

Regímenes de gobierno y políticas migratorias: Argentina entre 1943 y 2023

Julia Edith De La Iglesia¹

Universidad de Belgrano

Resumen

En el marco de la presentación de avances de investigación del proyecto de la Universidad de Belgrano (UB): “Interacciones entre regímenes de gobierno, organismos estatales, legislación y políticas migratorias. Un análisis a partir de los casos de Argentina, Uruguay y Chile (1943-2023)”, se ofrece una primera aproximación, que aún no desarrolla el análisis sobre la casuística propuesta desde una perspectiva de política comparada. Sin embargo, el abordaje se encuadra dentro del objetivo general que persigue la investigación planteada: dar cuenta de la relación existente entre regímenes de gobierno, la legislación y las políticas migratorias, en este caso de la Argentina entre 1943 y 2023. Una periodización entre dos siglos, que refleja la compleja alternancia entre regímenes de gobierno democráticos y gobiernos de facto. Alternancia que, paradójicamente, en lo concerniente al abordaje de la cuestión migratoria, no siempre se tradujo en cambios de paradigmas a favor de la obtención de derechos. Frente a la hipótesis según la cual los regímenes de gobierno democráticos favorecerían la discusión y promulgación de leyes y políticas migratorias con perspectiva humanitaria y derechos, mientras que los regímenes surgidos de las experiencias de Estados de excepción contribuirían a sostener enfoques punitivos, los marcos normativos y las políticas analizadas reflejan la supervivencia de un proceso de construcción político-estatal del migrante como una “amenaza” o “problema social”.

Palabras clave

Regímenes de gobierno, migraciones, construcción política, legislación, historicidad.

Abstract

In the framework of the presentation of research progress of the University of Belgrano (UB) project: “Interactions between government regimes, state agencies, legislation and migration policies. An analysis based on the cases of Argentina, Uruguay and Chile (1943-2023)”, a first approximation is offered, which does not yet develop the analysis on the proposed case studies from

¹ Estudiante del Doctorado en Ciencia Política (Facultad de Derecho y Ciencias Sociales-UB). Miembro del equipo integrado por: Dr. Federico Luis Abiuso (investigador UB responsable), Guy Juillet y Adrián Risso (estudiantes de posgrado de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales-UB). juliadelaiglesia@comunidad.ub.edu.ar. Buenos Aires-Argentina.

a comparative policy perspective. However, the approach is within the general objective pursued by the proposed research: to account for the relationship between government regimes, legislation and migration policies, in this case in Argentina between 1943 and 2023. A periodization between two centuries, which reflects the complex alternation between democratic government regimes and de facto governments. Alternation that, paradoxically, with regard to the approach to the migration issue, did not always translate into paradigm shifts in favor of obtaining rights. Contrary to the hypothesis that democratic government regimes would favor the discussion and promulgation of migration laws and policies from a humanitarian and rights perspective, while regimes arising from the experiences of States of exception would contribute to sustaining punitive approaches, the normative frameworks and policies analyzed reflect the survival of a process of political-state construction of the migrant as a “threat” or “social problem”.

Keywords

Government regimes, migrations. political construction, legislation, historicity.

1. Confines: Argentina y una epopeya civilizadora

La propia conformación del Estado nacional argentino fue un proceso jalonado por luchas intestinas y dinámicas demográficas influidas por fenómenos “allende el mar”, que hicieron del territorio nacional una tierra promisoría de oportunidades, reeditando en el imaginario de los migrantes la abundancia de las tierras del “Rey blanco”, que en las épocas de la conquista y colonización de las márgenes del Río de la Plata construyeron una epopeya compleja, y con devenires inciertos.

Si en el siglo XIX, la Ley 817 (o Ley Avellaneda, de 1876) sentó las bases de lo que sería un paradigma de dilatada vigencia, en cuanto a políticas migratorias se refiere, pregonado por la Argentina de la Generación del 80´ (sustentada en los pilares programáticos del Orden y Progreso), el siglo XX no avanzaría significativamente en cualificar las condiciones de ingreso, permanencia y bienestar de los migrantes, bajo otros pilares programáticos más inclusivos.

Porque las bases inspiradas por Alberdi, y tantos otros, subsumían la realidad en un “gobernar es poblar”. Gobernar es poblar en el sentido que poblar es educar, mejorar, civilizar, enriquecer y engrandecer espontánea y rápidamente, como ha sucedido en los Estados Unidos (Alberdi, 1879, párr.6).

Y para legitimar esa obra civilizatoria esta la Ley que era obra de las cosas y por eso era duradera: La Constitución histórica, obra de los hechos, es la unión viva, la única real y permanente

de cada país, que sobrevive a todos los ensayos y, sobrenada en todos los naufragios. Los progresos de su civilización pueden modificarla y mejorarla en el sentido de la perfección absoluta del gobierno libre, pero pactando siempre con los hechos y elementos de su complejidad histórica, de que un pueblo no puede desprenderse, como el hombre no es libre de abandonar, por su voluntad, su color, su temperamento, su estatura, las condiciones de su organismo, que recibió al nacer, como herencia de sus padres (Alberdi, 1879, párr. 1 y 2).

