

Políticas migratorias y construcciones estatales de los inmigrantes latinoamericanos en Argentina (1976-2010)¹

Lucila Nejamkis²
(UNAJ-UNSAM-CONICET)

Resumen

El artículo analiza las principales políticas migratorias del Estado Argentino, desde la última dictadura Cívico-Militar a la actualidad, atendiendo particularmente a las construcciones estatales que, a partir de dichas políticas públicas, se producen en relación a la inmigración latinoamericana.

Para llevar a cabo esta tarea se realiza un análisis documental y socio-jurídico de la normativa migratoria, producidas por los distintos Gobiernos, a través de la cual se indagan las diferentes categorías estatales elaboradas en relación a la inmigración limítrofe. Este análisis permite a su vez vincular las políticas públicas de migración a los procesos históricos políticos, sociales y económicos

Palabras Claves: Migración- Políticas públicas- construcciones estatales

Abstract

This article analyzes the main Argentine state immigration policies since the Civil Military dictatorship to the present, with particular focus on state buildings, from those policies, are produced in relation to Latin American immigration.

To carry out this task is accomplished documentary analysis and socio-legal immigration legislation produced by the various governments, through which the state investigate the different categories developed in relation to immigration border. This analysis allows to turn public policies linking migration from historical political, social and economic

Keywords: Migration - Public Policy- State Policies.

¹ Una primera versión de este trabajo fue presentada en el segundo foro mundial de Sociología de la Asociación internacional de sociología realizado en Buenos Aires, Argentina, del 1 al 4 de agosto de 2012

² Dra en Ciencias Sociales (UBA), Profesora Asociada Universidad Nacional Arturo Jauretche, Investigadora Asociada IDAES-UNSAM, Becaria posdoctoral CONICET. Correo: lnejamkis@unaj.edu.ar; luchi_nejamkis@hotmail.com. País de residencia: Argentina

Introducción

Este artículo tiene como objetivo analizar las principales políticas migratorias del Estado Argentino, desde la última dictadura Cívico- Militar al año 2010, atendiendo particularmente a las construcciones estatales que, a partir de dichas políticas públicas, se producen en relación a la inmigración latinoamericana.

Si bien en otros trabajos hemos estudiado las transformaciones ocurridas en las políticas públicas de migraciones en nuestro país (Nejamkis, 2011), en el presente artículo el problema se centra más específicamente en dar cuenta cómo las políticas migratorias construyen un sujeto ideal de nación excluyendo a aquellos considerados “diferentes” y atribuyéndoles a los inmigrantes un conjunto de determinadas “características”: étnicas, raciales, de género y clase, entre otras.

Es importante destacar que en torno a un conjunto de construcciones gubernamentales (la unidad y los valores nacionales, la homogeneidad en las características culturales de la población argentina, la existencia de “grupos nativos europeos”, las colectividades cerradas, la integración, los inmigrantes limítrofes, la inmigración con capital, etc.), se comienza a conformar el edificio jurídico ideológico sobre el que se erigirá el universo de políticas públicas en materia migratoria en los veinte años posteriores.

Para llevar a cabo esta propuesta, se trabaja mediante un diseño metodológico cualitativo que combina el análisis socio-jurídico y documental de la legislación y reglamentaciones.

Las normas regulatorias, aunque resulta evidente que se encuentran comprendidas en aquello definido como “políticas públicas”, cristalizan de manera discursiva o expresan de manera manifiesta el objeto o el fin de las políticas públicas que pretenden atender. De manera que, metodológicamente, las normativas aparecen como la “puerta de entrada” para el estudio de las políticas públicas, en tanto se encuentran comprendidas en un cuerpo documental que reviste coherencia y exhaustividad.

El análisis socio-jurídico brinda pautas para considerar la normativa a la luz del contexto social en el que se sitúa el fenómeno jurídico contenido en dicho documento (Treves, 1988). Este método de análisis propone someter a la investigación científica los factores estructurales y culturales que, en diversos niveles de la sociedad, condicionan la formulación de un ordenamiento jurídico dado, la noción de justicia que los subtienden, o las normas individuales o en grupo. Por lo tanto, enfoca de modo prioritario las conexiones entre derecho y política y las consecuencias socioculturales de las normas emanadas en diferentes sectores de la sociedad, así como la dinámica interna de los grupos que formulan decisiones jurídicas o

jurídicamente relevantes; es decir, la organización y la ideología de las profesiones y de las asociaciones que tienen como fundamento el ejercicio de actividades conectadas con el derecho (Gallino, 1995).

Desde esta perspectiva metodológica, resulta fundamental atender la correlación entre creación, aplicación y modificación de normas jurídicas con los hechos sociales. Ésta constituye un intento explicativo de la sucesión de cambios en el derecho a partir de variables externas (como la autonomía, las luchas sociales y las alineaciones políticas coyunturales), o de la ocurrencia de cambios sociales a partir de la aplicación y funcionamiento del derecho (Courtis, 2006:45). Asimismo, el estudio de dicha correlación puede ofrecer elementos para captar el sentido de la norma a partir del contraste con las normas que ha reemplazado o modificado.

Nación, minorías e inmigración

En el pasado, las ciencias sociales comprendieron la idea de nación como un conjunto de personas que comparten, además de un territorio y un estado, una serie de rasgos culturales: una lengua, una religión, un modo de ver el mundo, una serie de tradiciones, etc. (Grimson, 2003). Como se intentará dar cuenta en el transcurso de este apartado, esta idea de nación fue cambiando a lo largo de la historia a partir del desarrollo de diferentes trabajos científicos. Sin embargo, la concepción arriba citada continúa representando la visión predominante desde el derecho internacional público, tal como expresa la Enciclopedia Jurídica Básica (1995):

“Desde un punto de vista político la nación es una estructura sociológica, la comunidad histórica y cultural que soporta pero también justifica la organización política del Estado”.

Desde esta perspectiva, el término “nación” se relaciona con la cultura, la historia y, sobre todo, con una identidad común.

La Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa recomendó en el año 2006 el uso de la palabra “nación” y su correlación con una historia o un contexto político específico. En este sentido, se explica que este término sea usado en algunos casos con un doble significado: el de ciudadanía (una relación legal entre el estado y el individuo), y el de una comunidad orgánica que habla una lengua caracterizada por un conjunto cultural similar y una tradición histórica con similares percepciones de su pasado. La Asamblea también entiende que siempre que el concepto de nación signifique “ciudadanía” designa una clase de relación contractual entre el estado y una persona física, pero cuando implica una comunidad etnocultural, se trata de una

realidad cultural basada en una asociación libre y unilateral de las personas físicas con la comunidad que comprende solamente relaciones entre sus miembros.

Es interesante tratar esta definición porque, según la Asamblea del Consejo de Europa, el concepto de nación puede ayudar a direccionar la cuestión de las minorías nacionales y los derechos en el siglo XXI. Este foro entiende que el rol más importante en el proyecto de preservar la identidad de las minorías nacionales es trabajar desde el estado para que los miembros de las minorías sean ciudadanos. En consecuencia, se invita a los miembros del estado a que adopten legislación y actas regulatorias que reconozcan las tradicionales minorías nacionales y las apliquen en buenos términos. No es un detalle menor que se recomiende que los estados empiecen a aplicar el principio de discriminación positiva con los miembros de minorías nacionales.

Más allá de las concepciones provenientes específicamente del derecho, los estudios académicos distinguieron dos visiones modernas y opuestas de la idea de nación. La primera es conocida como “subjetivista”, corresponde a la Ilustración y encuentra su realización en el discurso revolucionario, así como en la ideología de la Revolución Francesa (Gil Delannoi y Taguieff, 1999). Según esta corriente, la nación es un cuerpo de socios que viven bajo una ley común representada por la misma legislatura (Siéyes, 2008). Esta idea se inscribe ante todo en una perspectiva constructivista o artificialista y propone que la nación revolucionaria es un edificio que se construye a partir de un vínculo contractual, antes que un cuerpo al que se pertenece. Desde este enfoque, la noción de frontera no se corresponde con la de unos límites naturales cualesquiera (territorio, raza, etnia, etc.), sino el punto a partir del que ya no se aplican los principios del contrato social. Por consiguiente, la nacionalidad no es una determinación natural: un francés no nace sino que se hace por un acto de adhesión voluntaria a la comunidad democrática o al contrato social.

La otra línea dominante en los estudios sociales es conocida como objetivista y surgió, según se ha sostenido, de la noción herderiana de *Volksgeist* (“espíritu del pueblo”) (Gil Delannoi y Taguieff, 1999). Se desplegó plenamente entre los románticos y supone la existencia de cierta esencia o espíritu común a los pueblos. Por oposición a las ideas francesas descritas más arriba, la nación romántica es caracterizada como “nación-genio” y no como “nación-contrato”. La idea de libre asociación es sustituida por la totalidad inclusiva; la idea de construcción, por la de tradición enraizada en un pasado; la idea de adhesión reflexiva, por la de vínculos naturales orgánicos originados en la pertenencia a una comunidad viva de lengua y raza. Ejemplo de esta postura es la expuesta por J.Fichte (1807) en su obra *Discurso a la nación alemana*, donde plantea la lengua como fundamento de la unidad nacional.

En resumen, desde esta corriente se propone un enfoque naturalista de la idea de nación, fundada en el principio de que existirían diferencias naturales entre los tipos de hombres. No es la adhesión sino el arraigo en una naturalidad lo que decide la pertenencia a una nación; por ello, la idea romántica de nación posee un fuerte componente afectivo.

Se puede inferir que ambas perspectivas (subjetivista y objetivista) han tenido concepciones distintas sobre quién es parte de la comunidad nacional, del lugar que ocupa el extranjero y de su incorporación a la nación. En este sentido, las bases sobre las que se asienta la idea de nación brindan pautas para entender cómo se establece la relación “nosotros/ellos”, según cómo se entienda la constitución de la organización sociopolítica. Esto influirá en la manera de gestionar la diferencia y la diversidad; por consiguiente, también en las políticas migratorias que se van a implementar.

En los últimos veinticinco años, numerosos trabajos académicos comenzaron a criticar las concepciones antes expuestas que entendían a la nación como una construcción cuyas tradiciones son inventadas o creadas de acuerdo con las necesidades de legitimación de la propia idea de estado como agente de soberanía (Anderson, 1993; Vior, 1991; Balibar, 1991; Grimson, 2003; Stolke, 2000; Segato, 2007). Estas corrientes dan cuenta de que si bien el término “nación” aparece casi naturalizado en los discursos modernos, desde el punto de vista histórico pertenece a un período concreto y reciente: “La nación es una entidad social sólo en la medida en que se refiere a cierta clase de estado territorial moderno, el Estado Nación, y de nada sirve hablar de nación y nacionalidad excepto en la medida en que ambas se refieran a él” (Hobsbawm, 2000:18).

