

**VIII ENCUENTRO INTERNACIONAL DE INVESTIGADORES DE LA
RED LATINOAMERICANA DE COOPERACIÓN UNIVERSITARIA**

**Desafíos del siglo XXI: temas de agenda de los Gobiernos Latinoamericanos
Universidad de Concepción del Uruguay, Provincia de Entre Ríos (Argentina)
22 y 23 de Noviembre de 2012**

Mesa “Derechos humanos”

**Condiciones de ciudadanía: migración y refugio.
Repensando el caso argentino.**

**María Paula A. Cicogna (RLCU/UBA)¹ y
Mercedes Kerz (UB/Conicet)²**

Resumen

En este trabajo se plantea la relevancia que las cuestiones relacionadas con movimientos migratorios y de refugio tienen en los procesos históricos de formación de los Estados modernos y, consiguientemente, para las formas de organización política que, en esos mismos términos, éstos adoptan.

El objetivo que planteamos comprende tres líneas de análisis. La primera explora la articulación entre movimientos migratorios y de refugio y el proceso histórico de formación y consolidación del Estado; la segunda plantea la relevancia de estos movimientos poblacionales para la producción de los marcos normativos y de las políticas públicas de regímenes políticos; y, por último, la tercera describe el cambio de paradigma que significó la nueva ley de migraciones, sancionada en el año 2004, y la ley de refugio dos años después. La interpretación de cada una de estas líneas se hace sobre el reconocimiento de los aportes que proporciona la teoría política sobre Estado, democracia y ciudadanía. Entendemos que estas cuestiones ayudan a la interpretación del caso argentino porque lo pone en condiciones de realización, al otorgarle significación política.

Palabras clave: ciudadanía/democracia/migración/refugio/Argentina
Keywords: citizenship/democracy/migration/refuge/Argentina

Fecha de recepción: 15/10/2012

Fecha de aprobación: 28/6/2013

¹ Directora de la RLCU y del Núcleo de Estudios de Refugio. Doctora en Antropología (Universidad de Buenos Aires) y Licenciada en Ciencia Política (Universidad de Buenos Aires). Profesora Adjunta del Seminario “Derechos Humanos: temas actuales” (Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales, Carrera de Ciencia Política). Investigadora posdoctoral (Universidad de Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras. Correo electrónico: paula.cicogna@ub.edu.ar y mpacate@yahoo.com. Página web: www.nucleoderefugio.com.ar

² Investigadora del Conicet. Docente titular de Teoría Política. Directora del área de Ciencia Política- Departamento de Investigaciones. Universidad de Belgrano. Autora de numerosas publicaciones.

Ampliación de ciudadanía. Inmigración y refugiados en Argentina

❖ Introducción

El objetivo de este trabajo es exponer un conjunto de reflexiones en torno al lugar que ocupa el extranjero, como migrante o refugiado, en el proceso de formación y consolidación del Estado Argentino y, a partir de ello, en la dinámica que adopta el orden político según sea la forma en que se ha practicado. Sostenemos, por un lado, que la llegada al país de numerosas oleadas migratorias fue uno de los motores principales de transformación económica, social y política; por el otro, interpretamos que estos movimientos poblacionales, construyeron el arquetipo del *extranjero como otro*, en torno al cual surgieron complejas cuestiones políticas, sociales, económicas y culturales. En consecuencia, analizamos las cuestiones de migración y de refugio en el marco de la ciudadanía, prestando especial interés a las condiciones de igualdad y membrecía inscriptas en el concepto de ciudadanía.

La actual relevancia que la reflexión académica da a las cuestiones de migración y refugio es fundamental a la hora de entender los conflictos sociopolíticos, la adopción y ejecución de políticas públicas y, desde ya, las normativas jurídicas elaboradas en materia de reconocimiento de condiciones de extranjería. Para el caso argentino, el proceso de aceptación de la Constitución Nacional (1853 y 1860) fue adoptado, entonces, como punto de partida por la mayoría de los especialistas académicos en el tema (Devoto, 2003; Mármora, 2002; Schwarzstein, 2001 y 1997; Pellegrino, 2000; Baily, 1998; Oteiza, Novick y Aruj, 1996; Castles y Kosack, 1984).

En consonancia con el objetivo planteado en este trabajo, defendemos la tesis que se escribe sobre la consideración de que al ser la Argentina un Estado de acogida³, define los conceptos, el alcance y la extensión de pertenencia e igualdad relacionados a la ciudadanía a partir del reconocimiento y la asignación de derechos y deberes. Como este proceso fue de la mano de la presencia del extranjero como habitante del territorio nacional, podemos sostener una vez más que los problemas referidos al proceso de formación de ciudadanía se inscriben en el amplio ámbito del Estado nación y, dentro de éste, en el espacio que se forma según sea el tipo de régimen político históricamente vigente. Esta última premisa es válida para los planteos teóricos de construcción de ciudadanía; importante para el caso de los migrantes, y específicamente significativa para los refugiados en el período de debut de democracia⁴. A título de

³ No nos olvidemos que el mismo preámbulo de la Constitución Nacional invoca como condición de su misma construcción material a “todos los hombres del mundo que quiera habitar el suelo argentino”.

⁴ Entendemos que la democracia argentina se inicia, como tal, a partir de la elección y asunción de Raúl Alfonsín (1983) como

ejemplo, el Gobierno de Raúl Alfonsín crea en el año 1985 el organismo denominado Comité de Elegibilidad Para los Refugiados (Cepare) con el fin de aplicar, para el orden interno, la legislación internacional a la que suscribió en el año 1961 y 1967: la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951⁵ y su Protocolo Adicional⁶, respectivamente (Cicogna 2009: 51); de esta manera, se comenzó a considerar a los refugiados bajo garantías formales de derechos ciudadanos, como así también se ubicó el problema de los refugiados dentro del marco teórico aportado por las teorías sobre la ciudadanía.

Con este trasfondo, es posible plantear cuestiones sobre ciudadanía, democracia y Estado relativas a los criterios que se aplican a los extranjeros residentes en el país, cuya pertenencia, condición de membrecía y estatus normativo de igualdad ciudadana no necesariamente se corresponden entre sí. Más aún, podríamos arriesgar que el migrante y, especialmente, el refugiado, se sitúan en un espacio sociopolítico fabricado, cuyos imprecisos límites están definidos por la ausencia de reconocimiento de una plena condición de ciudadanía, y por una presencia parcial de reconocimiento con respecto a ciertos derechos ciudadanos.

Al llegar a este punto, puede resultar conveniente interpretar los fenómenos migratorios a través de un universo de significaciones que, al conjugarse, retroalimentan la concepción y vivencia del extranjero como *extraño*. Con esto queremos decir que cuando un ciudadano o habitante sale del país de procedencia para instalarse en el que elige como país de acogida, puede encontrar políticas y actitudes sociales de aceptación y de integración al espacio público pero, también políticas y modos contrarios a tal aceptación e integración. En otras palabras, la condición de extranjería se afirma más allá de que el Estado en su organización jurídica constitucional le reconozca al extranjero atributos totales o parciales de ciudadanía.

Las consecuencias de este proceso terminan afirmando una doble condición: la de extranjero y la de residente; esta última contiene y se define por la tensión que emerge de la estrecha relación entre *establecerse en y des-acomodarse* con respecto al lugar y tiempo de origen. Se producen asimetrías con respecto al reconocimiento de la identidad de origen y la aceptación de identidades-otras. Esta dialéctica no solo retroalimenta e instituye el lugar de residencia como polémico espacio de emergencia, sino que

presidente de la República. Existen corrientes históricas que afirman que con esta asunción se produce un retorno al ejercicio de formas democráticas de Gobierno, pero sostenemos, en cambio que los procesos anteriores estuvieron lejos de responder a los cánones que exige la democracia como forma política de organización de la convivencia social; los previos forman parte de los prolegómenos que fueron delineando un camino de acción y de organización que en el futuro adquiere la condición de democracia.

⁵ La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados fue aprobada en Ginebra el 28 de julio de 1951 y entra en vigencia el 22 de abril de 1954, de conformidad con el artículo 43. Argentina adhirió el 13 de septiembre de 1961 y entró en vigor el 13 de febrero de 1962.