Junto con esa concepción legalista de los hechos, se impuso una mirada etnocentrista, tamizada con cierto mimetismo europeísta, y atravesada por concepciones sesgadas y punitivas sobre los recién llegados, sobre todo si no respondían a los patrones culturales consagrados por las elites gobernantes, que entre 1880 y 1916, concentraron no sólo el poder político, sino también moldearon patrones socioculturales arraigados durante décadas.

La cuestión social se tensionaba conforme se profundizaban los desequilibrios en el modelo de distribución económica orientado hacia la concentración de la riqueza en los sectores que monopolizaban los beneficios del modelo agroexportador.

Como respuesta a esta situación, la legislación migratoria se endureció notablemente y en este contexto es necesario comprender la sanción de la ley de Residencia de Extranjeros (4144/1902), la ley de Defensa Social (7209/1910) y la reglamentación de la ley Avellaneda (Decreto del 31 de diciembre de 1923), que significaron un vuelco importante en la política “pro-inmigrante” que venía sosteniendo el Estado argentino (CELS, 1999).

El advenimiento de la primera experiencia democrática en 1916, no significó que este paradigma se modificase. No hubo aportes en materia legislativa y la cuestión migratoria no adquirió mayor visibilidad en la agenda pública. Sólo cabe mencionar la realización de la primera Encuesta de Población (1918-1919), que definiría la política migratoria a implementar (Museo de la Inmigración, S/F).

La Década Infame (1930-1943), que inauguraría un ciclo de alternancia entre gobiernos civiles y militares en la Argentina, mientras el mundo se debatía en una verdadera tormenta, desatando intensos debates políticos e ideológicos, continuaría sin darle mayor visibilidad en la agenda de políticas públicas a la cuestión migratoria. Pese a que tanto la Guerra Civil Española como la Segunda Guerra Mundial provocarían movimientos migratorios, recuperando a partir de 1937 el ingreso de extranjeros, que en el contexto de la crisis mundial de 1929 se había detenido (Moreno, 2016, p.65).

Hasta aquí el itinerario, planteado en forma sucinta, que siguieron las políticas migratorias desde la formación del Estado nación, en el siglo XIX hasta 1943.

¿Por qué plantear un punto de inflexión precisamente en 1943, y delimitar como objeto de estudio los *Regímenes de gobierno y legislación migratoria en Argentina entre 1943 y 2023*?

Porque el golpe de Estado ocurrido en la Argentina de 1943 sería el preludio del año “1945”, en que, al decir del historiador Félix Luna, el país entero decidió entonces adquirir un determinado estilo político y asumir una determinada conciencia. Ciertos valores cayeron para siempre y ciertos valores quedaron afirmados, también para siempre (Luna, 1984, p.11).

La mirada sobre el fenómeno migratorio, sus diferentes flujos y dinámicas, y los marcos normativos para gestionarlos y regularlos no quedaron exentos de esas visiones maniqueas y sesgadas que surgirían a partir de nuevas experiencias socio políticas de polarización.

1.1 Periodizaciones y tendencias

Entre 1943 y 2023, la Argentina se caracterizó por atravesar dos tipos de periodizaciones en relación a la alternancia de regímenes políticos. Por un lado, entre 1943 y 1983, la alternancia entre gobiernos democráticos y gobiernos de facto fue continua. Y es a partir de 1983, con el último retorno democrático, que esa alternancia se modifica a favor de una continuidad democrática que desde entonces no se ha interrumpido.

Las concepciones culturales, las dinámicas sociales, las prácticas políticas y las orientaciones de gobierno, estuvieron consecuentemente influidas por estas alternativas, condicionando el modo y alcance de la construcción de los diferentes marcos normativos que emergieron con el propósito de regular sobre diferentes materias.

Las políticas migratorias y su consecuente legislación, no fueron la excepción, por lo que en el presente artículo se buscará abordar la relación existente entre los regímenes de gobierno, la legislación y las políticas migratorias en la Argentina entre 1943 y 2023, atendiendo al particular impacto que estos procesos tuvieron en la configuración del Estado –nación, y su historicidad como entramado de relaciones inherentes.

Efectivamente, los marcos normativos reflejan diferentes orientaciones políticas y enfoques de los regímenes en que se produjeron, y revisten a su vez un carácter situado y relacional con respecto a los contextos socio-históricos en que emergieron. De ahí la importancia de comprender tendencias tanto históricas como coyunturales que gravitaron en las políticas migratorias y en la construcción de sus marcos regulatorios.

Resulta relevante considerar la historicidad, a los fines de reinsertar el tiempo y el espacio como variables constitutivas internas, como realidades creadas en nuestros análisis y no meramente como realidades físicas invariables (Kerz y Fernández Prieto, 2008, p.31). En este sentido, la

inserción de la problemática abordada en una secuencia más amplia, permite comprender el comportamiento de los actores, identificando analogías en el marco de la larga duración. Precisamente, lo interesante es descubrir la larga duración en el entramado de los acontecimientos, interrogándolos en la perspectiva de los procesos de construcción, en clave braudeliana².

2. Contextos, políticas migratorias y marcos legislativos

El gobierno de facto establecido a partir de la interrupción del orden constitucional en 1943, perseguía una clara orientación nacionalista, antiliberal, antidemocrática, anticomunista y neutralista, en el contexto de la Segunda Guerra Mundial.

