



## **LAS TRES LEYES INMIGRATORIAS DE ARGENTINA.**

Tesista: Paula Dell' Arciprete

Director: Santiago Boggione

Licenciatura en Relaciones Internacionales

Universidad Abierta Interamericana

Agosto 2015

## **Resumen**

La República Argentina ha sido desde su origen y de forma casi permanente uno de los principales destinos seleccionados por los inmigrantes. Es por ello que este tema ha sido, cuando menos, tenido en cuenta por cada uno de los gobiernos del país y en tres ocasiones incluso, legislado.

La primera ley nacional promulgada al respecto, fue la número 817 y tuvo lugar durante el gobierno de Nicolás Avellaneda en el año 1876. Esta fue reemplazada por otra, la número 22.439, dictada bajo el gobierno de facto de Jorge Rafael Videla, la cual a su vez tuvo como sucesora a la número 25.871, una de las primeras publicadas bajo la presidencia de Néstor Kirchner en el año 2003.

A lo largo de este trabajo, mediante el análisis de cada una de ellas, se podrán apreciar los cambios por los que ha atravesado la forma de plantear, analizar y tratar la cuestión. Estos han tenido que ver con épocas, con contextos nacionales e internacionales, pero por sobre todo con el papel que los tres gobiernos mencionados le otorgaron a la inmigración en sus respectivos proyectos de país.

**Palabras clave :** inmigración, ley, gobierno, proyecto de país.

## ÍNDICE

<b>Introducción</b> .....	3
<b>Capítulo I: Contexto, debate y sanción de la primera ley nacional sobre la inmigración</b> .....	11
1) Ideas y percepciones de destacadas figuras argentinas sobre la materia.....	12
2) La cuestión inmigratoria en la Constitución Nacional.....	16
3) La ley 817.....	17
3. 1. El debate.....	17
3. 2. Análisis de selectos artículos .....	18
<b>Capítulo II: El rol de la última dictadura frente a la inmigración</b> .....	25
1) El Proceso de Reorganización Nacional.....	26
2) Bases sobre las que se sustentó la ley.....	29
3) Explicación de sus principales artículos.....	32
<b>Capítulo III: La Ley 25.871: un giro trascendental</b> .....	38
1) Debates y discusiones en torno al proyecto de la nueva ley.....	39
2) La importancia de los actores no estatales durante el debate.....	41
3) Artículos más relevantes del texto .....	42
<b>Conclusión</b> .....	46
<b>Bibliografía</b> .....	52

## Introducción

La República Argentina ha sido históricamente un país receptor de inmigración, tanto transatlántica como limítrofe. Esto influyó e influye en el desarrollo social, económico y cultural de su población. Por ende, desde su independencia son habituales los debates entre quienes dirigen al país, organizaciones no gubernamentales, políticos, intelectuales y la población en general, acerca de cómo afrontar la cuestión migratoria.

El tema se trató ya en la Constitución Nacional de 1853, aunque allí se establecieron lineamientos generales. Por esta razón, distintos dirigentes han transformado esa laxitud en una oportunidad para ahondar en detalles, los que elaboraron acorde a sus ideales. Múltiples abordajes fueron implementados, la más de las veces concordantes con el contexto y con el modelo de sociedad que se pretendía alcanzar. Esto hizo que el tema derive, como establece Novick (1997), en "un complejo factor político".

Las distintas "respuestas" se materializaron en leyes, las cuales siguiendo el concepto elaborado por Novick (2004), sirven a quienes detentan el poder político para "explicar, comprender y legitimar un conflicto específico de intereses, intentando mediante ellas resolverlo a su favor" (p. 2).

Las tres leyes de inmigración sancionadas en tres siglos distintos, un dato no menor a la hora de analizar contextos tanto nacionales como internacionales, demuestran dicho anteriormente:

La Ley número 817 "De Inmigración y Colonización" dictada en el año 1876 bajo la presidencia de Nicolás Avellaneda tuvo como objetivo principal fomentar la inmigración

proveniente de Europa. Porque ésta traería, siguiendo lo postulado por Halperin Donghi (1976), no solo individuos que aumentarían la mano de obra escasa, sino también la "influencia civilizadora" de su continente a un país joven y escasamente poblado<sup>1</sup>.