⁶ Firmado en Nueva York el 31 de enero de 1967. Entró en vigor el 4 de octubre de 1967, de conformidad con el artículo VIII. Serie Tratados de Naciones Unidas Nº 8791, Vol. 606, p. 267. Argentina la aprueba el 3 de octubre de 1967 y entra en vigor el 6 de diciembre de 1967.

afirma y, esta es una de sus características destacables, la condición de extranjero. Su sentido de identidad⁷ se define por un “no ser de aquí, ni de allá”⁸, lo cual reafirma la condición dual que produce aquella tensión.

El contenido de los próximos apartados se desarrollarán sobre la base de tres líneas: *primero*, abordaremos a nivel teórico los problemas en torno al migrante y al refugiado y su relación con planteos sobre Estado, democracia y ciudadanía. El por qué de esta articulación tiene como fundamento, como venimos argumentando, el reconocimiento de la importancia de los movimientos migratorios y de refugio en la definición, alcance y extensión de la ciudadanía estatal. En el *segundo* apartado analizamos la participación de los movimientos migratorios en el proceso histórico de formación del Estado argentino. Nos focalizamos en el análisis de la relación existente entre políticas poblacionales migratorias y de refugio y el tipo de régimen político⁹ vigente, según el momento histórico. De acuerdo con esto, según sea el tipo de régimen político, el Estado argentino, en materia de ciudadanía, profundiza, atenúa u otorga parcial reconocimiento de igualdad ciudadana al extranjero migrante y/o refugiado.

En el *tercer* apartado se expone cómo los textos legales, al hacerse eco de la realidad sociológica y política de los movimientos migratorios y de refugio en Argentina, presentaron la figura del extranjero como problema normativo de orden empírico. Al hacerlo, lo ubicaron como parte integrante de una trama mayor, integrada por los problemas de ciudadanía en materia de derechos, obligaciones, identidades múltiples, arquitectura de igualdad y situación de permanencia y membrecía. Este apartado, donde constan algunas fragmentos extraídos de las entrevistas no dirigidas¹⁰ realizadas a quienes han protagonizado este problema, rescata como punto de inflexión, en materia de reconocimiento del extranjero, la promulgación, en enero de 2004, de la nueva Ley de Migraciones (25.871)¹¹ y la de Refugio (26.165)¹², en diciembre de 2006. Dichas normas son fundamentales porque traducen al plano jurídico el problema teórico-práctico

⁷ Con esta expresión queremos sostener la dificultad que el migrante encuentra en hacer de la permanencia en el país de acogida una fuente de sentido identitario. En una perspectiva sociológica las identidades son construidas: lo esencial es cómo, desde qué, para qué y por quiénes. El dar respuestas a estas preguntas produce contenido simbólico y, por ende, sentido de identificación para quienes se identifican con él (Giddens, 1995; Castells 1998).

⁸ “No soy de aquí”. Alberto Cortés, letra y música. Año 1972.

⁹ Más allá de que se suele diferenciar sistema político de régimen (Morlino, 1985), adoptamos la expresión régimen político para designar un tipo especial de formación histórica vinculado a formas organizativas y a procedimientos, formales e informales, que regulan la competencia por los cargos de autoridad, establecen las características de los actores que son admitidos y excluidos de acceder a esos cargos, los recursos y las estrategias que les son permitidos para ganar tal acceso, y las instituciones a través de las cuales ese acceso es procesado (O'Donnell 1972; 1987). Régimen político refiere, por consiguiente, a la constitución de un espacio político, de contornos indefinidos, y que siempre está en movimiento, porque en él se producen las decisiones que conciernen a la sociedad y se establece la forma de autoridad y su ejercicio. De esta manera y, por último, el régimen político es expresión de las distintas formas históricas que materializan la estructura y funcionamiento del *Leviathan*.

¹⁰ Entrevistas realizadas en el marco del trabajo de campo realizado para una tesis doctoral y un informe posdoctoral (Cicogna, 2008 y 2013).

¹¹ Ley 25.871. Política Migratoria Argentina. Sancionada el 17 de diciembre de 2003 y promulgada el 20 de enero de 2004. Reglamentada 3/5/2010 por Decreto 616/2010.

¹² Ley 26.165. Ley General de Reconocimiento y Protección al Refugiado. Sancionada: Noviembre 8 de 2006. Promulgada: Noviembre 28 de 2006.

centrado en la redefinición del concepto de ciudadanía en torno al derecho a tener derechos, al importante pero incompleto estado de ampliación de ciudadanía sobre criterios de inclusión socioeconómica, cultural y política.

Apartado 1. Cuestiones teóricas: El problema del extranjero-migrante-refugiado y el Estado; democracia y ciudadanía

❖ *El extranjero como migrante*

*“Pero allá donde voy, me llaman el extranjero/
Dónde quiera que estoy/
El extranjero me siento”
(Enrique Bumbury)*

El objetivo de este apartado es presentar algunos de los debates teóricos surgidos alrededor de la figura del extranjero como migrante y refugiado desde los conceptos de Estado, democracia y ciudadanía. Por migraciones no nos estamos refiriendo ni a la existencia de un colectivo uniforme y compacto, ni a la presencia de un mismo universo de problemas que las afectan. Plantear el problema de migratorio implica considerar el desplazamiento temporal o definitivo, voluntario o no, de un grupo social o de individuos, por causas económicas, sociales, políticas y/o culturales, y eso exige pensar simultáneamente el abandono del lugar de origen a otro donde considera que mejorará su calidad de vida. Implica, entonces fijar una forma de vida y una nueva residencia en un entorno social, político, cultural y económico desconocido y diferente, en parte o totalmente, al de procedencia. De ahí su condición de fenómeno conflictivo (López Salas, 2002; Cicogna, 2008). El concepto de refugio, el cual está intrincablemente unido a la solicitud de protección, se define en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, y se amplía en el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados (1967). La misma dicta que una persona que posea fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, y que se encuentre fuera del país de su nacionalidad, y a causa de dichos temores se halle impedida y/o imposibilitada de acogerse a la protección jurídica y política de su país, puede solicitar el estatuto de refugio¹³.

Retomando el objetivo de este apartado, la articulación entre Estado, democracia y ciudadanía se fundamenta en la proposición que sostiene lo siguiente: el Estado es una forma histórica singular de dominio político. Es sede de la soberanía y tiene capacidad jurídica y coercitiva de alcance social. Crea y

¹³ Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, art.1 A 2). En el Protocolo se amplía el ámbito de aplicación geográfica y temporal para que todas aquellas personas que quisieran solicitar dicha protección (el estatuto de refugio) fuera del continente europeo y luego de la Segunda Guerra Mundial pudieran hacerlo.

reúne todas las instituciones que confieren autoridad y potestad para regular y normalizar el funcionamiento de una sociedad dentro de un territorio específico. Según esta conceptualización, población, territorialidad y poder son, no solo parte de ella, sino que se erigen como realidades en sí mismas. La democracia es una forma de manifestación histórica concreta que tienen las sociedades para organizar políticamente su convivencia social *en y dentro* del Estado. La ciudadanía es una arquitectura de igualdad sobre el reconocimiento de membrecía, derechos, deberes y capacidades, que no solo media entre el Estado y la democracia sino que contribuye a darles a cada uno sus propias especificidades. En consecuencia, pone de manifiesto la posibilidad de enunciación del sinnúmero de problemas teóricos y empíricos que están contenidos en esta doble raíz común que tiene la ciudadanía.

La ciudadanía no es, entonces, un simple estatuto legal determinado por un conjunto de derechos y responsabilidades, sino que es un asunto de pertenencia a una comunidad política. Para nuestro caso, este aspecto resulta crucial dado que no solo exige aclarar el problema sobre lo que significa pertenecer para un extranjero migrante y/o refugiado, sino bucear en el carácter mismo de esa pertenencia. Muchos de los grupos que “pertenecen por residir”, a una tal o cual comunidad, no dan sentido a esa pertenencia porque se perciben excluidos o no del todo integrados a la cultura socialmente y en término medio predominante en el país de acogida, aún cuando le sean reconocidos, total o parcialmente, derechos de ciudadanía.