En el marco de esas filiaciones la política migratoria asumió un carácter notoriamente restrictivo, a tono con otras restricciones impulsadas por el citado gobierno.

Seguía vigente, por entonces, la Ley de Migración y Colonización de 1876 (La Ley Avellaneda), aunque con modificaciones y un enfoque más restrictivo. Esta ley originalmente promovía la inmigración, pero su aplicación se volvió más controlada, reflejando las tensiones políticas de la época, teniendo en cuenta la llegada de inmigrantes en el contexto de la Segunda Guerra Mundial. La política migratoria de ese momento estaba marcada por un enfoque de control y exclusión, donde se priorizaban ciertos grupos de inmigrantes sobre otros, en función de la ideología del régimen.

Situación que seguiría resultando controversial cuando finalmente ascendiera a la presidencia, mediante elecciones democráticas, Juan Domingo Perón en 1946.

El líder populista que auspiciara una democracia de masas, vería con beneplácito la radicación de determinados flujos migratorios cuya procedencia adquiriría un carácter controversial en el mundo de postguerra, por ejemplo, los nazis fugados a la Argentina a través de la Ruta de las Ratas (Camarasa, 2006, p.29).

Sin embargo, durante sus gobiernos, entre 1946 y 1955, la legislación migratoria vigente no sufriría grandes modificaciones. En general hubo continuidad con políticas previas, salvo modificaciones que permitían facilitar la reunificación familiar y promover la inmigración de países limítrofes y latinoamericanos, bajo ciertas condiciones que podían ser utilizadas para limitar el ingreso de ciertos grupos de inmigrantes.

Pertencen a este período el Decreto N° 9435 (1946), que establecía la creación del Instituto Étnico Nacional, dependiente de la Dirección de Inmigración. En el decreto de su creación se

² Perspectiva legada por el historiador Fernand Braudel (1902-1985), de la Escuela de los Annales.

establece “la necesidad de contar con estudios y elementos técnicos que permitan seleccionar y orientar racionalmente las corrientes inmigratorias, en forma de facilitar la adaptación de los inmigrantes al medio en que habrán de radicarse y desenvolver sus actividades” (Biernat, 2005, p.43).

También el Decreto N° 2896 (1949) fue promulgado durante esta gestión, y creaba la Dirección Nacional de Migraciones (DNM), dependiente de la Secretaria Técnica (ST) de la Presidencia. La actuación de esta Dirección quedó envuelta en no pocas polémicas, debido a su rol controversial en la recepción de personalidades que en el mundo de postguerra enfrentaban búsquedas por la comisión de delitos de lesa humanidad. Terminó por poner en evidencia los conflictos institucionales que se desarrollaron en el seno de la administración pública por la organización y el control de los aparatos que tuvieron el poder de aplicar la legislación sancionada y la capacidad de los órganos de la burocracia estatal para cumplir con los lineamientos sugeridos por las directivas legales. Como resultado, prácticas de admisión complejas, arbitrarias, contradictorias y permeadas por la corrupción, darán cuenta del distanciamiento operado entre los criterios normativos y los procedimientos institucionales del proceso de ejecución de la particular política migratoria argentina durante la segunda posguerra (Biernat, 2005, p.49).

Forman parte, asimismo, de las políticas concernientes al tema migratorio durante los gobiernos del primer peronismo: la constitución del Comité Intergubernamental para las Migraciones Europeas de 1954 y la sanción de la Ley General de Colonización N° 14.392, que tendía a la radicación de familias campesinas de origen inmigratorio, tanto europeo como limítrofe (Museo de la Inmigración, S/F).

El 16 de septiembre de 1955, las FF. AA promovieron un nuevo golpe de Estado que culminó con el segundo gobierno constitucional ejercido por Perón desde 1952.

La Revolución Libertadora, tal la autodenominada nueva experiencia de gobierno de facto, liderada por los generales Lonardi y Aramburu del Ejército, y el Contralmirante Rojas, de la Armada, no tardó en auspiciar una etapa signada por vastas políticas de desperonización, que incidieron en varios órdenes de la vida nacional.

En lo concerniente a las políticas migratorias, sin embargo, no surgieron nuevos corpus normativos, sólo se plasmó un endurecimiento de las mismas al implementarse medidas que limitaban la llegada de inmigrantes, especialmente de aquellos que eran percibidos como potenciales simpatizantes del peronismo o que podían amenazar el nuevo orden establecido. Esto incluyó una mayor vigilancia y control sobre las comunidades inmigrantes, así como la represión de cualquier forma de resistencia peronista. Es posible advertir por entonces que las políticas migratorias quedaron subsumidas en políticas de polarización social e ideológicas más

generalizadas. Pertenece a este período la creación en 1957 de la Comisión Interministerial de Colonización (Museo de la Inmigración, S/F).

Con el llamado a elecciones en 1958, luego del recuento globular de las elecciones de 1957 para convencionales constituyentes y que habían mostrado la vigencia del movimiento peronista, pese a las políticas de desperonización, el Pacto entre el candidato de la UCRI (Unión Cívica Radical Intransigente), Arturo Frondizi y el propio Perón, permitieron que el primero ascendiera a la primera magistratura del país para completar el período 1958-1964.

