

En Feldman-Bianco, Bela, Rivera Sánchez, Liliana, Stefoni, Carolina y Villa, Marta, *La construcción social del sujeto migrante en América Latina: prácticas, representaciones y categorías*. Quito (Ecuador): FLACSO-Ecuador / CLACSO / UAH.

Crónica de una "amenaza" anunciada. Inmigración e `ilegalidad´: visiones de Estado en la Argentina contemporánea.

Domenech, Eduardo.

Cita: Domenech, Eduardo (2011). Crónica de una "amenaza" anunciada. Inmigración e `ilegalidad´: visiones de Estado en la Argentina contemporánea. En Feldman-Bianco, Bela, Rivera Sánchez, Liliana, Stefoni, Carolina y Villa, Marta *La construcción social del sujeto migrante en América Latina: prácticas, representaciones y categorías*. Quito (Ecuador): FLACSO-Ecuador / CLACSO / UAH.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/eduardo.domenech/22>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.

Para ver una copia de esta licencia, visite

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>.

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <http://www.aacademica.org>.

Bela Feldman-Bianco
Liliana Rivera Sánchez
Carolina Stefoni
Marta Inés Villa Martínez,
compiladoras

La construcción social del sujeto migrante en América Latina Prácticas, representaciones y categorías



La construcción social del sujeto migrante en América Latina: prácticas, representaciones y categorías / coordinado por Bela Feldman-Bianco ... et al. - Quito: FLACSO, Sede Ecuador : Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, CLACSO : Universidad Alberto Hurtado, 2011. (En FLACSO Serie Foro ; en CLACSO Colección Cátedra Iberoamericana de Estudios sobre Migraciones)

366 p.; mapas, tablas

ISBN: 978-9978-67-275-4

MIGRACIÓN ; ASPECTOS SOCIALES ; MIGRANTES ; AMÉRICA LATINA ; REFUGIADOS ; FAMILIA ; INDÍGENAS ; CIUDADANÍA ; POLÍTICA MIGRATORIA

304.8 - CDD

© De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro

Quito-Ecuador

Telf.: (593-2) 323 8888

Fax: (593-2) 3237960

www.flacso.org.ec

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, CLACSO

Av. Callao 875-4to. G

Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Argentina

Telf.: 484-6588/0290

www.clacso.org.ar

Universidad Alberto Hurtado

Almirante Barroso 10

Santiago-Chile

Telf.: 562 692 0200

www.uahurtado.cl

ISBN: 978-9978-67-275-4

Cuidado de la edición: Santiago Rubio C.

Diseño de portada e interiores: Antonio Mena

Imprenta: Crearimagen

Quito, Ecuador, 2011

1ª. edición: mayo de 2011

Este libro forma parte de la Colección Cátedra Iberoamericana de Estudios sobre Migraciones de CLACSO que cuenta con el apoyo de la Agencia de Cooperación Internacional de las Illes Balears.

Índice

Presentación	7
Prefacio	9
<i>Susana Novick</i>	
Introducción	15
<i>Bela Feldman-Bianco, Liliana Rivera Sánchez, Marta Inés Villa Martínez y Carolina Stefoni</i>	
PRIMERA PARTE	
LA PERSPECTIVA DE LOS ACTORES INSTITUCIONALES	
Crónica de una ‘amenaza’ anunciada. Inmigración e ‘ilegalidad’: visiones de Estado en la Argentina contemporánea	3 1
<i>Eduardo E. Domenech</i>	
Ley y política migratoria en Chile. La ambivalencia en la comprensión del migrante	7 9
<i>Carolina Stefoni</i>	
Migraciones en el Cono Sur: políticas, actores y procesos de integración	1 1 1
<i>Susana Novick</i>	

El sujeto migrante latinoamericano en Estados Unidos:
una breve comparación con el migrante cubano 1 4 7
Miriam Rodríguez

La familia migrante en las políticas públicas en Ecuador:
de símbolo de la tragedia a objeto de intervención 1 8 1
Gioconda Herrera

Negociando categorías, temas y problemas
Investigadores y organismos internacionales en el
estudio de la migración indígena 2 0 3
Sergio Caggiano y Alicia Torres

SEGUNDA PARE

LA PERSPECTIVA DE LOS SUJETOS MIGRANTES

Caminos de ciudadanía:
emigración, movilizaciones sociales
y políticas del Estado brasilero 2 3 7
Bela Feldman-Bianco

Los inmigrantes bolivianos,
¿sujetos de agenda política en la Argentina? 2 8 3
Roberto Benencia

¿Quiénes son los retornados?
Apuntes sobre el migrante retornado en el
México contemporáneo 3 0 9
Liliana Rivera Sánchez

Desplazados y refugiados: entre ser, merecer y ocultar su situación.
A propósito de la migración forzada de colombianos en Colombia,
Ecuador y Canadá 3 3 9
Marta Inés Villa Martínez

Primera parte
**La perspectiva de los actores
institucionales**

Crónica de una ‘amenaza’ anunciada. Inmigración e ‘ilegalidad’: visiones de Estado en la Argentina contemporánea*

Eduardo E. Domenech**

Este artículo forma parte de una preocupación más amplia que busca comprender la visión que el Estado-nación, a través de sus agentes e instituciones, construye sobre las migraciones internacionales y el modo en que interpela a los inmigrantes según determinados momentos sociohistóricos y contextos sociales específicos. En esta ocasión, pretendo centrar la atención en la construcción social y política del *inmigrante limítrofe* como *ilegal* en la Argentina contemporánea, indagando sus orígenes y desarrollo durante el siglo veinte¹. En el artículo examino la manera en que fue apareciendo la *ilegalidad*² en el terreno de las migraciones y se fue construyendo su vínculo con los inmigrantes de países limítrofes a lo largo del siglo veinte, así como las respuestas técnico-políticas que ofrecieron diversos gobiernos,

* Un especial agradecimiento a Silvana Begala por su generosidad para facilitarme muchos de los documentos oficiales utilizados en el presente texto y a Sandra Gil Araujo por las conversaciones mantenidas, las cuales me permitieron repensar diversas cuestiones de mis trabajos y sirvieron de estímulo para elaborar otros. También las discusiones sostenidas a lo largo de estos años en el marco del GT “Migración, cultura y políticas” de CLACSO y el programa “Multiculturalismo, Migraciones y Desigualdad en América Latina” del CEA-UNC/CONICET, han sido de gran ayuda para revisar y alimentar algunas ideas y escritos.

** Docente-investigador del Centro de Estudios Avanzados, dependiente de la Universidad Nacional de Córdoba (CEA-UNC) y del CONICET (CEA-CONICET), Argentina.

1 Para evitar confusiones, en el texto se reserva el uso de las comillas solamente para aquellos términos, categorías o frases que expresa el Estado como actor social y político a través de documentos oficiales o sus agentes.

2 Véase De Genova (2002) para una aguda reflexión sobre los aspectos epistemológicos, teóricos, metodológicos y políticos del estudio de la *ilegalidad*.

cristalizadas en los denominados programas de *regularización* migratoria³. Al final, a manera de cierre, hago algunas consideraciones acerca del modo en que el Estado argentino, en el marco de la llamada “nueva política migratoria” apoyada en la ley de migraciones aprobada a comienzos del año 2004, interviene sobre la inmigración de países vecinos e interpela a los inmigrantes denominados *irregulares* a través del programa nacional de regularización migratoria, implementado a partir del año 2006.

Aunque en sus comienzos la inmigración –cuando hablar de *inmigración* equivalía a hablar de inmigración de ultramar o europea⁴– fuera concebida como *solución* a los distintos *problemas sociales* de la época, pronto empezará también a ser pensada como problema o asociada a problemas, al afectar o trastocar las nociones de orden y estabilidad social establecidos: así lo atestiguan los debates de principios del siglo veinte en torno a la identidad nacional y la incorporación de los inmigrantes (o, su equivalente, la cohesión social) a la vida social o las leyes que contemplaban a los extranjeros calificados de *indeseables*, como una amenaza al orden público y a la seguridad nacional. A partir de allí, durante las primeras décadas del siglo veinte, la presencia de extranjeros europeos, considerados de acuerdo a los parámetros estatales como *indeseables*, empezó a ser regulada a través de un conjunto de disposiciones relativas a su ingreso y permanencia, codificadas en términos de ilegalidad, al mismo tiempo que se instituía la figura de la expulsión, la cual estaba ausente en la primera norma nacional de inmigración, la ley N° 817 de Inmigración y Colonización aprobada en el año 1876 y que se popularizara como Ley Avellaneda.

El recorrido histórico realizado en el artículo sugiere que la *ilegalidad* en tanto artefacto de construcción estatal, cuyo origen se remonta a la primera mitad del siglo veinte, cuando los instrumentos de control migratorio aún eran rudimentarios y estaban dirigidos a regular aquella fracción de la inmigración europea considerada *indeseable* por sus adscripciones étnico-

3 Las acciones estatales de *legalización* migratoria suelen ser también denominadas *regularizaciones o amnistías*. Aunque en este artículo se utiliza la noción de *regularización* para nombrar los programas gubernamentales destinados a los inmigrantes *legales* o *irregulares*, se privilegia el uso del término *legalización*, ya que manifiesta abiertamente la idea estatal de colocar dentro de la ley algo que está al margen de o contra ella.

4 Para una revisión de una amplia variedad de dimensiones de la historia de la inmigración europea en la Argentina, véase Devoto (2003).

nacionales o político-ideológicas, se fue constituyendo como una dimensión central de la definición de la migración como problema y, consecuentemente, de la política migratoria argentina, en tiempos en que el aparato estatal empezó a prestar mayor atención al control de las fronteras y a validar la división entre *nacionales* y *extranjeros*, a partir de criterios jurídico-políticos de exclusión asentados en el estatuto legal del inmigrante. Este proceso de construcción de la *ilegalidad* también se consolida en un contexto en que la movilidad de trabajadores de países limítrofes, que a partir de la década del sesenta, adquiriría una más amplia difusión en el territorio y una mayor visibilidad social, comienza a ser reconocida como *inmigración* y sus protagonistas como *extranjeros indeseables*⁵. Fue a través de la producción como *ilegales*, que estos inmigrantes de países limítrofes pasaron a ser representados como *amenaza*, heredando el cuerpo de disposiciones estatales creadas y destinadas a aquellos extranjeros europeos considerados, durante las primeras décadas del siglo veinte, también como *indeseables*⁶.

Entiendo que así como la inmigración es construida como problema fundamentalmente a partir de la ilegalidad que se le adscribe, la ilegalidad estructura la *visión de Estado* —o lo que Sayad (1999) conceptualiza como *pensamiento de Estado* siguiendo la noción de *espíritu de Estado* de Bourdieu— sobre la inmigración contemporánea, más allá del carácter de facto

5 Por razones de espacio no resulta posible presentar la amplia gama de normas dictadas para regular el tema de la ilegalidad y otros asuntos relacionados a ella. En consecuencia, la selección realizada solo ilustra algunas de las variadas situaciones y acepciones contempladas en el marco de la política migratoria argentina desarrollada durante el siglo veinte.

6 Entre el reducido número de estudios históricos dedicados a la relación entre el Estado argentino y la inmigración de países limítrofes, véase el trabajo de Quinteros (2008), el cual ofrece una interesante mirada sobre la política migratoria argentina en el período 1930-1955. Dicho trabajo histórico ha sido muy importante para comprender el vínculo entre los extranjeros provenientes de países limítrofes (sean europeos o nativos) y el Estado argentino durante las décadas del treinta y cuarenta. Entre los primeros estudios, centrados específicamente en la migración limítrofe y la legislación migratoria argentina en el transcurso de la segunda mitad del siglo veinte, se destacan los trabajos de Pacecca (2000, 2001). Si bien para la elaboración del presente texto se consultaron diversos antecedentes, fueron sus trabajos los que sirvieron mayormente a los fines del artículo. Agradezco a ambas autoras el productivo intercambio mantenido. Respecto a los *inmigrantes ilegales* en la Argentina, Sassone (1987) y Casaravilla (1999) aparecen entre los escasos antecedentes que trataron específicamente el tema. En éstos como en tantos otros artículos de investigación aparece naturalizada la categoría de *ilegal*, aspecto que los propios autores pusieron de relieve en posteriores publicaciones o modificando las categorías utilizadas. Una cuestión central que habría que considerar al momento de trabajar estos temas es la que identifica De Genova (2002): es preciso diferenciar entre estudiar *indocumentados* y estudiar la *ilegalidad*.

o constitucional o del signo político del gobierno, asumiendo de este modo que la administración de la migración posee una autonomía relativa respecto a otras esferas estatales. El artículo muestra que en la Argentina, a lo largo del siglo veinte, se instaura en el ámbito de las migraciones –de manera progresiva y acumulativa, así como selectiva y fragmentada– un *régimen de control* de la *migración ilegal* mediante un conjunto de mecanismos y medidas referidos a la admisión, la permanencia y la expulsión de los extranjeros, que giran alrededor de ideas y prácticas de prevención y represión de individuos declarados como *ilegales*. Aunque por momentos no hayan sido puestas en práctica, las disposiciones derivadas de estas categorías, las cuales constituyen a mi entender el núcleo duro de la visión de Estado en materia migratoria, evidencian la imposibilidad del propio Estado-nación para pensar y regular la migración a través de políticas que no estén sustentadas en la división nacional/extranjero, pero sobre todo, en la división legal/ilegal. De la misma manera, aunque determinadas leyes o decretos de marcado carácter restrictivo y represivo hayan sido derogados, igualmente han contribuido a consolidar, a lo largo del tiempo, una visión de Estado sobre las migraciones, un modo de regularlas, muy próximos a aquellos parámetros. Como veremos a continuación, la división legal/ilegal, entre otras divisiones posibles, como principio constitutivo de la visión que dominó sobre la inmigración en la Argentina contemporánea, fue adoptada primero para ejercer el control de aquella fracción de inmigrantes europeos de ultramar considerados indeseables y luego trasladada a los inmigrantes de países limítrofes, quienes, bajo una mayor visibilidad social y política, pasaron a ser los *nuevos indeseables*⁷.