El Decreto-Ley número 22.439 "De migraciones y de Fomento de la Inmigración" fue sancionado en el año 1981, durante el gobierno de facto de Jorge Rafael Videla. La junta militar al mando del Proceso de Reorganización Nacional respondía a una visión del Estado como garante de la Seguridad Nacional. Partiendo de esto, si bien sostenía la necesidad de seguir fomentando la inmigración para lograr un aumento de la población, en el decreto la Junta dejaba en claro de qué tipo se aceptaría; contar con capital propio y "condiciones sanitarias y culturales" (Novick, 1997) eran algunas de las características que debían reunir los que querían ingresar y radicarse en el país. También se mencionaba en la nueva ley, los pasos a seguir respecto de la inmigración limítrofe.

Según la visión de Enrique Nitti (2006), estas dos leyes manifiestan que desde el Estado se tomaba a los inmigrantes como "objetos" a ser colocados en un determinado territorio conveniente y a los cuales se les violaban sus Derechos Humanos, al priorizar aspectos relacionados con su origen, su actividad y sus ideas políticas a la hora de regularizar su condición.

Finalmente, la Ley llamada "De Migraciones" fue dictada en el año 2003 con Néstor Kirchner como presidente y sigue vigente en la actualidad. Ésta representó una nueva forma de entender y dar respuesta al fenómeno, utilizando una visión basada en los Derechos Humanos y al mismo tiempo integradora y también, como describe Novick (2004) valorativa del aporte cultural y social de los extranjeros sin distinción.

---

<sup>1</sup> Escasamente poblado de los individuos que ellos pretendían. Por ejemplo, de aquellos que respondan a sus ideales.

Al ser la cuestión inmigratoria un tema relevante para el país, hay consecuentemente una vasta bibliografía al respecto. Sin embargo, este trabajo tiene como principal objetivo analizar cómo las distintas visiones sobre la inmigración de los tres gobiernos argentinos mencionados, coherentes con sus correspondientes proyectos de país, quedaron reflejadas en las leyes 817/76, 22.439/81 y 25.871/04. Para alcanzarlo, será menester tener en cuenta los contextos de las tres presidencias durante las que se sancionaron, sus principales intereses y objetivos, así como también describir los artículos más significativos de estas normas.

La falta de una teoría general que sirva como marco teórico para el estudio de las migraciones hace que se pueda a simple vista juzgar este trabajo de tener un enfoque esencialmente jurídico. Sin embargo, la lucha de una gran cantidad de científicos sociales y expertos en relaciones internacionales ha sido, justamente, la de demostrar que este fenómeno requiere de la interdisciplinariedad para su explicación. Al tratarlo, es necesario estudiar y analizar cuestiones propias de la economía, el derecho, las relaciones internacionales, la ciencia política y la sociología. Tales como el rol de los Estados, decisiones políticas, desarrollo y crecimiento, leyes vigentes, forma y nivel de vida de los habitantes (por nombrar solo algunas), tanto de los países receptores como de los expulsores.

En adelante se establecerán conceptos básicos e indispensables para el seguimiento de este trabajo:

En la cuestión inmigratoria "el Estado juega un papel central en tanto de él emana el discurso jurídico donde se construyen diversos mecanismos que, en definitiva, regulan quién puede ingresar, cuánto tiempo puede permanecer en el territorio y qué derechos

puede adquirir" (Pereira, 2014, pp. 3). Más aun, siguiendo a John Torpey (como se citó en Pereira, 2014),

Los Estados modernos han monopolizado los legítimos medios de movimiento, mostrando que este fenómeno ha respondido a diferentes intereses estatales como el cobro de impuestos, la construcción de ejércitos regulares y la vigilancia, expulsión y contención de individuos considerados como no deseables. (...) Para lograr este objetivo, fue necesaria la construcción de una burocracia, el diseño e implementación de un cuerpo normativo para juzgar las peticiones de distintos individuos para moverse en ciertos espacios, como así también el desarrollo de tecnologías de registro que permitieron identificar a cada persona a través de diferentes documentos.

