

La paradoja inclusión/exclusión en la política migratoria argentina*

Magalí Gaudio

Becaria doctoral de CONICET - Centro de Estudios de Población (CENEP).

Correo electrónico: mgaudio@cenep.org.ar

Introducción

El presente trabajo se propone analizar la legislación en torno al tema migratorio en un período determinado en nuestro país a la luz del modelo de investigación teórico-metodológico propuesto por Joan Scott en su libro *Only Paradoxes to offer. French feminists and the paradoxes of man*¹.

En dicho libro, la autora reconstruye las luchas feministas de Francia en torno al reconocimiento de los derechos políticos de las mujeres, más específicamente del derecho al voto en igualdad de condiciones con sus pares masculinos. Para ello, estudia las argumentaciones político-discursivas de cuatro mujeres -Olympe de Gouges, Jeanne Deroin, Hubertine Auclert y Madeleine Pelletier- de su interés por el modo en que estructuraron sus reclamos y su pensamiento desde diferentes prácticas, instituciones y epistemologías. En dicho recorrido se puede observar cómo el 'sujeto' del feminismo se fue modificando y también los términos de su representación. Sin querer caer en una suerte de reduccionismo, en líneas generales se encontraban, por un lado, aquellas que

plantearon y llevaron a cabo sus reclamos en nombre de la *igualdad* entre mujeres y varones, igualdad que derivaba de la posesión de derechos universales, legalmente garantizados por el individualismo abstracto. Por el otro lado, las feministas que abogaban por la *diferencia* argumentaban que la "diferencia sexual" es un producto ineludible de la individuación y que el individualismo abstracto no sólo reprime una diferencia que nunca podrá ser superada, sino que también perpetúa la opresión de las mujeres pues hace de la masculinidad, la norma. De este modo, el feminismo se encontraba intrínsecamente en un callejón sin salida pues si de un lado buscaba eliminar la "diferencia sexual" en la vida política invocando la igualdad entre mujeres y varones, al mismo tiempo debía aceptarla en tanto dicho reclamo se hacía en nombre de "la mujer", la cual era producida discursivamente a través de la "diferencia sexual".

Es en este sentido que Scott propone pensar la historia del feminismo como aquella historia que sólo tiene *paradojas que ofrecer*. Los términos de la definición del feminismo y de la agencia feminista fueron cambiando a lo largo del tiempo y su importancia histórica ha descansado en su "habilidad para trabar la máquina teórica del discurso político republicano, exponiendo sus límites, sus inconsistencias y su funcionamiento disruptivo" (Scott, 1996:165). El reclamo era por la igualdad de derechos. Sin embargo, el hecho de que lo hicieran desde la *igualdad* o desde la *diferencia* estuvo dado por el tipo de discurso político propio de cada tiempo. "La historia del feminismo puede ser entendida entonces como un juego de interacción entre repetidos patrones de exclusión y una

* Agradezco a Elizabeth Jelin la lectura y comentarios a una versión previa de este artículo.

¹ Este trabajo no se propone hacer un análisis de la ciudadanía de los migrantes. Solamente en el análisis de la Ley de Migraciones vigente se hace referencia al acceso real a los derechos de los migrantes para explicar las formas paradójales que asume dicha ley. Por otra parte, tampoco pretende ser un análisis histórico exhaustivo de las políticas migratorias sino que fueron seleccionadas aquellas leyes en las que mejor se puede observar cómo se reflejan las ambigüedades y contradicciones que las constituyen intrínsecamente, según el contexto socio-histórico e ideológico en el que fueron elaboradas y sancionadas.

cambiante articulación de sujetos. Los términos de exclusión producen repetidamente la “diferencia sexual” como una barrera fija y natural entre lo doméstico y lo político, lo representado y lo auto-representado, lo dependiente y lo autónomo. Pero también los términos de exclusión son variables y contradictorios, basados en diferentes epistemologías, y esta variabilidad y contradicción resultan fundamentalmente en diferentes concepciones de las ‘mujeres’ cuyos derechos fueron reclamados” (Scott, 1996: 14).

La forma paradójica y las contradicciones que caracterizaron la historia del feminismo también constituyen formas inherentes al discurso universalista del individuo abstracto y el republicanismo político democrático². Y ello es así en la medida que mientras abrían un gran abanico de *inclusión* -que surgió para enfrentar al sistema jerárquico y estamental propio de los gobiernos monárquicos- al mismo tiempo trazó una línea que determinó la *exclusión* de aquellos individuos que no reunían las condiciones que les permitiera convertirse en sujetos de derechos políticos. De modo que el individualismo abstracto, si bien nació para eliminar los privilegios políticos, no resolvió el problema de la diferencia en tanto no permitió la co-existencia de una variedad de individuos. A esto se sumaba la visión de los derechos universales como una meta a alcanzar de largo plazo y en este sentido, volviendo a la interpretación de las luchas de feminismo, se puede ver cómo algunos simpatizantes de los discursos feministas, como el caso de algunos socialistas, creían que la inclusión de las mujeres en la ciudadanía política se alcanzaría por un ‘efecto derrame’ más que por apoyar activamente una propuesta política explícita de inclusión femenina.