El tenso juego corporativo que debió enfrentar Frondizi en su gobierno, buscando satisfacer los compromisos de normalización política del peronismo, por un lado, y tratando de contener la presión militar, por el otro, terminaron por precipitar su caída, en un nuevo golpe de Estado ocurrido en 1962. Signado, además, por la influencia del contexto de Guerra Fría y sus tensiones hemisféricas a partir de la Revolución Cubana en 1959.

Por estos años de extrema turbulencia política y social, tanto interna, como externa, según refieren datos indagados, el gobierno de Frondizi favoreció medidas de radicación, especialmente para migrantes de países vecinos, más auspiciosas y menos restrictivas. Aunque sin promover cambios en la legislación vigente. A excepción de la derogación en 1958 de la Ley de Residencia de 1902, que con posterioridad serviría de modelo para nuevos instrumentos normativos en el gobierno de facto de 1966.

Es el controversial gobierno surgido tras el derrocamiento de Frondizi por las FF. AA en 1962, el gobierno ejercido por el Presidente provisional del Senado José María Guido entre 1962 y 1963, el que promulga el Decreto-ley “Extranjeros: régimen de admisión, estancia y expulsión del territorio de la República” (1963).

En los considerandos del Decreto 4805/63, se reconoce que la legislación migratoria existente es "un conjunto asistemático y en ciertos casos contradictorio de normas reglamentarias que han desvirtuado los lineamientos esenciales de la Ley de Inmigración de 1876" que debe ser adecuada a las “necesidades reales del problema migratorio en nuestro país”. Asimismo, se reconoce por primera vez que los derechos otorgados a los extranjeros por la Constitución Nacional no protegen a aquellos inmigrantes que han ingresado al país incumpliendo los requisitos legales. De esta forma diferencia a aquellos que han ingresado al territorio nacional de forma ilegal, de aquellos que habiéndolo hecho legalmente, se encuentran en situaciones de ilegalidad por haber caducado su plazo de permanencia (CELS, 1999). Este decreto-ley, marcaría un punto de inflexión en el proceso de construcción político-estatal de la figura del migrante limítrofe “ilegal” como una “amenaza” o “problema social”, muy en consonancia con los imaginarios en boga de la existencia de “fronteras”, que hacia el interior reproducían al “enemigo” con inexorable potencial subversivo.

La fragilidad democrática y la irrupción de Estados de Excepción siguieron siendo las tendencias que caracterizaron la dinámica del comportamiento del sistema político en la Argentina durante los 60'. Como resonancia, a su vez, de fenómenos sociopolíticos que compartían componentes análogos en el resto de los países latinoamericanos por entonces.

La escasa legitimidad obtenida tras su triunfo electoral (25% de los votos) por el presidente Arturo Illia, de la UCRP (Unión Cívica Radical del Pueblo), pronto abonó un clima de desestabilización que revistió múltiples aristas. El estilo de liderazgo y conducción presidencial escrutado por los medios de comunicación, la tensión sindical, la presión de las FF. AA (de tintes corporativos y faccionalistas), la oposición peronista, fueron algunas de estas aristas que terminaron por hacer aún más mella en la fragilidad del gobierno.

Durante este período, finalmente interrumpido por el golpe de Estado de 1966, autodenominado Revolución Argentina, se dictaría el Decreto 4418/65, cuyo objetivo fundamental era facilitar en un cuerpo normativo simple y coherente los regímenes de admisión, ingreso, permanencia y salida de extranjeros. Se preveían distintos tipos de inhabilidades para ingresar y permanecer en el país y se regulaba de forma pormenorizada la tramitación de la radicación definitiva aplicable tanto a los extranjeros con residencia no permanente como a los que se encontraban en el país en condiciones de ilegalidad (CELS, 1999).

Es en el gobierno de facto del General Juan Carlos Onganía, el primero de los tres presidentes que tendría este nuevo período castrense (1966-1970, Onganía; 1970-1971, Levingston; 1971-1973, Lanusse), el que promulga el Decreto-ley: "Extranjeros-Expulsión de indeseables" (1969).

En una administración que claramente se caracterizó por la represión política y la implementación de políticas que limitaban las libertades civiles, esta orientación también se reflejó en la legislación migratoria. Se adoptó un enfoque que consideraba a la inmigración como un problema de seguridad nacional. Consecuentemente, las políticas buscaban limitar la entrada de inmigrantes, en especial aquellos que podían ser percibidos como una amenaza política o social. Este enfoque se tradujo en una mayor burocratización de los procesos migratorios y en la creación de un clima de desconfianza hacia los inmigrantes.

El Decreto-Ley 17.294/67, que estableció medidas para la represión de la inmigración clandestina, intensificó la vigilancia sobre los inmigrantes, especialmente aquellos provenientes de países limítrofes, y otorgó mayores poderes a las autoridades para controlar y deportar a quienes se encontrasen en situación irregular.

Puntualmente, se establecían tres medidas fundamentales:

- a) Prohibición de dar trabajo y ocupación a los residentes ilegales y a los temporarios no habilitados para desempeñar tareas remuneradas.
- b) Obligación de exigir prueba de residencia legal del extranjero por parte de los dadores de alojamiento.
- c) Atribución del poder de policía migratoria en todo el territorio de la república a la Dirección Nacional de migraciones, con participación de los gobiernos provinciales en sus respectivas jurisdicciones.

