

La actual legislación migratoria argentina: antecedentes, persistencias y continuidades en la gestión de la diversidad cultural.

Ramiro Perez.

Cita:

Ramiro Perez (2015). *La actual legislación migratoria argentina: antecedentes, persistencias y continuidades en la gestión de la diversidad cultural*. XI Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-061/1060>

La actual legislación migratoria argentina: antecedentes, persistencias y continuidades en la gestión de la diversidad cultural

Ramiro N. Perez Ripossio (UBA-FSOC-IIGG)

ramiro7242@hotmail.com

La presente ponencia se focaliza en caracterizar los logros y limitaciones de la actual ley de migraciones sancionada en Argentina en el año 2003. En este sentido se tomarán en cuenta las leyes que fueron elaboradas con anterioridad (Ley “Avellaneda” y Ley “Videla”), observando sus fundamentos de acuerdo al contexto histórico en el que emergieron y caracterizando similitudes y diferencias entre ellas. Nuestra principal premisa define la legislación migratoria como un reflejo de época condicionada por diversos factores políticos, económicos y sociales. Por otra parte, creemos conveniente señalar que la legislación migratoria ilustra una forma en la que el Estado gestiona la diversidad cultural constituyendo al migrante como un determinado tipo de sujeto con derechos y obligaciones. Asimismo, destacamos el rol del Estado como un importante actor de este ejercicio cuya influencia es notoria en el entramado de relaciones interculturales entre nativos y migrantes que son conformadas básicamente como relaciones sociales de dominación. Estas relaciones se encuentran legitimadas y naturalizadas por un conjunto de dispositivos (instituciones estatales, medios de comunicación, mercados, etc.) que hacen efectiva la asimetría existente entre nativos y migrantes.

Palabras clave: migraciones – legislación migratoria – ciudadanía – relaciones interculturales

Introducción

Las migraciones representan un hecho social que ha atravesado a la Argentina desde el Siglo XIX. La relevancia que han adquirido se debe principalmente a la influencia que han provocado en el mercado de trabajo, en la conformación de la identidad nacional y en la “ciudadanía” entendida como una categoría que determina derechos y obligaciones en el marco de un determinado territorio. De este modo, existen dos categorías básicas de migrantes externos que han arribado a nuestro país: aquellos procedentes de Europa entre la segunda mitad del siglo XIX y la década de 1930 y oriundos de Sudamérica cuya relevancia comenzó a visualizarse luego de la década de 1950. De acuerdo con nuestros asideros teóricos las relaciones interculturales se constituyen como relaciones de dominación. Asimismo, dominación implica desigualdad entre nativos y migrantes que se expresa de distintas maneras y en diversos ámbitos. La desigualdad propia de las relaciones interculturales cobra sentido en la medida en que las diferencias son pensadas jerárquicamente desde una cultura dominante que establece categorizaciones con el objetivo de reforzar la homogenización de la cultura nativa. En este sentido, se conforman fronteras simbólicas (Balibar 2005) que categorizan a las poblaciones estableciendo criterios de normalidad – desviación y que a su vez legitiman el acceso y la denegación a derechos básicos tales como salud y educación. Así, se hace efectiva la exclusión de los migrantes cuya ciudadanía se ve deteriorada.

De acuerdo con lo anterior esta ponencia posee el objetivo central de caracterizar la actual legislación migratoria atendiendo también a aquellas legislaciones que en el pasado apuntaron a regular las problemáticas migratorias según el contexto histórico, social y político en el que se ejecutaron.

Algunos de los interrogantes que atraviesan el trabajo son: ¿Cuáles son los puntos de ruptura de la “nueva ley de migraciones” respecto de legislaciones anteriores? ¿De qué modo la legislación migratoria ha caracterizado al migrante? ¿Qué legitima la existencia de relaciones interculturales de dominación, asimétricas y conflictivas?

Ciudadanía y migrantes: dificultades en su conceptualización

Resulta fundamental retomar de algún modo que entendemos por ciudadanía en la actualidad. Existen numerosos debates en el campo académico sobre la relación entre ciudadanía y migrantes. En las últimas décadas, con la emergencia de la globalización algunos conceptos tradicionalmente utilizados han ido modificándose para dar cuenta de una realidad cambiante.