Se partirá de la idea de que un modelo de sociedad está ideológicamente configurado y en base a éste se determina qué políticas tendrán más peso o por cuáles se optará rechazándose otras. (Novick, 1997)

El concepto de ley que se tomará es aquel que la define como el elemento ideológico que elabora quien detenta el poder político para explicar, comprender y legitimar un conflicto específico de intereses intentando mediante ella resolverlo a su favor. A su vez, cada una de las leyes se articulará con un análisis histórico para abrir el panorama de lo que se pretende conocer (Novick, 1997).

En lo que respecta a la definición de inmigración es necesario extenderse un poco más por ser el tema central de la investigación y porque además, y como es frecuente en las

Ciencias Sociales, no existe solo una sino que cada perspectiva o abordaje desarrollará la propia.

Por ejemplo, siguiendo a Devoto (2003), ésta es llevada a cabo por aquellos quienes se desplazan con propósitos laborales, y como consecuencia de una "privación relativa de recursos en un contexto de libertad de decisión de emigrar" (pp. 2). Según Mármora (2004) es "el desplazamiento residencial de la población desde un ámbito espacial a otro, entendiéndose por esto los ámbitos donde las personas desarrollan su reproducción cotidiana de existencia" (pp. 89).

Si se toma lo establecido en la ley de inmigración del año 1876:

Reputase 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 Republica 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 (artículo 12).

Aunque si se sigue la legislación actual es inmigrante: "todo aquel extranjero que desee ingresar, transitar, residir o establecerse definitiva, temporaria o transitoriamente en el país conforme a la legislación vigente" (art. 2).

En general, se tomará para las conclusiones del presente trabajo la definición elaborada por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), la cual tiene cierta consonancia con la elaborada por Mármora y con la última mencionada, al sostener que la inmigración

es un proceso por el cual personas no nacionales ingresan a un país con el fin de establecerse en él.

La referencia a las políticas inmigratorias se hará basándose en que son propuestas y metas elaboradas desde el aparato estatal con el fin de influir sobre el tamaño, composición, origen, dirección, asentamiento e integración de los flujos migratorios espontáneos o como parte del global proceso de planificación económico-social ideado (Novick, 1997).

En cuanto al tipo de investigación será el de tipo descriptivo, ya que el mismo consiste fundamentalmente, en caracterizar un fenómeno o situación concreta indicando sus rasgos más peculiares. La metodología será de tipo cualitativa, específica de las ciencias sociales, que hace énfasis en la descripción y aspectos microsociales. Se empleará el método comparativo para analizar las diferencias y similitudes entre las leyes, lo que permitirá conocer qué aspectos se mantienen constantes en el pensamiento de los dirigentes del país en lo que a inmigración respecta y cuales han ido variando a lo largo de la historia argentina. Se utilizarán fuentes de información tanto primarias, tales como las leyes mencionadas y la propia Constitución de la Nación Argentina como secundarias, entre ellas autores del país.

El trabajo constará de cuatro capítulos brevemente detallados a continuación.

## Capítulo I:

La recepción de inmigrantes es una característica que el país trae consigo incluso desde antes de conformarse definitivamente como tal. Por este motivo, el asunto inmigratorio ha estado presente en las proyecciones de todos los intelectuales, referentes, autoridades y en la Constitución de 1853. Sin embargo fue durante la presidencia de Nicolás Avellaneda

(1876-1880) cuando se sancionó por primera vez una ley nacional al respecto. Desde el año 1876, la ley 817 "De inmigración y colonización" estipuló un orden sistemático para la preparación de los inmigrantes en su lugar de origen, los pasos a seguir desde su llegada y a lo largo de su estadía; estableció distintas zonas del país como prioritarias en cuanto a la necesidad de población y se nutrió de agentes y representantes argentinos ubicados en distintas ciudades de Europa (a cuyos habitantes la ley iba directamente destinada) encargados de promocionar la nación. Este capítulo ahondará tanto en los debates previos a la sanción de la misma, como en sus artículos más destacables.

