elizabeth Jelin, Sergio Caggiano, Laura Mombello, 1a Ed Buenos Aires, Nueva Trilce, 2011.

- Kymlicka, N; Norman W. (1996), "El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía", en: La política. Revista de estudios sobre el Estado y la sociedad. Ediciones Paidós, Madrid.
- Ley de Migraciones 25.871, <http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/cdhygarantias/Leyes/ley25871.htm>
- López Sala A., y Esteban V. (2006), "las políticas migratorias en las sociedades occidentales" en *Zona Abierta* n°116/117.
- Marshall T.H., Bottomore T., (2004), *Ciudadanía y Clase Social*, 1ª ed., Bs As, Losada.
- Oteiza, Novick y Aruj (1996), "Política migratoria, inmigración real, y derechos humanos en la Argentina", Documento de Trabajo n°5, IIGG, UBA.
- Svampa, M. (2005), *La sociedad excluyente. Argentina bajo el signo del neoliberalismo*. Buenos Aires, Taurus.
- Torpey, J. (2006) "Yendo y viniendo. La monopolización estatal de los legítimos medios de movimiento" en *Zona Abierta* n°116/117.