Por ciudadanía entendemos una noción ligada a los derechos individuales y a la pertenencia a una determinada comunidad (Kymlicka, Norman 1997). De este modo, la ciudadanía no refiere sólo a una dimensión individual también incluye la participación política en la sociedad. De modo complementario, Held (1997) piensa la ciudadanía íntimamente ligada al conflicto entre clases sociales, en una primera instancia cuando la burguesía se constituyó como clase dominante entrando en contradicción con el antiguo régimen, luego como un intento de reconciliar el antagonismo de clase surgido a partir del ascenso del proletariado como actor político preponderante.

A estas consideraciones, es importante sumarle otras que en la actualidad proponen modificar este concepto. De este modo, Wihtol de Wenden (2013) cree que han comenzado a surgir nuevas formas de ciudadanía ligada a lo transnacional que colaboran en el resquebrajamiento de las antiguas concepciones de ciudadanía nacional debido a las transformaciones económicas, sociales y políticas y a la fluidez de la movilidad poblacional. Estudios actuales como los de Mezzadra (2012) proponen una definición distinta del concepto de ciudadanía en el marco de la sociedad global. El autor cree que las prácticas y reivindicaciones de aquellos que jurídicamente no son ciudadanos los coloca en el terreno de la ciudadanía. De este modo, la situación de irregularidad de los migrantes no debería caracterizarse tanto según las disposiciones legislativas sino de acuerdo a su capacidad de movilización y su efecto en el reconocimiento de sus demandas. La orientación del reconocimiento legal por parte del Estado podría comenzar a quedar desplazada por las posibilidades de los migrantes de legitimar sus iniciativas dentro del escenario público.

En un sentido similar Benhabib (2004) afirma que la globalización debilita las funciones estatales necesarias para garantizar la soberanía provocando que determinados modos de categorización como la ciudadanía comiencen a ser permeables pero, a la vez, reafirmando su rol como actor principal para garantizar la territorialidad y establecer quiénes pueden acceder a derechos y quiénes no.

La Ley “Avellaneda” y la Ley “Videla” como reflejo de contextos históricos

Por otra parte, la legislación migratoria ha representado un reflejo de época según las distintas fases de la historia argentina. Así, la primera fue la Ley “Avellaneda” cuyo objetivo principal era atraer migrantes europeos capaces de desarrollar la agricultura y ganadería. Ante todo, se apuntaba a migrantes con atributos productivos desarrollados capaces de labrar las tierras de la Pampa húmeda. Luego de las sucesivas “campanas del desierto” que implicó el

aniquilamiento y exterminio de la población nativa, por parte de la elite nacional dominante con el objetivo de poner en marcha el progreso económico y la construcción un Estado-Nación unificado. Uno de los requisitos para llevar a cabo este proyecto, era lograr un “trasplante civilizatorio” ya que la población autóctona, o lo que había quedado de ella, no era considerada capaz de trabajar en determinadas condiciones ni poseía una cultura de trabajo propia de los asalariados. Lo cierto es que la llegada de migrantes al país se hizo notar fuertemente sobre todo durante las primeras tres décadas del siglo XX. Sin embargo, una de las consecuencias de este proceso fue que la inmigración provino de regiones de Europa que eran consideradas “incivilizadas” e “indeseables”. Se trataba de italianos y españoles, muchos de ellos con experiencias reivindicativas de luchas sociales y portadores de doctrinas que proponían la transformación social directa. De este modo, cuando la visibilidad de los migrantes externos europeos fue notable debido a la emergencia de la conflictividad social anclada en el mercado de trabajo, la elite nacional dominante estableció un conjunto de disposiciones con el objetivo de controlar y expulsar a la inmigración “peligrosa” considerada una amenaza para el orden social.