La riqueza de *Only paradoxes to offer* se halla además en que constituye un *enfoque que invita a historizar*, a deconstruir técnicamente las formas que asumen las paradojas, las contradicciones, las

² Se trata de entender “las repeticiones y conflictos del feminismo como síntomas de contradicciones en los discursos políticos que produjo el feminismo” (Scott, 1996: 3), los cuales tenían su origen en los discursos del individualismo abstracto, de los derechos individuales y las obligaciones sociales, que han igualado individualidad con masculinidad.

repeticiones, las ambigüedades, no solamente de la historia del feminismo sino para el estudio de la historia en general; y en este sentido se ubica en contra de las perspectivas históricas teleológicas, lineales y progresivas “que establecen lo verdadero o la inevitabilidad de ciertas visiones del mundo, al eliminar los relatos de poder y conflicto dentro de los mismos” (Scott, 1996: 17).

De este modo, se convierte también en una *herramienta teórica-metodológica* de gran utilidad para pensar diversos problemas de investigación. Y es en esta clave interpretativa que el presente trabajo se propone analizar en qué medida el diseño de las políticas migratorias³ en la Argentina, más específicamente, la promulgación e implementación de tres leyes -‘Ley Avellaneda’ (1876), ‘Ley Videla’ (1981), y Ley de Migraciones (2004)- pueden ser estudiadas como resultado del interjuego entre la repetición y continuidad del patrón de exclusión, por un lado, y las variaciones históricas y los cambios en los términos de exclusión, que resultan en diferentes concepciones del ‘inmigrante’⁴, por el otro.

En otras palabras, se trata de explorar a partir de dicha legislación cuál fue la concepción simbólica de la *inmigración* por parte del Estado⁵, así como también si las repeticiones y las ambigüedades presentes en dichas leyes pueden leerse como producto de las contradicciones que surgen entre las políticas públicas de *inclusión* -las cuales definen quiénes son los potenciales ciudadanos del estado argentino y cuáles son sus derechos- por un lado, y el modelo de sociedad y las estrategias de acumulación y

³ Las políticas migratorias externas, como parte integrantes de las políticas de población, constituyen las propuestas y metas elaboradas desde el aparato estatal con el fin de influir sobre el tamaño, composición, origen, dirección, asentamiento e integración de los flujos migratorios espontáneos, o como parte del global proceso de planificación económico-social (Mármora, 1988,1990; Miró, 1971, 1979; en Novick, 1997).

⁴ Un común denominador que encontramos es que la política migratoria de nuestro país -analizada a través de sus normas jurídicas- se basa fundamentalmente en el concepto de migrante de largo plazo o migrante definitivo.

⁵ Si bien se sabe que el Estado no es un ente monolítico que actúa siempre de la misma manera, el trabajo se centra en un ámbito específico, el del diseño de las políticas migratorias.

desarrollo que se erigían por detrás, por el otro⁶, y que *excluye* a sujetos determinados.

La Ley Avellaneda: buscar la inmigración en el norte de Europa

A lo largo del período 1870-1929, la Argentina impulsó una estrategia agroexportadora que consistió en el desarrollo de un capitalismo dependiente basado en la afluencia de capital y mano de obra extranjera. Por este motivo se asumió una política de población exitosa tendiente a asegurar el rápido crecimiento de la población y la ocupación del territorio nacional promoviendo la inmigración extranjera de origen europeo (Torrado, 1991). Dicha política poblacionista -implícita- tuvo como corolario la primera Ley de Inmigración sancionada en 1876, más conocida como 'Ley Avellaneda'.

