

**Migración y derechos humanos: una aproximación crítica al “nuevo paradigma”
para el tratamiento de la cuestión migratoria en la Argentina**

Corina Courtis (UBA-CONICET)
María Inés Pavecchia (UBA)

En el año 2003, la Argentina aprobó una nueva ley migratoria que incorpora la protección de los derechos humanos y una perspectiva regional como ejes centrales. Acompañada de un acotado *corpus* de decretos y disposiciones migratorias, esta ley se convirtió en el núcleo de lo que el gobierno de turno dio en llamar un “nuevo paradigma” para el tratamiento de las migraciones. En este trabajo, inscribimos ese proceso sobre la historia migratoria argentina y el derrotero normativo que buscó regular sus dinámicas, con el fin de revelar, desde una perspectiva de derechos, sus luces y sus sombras.

1. La Argentina y sus dinámicas inmigratorias

La Argentina es tradicionalmente conocida como país receptor de inmigración europea. Como es sabido, entre la segunda mitad del siglo XIX y las primeras décadas del XX, arribaron al país amplios contingentes migratorios provenientes de Europa – mayormente de España e Italia–, que tendrían un enorme impacto en la historia demográfica y cultural argentina, al punto que la figura del inmigrante europeo quedaría inexorablemente vinculada al crecimiento nacional. Esta dinámica tuvo su pico entre 1890 y 1914 –en ese año, esta migración de ultramar llegó a representar casi el 30% de la población total–, y luego disminuyó bruscamente hasta detenerse poco después de finalizada la Segunda Guerra Mundial.

Sin embargo, a la par del ingreso cuantioso, aunque no constante, de los migrantes de ultramar, existió en la Argentina un flujo sostenido de inmigrantes regionales,

principalmente limítrofes¹, cuya presencia –que nunca superó el 3 % de la población total– resultó opacada por el fuerte impacto de la inmigración europea en la estructura demográfica de la población. Hasta la década de 1960, el principal foco de atracción de los migrantes limítrofes fueron las ocupaciones (semi)rurales en las economías regionales fronterizas a sus respectivos países de origen. En términos generales, el ingreso de los migrantes de países limítrofes estaba caracterizado por la estacionalidad y la pendularidad entre su lugar de origen y un destino relativamente cercano en la Argentina (Marshall,1983). Pero a partir de la década de 1960, y siguiendo el patrón de la migración interna², el Area Metropolitana de Buenos Aires³ comenzó a adquirir cada vez más importancia como destino. Entre 1960 y 1991, el AMBA pasó de recibir el 25% de los migrantes a recibir el 50%. Esta tendencia en el patrón de la migración limítrofe va acompañada por un gradual aumento de la proporción de mujeres migrantes. Además, en la década de 1990 –en la que se conjuga la caída de las economías regionales con la instalación, en la Argentina, de un régimen cambiario de paridad con el dólar estadounidense– la composición de los flujos regionales registra un aumento en el ingreso de ciudadanos peruanos.

POBLACIÓN NACIDA EN EL EXTRANJERO Y POBLACIÓN NACIDA EN PAÍSES NO LÍMITROFES Y LÍMITROFES EN DIFERENTES FECHAS CENSALES. TOTAL PAÍS. AÑOS 1869-2001							
AÑO	POBLACION TOTAL	POBLACIÓN EXTRANJERA	% DE EXTRANJEROS SOBRE POBLACIÓN TOTAL	POBLACIÓN EXTRANJERA NO LIMITROFE	% DE NACIDOS EN PAÍSES NO LIMITROFES SOBRE POBLACIÓN TOTAL	POBLACION EXTRANJERA LIMITROFE	% DE NACIDOS EN PAÍSES LÍMITROFE SOBRE POBLACIÓN TOTAL
1869	1.737.076	210.189	12,1	168.970	9,7	41.360	2,4
1895	3.954.911	1.004.527	25,2	890.946	22,3	115.892	2,9
1914	7.885.237	2.357.952	29,9	2.184.469	27,3	206.701	2,6

¹ Los países limítrofes de Argentina son Brasil, Bolivia, Paraguay, Uruguay y Chile. En contra de argumentos que postulan el crecimiento explosivo de la migración regional, la elección del adjetivo “sostenido” para caracterizar este movimiento migratorio resume la continuidad de un proceso evidente ya en los primeros registros censales del país y la estabilidad relativa de su tasa de crecimiento.

² La migración interna se desarrolló en el contexto del modelo de acumulación por sustitución de importaciones instrumentado a partir de la crisis de 1930. El desarrollo industrial y la consecuente demanda de mano de obra estimularon la migración desde las provincias hacia el área capitalina, a la vez que un nuevo relato político otorgaba al trabajador el papel protagónico en un proyecto de corte nacionalista.

³ El Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) comprende la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (capital de la República) y 24 municipios lindantes de la Provincia de Buenos Aires. Históricamente, esta área ha concentrado aproximadamente el 30% de la población total del país.

1947	15.893.827	2.435.927	15,3	2.122.663	13,3	313.264	2,0
1960	20.010.539	2.604.447	13,0	2.137.187	10,7	467.260	2,3
1970	23.390.050	2.210.400	9,5	1.676.550	7,2	533.850	2,3
1980	27.947.447	1.912.217	6,8	1.149.731	4,1	753.428	2,7
1991	32.615.528	1.628.210	5,0	811.032	2,4	817.428	2,6
2001	36.260.130	1.531.940	4,2	608.695	1,6	923.215	2,6

Fuente: INDEC (1997), La Migración en la Argentina: sus características e impacto, Serie Estudios 29; INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, 2001, www.indec.mecon.gov.ar

Como resultado de un complejo conjunto de procesos, entonces, desde mediados de siglo XX, la Argentina ha dejado de ser un lugar de destino prioritario para los migrantes *intercontinentales* y ha devenido –junto con Venezuela– destino privilegiado de los migrantes *intracontinentales*⁴. Con este giro, el país ha ido registrando una gradual reducción relativa de su población extranjera. Aún así, una vez agotado el modelo de la inmigración masiva europea, la dinámica migratoria de la segunda mitad de siglo XX comenzó a adquirir visibilidad y presencia en la agenda pública en términos de problema. Sin duda, si las dinámicas de ultramar y regional muestran diferencias en cuanto a su volumen, su constancia, y su patrón de ingreso y asentamiento en el territorio argentino, también difieren en lo que respecta al tratamiento normativo que afectó a cada una de ellas. Veamos la relación entre las características de los flujos migratorios llegados al país con la normativa que buscó organizarlos.