En segundo lugar, siguiendo las interpretaciones de Novick (2008) la Ley N° 22 439 Ley general de Migraciones y Fomento de la Inmigración, conocida como “Ley Videla” sancionada en 1981 significó la exacerbación del control formal sobre la población migrante proveniente de países sudamericanos. En el marco de la dictadura militar (1976-1983) se procedió a crear un nuevo marco legislativo que acentuaba el control y expulsión hacia los migrantes externos. La ley restringía el acceso a derechos sociales tales como educación y salud a los migrantes que se encontraban en situación de irregularidad jurídica, es decir debía acreditarse la permanencia legal dentro del país. Esto es, aquellos que no poseían algún reconocimiento estatal amparado bajo alguna forma de residencia eran considerados ilegales y podían ser deportados. En este sentido la ilegalidad fue una categoría que en el marco de la doctrina de la seguridad nacional adquirió un nuevo sentido. Si bien, durante las primeras décadas del Siglo XX los migrantes indeseables quedaron bajo el rótulo de ilegales, estaban emparentados con una determinada ideología que perturbaba el orden social. Con la llegada de la dictadura militar, los sujetos considerados indeseables se categorizan como subversivos o como ilegales, en referencia a los migrantes de países limítrofes acentuando aún más el carácter excluyente del proceso. Es importante remarcar que si bien en términos absolutos la población migrante respecto de la nativa se mantuvo constante durante el Siglo XX, a partir de la década de 1950 las migraciones limítrofes comenzaron con mayor énfasis a ser parte de la cuestión social. De este modo, fueron visibilizados debido a principalmente el impacto en

el mercado de trabajo y producto de las fluctuaciones económicas, sociales y políticas, el Estado intervino sobre las problemáticas migratorias mediante un marco legislativo de carácter represivo y excluyente.

La nueva ley de migraciones: logros y limitaciones

Creemos conveniente comenzar afirmando que en la última década en Argentina las problemáticas migratorias han tenido desde la óptica del Estado una nueva mirada. De este modo una clara expresión de ello ha sido la Ley de Migraciones N° 25 871 sancionada en el año 2003, representando un conjunto de modificaciones en relación al acceso a derechos por parte de los migrantes. La ley básicamente constituye al migrante como sujeto de derecho, permitiéndole el acceso a educación y salud sin importar su situación legal y residencial. De este modo, se produce un desplazamiento en la forma en la que el Estado gestiona la diversidad cultural orientada en la actualidad en los DD HH dejando atrás un enfoque fuertemente excluyente anclado en categorías de legalidad-ilegalidad Domenech (2011). El principal punto de ruptura se encuentra asentado en el derecho a migrar enunciado en el artículo N° 4: “El derecho a la migración es esencial e inalienable de la persona y la República Argentina lo garantiza sobre la base de los principios de igualdad y universalidad”. En este sentido la ley se encuentra íntimamente ligada a un contexto social y político en el que los DDHH fueron necesariamente revalorizados. No obstante, y tomando como referencia los escritos de Begala (2012) los migrantes externos sudamericanos encuentran obstaculizados el acceso a derechos de acuerdo a mecanismos informales y formales que los constituyen como personas con derechos diferenciados. Con esto nos referimos a que el cumplimiento efectivo de la legislación migratoria resulta difícilmente aplicable debido a trabas de orden burocrático-administrativo y de carácter cultural en donde los migrantes siguen quedando relegados de la sociedad receptora.

En este sentido, Domenech y Magliano (2008) afirman que la integración social apunta al migrante que posee residencia permanente quedando excluidos aquellos migrantes con residencia temporaria y transitoria. Más allá del respeto hacia ciertos derechos, el carácter provisorio es visible aún en lo que respecta a la residencia permanente, ya que siempre existe la posibilidad de que el migrante sea declarado ilegal y expulsado si las condiciones que permitieron tal situación jurídica ya no son respetadas. Lo que subyace aquí es una concepción de “comprensión cultural” que apuesta a una tolerancia superficial de las diferencias culturales ya que éstas sólo son respetadas mientras no perjudiquen la identidad de

los nativos promoviendo una inserción cultural que jerarquiza las diferencias y diluye los rasgos identitarios de las comunidades migrantes. Además, entre la legislación y su cumplimiento efectivo existe una diferencia notable que no puede ser obviada y debido a la vulnerabilidad en la que se encuentran los migrantes el hacer efectivo el ejercicio de sus derechos resulta algo complejo.