Los antecedentes de dicha ley se pueden encontrar en la Constitución Nacional de 1853 la cual, si bien establecía una política migratoria de puertas abiertas "*para todos los hombres del mundo que quieran habitar el suelo argentino*"⁷ y otorgaba protección a todos los habitantes, sin discriminaciones, extendiendo el goce de los derechos civiles del ciudadano a los individuos de origen extranjero al mismo tiempo que también limitaba el poder del gobierno federal al

⁶ Giustiniani sostiene que "en los procesos migratorios históricos de Argentina, las migraciones no tuvieron como entorno un proceso de integración sino que respondieron a estrategias que tenían que ver con el desarrollo de proyectos políticos, económicos o sociales puramente nacionales. La dinámica de integración, en cambio, presupone un proyecto compartido por los países de la región y la creación de espacios comunes, con niveles altos de armonización jurídica y social, donde las legislaciones deben tender a la garantía cada vez mayor de la economía y del trabajo de la población" (Giustiniani, 2004:22). En esta línea, Novick observa que recién con la Ley 25.871 se apunta a promover la integración sociolaboral de los inmigrantes. (...). "Obsérvese que mientras en la ley militar el rol del Estado aparece insistentemente asociado al control migratorio y a la prohibición, en el nuevo texto el Estado aparece como garantizador del derecho a migrar, de la igualdad de trato a los extranjeros (...)" (Novick, 2004: 71).

⁷ Preámbulo de la Constitución de la Nación Argentina de 1853.

impedirle gravar con impuesto la entrada de inmigrantes, por otra parte el Estado se comprometía a fomentar ya no cualquier tipo de inmigración, sino aquella de *origen europeo* (artículo 25).

Hacia mediados de la década de 1870 se fue creando un marco legal adecuado para captar y canalizar las corrientes migratorias a nuestro país (Giustiniani, 2004). En uno de los artículos de la Ley Avellaneda se manifiesta la preocupación por el proceso de selección de los inmigrantes: "*...sin incluir expresamente la inmigración espontánea se procura elegirla buscándola en el norte de Europa y otros países del sur...*"

El Estado promovió entonces el ingreso de trabajadores europeos⁸ con el fin de poblar el territorio nacional y transformar la pampa húmeda en agrícola, incorporándolos al sistema productivo, para lo cual se crearon oficinas de colocación y trabajo. En este modelo de carácter agroexportador la Argentina debía producir y exportar materias primas destinadas a los países industrializados a la vez que se convertía en mercado importador y consumidor de bienes secundarios, principalmente de Gran Bretaña.

Ahora bien, a principios del siglo XX, la implementación del proyecto modernizador del Estado oligárquico argentino entró progresivamente en contradicción con una nueva imagen del inmigrante. La participación creciente de los extranjeros en las asociaciones de trabajadores, la fundación del Partido Socialista (1896), el activismo político a través de protestas y huelgas, así como los movimientos anarquistas, eran vistos por los dirigentes políticos como amenazas al orden que traían consigo los migrantes europeos, ahora 'sospechosos', 'inmorales' e 'indeseables'. El fenómeno migratorio se tornó entonces en un problema de policía, que debía ser controlado y vigilado. Se produjo un vuelco de la política pro-inmigrante que venía sosteniendo el estado argentino hacia políticas de tipo restrictivo, reflejándose por ejemplo en la Ley de Defensa Social (1910) y la Ley de Residencia de Extranjeros de 1902, derogada recién en 1958. La misma autorizaba al Poder Ejecutivo a detener y/o expulsar del país a

⁸ En tanto no aparecen más referencias sobre la inmigración de '*los países del sur*'.

cualquier extranjero, sin posibilidad de revisión judicial; asimismo podía impedir el ingreso de inmigrantes cuyos antecedentes no fueran satisfactorios para los intereses del país. Esta norma fue una respuesta de la clase gobernante al movimiento sindical y urbano, liderado por extranjeros (Novick, 1997).

Si bien la ley de Residencia y el decreto de diciembre de 1923 -que reglamentó la Ley 817 de 1876- implantaron normas de estricto control sobre el ingreso de extranjeros, no se produjo ninguna modificación en la política migratoria, pues en el fondo la inmigración masiva continuaba siendo el garante de la expansión del capitalismo. Sin embargo se estaba en presencia de una situación nueva: la elite política debía aceptar el cuestionamiento por parte de los inmigrantes de la estructura social y de sus 'bondades'. La contradicción, la paradoja de *inclusión/exclusión* se ponía en evidencia en la coexistencia -plasmada en la legislación- de dos imágenes del extranjero: el civilizador y el subversivo (Novick, 1997).

Por un lado, se promovía la afluencia de un prototipo de inmigrante europeo, aquel que por reunir determinadas características, tendría un efecto 'civilizador' sobre la república. Se definía al inmigrante como "*todo jornalero, artesano, industrial, agricultor o profesor, que siendo menor de sesenta años, y acreditando su moralidad y sus aptitudes llegase a la república para establecerse en ella, en buques a vapor o a vela, 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 la colonización*" (art. 12). Además, debía acreditar "*suficientemente su conducta y su aptitud para cualquiera industria, arte u oficio útil*". Pero también, las recién mencionadas Ley de Residencia y la Ley de Defensa Social convalidaban la concepción del inmigrante 'subversivo' en tanto se erigían como herramientas de fuerte control social, al monitorear el ingreso de inmigrantes, pudiendo expulsarlos del país en caso de atentar contra los intereses nacionales, así como también se prohibía las reuniones políticas, pudiéndose aplicar la pena de muerte por provocar el desorden público, etc. En otras palabras, la acepción "inmigrante" abarcaba a dos categorías de

personas: a un grupo de "elegidos" o población deseable para el país y, al mismo tiempo, a los "indeseables" y subversivos que debían ser expulsados y repatriados.