2. Flujos y normativa

La inscripción de la migración internacional como tema de política pública es un hecho temprano en la historia argentina. El marco normativo que reguló la inmigración europea reflejaba el interés del Estado argentino en formación por “poblar” su territorio con el doble fin de asegurar la disponibilidad de mano de obra rural independiente y de apuntalar el proceso “civilizatorio” de la población local a través de la influencia

⁴ Cabe destacar que se observan también otras dinámicas. En la década de 1960, hicieron sus primeros ingresos a la ciudad de Buenos Aires, junto a la migración regional, contingentes acotados de inmigrantes asiáticos –coreanos y chinos (primero de Taiwán y más tarde, de China continental)–, que fueron conformando colectividades con cifras inferiores a las cuarenta mil personas. Durante la década de 1990, un número reducido de inmigrantes de Europa central y oriental arribó atraído por un régimen de tratamiento especial. Por otra parte, al menos desde 1970, la Argentina puede, a su vez, considerarse un país de emigración.

europea –idealmente anglosajona– directa⁵. La asociación entre población y desarrollo estuvo en la base de una serie de acciones de fomento a la inmigración que se plasmó, a lo largo del siglo XIX, en un conjunto normativo invitante.

A la luz de las ideas de la época, el trasplante de contingentes portadores de “hábitos de orden, disciplina e industria” resultaba, según las élites morales locales, indispensable para forjar una república moderna (GEDA, 2004). Planteada en clave cuantitativa y cualitativa, la “cuestión de la población” fue abordada en la Constitución Nacional de 1853, que compromete al gobierno federal a fomentar la inmigración europea (art. 25) y equipara el goce de los derechos civiles entre ciudadanos y extranjeros en el territorio nacional (art. 20), y más tarde, en concordancia con estos preceptos, en la Ley 817 de Inmigración y Colonización, sancionada en 1876 y más conocida como Ley Avellaneda.

En su articulado, la Ley Avellaneda operativizaba la política de atracción y retención del inmigrante europeo “honorable y laborioso”. La ley definía como inmigrante a

“todo extranjero jornalero, artesano, industrial, agricultor o profesor menor de sesenta años que llegue al país para establecerse pagando pasaje de segunda o tercera clase o teniendo el viaje pagado por cuenta de la Nación, de las Provincias o de las empresas particulares protectoras de la inmigración y colonización”,

y establecía para ellos⁶ ciertas prerrogativas (pasajes subsidiados, alojamiento al arribo, traslado al lugar de residencia, oficinas de trabajo para fiscalizar a los empleadores, por ejemplo). Las limitaciones para acceder a la categoría de inmigrante eran pocas y se relacionaban con las aptitudes para el trabajo. Una vez admitido al país en esa categoría, se devenía residente con los mismos derechos civiles y sociales que los nativos y se podía trabajar sin condicionamientos. Como sostiene Pacecca (1998: 4): “La ley está pensada como un instrumento de protección al inmigrante, y el poder de policía del Estado apunta más bien a quienes lo transportan y lo contratan (...). Esta la ley tampoco habla de ilegalidad en el ingreso o en la permanencia: los inmigrantes pueden permanecer el tiempo que deseen y entrar y salir libremente del país.”

⁵ Procesos simultáneos con fines eugenésicos fueron el exterminio (el caso de los pueblos originarios) y la invisibilización (como sucedió con la población de ascendencia africana).

⁶ El uso del masculino replica la definición que la Ley 817 hace de la categoría de inmigrante.

Aunque la migración transatlántica se apartó del ideal buscado⁷, el inmigrante europeo se convirtió en foco continuo de la legislación migratoria y de las políticas de fomento de la inmigración, incluso una vez agotado el reflujo de la inmigración europea de la segunda post-guerra y ante la visibilidad adquirida, en el área metropolitana de Buenos Aires, por la migración de países limítrofes. Si, por regla general, la normativa sancionada con posterioridad a la Ley Avellaneda perpetúa la figura del inmigrante europeo como sujeto deseable de la legislación migratoria, el contrabando, en la norma, de clasificaciones de tipo étnico-racial hace que, de manera residual, se vaya configurando la migración regional como problema.

No sólo la migración regional no fue objeto de políticas de promoción, sino que rara vez apareció como foco explícito de una normativa que tomara en cuenta sus características. Antes bien, si a inicios del siglo XX habían ya surgido limitaciones a la admisión y permanencia de europeos acusados de anarquistas⁸, la tendencia restrictiva en política migratoria comienza a consolidarse a partir de la década de 1960, en coincidencia con el evidente cambio en la composición de los flujos migratorios. Así, la normativa va introduciendo una serie de distinciones (ilegalidad por ingreso frente a ilegalidad por permanencia), de criterios de admisión (parientes de ciudadanos argentinos o de residentes permanentes, profesionales, empresarios, científicos, migrantes con capital propio, religiosos, trabajador contratado), de categorías de ingreso a las que se asignan permisos de estancia y actividad diferenciales (residencia permanente, temporaria, transitoria, precaria, entre otras), de requisitos (documentación personal y certificación de antecedentes penales con sellados varios, contrato de trabajo celebrado ante escribano público, altas tasas migratorias), de inhabilidades (edades máximas; enfermedades transmisibles; ejercer la prostitución; tratarse de una persona presumiblemente inútil por carecer de arte, industria, oficio, profesión u otro medio de vida ilícito, entre otras) y de prohibiciones (pasar de una categoría a otra) que, si bien no controlan el ingreso, sí controlan la permanencia dificultando las condiciones de

⁷ La mayor parte de los migrantes provenía de las zonas económicamente más rezagadas de Europa y eran campesinos u obreros de baja calificación, en tanto que las políticas de colonización no tuvieron la eficacia esperada puesto que más del 80% de los recién llegados se instaló en áreas urbanas.