Tal como afirma el artículo N° 125 expresa: “Ninguna de las disposiciones de la presente ley tendrá por efecto eximir a los extranjeros de la obligación de cumplir con la legislación nacional ni de la obligación de respetar la identidad cultural de los argentinos”. Este aspecto demuestra aún la persistencia de un enfoque asimilacionista cultural en el que la identidad nacional continúa constituyéndose bajo preceptos que producen una interculturalidad atravesada por el poder y la dominación social.

Tomando como referencia los modelos de gestión de la diversidad impulsados por el Estado elaborados por Zapata Barrero (2000), éste enfoque permite la homogenización cultural negando las particularidades culturales de los migrantes y favoreciendo la legitimación de las prácticas culturales dominantes. Así, es posible pensar una ciudadanía restringida (Caggiano 2008) que coloca al migrante en una condición de “abandonado”, es decir, posee alguna figura legal pero no puede hacer efectiva su condición de ciudadano.

Ahora bien, retomando algunos de los interrogantes que planteamos al inicio de la ponencia debemos especificar que legitima la conversión del migrante como ciudadano degradado. En este sentido creemos que existe un sistema de códigos que organiza una determinada moralidad funcional a los polos dominantes. Más precisamente, en la sociedad receptora y en las instituciones estatales circulan discursos y prácticas configuradas por este sistema de códigos que establecen lo normal de lo desviado (Cohen 2009). La existencia de este sistema de códigos responde a una construcción histórica como resultado de la consolidación del Estado-Nación argentino y puntualmente estructura las problemáticas migratorias desde el contexto en el cual las migraciones empiezan a conformarse como aspecto fundamental de la cuestión social, es por ello que la legislación migratoria implica una importante dimensión de análisis. Este sistema de códigos moral y hegemónico permite clasificar a la población nativa y migrante de modo antagónico estableciendo jerarquizaciones que colocan la normalidad en la sociedad receptora y la desviación en los migrantes (Becker 2010). De esta manera, las diferencias culturales no son respetadas como tales y se asientan desigualdades que conforman polos dominantes y dominados. La configuración de las relaciones interculturales como relaciones de dominación evidencia la existencia de fronteras invisibles que, asentadas

en el marco de un código moral hegemónico, delimitan lo propio de lo ajeno determinando el acceso a derechos esenciales y la participación de los migrantes en los asuntos públicos.

Reflexionar desde una óptica integracionista acerca del proceso migratorio y su problemática resulta necesario reconocer el aporte de las migraciones a nuestra conformación identitaria nacional vislumbrando el proceso histórico y la conflictividad propia de las relaciones interculturales.

Conclusiones

A lo largo de la ponencia se han caracterizado algunas de las reglamentaciones que han regulado las problemáticas migratorias de acuerdo a contextos históricos, sociales y políticos específicos. De este modo, nuestro interés radicó en estudiar el modo en que el Estado mediante la legislación gestiona la diversidad cultural delimitando ilegalismos y el modo en que los migrantes pueden acceder o no a derechos. Uno de los aspectos que hicimos notar es el carácter asimétrico y conflictivo de las relaciones interculturales que influye en la conformación de los migrantes externos como “ciudadanos degradados”. En la medida en que las relaciones entre nativos y migrantes se organizan de acuerdo a criterios de normalidad y desviación es que el acceso a determinados derechos se ve fuertemente restringido. Claro está que en el devenir histórico el marco legislativo fue cambiando, primero la Ley “Avellaneda” determinó el fomento de las migraciones europeas en un contexto de apertura y de edificación de un Estado-Nación moderno con vistas a incorporarse en el mercado mundial como un país exportador de productos primarios. Este proceso se vio afectado por la llegada de migrantes que eran de regiones consideradas “inferiores” e “incivilizadas” y portaban ideologías que promovían la transformación social vía la acción directa. De este modo se edificó un marco legal de carácter represivo fuertemente persecutorio y excluyente que asoció a los migrantes externos a una amenaza para estabilidad social. Segundo, la Ley “Videla” implicó un fuerte control sobre la población migrante sudamericana que había comenzado a obtener una mayor relevancia e impacto en los mercados, sobre todo, el mercado de trabajo. En el contexto de la dictadura militar, la violación de los DD HH implicó una situación de importante vulnerabilidad hacia los migrantes que entre otros aspectos, vieron restringidos el acceso a sus derechos. Por último, la “nueva ley de migraciones” sancionada en 2003 ha implicado importantes avances respecto de legislaciones anteriores, en la medida en que constituye al migrante externo como sujeto de derechos y obligaciones. El desplazamiento en el enfoque de la gestión de la diversidad cultural y el reconocimiento y revalorización del rol de los