Al llegar a este punto, y desde una perspectiva histórica, constituye ya un lugar común en las Ciencias Sociales sostener que Estado, democracia y ciudadanía son fenómenos políticos modernos. Desde un punto de vista histórico, se establece el comienzo del proceso de formación del Estado moderno entre los siglos XVI y XIX, en el espacio correspondiente a la parte noroccidental europea. Consideran que es en el transcurso de estos siglos que el Estado adquiere su condición de dominio político moderno. El concepto de Estado deja de estar referido a posesión, autoridad, condición de un reino o ciudad, para ser entendido como una entidad de dominación, territorialmente acotada, sede de soberanía, con poder de disposición de coacción física y productor de un complejo entramado institucional y fuente de sentido, capaz de legitimarse políticamente a través de su apelación a la nación como forma de definir una subjetiva realidad colectiva (Weber; 1969; Ramos 1995; Pérez Agote 1995, Held 1997, Skinner 2003, O'Donnell 2004).

La afirmación del Estado en su doble dimensión de proceso histórico y de resignificación conceptual termina constituyéndose en el hábitat que aloja, con mayor o menor éxito, a la democracia; en él se enmarcan los problemas que surgen en torno a esta y al constitutivo elemento ciudadano. De igual manera, concuerdan estos teóricos en sostener que en cuestiones de migración los Estados han intervenido y fiscalizado en fronteras, desde sus mismos procesos de formación, gestionando y controlando tanto las entradas, salidas y hasta expulsión (directa o indirectamente) de poblaciones extranjeras como su

establecimiento (indicativo y/o compulsivo) en el interior de sus territorios. Este es el punto en que esta acción del Estado se vincula con el problema de la ciudadanía y su dimensión plural, es decir, la que vincula ciudadanía con nacionalidad, ciudadanía con reconocimiento del otro y ciudadanía en términos de derechos a tener derechos (Arendt, 1999:375).

Desde entonces, el binomio aceptar o rechazar, o lo que es potencialmente más significativo, reconocer o no reconocer, pasa a ser parte constitutiva del proceso histórico-normativo del Estado moderno. En otras palabras, significa que mientras por una parte el proceso de constitución del Estado implica reconocer a alguien como un igual, por más diferente que sea, por la otra implica, también, no reconocer a algunos de esos sujetos. Es el Estado el que a través de esta lógica de diferenciación termina constituyendo el espacio político, social e institucional en el que habitan las disputas, los conflictos y las respuestas que originan los problemas de reconocimiento. Es el problema del *otro*, como exterior y lejano, y del *nosotros*, como interior y cercano, el que da forma, entonces, a las cosmovisiones y a las políticas que se despliegan y permiten el dialéctico desarrollo entre prácticas sociales de reconocimiento y representaciones colectivas, que simbolizan identidades en curso de instauración.

Hasta aquí hicimos hincapié en el universo constituido por el Estado, la democracia y la ciudadanía, pero el tema que los traspasa y relaciona es el del extranjero. El problema del extranjero, como migrante o refugiado, se corresponde con cada uno de aquellos planteos por las siguientes razones: con respecto al Estado, porque este es el encargado de determinar las políticas poblacionales en materia de reconocimiento y adquisición o no de nacionalidad; con el régimen político, porque al materializar una forma singular de ejercicio del poder político y de organización política de la sociedad, elabora y aplica con respecto al reconocimiento del extranjero políticas para su incorporación a la comunidad política en la que reside o de exclusión total o parcial; por último, con la ciudadanía porque, por las razones expuestas, se entienden las tensiones que surgen entre lo universal, lo singular y lo particular, tensiones que resultan características al reconocer y otorgar, o no reconocer y negar, la condición de ciudadanía como nacional por parte del Estado, en especial, cuando adopta a la democracia como régimen político de su misma organización jurídico, político y social. Además, podemos unir todas estas razones en la afirmación que la conformación de la soberanía estatal terminó siendo un impulso decisivo para la lucha por los derechos, el reconocimiento *del otro* y, por lo tanto, para la remodelación de la ciudadanía.

Es pues, de suma importancia para la comprensión del planteo precedente, pasar a considerar con mayor detenimiento cada uno de los puntos clave de este problemático universo teórico-práctico.

❖ Estado y migraciones

En la primera página de este trabajo planteamos que los movimientos migratorios forman parte de la reflexión académica y de las prácticas políticas estatales porque construyen un mundo de significaciones que, en su desarrollo, terminan retroalimentando la concepción y vivencia del extranjero como un *otro*. De igual manera, sostuvimos que esta construcción de sentido va más allá de que el Estado, en su organización jurídica constitucional, le reconozca al extranjero atributos totales o parciales de ciudadanía.

Esta introducción nos es útil para sostener que los movimientos de población, tanto forzados como “voluntarios”, no solo han sido estudiados por distintas disciplinas, como la Antropología, la Sociología y el Derecho, sino también por la Ciencia Política y las Relaciones Internacionales (López Salas, 2002:86). Más allá de las particularidades de estos campos disciplinares, podemos sostener que tienen en común el reconocimiento de la existencia de conflictivas vinculaciones entre flujos migratorios, política, sociedad y cultura.

Desde esta perspectiva, los movimientos migratorios se convirtieron en tema político no solo porque siempre estuvieron presentes en los planteos teóricos¹⁴, sino debido a que comenzaron a visualizarse como uno de los mayores problemas de las políticas públicas elaboradas por el Estado. Además, como consecuencia de los movimientos migratorios ocurridos en intensidad y extensión desde el tiempo de entreguerras (1914-1945) a nuestros días, las cuestiones migratorias y de refugio también pasaron a ser problemas centrales en la arquitectura del campo internacional y, por extensión, del Derecho Público Internacional.

Los flujos de población son fenómenos eminentemente políticos vinculados al Estado porque implican, podemos decir, por axioma, el cruzamiento de fronteras estatales y, con ello, “la transferencia de personas de la jurisdicción de un Estado a otro y el cambio transitorio o definitivo en la pertenencia a una comunidad social y política nacional” (López Salas, 2005:14).

El hecho de considerar a los movimientos migratorios un asunto de política pública nacional e internacional fundamenta, aún más, la necesidad de su incorporación en las agendas disciplinares. Abren un universo de preocupaciones nuevas sobre la asignación de recursos estatales e internacionales y la creación de nuevas instituciones. Asimismo inauguran nuevas formas de reflexión en torno, por ejemplo, a los fundamentos éticos-jurídicos de la idea de justicia social y de las necesidades de reconocimiento mutuo de individuos y colectividades que están sometidas a relaciones aprecio-desprecio, aprobación-rechazo, y reconocimiento-no reconocimiento.

¹⁴ El problema del extranjero siempre estuvo presente en las tradiciones de discursos teóricos. Platón en su “República”, Aristóteles, en su *Política*, San Agustín en la *Ciudad de Dios*, Hobbes en su “Leviatán”, por solo citar algunos, no descuidaron el problema que el extranjero suscita en y para una organización política singular. Sea que se trate de la Polis Griega, del Sacro Imperio Romano-Germánico o del proceso de formación del Estado.

No hay que dejar de considerar que le corresponde, precisamente, a la política el universo que comprende todas las actividades de conflicto y cooperación dentro de las sociedades y entre ellas. La política es una actividad colectiva donde se toman decisiones en nombre del otro que lo comprende, lo compromete y hasta lo obliga por su misma condición de asignación imperativa. Enunciado el problema en otros términos, implica sostener que es incumbencia de la política y, por extensión, del Estado, reconocer, por ejemplo, los antagonismos reales y potenciales que acompañan a los procesos de construcción de identidades colectivas porque es un indicador de existencia de *unos-otros* que pugnan por ser reconocidos.

Además, realizando un somero rastreo en la historia de los movimientos migratorios y del Estado moderno, podemos observar que al implicar las migraciones el cruce de frontera, según lo ya expuesto, y al entenderse el proceso de formación del Estado moderno como un proceso de diferenciación hacia afuera, y de pacificación por incorporación de poblaciones variadas y diversas hacia adentro, las fronteras, nuevas poblaciones y experiencia de exclusión o inclusión pasan a constituirse en una especie de trinomio como irrescindible representación. La ciencia política, la filosofía política y la política cotidiana han aceptado esta vinculación como axioma de sus mismos estudios, reflexiones y acciones.