## Capítulo II:

Luego de más de cien años de la primer ley de inmigración del país, en el año 1981 un gobierno militar de facto sancionó una nueva bajo la premisa de que aquella ya no guardaba relación con la realidad y las necesidades de la época, tanto a nivel nacional como internacional. La ley número 22.439 "De inmigraciones y de fomento a la inmigración" derogó a la anterior e instaló desde entonces una política migratoria basada en un enfoque securitario, donde los Derechos Humanos pasaron a un segundo plano y el Estado recuperó e hizo uso y abuso del monopolio del uso de la fuerza. A lo largo de este apartado se conocerán las bases en las que se sustentó esta legislación y se analizarán algunos de sus artículos.

## Capítulo III:

En el año 2003 y saldando una deuda pendiente reclamada por la sociedad desde el retorno de la democracia, bajo el gobierno de Néstor Kirchner se puso fin a una ley restrictiva y discriminatoria. La sanción de la ley número 25.871 "De inmigración", que dejó sin efecto a la 22.439, fue resultado de largos debates entre legisladores, políticos y actores no

estatales y la materialización de la lucha por una normativa más justa e inclusiva para los inmigrantes. Marcó un giro en la forma en la que se los consideraba desde el Estado y es uno de sus objetivos, aún hoy, conseguir lo mismo dentro de la sociedad en su conjunto. Se desarrollará aquí un análisis de los debates previos, de los actores implicados y del propio texto de la ley.

## Capítulo I

### Contexto, debate y sanción de la primera ley nacional sobre la inmigración.

Para poder llegar finalmente a la sanción de la ley 817 y realizar un trabajo más exhaustivo a la hora de analizar sus principales disposiciones y los motivos, intereses u objetivos detrás de su elaboración, es necesario primero hacer un breve racconto histórico. En el cual se darán a conocer las percepciones sobre la inmigración de dirigentes y principales influyentes argentinos del siglo XIX.

La tradición de Argentina como país receptor de inmigración data incluso desde mucho antes de su conformación territorial definitiva<sup>2</sup>. A lo largo del siglo XIX, período durante el que transitó grandes transformaciones, el país fue invadido por una masa de inmigrantes que en proporción a la población originaria fue la más alta conocida en el planeta. (Halperin Donghi, 1976, pp. 1)

"Nadie pone en duda la importancia que las políticas migratorias tuvieron en el período de nacimiento de nuestro Estado y en la formulación de la estrategia agroexportadora que cimentó la organización institucional de nuestro país" (pp. 1) señala Novick en "Una nueva ley para un nuevo modelo de desarrollo en un contexto de crisis y consenso" y a ello se podría agregar otro dato igual de notable: recíprocamente, fue en nuestro territorio donde fundamentalmente inmigrantes europeos, aunque también ciudadanos de países limítrofes establecidos generalmente en provincias fronterizas a su tierra, encontraron prosperidad, oportunidades, trabajo, en fin, mejores condiciones de vida.

---

<sup>2</sup> Este hecho particular no debe perderse de vista a lo largo del presente trabajo.

## 1) Ideas y percepciones de destacadas figuras argentinas sobre la materia.

Según Halperin Donghi (1976) en aquel entonces todos los dirigentes coincidían en considerar a los inmigrantes "como un elemento esencial en la creación de una sociedad y una comunidad política modernas" (pp. 1). Ellos servirían también como mano de obra<sup>3</sup> y junto al ingreso de capital y al comercio, serían la herramienta para ubicar al país en un mercado externo en plena expansión y el respaldo para el rápido crecimiento económico interno.