El aspecto civilizador refiere además al sustancial efecto que el aporte de la migración internacional europea (hasta por lo menos las primeras dos décadas del siglo XX) produciría en la población de la Argentina no sólo en aspectos demográficos -como la estructura por edad, el crecimiento, la composición y la distribución espacial- sino en la transformación del mercado de trabajo, el nivel de los salarios, la tecnología laboral, la productividad, así como los estilos vida, los patrones culturales y las pautas de comportamiento (Novick, 2004). Simultáneamente, la experiencia del activismo político -actos de protesta y movilización- que los inmigrantes importaron desde Europa, así como la actividad sindical y el contenido de las reivindicaciones obreras transformarían a los inmigrantes honrados y trabajadores en potenciales amenazas al orden estatuido.

La crisis económica internacional de 1930 afectó sustancialmente el modelo agroexportador desarrollado hasta el momento así como otras dimensiones del desarrollo nacional. La tendencia decreciente del flujo de inmigrantes -que comenzara a partir de 1914- respondió más a la situación internacional que a las nuevas disposiciones restrictivas de migración (Giustiniani, 2004; Novick, 1997; 1991). En 1938, el Poder Ejecutivo decreta la exigencia del 'permiso previo de libre desembarco' para limitar el ingreso de refugiados y seleccionar la inmigración. En los hechos, se trató de una práctica discriminatoria encubierta fundamentada en la necesidad de protección moral y física de la Argentina. Sin embargo, tal crisis no llegó a trastocar del todo la ideología que asociaba el progreso nacional con la inmigración europea.

La crisis marcó el fin de un modelo de acumulación y el inicio de una nueva estrategia de desarrollo, que si bien continuaba siendo capitalista dependiente, se basaba en la industrialización sustitutiva de importaciones. El Estado transformó su liberalismo en intervencionismo y el nuevo modelo de sociedad rompió con la idea del progreso continuo racional e ilimitado. Posteriormente, y como consecuencia de la

situación internacional, los inmigrantes extranjeros comenzaron a ser vistos como potenciales competidores de la mano de obra local, y el *migrante interno* pasó a ser considerado el motor de la economía de la nación, sobre todo con el gobierno justicialista. Con el ascenso del peronismo, la estrategia económica desarrollada hasta el momento (MISI) puso énfasis en la autonomía de dicho proyecto y tuvo como modelo de sociedad subyacente la elevación del nivel de vida de la sociedad, la redistribución y el pleno empleo por sobre la acumulación y la inversión productiva.

Estas transformaciones tuvieron como correlato una acumulación de medidas incoherentes, de índole tanto restrictivas como integradoras. A modo de ejemplo, en el primer Plan Quinquenal (1947-1951) se afirmaba en relación con la migración que se tiende "*a una inmigración seleccionada, culturalmente asimilable y físicamente sana, distribuida racionalmente y económicamente útil*". Y por otra parte, durante los dos primeros gobiernos peronistas (1945-1955) se recurrió a medidas de excepción como la política de amnistía⁹ no sólo para resolver el mal funcionamiento de los mecanismos de control inmigratorio sino también para dar cauce al proyecto de industrialización. Y es que a la estrategia de desarrollo propuesta no le bastaba con la mano de obra nativa; era necesario crear las condiciones legales para la inclusión de *trabajadores limítrofes*. Por último, durante el tercer gobierno peronista (1973-1976) si bien se revalorizó la inmigración como factor de crecimiento, los esfuerzos estuvieron puestos en seleccionar, orientar y encauzar a los inmigrantes.

En síntesis, se puede observar cómo desde la sanción de la Ley Avellaneda no se promulgó ninguna norma jurídica que brindara un marco más amplio a la política migratoria, sino que se fueron acumulando reglamentaciones a dicha ley o bien se dictaron nuevas disposiciones a través del Poder Ejecutivo -decretos puntuales-, todo lo cual fue generando una confusión jurídica que devino en la superposición de regulaciones restrictivas que se sumaron al marco amplio de fines de siglo XIX.