7 En escritos anteriores he contrapuesto, creo que desacertadamente, dos modos de concebir la inmigración: uno fundado en la migración como problema o amenaza y otro en la migración como oportunidad o necesidad. Actualmente, adhiero, más bien, a la idea de que la inmigración como hecho y relación social es construida como problema o ligada a problemas, con diversas acepciones, más allá de que se pongan de relieve los aportes o contribuciones que la migración realizaría. Como señala Sayad (1998), el discurso sobre el inmigrante y la inmigración establece una relación indefectible con otros objetos o problemas para poder hablar de su objeto: solo a través de los diferentes problemas a los cuales son asociados es que los inmigrantes pueden ser “nominados, captados y tratados”. Aquí los *problemas* son entendidos como dificultades, disturbios o daños y como “problemática constituida de forma crítica en relación a un objeto que crea necesariamente un problema” y que debe su existencia a los problemas que representa para la sociedad. En otros lugares (por ejemplo, Domenech 2007, 2009a) he argumentado en contra de la dualidad problema-oportunidad mediante la cual se ataca o se defiende de la inmigración y los inmigrantes al responder a la misma lógica de legitimación.

La inauguración de las políticas restrictivas: los extranjeros 'indeseables' y el ingreso 'ilegal'

Aunque las primeras medidas restrictivas tuvieron lugar en la década de 1910, especialmente durante la posguerra (Devoto, 2001), fueron los años treinta los que marcaron el final de la llamada *política de puertas abiertas*⁸. Allí comenzó una nueva etapa caracterizada por importantes restricciones bajo las cuales se consolidó la figura del inmigrante como una amenaza al orden y cohesión sociales, instituida durante las décadas anteriores. Entre finales del siglo XIX y comienzos del XX, el activismo político de los extranjeros despertaba serios temores y preocupaciones entre sectores de la élite dirigente. La imagen del inmigrante comenzó a transformarse con la participación de españoles e italianos en la formación de asociaciones obreras y movimientos políticos anarquistas y socialistas. En este contexto, a su vez, las nociones de *orden público* y *defensa social* cobraban importancia entre los grupos gobernantes (Zimmermann, 1995), generalizándose el discurso criminológico positivista en distintos niveles de la sociedad y el Estado (Ruibal, 1993), y una fracción de los inmigrantes pasó a estar asociada al delito y a la marginalidad y a ser vista como parte de las *clases peligrosas*⁹.

En las dos primeras décadas, se dictaron algunas leyes que fueron fundantes de la visión restrictiva y represiva que mantuvo el Estado argentino a lo largo de todo el siglo, al margen de su derogación formal: la ley de Residencia de 1902, la ley de Defensa Social de 1910 y el decreto-ley de 1923 que reglamentó la ley Avellaneda¹⁰. La ley de Residencia facultaba al

8 Durante este período considerado de *puertas abiertas* sostenido mediante una explícita política de fomento de la inmigración europea, la selección de los *inmigrantes* se realizaba de acuerdo a lo establecido en la ley Avellaneda. En los años de la primera posguerra, frente a los acontecimientos conocidos como la Semana Trágica y la Patagonia rebelde, el gobierno de Yrigoyen recurrió a dos decretos de 1916 que reglamentaban el artículo 32 de la ley de 1876, los cuales establecían como requisito para ingresar al país, además del pasaporte con foto, la presentación de documentación que acreditara falta de antecedentes penales, no mendicidad y buena salud (Devoto, 2001), y a la ley de Residencia de 1902 (Quinteros, 2008).

9 Sobre el proceso y mecanismos de criminalización de los inmigrantes como parte de las *clases peligrosas* en el período 1880-1920, véase Ruibal (1993).

10 La ley N.º 817 fue la principal norma nacional por medio de la cual se sustentó la política de fomento que se desarrolló en la Argentina durante el período considerado de migración masiva o de masas.

Poder Ejecutivo a “ordenar la salida del territorio de la nación” e “impedir la entrada en el territorio de la República” al extranjero que “haya sido condenado o sea perseguido por tribunales extranjeros, por crímenes o delitos de derecho común”, o de aquél “cuya conducta comprometa la seguridad nacional o perturbe el orden público”¹¹. También disponía sobre su expulsión y su previa detención hasta que se hiciera efectiva su salida¹². La ley de Defensa Social, por su parte, reforzaba y extendía la prohibición de ingreso a “los que hayan sufrido condenas o estén condenados por delitos comunes que según leyes argentinas merezcan pena corporal”, a “los anarquistas y demás personas que profesan o preconizan el ataque por medio de fuerza o violencia contra los funcionarios públicos o los gobiernos en general o contra las instituciones de la sociedad” y a “los que hayan sido expulsados de la República”, sancionando mediante multa o arresto a quienes introdujeran o intentaren introducirlos en el territorio nacional. La prohibición de asociación o reunión de personas que tuvieran “por objeto la propagación de doctrinas anarquistas o la preparación e instigación a cometer hechos reprimidos por las leyes de la Nación” fue otra de las arbitrariedades estipuladas en esta ley¹³. El reglamento migratorio, de 1923 indicaba entre los motivos que permitían impedir el ingreso de pasajeros al país, además de carecer de las aptitudes físicas y mentales idóneas para el trabajo y la documentación exigida, el hecho de “ser clandestino” o, habiendo obtenido el permiso oficial para desembarcar en otros países, “traer como destino real la República Argentina”.

A lo largo de la década del treinta, se afianzaron y extendieron los criterios y mecanismos de control que se habían empezado a delinear en las décadas anteriores y que utilizará, en adelante, el Estado argentino para impedir o restringir la entrada de extranjeros al territorio nacional, adquiriendo la Dirección General de Migraciones (DGM) mayores competen-

11 Esta ley fue derogada recién en el año 1958 durante el gobierno de Arturo Frondizi mediante la ley N.º 14 445, la cual dejaba sin efecto los decretos de expulsión dictados y posibilitaba el regreso al país de los extranjeros beneficiados (Novick, 1997).

12 Véase Pacecca (2003) para un análisis del debate parlamentario de la ley de Residencia, donde una de las principales discusiones que tuvo lugar fue el derecho de expulsión que dispone el Estado.

13 Véase Zimmermann (1995) para un análisis de la criminalización del anarquismo y la cuestión obrera a principios del siglo veinte y su relación con las leyes de Residencia y Defensa Social.

cias para regular los movimientos migratorios, tanto los de ultramar como los transfronterizos, y participando los consulados argentinos en el exterior del proceso de selección en los países de origen. Como muestra Quinteros (2008) en su estudio, durante la llamada *Década Infame* (1930-1943), iniciada con el golpe militar de José Félix Uriburu en 1930, se estableció un conjunto de disposiciones mediante las cuales se permitía a la DGM ejercer el poder de policía, ampliando las atribuciones que le confería el reglamento de 1923. Además, mediante estas disposiciones, al mismo tiempo que se promovía la entrada de colonos que tuviesen un destino rural efectivo, se buscaba instrumentar medidas que disminuyeran la llegada de extranjeros *indeseables*, desde el aumento de los requisitos de documentación y las tasas consulares hasta el impedimento del desembarco.

A finales de 1930, con el propósito de desalentar la inmigración, se dispuso, a través de un decreto, el pago obligatorio de un arancel consular más costoso que hasta entonces por cada certificado requerido, por el cual los inmigrantes debían acreditar la falta de antecedentes penales y de enfermedades físicas y mentales y su “no mendicidad” (Biernat, 2007; Quinteros, 2008). Al año siguiente, fueron eximidos de dicha obligación aquellos inmigrantes que llegaron como colonos agrícolas (Devoto, 2001). El decreto titulado explícitamente “Detención de indeseables que entran al país”, autorizaba a la Dirección de Inmigración, apoyándose en el reglamento migratorio de 1923, a detener a los extranjeros con carta de ciudadanía argentina que pretendieran reingresar a la Argentina “invocando el hecho de la naturalización” en caso que llegaran a figurar en el prontuario policial como “tratantes de blancas” o estuvieran relacionados con “cualesquiera de las otras tachas morales previstas por la ley 817 y sus reglamentaciones”¹⁴. En 1932, mediante decreto, primero se extendieron los requisitos habituales para acreditar el estado de salud¹⁵ y luego se condicionó la entrada al país a la presentación de un contrato o convenio de trabajo a los efectos de acreditar “un destino, empleo u ocupación que les

14 Decreto del 8 de noviembre de 1932.

15 Por ejemplo, un certificado donde constara no haber padecido tracoma, una de las enfermedades que figuraba junto a la tuberculosis entre las principales causas de rechazo en el ingreso (Quinteros, 2008). Sobre los mecanismos de selección de inmigrantes fundados en el tracoma, véase Di Liscia y Fernández Marrón (2009).

asegure su subsistencia”, limitando la visación consular y la expedición de permisos de desembarco a dicha documentación, además de “la certificación sanitaria, la de no haber sufrido condena criminal o haber ejercido la mendicidad”. También permitía el ingreso de familiares de extranjeros radicados en el país mientras pudieran acreditar “solvencia y buena conducta” y, a su vez, se comprometieran “a costear su subsistencia en caso necesario”¹⁶. Un decreto del año 1934, por su parte, establecía que [t]odo pasajero que viaje a la República en segunda o tercera clase” debía contar con el pasaporte y los certificados de “buena conducta”, “no mendicidad” y “buena salud”, legalizados en el correspondiente consulado argentino¹⁷. Entre los individuos y grupos sociales que quedaban exentos del pago de la visación se mencionaba a los “nacionales de países limítrofes y antiguos residentes en esos países”, quienes tendrían que demostrar tal condición, haciéndola constar en su documentación personal: “En tránsito para país limítrofe, comprobó su antigua residencia en él”. También estaban exentos de este arancel los “trabajadores rurales” y sus familiares que pudieran probar un “destino rural” en el país mediante la presentación del contrato de arrendamiento o compra de tierra (reemplazable por la declaración de “una entidad colonizadora o industrial de reconocida responsabilidad”) o, en su defecto, la acreditación de un capital propio.

En la segunda mitad de la década, se extendieron las medidas de control, mediante la incorporación de mayores requisitos o reforzando el cumplimiento de los ya existentes, y se crearon nuevos organismos de inspección (Devoto, 2001). En el año 1936, un decreto sostenía que la coyuntura del momento exigía “extremar las medidas de control y vigilancia del movimiento de pasajeros con destino al país, tendientes a evitar infiltraciones en el mismo de elementos que puedan constituir un peligro para la salud física o moral de nuestra población o conspiren contra la estabilidad de las instituciones creadas por la Constitución Nacional”¹⁸. Según se establecía en su articulado, se trataba de prevenir la entrada de toda persona que pudiera corporeizar dicho peligro, encargándole a la Dirección de Inmigración, con la asistencia de la Prefectura Nacional Ma-

16 Decreto del 26 de noviembre de 1932 (con las modificaciones del decreto del 14 de diciembre).

17 Decreto del 19 de enero de 1934.

18 Decreto del 17 de octubre de 1936.

rítima, la Policía de la Capital y la Dirección de Aeronáutica Civil, que efectuara un control “en forma general y rigurosa”, “cualquiera sea el medio usado para llegar a la República y la clase o categoría del pasaje utilizado”. Además, según se indicaba en los considerandos, se pretendía que este control pudiera hacerse efectivo “en forma permanente, aun después del ingreso al país”, implicando a la Policía de la Capital, de los Territorios Nacionales y Provincias, a las oficinas consulares en el exterior y a los capitanes de barcos en la verificación de la documentación exigida. Más tarde, en 1938, se realizó el intento más importante por reducir la inmigración a través de mecanismos administrativos, estableciendo –además del resto de la documentación solicitada– la exigencia de un permiso de desembarco (Devoto, 2001) y predicando, al mismo tiempo, la conveniencia de estimular la inmigración con destino rural (Quinteros, 2008)¹⁹. El objetivo principal radicaba en reprimir el ingreso de los extranjeros con estatuto de refugiados que llegaran a la Argentina desde países limítrofes como Uruguay o Brasil por alguna vía no autorizada (Biernat, 2007).

Precisamente, en esta década el intercambio poblacional entre la Argentina y los países limítrofes empezó a recibir una atención específica por parte del Estado argentino fundamentalmente a raíz del ingreso y tránsito no autorizado –calificado por los funcionarios de gobierno como *clandestino* o *ilegal*– de aquellos extranjeros considerados *indeseables* en los años de la Segunda Guerra Mundial como los republicanos españoles o los judíos centroeuropeos expulsados de Europa, fortaleciéndose progresivamente la vigilancia en las fronteras terrestres y marítimas. Esta preocupación estatal en torno al ingreso y el tránsito *ilegal* o *clandestino* empezó a evidenciarse en las diferentes medidas de control implementadas. Quinteros muestra que durante estos años se establecieron condiciones de embarque de pasajeros en dirección a los países limítrofes que debían atravesar la Argentina para llegar a destino, se crearon nuevos puestos migratorios en la frontera²⁰ y un registro de extranjeros y se firmaron convenios de tránsito entre los Estados que compartían la frontera, como el Acuerdo

19 Decretos del 25 y 28 de julio de 1938.

20 Si bien Buenos Aires era la principal vía de ingreso al país, durante las décadas de 1910 y 1920 ya se podía constatar que muchos extranjeros entraban por otros lugares, lo cual motivó la creación de diversos puestos migratorios fronterizos (Quinteros, 2008).

de Inmigración de 1939 entre los ministros de Hacienda de Brasil, Paraguay, Uruguay y Argentina, cuya finalidad era fiscalizar y mantener informados a los países signatarios sobre la entrada de los extranjeros considerados *indeseables* (como los refugiados europeos) o el convenio firmado con Paraguay en el mismo año. Más adelante, la Argentina participó también de algunas conferencias regionales en las cuales su presencia tuvo lugar en las comisiones referidas al tránsito de extranjeros, en particular, de los *clandestinos*²¹. Mientras tanto, hacia finales de la década, se dictaban algunas medidas que facilitaban la entrada temporaria de jornaleros de países limítrofes, favoreciendo el inicio de un proceso de contratación de mano de obra temporaria para las haciendas y latifundios del norte del país que se profundizaría durante los años subsiguientes, disponiendo el Estado argentino una serie de medidas tanto para posibilitar su entrada como para garantizar su salida después de concluidas las cosechas y tareas agrícolas para las cuales habían sido contratados (Quinteros, 2008)²².