A este marco regulatorio hay que sumarle el Decreto-ley 17.498, a través del cual se regulaban los montos de las multas destinadas a transportistas intentando un mayor control sobre el ingreso de inmigrantes de países limítrofes y vecinos carentes de la documentación exigida por la Dirección Nacional de Migraciones; y el Decreto ley 18.235 de 1969, que en medio de un clima de graves convulsiones sociales, autoriza expresamente al Poder Ejecutivo a expulsar a cualquier extranjero que, con residencia permanente o transitoria “atente contra la paz social, la seguridad nacional o el orden público” (CELS, 1999).

Las restantes normativas emanadas de los gobiernos militares que sucedieron a Onganía hasta 1973, reflejan cierta fragmentación y coyunturalidad de la normativa migratoria. Muestra de estos rasgos son los decretos que entre 1970 y 1971, contextualizados en un clima de creciente malestar social, violencia política y reclamos por una salida electoral, fueron emitidos por el PEN.

Por ejemplo: el Decreto 46/70 fijó políticas nacionales, y entre ellas referidas a la inmigración: "impulsar la inmigración de carácter selectivo, procurando mantener la actual composición étnica de la población -es decir, reforzar la naturaleza latina del pueblo argentino- y teniendo en cuenta los requerimientos de desarrollo y seguridad..."; el Decreto 4419/71, eximía o reducía el pago de la tasa de radicación a los inmigrantes ilegales siempre que justificasen que el pago excedía sus posibilidades económicas; el Decreto 3206/71, establecía que los ilegales con menos de tres años de residencia podían solicitar la radicación temporaria por un año, y, finalmente, el Decreto 682/71, permitía a los inmigrantes ilegales con menos de tres años de residencia iniciar el trámite para regularizar su situación migratoria y, al mismo tiempo, obtener un permiso para trabajar y alojarse.

Como puede observarse, en estas piezas normativas la centralidad la adquirían las regulaciones en cuanto a las condiciones acceso, radicación y permanencia, fomentando un determinado tipo de inmigración, que básicamente cumpliera con los estándares civilizatorios acordes a los imaginarios socioculturales preconizados por los gobiernos militares de la Revolución Argentina pero que no distaban demasiado de los paradigmas iniciales en los que se enraizaron las primeras políticas migratorias del Estado argentino.

El retorno democrático de 1973, en un claro contexto de radicalización política y pactos de gobernabilidad de naturaleza efímera, instala una sucesión presidencial vertiginosa. Hasta 1976 gobiernan: Héctor J. Cámpora (1973), Raúl Lastiri (1973), Juan Domingo Perón (1973-1974) y María Estela Martínez de Perón (1974-1976).

La conjunción de múltiples componentes desestabilizadores y fragilidad del Estado democrático erosionaron las posibilidades de continuidad de estas experiencias de gobierno y auspiciaron la postal consabida: una nueva irrupción de las FF. AA, iniciando el autoproclamado Proceso de Reorganización Nacional, el 24 de marzo de 1976.

En consonancia, con las orientaciones generales de su política, el Proceso tomó medidas como la instalación del Estado de sitio; consideró objetivos militares a todos los lugares de trabajo y producción; removió los poderes ejecutivos y legislativos nacionales y provinciales; cesó en sus funciones a todas las autoridades federales y provinciales como así también a las municipales y las Cortes de Justicia nacionales y provinciales; declaró en comisión a todos los jueces; suspendió la actividad de los partidos políticos; intervino los sindicatos y las confederaciones obreras y empresarias; prohibió el derecho de huelga; anuló las convenciones colectivas de trabajo; instaló la pena de muerte para delitos de orden público; impuso una férrea censura de prensa y repartió entre las FF. AA el control operacional del país, entre otras medidas (Ministerio de Educación, 2010).

En el contexto de esta política de disciplinamiento y control, se buscó hacer desaparecer las fuentes de conflictividad, y en relación a la cuestión migratoria se emitió una profusa normativa que contribuyó a aumentar la casuística y la complejidad de la legislación migratoria, profundizando el paradigma criminalizante y expulsor que ya se había venido sosteniendo. Ponen en evidencia estas orientaciones en materia de política migratoria piezas normativas como las que se ejemplifican seguidamente: el Decreto 464/77, ofrecía condiciones especiales de radicación a migrantes con capital; Decreto 1835/77, que simplifica los requisitos de radicación definitiva para residentes anteriores a 1910 y mayores de 66 años; Decretos 1483/76 y 1966/77, que convocan a los extranjeros que residen ilegalmente en el país a presentarse ante la autoridad migratoria para regularizar su situación, aclarando que es únicamente para los que no pueden regresar a sus países de origen "por razones políticas, sociales, raciales o religiosas".

Como referencia a la Política de Población global de esa época, puede mencionarse al Decreto 3838/77. En sus considerandos refiere como problemática prioritaria el bajo crecimiento de la población y la distorsionada distribución regional de la población. Así los objetivos fundamentales plasmados en esta norma son: a) incrementar sensiblemente el ritmo de crecimiento demográfico b) elevar la calidad de la población en cuanto a su nivel cultural, salud, educación, eficiencia económica, etc... c) lograr una distribución más equilibrada de la población. d) poblar

con residentes nacionales las zonas de frontera mediante inversiones productivas y una firme decisión política.