Hasta aquí, se evidencia cómo se alternaron medidas restrictivas - predominantes en los gobiernos militares- y medidas 'integradoras' a través de decretos de excepción -amnistías- durante los gobiernos constitucionales (Novick, 1991). En este sentido, las repeticiones y los conflictos en el diseño de la política migratoria analizada pueden ser comprendidos como síntomas de las contradicciones que nacen de una política pública poblacionista e *inclusiva* (en términos de mano de obra/o en términos económicos) de migrantes extranjeros - especialmente los "elegidos" por sus cualidades- por un lado, y el modelo de organización político-económico reinante que, en varios períodos históricos, excluía social y políticamente a ciertas categorías de inmigrantes, por el otro.

La Ley Videla: "Ley general de migraciones y de fomento de la inmigración"

El "Proceso de Reorganización Nacional" iniciado en 1976 planteó como metas principales la eliminación de la "subversión" y la toma de medidas económicas para salir de la crisis, producto de un Estado protector y sobredimensionado. Las primeras fueron medidas anti-inflacionarias de ajuste en respuesta a los problemas económicos que no eran sino una manifestación de la intensidad de los conflictos sociales alcanzados hasta ese momento. Ellas consistieron en la reducción del déficit fiscal, la caída de los salarios reales por devaluación y la liberalización de la economía. Una vez que fueron tomadas estas medidas coyunturales, se dio prioridad a un objetivo implícito y de mayor importancia para el PRN, esto es, producir una transformación completa en el funcionamiento de la sociedad argentina, y redefinir el orden social y sus relaciones de fuerza. Para la concreción de este fin fue necesario llevar a cabo dos proyectos, uno político y de disciplinamiento que implicó la toma de medidas represivas hacia sectores sociales populares -básicamente obreros-, y un proyecto económico que apuntaba a ese objetivo implícito y a la transformación total

⁹ Esta política aparecía como solución posible frente al creciente número de inmigrantes en condición irregular.

de la estructura económica. Se produjo la interrupción del modelo sustitutivo como modelo de acumulación, provocando en consecuencia la desaparición paulatina del sector industrial en tanto sector dinámico de la economía, y su reemplazo por el sector financiero. Las dos medidas principales fueron consecuentemente, la reforma financiera y la apertura económica.

El modelo de sociedad subyacente a la estrategia de desarrollo económico fue entonces el de una sociedad disciplinada y ordenada, cuya finalidad era garantizar la acumulación de los grupos económicos dominantes a costa de la distribución regresiva del ingreso de los trabajadores. De este modo, se comprende el rol prioritario que el gobierno militar le adjudicó a la política migratoria para llevar a cabo dicha transformación.

A diferencia de los gobiernos constitucionales anteriores que legislaron el fenómeno migratorio mediante normas de excepción, el gobierno de facto de 1976 suprimió toda la normatividad anterior, derogando la clásica Ley Avellaneda, y formuló una legislación nueva y de carácter represivo: la 'Ley General de Migraciones y fomento de la inmigración', más conocida como la 'Ley Videla' (1981). Fue elaborada en un contexto en el que se había prohibido la actividad del parlamento y el Poder Ejecutivo se convirtió en la única instancia para la elaboración, sanción y promulgación de las leyes, a través de decretos.

Previamente a la sanción de la 'Ley Videla', en el año 1977 se había dictado un decreto (3.938) mediante el cual se aprobaron los Objetivos y Políticas Nacionales de Población que habían sido elaborados por la Comisión Nacional de Política Demográfica (CONAPODE) en 1974. Los puntos más importantes en materia migratoria internacional hacían referencia a fomentar la entrada de inmigrantes "saludables y culturalmente integrables" y con capital propio, todo lo cual tenía como idea subyacente la atracción de los inmigrantes europeos. Asimismo, se mencionaba la importancia de establecer 'un mínimo de selección' y encauzamiento de los extranjeros limítrofes. También se señala la preocupación con respecto a la distribución espacial de la población, que exigía la toma de "decisiones políticas urgentes" como el repoblamiento de

las provincias y una selección de áreas territoriales estratégicas para la residencia de los migrantes con capital propio. Nuevamente, la normativa se dirigía implícitamente a una *doble figura del migrante*, uno que debía promoverse y otro que debía ser controlado -y hasta expulsado- en caso de atentar contra la Seguridad Nacional.