Durante los primeros años de la década del cuarenta, como señala Quinteros, el control migratorio continuó siendo una preocupación fundamental de la DGM. Ya no solo se trataba de vigilar la frontera, sino también de resolver las diferentes situaciones que se creaban una vez que el extranjero ya había ingresado al territorio nacional. El modo de nombrar y el interés por diferenciar los extranjeros que habían entrado al país eludiendo el control migratorio de aquellos que lo habían conseguido burlándolo (a través de documentación falsificada, por ejemplo) o residir violando alguna norma migratoria es una muestra de la relevancia que estaba adquiriendo en esta época el criterio legal para calificar el ingreso y la residencia: para la DGM, de acuerdo a lo que aconsejaba su director, los primeros tenían que ser denominados *clandestinos*, mientras que los

21 Quinteros (2008) se refiere concretamente a la conferencia realizada en septiembre de 1942 en Rivera, Uruguay.

22 Es preciso recordar aquí que la definición de *inmigrante* otorgada por la Ley Avellaneda de 1876, con la cual se manejaba el Estado, no contemplaba a los trabajadores de países vecinos (Devoto, 2004). Así lo definía el artículo 12: “Repútase inmigrante para los efectos de esta ley, a todo extranjero 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”.

segundos debían ser llamados *residentes ilegales* (Quinteros, 2008). De uno u otro modo, diversos autores (Devoto, 2001; Biernat, 2007; Quinteros, 2008) coinciden en señalar que el traslado de la DGM desde el Ministerio de Agricultura al Ministerio del Interior en 1943 fue resultado de la mirada restrictiva sobre las migraciones que el Estado argentino, bajo diversos gobiernos militares y conservadores, había comenzado a desplegar, reforzada, a su vez, por el avance de la Segunda Guerra Mundial²³. Quinteros afirma que durante este período surgieron diversas normas que aspiraban a fortalecer el control migratorio: en 1940, se implementaron algunas medidas, las cuales no tuvieron demasiado éxito de acuerdo al objetivo explicitado, como prohibir el desembarco de las personas en tránsito, exigir el pasaje hasta el lugar de destino, requerir los impuestos consulares pagos y hacer constar en la documentación en la que conste que eran *pasajeros en tránsito*; en 1941 el Congreso nacional aprobó el proyecto de creación de nuevos puestos fronterizos y de un registro de extranjeros propuesto por la DGM, apoyándose el control en la exigencia de documentación (el permiso de desembarco y la visa consular) y la inspección sanitaria, para lo cual cada puesto contaba con un médico. En cambio, las medidas dirigidas a los trabajadores temporarios de los países limítrofes, dispuestas mediante decretos de carácter general como en resoluciones para cada situación regional específica, continuaron autorizando su entrada temporal debido a la necesidad de mano de obra en los ingenios azucareros y las plantaciones de tabaco y yerba mate del norte argentino, favoreciendo su reclutamiento. Por otra parte, hacia mediados de la década, las disposiciones de gobierno también alertaban sobre la amenaza que podía suponer la presencia de un extranjero para la seguridad nacional, previendo determinadas sanciones para aquél que la pusiera en riesgo: un decreto del año 1945 estipulaba penas para aquellos que atentaran contra la *seguridad del Estado*, determinando para los extranjeros castigos que consistían en prisión, pérdida de la nacionalidad y/o expul-

23 Hacia finales del segundo gobierno peronista, el organismo gubernamental especializado en las migraciones internacionales, fue nuevamente mudado: en el año 1954 pasó del Ministerio de Asuntos Técnicos al de Relaciones Exteriores. Quinteros (2008) indica que probablemente esta medida haya respondido a la voluntad de complementar “la resolución que obligaba a ambos ministerios a una mayor colaboración para impedir la entrada ilegal de extranjeros”.

sión del país. Esta norma preveía como actos ilícitos la entrada *ilegal* del extranjero al territorio argentino, la falsa declaración de la dirección de residencia y la realización de acciones a favor de otros países, contra el Estado argentino o contra países aliados (Quinteros, 2008)²⁴.

Encontrando el control: la ‘permanencia ilegal’

En general, la llegada del peronismo al poder no supuso modificaciones importantes en materia de política migratoria, manifestando marcadas continuidades con el control migratorio iniciado en los gobiernos anteriores (Devoto 2001; Biernat, 2007; Quinteros, 2008). Las medidas llevadas adelante, que enfatizaron tanto aspectos concernientes a la promoción como a la selección y la restricción, si bien fueron presentadas y justificadas de otro modo, mostraban una constante preocupación por ejercer el control sobre los extranjeros, en particular sobre aquellos que pretendían ingresar como *turistas* o trasladarse como *pasajeros en tránsito* hacia algún país limítrofe, buscando otros medios para hacerlo más efectivo (Quinteros, 2008). La preocupación era que bajo estas categorías ingresaran aquellos extranjeros que ya habían sido definidos en los años anteriores como *indeseables*, los cuales pretendían ser evitados: refugiados, comunistas, judíos y otros grupos étnico-nacionales y religiosos minoritarios. Considerados en conjunto, la aplicación de las disposiciones legales emanadas de períodos anteriores y los mecanismos de control instituidos durante el peronismo destinados a regular estos grupos sociales como al resto de individuos identificados como *indeseables*, contribuirán decisivamente a la conformación de la visión punitiva y represiva que se afianzará en el seno del Estado argentino a partir de los años sesenta, como veremos más adelante, a través de diversas medidas destinadas fundamentalmente a los trabajadores inmigrantes originarios de Estados vecinos, nombrados genéricamente *inmigrantes limítrofes* o *extranjeros de países limítrofes*.

Que durante el peronismo no haya habido grandes innovaciones en materia de política migratoria, no significa que no haya tenido sus parti-

24 Decreto N.º 536/45.

cularidades. En 1949, bajo la primera presidencia de Juan Domingo Perón, además de crearse la Dirección Nacional de Migraciones²⁵ (DNM), una serie de decretos estuvieron destinados a regular diversos aspectos relativos al ingreso y permanencia de los extranjeros europeos *indeseables* que cruzaban la frontera proviniendo de países limítrofes. Uno de estos decretos fue el N° 1 162: establecido a inicios del año y dirigido a implementar múltiples medidas para controlar específicamente la inmigración de carácter temporal o transitorio, constituye una de las expresiones del Estado argentino que coadyuvó a instaurar la figura de la ilegalidad en el ámbito de las migraciones a través de la categoría de *permanencia ilegal*. En uno de sus artículos estipulaba que *el extranjero* que violara alguna de las disposiciones relacionadas con el ingreso al territorio nacional, lo cual produciría “la caducidad del término legal respectivo concedido por el Estado”, o que “sin autorización especial excediese el plazo de permanencia acordado, será considerado como de ‘permanencia ilegal’, sin perjuicio de las sanciones policiales que se estipulen para cada caso [...]”. Precisaba, asimismo, que “[e]l infractor deberá abandonar el país dentro del término que sea fijado por el medio de transporte que se determine al lugar de origen, de procedencia o a otro país que lo admitiere”.

Para ejercer dicho control, el “documento identificatorio” debía ser acompañado de una “tarjeta de contralor” donde se especificaba la correspondiente categoría de ingreso y permanencia, que podía ser turista, beneficiario de convenio, tránsito o permanencia temporaria, así como “los términos de estada legal de cada categoría de viajeros” y “el texto de la notificación de la fecha de vencimiento”, la cual, debía ser certificada y completada por la autoridad policial “con jurisdicción en el lugar de su primera permanencia o con jurisdicción en el lugar donde se efectuó el contralor migratorio” en el plazo de las primeras 72 horas de ingreso al país. Además de esta información, la autoridad policial debía consignar los datos personales del *viajero* (nombre y apellido, documento de identidad exhibido, localidad, calle y número “donde fijare su permanencia”) y una “constancia de la notificación al viajero de su obligación contraída

25 La DNM fue creada por el decreto N° 2 896/49 bajo la dependencia de la Secretaría Técnica de la Presidencia.

con el Estado de abandonar el país cumplido el término de estada legal y de no ejercer actividades comerciales o asalariadas bajo ningún concepto”.

El decreto también disponía sanciones para aquellos que “directa o indirectamente, facilitaren de cualquier modo el ingreso al país de extranjeros en infracción a las leyes inmigratorias, reglamentaciones dictadas por el Poder Ejecutivo nacional o a los convenios y tratados internacionales vigentes en la materia”. También eran objeto de sanción aquellos propietarios, administradores, gerentes o encargados de hoteles y hoteles-alojamiento como también propietarios, locadores o sublocadores de casas-habitación, entre otros, que aceptaren como pasajeros, pensionistas, inquilinos o huéspedes a extranjeros que “no poseyeren perfectamente al día la documentación exigida en las presentes disposiciones o documento extranjero con las constancias de su permiso de radicación definitiva en el país”.

Junto a ello, en el decreto se comprometía a un conjunto de agentes públicos y privados a ejercer el control de la documentación que acreditara la “permanencia legal” en el país. Si bien se encomendaba a la DGM “la función de contralor de aplicación de las disposiciones contenidas en el presente decreto”, cuyo cumplimiento también debía ser cuidado por la Policía Federal, Gendarmería Nacional, Prefectura General Marítima, las policías de los territorios nacionales y los gobiernos provinciales a través de acuerdos (con el Poder Ejecutivo nacional con el propósito de “desplegar una acción directa de contralor, vigilancia y represión” o “informar a la autoridad migratoria más próxima de la existencia de cualquier infracción prevista en la presente reglamentación”), también se obligaba a empleadores, reparticiones públicas, instituciones privadas, que prestasen servicios públicos y empresas de transporte marítimo, fluvial, aéreo y terrestre, exigir y verificar aquellos certificados y constancias que dieran cuenta de una estadía autorizada en el país.

De manera inédita, la división legal/ilegal también llegó a plasmarse en el articulado de la Constitución Nacional reformada en 1949²⁶. Mientras que el texto original de 1853 establecía en su articulado que “[l]os extranjeros gozan en el territorio de la Confederación de todos los derechos civiles del ciudadano”, la reforma constitucional introducía cambios que limi-

26 Agradezco este señalamiento a Silvana Begala.

taban dichos derechos a aquellos que “entren en el país sin violar las leyes”, pronunciándose también sobre la adquisición y pérdida de la nacionalidad así como sobre su expulsión: “La ley establecerá las causas, formalidades y condiciones para el otorgamiento de la nacionalidad y para su privación, así como para expulsar del país a los extranjeros”.

En general, las medidas de control dispuestas se mantuvieron principalmente para regular el ingreso y la permanencia de los europeos *indeseables*, entre los que se contaban en esta época los refugiados, pero evitaron ser aplicadas a los trabajadores temporarios provenientes de países limítrofes como Bolivia, Paraguay y Chile debido a la creciente demanda de trabajadores temporarios²⁷ en las economías regionales, cuyo ingreso fue favorecido y promocionado por el Estado a través de diversos organismos nacionales. Hasta aquél momento, como señala Karasik (1992, 2000) para el caso de la frontera argentino-boliviana, la presencia de los Estados estaba representada por los puestos aduaneros, concentrándose el control en los bienes antes que en las personas. La pertenencia a una u otra comunidad política no formaba parte de la división de la vida social local y no había obstáculos institucionales que dificultaran la residencia y la circulación entre ambos lados del límite estatal. Fue a partir de la década de 1940 que el límite entre Bolivia y Argentina comenzó a operar, tanto en términos materiales como simbólicos, como frontera política para los habitantes de la zona, adquiriendo visibilidad institucional y consecuencias político-sociales. Cabe recordar también, como destaca Quinteros (2008), que estos extranjeros, nombrados como *braceros*, no eran considerados *inmigrantes* según las definiciones estatales de la época, a diferencia de los trabajadores rurales europeos. A la vez, en tanto *braceros*, estos extranjeros eran vistos y tratados como una mano de obra temporal alejada de la noción de *trabajadores*: evidencia de ello sería, por ejemplo, la inexistencia de acuerdos bilaterales de trabajo entre la Argentina y los países latinoamericanos y la consecuente falta de protección jurídica; con los países europeos, en cambio, se firmaron diversos convenios bilaterales que contemplaban, al menos formalmente, apoyo y amparo de los Estados de origen.

27 En general, el tiempo de residencia y trabajo no superaba el año, oscilando el promedio entre tres y seis meses (Galante, 2008b).

Dado el interés en la mano de obra estacional, el cruce de frontera de trabajadores de países limítrofes fue facilitado por el Estado argentino. La sustitución de la “tarjeta de contralor” por la “cédula de bracero”²⁸ como documento de acreditación del ingreso y la permanencia legales y la simplificación de los trámites administrativos para la entrada, ilustran bien el modo diferencial en que operaba la frontera para los europeos *indeseables* y los trabajadores temporarios, ambos provenientes de países limítrofes. Mediante la “cédula de bracero” –otorgada en principio por tres meses pero que podía extenderse en ocasiones hasta un año– el “bracero” podía permanecer en el país durante el tiempo que había sido empleado para la zafra y a su término debía regresar a su país (Quinteros, 2008)²⁹. En el año 1951, frente a la falta de documentación de los jornaleros contratados y a partir de reclamos patronales se autorizó por medio de una resolución de la DNM, la entrada de trabajadores bolivianos conducidos a ingenios azucareros sin exigirles la documentación identificatoria, asumiendo como válida la declaración del contratante, trasladándose Gendarmería hasta los lugares de trabajo para extender las cédulas (Galante, 2008b; Quinteros, 2008).

28 Galante (2008b) comenta que la “cédula de bracero” surgió en respuesta a una demanda puntual de trabajadores paraguayos ejercida por empresarios algodoneros y avalada por los gobernadores de las provincias implicadas (Chaco y Formosa). La resolución N.º 206 de la DNM del 24/03/1950, partiendo de la premisa que “la mayoría de los braceros extranjeros disponibles” carecían de la documentación requerida, reclamaba una modalidad de control que no impidiera disponer libremente de la mano de obra estacional. Esta respuesta gubernamental, concebida originalmente como una medida de emergencia, se transformará luego, a través de sucesivas resoluciones de la DNM, en una “política de promoción del ingreso de braceros de origen limítrofe para una importante variedad de desarrollos regionales con frontera internacional” como Salta, Jujuy, Misiones, Chaco, Formosa y Santa Cruz. Estas resoluciones, originadas a partir de la solicitud de compañías privadas (ingenios azucareros del NOA, empresas algodoneras y yerbateras y cooperativas agrarias tabacaleras del NEA y construcciones ferroviarias o explotaciones mineras estatales en el Sur), organismos estatales como el Ministerio de Industria y Comercio de la Nación o la Gendarmería Nacional, pretendían agilizar el control fronterizo ante el numeroso ingreso de trabajadores de países limítrofes (Bolivia, Paraguay y Chile, principalmente).