⁸ Ley 4.144 de Residencia de Extranjeros de 1902, Ley 7.209 de Defensa Social Reglamentando la Admisión de Extranjeros en el Territorio Argentino de 1910, y decreto reglamentario de la Ley Avellaneda de 1923.

residencia y de trabajo de los migrantes limítrofes que ingresan fácilmente como turistas por las fronteras terrestres (Pacecca, 1998; Courtis, 2006). Paralelamente a estas restricciones, se observa la creciente delegación del poder de policía en las instancias administrativas.

La falta de una legislación comprensiva pensada para los migrantes de países vecinos se hace evidente en la alta fragmentación del corpus normativo que los afecta hasta entrado el siglo XXI. De hecho, desde 1910, se fue constituyendo un complejo rompecabezas de normas superpuestas de carácter coyuntural. Más notorio aún, este corpus, ampliamente inspirado en la doctrina de seguridad nacional, está compuesto por normas aprobadas por fuera del trámite parlamentario regular, en su mayoría, decretos dictados por el Poder Ejecutivo, más específicamente por su Ministerio del Interior. Este es el caso para todas las normas dictadas con posterioridad a 1910, incluidas las seis amnistías concedidas durante gobiernos democráticos⁹. En este marco se inscribe la vigencia, durante más de veinte años de vida formal de la democracia argentina, de la llamada Ley Videla (Ley General de Migraciones y de Fomento de la Inmigración N° 22.439) que, sancionada en 1981 bajo la última dictadura militar, no sólo era violatoria de derechos fundamentales consagrados en la Constitución Nacional, sino que devino en un dispositivo generador de ilegalidad que colocó a gran parte de la población migrante en situación de especial vulnerabilidad.

La conservación de un *corpus* normativo mayoritariamente gestado por fuera de los canales de discusión participativa generó una “deuda con la democracia” en materia migratoria que recién comenzó a saldarse en el año 2003, con la aprobación de la Ley 25.871, núcleo de lo que el actual gobierno ha publicitado como un “nuevo paradigma” migratorio de la Argentina.

3. El “nuevo paradigma” para el tratamiento de la cuestión migratoria en la Argentina

⁹ Estas regularizaciones migratorias tuvieron lugar en 1949, 1958, 1964, 1974, 1984, 1992/94. Las dos primeras, generales; las cuatro últimas, para inmigrantes de países limítrofes. En la década de 1970, se regularizaron por esta vía 147.383 personas; en los años '80, 149.556, y en los '90, 224.471, según datos de la Dirección Nacional de Migraciones.

En esencia, este “nuevo paradigma” implica un giro discursivo que incorpora dos novedades: una perspectiva de derechos humanos y una perspectiva regional. Algunos antecedentes de este cambio pueden rastrearse en dos medidas emanadas de fuentes diferentes que buscaban, en plena vigencia de la Ley Videla, soluciones –alternativas a las amnistías periódicas– para la situación de desprotección en que las normas restrictivas colocaron a los migrantes de países vecinos.

3.1. *Los antecedentes*

Una de ellas es la firma de convenios migratorios bilaterales. Si el protagonismo en la orientación de la política migratoria tendió, tradicionalmente, a ser asumido por el Ministerio del Interior, privilegiando una perspectiva de seguridad, desde 1998, un nuevo actor gubernamental emerge con fuerza y capacidad decisoria dentro del Poder Ejecutivo: el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto¹⁰. Este Ministerio inició tratativas con Bolivia, Perú y Paraguay para la firma de convenios de migración cuya gran novedad fue el acuerdo, entre los países signatarios, de un criterio *ad hoc* para otorgar residencias temporarias a los nacionales de la otra parte que desearan establecerse o ya residieran irregularmente en su territorio: la inscripción como *trabajador autónomo* y la constancia de cumplimiento de las obligaciones provisionales e impositivas.

Los convenios suscitaron críticas por su alcance restringido y porque sometían al migrante a un régimen probadamente difícil de cumplir incluso para los argentinos. De ahí que solo entraran en vigor los convenios firmados con Bolivia y Perú¹¹, y que la adhesión a ellos resultara menor de lo esperada.¹² El convenio con Paraguay no llegó a concretarse debido a la resistencia de las asociaciones de residentes paraguayos en Argentina, que llevaron adelante una fuerte campaña e hicieron sentir su voz en el

¹⁰ En 1996, la Secretaría de Relaciones Exteriores y Asuntos Latinoamericanos del Ministerio de Relaciones Exteriores asume injerencia en las políticas de población relacionadas con el desarrollo sustentable, y en 1998, la Secretaría de Asuntos Consulares y Generales incluye específicamente entre sus funciones la actuación en política migratoria. Cabe recordar que, en la Argentina, la adopción de acuerdos internacionales debe ser aprobada por el Congreso, pero no es el Poder Legislativo el que elabora o negocia esos acuerdos.

¹¹ Promulgados en 1999 mediante las leyes 25.098 y 25.099, respectivamente, y prorrogados sus plazos de acogida por protocolos adicionales.

¹² Durante los seis meses de aplicación (antes de que fueran prorrogados), 982 bolivianos y 5.546 peruanos iniciaron el trámite. Seis meses después, aproximadamente un 70% de cada nacionalidad había renovado su permanencia precaria en los términos del convenio (Geronimi *et al.*, 2004).

Parlamento paraguayo. De todos modos, como sugiere Novick (CELS, 1998), el reconocimiento por parte de los Estados firmantes de los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos y la aceptación de la responsabilidad compartida en la adopción de medidas que “organicen y orienten los flujos migratorios” marcan una clara diferencia con los lineamientos que guían las intervenciones del Ministerio del Interior en el área de la política migratoria.

La otra medida innovadora fue la firma del *Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile*, extrañamente acuñado en el seno de la propia autoridad migratoria argentina. Firmado por los cuatro Estados Parte y los Asociados en diciembre de 2002, fue incorporado a la legislación nacional en junio de 2004, mediante la ley 25.903. Sin embargo, dado que entra en vigencia a partir de que todos los Estados Parte notifiquen “el cumplimiento de las formalidades internas necesarias para su entrada en vigencia”, aún está pendiente su efectivización.