Con el Decreto-Ley 22.439/81 se evidenció aún más el carácter explícito de las políticas de población que el PRN había establecido en materia migratoria. Dicha normativa pretendía legislar la problemática en todas sus facetas y ser una norma unificadora e integral. En el Título I "Del fomento de la inmigración" se puede leer la preocupación por parte del gobierno de facto por aumentar el crecimiento de la población argentina¹⁰. En este sentido se dispone lo siguiente: "*El Poder Ejecutivo, de acuerdo con las necesidades poblacionales de la República, promoverá la inmigración de extranjeros cuyas características culturales permitan su adecuada integración en la sociedad argentina*" (artículo 2). Para alcanzar dicho fin el Ministerio del Interior se comprometía a celebrar convenios de inmigración, llevar a cabo programas de promoción y designar delegados en el exterior que la fomentaran, organizar servicios de información y asesoramiento para la orientación de los inmigrantes, así como también se les proveería alojamiento temporario, etc. (artículo 7). Claramente, se hacía alusión aquí a la promoción de la migración de origen europeo, únicos migrantes con "características culturales" adecuadas a la integración de la sociedad Argentina.

En los Títulos siguientes (II a XIV), se observa cómo esta ley agravaba el carácter discriminatorio y represivo de las políticas migratorias efectuadas hasta entonces, basándose en el objetivo de la Seguridad Nacional. Por ejemplo, la Dirección Nacional de Migraciones dependiente del Ministerio del Interior tenía el control de los programas de asentamiento de inmigrantes extranjeros y ejercía el poder de policía en todo el territorio de la república (artículo 197, Título XIV). Tenía además amplios poderes pues estaba

¹⁰ En esta misma línea, con respecto a la fecundidad, se continuó con las medidas restrictivas sobre la planificación familiar y el desarrollo de actividades vinculadas con el control de la natalidad.

facultada para: requerir del extranjero la acreditación de su situación migratoria, realizar inspecciones de oficio, entrar libremente y sin notificación previa a cualquier lugar en el que se presumiera infracción a la ley, interrogar a solas o ante testigos a los responsables o sus representantes, intimarlos a comparecer ante la autoridad de migración y requerir directamente de la fuerza pública si fuera necesario. Además, la autoridad de migración podía detener y expulsar a cualquier inmigrante, cualquiera fuese su categoría de ingreso -residente permanente, temporario y transitorio- si así lo dispusiese, a la vez que obligaba a los distintos establecimientos hospitalarios, laborales, educativos, etc. a denunciar a los inmigrantes ilegales ante la autoridad (artículos 102,103,104,105).

La 'Ley Videla' -Decreto 22.439/81- constituye otro ejemplo del carácter intrínsecamente contradictorio y paradójico de la política de población argentina que tuvo en este caso como eje a la temática migratoria. De un lado y bajo un precepto "poblacionista", dada la preocupación por la tendencia demográfica en declinación que empezaba a mostrar nuestro país, se tendía a promover y -como la misma ley lo indica- a "fomentar la inmigración" de origen europeo a través de distintas acciones, arriba mencionadas (Título I). Simultáneamente exhibe toda una serie de artículos dirigidos - implícitamente- a los inmigrantes de los países limítrofes, referidos a la vigilancia e incluso a la detención y expulsión de los mismos, bajo la Doctrina de la Seguridad Nacional (Títulos II a XIV). En síntesis, el análisis de la presente ley permite observar (como lo permitió la Ley Avellaneda) el modo concreto y específico en que operó el patrón de *inclusión/exclusión*, en la doble imagen del inmigrante por ella invocado. La política migratoria plasmada en la Ley Videla - legislación vigente aún durante los gobiernos democráticos subsiguientes- es constitutivamente paradójica pues, pretendía atraer a la inmigración europea (lo cual por otra parte nunca ocurrió) como un medio para aumentar la población y lograr una mejor redistribución espacio-territorial, a la vez que formuló un compendio de artículos con espíritu claramente represivo, que

devinieron a su vez en prácticas de exterminio y desaparición de la población¹¹.

La nueva Ley de Migraciones (2004): ¿un proyecto integrador?

La transición política de la dictadura a la democracia produjo una ruptura ideológica y presentó nuevos desafíos en términos de la reconstrucción institucional y de la relación Estado - sociedad civil. Los modos de abordar la cuestión del fenómeno migratorio no fueron ajenos a dichos desafíos (Jelin, 2006). A partir de la segunda mitad de la década de 1990 se produjo la profundización y crisis del modelo de organización político-económico llevado adelante hasta ese momento: el modelo neoliberal. Fue por ese entonces también que surgieron en el Congreso las iniciativas para modificar y/o poner fin a la Ley Videla.