29 Con el objetivo de sistematizar el otorgamiento de las “cédulas de bracero”, la DNM elaboró un proyecto de decreto sobre el ingreso de braceros, que suponía la derogación los decretos N.º 1 162 y 24 104 dictados en 1949 y alentaba la “radicación automática”, pero finalmente no consiguió que fuera aprobado. Con ello, la DNM continuó manejándose con resoluciones, mediante decisiones propias de su competencia (Galante, 2008b).

Los nuevos *indeseables*: los inmigrantes de países limítrofes y la *ilegalidad*

A partir de los años sesenta, con el advenimiento de nuevos gobiernos militares, el cuerpo de disposiciones jurídicas y demás mecanismos institucionales de control creados en las décadas anteriores para regular el ingreso y la permanencia de los europeos *indeseables* inspirará las medidas que serán aplicadas a los trabajadores de países limítrofes. Éstos, a medida que fueron percibidos como parte de una inmigración más permanente, en especial a partir de su concentración en los grandes centros urbanos del país, se convirtieron en los nuevos *indeseables*, adquiriendo la *ilegalidad* una especial relevancia en la normativa producida. Asimismo, como sugiere Pacecca (2000), a medida que el ingreso por tierra desde los países limítrofes se fue afianzando, la normativa migratoria se desplazó desde el *control del ingreso* hacia el *control de la permanencia*, administrado mediante importantes restricciones en las condiciones de residencia y trabajo formalizadas legalmente.

A poco más de un año del golpe militar de 1962, el gobierno presidido por José María Guido estableció nuevas medidas para regular la población inmigrante en el país mediante el decreto-ley titulado “Extranjeros: régimen de admisión, permanencia y expulsión del territorio de la República”, asociando explícitamente el *problema migratorio* a la ilegalidad³⁰. Según esta nueva disposición, era “imprescindible adecuar las normas de la Ley de Inmigración, dictada hace más de 80 años, a las reales necesidades del problema migratorio en nuestro país”. Pacecca (2000) indica que esta es la primera pieza jurídica que explícitamente propone una actualización de la Ley Avellaneda de 1876 a la vez que constituye el antecedente inmediato del Reglamento de Migración de 1965³¹.

Bajo la finalidad de “reglamentar la admisión, permanencia y expulsión de extranjeros”, uno de sus artículos ofrecía una definición de “ilegal” que recuerda lo establecido en el decreto dictado en enero de 1949

30 Decreto-ley N.º 4 805/63.

31 El decreto señala en los considerandos que “la legislación existente sobre la materia está constituida por un conjunto asistemático y, en ciertos casos contradictorio, de normas reglamentarias que han desvirtuado los lineamientos esenciales de la ley de Inmigración 817”.

en el cual se introduce y especifica la categoría de “permanencia ilegal”: “La Dirección Nacional de Migraciones considerará ilegal el ingreso o permanencia en el país de todo extranjero que hubiere ingresado sin someterse a contralor migratorio o por lugar no habilitado al efecto, no cumpliera con los requisitos legales que condicionan el ingreso y permanencia de extranjeros o permaneciere en territorio de la República vencido el plazo de permanencia autorizado”³². Como se desprende de los considerandos del decreto-ley, la política de control que se pretendía llevar adelante, bajo un recorte de derechos para los extranjeros cuyo ingreso o permanencia fuera considerado ilegal, buscaba ampararse en la Constitución Nacional, recurriendo a fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los cuales se declaraba que “el derecho de la Nación a regular y condicionar la admisión de extranjeros no es incompatible con los derechos individuales consagrados por la Constitución Nacional”. Según los fundamentos de la norma, el texto constitucional, en su artículo 14, no protegía al extranjero “que logra ingresar al país eludiendo el cumplimiento de los requisitos exigidos por la ley de inmigración y su reglamentación y la autoridad competente para exigir y verificar el cumplimiento de dichos requisitos”³³. El decreto también imponía limitaciones a quienes fuesen admitidos y estuvieran viviendo en el país aún bajo la categoría de “extranjeros residentes permanentes”, condicionándola a una permanencia continua en el territorio nacional³⁴. Asimismo, la DNM pasó a tener mayores competencias sobre la regulación de los movimientos migratorios, incrementando sus funciones de control, apoyadas por la Policía Migratoria Auxiliar conformada por la Policía Federal, Prefectura Nacional Marítima y Gendarmería Nacional.

32 Decreto-ley N.º 4805/63.

33 Véase Begala (2007) para un análisis del artículo 14 y la noción de *habitante* en el marco de la discusión sobre ciudadanía.

34 Según lo dispuesto en el decreto, perdían tal condición en caso de que se ausentaren del “territorio de la República” por un lapso de tiempo mayor a dos años de manera continuada. Su posible reingreso, previa solicitud de permiso, sería resuelto por la “autoridad migratoria”, la cual valoraría “su situación familiar en el país, su domicilio, la sede de sus negocios, profesión y antecedentes personales”. Además de las excepciones que podían otorgar, discrecionalmente, los ministerios del Interior y de Relaciones Exteriores y Culto, quedaban exceptuados aquellos cuya ausencia mayor a dos años se produjera por “razones de salud, de estudio, familiares, profesionales o de negocios”.

Iniciado ya el gobierno constitucional de Arturo Illia, en 1965 se aprobó el Reglamento de Migración, el cual se mantuvo vigente hasta mediados de los años ochenta, bajo el argumento de “[q]ue es necesario modernizar, sistematizar y facilitar los regímenes de admisión, ingreso, permanencia y salida de extranjeros, y disponer de un cuerpo normativo simple y coherente en beneficio de administrados y administradores”³⁵. Entre las numerosas funciones de la DNM relacionadas con la regulación de la población inmigrante figuraba “proveer lo necesario para la prevención y represión de la inmigración clandestina”. El criterio para establecer las categorías bajo las cuales los extranjeros podían ser admitidos se basaban en la noción de *permanencia*: los dividía entre extranjeros “con residencia permanente” y “con residencia no permanente” y proponía una clasificación en la cual, a la vez que introducía categorías concernientes a la inmigración de países limítrofes, diferenciaba entre los “inmigrantes”, clasificados como *espontáneos, llamados y asistidos*, y aquella mano de obra comprendida bajo rótulos como *temporarios* o “trabajadores de temporada” y los habitantes “de tránsito vecinal fronterizo”³⁶. Aunque todo extranjero, con o sin permanencia estaba expuesto a la expulsión, las diferentes disposiciones relativas a cada categoría permitían que esta distinción administrativa se tradujera en mayores o menores posibilidades de ser declarado *ilegal*³⁷.

Como ya se venía proponiendo desde las primeras décadas del siglo en la normativa migratoria, el reglamento preveía un sistema de control indirecto de la ilegalidad en el ingreso como en la permanencia que alcanzaba a todos aquellos que se vincularan o trataran con inmigrantes. Los empleadores que proporcionasen trabajo u ocupación o contratasen extranjeros estaban obligados a comprobar que contaban con la categoría de

35 Decreto N.º 4 418/65.

36 La categoría “con residencia permanente” incluye “inmigrantes”, “refugiados”, “ex-residentes” y “familiares de argentinos” (artículo 11) y aquella “con residencia no permanente” contempla “temporarios”, “turistas”, “trabajadores de temporada”, “pasajeros en tránsito”, “asilados políticos” y “de tránsito vecinal fronterizo” (artículo 28).

37 A su vez, el reglamento disponía de un conjunto de requisitos que condicionaban el ingreso y permanencia en el país con residencia permanente y distinguía entre extranjeros “absolutamente inhabilitados” y “relativamente inhabilitados”, retomando criterios de selección largamente asentados en la legislación migratoria argentina.

ingreso o permanencia solicitada o tenían el permiso correspondiente para “desempeñar actividades asalariadas o remuneradas en el país”. Asimismo, un amplio rango de individuos relacionados con el alojamiento (propietarios, administradores, gerentes, encargados o responsables de hoteles y demás sitios de hospedaje, como también los propietarios, locadores o sublocadores de casas habitación) así como todos aquellos que tratasen como pasajeros, inquilinos o huéspedes con extranjeros debían exigirles la documentación que acreditase que “se encuentran residiendo legalmente en el país, debiendo comunicar toda irregularidad de inmediato a la autoridad migratoria o policial más próxima”. En caso de que se declarara *ilegal*³⁸ el ingreso o la permanencia de un extranjero, en virtud del valor que tuviera “su situación personal y familiar, su profesión, condiciones personales y la utilidad del mismo para el país”, la DNM podía concederle la regularización solicitada, intimarlo a regularizar su situación o conminarlo a abandonar el país, “bajo apercibimiento de decretar su expulsión”, o decretar directamente su expulsión, pudiendo proceder a su detención.

Ese mismo año, al mes siguiente, se creó por decreto una Comisión Interministerial en el ámbito del Ministerio del Interior encargada de estudiar “los problemas emergentes –definidos en los considerandos como “complejos”– de la afluencia al país y permanencia en él de personas provenientes de países limítrofes”. Su misión consistía en analizar “los aspectos legales y administrativos, políticos, sociales, económicos, laborales, sanitarios, educacionales, etc., del problema” con el fin de proponerle al Poder Ejecutivo “un plan de soluciones”³⁹. Uno de los elementos que podría haber contribuido a percibir a la migración en términos de problema, como sugiere Pacecca (2000), es la radicación de inmigrantes limítrofes en respuesta al plan de regularización migratoria de 1964, que tratare-

38 Esta norma recoge la definición de *ilegal* otorgada en el decreto-ley N.º 4805/63. Según el reglamento, bajo el capítulo titulado “De la declaración de ilegalidad del ingreso y la permanencia”, la DNM “deberá declarar ilegal el ingreso y/o la permanencia en el territorio de la República a todo extranjero que: a) hubiere ingresado sin someterse a contralor migratorio; b) hubiere ingresado por lugar no habilitado a tales efectos, c) no cumpliero con los requisitos legales que condicionan el ingreso y/o la permanencia de los extranjeros en sus distintas categorías; d) permaneciere en la República una vez vencido el plazo de permanencia autorizada” (artículo 151).

39 Decreto N.º 5 144/65.

mos más adelante. Por estos años, a la vez que aumentaba la concentración de inmigrantes limítrofes en el AMBA también su presencia comenzaba a adquirir mayor visibilidad social.

Esta comisión interinstitucional involucraba una amplia variedad de organismos de gobierno, que según lo expresado en los considerandos, estarían afectados por los movimientos migratorios de países limítrofes. Estaría presidida por el Ministerio del Interior e integrada por representantes de los Ministerios del Interior, Relaciones Exteriores y Culto, Defensa Nacional, Trabajo y Seguridad Social, Asistencia Social y Salud Pública y Educación y Justicia como también por el Secretario General de la Presidencia de la Nación, el Secretario de Informaciones de Estado y los Directores Nacionales de Migraciones, Gendarmería, Prefectura Marítima y Registro Nacional de las Personas, el Director General de Provincias, el Jefe de la Policía Federal y el Presidente de la Comisión Nacional de Zonas de Seguridad. Las áreas de gobierno involucradas suponían, de por sí, una definición acerca de los ámbitos en los cuales se pensaba que estos problemas emergerían (Pacecca, 2000).

Con el gobierno de facto de Juan Carlos Onganía (1966-1970) se reforzó el carácter restrictivo y represivo de las medidas estatales dirigidas a la población inmigrante, guiadas centralmente por el objetivo de “impedir la inmigración clandestina”⁴⁰. Bajo esta finalidad, mediante un decreto-ley, se prohibía a “los extranjeros que se encuentren ilegalmente en el país” y a los “residentes temporarios” llevar a cabo “tareas o actividades remuneradas en todo el territorio de la República, ya sea por cuenta propia o en relación de dependencia” (a los residentes temporarios se les permitía trabajar en caso de que “estuviesen habilitados por la autoridad migratoria”), obligando a “las reparticiones oficiales, empresas estatales y todo empleador o dador de trabajo”, así como a “los propietarios, administradores, gerentes, encargados o responsables de hoteles o casas de hospedaje” que les exigieran los comprobantes o constancias que acreditaran su “residencia legal en el país”, además de denunciar a las autoridades

40 Así se declara en la nota que acompaña el proyecto de ley: “Entre los objetivos fijados en el punto 4º –Potencial Humano– del Programa de Ordenamiento y Transformación del Gobierno de la Revolución Argentina, figura el de impedir la inmigración clandestina”.

migratoria o policial “las situaciones irregulares que pudieren comprobar”⁴¹. Acorde a los rasgos autoritarios de la norma en general, en caso de incumplimiento de estas obligaciones, la DNM, facultada a ejercer “el poder de policía migratoria en todo el territorio de la República” con la asistencia de la Policía Migratoria Auxiliar, podía aplicar un amplio abanico de sanciones⁴².