El acuerdo tiene como objetivo explícito el logro de “la libre circulación de personas en la región”; para ello, busca “solucionar la situación migratoria de los nacionales de los Estados Parte” y “establecer reglas comunes para la tramitación de la autorización de residencia”. Su punto central es hacer de la *nacionalidad* un nuevo criterio de acceso a la residencia regular. A aplicable tanto quienes desean ingresar a otro Estado Parte o Asociado del MERCOSUR como a quienes ya se encuentran residiendo en él en situación irregular, el acuerdo otorga residencias temporarias con permiso de trabajo por dos años, que podrán convertirse en permanentes mediante la presentación de cierta documentación¹³, el pago de tasas retributivas y “la acreditación de medios de vida lícitos que permitan la subsistencia del peticionante y su grupo familiar conviviente”. La experiencia previa permite sospechar que esta última exigencia será leída por la autoridad administrativa como “acreditación de medios formales de vida” y probablemente implique la presentación de un contrato de trabajo o la comprobación del pago regular de las obligaciones tributarias como cuentapropista.

3.2. *La nueva ley migratoria*

¹³ Constancia de residencia temporaria obtenida en términos del acuerdo, documentación personal, certificación de antecedentes penales.

En diciembre de 2003 se sancionó la actual Ley de Migraciones (N° 25.871) que, promulgada en enero de 2004, deroga la ley anterior surgida de la última dictadura militar. La norma tuvo su origen en un proyecto ingresado a la Comisión de Población y Recursos Humanos de la Cámara de Diputados de la Nación en 2001¹⁴, que fue sometido a audiencia pública y reingresado con modificaciones a la Comisión en 2003. Sin embargo, el texto finalmente aprobado es fruto de negociaciones obligadas con el Poder Ejecutivo y difiere en varios puntos del proyecto original (Courtis, 2006).

La actual Ley de Migraciones busca representar un nuevo encuadre para el tratamiento de la “cuestión migratoria” en la Argentina, sostenido en dos ejes: por un lado, el énfasis en la protección de los derechos humanos de los migrantes, expresado como la preocupación del Estado nacional por cumplir “los compromisos internacionales de la República en materia de derechos humanos, integración y movilidad de los migrantes”; y por el otro, una también novedosa inscripción en el contexto regional, que implica el reconocimiento explícito de la migración proveniente de países limítrofes y vecinos.

En lo que a derechos humanos se refiere, la norma consagra el *derecho a la migración* como derecho esencial e inalienable de la persona y lo garantiza sobre la base de los principios de igualdad y universalidad. También incorpora el *derecho a la reunificación familiar* y “el goce de criterios y procedimientos de admisión no discriminatorios en términos de los derechos y garantías establecidos por la Constitución Nacional, los tratados internacionales, los convenios vigentes y las leyes”. Por otra parte, menciona expresamente como responsabilidad del Estado asegurar la igualdad de trato a los extranjeros “siempre y cuando satisfagan las condiciones establecidas para su ingreso y permanencia de acuerdo a las leyes vigentes”, aunque reconoce, de forma irrestricta y *sin perjuicio de la situación migratoria* de la persona, los *derechos a la educación* –en todos los niveles y jurisdicciones– y *a la salud*. Más aun, a la obligación de denuncia de situaciones de irregularidad migratoria que la Ley Videla establecía para todos los funcionarios y empleados públicos, la nueva ley opone la *promoción y difusión* generalizadas (en el sentido de formar e informar) de las obligaciones, derechos y garantías de los migrantes. En la misma línea, la ley alude a la acciones del Estado para

¹⁴ El proyecto lleva la firma de los diputados socialistas Rubén Giustiniani, María Elena Barbagelata y Oscar González.

favorecer la integración de los migrantes (entre otras, el conocimiento y valoración de expresiones culturales de los inmigrantes, la realización de cursos de español) y para “facilitar, de conformidad con la legislación nacional y provincial en la materia, la consulta o *participación* de los extranjeros en las decisiones relativas a la vida pública y a la administración de las comunidades locales donde residan”.

Otro cambio significativo de la nueva legislación es la incorporación del *derecho al debido proceso en situaciones de detención y expulsión*. Esto implica la posibilidad de recurrir por vía judicial las decisiones de expulsión tomadas por la autoridad migratoria y la necesaria intervención del juez competente para ordenar detenciones relacionadas con la irregularidad migratoria.

En lo que respecta a la incorporación de la perspectiva regional, la nueva Ley de Migraciones recoge el *criterio de nacionalidad* esbozado en el *Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile*. Con ello, se abre la posibilidad para que aquellas personas –la gran mayoría de los migrantes– que no se ajustaban a ninguno de los criterios establecidos por la Ley Videla o por los convenios bilaterales, sean admitidas como residentes temporarios con permiso de trabajo por el plazo de dos años, prorrogable, con entradas y salidas múltiples. Además, El art. 28 hace referencia a los acuerdos o convenios de migración suscriptos por el país, y alude a “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”.

La introducción del discurso de los derechos humanos y el reconocimiento de la composición de los flujos migratorios actuales “reales” es, sin lugar a dudas, altamente beneficiosa para los migrantes. Desde el punto de vista estatal, el beneficio conlleva un histórico desplazamiento de objetivos: desdibujando las ideas de promoción y fomento asociadas a la vieja estrategia población-desarrollo, cobra ahora importancia el objetivo de ordenamiento y regula(riza)ción de la migración.

3.3 Medidas complementarias

Luego de la promulgación de la Ley de Migraciones, una serie de decretos y de disposiciones producidos por la Dirección Nacional de Migraciones buscan reforzar el giro plasmado en la norma.

La Disposición 2079 (28/1/04) suspendió las expulsiones de los nacionales de países limítrofes en condición de irregularidad migratoria, es decir, aquellos residentes cuya situación irregular podría resolverse en el marco de la Ley 25.871. Como sostiene Pacecca (2006), en los hechos, esta disposición funcionó como una amnistía parcial: evita la expulsión, pero no regulariza la residencia.