Las discusiones teóricas sobre la desacralización de la cuestión nacional parten del principio de que la nación es una construcción social y simbólica, así como una representación también social y colectiva (Noriel, 2001). En este sentido, E.Palti plantea que la nación deja de importar como contrato (mirada contractualista) y como esencia (ideal del romanticismo y sus seguidores), para tomar vida a partir de la narración o de su construcción discursiva en tanto entidad histórica y cultural: por lo tanto, los sentidos que la instituyen y la informan también deben ser esclarecidos. (Palti, 2003:15)

En este contexto, es imprescindible destacar la importancia que han tenido los escritos de B. Anderson (1993), quien define la nación como:

Una comunidad políticamente imaginada como inherentemente limitada y soberana (...) Es imaginada porque aún los miembros de la nación mas pequeña no conocerán jamás a la mayoría de sus compatriotas, no los verán ni oirán siquiera hablar de ellos, pero en la mente de cada uno vive la imagen de su comunión (Anderson, 1993:23).

Esta conceptualización implicó una profunda transformación en los modos de entender la nación y los nacionalismos, con el fin de centrar el análisis en los mecanismos de construcción nacional y en las disputas de poder y de dominación que se encuentran inmersos en el concepto de nación. En efecto, a partir de una determinada idea de nación (de su naturalización) se legitiman y justifican prácticas y discursos que develan cuestiones más profundas del ser social. Es decir; el término “nación” organiza esa realidad y produce efectos específicos en la sociedad.

En este contexto es fundamental destacar el papel que los nacionalismos tienen en los procesos de construcción nacional, puesto que la idea de nación puede también entenderse como el efecto de un entramado discursivo que tiene al nacionalismo y al estado como actores determinantes de esa aparición conceptual.

E. Gellner, en *Nación y nacionalismo*, explica que la emergencia de la sociedad industrial promovió una homogenización cultural al término de un largo proceso enraizado en la lógica económica de la sociedad —fundada en la tecnología evolutiva y en la idea de progreso—, lo que generó una conciencia nacional dada a través del dispositivo educativo moderno. Para este autor, el nacionalismo es la consecuencia de una nueva forma de organización social fundada en altas culturas dependientes de la educación, profundamente interiorizadas, que recibe protección del estado:

Las naciones al igual que los Estados son contingencias no necesidades universales. Ni las naciones ni los estados existen en toda época y circunstancia. Por otra parte, naciones y estado no son una misma contingencia. Es discutible es la idea normativa de nación, en su sentido moderno no supuso la existencia previa del estado (Gellner, 1991:74).

Pensando en esta problemática, una parte importante de los estudios sobre la nación coinciden en entender que el nacionalismo —en tanto una ideología orgánica correspondiente a la institución nacional— ha cumplido un rol fundamental en el proceso de homogenización de las poblaciones (Balibar, 1991; Hobsbawm, 2000). Para Balibar (2003); eso se debe a que el nacionalismo reposa sobre la formulación de una regla de exclusión de fronteras visibles o invisibles, pero que siempre se hallan materializadas en leyes y en prácticas. El nacionalismo y los discursos nacionales ocupan un lugar privilegiado en el proceso de discriminación de las poblaciones; entre otras cosas, porque apelan al pueblo como una falsa unidad de etnia, sobre el fondo de una representación universalista que atribuye a todo individuo una sola identidad étnica (Balibar, 1991). En este entramado de definiciones, los discursos nacionales cumplen un papel fundamental, pues permiten establecer cuáles discursos son competentes y cuáles no, así como los que están habilitados para ejercer el poder público y los que gozan de plenos derechos

para decidir al respecto (De Certeau citado en Vior, 2006:2). Por consiguiente, dichos discursos evidencian el resultado de la dominación, de la construcción del sujeto deseado y de la reproducción de la palabra significativa y significante.

En relación con los discursos sobre la inmigración y la condición del inmigrante, Sayad (2000) sostiene que estos coinciden en forma objetiva y que emanan del mismo esquema de pensamiento y de percepción del otro: el “extranjero”. Así es como, salvo algunas variaciones en vocabulario y en estilo, siempre es el mismo discurso, porque constituye la expresión del mismo modo de pensamiento y del mismo tipo de representación introyectados tanto por las clases políticas como por la esfera económica, los medios jurídicos administrativos y la opinión pública. De manera que no existen grandes diferencias entre el lenguaje de las leyes y el de los reglamentos administrativos relativos a la inmigración, ni entre éstos y el lenguaje de los hombres políticos al pronunciarse sobre este asunto (Sayad, 2000).

Para H. Bhabha (2000), el discurso nacionalista no se agota en su momento genealógico (que es el tiempo homogéneo o pedagógico de la narración), sino que contiene en sí mismo un elemento constructivo que él denomina “performatividad”. La performatividad del discurso nacionalista sería un recurso vivo que muta de manera histórica e incesante

En este sentido, la construcción narrativa de la nación se vincula con los “régimenes de verdad” que establecen narrativas de desigualdad y de diferencia en determinados procesos históricos. Como plantea M. Britos siguiendo a Foucault, en distintos períodos se establece una relación con la verdad que constituye subjetividad, fuente de producción de prácticas que generan un tipo de efectos sobre la sociedad. Se apunta así al estudio de los mecanismos (discursivos y no discursivos) que determinan las condiciones de la experiencia subjetiva; es decir, las posibilidades de viabilizar las preocupaciones que se plantean como cruciales en la relación consigo mismo (Britos, 2005:2).

Al analizar las corrientes dominantes en este campo de estudio, Grimson intenta superar las visiones esencialistas y constructivistas y sostiene una tercera versión que denomina “experiencialista”, que coincide con la mirada constructivista al afirmar que la identificación nacional es el resultado de un proceso histórico y político contingente como tal, pero se diferencia de ella porque enfatiza la sedimentación de esos procesos en la configuración de dispositivos culturales y políticos relevantes (Grimson 2011:163). En este sentido, dicha perspectiva subraya que las experiencias desigualmente compartidas (entre clases, grupos étnicos, géneros y generaciones) son centrales para concebir la nación. Por consiguiente, en la actualidad habría que centrarse en entender por qué algunas construcciones funcionan y otras fracasan, así como se vuelve necesario establecer cuáles son las relaciones de estos éxitos o fracasos con las condiciones socioeconómicas, políticas y culturales. En tal sentido, el autor

señala que “el desafío ya no consiste en demostrar que toda identidad es el resultado de un proceso histórico, sino en entender por qué las personas y los grupos tienden a considerarlos entidades eternas y naturales” (Grimson, 2003:4).

Sobre la base de lo anterior, el experiencialismo entiende que la nación es ontológicamente intersubjetiva y epistemológicamente objetiva (Grimson, 2011:161); sólo existe gracias a prácticas humanas históricamente situadas, pero su existencia —lejos de ser una creencia caprichosa del observador— es empíricamente verificable (Grimson, 2011:26).

Por último, en torno a las discusiones teóricas sobre la nación, S. Rosman (2005) explica que en la actualidad la crítica poscolonial y, más recientemente, las teorías posnacionales, transnacionales y las de la llamada “globalización” han intentado articular formas colectivas que presuponen la quiebra del Estado nacional como garante de identificación comunitaria. Estas teorías postulan, aunque de maneras diferentes, la posibilidad de un “nosotros” en los márgenes de lo que antes se denominaba “nación”; sin embargo —y a pesar de que afirmen el colapso de la idea de nación como concepto definitorio y delimitante— Rosman afirma que siguen atadas al concepto de nación. En este sentido, el móvil de los relatos poscoloniales y posnacionales continúa siendo la representación, mientras que su propósito fundamental es identificar y localizar el sitio y el agente de dis-locación de la nación (Rosman, 2005:3).

Tal como expresa Balibar, la forma “nación” no es exactamente una individualidad, sino un tipo de formación social, un modo de combinación de las estructuras económicas e ideológicas. Por lo tanto, son las configuraciones concretas de la lucha de clases y no la pura lógica económica lo que explica la formación de los Estados nacionales, cada uno con su historia, y la correspondiente mutación de las formas sociales en formas nacionales (Balibar, 1991). En palabras de este autor, la forma nación representa una combinación de estructuras simbólicas y materiales, capaces de reproducir determinados efectos de comunidad. Esto significa que la organización del Estado liberal supone la necesidad funcional de diferenciación de las acciones objetivadas dentro de las distintas esferas institucionales; así, se emancipa de los valores supraordinales que daban sentido común a los comportamientos en las sociedades premodernas. Por consiguiente, la idea de nación —en tanto se construye a través de un doble juego de proyección-identificación hacia adentro y de exclusión hacia fuera— coloca la territorialidad, como también las fronteras físicas y reales, en la línea separadora de lo único y lo diferente, de un “nosotros” y un “ellos”.

El universalismo liberal democrático sólo ha podido realizarse apelando al derecho universal de aspiración de todos los pueblos a ser lo que son o, más bien, a ser lo que “siempre han sido”. La identificación entre nación, estado y territorio constituye la garantía de conservación del propio yo, una vez que se retrotrae a una tradición socialmente compartida.

Pero ello sólo es posible mediante el recurso al mito de inmanencia, sacralidad, ejemplaridad y repetición de la comunidad étnico-lingüística. Tal como se mencionó, las naciones se configuran simbólicamente desde sus propios relatos de origen en colisión con los relatos emancipadores del proyecto liberal-democrático. La conformación moderna del Estado nacional supuso un intento de adecuación de dos perspectivas contradictorias de tiempo: el irreversible del proyecto liberal y el reversible mítico de la repetición de lo idéntico-nacional. Esta óptica temporal se articuló, a su vez, con un concepto físico de espacio específicamente territorial y fronterizo (Vidal Jiménez, 1999:10).

Este análisis permite explicar por qué los Estados liberales modernos necesitan, tanto en su constitución como en su desarrollo, un tipo específico de creación de diferencia no solamente hacia el exterior sino también hacia el interior. La imagen nacional —a través de la articulación del principio de soberanía popular con los relatos míticos de origen— es la manera más eficaz para construir estas diferencias y heterogeneidades a través de los modelos de ciudadanía, de los criterios de racionalidad, etnicidad, belleza y habitualidad que imponen. El lugar social en el que se producen las diferencias es el campo del discurso político, donde tiene más éxito quien logra identificar su discurso particular con "la nación". Siguiendo esta línea de análisis, se puede decir que una de las maneras fundamentales que tiene el estado moderno de construir diferencia es a través de la definición de un pueblo que provea —a través de la apariencia de homogeneidad— de los elementos necesarios para demarcar las fronteras nosotros/ellos (Gil Araujo, 2006:64).

Este tipo de indagaciones ayudan a demostrar que el estado se encuentra lejos de constituir una entidad fija e inmóvil; por el contrario, es social, político y discursivamente construido, y representa un resultado de la práctica permanente (Doty, 1996:242). En efecto, la construcción del estado moderno se halla históricamente vinculada con activas políticas culturales de unificación y homogeneización, que se han ido combinando con la represión violenta de las diversidades etnoculturales. Esto condujo a la elaboración de imágenes monolíticas con las que grupos heterogéneos fueron fusionados en pueblos nacionales identificados con sus estados.