Los argumentos mediante los cuales se buscaba avalar dicha norma, expresados en la nota adjuntada al proyecto de ley, ofrecen algunos elementos que permiten comprender más cabalmente el modo en que se pretendía explicar en este período la existencia de la ilegalidad como problema necesario de solución y las consecuencias que se le imputaban. En primer lugar, se apoyaba en la *insuficiencia* que habían tenido las acciones de control ejercidas en el ingreso al territorio nacional, la aplicación de las medidas concernientes a la expulsión de los “extranjeros indeseables ingresados o establecidos ilegalmente” y las amnistías o “régimenes de excepción” –como se las denomina en la norma– para obtener “una solución integral del problema de la inmigración clandestina que subsiste vigorosamente” o, como también afirmaba, para “mitigar los males que nacen de esa situación anómala”. En segundo lugar, la existencia de “una considerable inmigración ilegal” era atribuida principalmente a “una insuficiencia normativa” que permitía que el “inmigrante ilegal” tuviera los mismos derechos, libertades y garantías que el “habitante de derecho”, la cual produciría “una irritante desigualdad a favor del ilegal”, desincentivándolo a que acuda a los procesos de “regularización”. Junto a ello, “la existencia de una dilatada frontera de difícil vigilancia” y “la vigencia de liberales régimenes para la admisión de turistas, pasajeros en tránsito, trabajadores de temporada y para el denominado tránsito vecinal fronterizo”

41 Decreto-ley N.º 17 294/67.

42 Unos meses más tarde, el gobierno de Onganía dictó un nuevo decreto-ley que actualizaba el monto de las multas para las infracciones relacionadas con el “transporte ilegal de extranjeros”, esgrimiendo que el monto máximo establecido en el año 1963 (por el decreto-ley N.º 4 805) carecía de “suficiente eficacia punitiva”, y por tanto, habría favorecido “un marcado aumento de las infracciones por parte de las empresas transportadoras” (decreto-ley N.º 17 489). Esta norma se fundamentaba en “[l]os perjuicios e inconvenientes que derivan de la llegada al país de extranjeros carentes de la documentación necesaria” (Nota al Poder Ejecutivo acompañando el proyecto de ley N.º 17 489).

contribuirían a explicar la presencia de la “inmigración ilegal” en la Argentina. La ‘solución integral’, por tanto, radicaría en la modificación de “las condiciones de atractividad que el país ofrece hoy al residente ilegal”, lo cual suponía, en los términos del decreto-ley, el establecimiento de un instrumento jurídico que evitara su acceso al trabajo remunerado y que sancionara y reprimiera las “infracciones” cometidas en torno a él. A su vez, la norma, en busca de legitimidad, pretendía respaldarse en la Constitución Nacional, argumentando que las restricciones que imponía a los “residentes ilegales” no contradecían sino que armonizaban con su finalidad: el reconocimiento de los derechos civiles a los extranjeros sería en función de su condición de “habitantes de la Nación”. Dicha condición solo sería alcanzable mientras hubiera un “previo acatamiento de las normas que regulan el ingreso de los inmigrantes”. Esta afirmación suponía una definición concreta acerca de los criterios de pertenencia a la nación, que si bien emerge explícitamente en esta oportunidad, está contenida en los supuestos básicos de la normativa migratoria en general: los *ilegales* no pueden formar parte de la nación; en la nación sólo tienen lugar los *legales*. Ser un *nacional* implica estar *legal* como condición *sine qua non*.

Este mismo año, otro decreto-ley otorgaba una cédula de identidad a los extranjeros que acreditaran ser residentes permanentes y una resolución de la DNM creaba el documento oficial –documento que perdurará hasta la actualidad bajo la denominación informal de “la precaria”– que colocaba al migrante en una situación inestable en la cual estaba “indocumentado” pero no se lo consideraba “ilegal” (Pacecca, 2000): un “certificado de autorización de residencia precaria y para ejercer actividades remuneradas para quienes estén regularizando la permanencia, por 180 días renovables”⁴³. De aquí en adelante, esta “residencia precaria” –denominación que pretende evocar una corta duración, pero que también funciona como reconocimiento del estado de *provisoriedad* en la que coloca al inmigrante que la posee– se institucionalizará, incorporándola a los distintos instrumentos legales, y se adoptará como una categoría administrativa que le permite al Estado distinguir entre aquellos inmigrantes que

43 Resolución de la DNM N.º 2 016.

han mostrado su voluntad de resolver su situación de ilegalidad, sometiéndose a los procesos de *legalización* o *regularización*, y los que persisten manteniéndose más allá de la *legalidad*, fuera o contra de la ley, según la interpretación que predomine.

En 1969, en un contexto marcado por la protesta social como *el Cordobazo*, la dictadura militar conducida por Onganía establecía, mediante un decreto-ley inspirado en la ley de Residencia de 1902⁴⁴, la facultad del Poder Ejecutivo a ordenar y decretar de manera “irrecurable” –tal como se expresa en su articulado– la expulsión de los extranjeros denominados por esta norma como “indeseables”⁴⁵, incluido el “extranjero residente permanente”, en los casos que “registrare condena en el extranjero y lo hubiere ocultado o no fuere conocido por la autoridad al producirse la admisión”, o “fueren condenados por los tribunales argentinos por delitos dolosos” o, finalmente, “realizare en la República actividades que afecten la paz social, la seguridad nacional o el orden público”⁴⁶. Alegaba que por “razones de seguridad” el Poder Ejecutivo podía “ordenar su detención hasta el momento que se haga efectiva la medida [de expulsión]”. Así, en nombre del orden público y la seguridad nacional, como se desprende de los fundamentos del decreto, al mismo tiempo que se destacaba la generosidad de la Constitución Nacional para recibir “a todos los hombres del mundo que quieran habitar el suelo argentino”, así como la hospitalidad de su pueblo, se advertía que quienes no se atuvieron a las normas fijadas estaban en la posibilidad de ser “segregados de nuestra comunidad” –que tratándose de la voz del Estado podría ser interpretada como comunidad nacional o directamente como nación– mediante los mecanismos que posee el Estado para desterrar a quienes considera *indeseables*: la expulsión.

44 Así lo reconoce el decreto-ley N.º 18 235 en la nota dirigida al Poder Ejecutivo que acompaña el proyecto de ley. Dice textualmente: “El proyecto cuya aprobación someto a la consideración de V.E. se inspira en la ley N.º 4 144 que estuvo vigente más de medio siglo, y en disposiciones análogas de la legislación comparada.”

45 Este decreto-ley se titula explícitamente “Extranjeros – Expulsión de indeseables”.

46 Decreto-ley N.º 18 235/69.

La doctrina de seguridad nacional hecha norma: la ley Videla y su institucionalización

Durante la última dictadura militar, autodenominada *Proceso de Reorganización Nacional* e iniciada con el golpe de Estado del 24 de marzo de 1976, la normativa migratoria mantuvo y sistematizó la visión restrictiva y represiva sobre los inmigrantes de países limítrofes que, bajo los principios de la llamada doctrina de seguridad nacional⁴⁷, se había ido ratificando en la década anterior. Por medio de dicha ideología, la cual tuvo un marcado arraigo en las diversas experiencias de política migratoria en América Latina, se confeccionó una maquinaria estatal dirigida a identificar enemigos internos y externos identificados con la ilegalidad, entre los cuales estaban incluidos tanto los *subversivos* como los extranjeros *ilegales* o *clandestinos*. Asimismo, las normas dictadas a lo largo de este período revelan la importancia otorgada a la ilegalidad y las distintas acepciones que ésta podía adoptar según la corriente migratoria o el grupo social que se tratara⁴⁸. Aprobados a fines de los setenta los *Objetivos y Políticas Nacionales de Población*⁴⁹, en 1981 se dictó la ley N.º 22 439, titulada *Ley General de Migraciones y Fomento de la Inmigración*, también conocida como ley Videla, la cual se mantuvo vigente a lo largo de los dos últimos gobiernos democráticos de distinto signo político (Novick, 1997), posteriores a la dictadura militar (1976-1983), hasta su derogación con la nueva ley de migraciones promulgada a inicios del 2004. En el marco de una “política de fomento de la inmigración”, como su propio título lo indicaba, la ley Videla postulaba un principio de selectividad basado en criterios étnicos y nacionales –dejando en claro que los inmigrantes *deseables* eran los europeos– que se combinaba con un articulado basado en una concepción represiva de la migración dirigida a los *nuevos indeseables*, los denominados *inmigrantes limítrofes*.

Como señala un informe del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), esta normativa era violatoria de diversas normas de la Constitu-

47 Sobre la doctrina de seguridad nacional en la Argentina y el Cono Sur, véase Tapia Valdés (1980), Cherfiavsky (1993), Leal Buitrago (2003) e Izaguirre (2004; 2006), entre otros.

48 Véanse, por ejemplo, los decretos N.º 1 483/76, N.º 464/77 y N.º 1 835/77.

49 Decreto N.º 3 938/77.

ción Nacional. Desconocía los derechos de las personas migrantes, omitiendo dos principios fundantes del sistema jurídico argentino: el derecho a la igualdad y a la no discriminación. Esta ley también le otorgaba facultades excesivas a la Dirección Nacional de Migraciones, dependiente de la Secretaría de Población del Ministerio del Interior: la autorizaba a “controlar el ingreso, egreso y permanencia y ejercer el poder de policía de extranjeros en todo el territorio de la República”. Según se disponía en su articulado, este organismo del Poder Ejecutivo estaba facultado a allanar aquellos lugares donde se sospechara la presencia de inmigrantes irregulares, detenerlos sin orden judicial y expulsarlos. Entre otras violaciones a los derechos humanos contenidas en esta ley, se destacaba la obligación legal de denunciar la existencia de una persona extranjera sin permiso de residencia ante la autoridad migratoria, las restricciones o prohibiciones respecto a la educación, al trabajo y a la libre circulación en el territorio nacional y la ausencia de garantías procesales (inexistencia de debido proceso y recurso judicial efectivo, allanamiento y detención sin orden judicial) (CELS, 2000)⁵⁰.

Agotada la dictadura militar, fue también esta ley la que rigió durante los sucesivos gobiernos democráticos. Es más, en el año 1987, bajo el gobierno de Raúl Alfonsín, se la reglamentó, derogando el establecido en 1965⁵¹. Las disposiciones relacionadas con la admisión y permanencia, las expulsiones y el reingreso, y el control de la ilegalidad no diferían sustancialmente de lo establecido en la legislación anterior. Entre las pocas modificaciones que realizaba, el reglamento especificaba quiénes serían los *extranjeros deseables*, limitando la concesión de la residencia en el país a extranjeros que representaran una mano de obra calificada, contaran con un capital que les permitiera desarrollar actividades económicas generalmente valoradas por los gobiernos para sus planes de desarrollo o revistieran un particular interés para el Estado argentino, entre los cuales –como ya lo advirtiera Pacea (2000)– no estaban contemplados los trabajadores de países limítrofes.

50 Existe una gran cantidad de trabajos dedicados a analizar la ley Videla. Véase Giustiniani (2004) para conocer una de las publicaciones, aparecida después de su derogación, que reúne diversos artículos sobre el tema.

51 Decreto N.º 1 434/87.

Durante los años noventa, con la llegada de Carlos Menem a la presidencia, el Estado jugó un papel trascendental en el proceso de visibilización de la inmigración limítrofe, (re)instalando –en estrecha relación con los medios masivos de información⁵²– la figura del inmigrante como problema social; su presencia, en particular a través de su representación como *ilegal*, sirvió de pretexto para explicar las distintas situaciones sociales por las que atravesaba el país durante los años noventa y justificar una serie de medidas económicas enmarcadas en las políticas de ajuste estructural del programa neoliberal que se pretendía consolidar. Fue principalmente desde determinados organismos y agentes del Estado nacional (como el Ministerio del Interior) que se asociaron los problemas sociales y económicos a la inmigración, encontrando en los inmigrantes limítrofes los responsables de aquellos efectos provenientes de las reformas económicas implementadas en la Argentina bajo el neoliberalismo. Mientras las causas estructurales de los problemas económicos y sociales fueron desestimadas en gran parte del debate público (hasta hacerse finalmente evidentes), los inmigrantes de países vecinos –especialmente bolivianos, paraguayos y peruanos– fueron interpelados básicamente como un problema social, configurado en términos de amenaza: en sus declaraciones, [re]producidas por distintos medios de comunicación, altos funcionarios públicos adjudicaron a los *inmigrantes limítrofes* aquellas fracturas sociales que se materializaron a lo largo de la década como los máximos exponentes de la desigualdad social, exacerbada por las medidas neoliberales implementadas por el menemismo: la proliferación de enfermedades como el cólera, el aumento del desempleo y los bajos salarios, la ocupación de viviendas, el incremento de la pobreza, la delincuencia y la inseguridad⁵³.

52 Con marcado arraigo en el imaginario social de la década de los noventa, también los medios de comunicación jugaron un papel decisivo en la construcción de una imagen negativa y estereotipada de estos inmigrantes, mediante estrategias discursivas de criminalización, racialización y etnización, que privilegiaron noticias relacionadas con la ilegalidad, la delincuencia o la competencia con los *locales* por los puestos de trabajo. En los últimos quince años, la presencia del inmigrante en los medios de comunicación, especialmente en la prensa escrita, ha sido objeto de múltiples estudios en la Argentina, dando cuenta de las estrategias discursivas que fueron desarrolladas en relación con la cuestión migratoria, principalmente de origen limítrofe, asumiendo un rol central en la construcción de la imagen del inmigrante en la sociedad.

53 Véase Benencia y Karasik (1995); Oteiza y Aruj, 1997; Grimson, 1999; Casaravilla, 1999.

Durante la primera presidencia de Menem, las principales voces del gobierno nacional como la del ministro del Interior, identificaban las *migraciones ilegales* como un *tema de alta política*, además de advertir sobre las consecuencias negativas que traerían aparejadas. En 1993 se dictó un decreto por el cual se “preanuncia la nueva política restrictiva” (Oteiza y Novick, 2000) que se afianzará paulatinamente a partir del año siguiente, cuando la criminalización de la inmigración, antes de la última embestida hacia finales de la década, ya alcanzaba su apogeo. Mediante este decreto, el gobierno oficializaba las acciones policíacas y represivas dirigidas a los *inmigrantes limítrofes*, llevadas adelante por el Estado mediante la intervención articulada de dependencias del Ministerio del Interior y las fuerzas de seguridad. El objetivo político explicitado, según lo expresaba el decreto, era “encarar el grave problema provocado por las ocupaciones ilegales de viviendas y otros delitos que alteren la paz social”. Esta norma establecía también que “con el fin de hacer operativa la política migratoria instrumentada”, era “indispensable que el Poder Ejecutivo Nacional, por medio de sus operativos pertinentes, adopte las medidas necesarias para afrontar este grave problema, empleando una metodología ágil y efectiva, que permita la inmediata expulsión de los inmigrantes ilegales”⁵⁴. Al año siguiente se aprobó el nuevo Reglamento de Migración⁵⁵. En sus considerandos se puntualizaba, asumiendo implícitamente su carácter restrictivo, la voluntad de “retornar al carácter de país de esperanza para todos los inmigrantes del mundo acorde con la irrenunciable vocación de libertad que anima al pueblo argentino”, admitiendo, al mismo tiempo, que todo ello “no implica desconocer la facultad que asiste al Estado Nacional de autorizar la admisión y permanencia de extranjeros en la República”⁵⁶. Además, se consideraba la ilegalidad y los flujos migratorios

54 Decreto N.º 2 771/93.

55 Decreto N.º 1 023/94.

56 Mientras el carácter restrictivo de la política migratoria que llevaba adelante el gobierno nacional se reforzaba, representantes del Estado argentino pretendían mostrar en los foros internacionales los logros de su gestión en materia de migraciones internacionales bajo un envoltorio discursivo que destacaba el valor de la inmigración y el respeto que le confería el gobierno a los inmigrantes. En la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, celebrada en septiembre de 1994 en El Cairo, Egipto, el Ministro de Relaciones Exteriores (1991-1999), Guido Di Tella, en su intervención, define a la Argentina como un país conformado por inmigrantes, que se benefició primero de la inmigración originaria de Europa y luego de aquella pro-

regionales como asuntos a atender en la determinación de los criterios de admisión y permanencia: bajo la noción de una “correcta política migratoria” se expresaba la disposición a “fortalecer aquellas acciones e instrumentos que tiendan a evitar la existencia de situaciones de ilegalidad” y se apelaba a la necesidad de “efectuar un estudio previo de las corrientes migratorias que inciden en nuestro país, a fin de resguardar los intereses nacionales”. Sin demasiadas interrupciones, durante los últimos años de la década se produjo la embestida final del menemismo contra los inmigrantes *ilegales*. Entre las distintas acciones estatales llevadas adelante, el oficialismo impulsó en el Congreso Nacional tres proyectos de modificación de la ley Videla que aspiraban a endurecer los controles migratorios y a aumentar las restricciones, bajo el argumento de controlar la *inmigración ilegal*. En términos generales, estas iniciativas de reforma apuntaban a endurecer aquellos elementos que constituyen el núcleo duro de la visión de Estado sobre las migraciones: las condiciones de entrada, permanencia y expulsión. La voluntad expresa de incorporar normas que “armonicen el ejercicio del poder de policía de extranjeros con la política poblacional” no suponía otra cosa que el establecimiento de mayores restricciones a las ya contempladas en la Ley Videla⁵⁷.

cedente de los países limítrofes. Como parte de los logros en materia de migraciones internacionales, resalta, en un primer momento, la cantidad de regularizaciones de *migrantes ilegales* realizadas y la creación de instituciones especializadas en materia de población. Los nuevos criterios de admisión establecidos en el reglamento de migración de 1994, de marcado carácter restrictivo, son presentados como parte de la ‘modernización’ de la normativa migratoria.