La ley 22.439, llamada "Ley General de Migraciones y de Fomento de la Inmigración" se sancionó el 23 de marzo de 1981 como una norma que sustituye toda la legislación vigente respecto del tema migratorio. Esa ley se presenta como una respuesta a la falta de una política global y como un intento de actualizar y especificar las políticas migratorias. Fomenta la inmigración de "extranjeros cuyas características culturales permitan su adecuada integración a la sociedad argentina", resaltando la preferencia indicada en la Constitución Nacional, que favorece la inmigración europea (CELS, 1999).

Nuevamente una concepción etnocentrista y europeísta reedita cosmovisiones más vernáculas, que en su momento legitimaron los primeros cuerpos normativos de la Argentina en relación a temática inmigratoria en el siglo XIX, y que siempre se plasmaron en una promoción de la "migración calificada".

Es en la Ley 22.439 donde Poder Ejecutivo, a propuesta del Ministerio del Interior, establece los lineamientos y pautas generales de la política de inmigración, determina las zonas del interior del país que se consideran prioritarias para el poblamiento y adopta medidas para promoverlo. Y el Ministerio del Interior está facultado para expulsar a cualquier extranjero, independientemente de su situación de residencia cuando: a) resulte condenado por juez argentino por delito doloso con pena mayor de 5 años b) realizare en el país o en el extranjero actividades que afecten la paz social, la seguridad nacional o el orden público.

Con el retorno democrático en 1983, tras el triunfo electoral del radical Raúl Alfonsín, el decreto de 1984 (Decreto 780/84), y una serie de resoluciones de la Dirección Nacional de Migraciones continúan endureciendo la radicación de extranjeros. Se argumentó la necesidad de sanear la situación de irregularidad de los extranjeros anunciándose que a partir de la regularización se aplicaría "una política migratoria firme, racional" (CELS, 1999), en el marco de un contexto de dificultades socioeconómicas crecientes.

Siguiendo con este lineamiento, y paradójicamente, en 1987, el gobierno radical dicta un decreto por el cual se reglamentó la Ley General de Migraciones y Fomento de la Inmigración dictada por el general Videla en 1981. La norma establece las zonas prioritarias a poblar, los montos de las franquicias y bienes que se permite introducir a los inmigrantes y los recursos del Fondo Nacional de Poblamiento. En este decreto que reglamentó la ley 22.349 y derogó el Reglamento Migratorio vigente hasta ese momento (Decreto 4418/65), resulta fundamental el art. 15, donde se fija una clara política migratoria restrictiva.

Durante la gestión del presidente Menem las piezas normativas y los desarrollos institucionales, en materia migratoria, continúan legitimando el ya analizado paradigma de control y exclusión, mostrando a su vez algunos vaivenes entre las atribuciones concedidas al Ministerio del Interior y a la DNM. Son representativos de este corpus documental el Decreto 1013/92, que establece controles para el otorgamiento de radicaciones, incluyendo información sobre antecedentes policiales para radicación definitiva; el Decreto 1033/92, regula la radicación de extranjeros limítrofes y deroga el decreto 3838 de la dictadura militar, que fijaba los objetivos y políticas nacionales de población; los decretos 864/ 93 y 1906/93, respectivamente, prorrogan amnistías; el Decreto 271/93 se propone afrontar el creciente ingreso y permanencia de ilegales, incrementando el control y expulsión por parte de la DNM de extranjeros ilegales frente a la comisión de delitos; el Decreto 1023/94 derogó el decreto 1434/87, agregando una nueva categoría, no contemplada en éste: trabajadores contratados, siempre que la contratación se celebre por escrito y sea debidamente registrado ante escribano público, estableciendo también, como inhabilidad absoluta para la admisión, “permanecer ilegalmente en el país por más de 30 días corridos”. Este decreto además excluía explícitamente como candidatos a la residencia legal a aquellos inmigrantes que vienen a trabajar como cuentapropistas y concentraba el poder de decisión en el Ministerio del Interior.

Como puede apreciarse, estas piezas jurídicas venían acompañadas de desarrollos institucionales que, si bien se estaban produciendo en el contexto de un gobierno democrático, seguían un patrón recurrente en el proceso de construcción estatal de los migrantes, asimilándolos a grupos que permanentemente debían ser regularizados.

El mismo enfoque subyace en la Ley 24.393 (1994), sobre Admisión, Ingreso y Permanencia de Extranjeros, modificatoria de la Ley 22.439 que ya preveía el establecimiento de sanciones y multas frente a las infracciones en estas categorías; y en el Decreto 1117/98, que introduce reformas al Reglamento de migraciones aprobado en 1994. Solamente la DNM resolverá la admisión de extranjeros en el exterior cuando son contratados por empresas para trabajar en la Argentina. También la posibilidad de otorgar a los extranjeros residentes legales cambio de calificación dentro de la categoría transitoria, en cualquier caso; y de ésta a temporaria estudiante o temporaria trabajador-contratado.