Ya en las observaciones sobre política inmigratoria formuladas por Bernardino Rivadavia en el año 1818, se otorgaba a ésta un papel fundamental para el desarrollo del incipiente país. Lo dicho se aprecia en una cita de Halperín Dongui en "¿Para qué la inmigración? ideología y política inmigratoria y aceleración del proceso modernizador: el caso argentino", donde retoma un discurso ofrecido por el ex gobernante durante una misión diplomática en Europa:

El aumento de población no es sólo a ese Estado su primera y más urgente necesidad, después de la libertad, sino el medio más eficaz, y acaso único, de destruir las degradantes hábitos españoles y la fatal graduación de castas, y de crear una población homogénea, industriosa y moral, única base sólida de la Igualdad, de la Libertad, y consiguientemente de la Prosperidad de una nación

Más allá de esto, sus propias políticas fueron un instrumento bastante limitado en la promoción de la misma (Devoto, 2003, pp. 212).

---

<sup>3</sup> Es por esto que se requería, sobretodo, inmigrantes hombres y jóvenes.

La generación del treinta y siete seguirá con esta línea de pensamiento, según la cual la inmigración blanca y europea no sólo contribuiría a la expansión demográfica y a aumentar la mano de obra sino que, además, consolidaría la influencia civilizadora de aquel continente. De estos intelectuales se destacarán a continuación las ideas de Alberdi y Sarmiento.

El primero, consideraba que a pesar de que se intentó transformar a la Argentina, había un problema de base que era que la sociedad era atrasada. A raíz de esto, la tarea de los inmigrantes europeos, más específicamente los del norte, era la de implantar "nuevos hábitos y comportamientos que, a través del ejemplo cotidiano (...) serían luego imitados por los nativos", para lograr de este modo "cambiar a la argentina" (Devoto, 2003, pp. 230).

Por su parte, Sarmiento a partir del año 1841 elaboró, sobre la base de un examen crítico de la realidad hispanoamericana, un proyecto de reforma a la vez política y social cuyo eje giraba, ya específicamente, alrededor de los inmigrantes del norte de Europa. Tras distintas experiencias en sus viajes al viejo continente y a Estados Unidos comprende que lo más importante para la evolución de una sociedad que cuenta con una vasta inmigración, es que el Estado, necesariamente fuerte y poderoso, se encargue de encauzarla y fomentarla.

Nicolás Avellaneda (1874-1880) uno de los tres presidentes considerados "fundacionales", va a proclamar la entrada del país en una nueva era, el comienzo del fin de la barbarie pastora y la plasmación de un nuevo estilo de vida rural (Halperin Donghi, 1976, pp.456). El modelo de sociedad que subyacía entonces se fundaba en una idea central, de raigambre positivista: "progreso continuo, racional e ilimitado", que aseguraría bienestar y ascenso social a todos los habitantes (Novick, 2008).

En cuanto a la inmigración, el entonces presidente expresaba:

Podemos distribuir mejor la inmigración, extendiéndola por todo el país, radicarla y ofrecerle un incentivo con la adquisición de la propiedad territorial<sup>4</sup>, abriéndole en el exterior al mismo tiempo nuevas corrientes. (...) Economicemos sobre todos los ramos de los servicios públicos, pero gastemos para hacer más copiosas y fecundas nuestras corrientes de inmigración. (...) El agente maravilloso de la producción, el creador moderno del capital es el inmigrante y afortunado el pueblo que puede ponerlo a su servicio, porque llevando consigo la más poderosa de las fuerzas renovadoras, no tendrá sino perturbaciones transitorias y será constante su progreso. (...) No hay gasto más inmediatamente reproductivo que el empleado en atraer al inmigrante y en vincularlo al cultivo del suelo.

En distintos discursos al Congreso resaltó entre otras cosas: que las emigraciones no eran "evoluciones caprichosas" sino que obedecían a reglas que la experiencia confirmaba y cuyo desconocimiento producía inevitables resultados. A lo que agregaba que quienes lo hacían buscaban seguridad tanto política como económica en el país de destino y por eso aquellos con rebeliones o guerras civiles no eran frecuentes receptores.