57 Hasta 1994 las propuestas de modificación de la Ley Videla solo contemplaban cambios menores relativos a la actualización de tasas y multas y algunas competencias. A partir de esa fecha, se incrementa la labor parlamentaria dedicada a la elaboración de proyectos en materia migratoria (Courtis, 2006). Véase CELS (1997), Oteiza y Novick (2000), Novick (2001) y Courtis (2006) para una revisión de los proyectos de ley ingresados a la Comisión de Población y Recursos Humanos de la Cámara de Diputados, que pretendían modificar parcialmente o reemplazar y derogar a la Ley Videla. También Cozzani de Palmada (2000) para un análisis de los proyectos de ley de 1997 y 1998.

La *regularización migratoria* como *solución* a la ‘ilegalidad’

A lo largo de la última mitad de siglo, convertida la *ilegalidad migratoria* en uno de los asuntos que ponen en cuestión tanto la capacidad administrativa como la legitimidad del Estado, diversas administraciones buscaron en los llamados programas de *regularización*⁵⁸ *migratoria* el instrumento con el cual regular la acumulación de extranjeros o inmigrantes, tipificados como ilegales, recibida de gobiernos anteriores, en particular de las dictaduras militares. En este sentido, aunque sea considerada una medida de excepción, la legalización o regularización migratoria no corre por fuera, sino que forma parte del *régimen de control* instituido paulatinamente por el Estado para regular el ingreso, la permanencia y la expulsión de la población extranjera. Por más que la regularización migratoria se aleje de las convencionales medidas represivas, es importante que sea entendida como un mecanismo de control estatal para regular la inmigración en general y la construida como “ilegal” en particular, una medida que pone a prueba el poder del Estado.

La Argentina, como uno de los principales países receptores de inmigración, fue también uno de los primeros países del mundo en adoptar un proceso de regularización migratoria, cuya implementación recién comenzó a extenderse a nivel mundial en la década del setenta. Durante el siglo XX, estos procedimientos fueron llevados adelante en el país de manera periódica, únicamente por gobiernos constitucionales, en los años 1949, 1958, 1964, 1974, 1984 y 1994. Los dos primeros fueron de carácter general y los restantes estuvieron dirigidos particularmente a los *extranjeros de países limítrofes*. Más allá de las diferencias en los fundamentos ofrecidos en estas ocasiones, todos perseguían la misma finalidad: dar una *solución definitiva* a un hecho social, político y económico que se renueva constantemente, asumido por el Estado como un *problema* regulable en términos administrativos y legales. Aunque pareciera paradójico, a través de un proceso de legalización migratoria el Estado pretende solu-

58 La misma noción de *regularización* es significativa: remite a un orden que ha sido alterado y que busca ser restablecido, adaptado a las normas y reglas de las cuales se ha apartado. En esta ocasión, se trata de la restitución del orden establecido a través de la vía legal, entendiendo que el orden jurídico es el orden natural de las cosas.

cionar un problema que él mismo ha creado (a través de la ley) –como diría De Genova (2002), se trata de la *producción legal de la ilegalidad*. En este sentido, sin desconocer las implicancias que tiene para los migrantes en sus vidas cotidianas, podría decirse que la *ilegalidad* no es un problema en sí, sino un problema *para* el Estado.

El primer llamado de legalización migratoria tuvo lugar a mediados del siglo veinte. Como vimos en los apartados anteriores, progresivamente se fue constituyendo la migración como un asunto de ilegalidad. Es decir, hubo un momento histórico en que la migración se movía en el terreno de la *alegalidad*: el Estado regulaba los movimientos de entrada y salida sin que quedaran definidos y comprendidos en los términos de lo *legal/ilegal*. Por lo tanto, sin una declaración oficial de ilegalidad, tampoco hubiera podido haber una respuesta política dirigida especialmente a una población extranjera cuyo ingreso fuera calificado en base a esa clave interpretativa. En el año 1949 se estableció la primera medida de regularización migratoria en el país –denominada “indulto general” en el decreto que la anunciara– dirigida a “los extranjeros que hubieren penetrado al país ilegalmente”⁵⁹. El decreto obligaba a todos los extranjeros que se encontraran en el país y que no poseyeran “documentos de identidad argentinos” o “permiso de residencia definitiva” a presentarse ante la DNM para “regularizar su situación”⁶⁰. Esta medida, más allá de este objetivo explícito, también fue expresión de las deficiencias e irregularidades administrativas en el manejo de los asuntos migratorios durante el peronismo (Devoto 2001).

Casi una década más tarde, en 1958, el gobierno del presidente Frondizi impulsó la segunda iniciativa de legalización migratoria, denominada en sus considerandos como “una medida generosa de carácter excepcional”, con el objetivo de que obtuvieran “su radicación legal”, exigiéndoles los “requisitos mínimos indispensables en cuanto a identidad y residencia”. La justificación de la medida se apoyaba en dos hechos: por un lado,

59 Decreto N.º 15 972/49.

60 Galante (2008a) señala que si bien la regularización comenzó a partir del decreto N.º 1 162 (20/01/49; art. 16) con algunos requisitos (como la realización de trámites ante autoridad judicial) que podían ofrecer alguna dificultad para su acceso, las sucesivas normas (decretos N.º 15 972/49, 24 666/49, 12 369/50 y 29 950/50) la convirtieron en un “efectivo indulto general”.

en la existencia de “una apreciable cantidad de extranjeros [que] no formularon la presentación pertinente” bajo la regularización migratoria de 1949 y, por el otro, en la posterior incorporación al país de “nuevos núcleos de extranjeros que, a pesar de encontrarse en la misma situación, han ligado su vida y actividades a nuestro propio desarrollo”. Los potenciales beneficiarios de la medida, a quienes nombraba como “extranjeros establecidos de hecho en el país” (antes del 1 de mayo de 1958) que no podían “justificar su ingreso o estada legal”, no eran responsabilizados por dicha situación, indicando que “la mayoría de dichas personas no pueden satisfacer los requisitos usuales para radicarse legalmente en el país, no obstante su efectiva vinculación al mismo; hallándose además imposibilitados para obtener documentos de identidad”⁶¹.

A principios de 1964, durante el gobierno de Illia, se estableció la tercera medida de legalización migratoria para “todo extranjero nativo de país limítrofe que se encuentre establecido de hecho en el territorio de la República” (antes del 12 de octubre de 1963), sin importar “la forma y condición de su ingreso”, y que no poseyera “documentación personal argentina”. De todas maneras, los requisitos y exigencias para obtener la “radicación definitiva” se incrementaron en esta oportunidad. Ya no solo era necesario “acreditar su residencia” y “probar su identidad”: la radicación pasaba a estar supeditada también, al menos formalmente, a la “carencia de antecedentes penales” y “buena salud”.

En 1974, el tercer gobierno de Perón llevó adelante el cuarto proceso de legalización migratoria dirigido a los “ciudadanos provenientes de países limítrofes en situaciones legales irregulares”. Dicha medida, vista como parte de la necesidad de “traducir en hechos concretos las aspiraciones expresadas en el plano de las ideas, principios y propósitos”, se fundamentaba, por un lado, en las consecuencias que tendría la falta de “documentación adecuada” para los trabajadores inmigrantes, considerados “pasibles de abusos por parte de sus empleadores”, permitiendo con ello la formación de “un verdadero mercado negro de mano de obra” que deprimía los salarios establecidos por leyes y convenios laborales y obstaculizaba “el desenvolvimiento de sus vidas con las seguridades que la Na-

61 Decreto N.º 3 364/58.

ción está obligada a ofrecerles”⁶². Por el otro, la medida de legalización se apoyaba en la posición oficial del gobierno nacional en materia de migraciones y relaciones exteriores, declarando su adhesión a “los altos principios de hermandad e integración latinoamericana” y a una “política generosa, consecuente con su tradición en materia de inmigración”. Entre los requisitos que se les exigía para obtener la “radicación definitiva” figuraban la acreditación del ingreso al país y de identidad, un estado de salud que careciera de las “inhabilidades” establecidas en la normativa migratoria y la inexistencia de antecedentes penales.

Diez años después, a pocos meses de la asunción de Raúl Alfonsín como presidente, en marzo de 1984 se dictó un nuevo decreto de regularización migratoria destinado a “extranjeros de diversas nacionalidades con situación migratoria irregular” para la obtención de la radicación definitiva⁶³. Declaraba la necesidad de “plasmear con hechos concretos los principios consagrados en nuestra Constitución Nacional” y, en particular, “aquél que convoca a todos los hombres del mundo que quieran habitar el suelo argentino”. En los considerandos explicaba que la “situación de irregularidad” era producto de la implementación de “una política migratoria escindida de la realidad socioeconómica del país y de los habitantes que la conforman” y declaraba que después de “sanearla” se seguiría una “política migratoria firme, racional, que sepa conciliar las necesidades poblacionales de la República con el legítimo derecho de sus habitantes o de quienes deseen habitarlo, de modo tal que no sea justificable en lo sucesivo, la permanencia en el país de grupos ilegales extranjeros”. Asimismo, afirmaba que dicha “situación de irregularidad” concernía a “todo el contingente extranjero que durante años ha aportado su trabajo fecundo en beneficio de la comunidad argentina, aún en los peores momentos que a la República le ha tocado vivir”. Suponía, asimismo, que las medidas de regularización harían “frustrar los espúreos intereses de aquellos empleadores que, aprovechándose de la situación de ilegalidad de estos extranjeros, los contratan proporcionándoles indignas condiciones de trabajo” y, simultáneamente, afirmaba que esta “mano de obra clandestina

62 Decreto N.º 87/74.

63 Decreto N.º 780/84.

compite con la mano de obra local”, la cual sería “rechazada y reemplazada” al exigir una contratación acorde a lo establecido por ley.

Hacia mediados de 1992, el gobierno de Menem implementó la sexta medida de legalización migratoria dirigida a inmigrantes nombrados como “extranjeros nativos de países limítrofes residentes en el territorio nacional” o “ciudadanos nativos de países limítrofes” en el marco del proceso de integración regional iniciado en 1991, el Mercosur⁶⁴. Esta iniciativa de regularización, según los considerandos expuestos en el decreto, era justificada apelando a las ventajas que traería consigo la presencia de inmigrantes, afirmando que “tales personas, aún sin la documentación legal necesaria, en su mayoría desarrollan actividades útiles para el país”. Además, se fundamentaba en los beneficios que tendría “adoptar medidas tendientes a normalizar” la situación producida por la falta de “documentación legal”, tanto para los inmigrantes como para el Estado. Se consideraba que la medida era necesaria debido a “las implicancias sociales y económicas que tiene para las personas y familias que residen en tal condición” y “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”. Apropiándose de la letra del decreto de regularización migratoria de 1958, afirmaba que se trataba de una “medida de carácter excepcional”, orientada a “dar solución a las situaciones planteadas”, destacando las dificultades de la mayoría de los inmigrantes para “satisfacer los requisitos usuales para radicarse legalmente” y su “efectiva vinculación” con el país.

Coda: La ‘nueva política migratoria’ en la Argentina reciente (o cómo controlar eficazmente la ‘migración irregular’)

Después de la última embestida oficial contra la *inmigración ilegal* durante el menemismo en los noventa comenzaron a visualizarse algunos cambios significativos en el terreno de la política migratoria argentina, espe-

64 Decreto N.º 1 033/92.

cialmente a partir de la aprobación de una nueva ley de migraciones y la derogación de la anterior, la llamada Ley Videla, habiendo asumido ya Néstor Kirchner la presidencia en el año 2003. Según las explicaciones de los funcionarios de la DNM, las medidas estatales adoptadas en el marco la “nueva política migratoria” responderían a una nueva perspectiva⁶⁵ sobre los asuntos migratorios, que en algunas intervenciones y documentos oficiales es caracterizada como un “nuevo paradigma”⁶⁶, inscripta ya en algunos espacios del orden internacional y regional: las migraciones internacionales vistas desde el enfoque de los derechos humanos⁶⁷. Este “nuevo paradigma” o “cambio de paradigma” relativo a las migraciones internacionales habría sido adoptado con la “nueva política migratoria” del Estado argentino –plasmado en el “espíritu de su política migratoria”– y se habría materializado en sus instrumentos centrales: la ley de migraciones sancionada a fines de 2003 y promulgada de hecho en enero de 2004 y el Programa Nacional de Normalización Documentaria Migratoria “Patria Grande” implementado a partir del año 2006⁶⁸.