3. La modificación de un paradigma

Tras la crisis del 2001, y el advenimiento del nuevo milenio, la política de los gobiernos democráticos que pudieron sortear el vendaval de la crisis de gobernabilidad fueron moldeando una

nueva construcción social y política en relación a los derechos humanos y a los destinatarios de su acceso igualitario. Visiblemente se introdujo un cambio de paradigma, cuyo ejemplo más acabado radica en la promulgación de la Ley 25.871, Política Migratoria Argentina (2003) y el Decreto reglamentario 616/2010, durante las gestiones de los presidentes Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner.

De estas normas, y de otras surgidas por entonces y que revisten carácter complementario, es de referencia fundamental la Ley 25.871, Política Migratoria Argentina (2003), que derogó la anterior Ley Videla de 1981 impuesta por la última dictadura militar. La nueva ley estableció un marco legal basado en el respeto a los derechos humanos de los migrantes, con principios clave como: la igualdad de derechos y obligaciones entre nativos y extranjeros; facilitación de la regularización migratoria; acceso a servicios sociales básicos como salud y educación para los migrantes; prohibición de la discriminación por motivos migratorios.

En sintonía con este enfoque, basado en el reconocimiento y fortalecimiento de derechos se emitieron: el Decreto 836/2004, que creaba el Programa Nacional de Normalización Documentaria Migratoria; el Decreto 578/2004: Programa de regularización migratoria para nativos del MERCOSUR y ASOCIADOS “Patria Grande”, programa enfocado en la otorgación de residencias temporarias y búsqueda del fortalecimiento del vínculo con los ciudadanos de la región; la Ley 26. 354 (2008) sobre Prevención y Sanción de la Trata de personas y asistencia a sus víctimas; el Decreto reglamentario 616/2010, que estipulaba precisamente la Reglamentación de la Ley de Migraciones N° 25.871 y sus modificatorias.

De este cuerpo normativo se desprenden concepciones integrales en cuanto a las garantías en la protección de derechos y la ética del cuidado. Durante los citados gobiernos, se observa que la legislación migratoria argentina se caracterizó por la continuidad de un enfoque inclusivo y respetuoso de los derechos humanos. Se impulsaron programas de regularización, manteniendo un compromiso con la integración de inmigrantes, a pesar de los desafíos en la implementación de políticas efectivas. Este período marcó un avance significativo en la política migratoria argentina, en un contexto global de creciente restricción.

Sin embargo, un recambio en la conducción política de la presidencia del país, con el triunfo de Mauricio Macri en 2015, produjo un viraje hacia políticas más restrictivas. Se emitió el Decreto 70/2017, que modificó la Ley de Migraciones 25.871 sancionada en 2004. Este decreto introdujo cambios que endurecieron los requisitos para obtener residencia permanente, facilitaron la detención y expulsión de inmigrantes, y limitaron el acceso a la justicia para impugnar decisiones migratorias.

Se adoptó un enfoque de seguridad en materia migratoria, considerando a los inmigrantes, especialmente de países limítrofes, como una amenaza. Se intensificaron los controles fronterizos, las detenciones y las deportaciones (CELS, 2021). Es decir, se volvió al paradigma anterior a la sanción de la Ley 25.871.

El fuerte cuestionamiento surgido al Decreto 70/2017, desde diferentes actores de la sociedad civil, académicos y organismos internacionales, llevó a la suspensión parcial de algunas de sus disposiciones para, finalmente, ser derogado por la administración de Alberto Fernández (2019-2023).

4. Conclusiones

Tal como lo expresaba Alberdi, “gobernar es poblar en el sentido que poblar es educar, mejorar, civilizar, enriquecer y engrandecer espontánea y rápidamente, como ha sucedido en los Estados Unidos” (párr.4) “Mas para civilizar por medio de la población es preciso hacerlo con poblaciones civilizadas; para educar a nuestra América en la libertad y en la industria es preciso poblarla con poblaciones de la Europa más adelantada en libertad y en industria, como sucede en los Estados Unidos” (párr.5).

Ese era el modelo civilizador que levantaba sus anclas rumbo a la Argentina del Centenario, y constituyó durante décadas las bases de un paradigma que articuló políticas y marcos regulatorios en torno a la cuestión migratoria, pensando en los confines de una Patria que albergara en su inmensidad, ciudadanos en orden y progreso.

Desde esta perspectiva, las dinámicas migratorias deberían acomodarse a este modelo y las normas tendrían que encuadrar requisitos y condiciones especiales de radicación que no pusieran en riesgo la paz social. Es por ello que emergió una construcción social y política del inmigrante, sobre todo de países limítrofes, como ilegal, “indeseable”, subvirtiendo tal idea de orden.

Es decir, primaron políticas restrictivas donde los extranjeros podían tornarse indeseables y su ingreso “ilegal”, de acuerdo con las citadas construcciones sociales y políticas que no sólo se correspondieron con experiencias de regímenes no democráticos.

Este paradigma no sufrió transformaciones significativas aún en períodos de gobiernos constitucionales. La fragilidad democrática y la proliferación de Estados de excepción fue mellando las posibilidades de construir marcos regulatorios inspirados en enfoques con base en los derechos humanos, no solo desde lo conceptual sino desde una perspectiva operacional que orientara la promoción y protección de los mismos.

Sólo con el advenimiento del nuevo milenio, surgieron, a tono con tendencias internacionales impulsadas por las Naciones Unidas, nuevos encuadres normativos, donde el Estado argentino, finalmente asumió un rol más activo en la regulación de los temas migratorios, incorporándolos como parte de los programas integrales de desarrollo, todavía deficitarios y con prácticas ciertamente discriminativas.