El problema de las fronteras y del traspaso de movimientos poblacionales de un Estado a otro se vuelve entonces relevante porque traduce una dinámica conflictiva que pone de relieve, por ejemplo, todas aquellas cuestiones referidas a los derechos a los que se sujeta una población, y a las personas e instituciones que ejercen autoridad sobre un determinado territorio. En definitiva, exponen la dificultad para conformar el cuerpo de ciudadanos que integran la comunidad política (Kymlicka, 2006:45), especialmente cuando uno de los conflictos específicos que traducen la profundidad del planteo tienen que ver con el problema de libertad de tránsito y residencia. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado en 1966, da cuenta de este problema, por ejemplo, en su artículo 12¹⁵ (Velazco, 2005).

De esta manera, al Estado le corresponde implementar políticas que garanticen el derecho a tener derecho a todos sus habitantes. Para ello, sus instituciones deben penetrar exitosamente en todo su ámbito territorial, especialmente cuando estas obligaciones se mueven en torno al objetivo normativo de permitir y garantizar el acceso igualitario a los derechos.

A propósito de estas consideraciones y yendo a la relación Estado, democracia y ciudadanía, podemos aventurar que la migración, y más aún el problema de los refugiados, son problemas políticos. Es el Estado, en su organización política democrática, al que le compete reconocer, o no, los reclamos

¹⁵ Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Entrada en vigor: 23 de marzo de 1976. Ver en <http://www2.ohchr.org/spanish/law/ccpr.htm>

individuales y/o grupales. Más allá del abanico de problemas que plantea, la fecundidad de esta *interpenetración* la encontramos en que al permitir, por ejemplo, el reconocimiento del extranjero como ciudadano, se amplía simultáneamente el horizonte democrático en la misma organización política de la convivencia social.

❖ Democracia y ciudadanía.

Sobre el planteo enunciado, y para responder a las cuestiones referidas a la relación entre democracia y ciudadanía, podemos sostener que uno de los grandes problemas que siguen enfrentando las democracias es el de las distancias existentes entre quienes están incluidos y quienes no. Esta distancia desdibuja el mismo propósito democrático de conseguir una convivencia social y una organización política en la que los ciudadanos, al erigir y compartir los beneficios de la inclusión, no sólo se sientan sino que realmente sean partícipes de un orden político que fundamenta su misma condición ontológica en los principios de hospitalidad y membrecía.

Los flujos migratorios no solo cuestionan los componentes que nos permiten constituir, definir y reconocer quién y por qué es ciudadano, sino que se convierten en uno de los escenarios más claros pero, también, más conflictivos, donde se dirime la democracia. Manteniendo el enunciado del problema, podemos sostener que la democracia deriva su poder e importancia de la idea de autodeterminación. Son los ciudadanos, en su expresión como sujeto colectivo pueblo pero, a la vez, como expresión de su misma particularidad los que eligen libremente las condiciones de su propia asociación, y sus elecciones deben constituir la legitimación básica de la forma y dirección de este orden político.

Es a partir del siglo XVIII que comienza a cobrar forma el proceso a través del cual se va a ir organizando la democracia representativa y, con ello, se va materializando la transformación de las relaciones de vasallaje en relaciones de ciudadanía. Las revueltas ocasionadas por estas transformaciones significaron la muerte de la tradicional noción de honor aristocrático como principio de estatus adquirido de pertenencia político-social y el nacimiento de la moderna noción de dignidad como original forma de mutuo reconocimiento de alteridad¹⁶ (Ricoeur 2004; Cardoso de Oliveira 2002, 2004). En este contexto, el reto que los movimientos migratorios presentan a la democracia se traduce en preguntas sobre cómo convive el extranjero migrante con la situación de ciudadanía y cómo superar la condición de exclusión que inherentemente habita en el reconocimiento de ciudadanía.

¹⁶ Para abordar el traspaso de la noción de honor aristocrático a la de dignidad, tanto Ricoeur en *Caminos del Reconocimiento* como Cardoso de Oliveira en *Dereito Legal e Insulto Moral. Dilemas da cidadania no Brasil, Quebec e EUSA* realizan una lectura de la obra de Marcel Mauss *Ensayo sobre el don* (1950).

En otras palabras, la existencia de estos movimientos poblacionales nos enfrenta a la necesidad de volver a pensar la condición de ciudadanía democrática en la medida en que ser miembro de una comunidad política con plenos derechos y pleno reconocimiento de membrecía juega, a veces, en forma más intensa y otras menos, como el dispositivo de inclusión/exclusión. De esta suerte, los momentos dialécticos implícitos en la ciudadanía se revelan, en el caso de los refugiados y migrantes, con claridad e intensidad. La diferenciación entre extranjeros y ciudadanos puede actuar como mecanismo de discriminación y fundar el soporte normativo de determinadas prácticas de exclusión social. Al mismo tiempo, y, sobre la base de su reconocimiento, puede hacer posible el ingreso del “otro” que como extranjero, podríamos decir, forma parte de los problemas referidos al espacio, alcance y extensión de la comunidad política de la que se trate y, por ende, en un sentido ampliado del contenido, alcance y extensión de la democracia y de su sustancial componente ciudadano.

No se puede dejar de considerar que la posición de los migrantes en la estructura normativa de los derechos ciudadanos tiene una singular dinámica. Si acudimos a la distinción, que en el plano cotidiano como en el académico suele hacerse entre *situación de hecho* y *situación de derecho*¹⁷, podemos arriesgar, con respecto a lo expuesto, la idea de la singular posición que el fenómeno migratorio y el refugio tienen en cuanto a la asignación, organización y distribución normativa de los derechos de ciudadanía. Pese a ser miembros de hecho de la sociedad de acogida, no son estrictamente hablando sujetos plenos de derechos ciudadanos. A pesar de ello, existe un reconocimiento de hecho de derechos civiles y sociales en la mayoría de los países democráticos, y este reconocimiento los aproxima a la condición de ciudadanía. Sin embargo, sigue siendo un reconocimiento parcial, porque los derechos políticos son reconocidos parcialmente, o no lo son en su totalidad. El migrante se transforma así en un sujeto que habita en el país de acogida pero que tiene cercenado o limitado su reconocimiento como miembro pleno en una comunidad política de y entre iguales, por más diferentes que sean esos iguales.

En lo que respecta a la democracia, los movimientos migratorios y el refugio la interpelan, especialmente cuando las múltiples situaciones de exclusión social, cultural y, por qué no, política, desdibujan o directamente contradicen las condiciones de membrecía plena en la que esta organización se apoya. Por último, formular estas cuestiones no es sólo un ejercicio académico, sino también práctico, en la medida en que existe un elevado consenso en torno a que estos problemas son la cara oculta de las exigencias prescriptivas y prácticas de una democracia.

Recapitulando: el propósito central de este apartado consistió en presentar a grandes rasgos algunos de los problemas referidos a las relaciones entre migración, refugio, democracia y ciudadanía. Es

¹⁷ Esta distinción refiere a la distancia que existe entre lo que se puede determinar como principio de aplicación y su práctica concreta.

en el campo democrático donde la ciudadanía puede pensarse, no solamente como estatus legal explicado por un agregado de derechos y responsabilidades, sino como condición de reconocimiento del *otro* sobre una equivalencia de membrecía compartida.

Continuamos con el recorrido iniciado, planteando en el siguiente apartado la vinculación entre planteos teóricos y el proceso de formación y consolidación del Estado argentino.

Apartado 2. El rol de la migración en el proceso de formación del Estado argentino.

Hasta aquí hemos expuesto análisis teóricos. Interesa ahora volcar estas reflexiones a un caso concreto que sirva de herramienta y método para la puesta en práctica de las argumentaciones realizadas: nos referimos al cambio producido en la política migratoria argentina a partir de la sanción de la Ley 25.871 de Migraciones en el año 2004. Nos proponemos presentar, a grandes trazos, el cambio de visión ocurrido con respecto a los límites y alcances del reconocimiento del extranjero-migrante. El argumento presume que este cambio se escribe bajo el abandono de los términos de reconocimiento de un *sólo otro como otro* (Ley 22.439/81)¹⁸ a la aceptación de un necesario reconocimiento del *otro en tanto igual* porque es fundamento de todo derecho humano. Existe, en consecuencia, un desplazamiento del eje del problema: de un Estado sin democracia, que pone límites al reconocimiento pleno del otro-extranjero, a un Estado a que se adecua a ese reconocimiento, por entender que los movimientos migratorios forman parte de los derechos universales democráticos pero, concretamente, de las personas en singular.