En este proceso de creación y difusión del Estado nacional, la historia cumple un papel fundamental y, a su vez, es central para la reproducción de los relatos nacionales. En palabras de R.Guha (2002), el proceso hegemónico apela a menudo a la historia para materializarse en la interacción entre los ciudadanos y el estado. Tanto los relatos históricos como los literarios se encargaron de construir "una tradición" lo suficientemente extensa y aparentemente sólida como para "ocultar" la clara modernidad del fenómeno de las naciones. En este contexto, es

interesante pensar cómo influyen las historias nacionales en las formas de inclusión y exclusión de los grupos procedentes de la inmigración.

En este sentido, uno de los principales peligros es olvidar que siempre hay relaciones de poder y una cultura hegemónica (la “nación”), frente a la cual lo étnicamente diferente siempre son los “otros”, y en las que la construcción de la diferencia se realiza desde una posición de poder que etiqueta a ciertos grupos como un “otro” cultural. Siguiendo este razonamiento, los inmigrantes se transforman casi por excelencia en ese “otro” para “asimilar” o “integrar”, se sigue pensando que el Estado nacional debe ser culturalmente homogéneo y se considera que las políticas de mejoramiento y desarrollo de las poblaciones deben responder a estrategias de integración y de asimilación (Stavenhagen, 1996:12) No obstante, como parte de la reproducción de la propia forma nacional, es necesario que existan aquellos sujetos que la nación nunca va a “homogeneizar”, en pos de mantener su “adecuada” forma de funcionamiento. De esta manera, el propio Estado nacional y sus mecanismos de exclusión son los que convierten a grupos de personas en minorías. La pregunta sería: ¿minorías respecto de qué o de quiénes? ¿Qué función social cumple la construcción de minorías? ¿Cómo las políticas públicas —en este caso, las migratorias— ayudan a construir esas minorías?

En palabras de R. Stavenhagen (1996), el concepto de minoría puede ser tomado en su sentido numérico como una población cuyo número es menor que el de la mayoría. Al vivir en una época en la que mandan las mayorías (fundamento mismo de la democracia), la identificación de tal o cual grupo étnico como minoría lo coloca en una situación de desventaja permanente frente a la mayoría, sobre todo si ésta controla el aparato del estado. De este modo, puede darse una acepción sociológico-política de minoría que poco tiene que ver con la cantidad de sus integrantes. La noción de minoría puede entenderse, entonces, como un grupo marginado.

En relación con el campo migratorio, ¿ser una minoría, necesariamente, implica ser desigual? Esto remite de nuevo a la problemática del estado moderno y el acceso a los derechos que en este caso involucran, también, los principios jurídicos de nacionalidad y ciudadanía que se trabajarán en el próximo apartado. Al aprehender los significados de la Nación a través de las imágenes que proyecta, es posible leer, por ejemplo, cómo a través de ciertas marcas que han reproducido los mitos fundacionales de la Nación argentina se elabora un tratamiento específico a los grupos procedentes de la inmigración. Aquí también entra en juego un conjunto de elementos interrelacionados, a través de los que también se construye diferencia y desigualdad: la clase social, el estatuto y la etnia, entre otros.

Sólo por dar un ejemplo de este tipo de vinculación, el tratamiento que se da desde el estado, en distintos períodos históricos a los grupos procedentes de la inmigración, se relaciona

con los regímenes de verdad imperantes en un determinado proceso sociohistórico, como también con la prefiguración de las relaciones de dominación y legitimación.

Políticas migratorias y construcciones estatales

Centrándose en el ámbito de las políticas migratorias, los argumentos utilizados históricamente en la fundamentación de éstas se basaron en diferentes presupuestos: los asentamientos poblacionales, las características deseadas o no de los migrantes, el impacto económico de las migraciones, el papel de las migraciones en las relaciones entre países, la seguridad nacional y la dimensión ética política que subyace en todo movimiento migratorio (Mármora, 2003).

En este orden, la definición más sobresaliente de las políticas migratorias explica éstas como las propuestas y las metas elaboradas desde el aparato estatal con el fin de influir sobre el tamaño, la composición, el origen, la dirección, el asentamiento y la integración de los flujos migratorios espontáneos o pertenecientes al proceso global de planificación económico-social (Mármora, 1988; Miró, 1971). Si bien esta acepción es muy clara y constituye una de las más utilizadas por los estudios migratorios, no alcanza para comprender en toda su complejidad el por qué de las políticas migratorias, qué implicancias habría en la opción por una u otra política, ni da cuenta del rol de los factores involucrados en las políticas que exceden el fenómeno migratorio mismo: la nación, el país, la democracia, la identidad nacional, el interés o el orden público (López Sala, 2005).

En este contexto, se coincide con L. Calderón cuando expresa que las políticas migratorias constituyen la cristalización de un proceso histórico a través del que cada sociedad expresa sus concepciones teóricas traducidas en leyes, sus apuestas colectivas por la justicia, a la vez que sus fobias y limitaciones sociales. Según la autora, la formulación de políticas migratorias es tal vez uno de los procesos que tiene más impacto en la vida de los migrantes. De ahí que analizar las políticas migratorias resulta indispensable como eje de estudio o como referencia obligada de cualquier análisis que considere la aproximación metodológica al proceso migratorio desde la política (Calderón, 2006).

Para profundizar estas discusiones, la perspectiva de la antropología de las políticas públicas elaborada por C.Shore y S.Wright, 1997, propone tres enfoques para abordarlas: como discurso y poder, como artefactos culturales, y como tecnología política. Desde esta propuesta teórica se entiende que las políticas públicas codifican normas sociales y valores, articulan principios organizadores fundamentales de la sociedad y también, de manera explícita o implícita, contienen modelos de sociedad (Shore y Wright, 1997:12). Por lo tanto, presenta el

desafío de reconstruir las diferentes mentalidades que se encuentran involucradas en las proposiciones realizadas en torno al fenómeno migratorio entendiéndolas en su relatividad e interrelación. En esta línea de análisis, las políticas públicas demarcan y conforman identidades (Shore y Wright, 1997:7).

En este sentido, las relaciones que se producen entre los migrantes, las sociedades y los Gobiernos en los países de arribo están atravesadas por los discursos, las prácticas y las normativas dominantes. Es sobre todo a través del discurso político, en tanto una herramienta performativa, que circulan ideas o modos de pensar dominantes y se clausuran otros posibles modos de pensar, al fijar los términos de referencia de la normalidad. Es importante observar cómo esas formas de pensamiento llegan a convertirse en hegemónicas y aquí las políticas públicas tienen un papel crucial, pues por su intermedio se otorga autoridad institucional a ciertos discursos en detrimento de otros (Shore y Wright, 1997:18).

Los discursos y normas difunden un ideal universalizante de sujeto social, cultural y político que en ocasiones se encuentra lejos de las prácticas políticas, pero funciona reconstruyendo y perpetuando un conjunto de relaciones sociales de poder y de dominación necesarias para mantener un determinado orden social.

Observando lo anteriormente dicho, se coincide con Shore y Wright en entender que los sujetos de poder son construidos por y a través de las políticas,

Por ello, el análisis de la normativa migratoria se presenta como una puerta de acceso para estudiar las relaciones entre políticas públicas y construcción nacional, en tanto la primera cristaliza un sistema de valores y un sistema simbólico que las segundas reproducen y reorganizan.

Específicamente para el análisis del caso latinoamericano, algunos autores plantean que una política pública no es una ley en virtud de su perspectiva posibilista y flexible, condición de la que carece una norma. Asimismo, entienden que es cierto que la legislación puede establecer el fundamento obligatorio de una política pública y, en ese sentido, determinarla, pero no siempre y no necesariamente. Sin embargo, la perspectiva de análisis elaborada para esta tesis considera que las leyes suelen reflejar circunstancias e intereses económico-políticos que a su vez se justifican utilizando argumentos ideológicos arraigados en los contextos del saber, es decir, en el sentido común imperante (Doty, 1996:239). Así, la ley representa una expresión normativa de las políticas públicas y un sistema jerárquico que se constituye en un instrumento importante del Estado en el momento del debate (Doty, 1996:238). En resumen, la normativa, las políticas y los discursos se funden en un orden autoproclamado como el ideal.

P. Bourdieu plantea que, desde el punto de vista social, el derecho o el fenómeno jurídico puede entenderse partiendo de dos aspectos inseparables entre sí: 1) el derecho como

discurso, esto es, como unidad de significación o práctica enunciativa en un contexto de producción o, más precisamente, como discurso en plural; 2) el derecho como espacio, sistema o conjunto de aparatos especializados que le sirven de soporte o, en el lenguaje de Bourdieu, como campo social en el que se produce y se negocia ese discurso. En este punto hay que destacar que cuando se analizan la normativa, los discursos y la legislación (en este caso, la migratoria), resulta necesario distinguir entre los efectos pretendidos de estas propuestas —en tanto ideales correspondientes a un determinado proyecto político— y el campo de prácticas sociales que se define en la práctica político-jurídica. Si bien es fundamental comprender las contradicciones entre los documentos emanados de los Gobiernos y la puesta en práctica de éstos, donde se ve involucrada una cantidad de actores políticos y sociales (poder judicial, policía, comunidad, gendarmería, etc.), al hacer foco en las leyes, en la normativa y en los discursos oficiales se pone especial énfasis en los modelos propuestos por los distintos Gobiernos para pensar y generar determinadas consecuencias en todo el universo social. En este sentido, tal como explica Bourdieu, la autoridad jurídica es la forma por antonomasia del poder simbólico; el poder del nombramiento y de la institución, de la representación, el poder para construir socialmente y para otorgar importancia social.

En esta línea de análisis, se concibe que la respuesta de cada país ante los movimientos migratorios está íntimamente ligada a su historia y a su experiencia inmigratoria, a su concepción de la identidad nacional y a su tradición de incorporación de los extranjeros, así como al grado en que esta cuestión ha sido politizada e institucionalizada (López Sala, 2005:20).

Se entiende que este tipo de análisis brinda herramientas para entender cómo se ha construido y se construye la figura del inmigrante desde las políticas migratorias, así como cuáles son las pujas de poder y dominación que se encuentran involucradas en la toma de decisiones con relación al fenómeno migratorio por parte del Estado argentino.

Política Migratoria y dictadura cívica militar (1976-1983)

Resulta preciso entender, tal como sostiene Segato (2007), que las formaciones nacionales de alteridad no son otra cosa que representaciones hegemónicas de nación que producen realidades. La autora concibe que dichas formaciones nacionales de alteridad, en Argentina, han sido construidas de acuerdo con una percepción del terror étnico, del patrullaje homogeneizador por parte de las instituciones y del trabajo estratégico de una elite de ideología eurocéntrica en el control del Estado, con el propósito de nacionalizar una nación (valga la redundancia) percibida como amenazadoramente múltiple. Así, “nacionalizar” significó

moldear una especie de “etnicidad ficticia”, de manera que el sujeto nacional tuvo que adaptarse a un perfil neutro, vaciado de toda particularidad. Esta civilización fue definida como “neutralidad étnica” y la barbarie se instituyó como su antagónico otro interior.