---

<sup>4</sup> Reprochando el hecho de que aquí todavía no habían sabido ofrecérsela.

En el año 1876, el mandatario hizo hincapié en la disminución de la llegada de inmigrantes experimentada desde el año anterior<sup>5</sup> y si bien lo consideraba como un hecho imposible de explicar en forma breve, lo atribuía entre otras cosas a las medidas que adoptaban los gobiernos europeos para impedir la emigración, a la formación de los grandes ejércitos y a un aumento de bienestar que comenzaba a experimentarse en algunas regiones de aquel continente.

Por el contrario, el autor Fernando Devoto (2005) lo relaciona con el momento por el que atravesaba el país: el impacto de la crisis mundial de 1873 en la aún vulnerable economía argentina. Él considera que ésta agravó sus problemas de déficit público y balanza de pagos y dio lugar a una fuerte política de austeridad que redujo la inversión en el sector privado; por lo tanto influyó sobre la demanda de mano de obra, a priori utilizada para obras públicas de construcción y para el sector secundario de la economía.

Teniendo en cuenta lo anteriormente dicho, no resulta extraño que la ley "De inmigración y colonización" número 817 (también conocida como Ley Avellaneda) haya sido elaborada y sancionada bajo su gobierno, sobre todo después de demostrar el importante lugar que representaba este tema en el modelo de desarrollo heredado de Mitre y Sarmiento. La ley se orientaba a la búsqueda de un cambio económico microsocial a través de la apertura del país a la llegada y permanencia de extranjeros. Aunque por otra parte, según Devoto, fue una respuesta a la merma provocada por la crisis mencionada.

---

<sup>5</sup> Reconocía que era una situación que vivían todos los países receptores de inmigración, sobre todo en Estados Unidos.

## 2) La cuestión inmigratoria en la Constitución Nacional.

A la hora de la sanción de la Constitución Nacional de 1853, este tema se tuvo en cuenta. Lo cual representa la consagración de los ideales de la elite argentina pro migración (Devoto, 2003).

No solo se hace inmediata referencia en su preámbulo "(...) para todos los hombres del mundo que quieran habitar en el suelo argentino (...)" y se establece su promoción como una tarea del Congreso (artículo 18); sino que, además, se le dedicó el artículo 20 donde se explicitaron los derechos y obligaciones que obtendrían los individuos al pisar territorio argentino:

Los extranjeros gozan en el territorio de la Nación de todos los derechos civiles del ciudadano; pueden ejercer su industria, comercio y profesión; poseer bienes raíces, comprarlos y enajenarlos; navegar los ríos y costas; ejercer libremente su culto; testar y casarse conforme a las leyes. No están obligados a admitir la ciudadanía, ni a pagar contribuciones forzosas extraordinarias. Obtienen nacionalización residiendo dos años continuos en la Nación; pero la autoridad puede acortar este término a favor del que lo solicite, alegando y probando servicios a la República.

A pesar de la aparente "apertura" y "modernidad" en lo que a derechos de inmigrantes refiere, estos postulados tenían claros destinatarios, los mismos que proponían los intelectuales mencionados anteriormente: los inmigrantes europeos. Esto se encuentra especificado en el artículo 25: "El Gobierno federal fomentará la inmigración europea (...)".

### 3) La ley 817.

Antes de comenzar este apartado y para situarse en el contexto, es necesario resaltar que al momento de la sanción de esta ley no existía ninguna convención de defensa de Derechos Humanos; que todavía faltaban cuatro años para que federalice la ciudad de Buenos Aires (1880) y tres para que terminara la campaña al desierto (1879).

En ese entonces, según datos del Censo del año 1869, habitaba en nuestro territorio una población total de 1 millón 800 mil habitantes y había un 12% de población extranjera (Novick, 2008).