El Decreto 836 (7/7/2004) declara “la emergencia administrativa” de la Dirección Nacional de Migraciones por un período de seis meses¹⁵. En este sentido, este organismo reconoce por primera vez su responsabilidad por la acumulación de una masa de personas en situación migratoria irregular. Esta responsabilidad aparece encarnada en “la existencia de una antigua red delictual” y la detección de “severas irregularidades en el organismo”. Teniendo como fundamento el establecimiento de procesos de regularización, considerando que “las actuaciones deben ser ágiles y eficaces para asegurar los derechos que las normas conceden a los inmigrantes”, y recordando que la Dirección Nacional de Migraciones participó “activamente en la modificación de la legislación, cambiando un régimen expulsivo por un sistema de integración e inserción basado en los derechos humanos”, el decreto promueve un número de cambios organizativos. Entre otros, aparecen la creación de un Registro Nacional Unico de Empleadores y Requirentes de Extranjeros y el Registro Nacional Unico de Apoderados de Inmigrantes, la “evaluación integral del funcionamiento de las delegaciones en todo el territorio nacional con el objetivo de homogeneizar procedimientos y establecer criterios técnicos y administrativos uniformes” y la “elaboración de una base de datos que permita el seguimiento y control de los trámites migratorios”. A su vez, el decreto propone la instrumentación de un masivo Programa Nacional de Normalización Documentaria Migratoria.

¹⁵ El estado de emergencia administrativa fue prorrogado por el Decreto 578 (2/6/2005).

El primer paso de dicho programa fue dado con el establecimiento del Decreto 1169 (06/09/2004) sobre “Regularización migratoria de ciudadanos nativos fuera de la órbita del MERCOSUR”. Mediante este decreto, la autoridad migratoria asume el “imperativo ético” de facilitar la regularización de los inmigrantes no nativos de países del MERCOSUR que se encuentran residiendo de hecho en la Argentina debido a que “no puede satisfacer los requisitos usuales para radicarse legalmente en el país, no obstante su efectiva vinculación al mismo”. La medida ablanda hasta cierto punto los requisitos exigidos para iniciar el trámite migratorio y otorga residencias temporarias por dos años, renovables y eventualmente convertibles a residencias permanentes –para lo cual se solicita la acreditación de medios de vida lícitos y útiles. En todos los casos, se exige el pago de una tasa migratoria¹⁶ muy superior a la requerida en el trámite ordinario. Esto evidencia el espíritu recaudador de una medida pensada principalmente para la migración asiática –en particular, china–, que ha demostrado cierta movilidad económica. En efecto, antes que proteger los derechos de los migrantes, este decreto vela por “dar una adecuada solución al innegable perjuicio que ocasiona al fisco nacional el hecho de que tanto los empleadores como los extranjeros puedan evadir todo tipo de contribución y aporte obligatorio que deba efectuarse en razón de su relación de empleo en el país”. La medida, abierta por un plazo de seis meses, permitió la regularización de cerca de 12.000 personas.

Por último, en el año 2005 se dictó la Disposición 53.253 (13/12/2005), que implementa el Programa Nacional de Normalización Documentaria Migratoria para extranjeros nativos de los Estados Parte del MERCOSUR y sus Estados Asociados, también conocido como “Patria Grande”. El programa es generoso en su alcance: abarca a inmigrantes de Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. Según estimaciones oficiales, la medida beneficiará a alrededor de 700.000 inmigrantes.

Para quienes acrediten vínculo de parentesco con argentino nativo o por opción o con residente permanente, el programa prevé el otorgamiento de la residencia permanente; para el resto, la temporaria por dos años, convertible a permanente. También el “Patria

¹⁶ Desde hace años, la tasa migratoria ha sido fijada en \$200. Este decreto establece los siguientes montos: \$ 400 para la tramitación de una residencia temporaria, \$300 para tramitar su prórroga, y \$ 200 para la residencia permanente (al momento de emisión del decreto, \$1 = US\$ 2,98).

Grande” ablanda, en cierta medida, los requisitos para iniciar el trámite migratorio. Una forma de facilitar la presentación de la documentación es a través de un plan de dos etapas: una etapa inicial de acreditación (por medios amplios) de identidad, a partir de la cual se obtiene, de manera gratuita, un certificado de residencia precaria; y una segunda etapa que conlleva, para completar la solicitud de la residencia temporaria, la certificación de carencia de antecedentes penales varios, el pago de la tasa migratoria ordinaria y la declaración de posesión de medios de suficientes de subsistencia. Una característica del programa es su ejecución descentralizada a través de convenios con los gobiernos provinciales y municipales, y de acuerdos con instituciones sociales colaboradoras de la sociedad civil.

Largamente anunciado, el arranque del “Patria Grande” se estimaba para fines de abril de 2006. Sin embargo, debido a la explosión ocurrida en un taller de indumentaria capitalino en la que murieron seis ciudadanos bolivianos, el programa se lanzó anticipadamente a mediados de ese mes, para la ciudad y la provincia de Buenos Aires, con gran publicidad y haciendo explícita ecuación entre regularidad residencial y regularidad laboral.

4. Zonas sombrías

Así descrita la cuestión –tal es el modo en que el actual gobierno argentino la presenta–, todo parece ser luces. Es innegable que este flamante *corpus* normativo aparece como una alternativa ejemplar a las políticas migratorias de hegemonía global y puede ser el germen de un sano cambio en el tratamiento del tema migratorio en el nivel regional. Sin embargo, más allá de los costados “iluminados”, tanto los migrantes como las organizaciones de derechos humanos que trabajan con migrantes reconocen ciertas continuidades con la gestión migratoria inspirada en el discurso de la seguridad que proyectan sombras densas sobre este proceso de renovación en materia migratoria.