El tratamiento dado por parte del Estado argentino a la inmigración contribuyó a la formación de esta pretendida “neutralidad étnica” que continuó perpetuándose a través del tiempo. Como sostiene A. Favell (2000), las idiosincrasias nacionales suelen traducirse en maneras particulares de mirar y hablar acerca de la inmigración. De esta forma la problemática de la inmigración ilumina otras cuestiones más generales como la unidad y el orden de la nación, así como las tradiciones y los mitos que la mantiene unificada.

Las políticas migratorias llevadas a cabo durante la dictadura Cívico- militar (1976-1983) fueron totalmente funcionales a un modelo de sociedad que la Junta intentaba imponer mediante el terrorismo de Estado. A la aspiración de establecer un Gobierno de las Fuerzas Armadas se sumó el objetivo de producir un cambio profundo en la sociedad argentina.

Los analistas coinciden en dar al proyecto instaurado por la Junta militar un significado comparable al de 1880 y de 1930, porque tuvo lugar la instalación de un modelo de acumulación diferente de los anteriores por sus constantes destructivas: desindustrialización selectiva, desocupación estructural, descenso integral de las clases subalternas, desguace del patrimonio estatal, decadencia de las prestaciones sociales, endeudamiento externo, fuga de capitales, primacía de las ganancias financieras y concentración del ingreso (Sirlin, 2007).

A partir de estos datos resulta pertinente preguntarse por el lugar que podían ocupar los inmigrantes en el modelo, teniendo en cuenta que en la composición de la población estaba incluida una inmigración limítrofe cuya inserción laboral se inscribía en las ramas productivas que se vieron reducidas y afectadas por el desempleo en mayor medida. En efecto, la población migrante integraba laboralmente los segmentos atrasados, de poca calificación y de bajos ingresos del mercado laboral.

En este periodo, se evidencia que los temas poblacionales tenían un lugar privilegiado en el proyecto político del Gobierno militar y el “disciplinamiento” social era una de las variables tenidas en cuenta por el régimen. Así, las políticas de población se convierten en una herramienta más para llevar a cabo sus objetivos.

La participación del Estado coincidió también con la forma de legislar la cuestión migratoria a través de normas³ concretas que rompieron el círculo de decretos mediante los que se regulaba la Ley Avellaneda hasta ese momento (Cook, 2005).

El proyecto nacional que se quiso imponer combinaba una mitología nacionalista católica con la retórica sobre la eficiencia militar. El 24 de marzo de 1976, en el acta que fijó

³ Es importante destacar que estas normas no eran emanadas del Congreso de la Nación si no que salían de la Comisión Asesora Legislativa (CAL) impuesta por el gobierno dictatorial

los propósitos y los objetivos básicos para el Proceso de Reorganización Nacional⁴, se dejaron sentadas las intenciones de esta propuesta política.

En estas premisas se observa la idea de refundar la comunidad, lo que incluye la prefiguración de lugares para los diferentes Otros de la nación y la idea de una “esencia” del hombre argentino: blanco, cristiano, occidental, hombre, adulto, propietario. La contraposición es ese “otro” que podría encontrar asidero no sólo en el subversivo, sino también en el inmigrante. A su vez se reconoce una clara apelación al “pueblo” como parte constitutiva de la nación. Dentro de la proclama se formula una convocatoria a la comunidad nacional, como si ésta representara un todo homogéneo, libre de cualquier fisura, y se exceptuara a aquéllos que fueron acusados de subvertir el orden pensado

Esto demuestra que antes de sancionada la Ley general de migraciones y fomento de la Inmigración (1981) ya se tenían lineamientos fuertes sobre lo que debía representar el “ser nacional”, basado en la concepción cristiana y las “tradiciones” de “nuestra” cultura. Con estos objetivos en mente una de las formas de fortalecer esta imagen nacional era establecer políticas públicas concretas con relación a la inmigración.

Las bases del Proyecto permiten evidenciar el sostén ideológico-político de este plan, pues son reiteradas las convocatorias nacionales del régimen contra un enemigo construido y, por contraposición a éste, la apelación a la esencia de ser un “buen argentino”.

Las investigaciones que han analizado en profundidad las políticas migratorias de este período (Novick, 1986; Perez Vichich, 1988; Sassone, 1987; Olego de Campos, 1990) coinciden en caracterizarlas como altamente restrictivas frente al ingreso y regularización de inmigrantes limítrofes, ampliatorias de las capacidades del Poder Ejecutivo para expulsar población y cada vez más controladoras. No es casual que el Proceso de Reorganización Nacional haya legislado sobre las políticas de población en forma global a través del Decreto 3938/775, en el que se aprueban los objetivos y las políticas nacionales de población (Novick, 1992).

El mencionado Decreto dispone que “(...) la Comisión Nacional de Política Demográfica informará cuatrimestralmente al Poder Ejecutivo, por medio del Ministerio del Interior, acerca del estado de elaboración y cumplimiento de la política de población”. Por otro lado, dentro de los objetivos y políticas nacionales de población se destacan:

⁴ Documentos Básicos y Bases Políticas de las Fuerzas Armadas para el Proceso de Reorganización Nacional, Buenos Aires, 1980.

⁵ Este decreto fue sancionado durante el gobierno de Isabel Martínez de Perón. Al mismo año corresponde el Decreto 464/1977 que establece: “Los programas especiales de radicación e instalación de extranjeros en la R.A. destinados a tareas profesionales y otras de interés para el país, serán evaluados y aprobados por la Subsecretaría de Asuntos Institucionales del Ministerio del Interior y para argentinos del mismo temperamento”.

1) El crecimiento cuantitativo y cualitativo de la población, para que Argentina pueda desarrollarse plenamente como comunidad nacional y cumplir un papel relevante en América Latina y en el mundo; 1.2.) Elevar la calidad de su población en cuanto a cultura, salud, educación y capacitación, eficiencia económica y espíritu de empresa y otros atributos, preservando la unidad y los valores nacionales.

Asimismo, esboza algunos lineamientos esenciales de la futura “Ley Videla” ya que expresa, claramente, la selección de un “tipo” de migrante y el intento de direccionar esa migración a distintas zonas del país y a diferentes sectores del mercado de trabajo:

4.3) incrementar la inmigración con un mínimo de selección que asegure condiciones de salud y características culturales que permitan su integración en la sociedad argentina; 4.3.1.) determinación de áreas territoriales estratégicas, según necesidades, condiciones de explotación e infraestructura, que permitan la más conveniente distribución y radicación de la población inmigrante, facilitando la integración con grupos nativos y evitando la formación de colectividades cerradas; 4.3.3) atraer la inmigración de contingentes calificados y facilitar el ingreso de migrantes con capital; 4.3.2.) Política de creación de fuentes de trabajo, que contemple la incorporación de la mano de obra inmigrante; 4.3.4) disposiciones destinadas a facilitar el ingreso de inmigrantes con capital; 4.3.5) organización de un régimen de ingreso que permita la adecuada selección y encauzamiento de los inmigrantes de países limítrofes.

Como explica N. Perez Vichich (1988), este instrumento responde a un concepto de homogeneidad étnica y a un prejuicio antilatinoamericano; según éstos, no habría en el país suficientes trabajadores calificados, técnicos y profesionales de origen europeo y por ello debía estimularse su inmigración. La inmigración de trabajadores no calificados de países limítrofes era significativa en términos de volumen, pero no se deseaba. La prioridad dada a los inmigrantes europeos se justificaba “procurando mantener la composición étnica del país”.

El análisis de esta primera norma brinda pautas para comprender cómo la población se convirtió no sólo en un fin sino también en un objeto de intervención del Gobierno militar. Centrar las políticas migratorias en el eje de la seguridad se transformó en un problema policial, porque consistía en un asunto de control de las poblaciones. En efecto, en el caso migratorio se evidencia cómo en pos de un proyecto político se gestiona la diversidad y con ella la población considerada “adecuada” para componer una determinada imagen de nación.

En 1981 y como parte de este proyecto se sancionó el Decreto-Ley N° 22.439 de migraciones y fomento de la inmigración, conocido como “Ley Videla”. Esta ley cristaliza una serie de discursos relacionados con la necesidad del Gobierno de imponer barreras al avance de “ideologías extrañas”, pero también vinculados a una pretendida homogeneidad étnica supuesta

en la población argentina. El proyecto de nación sostenido desde el régimen abogaba claramente por el mito constitutivo de la inmigración europea como la población que siempre existió y debía permanecer para constituir la nación. Este tipo de normativa desconoce la existencia de pueblos originarios y se nutre de aquellos imaginarios sociales que ubican los orígenes del pueblo argentino exclusivamente en la inmigración europea.

Así, en el artículo 2, la ley ratifica el fomento a la inmigración extranjera “(...) cuyas características culturales permitan su adecuada integración en la sociedad argentina”. Art. 4° – Para fomentar el asentamiento de pobladores que desarrollen actividades productivas en las zonas declaradas prioritarias, el Poder Ejecutivo dispondrá: a) la realización de inversiones en infraestructura económica y social; b) la exención de impuestos, concesión de créditos y otros beneficios especiales. 6° – Todo programa de asentamiento de inmigrantes, ya sea público o privado, nacional o provincial, deberá adecuarse a los lineamientos y pautas de la política de inmigración. Deberá darse intervención al Ministerio del Interior, el que resolverá si el programa se ajusta, en cuanto a las condiciones de admisibilidad de los extranjeros y su localización, a aquellos lineamientos.

Otorga prioridad a los inmigrantes europeos-que eran como bien lo indica el art 2- los que mantendrían la composición étnica del país. A la vez que se centra en aquellos inmigrantes considerados productivos por el aparato represivo del Estado.

Ningún capítulo de dicha norma menciona los derechos de los extranjeros; por el contrario, el Estado se instituye en una relación unilateral en la que el inmigrante sólo es objeto de derecho, pero no sujeto de éste. En esta Ley se observa que el Estado es el que debe fomentar la inmigración “deseada”, asentar territorialmente, dar trabajo y alojar, así como castigar a aquellos nacionales que asistan o empleen a los extranjeros. Igualmente faculta al Ministerio del Interior para disponer la expulsión de la República de todo extranjero, cualquiera sea su situación de residencia, cuando realizare en el país o en el exterior, actividades que afecten la paz social, la seguridad nacional o el orden público de la República.

En este sentido, el artículo 7 establece, entre otras cosas, la idea de algún tipo de beneficio que los inmigrantes deberían aportar al país:

Para alcanzar los fines previstos en el Artículo 2 y con sujeción a las pautas generales que fije el Poder Ejecutivo, el Ministerio del Interior podrá: i) con intervención de las Provincias interesadas y de los organismos nacionales competentes, auspiciar la actividad pública y privada destinada a la colonización con inmigrantes y establecer los mecanismos necesarios para el registro y contralor de tales actividades, a fin de asegurar que se desarrollen de manera beneficiosa para el país y para los inmigrantes que se instalen por su intermedio.