#### 3.1. El debate.

El 20 de septiembre de 1875 se discutió en la Cámara de Diputados un proyecto que constaba de dos partes: una dedicada a la inmigración y otra al proceso colonizador. Se buscaba con esto seguir, en lo posible, al movimiento colonizador encabezado entonces por Santa Fe y Entre Ríos. Los puntos tratados fueron: "a) el consenso generalizado acerca de la necesidad y beneficio para el país de un flujo inmigratorio; b) la capacidad estatal para enfrentar y desarrollar el programa migratorio; c) las modalidades –pública o privada– que el proceso debía poseer" (Novick, 2008, pp. 2). Dos días más tarde se consiguió su aprobación y pasó a la Cámara de Senadores.

La cámara alta trató la cuestión a partir de 1876, año en el cual el Presidente Avellaneda abrió las sesiones anuales de la Cámara de Diputados resaltando, justamente, la necesidad de atraer la inmigración. Durante sus sesiones se pudieron apreciar posturas a favor del proyecto y otras contrarias a él. Una de las principales discusiones fue acerca de si la acción colonizadora del gobierno federal constituía o no una injerencia que debilitaba los

poderes provinciales, otra, sobre las distintas opciones: colonización e inmigración planificada versus colonización e inmigración espontánea. Estas posturas reflejaban una tensión entre: el liberalismo y el intervencionismo estatal (Novick, 2008).

Finalmente, el proyecto fue aprobado con modificaciones y volvió a la Cámara de Diputados donde la Comisión de Legislación aconsejó aceptarlas aunque con algunas excepciones. El 4 de octubre de 1876, retornó a Senadores y quedó sancionado desde Diputados el día 6 de octubre del mismo año.

La ley 817 "De Inmigración y colonización" quedó promulgada trece días más tarde, convirtiéndose así en la primera ley nacional encargada de regulación de temas migratorios.

### 3.2. Análisis de sus artículos más relevantes.

Esta ley está compuesta de dos partes ("De inmigración" y "De colonización"), diecisiete capítulos y 128 artículos. Aquí se realizara un análisis de los artículos más relevantes para el tema que atañe a esta investigación.

La primera parte llamada "de inmigración" tuvo como modelo a un Reglamento elaborado en la década del veinte y a las tareas de la Comisión de Inmigración creada en 1924. El mayor alejamiento que se hizo con esta última es el hecho de en ella participaban tanto ciudadanos nativos como extranjeros independientes del Estado.

El texto en su primer artículo establecía la creación de un Departamento General de Inmigración bajo dependencia del Ministerio del Interior, "aquí comenzaba una larga historia enlaza al Ministerio del Interior con la política migratoria del país vulnerando la potestad del Congreso de la nación en ese tema" (Nitti, 2006, pp. 3).

Todo el artículo 3 estaba destinado a los deberes y atribuciones de dicho departamento, entre ellos: mantener comunicación activa y directa con los Agentes de inmigración que se encontraban en el exterior, con las Comisiones y las autoridades públicas del país con el objetivo de fomentar y distribuir la inmigración de forma útil y provechosa. Con "fomentar" se hacía referencia a aquella que fuese honorable y laboriosa y no a aquella viciosa o inútil. A su vez estaba encargado el Departamento de inspeccionar los buques que transportaban a los foráneos para garantizar que tengan las condiciones de alojamiento, alimentación, higiene, seguridad y comodidad correspondientes. También era su tarea la de intervenir en el desembarco de los mismos y hacer todo lo que este a su alcance para fomentar y facilitar que se radiquen en los puntos que el Poder Ejecutivo y la Oficina de Tierras y Colonias hayan designado.