Siguiendo la línea interpretativa de Diego Casaravilla (en CELS, 1999), se trató de una segregación distintiva y particular, un proceso que mezcla dos tipos de exclusión a grandes rasgos: la exclusión sistémica y la simbólica. La primera está definida por el funcionamiento desarticulador del mercado y del poder burocrático del Estado Argentino. La segunda se configura a partir de ideologías e imaginarios. Si bien está estructurada en torno a los mecanismos sistémicos, su naturaleza es diferente. La subordinación política y la miseria económica resultan de la exclusión sistémica, mientras la discriminación y el estigma evidencian crisis en los mecanismos de reconocimiento mutuo.

Bibliografía

Alberdi, Juan Bautista (1879): Páginas explicativas de Juan Bautista Alberdi. Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina. <https://www.teseopress.com/basesypuntos/front-matter/paginas-explicativas-de-juan-b-alberdi/>

Biernat, Carolina (2005): Las políticas migratorias del primer peronismo: la tensión entre los enunciados, los conflictos institucionales y las prácticas administrativas. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2188730.pdf>

Camarasa, Jorge (2006): Odessa al sur. Editorial Aguilar.

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. https://www.cels.org.ar/common/documentos/inmigrantes_peruanos_bolivianos.pdf

CELS (2021): Final de una norma que nunca debió existir. <https://www.cels.org.ar/web/2021/03/final-de-una-norma-que-nunca-debio-existir/>

Cicogna, María Paula (2009): Breve historia de los refugiados en la Argentina en el siglo XX. HAOL, Núm. 18 (Invierno, 2009), 51-63.
<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3065952.pdf>

Cicogna, María Paula (2010): Refugiados en la Argentina. Políticas públicas del Bicentenario (1930-1943 y 1985-2010). [Políticas públicas Bicentenario.pdf](#)

Cicogna, María Paula (2009): Refugiados en Argentina. El rol de las organizaciones de derechos humanos de la comunidad peruana. Papeles del CEI. Volumen 2009/2.
<https://www.redalyc.org/pdf/765/76512778002.pdf>

Cicogna, María Paula; Kerz, Mercedes (2013): Migración, ciudadanía y democracia. Argentina en estudio.

Decreto N° 9435 (1946)
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do;jsessionid=7CF495E011772539DC8C3C5CEE03E157?id=295406>

Decreto N° 2896 (1949)
http://www.migraciones.gov.ar/pdf_varios/periodico/periodico_200902.pdf

Decreto-ley “Extranjeros: régimen de admisión, estancia y expulsión del territorio de la República” (1963) https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto_ley-4805-1963-299741

Decreto-ley “Extranjeros-Expulsión de indeseables” (1969): N°18.235/69
<https://www.migraciones.gov.ar/pdf/museo/lineatiempo.pdf>

Decreto 138/2021
<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/241471/20210305>

DNU 70/2017
<https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=271245>

Domenech, Eduardo (2011): Crónica de una “amenaza” anunciada. Inmigración e ilegalidad: visiones de Estado en la Argentina contemporánea. <https://www.aacademica.org/eduardo.domenech/22.pdf>

Ley 817 (o Ley Avellaneda) (1876)
https://www.educ.ar/app/files/repositorio/file/30/16/57f71b70-e955-11ea-a258-917480d9899c/contenido/materiales_para_formacion_docente/textos_de_consulta/18%20Ley%20817.pdf

Ley General de Migraciones y Fomento de la Inmigración (o Ley Videla) (1981).

Ley de Migraciones 25.871 [ley_de_migraciones_argentina.pdf](#)
[Libro Ley 25.871.pdf](#)

Luna, Félix (1984): El 45. Biblioteca de Nuestro Siglo. HYS-PAMÉRICA.

Ministerio de Educación (2010): Pensar la dictadura: terrorismo de Estado en Argentina. Preguntas, respuestas y propuestas para su enseñanza. Argentina.

Modolo, Vanina Edit (2016): Análisis histórico demográfico de la inmigración en la Argentina del Centenario al Bicentenario.

https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-74252016000300201

Moreno, José Luis (2016): Breve historia social de un siglo de inmigración extranjera en la Argentina (1860-1960), en “Los inmigrantes en la construcción de la Argentina”, cap. 3.

<https://argentina.iom.int/sites/g/files/tmzbd1901/files/documents/2016-los-inmigrantes-en-la-construccion-de-la-argentina.pdf>

Museo de la inmigración: La legislación migratoria.
<https://www.argentina.gob.ar/interior/migraciones/museo-de-la-inmigracion>

Nejamkis, Lucila Sabrina (2016): Políticas migratorias y dictadura militar en Argentina (1976-1983): la construcción de un modelo migratorio.
https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-76532016000100001

Veiga, María José (2021): Revisión de los marcos normativos de Argentina, Estado Plurinacional de Bolivia, Chile, Perú y Uruguay. Cuadernos migratorios N°11. ONU-OIM Migración.[Revision de los Marcos Normativos de Argentina, Estado Plurinacional de Bolivia , Chile, Peru y Uruguay 0.pdf](#)