En esta Ley, se observa que el Estado es el que debe fomentar la inmigración “deseada”, asentar territorialmente, dar trabajo y alojar, así como castigar a aquellos nacionales que asistan

o empleen a los extranjeros. De todas formas, faculta al Ministerio del Interior para disponer la expulsión de la República de todo extranjero, cualquiera sea su situación de residencia, cuando:

“resulte condenado por Juez o Tribunal argentino, por delito doloso o pena privativa de libertad mayor de Cinco (5) años; b) realizare en el país o en el exterior, actividades que afecten la paz social, la seguridad nacional o el orden público de la República”.

Un dato sumamente importante es la extensión de la obligatoriedad de denuncia en caso de permanencia ilegal para hospitales, centros asistenciales, escribanos y escuelas.

De esta manera, se habilita a la DNM para:

“entrar libremente y sin notificación previa a los lugares o locales comerciales, industriales, educacionales, hospitalarios, asistenciales y todo aquel en el que exista o medie repunciones de infracción de la presente ley (Art. 107, inciso c)”.

En resumen en esta ley se sintetiza claramente la apelación a un “ser nacional” basado en una pretendida homogeneidad étnica, política, ideológica y cultural que sería impuesta por el aparato estatal, puesto que toda nación carece de dicha condición pero, sin embargo, ésta forma parte de sus mitos constitutivos. La importancia que los Gobiernos militares le otorgaron a las políticas de población parece encajar perfectamente con el ideal de sociedad y de nación a las que aspiraban, para las que el control y la intervención constituían variables determinantes para llevar a cabo sus proyectos nacionales.

En síntesis se observa claramente el tinte discriminador y eurocentrista del mencionado decreto como también la ideología de quienes gobernaban el Estado represivo en aquel entonces. En torno a un conjunto de construcciones gubernamentales (la unidad y los valores nacionales, la homogeneidad en las características culturales de la población argentina, la existencia de “grupos nativos europeos”, las colectividades cerradas, la integración, los inmigrantes limítrofes, la inmigración con capital, etc.) se comienza a conformar el edificio jurídico ideológico sobre el que se erigirá el universo de políticas públicas en materia migratoria en los veinte años posteriores

El retorno a la democracia

Lo interesante y necesario para reflexionar sobre el problema de investigación es que recién en 1987 —en pleno Gobierno democrático, pero también en un pico de crisis económica

y con una gran imposibilidad del discurso presidencial para crear consenso— se aprueba el reglamento de la Ley de Migraciones y Fomento de la Inmigración, sancionada por el último Gobierno de facto. Es sugestivo pensar qué significado tiene este hecho en relación con las categorías analíticas que se han venido trabajando. Mediante el decreto N° 1434 no sólo se aprueba el reglamento de la Ley de Migraciones, sino que éste se convierte en un instrumento de fijación de políticas.

Esta decisión de restringir las migraciones se justifica desde el Gobierno en las dificultades económicas que atraviesa el país. En este sentido, en el artículo 3 se establecen zonas prioritarias para el asentamiento de la población y, en el artículo 15, se detecta una nueva matriz discriminatoria, de acuerdo con la que los más afectados son los migrantes limítrofes. Se establece:

“La Dirección Nacional de Migraciones podrá conceder residencia en el país a los extranjeros que ingresaren con posterioridad a la fecha del presente decreto, previo cumplimiento de los requisitos generales establecidos en el reglamento de migración que por el presente se aprueba, sólo cuando se encuentren comprendidos en alguna de las siguientes circunstancias: a) personal especializado requerido por empresas o personas establecidas en el país; b) empresarios, hombres de negocios, artistas, deportistas; c) científicos, profesores, escritores o personas de especial relevancia en el orden cultural, social y político; d) migrantes con capital propio suficiente para el desarrollo de su actividad comercial, industrial, agropecuaria, minera o pesquera, circunstancia que se deberá acreditar debidamente a juicio de la autoridad de aplicación; e) religiosos pertenecientes a cultos oficialmente reconocidos; f) extranjeros que, por sus especiales condiciones o circunstancias personales, revistan un especial interés para el país; g) padres, hijos o cónyuges de argentinos o de residentes permanentes o temporarios o de las personas mencionadas en los incisos precedentes. etc. Los trabajadores no calificados en general y los trabajadores de temporada se encuentran excluidos”.

El objetivo aparentemente fue reducir la presión de la población de inmigrantes sobre los mercados de trabajo nacionales, así como paliar la creciente desocupación local (Pérez Vichich, 1988). A su vez este tipo de norma no hizo más que facilitar el accionar de aquellos empleadores que recurrían a la contratación irregular. Una vez más, basado en otras justificaciones (en este caso económicas), el Gobierno utilizó la inmigración limítrofe como una variable central en la explicación de los problemas de la sociedad argentina.

Al analizar este decreto se observa cómo el Gobierno radical decidió mantener vigentes (y también profundizar) cuestiones discriminatorias que surgieron en los años 60⁶ y se

⁶ En la década del '50 y del '60, sobre todo, se estabiliza la tendencia restrictiva en el tratamiento del fenómeno migratorio. Esto sucede en coincidencia con el cambio en la composición de los flujos migratorios, lo que implica una mayor visibilidad de los inmigrantes limítrofes. Una norma precursora en esta dirección es el Decreto-Ley N° 4805/63 que introduce la distinción entre los ilegales por ingreso (que entran por puntos no autorizados o eludiendo controles) y los ilegales por permanencia (que permanecen en el territorio argentino luego de vencido el plazo de

consolidaron con la Ley General de Migraciones y Fomento de la Inmigración de 1981. Sólo por indicar una de las maneras en que esto sucede, esta discriminación a los inmigrantes genera el hecho de que sean señalados como individuos que están al margen de la ley; por consiguiente, no pueden desenvolverse plenamente en el espacio público. Eso los convierte en sujetos propensos a la discrecionalidad y el abuso por parte de los funcionarios del Estado y los empleadores así como los expone a detenciones arbitrarias, vejaciones, maltratos, extorsión, despojo y expulsión. Resumiendo lo expresado, se considera que la promulgación de esta norma —en pleno proceso de fortalecimiento de la democracia— remite a preguntarse por el modelo de sociedad que pretendía impulsar el Gobierno de Alfonsín. Analizado desde esta norma, habría abundado en contradicciones, especialmente entre los discursos focalizados en los derechos humanos y lo que efectivamente aconteció en ese primer período (por ejemplo, en el caso de la normativa migratoria y su implementación).

El Gobierno radical, no establece un modelo alternativo para tratar las migraciones, sino que refuerza el existente con argumentaciones que remiten al universo simbólico y a las categorías de pensamiento propios del modelo autoritario.

La década del noventa

Después de la reforma de la Constitución, mediante la aprobación del decreto reglamentario N° 1023 se mantuvo una clara política migratoria restrictiva y discriminatoria, y se ampliaron las facultades del Poder Ejecutivo, a la vez que se delegó en el Ministerio del Interior la posibilidad de modificar los lineamientos de política de inmigración. En efecto, en junio de 1994 se aprobó dicho decreto que establece los nuevos criterios de admisión. En sus considerandos se expresa que el Gobierno se encuentra en una etapa de "reformulación de objetivos de la política de población y en particular de la migratoria". Se sostiene la necesidad de fortalecer aquellas acciones e instrumentos que tiendan a evitar la ilegalidad, así como se puntualiza la urgencia de estudiar las diferentes corrientes migratorias que inciden en el país con el fin de resguardar "los intereses nacionales". En síntesis, se continuaba fomentando una clara política restrictiva con el agravante de que se ampliaban las facultades del Poder Ejecutivo y una ambigua redacción en dos artículos dejaba en manos del Ministerio del Interior la posibilidad de establecer excepciones a la política formulada (CELS, 1999 p. 24)

permanencia autorizado). Por su parte el reglamento migratorio de 1965 separa la admisión (consular) del ingreso y la permanencia. Asimismo distingue entre admisión como residente permanente y no permanente, categorías a las que se asignan permisos de estancias y actividades diferenciales. Por otra parte, durante el gobierno de facto del general Onganía (1966-1970), el Decreto-Ley 17294/ 67 sobre represión de la inmigración clandestina enfatiza la prohibición de trabajo remunerado para extranjeros en situación irregular, así como también para residentes temporarios que no cuenten con habilitación de la autoridad migratoria, para los que autoriza su despido sin indemnización en el caso de no iniciarse la regularización en un plazo de 3 meses. Para un análisis más acabado véase Pacea, María Inés (2001)

De lo anterior, un claro ejemplo está representado por el artículo 21 del mencionado decreto, que establece los impedimentos para ser admitidos o para ingresar al país en cualquiera de las categorías migratorias:

Art. 21.- Están absolutamente inhabilitados para ser admitidos y/o permanecer en el país en cualquier categoría migratoria, salvo las expresamente exceptuadas, los extranjeros que presentaren alguno de los siguientes impedimentos: a) estar afectado por enfermedades transmisibles de modo tal que pueda presumirse un riesgo para la salud de la comunidad. La presunción de este riesgo será determinada por las autoridades nacionales de salud o la autoridad en quien ella delegue; b) estar afectado de alienación mental en cualquiera de sus formas o poseer personalidad psicopática, en grado tal de alteración de sus estados de conciencia o conducta, capaces de provocar graves dificultades familiares o sociales; c) tener discapacidad física o psíquica, congénita o adquirida, o una enfermedad crónica que disminuya totalmente su capacidad para el trabajo o el ejercicio del arte, profesión, industria u oficio que posea y que carezca de posibilidades de subsistencia y amparo.....”

De acuerdo con informes del CELS (1999), el cambio de mayor relevancia se produjo en 1998 al aprobarse el decreto del Poder Ejecutivo N° 1117, que introdujo reformas al Reglamento de Migraciones (Dto.1023 de 1994) y modificó un inciso del artículo 15 del decreto 1434/87 firmado durante el Gobierno de Alfonsín. A su vez, la nueva redacción del artículo 32 amplió las competencias de la DNM y redujo la de la autoridad consular argentina, pues derogó la facultad que ésta tenía para resolver la admisión de extranjeros que se encontraban en el exterior, cuando dicho pedido era formulado por personas de existencia visible o ideal (empresas) que contrataban a estos extranjeros para realizar trabajos en la Argentina. En resumen, a partir del Decreto 1117, los pedidos de admisión sólo se tramitaban y se resolvían en la DNM. Asimismo, las solicitudes que formularan por cuenta propia los extranjeros que pretendían radicarse en el país en razón de un contrato celebrado con alguna empresa, también podían ser aprobadas únicamente por la DNM⁷ (CELS, 1998:26).