Los pasos que llevaron a la sanción de la nueva Ley de Migraciones (2004), por mencionar algunos: los diversos proyectos de ley presentados por distintas facciones políticas, la acción de la Comisión de Población y Recursos Humanos de Diputados, el seminario por ella organizada sobre política demográfica (2000) en la cual participaron diferentes actores políticos interesados (expertos, funcionarios involucrados, ONGs, organizaciones de las colectividades extranjeras, instituciones religiosas, etc.) fueron el reflejo del clima político de la época, esto es, una intensa labor parlamentaria ante la necesidad de demostrar el desacuerdo y oposición de la sociedad civil a las leyes dictadas durante el PRN, todavía vigentes. El amplio consenso entre los distintos partidos políticos con respecto a la nueva ley ponía en evidencia un objetivo común, el de la reconstrucción del orden constitucional. Dicha

¹¹ Posiblemente, sea esta ley la que mayor 'coherencia' presentó entre una política migratoria profundamente discriminatoria y represiva dirigida a los y las trabajadoras migrantes limítrofes, y un proyecto político que tenía como fin último la transformación estructural de la sociedad argentina, basada en el aumento del poder de los sectores político-económico dominantes a través del disciplinamiento y orden de los sectores populares.

ley constituiría una “nueva herramienta normativa que, desde una concepción democrática y, en el contexto de un proceso de integración, debía superar la antigua orientación de las políticas basadas exclusivamente en criterios de seguridad y control” (Giustiniani, 2004). De este modo, la cuestión migratoria era interpretada en términos del reconocimiento de los *derechos humanos universales*, los cuales habían sido violados durante la última dictadura militar y que ahora presentaban el desafío no solamente de ser restaurados sino también defendidos.

A principios de 2004 se sancionó entonces la Ley de Migraciones 25.871 que derogó finalmente la ley Videla y definió las bases para el cambio respecto de la política migratoria y poblacional desde una perspectiva más integradora de la región. Entre los puntos más importantes se establecen los objetivos de dicha política, tendiendo a la integración de los extranjeros al cuerpo social en un plano de igualdad con los nacionales y a la eliminación de toda forma de discriminación, racismo y xenofobia (Título I); por otra parte, se menciona que no podrán ser expulsados los extranjeros del país salvo por razones fundamentadas por la legislación nacional y con sujeción a un número de salvaguardias establecidas (Título V). Además, se garantiza el acceso a la educación y a la salud respectivamente, independientemente de cual sea la situación migratoria del extranjero (Título I). Y respecto de la condición legal de los extranjeros, se introduce la posibilidad de coexistencia de distintos regímenes de admisión y permanencia (Título II).

Hay determinadas diferencias que la ley presenta con respecto a la legislación militar que son de destacar pues muestran un cambio profundo en relación con el rol del Estado. En primer lugar, y en relación con la radicación de los extranjeros, mientras que la Ley Videla ponía énfasis en la vigilancia y expulsión de los migrantes indocumentados, la nueva ley -al promover la integración sociolaboral de los inmigrantes y fortalecer el tejido social y cultural de la nación- tiende a fomentar la regularización de su situación legal. En este sentido y en segundo lugar, el papel del Estado ya no aparece asociado al control y prohibición sino por el contrario, se transforma en el garantizador del *derecho a*

migrar, de la igualdad de trato, del acceso igualitario a los servicios sociales, de la necesaria información, del derecho a la reunificación familiar, etc. (Novick, 2004).

A diferencia de las dos leyes anteriores analizadas aquí, no se encuentran ambigüedades o contradicciones relevantes en el interior de la nueva ley migratoria. Por el contrario, la misma formaba parte de un proyecto integrador, y como se observó más arriba, fue construida en sintonía con un nuevo contexto socio-histórico, que debía saldar cuentas con el terrorismo de Estado de un pasado cercano y en el que era imperioso reconstruir las instituciones estatales mediante un nuevo pacto con la sociedad civil, elaborado sobre la base de la defensa de los “derechos humanos”¹².

El modelo de sociedad subyacente a la nueva Ley de Migraciones remite a una sociedad ‘inclusiva’, ‘multicultural’, ‘integrada’ en la región del MERCOSUR, que respeta los derechos de los extranjeros y valora su aporte cultural y social (Novick, 2004). Sin embargo, a la hora de poner en práctica sus derechos, los inmigrantes se encontraron - hasta la actualidad- con grandes dificultades para ejercerlos plenamente. A modo de ejemplo, la documentación requerida, la cantidad de trámites que deben realizar y sus altos costos constituyen importantes obstáculos a los que se enfrentan diariamente para regularizar su situación legal. Asimismo, son varios los estudios que afirman la discriminación que sufren los migrantes limítrofes en el acceso a los bienes y servicios públicos, como salud, educación, asistencia social, etc. (Caggiano, 2006).