65 En los diversos documentos también se utilizan nociones como *mirada*, *enfoque* o *abordaje*.

66 MRECIyC, Encuentro Iberoamericano sobre Migraciones y Desarrollo, Madrid, 2006.

67 Para una revisión crítica de la actual política migratoria, véase Courtis y Pacecca (2007), Domenech (2007) y los diversos artículos reunidos en Domenech (2009b).

68 Entre las primeras medidas que ejecutó la DNM en el marco del proceso de regularización migratoria fue la suspensión de las expulsiones de “los nacionales de los países limítrofes, con excepción de aquellas expulsiones que estuvieren fundadas en la existencia de antecedentes penales” (Disposición N.º 2 079/04). A diferencia de lo que se suele sostener, esta medida no tiene que ver en absoluto con un enfoque humanitario: como el propio ministro del Interior lo explicó, la suspensión de las expulsiones pretendía evitar “una avalancha de presentaciones judiciales”. En el año 2002 se firmó el *Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Parte del Mercosur, Bolivia y Chile*. Este acuerdo regional, considerado “un verdadero hito en la historia de la integración del bloque”, emana de una propuesta del gobierno argentino referido al acceso a la residencia para los nacionales del bloque regional. Fue presentado por los representantes del gobierno argentino en la XII Reunión de Ministros del Interior del Mercosur y suscripto en la Cumbre de Presidentes realizada en la ciudad de Brasilia en diciembre de 2002. Este Acuerdo fija un criterio de radicación basado fundamentalmente en la acreditación de la nacionalidad de uno de los países de la región. El Programa Nacional de Normalización Documentaria Migratoria, inscripto en la política migratoria regional que impulsa la Argentina en el marco del Mercosur 69, fue creado a mitad del año 2004 mediante decreto presidencial, dirigido a la “creación del marco de ejecución de nuevas políticas migratorias orientadas a la inserción e integración de la población inmigrante” y a la “regularización de la situación de los inmigrantes” (Decreto N.º 836/04). Primero se dispuso un régimen especial de regularización migratoria para los “ciudadanos nativos fuera de la órbita del MERCOSUR” (decreto N.º 169/04).

De acuerdo al planteo subyacente a los diversos documentos oficiales e intervenciones públicas de los funcionarios, la “nueva política migratoria” estaría proponiendo la conversión de un enfoque basado en los principios de seguridad y control a otro fundado en el precepto de los derechos humanos. En este proceso, la “perspectiva del control y la seguridad”, colocada en el pasado, habría sido *reemplazada* por la “perspectiva de los derechos humanos”, en plena vigencia, acentuando de este modo, la idea de *ruptura* entre ambos sistemas de pensamiento y acción, en particular al considerar el cambio en términos de paradigma. Según esta visión, de acuerdo a los criterios de admisión y permanencia que una y otra propondrían, se plantea la contraposición de un modelo basado en una noción restrictiva y punitiva de la migración frente a otro fundado en las ideas de integración e inserción sustentadas por los derechos humanos⁶⁹. Sin embargo, la finalidad que invariablemente se asume en uno y otro período histórico –incluida la etapa de la ‘nueva política migratoria’– desde los organismos estatales especializados en materia migratoria se relaciona, de manera exclusiva, con el control de las migraciones y en particular con el control de la ilegalidad (que con el tiempo, eufemísticamente, es asumida como *irregularidad*).

Este nuevo paradigma o modelo que se propugna actualmente en la Argentina en materia de política migratoria no es otro que la perspectiva de la *governabilidad migratoria* (divulgada en inglés como *migration management* o *migration governance*)⁷⁰. Los derechos humanos tienen un rol

Al año siguiente, a través de otro decreto, se instruyó a la DNM a implementar en el marco de este programa nacional “la regularización migratoria de los extranjeros nativos de los Estados Parte del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y sus Estados Asociados” (decreto N.º 578/05). La DNM dispone ejecutar esta medida el 13 de diciembre de 2005 (disposición N.º 53 253/05). Véase Domenech (2009a) para un análisis más extenso del programa de regularización migratoria Patria Grande.

69 Ya a pocos meses de aprobada la nueva ley de migraciones, en algunas disposiciones jurídicas se consideraba que “a la fecha se ejecutaron diferentes acciones para remediar la situación encontrada, como participar activamente en la modificación de la legislación cambiando un régimen expulsivo por un sistema de integración e inserción basado en los Derechos Humanos” (Decreto N.º 836/04).

70 Algunas intuiciones previas acerca de la importancia que cobraría la perspectiva de la gobernabilidad migratoria como visión dominante de alcance global, se encuentran en algunas ponencias y trabajos escritos durante el año 2005. Posteriormente, he buscado relacionar la emergencia de dicho enfoque técnico-político con las políticas de migraciones internacionales desarro-

central, aunque ambivalente, como observan Geiger y Pécoud (2010), en el despliegue del *migration management*, posibilitando la construcción de entendimientos comunes. De allí el habitual énfasis en la necesidad de respetar los derechos humanos de los migrantes y las constantes referencias a las convenciones internacionales que servirían para dicho propósito. Una de las tesis centrales de uno de los ideólogos del llamado *nuevo régimen internacional para el movimiento ordenado de personas*, Bimal Ghosh, es que la protección de los derechos humanos de los migrantes y la *administración efectiva* de la migración –asegurar que la migración sea ordenada y predecible y, en consecuencia, más manejable– están estrechamente interrelacionados; dicho nexo sería el “eslabón perdido” (Ghosh, 2008). La idea de una *migración ordenada*, basada fundamentalmente en la legalidad, es una de las premisas del nuevo régimen global de control de las migraciones internacionales. De acuerdo al propósito de convertir a la migración en un proceso más ordenado, predecible y manejable, además de hacerlo provechoso para todos los actores involucrados, el control de las ahora llamadas *migraciones irregulares* resulta fundamental. Asumidos como *fracaso*⁷¹ los resultados conseguidos para controlar de manera *eficaz* las fronteras y la inmigración mediante políticas restrictivas, desde la perspectiva de la gobernabilidad migratoria no se propone un esquema de control basado en el aumento de las restricciones (al menos no como principio), sino estrategias de regulación más sutiles que permitan *conducir, direccionar, canalizar* los flujos migratorios. De ahí las recomendaciones a los Estados para implementar programas gubernamentales, que eviten las *migraciones irregulares* y busquen modos alternativos a las medidas restrictivas para enfrentarlas, entre ellas la promoción de programas de *regularización migratoria*.

En la Argentina, la diferencia con épocas anteriores radica en que actualmente, bajo esta nueva perspectiva técnico-política, se pretende llevar adelante un *control con rostro humano*. Bajo el manto de *los derechos*

lladas tanto en el contexto argentino como sudamericano. Véase, por ejemplo, Domenech (2007; 2008).

71 La idea de *fracaso* de las políticas restrictivas para el control efectivo de las fronteras y la inmigración admite, a la vez, que confirma la finalidad perseguida: se establece un cuestionamiento al medio utilizado por su falta de eficacia que deja intacto el fin establecido.

humanos, que le otorgan la legitimidad necesaria para su instrumentación, se oculta, relativiza o minimiza el interés que tiene el propio Estado en la seguridad y el control de la migración y en especial de la *migración ilegal*, haciéndolo pasar por la atención de los intereses de los inmigrantes y la protección de sus derechos humanos⁷². En general, en sus intervenciones públicas, los funcionarios de la DNM suelen destacar aquellos aspectos de la nueva ley que son novedosos para la legislación migratoria argentina y contrarios a la norma anterior, inspirada en los principios de la doctrina de seguridad nacional, como el reconocimiento de determinados derechos a los inmigrantes. Ciertamente, esta norma nacional, la cual constituye –según palabras del ex-director de la DNM– el “andamiaje legal” de la nueva política migratoria, adopta como novedad una perspectiva fundada en los principios liberales de los derechos humanos, reconociendo a la migración como derecho y a los migrantes como “sujetos de derecho” (Pérez Vichich, 2004), contempla el contexto de integración regional y la figura del *ciudadano comunitario*, el “nuevo sujeto de la regionalización” (Giustiniani, 2004), e incluye diversos aspectos relativos a la “integración de los extranjeros”. Pero lo que generalmente los funcionarios no dan a conocer o no subrayan en sus intervenciones públicas son aquellos aspectos de la nueva ley que mantienen importantes continuidades con los principios de control de la normativa anterior, que no rompen con la visión hegemónica instituida en la legislación migratoria y/o que, posiblemente, hayan naturalizado en tanto portadores y hacedores del pensamiento de Estado.

En este sentido, la nueva ley de migraciones, si bien establece una serie de derechos y garantías para aquellos inmigrantes cuya permanencia en el país se constate como *irregular*, la cancelación de la permanencia y la con-

72 La metáfora que ofrece el ex director de la DNM, Ricardo Rodríguez, expresa de una manera elocuente la concepción sobre las migraciones y su control que subyace a la idea de *governabilidad* de los flujos migratorios como *finalidad*: las migraciones internacionales son como el agua. En una de sus intervenciones públicas explicó: “Las corrientes migratorias no se paran con el Ejército, la decisión humana no se puede detener con el Ejército, la única forma es direccionarlas. Siempre comparo las corrientes migratorias con el agua: por más que se construyan diques, por algún lado natural va a buscar el ingreso. Y cuando uno pide requisitos extremos e impide los ingresos, lo único que genera es el negocio de los malos intencionados que viven de las necesidades humanas. Lamentablemente existe esa parte de la naturaleza humana que nos lleva a eso.” (Ricardo Rodríguez, Cámara de Diputados de la Nación, Buenos Aires, 2005).

secuente expulsión, aunque no siempre se efectivice (ahí radica su efectividad), siempre está latente. Éste es quizás el elemento que mayormente pone de manifiesto el carácter *provisorio*⁷³ de la presencia del inmigrante en la sociedad receptora, que instala su *provisoriedad*, más allá de que haya sido admitido formalmente en calidad de “residente permanente”. La provisoriedad de su presencia, en tanto extranjero como *no-nacional* (Sayad 1999), se confirma frente a su eventual ausencia: la anulación o suspensión de la residencia y la posibilidad de expulsión está sometida a la ausencia (relativamente) prolongada del territorio nacional en el cual fue autorizado a ingresar y permanecer. Entre otros motivos, la residencia –cualquiera sea su categoría– también puede ser cancelada “cuando se hayan desnaturalizado las razones que motivaron su concesión”. Por su parte, el nuevo reglamento de migración, aprobado en mayo de 2010, estipula que “[c]uando se verifique que un extranjero hubiere desnaturalizado los motivos que autorizaron su ingreso al territorio argentino o permaneciera en éste vencido el plazo de permanencia acordado”, la DNM primero lo intimará (en un plazo de 30 días) a “regularizar su situación migratoria” y luego, en caso de que no lo hiciera, “dictará un acto declarando la ilegalidad de su permanencia y dispondrá su expulsión con destino al país de la nacionalidad del extranjero o, a su petición, a otro país que lo admitiese”⁷⁴. Un aspecto transgresor de la ley de migraciones actualmente vigente como el reconocimiento de algunos derechos a los inmigrantes más allá de su condición administrativa (definida como legal/ilegal o regular/irregular) es neutralizado en la puesta en práctica del programa de regulariza-

73 Para Sayad, una de las características fundamentales del fenómeno de la inmigración es que, más allá de algunas situaciones excepcionales, contribuye a ocultar su propia verdad. Dado que no consigue hacer compatible una situación de derecho y de hecho, la inmigración estaría condenada a engendrar una situación que pareciera estar destinada a una doble contradicción. En este sentido, señala que todo acontece como si para poder perpetuarse y reproducirse, la inmigración necesitase ignorarse (o hacer que se ignora) y ser ignorada en cuanto provisorio y, al mismo tiempo, no admitirse ni admitirla como transplante definitivo. Esta contradicción fundamental, que a su modo de ver sería constitutiva de la propia condición del inmigrante, impondría a todos el mantenimiento de la ilusión colectiva de un estado que no es ni provisorio ni permanente o de un estado que sólo es admitido como provisorio (de derecho) con la condición de que ese provisorio pueda durar indefinidamente, o como definitivo (de hecho) con la condición de que ese definitivo jamás sea enunciado como tal (Sayad, 1998).

74 Decreto N.º 616/10.

ción, única prioridad y eje de las acciones estatales en materia migratoria, al supeditar el goce de los derechos a la “regularidad migratoria”, esto es, a la estadía o permanencia autorizada por el Estado. Tal como indica Begala (2006), aunque el objetivo político no sea la restricción, el hecho de que se siga vinculando el ejercicio de los derechos de los migrantes a la *regularidad* de la residencia no permite romper con la lógica de la restricción.

Por otra parte, además de las reformas institucionales llevadas adelante para fortalecer la capacidad institucional de la DNM, siempre mantenida en la órbita del Ministerio del Interior, la ‘nueva política migratoria’ estuvo centrada exclusivamente en el diseño y la implementación de un programa de regularización migratoria que, como innovación, adopta otra modalidad (de un proceso de regularización puntual a uno permanente). Esto muestra la principal preocupación del Estado: el diagnóstico oficial identifica la ilegalidad/irregularidad como el “mayor problema” que es preciso resolver en el orden de las migraciones, estableciéndose consecuentemente la “regularización migratoria” como la principal prioridad. En palabras del director de la DNM en el período 2004-2007: “El mayor problema que tenemos respecto a las migraciones es el que hemos atacado primeramente porque creemos que es el más importante: los inmigrantes llamados, entre comillas, ilegales, que nosotros denominamos indocumentados”⁷⁵. Los funcionarios declaran que el desafío es “encontrar una solución a esta problemática”, la llamada “problemática de la irregularidad migratoria”, para lo cual necesitan conocer “la raíz de la irregularidad”⁷⁶.