En el artículo 34, del decreto Dto. N°1117 que establece las facultades de los consulados argentinos para diferentes funciones, se modificó el inciso b) que los facultaba para otorgar permisos de "residencia temporaria" por un período de hasta un año, excepto para extranjeros contratados por empresas para trabajar en la Argentina. En este caso, sólo será competente la DNM. De manera simultánea, en el artículo 36 se agregó como facultad de la DNM la posibilidad de otorgar, en todo momento, un cambio de calificación a los extranjeros

⁷ Ese mismo año, la disposición 5717/98 estableció un procedimiento para los pedidos de cambios de categoría de admisión (de residente temporario a permanente) que se efectuaran en el marco de lo previsto en el artículo 4° de la Disposición N° 3/94.

residentes legalmente, dentro de la categoría transitoria y de ésta a temporaria-estudiante o a temporaria-trabajador-contratado. Esta última opción, sólo era aplicable a aquellos extranjeros que hubieran ingresado al país con anterioridad a la fecha de entrada en vigencia del decreto, salvo excepción justificada a criterio del Ministerio del Interior. El artículo 15 estableció que la DNM podría conceder, luego de la fecha del decreto, la residencia temporaria o permanente a extranjeros que quisieran ingresar al país. En la medida, se puntualizó también que, cuando la actividad que desarrollare el extranjero implicase el otorgamiento de vivienda u otras prestaciones complementarias, éstas deberían ser verificadas por la autoridad competente. Por otra parte, se estableció que, a partir de la entrada en vigencia de ese decreto, los inmigrantes no podrían cambiar de categoría transitoria a temporaria-estudiante o temporaria-trabajador-contratado (CELS, 1998). Asimismo, la exigencia de un contrato de trabajo por escrito con un plazo mayor a un año como condición determinante para poder ejercer actividades lucrativas legalmente en nuestro país, así como la necesaria verificación por parte de las autoridades competentes sobre el otorgamiento de ciertas facilidades (como las de la vivienda) demuestran el espíritu restrictivo de la norma (CELS, 1999:27).

Tal como plantean E. Oteiza y S. Novick, los trabajadores inmigrantes y sus familias sufren, por lo general, un grado mayor de explotación que sus pares locales en el mercado laboral, y así también experimentan barreras y formas de discriminación diferenciales para su acceso a los servicios sociales y otros bienes que, para ellos, no están disponibles. Un dato importante para remarcar es que esta situación se agrava cuando la política migratoria de un país receptor es de tal naturaleza que lleva a ilegalizar por períodos prolongados a una proporción elevada de los inmigrantes (Oteiza y Novick, 1997:2). Esta serie de medidas, establece los lineamientos de una nueva política migratoria caracterizada por mayores detenciones y expulsiones de inmigrantes de los países vecinos. Domenech explica que, en lugar de facilitar la radicación en el país, el Estado estableció requisitos y exigencias desajustadas a la realidad de buena parte de los inmigrantes, instaurando aún mayores límites en el acceso a los derechos ciudadanos (Domenech, 2005:5).

No es causal que el recrudescimiento de las medidas restrictivas hacia la inmigración se dé al mismo tiempo que el progresivo aumento de la desocupación. En efecto, el porcentaje de desempleados mostró un fuerte crecimiento a partir del comienzo de la convertibilidad. Según las mediciones efectuadas por el INDEC, en mayo de 1991 el índice de desempleo era del 6.9%, mientras que en mayo de 1995 ascendía al 18.4%. Por otro lado, los coletazos de la crisis mexicana en la economía nacional, conocidos como “efecto tequila”, condujeron a un ciclo recesivo de la economía (Gaggero, 2000:109).

En este sentido, L. Mármora (2004) plantea que en el período 1995-1999 se agudizaron aún más la crisis económica y las restricciones con respecto al tratamiento de la población inmigrante. En este quinquenio, la Ley Videla tuvo su aplicación más nítida a través de la puesta en práctica de la política de inmigración más restrictiva desde la recuperación de la democracia.

En relación con lo anterior, Grimson (2006) entiende que la construcción del relato xenófobo del Gobierno de Menem no se vincula solamente con una “búsqueda de un chivo expiatorio” de la crisis económica y social. El autor argumenta que en la década de 1990 comenzó a esbozarse un cambio en el régimen de visibilidad de la etnicidad en Argentina: se pasó de una situación de “invisibilización de la diversidad” a una creciente “hipersensibilización de las diferencias”. En este sentido existe una diferencia cualitativa entre el Gobierno de Alfonsín y el de Menem: que durante la década de 1990 se empezó a tematizar la presencia de las minorías de origen sudamericano en el territorio, sobre todo en las grandes áreas urbanas de Argentina. Así, en los últimos años de esta década se instaló definitivamente en el discurso hegemónico la convicción de que las minorías poblacionales procedentes de los países sudamericanos no eran más fenómenos transitorios. De este modo se puede inferir por qué la temática migratoria comenzó a ocupar un lugar en la agenda política del Mercosur, aunque fuera de manera limitada.

En relación con lo anterior, Grimson (2006) entiende que la construcción del relato xenófobo del Gobierno de Menem no se vincula solamente con una “búsqueda de un chivo expiatorio” de la crisis económica y social. El autor argumenta que en la década de 1990 comenzó a esbozarse un cambio en el régimen de visibilidad de la etnicidad en la Argentina: se pasó de una situación de “invisibilización de la diversidad” a una creciente “hipersensibilización de las diferencias”. En este sentido, existe una diferencia cualitativa entre el Gobierno de Alfonsín y el de Menem: que durante la década de 1990 se empezó a tematizar la presencia de las minorías de origen sudamericano en el territorio, sobre todo en las grandes áreas urbanas de la Argentina. Así, en los últimos años de esta década, se instaló, definitivamente, en el discurso hegemónico la convicción de que las minorías poblacionales procedentes de los países sudamericanos no eran más fenómenos transitorios. De este modo, se puede inferir por qué la temática migratoria comenzó a ocupar un lugar en la agenda política del Mercosur, aunque fuera de manera limitada.

Durante la década de 1990, con el desarrollo del proceso de integración regional, se produjeron cambios significativos en los patrones migratorios intrarregionales, puesto que aumentó la llegada de inmigrantes desde otros países de América Latina y se acentuó la emigración hacia el exterior del Cono Sur (Maguid, 2007). Estudios recientes coinciden en

señalar que durante este período el panorama en la región se caracteriza por: a) un decreciente porcentaje de población extranjera en casi todos los países (excepto Chile y Bolivia) por el envejecimiento y la muerte del histórico flujo europeo; b) un aumento del porcentaje de los migrantes intrarregionales con el incremento de inmigrantes provenientes de otros países de América Latina; c) una creciente emigración hacia el exterior del Cono Sur, especialmente a los Estados Unidos, Europa y Japón; d) una progresiva feminización de los flujos migratorios (Novick, 2005:7).

En particular, el aumento del porcentaje de los migrantes intrarregionales constituye una cuestión fundamental en el proceso de integración regional. El Mercosur se ha caracterizado por la existencia de un sistema migratorio donde la Argentina ha sido tradicionalmente un polo de atracción para los migrantes limítrofes —ésta es una tendencia de larga data que, en las últimas décadas, pasó a ser predominante— mientras que el Paraguay, el Uruguay y Bolivia se fueron consolidando como países fundamentalmente expulsores de población (Grimson, 2006).

El tratamiento político de la cuestión migratoria en el Mercosur fue sufriendo modificaciones: desde la entrada en vigencia del Tratado de Asunción de 1991 hasta 1994 (período enmarcado en el cronograma de Las Leñas⁸, se observó una voluntad política de concebir al fenómeno migratorio como parte de la libre circulación de personas, en general, y de trabajadores, en particular. En una segunda etapa —denominada “de consolidación de la unión aduanera”⁹ que se inicia con la firma del Protocolo de Ouro Preto—, la noción de “libre movilidad” se desplaza hacia la de “migraciones laborales tradicionales”; en consecuencia, el tema migratorio se traslada de lo multilateral a lo nacional y adquiere, además, un tratamiento más restrictivo como un problema de política interna antes que de política internacional¹⁰.

A partir de 1998, la Argentina firmó convenios bilaterales con países latinoamericanos referidos a aspectos fundamentales sobre política inmigratoria. El acuerdo con Bolivia fue incorporado a la normativa nacional mediante la Ley N° 25.098 y, el firmado con Perú, mediante la Ley N° 25.099¹¹. Por su parte, el convenio con Paraguay no fue aprobado por el

⁸ Impuesto por la decisión del Consejo N° 1/92, en la que se delineaban las tareas a seguir y los temas prioritarios, así como se fijaba una fecha límite para la conformación del bloque: el 31 de diciembre de 1994.

⁹ El objetivo de esta etapa, que comenzó el 1° de enero de 1995, fue constituir la Unión Aduanera Imperfecta: un esquema limitado de integración cuya teoría admite como condición suficiente de existencia la libertad de circulación de capitales, bienes y de servicios. Por lo tanto, la dimensión social y laboral del proceso de integración y, consecuentemente, la libre circulación de trabajadores pasó a un segundo plano (Pérez Vichich, 2000).

¹⁰ Al respecto, cabe señalar que desde la década del 70 se celebraron acuerdos bilaterales entre los países del Cono Sur, con el fin de regular los desplazamientos de los trabajadores inmigrantes. La Argentina firmó en el año 1971 un convenio laboral y de seguridad social con Chile, en 1974 un convenio sobre seguridad social con el Uruguay y, en 1978, un convenio sobre trabajadores de temporada con Bolivia (Pérez Vichich, 2000).

¹¹ Ley N° 25.889 de aprobación del Protocolo Adicional al Convenio de Migración entre la República Argentina y la República del Perú (2004); Ley N° 25.536 de aprobación del Protocolo Adicional al Convenio de Migración suscripto con Bolivia (2001); Ley N° 25.495 de aprobación de un Protocolo Adicional al Convenio de Migración con Perú (2001); Ley N° 25.496 de aprobación de un Convenio con Ucrania sobre Migración (2001); Ley N° 25.318 de Aprobación de un Protocolo Adicional al Convenio de Migración suscripto con Bolivia (2000); Ley N° 25.098 de Aprobación de un Convenio de Migración con la República de Bolivia (1999)

Parlamento del país vecino y, consecuentemente, su aprobación en la Cámara de Diputados de la Argentina quedó finalmente sin efecto. Dichos convenios representaron un progreso para resolver los problemas migratorios con países latinoamericanos desde una nueva perspectiva. Ambos difieren en la postura tradicional de la política inmigratoria encarada de manera casi exclusiva desde el Ministerio del Interior y definida en términos unilaterales (Aguirre, Mera y Nejamkis, 2007). Esto significa que los países de destino y de origen se involucran por igual en la discusión y en la búsqueda de soluciones para la problemática migratoria (Pérez Vichich, 2001). No obstante, ciertos datos relativos a la aplicación práctica de estos convenios, así como algunas dudas que se generaron en la interpretación de sus textos, tornan compleja su puntual evaluación en relación con el progreso o la protección de los derechos humanos de los inmigrantes y la oportunidad de facilitar su legalización (Novick, 2005).

Los convenios con Bolivia y el Perú suponían un plazo estipulado de 180 días para la regularización migratoria y el cumplimiento de una serie de requisitos ante las autoridades impositivas de nuestro país que fueron considerados como “exigentes” (Calvelo y Vega, 2007). Esto generó críticas por su alcance restringido y porque implicaba que el migrante se sometiera a un régimen probadamente difícil de cumplir incluso para los argentinos; de ahí que la adhesión a esta medida resultara menor a la esperada (Pacceca y Courtis, 2008).