En el presente apartado se interrelacionan los siguientes tres argumentos: el primero gira en torno a que la ciudadanía democrática no sólo es una cuestión de reconocimiento jurídico, sino un poder de obrar; el segundo afirma la idea del reconocimiento como condición inherente a la ciudadanía democrática; el tercero, el “derecho a tener derechos”, adscribe a la dialéctica entre derechos que, aunque, universales, se comprenden y concretan en contextos históricos, es el Estado, en definitiva, el que sigue cumpliendo con la función del reconocedor.

Las normas jurídicas pensadas como textos políticos *forman parte de y ayudan a* construir la realidad y, asimismo dan a los actores sociales modelos de interpretación para comprender, defender y o modificar esa realidad. Sobre esta premisa general se apoya la presentación de las tres leyes migratorias que Argentina tuvo desde su conformación definitiva como Estado nacional. Ellas traducen un tipo de modelo

¹⁸ Se conoce a ese decreto/ ley bajo la denominación Ley Videla, la cual se promulgó bajo plena dictadura militar: Ley (PEN) 22.439, suscripta el 16 de marzo de 1981 bajo el nombre de Ley Gral. de Migraciones y de Fomento de la Inmigración.

de sociedad y una cosmovisión compleja. Nos referimos a las leyes 817¹⁹, 22.439 y 25.871 promulgadas respectivamente en los 1876, 1981 y 2005.

Es casi una verdad incuestionable que Argentina es un país de migración, especialmente cuando la atención se deposita en la Argentina de mediados del siglo XIX hasta comienzos del siguiente. Durante todo este tiempo llegaron miles de migrantes, en su mayoría de origen europeo favorecidos por una política migratoria que encontraba en el alberdiano lema “gobernar es poblar” y en el artículo 25 de la Constitución Nacional, la fórmula más acabada para la instrumentación de políticas públicas poblacionales. Además, las corrientes migratorias fueron propiciadas por una incipiente burguesía propietaria de tierras rurales que requería de mano de obra abundante para el desempeño de las tareas rurales.

El Estado fue, en este sentido, el que adoptó las medidas necesarias para esta política inmigratoria. En 1876 se promulga la Ley 817 “Inmigración y Colonización”, que define al migrante como aquella persona, menor de 60 años, que arriba al país en barco a vapor o vela, en segunda o tercera clase. Este migrante para ser aceptado como tal y ser residente tenía que ser “libre de defectos físicos o enfermedades, útil para el trabajo, que declare ser jornalero, artesano, industrial, agricultor o profesor” (Novick 2008:3).

El modelo de sociedad organizado y producido bajo un tipo de Estado oligárquico conservador propugnaba que las tierras fiscales y las de propiedad de los “aborígenes” se integraran a la actividad agrícola a través de la colonización. La Ley 817 se hace eco de la predominante filosofía del progreso, y para ello fomenta la migración y la colonización por parte de aquellos migrantes que estaban en condiciones superiores con respecto a los locales para aportar conocimiento, progreso y trabajo además de, como ya se ha dicho, mano de obra. Para 1910 el orden conservador mostraba sus limitaciones y ya no podía ni dinamizar ni manejar los cambios de una sociedad que, aunque en formación, se diversificaba y comenzaba a reclamar políticamente. La primera democracia debutó con el Gobierno de Irigoyen y finalizó también con un debut: la participación directa de las Fuerzas Armadas en los asuntos del Estado y en las cuestiones de Gobierno. Se erigen como uno de los nuevos príncipes que debían asegurar el principado en y del Estado (Kerz, 2004: 27-49). De aquí en más, sociedad movilizadora e intervenciones militares para su control pasan a ser una constante de la acción político-social. La dialéctica del juego imposible o de imposiciones militares recurrentes se constituye en espacios de acción y continentes de la acción política controlada, permitida y/o prohibida hasta situaciones extremas por los actores de estas imposiciones.

¹⁹ “Régimen - creación de un Departamento General”. Ley 817. Sancionada el 06 de octubre de 1876 y publicada en R.N.1874/77, pag.491.

Desde la creación del Estado Nación, se mantuvo una política de puertas abiertas, pero siempre dejándola entrecerrada. Si la República se fundó pensando en todos los hombres del mundo que querían habitar el suelo argentino, el Gobierno no facilitó la inserción socioeconómica, política y cultural de esas personas. La repartición de tierras y la denominada “Campaña al Desierto” no incluyó a los extranjeros. La Ley de Residencia (de 1902)²⁰ y la de Defensa Social (de 1910)²¹ convirtieron a los extranjeros recién llegados en “causantes perturbadores del orden”. A principios del siglo XX, la entrada de anarquistas estaba prohibida y tuvo duras sanciones (hasta la pena de muerte), dado que los migrantes se habían transformado de “agentes civilizadores y emblema del progreso” en “subversivos y cuestionadores del sistema” (Novick, 2001:28).

En 1924, en la Conferencia Internacional de Emigración de Roma, se intentó establecer una definición conjunta para crear una política migratoria común y unificar criterios estadísticos. Para lograr esos cometidos, delinearon una definición de migrante: “todo aquel que dejaba su país con el propósito de buscar trabajo y quien viajara para reunirse con parientes emigrados con esa intención”. En cambio, si sólo iba a trabajar por una temporada, y no existía la voluntad de residir permanentemente en el país, entonces se lo denominaba “trabajador” y no “migrante” (Devoto, 2003). Argentina, a pesar de haber formado parte de esta conferencia, no aplicó la definición de migrante establecida por ella, sino que, por el contrario, mantuvo la tipificación de extranjero en los mismos términos que establecía la ley 817 de 1876²².

Por otra parte, si hablamos de la figura del refugiado, ésta cobró fuerza como un nuevo tipo de migrante no deseado debido a las consecuencias acarreadas por la crisis del '30²³; las élites de Argentina se negaban a reconocer su dicha figura, ya que la crisis marcó el comienzo de una nueva estrategia de desarrollo creada por los sectores dominantes para hacer frente a un mercado internacional que redujo bruscamente su comercio y frenó su tendencia expansionista, sumado a una fuerte disminución de la entrada de capitales extranjeros y una fuerte caída de los precios. En un principio argumentaron la

²⁰ La Ley 4.144, también llamada Ley Cané, fue sancionada bajo la presidencia de Julio A. Roca por el Congreso de la Nación. Habilitaba al Gobierno a expulsar migrantes sin juicio previo (diversos Gobiernos la utilizaron para contener y reprimir la organización sindical y política de los trabajadores y así expulsar anarquistas y socialistas).

²¹ Ley 7.029. Diario de Sesiones, Cámara de Senadores, Congreso Nacional, República Argentina, 1910, 28 de junio.

²² Alfredo L. Palacios²² analiza los casos de Maciá y de Gassol, quienes ingresan al país para pedir asilo pero se los expulsa por diversas causas (1928); en él argumentaba que según el artículo 12, capítulo V de la ley 817, sancionada en 1876, se define como inmigrante a “todo extranjero jornalero, artesano, industrial, agricultor o profesor que siendo menor de sesenta años y acreditando su moralidad y aptitudes, llegase a la República para establecerse en ella, en buque de vapor, o a vela, pagando pasaje de segunda o tercera clase, o teniendo el viaje pagado por cuenta de la nación”. Y el artículo 13 remataba: “las personas estando en estas condiciones no quisieran acogerse a las ventajas de título de inmigrante [...] serán considerados simples viajeros”. Ver en: Palacios, Alfredo L. y Caminos, Carlos N. (S/f). Derecho de Asilo (Caso Maciá-Gassol). Buenos Aires: Biblioteca del Congreso de la Nación Argentina.