Llegado este punto, nos preguntamos entonces si esta distancia entre la formalidad de la ley y la realidad de su aplicación (Jelin, 2006) puede ser leída en términos paradójales. Es decir, si lo que fue la confección y promulgación de una política de *inclusión* que admite la ‘diversidad’, la

¹² En palabras de Ansaldo (1986), durante la transición democrática creció “la convicción de que la plena vigencia de los derechos humanos es una condición *sine qua non* para la construcción de las sociedades democráticas. Esto es, la defensa de los derechos humanos aparece en el principio como una respuesta defensiva, inmediata y coyuntural a la opresión totalitaria, el avance arrollador del Estado sobre la sociedad civil, y se convierte luego en un componente estratégico, estructural del proyecto de reforzamiento de la sociedad civil y de la nueva ideología democrática”.

'multiculturalidad' de inmigrantes dentro de un marco regional integrador, no se choca de lleno con la interpretación y aplicación a discreción de la ley por parte de las diversas 'sucursales' del estado -desde las oficinas administrativas específicamente encargadas de la cuestión migratoria, pasando por funcionarios nacionales, provinciales y municipales, hasta el personal sanitario o educativo de cualquier institución pública, cualquiera sea su rango-, generando y repitiendo una serie de prácticas discriminatorias que la ley pretendía eliminar. Una vez más, puede pensarse aquí la *paradoja* como aquella contradicción entre una legislación con pretensión de *inclusión* y una repetición del patrón de *exclusión*, que a la vez puede ser entendido como síntoma de las contradicciones de su propio discurso (derechos de los inmigrantes) ancladas en las lógicas teóricas del individualismo abstracto (derechos universales). Pues, a modo de ejemplo, si bien la Ley 25.871 (art.4) considera que "*el derecho a la migración es esencial e inalienable de la persona y la República Argentina lo garantiza sobre la base de los principios de igualdad y universalidad*", lo cierto es que la normativa migratoria -por sí sola- no garantiza la positividad de los derechos de los inmigrantes. Este discurso legal se encuentra

claramente inscripto en el individualismo abstracto ya que, de un lado, remite a un marco universalista abierto e inclusivo al mismo tiempo que por otra parte, no admite particularismos, no permite la diversidad; en síntesis no resuelve la tensión *diferencia-igualdad*.

En relación con este dilema, por definición irresoluble, nos apropiamos de las palabras de uno de los impulsores de la actual Ley de Migraciones: "El problema de fondo relativo a los derechos humanos no es hoy tanto el de justificarlos como el de protegerlos. No es un problema filosófico sino jurídico y en un sentido más amplio, político: cuál es el modo más seguro para garantizarlos, para impedir que, a pesar de las declaraciones solemnes, sean continuamente violados" (Giustiniani, 2004).

Consideramos que probablemente ése seguirá siendo el desafío en la medida que persista en nuestra sociedad la representación social de la Argentina como un *país de inmigración de origen europeo* (así como también la imagen del gran país agroexportador), a la vez que paralelamente continúe siendo menos difundida, sino imperceptible, la imagen de una Argentina que se mire y reconozca en el espejo de sus países hermanos latinoamericanos.

Bibliografía

Ansaldi, Waldo. (1986) *La Ética de la democracia*. CLACSO, Buenos Aires.

Caggiano, Sergio (2006) "Fronteras de la ciudadanía: inmigración y conflictos por derechos en Jujuy" en Alejandro Grimson y Elizabeth Jelin (comps.), *Migraciones regionales hacia la Argentina. Diferencia, desigualdad y derechos*, Prometeo Libros, Buenos Aires.

Giustiniani, Rubén. (2004) "Fundamentos de la Ley" en Rubén Giustiniani (comp.) *Migración: un derecho humano*, Prometeo Libros, Buenos Aires.

Jelin, Elizabeth (2006) "Migraciones y derechos: instituciones y prácticas sociales en la construcción de la igualdad y la diferencia" en Alejandro Grimson y Elizabeth Jelin (comps.), *Migraciones regionales hacia la Argentina. Diferencia, desigualdad y derechos*, Prometeo Libros, Buenos Aires.

Novick, Susana (2004) "Una nueva ley para un nuevo modelo de desarrollo en un contexto de crisis y consenso" en Rubén Giustiniani (comp.) *Migración: un derecho humano*, Prometeo Libros, Buenos Aires.

Novick, Susana (1997) "Políticas migratorias en la Argentina" en Enrique Oteiza, Susana Novick y Roberto Aruj, *Inmigración y discriminación. Políticas y discursos*, Grupo Editor Universitario, Buenos Aires.

Novick, Susana (1991) "Ley y población: la experiencia argentina" en Susana Torrado (comp.) *Política y población en la Argentina. Claves para el debate*, Ediciones de la Flor, Buenos Aires.

Scott, Joan .W. (1996) *Only paradoxes to offer: French feminists and the rights of man*. Cambridge: Harvard University Press.

Torrado, Susana. (1991). *Política y población en la Argentina. Claves para el debate*. Buenos Aires, Ediciones de la Flor.