En el nivel nacional, es importante destacar que en 1999 se elaboraron dos propuestas de modificaciones integrales a la Ley N°22.439 que, finalmente, no tuvieron tratamiento en el Congreso Nacional; ambos proyectos reconocían la existencia de un conjunto de derechos de jerarquía institucional incorporado a la reforma constitucional de 1994 que la “Ley Videla” violaba en forma terminante (Mármora, 2003). Por otra parte, en el mismo año tres proyectos intentaron modificar parcialmente la Ley N°22.439. Desde el Poder Ejecutivo nacional, uno de los proyectos lo firmaron Menem, Corach y Rodríguez, y las reformas propuestas se basaron en dos criterios esenciales: a) aumentar el control y la represión sobre los inmigrantes ilegales; b) intensificar el poder de los organismos estatales involucrados (Novick, 2000:12). El segundo proyecto, de los diputados Rampi y Pichetto —presentado en 1998 y tratado durante 1999—, sustituía varios artículos de la Ley Videla y los cambios que impulsaba eran muy semejantes a los propuestos por el Poder Ejecutivo. Por último, un tercer proyecto unificado de ley de migraciones surgió como dictamen de las Comisiones de Población y Recursos humanos, de Legislación Penal y de Legislación del Trabajo de la Cámara de Diputados. El informe que acompañó la presentación explicaba que se trataba de un proyecto unificado de las iniciativas presentadas por el Poder Ejecutivo, por los diputados Rampi y Pichetto, por la de Juan Pablo Cafiero y otros. Consta de 115 artículos y fue el resultado de la labor realizada en diciembre de

1999 que había tenido dictamen en la Comisión y luego perdió estado parlamentario (Novick, 2000:30).

En resumen, a pesar de que se observan algunos avances a nivel regional¹², es importante destacar el tinte policial de la política migratoria que se manifestó también en la Argentina durante los Gobiernos de Carlos Menem (1989-1999). Si bien durante el Gobierno radical (1983-1989) se dictaron procesos de regularización administrativa que debían consolidar la situación a la vez que disminuir la represión, no se modificó el régimen legal que marginaba a la población inmigrante; así, la dejaba a merced del tráfico de trabajadores y de documentos, y permitía usar la amenaza de controles policiales para alejar a las minorías inmigrantes de todo intento de participación en la gestión de los asuntos que les conciernen. El Gobierno de Menem no modificó ese contexto y comenzó a descargar los resentimientos de sectores de la población sobre los trabajadores inmigrantes a medida que la situación económica, a partir de 1994, empeoraba, la deuda crecía y las relaciones con los Estados Unidos sufrían las primeras dificultades por la corrupción creciente del Gobierno argentino (Mármora, 2004:61).

La actual Ley Migratoria N° 25871

Existe consenso en señalar que la entrada en vigencia de la nueva Ley de Migraciones significó un cambio histórico para la Argentina. El modelo de sociedad que puede inferirse de esta norma difiere considerablemente del que animaba la legislación migratoria en los casi treinta años anteriores, igualmente toma posición en discusiones fundamentales que habían sido largamente pospuestas en la sociedad. Un punto importante para analizar la relación entre la promulgación de esta ley y las prácticas políticas, es que aquella fue resultado de la participación de múltiples actores de la escena pública nacional en seminarios, foros de debate y audiencias públicas.

En líneas generales, la norma establece, la migración misma como un derecho humano. En consonancia, la orientación de derechos humanos prima en gran parte de la norma. El capítulo I del título I incorpora la igualdad de trato y enuncia una serie de derechos fundamentales que asisten a los migrantes: derechos laborales, a la seguridad social, a la atención médica, a la educación superior, a ser informados sobre sus derechos y obligaciones, a

¹² En este período, en el ámbito americano, se construyeron dos foros especiales para discutir e intercambiar información y experiencias relacionadas con la problemática migratoria. Por un lado, la Conferencia Regional sobre Migraciones, creada en 1996, en la que participan Estados Unidos, Canadá, México, Guatemala, Honduras, Costa Rica, Belice, El Salvador, Panamá, Nicaragua y República Dominicana. Por otro lado, la Conferencia Sudamericana de Migraciones, creada en 1999, en la que participan Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

participar o ser consultados en las decisiones relativas a la vida y la administración de las comunidades donde residan, así como a la reunión con su familia.

Art. 4. -- El derecho a la migración es esencial e inalienable de la persona y la República Argentina lo garantiza sobre la base de los principios de igualdad y universalidad.

Art. 5. -- El Estado asegurará las condiciones que garanticen una efectiva igualdad de trato a fin de que los extranjeros puedan gozar de sus derechos y cumplir con sus obligaciones, siempre que satisfagan las condiciones establecidas para su ingreso y permanencia, de acuerdo a las leyes vigentes.

Art. 6. -- El Estado en todas sus jurisdicciones, asegurará el acceso igualitario a los inmigrantes y sus familias en las mismas condiciones de protección, amparo y derechos de los que gozan los nacionales, en particular lo referido a servicios sociales, bienes públicos, salud, educación, justicia, trabajo, empleo y seguridad social.

Art. 8. -- No podrá negársele o restringírsele en ningún caso, el acceso al derecho a la salud, la asistencia social o atención sanitaria a todos los extranjeros que lo requieran, cualquiera sea su situación migratoria. Las autoridades de los establecimientos sanitarios deberán brindar orientación y asesoramiento respecto de los trámites correspondientes a los efectos de subsanar la irregularidad migratoria¹³.

Asimismo, resalta la importancia de la consolidación de una política regional de migraciones en el seno del Mercosur, define como objetivo de la política migratoria argentina la integración de los extranjeros al cuerpo social en un plano de igualdad con los nacionales y hasta incluye un capítulo referido a los argentinos emigrados (Título X , “De los argentinos en el exterior”).

Es por eso que en primera instancia puede afirmarse que la Ley de Migraciones N° 25.871 marca un quiebre importante respecto de su antecesora, la Ley de Migraciones y Fomento de la Inmigración N° 22.439, sancionada por el último Gobierno militar.

Resulta evidente que el texto de esta norma plantea cuestiones elementales que no habían sido contempladas por las normativas anteriores; por ejemplo, la constitución del migrante en sujeto de derecho, a diferencia de lo observado en la Ley Videla. Este punto da pautas concretas para comprender cuál es el tipo de inmigrante que se construye desde las esferas estatales.

Es fundamental destacar que esta norma contempla el pleno reconocimiento de los derechos humanos civiles, sociales, políticos y económicos de los migrantes. Asimismo, establece una serie de acciones que facilitan la admisión, el ingreso y la permanencia, así como

¹³ “Ley Nacional de Migraciones N° 25.871”, en: Boletín Oficial N° 30322, 21 de enero de 2004.

su acceso a servicios sociales básicos como salud, educación, justicia, trabajo, empleo y seguridad social.

Luego de este primer acercamiento a los principios básicos de la norma, es tarea esencial para este artículo centrarse en tres ejes de análisis con relación a aquélla: a) la proclamación del derecho humano (DH) a la migración, b) la tendencia integracionista y c) el mantenimiento de las categorías migratorias.

Uno de los puntos fundamentales es que la Ley N° 25871 posee un mandato expreso con relación a los residentes que se encuentran en situación migratoria irregular: la regularización de su situación, lo que implica reconocer su existencia (Art 61). Esta postura difiere de la anterior Ley Videla, que implicaba un reconocimiento negativo puesto que su carácter policial y persecutorio estaba fuertemente acentuado en estos casos de irregularidad con directivas de persecución, delación y castigo. La actual ley establece la instrumentación de un procedimiento de expulsión opuesto al imperante bajo la norma N° 22439, garantiza el acceso de los migrantes a la justicia, y establece el control judicial respecto de la razonabilidad y legalidad de cualquier medida de expulsión que pueda dictar la DNM (CELS, 2005)

En otro orden de cosas, un tema fundamental para dar cuenta como se construye desde el Estado la figura del inmigrante “deseado” es el de la integración. Con referencia a esta cuestión, se identifica en la actual ley un tinte altamente integracionista (Art. 3. Art 14. Art 125), teniendo en cuenta la variedad de matices que implica este concepto en el tratamiento de las migraciones.

En resumen, cuando la ley se refiere a la integración, parecería aludir a dos cuestiones: el reconocimiento de algunos derechos y a procesos de asimilación cultural. Aunque no lo exprese de manera directa, se deduce de estos artículos que la norma no plantea una integración con articulación de las diferencias.

En este sentido, el migrante debe “integrarse” en una sociedad supuestamente homogénea y homogeneizadora que intenta borrar cualquier huella de su condición de origen, pero que la evidencia en forma permanente al contraponerla a la población nativa. Uno de los problemas de la integración es que se plantea como un paso previo a la asimilación de los inmigrantes: esto se observa en el artículo 125, por ejemplo, que trata el respeto a una supuesta “identidad argentina” entendida en tanto uniforme y única.

Por otra parte, en oposición a la legislación anterior se prioriza la inmigración de países del MERCOSUR y Asociados. En el artículo 28 y 23 (inciso L) se explicitan la voluntad política y las medidas necesarias para el logro de la libre circulación de personas en el espacio regional del Mercosur.

ARTICULO 28. — Los extranjeros incluidos en Acuerdos o Convenios de Migraciones suscriptos por la República Argentina se

regirán por lo dispuesto en los mismos y por esta ley, en el supuesto más favorable para la persona migrante. El principio de igualdad de trato no se considerará afectado por la posibilidad que tiene el Estado, conforme a los procedimientos establecidos en la Constitución y las leyes, de firmar acuerdos bilaterales de alcance general y parcial, que permitan atender fenómenos específicos, como el de la migración laboral fronteriza, ni por la posibilidad de establecer esquemas diferenciados de tratamiento entre los países que con la Argentina forman parte de una región respecto de aquellos países que resulten terceros dentro del proceso de regionalización, priorizando las medidas necesarias para el logro del objetivo final de la libre circulación de personas en el MERCOSUR.

Así también se establece un criterio de radicación diferenciado para los inmigrantes nacidos en un país de dicho ámbito, lo que brinda algunos indicios para pensar la figura de una ciudadanía regional en la que la condición latinoamericana cobre un sentido de pertenencia y preferencia por oposición al prejuicio antilatinoamericano de la ley anterior¹⁴.

Aun cuando la Argentina ha modificado su política migratoria en un sentido favorable para aquella población que quiera habitar su suelo, se observa que una gran cantidad de inmigrantes extramercosur que quedan fuera de este criterio.

Consecuentemente, es pertinente preguntarse si, al igual que en épocas anteriores, esta decisión política podría estar vinculada con la “selección” de un tipo de inmigración, y si esto encuentra relación con la necesidad de producir un efecto específico en el imaginario social argentino. La construcción de un otro que ya no está encarnado (por lo menos no legalmente) en la figura inmigrante latinoamericano, que por el contrario, ahora es reivindicado y hermanado como parte de los procesos de integración regional.