²³ En Argentina, el golpe de Estado que derroca al Gobierno de Hipólito Irigoyen el 6 de septiembre de 1930, liderado por el General José Félix Uriburu, impone su nueva estrategia. El mercado debe cerrarse, entonces las leyes otrora generosas y promotoras de la inmigración comienzan a transformarse, a partir de 1930, en restrictivas (Novick, 2001).

necesidad de controlar el estado sanitario de los migrantes, y luego se agregó el no deseado contenido ideológico que traerían los refugiados de la Guerra Civil Española y la Segunda Guerra Mundial, ya que la crisis transformaría a los migrantes en potenciales competidores de la mano de obra local, por lo que se trató de obstaculizar su ingreso para proteger el nivel de empleo interno y combatir la desocupación²⁴ (Cicogna, 2009).

Paralelamente, en el ámbito internacional, los problemas de movimientos poblacionales, de desplazamientos de población por diversos conflictos bélicos, las cuestiones en torno a los extranjeros migrantes se potenciaron cuando se sumó la condición de refugio; se puede mencionar la creación, por los miembros de la Conferencia de Evian, del Comité Intergubernamental de Refugiados en 1938, organismo que ayudaría a evitar la emigración involuntaria de Alemania y Austria (Devoto, 2003).

Retomando la relación entre contexto histórico argentino y gobierno en esta materia. El presidente Roberto M. Ortiz, que gobernó desde 1938 a 1940, extremó esta política. A partir de 1938 comenzó a regir una nueva norma en materia migratoria, e incluso hubo casos de abuso de autoridad donde se negó el ingreso a personas que tenían permiso de desembarco. Con ese instrumento vigente, el Decreto Nº 8972 de julio de 1938, surgió en el congreso argentino, el debate en torno al concepto de refugiado e inmigrante. Ya los refugiados de la década del '30 comenzaron a diferenciarse de los de fines de siglo XIX por su heterogeneidad, antecedentes y motivaciones por las que abandonaron sus países. Mientras que la movilidad de los refugiados de fines de siglo se daba en pequeños grupos encabezados por un líder, los refugiados de los años '30 formaban parte de movimientos masivos de población forzada a abandonar sus países por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social o por sus opiniones políticas. En esa década las arduas discusiones sobre la política migratoria fueron entre aquellos que abogaban por la política de puertas abiertas y los que bregaban por la de puertas cerradas, sin lograr un acuerdo (Schwarzstein, 2001).

Esa política provocó el descenso del número de personas arribadas durante la Segunda Guerra Mundial a la mitad, debido a que reiteraba las disposiciones de control sobre todas las clases de pasajeros y extremaba su cuidado con los turistas. Establecía que se debía “seleccionar y regular la inmigración prefiriendo la de mayor asimilación”. Se imponía a todas las personas que querían inmigrar un permiso de libre desembarco, luego de que hubiesen completado toda la documentación legalmente requerida. Aunque antes este permiso servía como salvoconducto para resolver situaciones especiales, a partir de ese momento tendría una función inversa. Dejaba, además, sin validez aquellos permisos emitidos antes del 1º

²⁴ Esto se produjo por medio de la aplicación de normas tales como la Ley 12.331 y los Decretos de fecha 16/11/1932, 17/10/1936 y 28/7/1938. Era la primera vez que un texto jurídico, que sostenía la necesidad de buscar una nueva orientación acorde a esas necesidades coyunturales, ponía en duda los beneficios de la política migratoria de puertas abiertas, elemento clave de la estrategia de crecimiento de la fase anterior del Estado (Novick, 2001).

de octubre de 1938 (Devoto, 2003). Estos recién llegados eran vistos como un “peligro para la seguridad”, pues ofrecían un foco alternativo útil para las aprensiones sociales nacidas de la súbita inestabilidad y vulnerabilidad de las posiciones sociales, y, en consecuencia, se convertían en la válvula de escape, relativamente más segura, para la descarga de la ansiedad y la ira que semejantes aprensiones suscitaban (Bauman, 2005).

Tomada en su conjunto, sin embargo, la inmigración recibida por la Argentina ha ido, a partir de los datos propiciados por el censo de 1947, no solo declinando sino cambiando la estructura de su composición. A partir de los años sesenta del siglo XX puede observarse el predominio de inmigrantes provenientes de países fronterizos o, en general, de los países sudamericanos. En este sentido, Bolivia, Chile y Paraguay aportaron el mayor número de inmigrantes.

A pesar de que las políticas migratorias estuvieron presentes desde el comienzo del Estado Nación, como así también en la formulación de la estrategia exportadora que cimentó la organización institucional del país, durante los años '60 la política migratoria ya no se perfilaba como el alberdiano planteo demográfico, si no que seguía extendiéndose a las esferas de la política, de lo económico y de lo social (Novick, 2001). De ahí en más, la política migratoria y de refugio estuvo condicionada y retroalimentada por estas esferas. Recién es en el año 2004 que se produce un giro de 180 grados con la aprobación de la ley Gustiniani. De una política de orden más bien coercitiva se propone una de orden centrada en el reconocimiento de garantías jurídicas tendientes a convertir al extranjero que habita sea como migrante y/o refugiado en “agencia” de reconocimiento ciudadano. Historiando lo dicho, bajo el Gobierno de transición democrática de Alfonsín, en 1987, el Poder Ejecutivo dicta un decreto por el cual reglamenta la Ley 22.439, ratifica el criterio de restringir el flujo migratorio debido a la crisis, y profundiza la visión policial del fenómeno delegando en la Dirección Nacional de Migraciones (DNM) los criterios de admisión de extranjeros. Esta Dirección podía recibir, tramitar y resolver peticiones, controlar el ingreso y egreso de personas, y en el caso que fuera ordenada su expulsión, detenerlo (Decreto 1484/87).

A comienzo de los años noventa y bajo la primera presidencia de Carlos Saúl Menem (1989-1995) se extremaron los controles para el otorgamiento de las radicaciones a causa de las medidas adoptadas a nivel mundial para combatir la delincuencia internacional. Y se suma un requisito más: la Dirección de Población y Migraciones deberá tener los antecedentes internacionales policiales y judiciales del solicitante antes de la radicación definitiva (Decreto 1013/92). Pero al mismo tiempo, se dicta una norma que otorga la amnistía a los ciudadanos de países limítrofes que habían entrado a Argentina hasta el 31 de diciembre de 1991. Contrario al espíritu de esa norma, en 1993, el Poder Ejecutivo sancionó una norma por la cual ordena a la DNM, en conjunto con las fuerzas de seguridad, a realizar, en todo el territorio,

operativos para verificar la situación legal de los migrantes (Decreto 2271/93). Al año siguiente, en 1994, se dictó una norma que establecía los parámetros de admisión y enfatizaba la necesidad de evitar la “ilegalidad” y de estudiar las corrientes migratorias que entraban al país con el fin de resguardar los intereses nacionales. También se delegó en el Ministerio del Interior la posibilidad de poder modificar los lineamientos de la política migratoria prevista en el decreto. Asimismo, derogó el reglamento aprobado por el Gobierno anterior y creó uno en el que claramente le otorgaba más poder al Ministerio del Interior y se lo restaba a la DNM, al mismo tiempo que el Poder Ejecutivo ganaba más poder e injerencia en la modificación de estas políticas (Decreto 1023/94).

Es durante el segundo mandato de dicha presidencia cuando se profundizaron los controles migratorios. El objetivo fue controlar la permanencia en el país a través de la exigencia de un contrato de trabajo para residir en él. En 1988 se modifica el reglamento de la Ley 22.439: se exigía un contrato de trabajo para poder ejercer actividades lucrativas en el país, se ampliaban los poderes de la DNM y se restringían los de la autoridad consular argentina. Además, según esta modificación los migrantes podían cambiar de categoría transitoria a temporaria con ciertas restricciones (Decreto 1117/98). Paralelamente, durante ese mismo año se firmaron convenios con Bolivia, Perú y Paraguay para que, conjuntamente con Argentina, consensuaran políticas migratorias que pusieran alguna limitación a la entrada masiva de extranjeros entre los respectivos países (Novick, 2005).

En definitiva, según el tipo de régimen político, el Estado argentino osciló entre un normativo reconocimiento de igualdad ciudadana al extranjero (migrante o refugiado), y una práctica en materia de políticas públicas que limitaba y/o controlaba aquella igualdad normativa.