Por un lado, existe una serie de tensiones que emanan de la propia Ley de Migraciones. Dos observaciones importantes en este sentido se refieren al nuevo criterio de nacionalidad y al sistema de categorías de admisión y permanencia que la ley mantiene. Si bien es cierto que la mirada realista que trae el criterio de nacionalidad alivia los problemas de regularización de buena parte de los migrantes regionales, se trata de un

criterio restringido, de corto o mediano alcance temporal. Como apunta Pacecca (2006:3), “nada impide pensar que en el largo plazo los destinos de los flujos se modifiquen y Argentina reciba migrantes no previstos y se inicie nuevamente con ellos el circuito de vulnerabilización”¹⁷. Para ellos, debería quedar existir algún criterio no restrictivo que les permita ingresar y residir legalmente en el país, tal como el de trabajador migrante sin relación de dependencia. Lamentablemente, la ley no contempla este criterio. Esta omisión crea una barrera para potenciales migrantes –viejo dispositivo de generación de residentes irregulares– y vuelve a definir implícitamente a aquellos “no deseados”. En definitiva, la nueva ley sólo garantiza que la condición migratoria irregular no obstaculizará el acceso a derechos fundamentales, pero no cierra la puerta a la generación de residentes irregulares como efecto de la aplicación de la propia ley¹⁸.

Respecto de las categorías de admisión y permanencia, la ley recoge el dispositivo de diversificación de categorías migratorias y fragmentación de derechos sobre el que la normativa buscó controlar la permanencia de los migrantes de países limítrofes y vecinos a lo largo de las últimas décadas. Es decir, en la mayoría de los casos, el migrante debe atravesar una serie de “peajes” –residencia precaria, residencia temporaria, renovación/es de la residencia temporaria– antes de obtener la autorización para residir en forma permanente en el territorio nacional. Por supuesto, cada uno conlleva la presentación de variada y onerosa documentación, así como el pago de las tasas correspondientes, todos ellos gastos significativos y no siempre posibles para la economía del inmigrante. Esto es especialmente crítico porque, por lo general, la no renovación a término devuelve al extranjero a fojas cero, lo cual suele implicar el reinicio del expediente, nuevo pago de tasas, sellados, etc. Este sistema no hace más que retardar y diferir la vinculación legítima del migrante con su lugar de residencia y pone sobre el tapete las dificultades de la administración para concebir a los inmigrantes como sujetos con derecho a gozar de los derechos garantizados por el Estado.

Por otro lado, existe otra serie de tensiones emanadas de la relación entre normativa y política migratoria. El punto más llamativo aquí es la dilatación de la reglamentación de

¹⁷ Y agrega: “es imposible pasar por alto esta advertencia en un país que necesitó 127 años para lograr su segunda ley migratoria con trámite parlamentario” (Pacecca, 2005: 3)

¹⁸ Una lectura pragmática de esta omisión parece sugerir que es la migración china la que ya se vislumbra como problemática desde el Estado.

la nueva ley migratoria. En efecto, a más de tres años de aprobada, la Ley de Migraciones aún no ha sido reglamentada por la autoridad competente: la propia Dirección Nacional de Migraciones. Tratándose de una norma no totalmente operativa, de más está resaltar la necesidad de una reglamentación que preserve su espíritu –en especial, en virtud de que los primeros borradores del reglamento presentados por la Dirección Nacional de Migraciones a la sociedad civil contenían párrafos completos extraídos del último reglamento de la Ley Videla. Cuestiones administrativas no mencionadas en la ley y que hacen centralmente a la posibilidad de radicarse, tales como qué tipo de documentos se requerirá del migrante, qué sellados o si existen formas de eximirlo del pago de la tasa migratoria, se dirimen en el reglamento. O, por lo menos, sería deseable que estas decisiones se compendiaran en un cuerpo único y orgánico antes que dispersarse en una miríada de decretos y disposiciones superpuestos y cambiantes.

Una de las cuestiones que, para la plena aplicación de la ley, debe ser operacionalizada a través del reglamento es el auspicioso criterio de nacionalidad. Sin embargo, el gobierno ha preferido posponer esta tarea e instrumentar el criterio de nacionalidad a través de una medida de alto impacto político, similar al de las amnistías migratorias periódicas implementadas por varios gobiernos anteriores al asumir el poder: el programa “Patria Grande”¹⁹. Sin negar los grandes beneficios que este programa puntual –acotado en el tiempo– conlleva para la población migrante, cabe hacer algunas consideraciones. En primer lugar, la modalidad de descentralización adoptada para el “Patria Grande” implica una considerable erogación de recursos para las agencias implementadoras del programa que, sumada a la escasa capacitación recibida por los agentes municipales y las asociaciones colaboradoras de la sociedad civil, ha redundado en una serie de irregularidades y arbitrariedades que ya han comenzado a vislumbrarse. En segundo lugar, no es difícil ver en esta medida una estrategia para descomprimir presiones y, una vez llevada a cabo la regularización masiva, proceder a la reglamentación de la ley con mayor holgura para imprimirle rasgos restrictivos.

¹⁹ A tono con la mencionada tendencia a la fragmentación normativa, para aquellos que, por la fecha de llegada al país, no pueden beneficiarse del programa, la Dirección Nacional de Migraciones creó la Disposición 4871/2007, por la que se aprueba el instructivo para la emisión de un permiso de ingreso y visación consular para personas nativas de los Estados parte del Mercado Común del Sur y sus Estados Asociados.

En materia de política migratoria, además, se observan una serie de inacciones o demoras en la acción que entran en tensión con las propuestas de la nueva ley. En la práctica, la obtención de una autorización emitida por la Dirección Nacional de Migraciones para residir en el país de manera regular es solo un peldaño para alcanzar la “llave” que permite finalmente abrir la puerta al goce fluido y no limitado de derechos: el documento nacional de identidad. La obtención de este documento, emitido por otra instancia: el Registro Nacional de las Personas, acarrea un trámite adicional que reinstala algunos de los obstáculos burocráticos que los convenios y el programa “Patria Grande” intentan remover²⁰. Sin embargo, poco se ha avanzado en las negociaciones para allanar este camino. También restaría profundizar las conversaciones con los consulados de los países de origen de los migrantes para lograr la flexibilización de los aranceles consulares relevantes. Por último, cabe mencionar que el instrumento de derechos humanos por excelencia para migrantes, la *Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares*, fue ratificada por la Argentina recién a fines de 2006 –ratificación tardía si se tiene en cuenta que este instrumento fue adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1990 y que buena parte de sus artículos quedan cubiertos por la Ley Nacional de Migraciones.