En este sentido, a lo largo del trabajo se ha puesto en evidencia que tal como explica Abdelmalek Sayad es imposible comprender el fenómeno migratorio sin hacer referencia a la lógica estatal (Sayad, 1999:265). Específicamente en relación a la inmigración limítrofe podemos decir que las construcciones estatales han ido transformado a los sujetos-a través de las políticas y discursos- desde la invisibilidad, pasando por la hipervisibilidad hasta llegar hoy en día a una visibilidad sin articulación de las diferencias.

Esto se debe a que persisten continuidades en relación a como ha sido tratada la inmigración en nuestro país, tanto en la ley N° 25.871 como en otras políticas públicas relacionadas con la temática migratoria. Si bien desde las esferas estatales se plantea lo positivo de esta ley –ya que se ajusta a la realidad de la región, debido a que la mayoría de la población que reside en la Argentina proviene del Mercosur y sus países asociados–, tal como se

¹⁴ En esta misma línea se sanciona el programa Patria grande propone la regularización documentaria de los inmigrantes indocumentados procedentes de países del Mercosur y asociados (toda América del Sur menos Guyana y Surinam)

mencionó las continuidades negativas se evidencian en su tendencia integracionista, en las categorías migratorias y en la priorización de un tipo de población -a través de los criterios de nacionalidad-, que dejan a una cantidad de migrantes sin la posibilidad de volverse sujetos de derechos y por consiguiente se siguen construyendo otros que alimentan las relaciones hostiles entre el “adentro” y el “afuera”.

Bibliografía

- Anderson, B (1993). Comunidades imaginadas. Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo, México, Fondo de Cultura Económica.
- Aruj, R.; Oteiza, E.; Novick, S (1997). Inmigración y discriminación, políticas y discursos, Buenos Aires, Grupo Editor Universitario.
- Balibar, E (1991). "La forma nación: historia e ideología", en: Balibar, E. y Wallerstein, I. Raza, nación y clase, Madrid, Iepala, pp.135-167.
- Bhabha, H (2000) "Narrando la nación", en: Fernández Bravo, Á. (comp.) La invención de la nación. Lecturas de la identidad de Herder a Homi Bhabha, Buenos Aires, Manantial, pp. 211-219.
- Bourdieu, P (2000). Poder, Derecho y Clases sociales, Bilbao Editorial Desclee de Brouwer.
- Britos, M. P (2005). "La problematización de la relación con la verdad. Interrogantes a partir de la lectura de Foucault", en: Tópicos, Santa Fe, 2005, no.13, p.29-43.
- Calderón Chelius, L (2006). "El estudio de la dimensión política dentro del proceso migratorio", en: Sociológica, año 21, N° 60, enero-abril, pp. 43-74
- Calvelo, L y Vega, Y (2007), "Migración regional y regularización documentaria en Argentina", IX Jornadas Argentinas de Estudios de Población, Asociación de Estudios de Población de la Argentina (AEPA), Córdoba.
- CELS (1999), Inmigración, política estatal y vigencia de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de los inmigrantes y trabajadores migratorios peruanos y bolivianos en Argentina, Buenos Aires, CELS.
- CELS (2005), A dos años de la Nueva Ley de Migraciones: Avances, cuestiones pendientes y casos preocupantes, Buenos Aires, CELS
- CELS, Informe anual sobre la situación de los Derechos Humanos en Argentina, años 1998, 2000, 2001, 2002, 2005, 2007 y 2008.
- Chausovsky, G. "Apuntes sobre la nueva Ley de Migraciones", en: Giustiniani, R. (Comp.), Migración: Un Derecho Humano, Ley de migraciones 25.871, Prometeo libros, Buenos Aires, 2004.
- Cook Martín, D (2005). "Proactive Recruitment and Retentionist Patterns of Migration and Nationality Policy in Argentina, Italy and Spain (1850-1919)", en: Theory and Research in Comparative Social Analysis, Los Angeles Department of Sociology, University of California, pp 1-75
- Curtis, C. y Paccecca, M. I (2008). "Inmigración contemporánea en Argentina: Dinámicas y políticas", en: Serie Población y desarrollo, Centro Latinoamericano y Caribeño de demografía (CELADE), Santiago de Chile División de Población de la CEPAL
- Delannoi, G. y Taguieff, P (1993). (Comps.) Teorías del Nacionalismo, Barcelona, Paidós
- Domenech, E. (2005): "Políticas migratorias y estrategias de integración en Argentina: nuevas respuestas a viejos interrogantes". En Centro de Estudios Avanzados Universidad Nacional de Córdoba Argentina. En <http://iussp2005.princeton.edu/download.aspx?submissionId=50372>

- Doty, R (1996) "Immigration and national Identity: constructing the nation", en: Review of International Studies, (22), 3 , 1996. pp 235-255
- Enciclopedia Jurídica Básica (1995), Tomo III. Madrid: Editorial Civitas.
- Favell, A (2000). Philosophies of Integration: Immigration and the Idea of Citizenship in France and Britain, Macmillan, Houndmills Basingstoke [Prefacio a la segunda edición (vii-xxi), capítulo 1, 2 (1-39) y 7 (240-253)].
- Fichte, J (1998). Discurso a la nación alemana, Madrid, Editorial Tecnos
- Gaggero, H; Iriarte, A; Roitberg, H (2000). Argentina, 15 años después: de la transición a la democracia al menemismo [1982-1997], Buenos Aires, Proyecto Editorial.
- Gellner, E (1991). Naciones y Nacionalismos, México D. F., Alianza Editorial.
- Gil Araujo, S (2006). Las argucias de la integración: Construcción nacional y gobierno de lo social a través de las políticas de integración de inmigrantes. Los casos de Cataluña y Madrid, Tesis Doctoral, Universidad Complutense de Madrid
- Grimson A (2011) Los límites de la cultura led.- Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Grimson, A (2003). "La vida política de la etnicidad migrante: Hipótesis en transformación", en: Revista de Estudios Migratorios Latinoamericanos, Buenos Aires, Año 17, N° 50, 2003, pp 143-159
- Grimson, A (2003). La Nación en sus límites. Contrabandistas y exiliados en la frontera Argentina-Brasil, Barcelona, Gedisa
- Grimson, A (2006) "Nuevas xenofobias, nuevas políticas étnicas en la argentina", en: Grimson, A. y Jelin, E. (comp.) Migraciones regionales hacia la Argentina. Diferencia, desigualdad y derechos, Buenos Aires, Prometeo Libros, pp 69-97
- Grimson, A. (2003) "La Nación después del (des) constructivismo, en: Revista Nueva Sociedad, N° 184, 2003 pp 33-45
- Guha, R (2002) Las voces de la historia y otros estudios subalternos, Barcelona, Ed. Crítica.
- Hobsbawm, E (2000). Naciones y nacionalismo desde 1780, Barcelona, Crítica.
- López Sala, A (2005). Inmigrantes y Estados: la respuesta política ante la cuestión migratoria, Barcelona Anthropos.
- Maguid, A (2007). "Los movimientos migratorios: determinantes y consecuencias. Tipos de migrantes y fuentes de datos", en: Documento interno de la Especialización y Maestría en Demografía Social, Lujan, Universidad Nacional de Luján,
- Mármora, L (1998). "La fundamentación de las políticas migratorias internacionales en América Latina", en: Estudios Migratorios Latinoamericanos, Buenos Aires, N° 10, diciembre, 1988 pp 111-142
- Mármora, L (2003). Políticas de migraciones internacionales, Buenos Aires, Paidós
- Mármora, L (2004). "Las leyes de migración como contexto normativo (de la "Ley Videla" a la Ley de Migraciones 25.871), en: Giustiniani, R. (Comp.) Migración: Un Derecho Humano, Ley de migraciones 25.871, Buenos Aires, Prometeo Libros
- Noriel, G (2001). Etat, nation et immigration, Paris, Gallimard.
- Novick, S (1986). "Las políticas inmigratorias en su expresión jurídica. Una perspectiva secular", en: Estudios Migratorios Latinoamericanos (CEMLA), Buenos Aires, N° 2, Abril.
- Novick, S (1992). Política y Población. Argentina: 1970-1989, Buenos Aires Centro Editor de América Latina, (2 volúmenes).
- Novick, S (2001). Democracia y Población: Argentina 1983-1999, Documento de Trabajo N° 28. Instituto de investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires. Disponible en: <http://www.iigg.fsoc.uba.ar/pobmigra/>
- Pacecca, M I (2001). "Migrantes de ultramar, migrantes limítrofes. Políticas migratorias y procesos clasificatorios. Argentina, 1945-1970, en: Informe final del concurso "Culturas e identidades en América Latina y el Caribe. Programa Regional de Becas CLACSO",. Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/2000/pacecca.pdf>

- Palti, E (2003). La Nación como problema. Los historiadores y la “cuestión nacional”, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica
- Perez Vichich, N (1988). “Las políticas migratorias en la legislación argentina. Y para todos los hombres del mundo...”, en: Estudios Migratorios Latinoamericanos (CEMLA), Buenos Aires, N° 10, Diciembre, pp. 441-464
- Pérez Vichich, N (2000). Fundamentos teóricos del tratamiento de la movilidad de personas en el MERCOSUR, Centro Argentino de Estudios Internacionales, Programa Integración Regional.
- Rosman, S (2005). “La comunidad por De-Venir”, en: Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades. Año 8, N° 13, Primer semestre de 2005. Disponible en: <http://www.institucional.us.es/araucaria>.
- Sassone, S (1987). “Migraciones ilegales y amnistías en la Argentina”, en: Estudios Migratorios Latinoamericanos (CEMLA), Buenos Aires, N° 6-7, Agosto.
- Sayad, A. "O retorno como producto do pensamento de Estado", en: Travessia. Revista do migrante, número especial, 2000
- Segato, R (2007). La Nación y sus otros. Raza, etnicidad y diversidad religiosa en tiempos de políticas de identidad, Buenos Aires, Prometeo Libros
- Shore, C. y Wright, S (1997). "Policy. A new field of Anthropology", en: Shore, C. y Wright, S. Anthropology of Policy. Critical perspectives on Governance and Power, Londres, Routledge, ,
- Sieyes, E. (2006) ¿Qué es el tercer Estado?, Madrid, Alianza Editorial
- Sirlin, E (2007). “La última dictadura militar: genocidio, desindustrialización y recurso de guerra (1976-1983)” en: Pasados presentes: política, economía y conflicto social en la historia argentina contemporánea, Buenos Aires, Dialektik Editora.
- Stavenhagen, R (1996). “Los derechos indígenas: algunos problemas conceptuales”, en: Jelin E. y Hershberg E. (Coords.) Construir la democracia: derechos humanos, ciudadanía y sociedad en América Latina, Caracas, Nueva Sociedad
- Vidal Jimenez, J (1999). “Nacionalismos y Globalización: localización-deslocalización simbólica del espacio social”, en: Espéculo. Revista de estudios literarios, Universidad Complutense de Madrid. Disponible en: <http://www.ucm.es/info/especulo/numero11/nacional.html>