Apartado 3. Los textos legales sobre migración y refugio en la construcción de la figura del extranjero desde el año 2003

Tal como se sostuvo en la organización de este trabajo, le corresponde a este apartado desarrollar los textos legales sobre la figura del extranjero (migrante o refugiado) como problema de orden empírico.

En el año 2004, tras años de lucha por parte de la Mesa de Organizaciones por la Defensa de los Derechos de los Migrantes²⁵, se aprueba la Ley 25.871 (impulsada por el Diputado Rubén Giustiniani), la cual derogó la Ley 22.439, que en su artículo 4º convierte a la migración en un derecho exigible: “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”.

²⁵Compuesta por distintas organizaciones de la sociedad civil como CELS, CAREF, SERPAJ y otras.

Con la aprobación de esta norma, y la creación y aplicación del programa “Patria Grande”²⁶, un año después, el Estado comenzó a tomar un nuevo rol en la cuestión a partir de la creación de una política pública que tenía como fin que estas personas obtuvieran un documento de identidad, siendo así el inicio de un proceso de reconocimiento que vincula al extranjero con un estatus jurídico de ciudadanía (Cicogna, 2008). La prioridad que el Poder Ejecutivo confirió a este programa repercutió, indirectamente, entre otros motivos, a que la sanción de la reglamentación de la Ley 25.871 se realizara 6 años después en el año 2010²⁷.

Pero, por otra parte, los problemas sociológicos van más allá de este tipo de reconocimiento. Existe una brecha entre la normativa que se promulga y su aplicación; esta distancia se observa con claridad en el momento en que las autoridades de las reparticiones públicas y de frontera tienen que dar cuerpo a la ley, hecho que se acentúa en el caso de los refugiados por tratarse de una población vulnerable debido a que no pueden planificar su viaje, porque deben abandonar imperativamente su país de residencia habitual²⁸ (Chausovsky, 2001).

❖ Refugio en acción

Entre 1983 y 2012²⁹ se hallan escasas políticas orientadas a la protección de solicitantes de refugio y refugiados. Sin embargo, se puede decir que el Estado argentino ha reconocido al 37% de las 13.859 personas que han solicitado la protección del Estado³⁰ entre los años 1985 y 2011 (Conare, 2011)³¹. En este caso, debido al pequeño número de refugiados, y debido a los problemas que esta misma condición pone en juego, el Estado argentino, acorde con el régimen democrático que iniciaba y consolidaba, aplicó una política de “puertas abiertas”. Aún así, por esta misma razón se termina invisibilizando el problema del refugiado, e ignorando los tratados internacionales suscriptos; por este motivo que las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) han cumplido, y cumplen, el rol estatal de asistencia y protección (entrevista a SJ, informante clave, 2004).

Historiando las políticas aplicadas por el Estado argentino en materia de refugio, un momento de gran importancia significativa es cuando Argentina se obliga a reconocer en 1961 las disposiciones legales

²⁶ Disposición (DNM) 53.253/2005.

²⁷ Decreto 616/2010. Reglamentación de la Ley de Migraciones Nº 25.871 y sus modificatorias. Bs. As., 3/5/2010.

²⁸ Téngase presente la definición de refugiado estipulada en la Convención de 1951 mencionada ut supra.

²⁹ Se toma este período debido a que en 1983 se recupera la democracia y el Gobierno comienza a trabajar en pos de los derechos humanos.

³⁰ Coeficiente de elegibilidad: 1985-1990: 42,92%; 1990-1999: 40,77%; 2000-2009: 36,63% (elaboración propia sobre datos estadísticos de Conare, febrero de 2010).

³¹ Un coeficiente de elegibilidad similar al de Canadá y Suecia, países que históricamente han tenido cifras altas de aceptación de refugiados

constitutivas de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951³², en el 1967 adhirió al Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados³³. Tal como sostuvimos en párrafos anteriores, fue la Convención de 1951 la que por primera vez define quién es el refugiado, el alcance y la extensión del concepto.

En el tiempo de inicio de la democracia, se crea el Cepare, que se produce en el contexto de la recuperación de los estándares en materia de derechos humanos. Se puede decir que los refugiados comienzan a “existir” a partir de 1985, ya que desde ese año se lleva registro de las peticiones de los solicitantes realizadas a través del Cepare. Esta acción es muy importante porque sin datos estadísticos no se puede conocer la composición de la población solicitante y refugiada, y eso imposibilita el diseño de políticas públicas focalizadas para este grupo.

Desde 1985 hasta 2006 se aprobaron distintas normativas internas para efectivizar la protección en diversos ámbitos³⁴ (Cicogna, 2008). Asimismo, aconteció un hecho relevante que fue el cambio que se produce en la dinámica de trabajo del Cepare a partir del año 2002, porque firma un acuerdo con Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) para darle solución al atraso que llevaba en la resolución de las solicitudes de refugio, las cuales se habían acumulado luego de la llegada de 757 solicitantes³⁵ peruanos en el año 1999³⁶.

En materia de legislación nacional, recién en el año 2006 se aprueba la Ley 26.165³⁷ llamada “Ley General de Reconocimiento y Protección al Refugiado”. Esta norma provocó la creación de la Comisión Nacional para los Refugiados (Conare) y de otras instituciones donde los solicitantes de refugio y refugiados pueden volcar sus demandas. Acorde al estado actual de este trabajo esta ley se encuentra en vías de reglamentación, siendo redactada por miembros de la Conare, ACNUR y la Comisión para la Asistencia Integral y Protección al Migrante, Refugiado y Solicitante de Refugio, la cual fue creada en el año 2007 dentro del ámbito Ministerio Público de la Defensa. Fue creada para proteger jurídica y ambientalmente a los niños, niñas y adolescentes refugiados que llegaban sin ningún tipo de

³² Aprobada en Ginebra el 28 de julio de 1951. Entrada en vigor: 22 de abril de 1954, de conformidad con el artículo 43. Argentina adhirió el 13 de septiembre de 1961 y entró en vigor el 13 de febrero de 1962.

³³ Firmado en Nueva York el 31 de enero de 1967. Entrada en vigor: 4 de octubre de 1967, de conformidad con el artículo VIII. Serie Tratados de Naciones Unidas Nº 8791, Vol. 606, p. 267. Argentina la aprueba el 3 de octubre de 1967 y entra en vigor el 6 de diciembre de 1967.

³⁴ Se reconoció la exención de tasas migratorias, la eximición en la presentación de documentos ante el Registro Nacional de las Personas, la obligación de mantener en confidencialidad las solicitudes, la forma en que se deben efectivizar los pedidos de extradición, el otorgamiento del Documento Nacional de Identidad para quienes hayan recibido el estatuto, la fijación del procedimiento para discernir la condición del solicitante y la incorporación de la Declaración de Cartagena.

³⁵ Datos estadísticos Conare (2010).

³⁶ Esto implicó que el promedio de solicitantes, que rondaba las 300 peticiones, alcanzara las 1334 entre los años 1999 y 2001. ACNUR proveyó al Cepare recursos humanos, materiales y económicos para reducir la demora que se estaba produciendo y estaba afectando la tramitación de las peticiones presentadas por los solicitantes.

acompañamiento al país. Esta protección se extendió en el año 2012 y 2013³⁸ a los solicitantes de refugio y refugiados mayores de 18 años.

❖ La migración y el refugio como temas de agenda

En materia migratoria, se pasó de una política expulsiva a una receptiva y como resultado el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de las Naciones Unidas hizo un explícito reconocimiento a nuestro país. En su mención al programa “Patria Grande” expresó que su ”objetivo es regularizar a todos los inmigrantes del Mercosur y países asociados en situación irregular que lo soliciten y que vivan en el país. Este programa alcanzó a una población de 423.697 personas, de las cuales 98.539 obtuvieron su radicación permanente y 126.385 su radicación temporaria³⁹. Este programa involucró también a solicitantes de refugio y refugiados. Los solicitantes que no habían recibido respuesta alguna acerca de su petición (y habían esperado un promedio de 5 años), o su petición había sido rechazada, podían obtener su documentación para acceder a los derechos que las normas argentinas les otorgan. En el caso de los refugiados, algunos preferían tramitar su documentación por este medio, en lugar de renovar su estatuto; o en el caso que no le renovaran su estatuto debido a que la situación en su país hubiera mejorado, pero éstos decidieran quedarse a vivir en Argentina (entrevista a Ofelia, 2006).