migrantes en la sociedad receptora queda desdibujado en la medida en que persisten conceptos propios de una perspectiva asimilacionista que continúa desvalorizando la cultura migrante estableciendo una homogenización de la identidad nativa mediatizada por un fuerte antagonismo y asimetría.

Bibliografía

- Balibar, E. (1991). Racismo y nacionalismo, en E. Balibar e I. Wallerstein (comp.). *Raza, Nación y clase*. Madrid: Iepala.
- ----- (2005). “¿Qué es una frontera?” // “Las identidades ambiguas” // “Los universales” (págs. 155-185), en È. Balibar, *Violencias, identidades y civilidad*. Barcelona: Gedisa.
- Becker, H. (2010). “Capítulo 1: Outsiders” (págs. 21-37), en H. Becker, *Outsiders. Hacia una sociología de la desviación*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Begala, S. (2012). El reconocimiento diferenciado de derechos: primer obstáculo al acceso a la justicia de las personas migrantes. *Derecho y Ciencias Sociales* (6), 3-24.
- Benhabib, S. (2003). El Derecho de Gentes, la justicia distributiva y las migraciones, en *El derecho de los otros*(pp. 61-97), Barcelona: ediciones Gedisa.
- Caggiano, S. (2008). Racismo, fundamentalismo cultural y restricción de la ciudadanía: formas de regulación social frente a inmigrantes en Argentina en S. Novick (Comp.), *Las migraciones en América Latina. Política, culturas y estrategias*.(pp. 31-51), Buenos Aires: CLACSO Coediciones.
- Cohen, N. (2009). Una interpretación de la desigualdad desde la diversidad étnica, en N. Cohen (Comp.) *Representaciones de la diversidad: trabajo, escuela y juventud*. Buenos Aires: Ediciones Cooperativas.
- Domenech, E. (2011). “Crónica de una 'amenaza' anunciada. Inmigración e 'ilegalidad': visiones de Estado en la Argentina contemporánea” (págs. 31-77), en B. Feldman-Bianco, L. Rivera Sánchez, C. Stefoni & M. Villa Martínez, *La construcción social del sujeto migrante en América Latina: prácticas, representaciones y categorías*. Quito: CLACSO.
- Domenech, E, Magliano, M (2008). Migración e inmigrantes en la argentina reciente: políticas y discursos de exclusión/inclusión. En *pobreza, exclusión social y discriminación étnico-racial en América Latina y el Caribe*. Bogotá: colección CLACSO-CROP
- Mezzadra, S. (2012). “Capitalismo, migraciones y luchas sociales” (págs. 159-178). *Revista Nueva sociedad*.
- Novick, S. (2008) Migración y políticas en Argentina: tres leyes para un país extenso. 1876-2004. En Novick, S. (Comp.) *Las Migraciones en América Latina. Políticas, culturas y estrategias*. Buenos Aires: Catálogos/CLACSO
- Wihtol de Wenden, C (2013). El fenómeno migratorio en el Siglo XXI: migrantes, refugiados y relaciones internacionales. México: Fondo de Cultura Económica.

- Zapata Barrero, R. (2000). “Justicia para inmigrantes: mercado y política de extranjería” (págs. 159-181). Reis.