En síntesis, el llamado “nuevo paradigma” migratorio señala, con la incorporación del discurso de los derechos humanos y de la regionalización, un giro en el abordaje estatal de la cuestión migratoria en la Argentina. Este giro, empero, no está exento de tensiones: en términos generales, a una realista ampliación de los criterios para otorgar la residencia a migrantes de la región, se opone la continuidad de los sutiles pero concretos condicionamientos que permiten niveles de control y de exacción impensables para la población nativa y que, en última instancia, siguen obstaculizando la constitución de un vínculo legítimo con el lugar de residencia y el goce de una ciudadanía “de primera”. Frente a esta “inconsistencia”, cabe preguntarse hasta qué punto este encuadre representa un paradigma. Y más aún, contra un horizonte histórico profundo, cabe relativizar su carácter novedoso toda vez que permanece irresuelto un

²⁰ A saber: la presentación de copia de la partida de nacimiento, legalizada por las autoridades correspondientes, sellada por el consulado argentino en el país de origen y legalizada por el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina.

asunto clave que la dirigencia política decimonónica local supo resolver con mayor pericia: la equiparación práctica y efectiva de los derechos de nacionales y extranjeros.

Como sostiene Hannah Arendt, “nuestra vida política descansa en el supuesto de que podemos producir igualdad a través de la organización. (...) No nacemos iguales, nos volvemos iguales como miembros de un grupo basado en nuestra decisión de garantizarnos mutuamente derechos iguales” (citada en Benhabib 2005: 52). Este desafío de “volverse iguales” lo es aún más en el caso de los extranjeros: para ellos, las políticas migratorias reservan –en función de su no pertenencia a la “comunidad” nacional de destino– herramientas de exclusión cuyo uso está vedado sobre los nativos, quienes pueden reclamar a través de ciertas coordenadas del nacimiento –la sangre y, a veces, el suelo, que dan acceso a la nacionalidad– la legitimidad de su membresía y de sus derechos en esa “comunidad”.

5. Apostilla: las políticas migratorias y el control de la población

El recorrido realizado nos permite avanzar ciertas reflexiones de nivel más amplio sobre la productividad de las políticas migratorias en la regulación de los movimientos de población.

Si se mira el vasto *corpus* normativo que ha regulado el ingreso y permanencia de extranjeros en la Argentina como un sistema clasificatorio –y teniendo en cuenta que uno de los efectos de los sistemas clasificatorios es *imponer* una visión de las divisiones, más que *recoger* divisiones “naturales” que yacen en el territorio–, la normativa aparece como productora de taxones clasificatorios diferenciales y de la población comprendida en cada uno de ellos. Estos taxones son diferenciales para los extranjeros en relación con los nativos, pero también diferenciales en la constitución de distintas “clases” de extranjeros.

Estos procesos de clasificación/normativización, que incluyen la legitimación mediante amnistías (denominadas *tratamientos de excepción*), demuestran que, desde el punto de vista de los derechos, la legitimación ha tendido a ser una decisión *post-facto* y no un componente nodal de la política migratoria contemporánea. Esto invita a pensar que la

política ha sido, en gran parte, la no legitimación de la permanencia y, por ende, el no otorgamiento de los derechos que corresponden a quienes residen legítimamente en el territorio nacional. Quien no tiene derecho al territorio, tampoco tiene derecho a los derechos vigentes en el territorio. Las cifras de los amnistiados ilustran la capacidad de las políticas (y de sus agendas ocultas) para generar masas de población con derechos diferenciales. Así, se puede hipotetizar que el sistema normativo es *co-constitutivo* –y no simplemente posterior– a la valoración diferencial hecha por buena parte del Estado y de la sociedad civil: el migrante europeo como paradigma del “buen inmigrante” (blanco, civilizado y civilizador, trabajador y documentado) y el migrante limítrofe como paradigma del “mal inmigrante” (aborigen, salvaje y resistente a la cultura, indolente e indocumentado) (Pacecca, 2001).

La productividad de las políticas migratorias en la creación de clasificaciones sociales, en especial a través de la normativa, no parece replicarse cuando la formulación de políticas busca regular los movimientos poblacionales haciendo caso omiso de sus dinámicas particulares. Castles (2003) indica dos creencias generalizadas con enorme influencia en la formulación de políticas migratorias. Por un lado, la creencia en la dominancia de una lógica neoclásica mediante la cual los potenciales migrantes evalúan el costo-beneficio de la migración; por el otro, la creencia burocrática de que las regulaciones que clasifican/categorizan a los extranjeros otorgándoles estatus de residencia diferenciales tienen la capacidad de influir sobre el comportamiento de las personas. El corolario de ambas creencias es una tercera, a saber: que el ingreso de extranjeros puede ser “encendido” y “apagado” por regulaciones normativas específicas. Sin embargo, estas creencias, de corte duramente mecánico, pierden de vista dos aspectos estrechamente relacionados que han atentado históricamente contra la eficacia de los objetivos manifiestos de las políticas migratorias a nivel mundial. El primer aspecto se vincula con la temporalidad de los procesos migratorios, y el segundo con la agencia de los propios migrantes.

En lo que respecta a la temporalidad de los procesos migratorios en sí, y al diseño, gestión y evaluación de las políticas destinadas a regularlos, lo primero que merece señalarse es el desfase entre ambas cuestiones. Los procesos migratorios se rigen por los largos plazos y por el ajuste y la modificación de los objetivos iniciales, en tanto que

las políticas suelen buscar el tono de la coyuntura política –y a menudo estrictamente electoral. Ya desde el último medio siglo, la mayor parte de los migrantes abandona su lugar de origen con el objetivo de retornar a él una vez cumplidas ciertas metas (generalmente expresadas en términos de acumulación de capital) en el lugar de destino. Sin embargo, estas metas suelen ser irreales o demandar más tiempo del inicialmente pensado. Ante este hecho, la tendencia general suele ser la reunificación familiar (parcial o total) o la gestación de una familia de procreación en el lugar de destino, con lo cual un proceso que, en sus inicios, era definido como temporario va convirtiéndose lentamente en permanente, con idas y vueltas entre ambos lugares. En este proceso, el “obstáculo documentario” es simplemente un obstáculo más, que, al igual que los otros (vivienda, trabajo, educación, salud, etc.) irá sorteándose en la medida de lo posible.