La existencia de la ilegalidad/irregularidad migratoria es atribuida a la falta o carencia de política migratoria que habría caracterizado a la Argentina de finales del siglo veinte y una muestra de su fracaso. En este sentido, el programa Patria Grande sería una propuesta superadora de las anteriores acciones de legalización migratoria, las cuales –como lo manifiesta una funcionaria de la DNM– estuvieron lejos de ser la “solución

75 Ricardo Rodríguez, Comisión de Población y Recursos Humanos, Cámara de Diputados de la Nación, Buenos Aires, 2005.

76 Adriana Alfonso, Seminario “Migraciones y Derechos Humanos”, Rosario, 2005.

última” a la problemática de la irregularidad migratoria y “no tuvieron realmente el éxito que buscábamos”⁷⁷. A raíz de ello, se toma distancia de ellas elevando el programa Patria Grande –así se pretende que sea entendido– al rango de *política de Estado*, buscando diferenciarlo claramente de las llamadas *amnistías*. Ahora bien, al mismo tiempo que la regularización migratoria es establecida como política de Estado, la política migratoria es reducida a una política de regularización. Lo que se propone básicamente desde el Estado es “crear mecanismos de fácil acceso a la regularidad migratoria” a través de la “facilitación de acceso a la residencia”, es decir, un plan de legalización migratoria. Se trata, como reconoció en su momento el ex-director de la DNM, de “documentar a los que ya tenemos, que son los que hoy nos interesan”⁷⁸. “Los que ya tenemos”, son los que ya residen en el territorio nacional, los que ya han ingresado y que permanecen en condición de ilegalidad o irregularidad, son los que interesan o preocupan al Estado –los que representan, utilizando la metáfora de otro director de la DNM, los “desvelos del Estado”– en tanto problema y, consecuentemente, a quienes están dirigidos los planes de regularización. Así, el análisis del caso argentino sugiere que la comprensión de la *producción legal de la ilegalidad* (De Genova, 2002) no solo necesita considerar el proceso de *ilegalización*, sino también el mecanismo estatal que es asumido como su contraparte, la *legalización* o *regularización*. A su vez, si se toman en cuenta las transformaciones acontecidas en el ámbito regional sudamericano en materia de política migratoria en la última década, esta consideración podría contribuir a complejizar la dicotomía: derechos humanos versus seguridad, y animar a considerar también ciertas acciones estatales permeadas por el discurso de los derechos humanos como posibles de constituir nuevas formas de control de las migraciones y las fronteras internacionales, inscriptas en el nuevo régimen global de control de las migraciones –denominado por Düvell (2003) como *globalización del control migratorio*– que promueven actualmente organismos supranacionales como la Organización Internacional para las Migraciones

77 Adriana Alfonso, Seminario “Migraciones y Derechos Humanos”, Rosario, 2005. También expresa esta idea en el Foro UNESCO realizado en Córdoba en febrero de 2006.

78 Ricardo Rodríguez, Comisión de Población y Recursos Humanos, Cámara de Diputados de la Nación, Buenos Aires, 2005.

(OIM). Esto llevaría a descartar la idea de que se trata de experiencias nacionales aisladas o inéditas contrapuestas a las tendencias internacionales de endurecimiento de los controles fronterizos.

En suma, el hecho de que la *regularización migratoria* sea el eje de las prácticas estatales en materia de migraciones, por no decir la única política pública desarrollada por el Estado argentino en relación a la migración, hace que la compleja *problemática migratoria* sea simplificada a la vez en términos de una *problemática de irregularidad migratoria*. Es decir, aunque la nueva ley de migraciones habilita al Estado a desarrollar diversas acciones en materia de derechos, el organismo de aplicación –que no ha dejado de estar supeditado al ámbito del Ministerio del Interior en el marco de la ‘nueva política migratoria’– termina reduciendo la política migratoria a un proceso de legalización. Enmarcada como política de Estado, el *éxito* de la política migratoria dependerá entonces del desarrollo del programa de regularización, cuyos resultados son *medibles*⁷⁹. Así se materializa aquella tensión histórica entre la letra de la normativa y las prácticas de la DNM que marcan el rumbo de la política migratoria, más allá del *espíritu* de la nueva ley o los cambios de paradigma enunciados. Asimismo, la formulación de una política pública dirigida exclusivamente a una fracción de los inmigrantes, población diferenciada producida por el propio Estado, los llamados *inmigrantes ilegales* (también denominados eufemísticamente *irregulares* o *indocumentados*), más allá del marco de legitimidad que pueda proveerle una retórica inclusiva asentada en los derechos humanos, muestra –entre otras cosas– que la inmigración es aprehendida necesariamente por el Estado receptor como problema social, a la vez que pone de manifiesto que la división legal/ilegal es constitutiva –es decir, fundante, no accesoria– de la visión estatal contemporánea sobre la inmigración.

79 Apenas una muestra de ello es la publicación en la página web de la DNM de una importante cantidad de cifras, gráficos y cuadros que dan cuenta del proceso de regularización migratoria iniciado.

Bibliografía

- Alonso, Adriana (2005). “Migraciones y Derechos Humanos”. Seminario Rosario.
- Andrijasevic, Rutvica y William Walters (2010). “The International Organization for Migration and the international government of borders”. *Environment and Planning D: Society and Space* Vol. 28, N.º 6.
- Begala, Silvana (2006). “No condicionar los derechos de los inmigrantes a la situación de residencia”. *Desafíos Urbanos* Año 12, N.º 54.
- (2007). “El concepto de habitante en el artículo 14 de la CN: una medida a los derechos de los migrantes”. *Anuario del Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba*, N.º 10.
- Benencia, Roberto y Gabriela Karasik (1995). *Inmigración limítrofe: los bolivianos en Buenos Aires*. Buenos Aires: CEAL.
- Biernat, Carolina (2007). *¿Buenos o útiles? La política inmigratoria del peronismo*. Buenos Aires: Biblos.
- Casaravilla, Diego (1999). *Los laberintos de la exclusión: relatos de inmigrantes ilegales en Argentina*. Buenos Aires: Lumen-Humanitas.
- CELS (1997). “Inmigrantes”. En *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Argentina 1997*. Buenos Aires: Eudeba.
- (2000). “Inmigración, política estatal y vigencia de los Derechos Económicos Sociales y Culturales de los inmigrantes y trabajadores migratorios peruanos y bolivianos en Argentina”. Informe presentado a la Plataforma Sudamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo. En *Los Derechos Humanos de los Migrantes*. La Paz: CEDLA / CEDAL / CELS [Versión electrónica en http://www.cels.org.ar/common/documentos/inmigrantes_peruanos_bolivianos.pdf visitada Noviembre 15, 2004].
- Cherňavsky, Moisés (1993). *La seguridad nacional y el fundamentalismo democrático*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Courtis, Corina (2006). “Hacia la derogación de la Ley Videla: la migración como tema de labor parlamentaria en la Argentina de la década de 1990”. En *Migraciones regionales hacia la Argentina. Diferencia,*

- desigualdad y derecho*, Alejandro Grimson y Elizabeth Jelin, (Comps.). Buenos Aires: Prometeo.
- Courtis, Corina y María Inés Pacecca (2007) “Migración y derechos humanos: una aproximación crítica al ‘nuevo paradigma’ para el tratamiento de la cuestión migratoria en Argentina”. *Revista Jurídica de Buenos Aires*. S/r
- Cozzani de Palmada, María Rosa (2001). “Inmigrantes limítrofes en Argentina. ¿Tolerancia o rechazo?”. *Amérique Latine Histoire et Mémoire. Les Cahiers ALHIM* N° 1 [Versión electrónica en <http://alhim.revues.org/index37.html> visitada en Agosto 15, 2010].
- De Genova, Nicholas (2002). “Migrant ‘Illegality’ and Deportability in Everyday Life”. *Annual Review of Anthropology* N.º 31.
- Devoto, Fernando (2001). “El revés de la trama: Políticas migratorias y prácticas administrativas en la Argentina (1919-1949)”. *Desarrollo Económico* Vol. 41, N.º 162.
- (2003). *Historia de la inmigración en la Argentina*. Buenos Aires: Sudamericana.
- (2004). “Las políticas migratorias de Francia y Argentina en el largo plazo”. *Estudios Migratorios Latinoamericanos* N.º 53.
- Di Liscia, María Silvia y Melisa Fernández Marrón (2009). “Sin puerto para el sueño americano. Políticas de exclusión, inmigración y trrama en Argentina (1908-1930)”. *Nuevo Mundo Nuevos Mundos* [Versión electrónica en <http://nuevomundo.revues.org/57786> visitada en Febrero 5, 2010].
- Domenech, Eduardo (2007). “La agenda política sobre migraciones en América del Sur: el caso de la Argentina”. *Revue Européenne des Migrations Internationales* Vol. 23, N.º 1.
- (2008). “La ciudadanía de la política migratoria en la región sudamericana: vicisitudes de la agenda global”. En *Las migraciones en América Latina. Políticas, culturas y estrategias*, Susana Novick (Comp.). Buenos Aires: CLACSO / Catálogos.
- (2009a). “La ‘nouvelle politique migratoire’. En Argentine: les paradoxes du programme ‘Patria Grande’”. *Problèmes d’Amérique Latine*, N.º 75.

- (2009b). *Migración y política: el Estado interrogado. Procesos actuales en Argentina y Sudamérica*. Córdoba: UNC.
- Düvell, Franck (2003). "The globalisation of migration control". En *OpenDemocracy* [Versión electrónica en http://www.opendemocracy.net/people-migrationeurope/article_1274.jsp vista en Octubre 3, 2009].
- Galante, Miguel (2008a). "La construcción de políticas migratorias en tiempos de transición y consolidación del primer peronismo: del nacionalismo racista a la planificación económico-social y la promoción de la inmigración" [Versión electrónica en <http://www.serviciosesenciales.com.ar/articulos/001-galante.pdf> visitada en Noviembre 11, 2009].
- (2008b). "La promoción de la inmigración en el primer peronismo y una política específica: las herramientas jurídicas de inclusión para los trabajadores de origen limítrofe". En *Actas del Primer Congreso de Estudios sobre el Peronismo: La Primera Década* [Versión electrónica en <http://redesperonismo.com.ar/archivos/CD1/EPP/galante.pdf> visitada en Junio 2, 2010].
- Geiger, Martin y Antoine Pécoud (2010). *The Politics of International Migration Management*. Houndmills/Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Ghosh, Bimal (2008). "Derechos humanos y migración: el eslabón perdido". *Migración y Desarrollo* N.º 10.
- Giustiniani, Rubén (2004). "Fundamentos de la Ley". En *Migración: un derecho humano*, Rubén Giustiniani (Comp.). Buenos Aires: Prometeo.
- Grimson, Alejandro (1999). *Relatos de la diferencia y la igualdad. Los bolivianos en Buenos Aires*. Buenos Aires: Eudeba.
- Izaguirre, Inés (2004). "La ideología de la seguridad nacional. Ayer y hoy". En *Hasta que la muerte nos separe*, D. Feierstein y G. Levi (Eds.). La Plata: Ediciones al Margen.
- (2006). "Nuevas consideraciones sobre la ideología de la Seguridad Nacional". En *Historia y memoria colectiva. Dos polos de una unidad*, Irma Antognazzi y Luis A Lobato (Comps.). Rosario: UNR.

- Karasik, Gabriela (1992). "Plaza Grande y Plaza Chica: Etnicidad y poder en la Quebrada de Humahuaca". En *Cultura e identidad en el Noroeste argentino*. Buenos Aires: CEAL.
- (2000). "Tras la genealogía del diablo. Discusiones sobre la nación y el Estado en la frontera argentino-boliviana". En *Fronteras, naciones e identidades. La periferia como centro*, Alejandro Grimson (Comp.). Buenos Aires: CICCUS/La Crujía..
- Leal Buitrago, Francisco (2003). "La Doctrina de Seguridad Nacional: materialización de la Guerra Fría en América del Sur". *Estudios Sociales* N.º 15.
- MRECIy C (2006). "Encuentro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo". Madrid.
- Oteiza, Enrique y Roberto Aruj (1997). "Inmigración real, inmigración imaginaria y discriminación en la Argentina". En *Inmigración y discriminación. Políticas y discursos*, Enrique Oteiza, Susana Novick, Roberto Aruj. Buenos Aires: Grupo Editor Universitario.
- Oteiza, Enrique y Novick, Susana (2000). "Inmigración y derechos humanos. Política y discurso en el tramo final del menemismo". *Documentos de Trabajo del IIGG* N.º 14.
- Pacecca, María Inés (2000). "Legislación, migración limítrofe y vulnerabilidad social". *Realidad Económica* N.º 171.
- (2001) *Migrantes de ultramar, migrantes limítrofes. Políticas migratorias y procesos clasificatorios. Argentina, 1945-1970*. Informe final del concurso: Culturas e identidades en América Latina y el Caribe, Programa Regional de Becas CLACSO [Versión electrónica en <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/2000/pacecca.pdf> visitada en Abril 24, 2008].
- (2003). "El fantasma en la máquina: la praxis política de los extranjeros y la ley de Residencia". En *Los contornos de la ciudadanía. Nacionales y extranjeros en la Argentina del Centenario*. Susana Villavicencio (Ed.). Buenos Aires: Eudeba.
- Pérez Vichich, Nora (2004). "Los trabajadores migrantes en la nueva ley de migraciones: de objeto de normas a sujetos de derecho". En *Migración: un derecho humano*, Rubén Giustiniani (Comp.). Buenos Aires: Prometeo.

- Quinteros, Marcela (2008). *Os Olhos da Nação. As imagens construídas sobre o estrangeiro nas políticas migratórias argentinas (1930-1955)*. Curitiba: Instituto Memória.
- Novick, Susana (1997). "Políticas migratorias en la Argentina". En *Inmigración y discriminación. Políticas y discursos*, Enrique Oteiza, Susana Novick, Roberto Aruj. Buenos Aires: Grupo Editor Universitario.
- (2001). "Democracia y Población: Argentina 1983-1999". *Documentos de Trabajo del IIGG*, N.º 28.
- Rodríguez, Ricardo (2005). "Comisión de Población y Recursos humanos". Cámara de Diputados de la Nación. Buenos Aires.
- Ruibal, Beatriz (1993). *Ideología del control social, Buenos Aires 1880-1920*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Sassone, Susana (1987). "Migraciones ilegales y amnistías en la Argentina". *Estudios Migratorios Latinoamericanos* N.º 6-7.
- Sayad, Abdelmalek (1998). *A imigração ou os paradoxos da alteridade*. São Paulo: USP.
- (1999). *La double absence. Des illusions aux souffrances de l'immigré*. Paris: Seuil.
- Tapia Valdés, Jorge (1980). *El terrorismo de Estado. La doctrina de Seguridad Nacional en el Cono Sur*. México D.F.: Nueva Imagen.
- Zimmermann, Eduardo (1995). *Los liberales reformistas. La cuestión social en la Argentina, 1890-1916*. Buenos Aires: Sudamericana / Universidad de San Andrés.