Por otra parte, en el año 2011, año de elecciones presidenciales, se reactivó la actividad de difusión de los derechos políticos realizada por organizaciones de la sociedad civil, tanto de refugiados como de migrantes. Se llevaron a cabo campañas de difusión y concientización, se ayudó a empadronar a más de 100 personas y se llevó una propuesta de ley ante los legisladores de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para que los extranjeros que poseen Documento Nacional de Identidad (DNI) se empadronen automáticamente una vez que tramitan dicho documento.

4. Conclusiones inconclusas

La migración y el refugio en Argentina han estado presentes desde el proceso de conformación del Estado y en las formas históricas que adoptó la organización del régimen político. La relación entre extranjero (migrante o refugiado) ha ido modificándose según el régimen político adoptara políticas de

³⁸ Se atendía a todos aquellos que hubieran obtenido el estatuto a partir de la fecha de creación de la norma; en cambio ahora se atiende a todos aquellos que lo necesiten y soliciten.

³⁹ Según DNM en su informe 187.759 de los inscriptos no completaron la documentación requerida para el trámite de regularización por eso no obtuvieron la residencia (Patria Grande. Programa Nacional de Normalización Documentaria Migratoria (2010). Informe Estadístico. Buenos Aires: DNM).

orden restrictivas o permisivas. Consecuencia de ello fue que el concepto de ciudadanía osciló entre condiciones de reconocimiento parcial o limitado del extranjero como agencia de derecho.

Desde 2003, la política migratoria y de refugio incorporada al corpus de los derechos humanos ha favorecido la entrada de extranjeros, desde lo normativo, pero la brecha entre el espíritu de la ley y su aplicación sigue presente ante la ausencia de políticas específicas que favorezcan la inserción socioeconómica, política y cultural de migrantes y refugiados.

A modo de conclusión presentamos algunas de las ideas referidas a las recíprocas relaciones entre democracia y ciudadanía, especialmente cuando los asuntos sobre el reconocimiento del extranjero como migrante o refugiado se cuelan en esta vinculación y en la praxis de la política ciudadana.

En una democracia, la ciudadanía, según lo hemos dicho, se construye sobre la base de una situación de membrecía y pertenencia reconocidas políticamente y expresadas normativamente en el *derecho a tener derecho*, para que cada uno se perciba y entienda como un miembro pleno en una sociedad de iguales entre (des) iguales.

Es a través del reconocimiento que aporta la ciudadanía sobre el *derecho a tener derechos* que tienen todos los habitantes que es posible una sociedad que contenga las diversidades. La ciudadanía democrática es una especie de acuerdo para un vivir-en-común. Es en este vivir-en-común, donde la democracia y solo ella asume para sí la condición de organización paradójica y expone la cuantía de su déficit: en qué sentido, por ejemplo, los sectores vulnerables, los grupos excluidos o estigmatizados son miembros plenos en una democracia. El vínculo entre democracia y ciudadanía no es una relación cándida o pacífica. El derecho básico a tener derechos es el que va al encuentro de esta relación agonal y expone los problemas que una democracia tiene, en correspondencia con la participación y los reclamos de reconocimiento del otro, que en el caso específico de Argentina y de América Latina, en general, no pueden divorciarse de las formas de exclusión vigentes.

Bibliografía

Baily, Samuel (1988). Cadenas migratorias de italianos en la Argentina: algunos comentarios. Estudios Migratorios Latinoamericanos. 8, 125-135.

Cardoso de Oliveira, Luís Roberto (2004). Honor, Dignidad y Reciprocidad. Cuadernos de Antropología Social. 20, 25-39.

Cardoso de Oliveira, Luís Roberto (2002). Directo Legal e Insulto Moral. Dilemas da cidadania no Brasil, Quebec e EUA. Río de Janeiro: Relume Dumará.

Castells Manuel. La era de la información. Economía, Sociedad y Cultura. Vol 2. Madrid: Editorial Alianza

Castles, S. y Kosack, G. (1984). Los trabajadores inmigrantes y la estructura de clases en la Europa Occidental. México: Fondo de Cultura Económica.

Cicogna, María Paula A. (2009). Breve historia de los refugiados en Argentina durante el siglo XX. Revista HAOL. 18, 51-63.

Cicogna, María Paula A. (2008). Refugiados en Argentina. La comunidad peruana en Buenos Aires. Tesis de Doctorado no publicada, Universidad de Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras, Argentina.

Chausovsky, Gabriel B. (2002, noviembre 19-20). Residencia y naturalización. En Primeras jornadas sobre el régimen jurídico de la nacionalidad argentina. Instituto del Servicio Exterior de la Nación.

Devoto, Fernando (2003). Historia de la inmigración en la Argentina. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.

Giddens Anthony (1995). Modernidad e Identidad del yo. Barcelona: Ed 62.

Held, D. (1997) La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita. Barcelona, Bs. As., México: Paidós.

Kerz, Mercedes (2004). Un nuevo umbral para el Estado moderno. Reflexiones sobre las teorías de Jürgen Habermas. Colección, 15, 125-151.

Kymlicka, Will (1995). Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights. Oxford: Oxford University Press.

López Salas, Ana María (2005). Inmigrantes y Estado. Barcelona: Anthropos.

_____ (2002). Los retos políticos de la inmigración. Isegoría. 26, 85-105.

Mármora, Lelio (2002). Las políticas de migraciones internacionales. Buenos Aires: Paidós.

Morlino, L. (1985). ¿Cómo cambian los regímenes políticos?. Madrid: Ediciones del Centro de Estudios Constitucionales.

Novick, Susana (2005). Evolución reciente de la política migratoria argentina [en línea]. Ponencia presentada a la XXV Internacional Population Conference, Tours, France, 18 al 23 de julio 2005. Disponible en la World Wide Web:< <http://www.iigg.fsoc.uba.ar/pobmigra/archivos/iussp.pdf>>

Novick, Susana (2001). Un país ¿receptor?. Políticas migratorias nacionales. Revista Encrucijadas. 7, 26-31.

O'Donnell, G. y otros (2004). PNUD. La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Buenos Aires: Alfaguara

O'Donnel, G. (1987). Democracia en la Argentina: micro y macro. En Oszlak, O. *Proceso, crisis y transición democrática / volumen 1*. Buenos Aires: CEAL.

_____ (1973). Modernización y autoritarismo. Buenos Aires: Paidós.

Oteiza E. Novick, S., y Aruj, R. (1996). Política Migratoria. Inmigración real y Derechos Humanos en Argentina. Documentos de Trabajo IIGG-FCS-UBA.

Pellegrino, A. (2000). Migrantes Latinoamericanos y caribeños: síntesis histórica y tendencias recientes. Santiago de Chile: CEPAL/ECLAC/Naciones Unidas.

Pérez Agote Alfonso (1995). Nacionalismo: La politización de la identidad colectiva. En Benedicto, Jorge y Morán, María Luz (eds.). *Sociedad y política. Temas de sociología política*. Madrid, Alianza Editorial.

Ramos Ramón (1995). La formación histórica del Estado Nacional. En Benedicto, Jorge y Morán, María Luz (eds.). *Sociedad y política. Temas de sociología política*. Madrid, Alianza Editorial.

Ricouer, P. (2005). Caminos de reconocimiento. Madrid: Editorial Trotta.

Schwarzstein, Dora (1997). La política hacia los refugiados en la Argentina y España. En Klich, Ignacio y Rapoport, Mario (eds.). *Discriminación y racismo en América Latina*. GEL, Buenos Aires, 1997.

Skinner, Quentin. (2003). El nacimiento del Estado. Buenos Aires: Editorial Gorla.

Velazco Juan Carlos (2005). El Estado nacional y derechos migratorios. Sobre la redefinición de ciudadanía. *Arbor*. 713, 41-52.

Weber, Max (1969). *Economía y Sociedad*, T. 2. México: FCE.