A su vez, las redes y contactos que se van forjando o consolidando imprimen a la migración una dinámica propia, que escapa a la lógica de los planificadores. Así, la agencia de los migrantes, su capacidad asociativa, sus mejores contactos con la sociedad y la administración local, su vinculación con diversos organismos y su mayor conocimiento de la coyuntura política les permite lentamente constituirse como grupos de presión e incidencia en un esquema migratorio que, con dificultades, comienza a verlos como sujetos y no sólo como un factor de producción que debe encajar dentro de una de dos categorías: *residente permanente* (y por lo tanto destino de políticas de “asimilación” o “integración”) o *residente temporario*, y por lo tanto “mano de obra” ajustable y manejable mediante regulaciones que los conserven dentro de un margen preestablecido.

Cuando se examinan retrospectivamente los procesos migratorios, y se contrastan sus efectos con los efectos explícitamente propuestos por la normativa que reguló su ingreso y permanencia, las divergencias a largo plazo entre unos y otros inevitablemente saltan a la vista²¹. En la Argentina, el caso más palmario es el fracaso de la política de colonización rural explícitamente manifiesta en la ley Avellaneda. Y el segundo caso es el hecho de contar con colectividades de residentes limítrofes vigorosas, dinámicas, combativas y fuertemente arraigadas a pesar de que sus miembros individuales sólo

²¹ Como bien señala Castles (2003), estas divergencias también obligan a pensar en las agendas ocultas de las políticas.

excepcionalmente, por medio de las amnistías, fueron habilitados en calidad de residentes legítimos en el territorio nacional.

Bibliografía

ALBERDI, JUAN BAUTISTA, *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina*, Buenos Aires, CEAL, 1992 [1852]

BENHABIB, SEYLA, *Los derechos de los otros. Extranjeros, residentes y ciudadanos*, Barcelona, Ed. Gedisa, 2005

CASTLES, STEPHEN, “The factors that make and unmake migration policies”, ponencia presentada en *Conference on Conceptual and Methodological Developments in the Study of International Migration*, Princeton University, mayo 2003

CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES (CELS), *Informe Anual sobre la Situación de los Derechos Humanos en Argentina*, Buenos Aires, CELS, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001

CERIANI, PABLO, “La nueva ley de migraciones de Argentina. Un paso hacia una concepción distinta de la migración”, en Giustiniani, R. (comp.) *Migración: un derecho humano*, Buenos Aires, Prometeo, 2004

COURTIS, CORINA, “Hacia la derogación de la Ley Videla: la migración como tema de labor parlamentaria en la Argentina de la década de 1990”, En: Grimson, A. y Jelin, E. (comps.) *Migraciones regionales hacia la Argentina. Diferencia, desigualdad y derechos*, Buenos Aires, Prometeo, 2006, pp: 162-205

GERONIMI, EDUARDO ET AL., *Acuerdos bilaterales de migración de mano de obra: estudio de casos*, Estudios sobre migraciones internacionales, Programa de Migraciones Internacionales, OIT, 2004

GRUPO DE ESTUDIOS SOBRE DISCRIMINACIÓN EN LA ARGENTINA (GEDA), “Racismo y discurso: un cuadro de la situación argentina”, ponencia presentada en el *VII Congreso Argentino de Antropología Social*. Villa Giardino, Córdoba, 25-28 de mayo 2004

HALPERÍN DONGHI, TULIO, “¿Para qué la inmigración? Ideología y política inmigratoria y aceleración del proceso modernizador: el caso argentino, 1810-1914”, en *El espejo de la historia. Problemas argentinos y perspectivas latinoamericanas*, Buenos Aires, Ed. Sudamericana, 1987

MÁRMORA, LELIO, “Las migraciones en el proceso de integración de las Américas”, *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, año 8, nº 23, 1993

-----, “Las regularizaciones migratorias y políticas de migración en Argentina”, *Revista Argentina de Política Económica y Social* nº1, 1984

MARSHALL, ADRIANA, “Las migraciones de países limítrofes en la Argentina”, *Memorias del Congreso Latinoamericano de Población y Desarrollo*, México, El Colegio de México, UNAM, PISPAL, 1983

NOVICK, SUSANA, *Ley y población en la sociedad argentina: 1870-1986*, tesis de Maestría, Buenos Aires, FLACSO, 1989

-----, “Democracia y población: Argentina 1983-1999”, Documentos de Trabajo n° 28, Instituto Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, 2001

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES – OIM, *Aspectos jurídicos e institucionales de las migraciones en la República Argentina*. Buenos Aires, mimeo, 1991

OTEIZA, ENRIQUE, SUSANA NOVICK Y ROBERTO ARUJ, *Inmigración y discriminación. Políticas y discursos*, Buenos Aires, Grupo Editor Universitario, 1997

PACECCA, MARÍA INÉS, “Legislación, migración limítrofe y vulnerabilidad social”, ponencia presentada en las *VI Jornadas sobre Colectividades*, Ides - Museo Roca, Buenos Aires, 22 y 23 de octubre de 1998

-----, “Legislación, migración limítrofe y vulnerabilidad social”, *Realidad Económica* n°171, 2000

-----, “Migrantes en la Argentina contemporánea: los sujetos en los procesos”, mimeo, 2001

-----, “El MERCOSUR y la normativa migratoria argentina (2000-2005)”, trabajo presentado en el *VII Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político*, Buenos Aires, 15-18 de noviembre de 2006

SASSONE, MARÍA S., “Migraciones ilegales y amnistías en la Argentina”, *Estudios Migratorios Latinoamericanos* n° 6/7, 1987