Aquí subyace la imperiosa necesidad que se tenía de esparcir a los inmigrantes por todo el territorio, ya que los 161.000 que ingresaron entre 1860 y 1880 marcaron desde el principio una tendencia definida: se fijaron principalmente en la zona del litoral y las grandes ciudades, así, por ejemplo Buenos Aires pasó de 150.000 habitantes en 1865 a 230.000 en 1875. Solo pequeños grupos lo hicieron en el centro y oeste del país y aún menos en la Patagonia. Estas peculiaridades demográficas fueron las que, junto con la desigualdad en recursos económicos, iniciaron la acentuada diferenciación entre el interior del país y la zona litoral (Romero, 2001).

El artículo 4 refería a la potestad del Poder Ejecutivo para designar Agentes especiales en todos los lugares que creía conveniente (obviamente, solo se pretendía hacerlo en "el" lugar: Europa). Según el 5, estos serían los encargados de: hacer propaganda continua de la República Argentina a través de la exposición de sus condiciones físicas, políticas y sociales y también de sus industrias, resaltando el precio de las tierras y las facilidades para

adquirirlas, el valor de los salarios, los precios, entre otros. Además, debían intervenir en los contratos celebrados entre los capitanes y los inmigrantes, para impedir abusos y acreditar su autenticidad; incluso podían pagar pasajes de algunos inmigrantes cuando eran autorizados a hacerlo.

En este punto hay algo bastante contradictorio, ya que si bien se utilizaba como "carnada" el tema de la adquisición de tierras y se observa una gran "protección" al extranjero por parte del Estado, en realidad los inmigrantes tenían escasas posibilidades de transformarse en propietarios, sobre todo por "las restricciones impuestas al poblamiento rural por el régimen latifundista de la tenencia de tierras"<sup>6</sup> (Dalle, 2003, pp.10).

Mediante el artículo 6 el Poder Ejecutivo era el encargado de nombrar Comisiones de Inmigración (dependiente del Departamento Central ubicado en las ciudades capitales de Provincias, puertos de desembarque directo y demás puntos donde fuese necesario que se encuentre). El artículo 8 era el que establecía sus tareas, que en verdad eran muy parecidas a la de los Agentes especiales pero a nivel local, es decir: hacer propaganda sobre sus territorios, sus industrias, su clima, etc. y formar asociaciones particulares protectoras de la colocación de inmigrantes. Pero también eran las encargadas de "recabar de los gobiernos de Provincias, Municipalidades o particulares, subsidios en tierras, dinero u objetos de valor para emplearlos en beneficio de los inmigrantes".

En cierta forma con esto se demuestra la priorización que el Estado le daba al bienestar del inmigrante, en este caso, a través de una recaudación no convencional.

Según el artículo 10, los deberes y atribuciones de las Oficinas de Trabajo (dependientes del Departamento de Inmigración de Buenos Aires o de alguna de las Comisiones) eran:

---

<sup>6</sup> Esto a su vez se relaciona con lo esbozado anteriormente porque contribuyó a la radicación del inmigrante en las grandes ciudades.

ayudar a desembarcar y colocar a los inmigrantes al lado de "personas honorables" (que se convertirían en sus patrones) e intervenir en los contratos celebrados entre ambos en caso de que se le pida.

Todas las instituciones creadas por medio de esta ley, anualmente debían presentar una memoria que contenga la cantidad de inmigrantes recibidos, su calidad, profesión y procedencia; en caso de una merma en el número de arribos, enumerar las causas que las posibles causas que la provocaban y proponer formas de solucionar la cuestión.

El artículo 12 establecía la definición de inmigrante en la cual no me detendré porque ya ha sido tratado en la introducción del trabajo. El 14 agregaba atribuciones a quienes cumplían con los requisitos marcados por el artículo 12, entre ellos la posibilidad de: ser mantenidos a expensas de la Nación durante tiempos determinados en artículos posteriores<sup>7</sup>, poder trabajar en la industria o sector que prefieran y ser trasladados a costa de la Nación a donde quieran fijar su domicilio<sup>8</sup>, incluso según el artículo 52, si elegían determinadas provincias tenían derecho a ser mantenidos y alimentados por la Comisión de Inmigración por diez días; y el 15 hacía todo esto extensivo a mujeres e hijos de inmigrantes "con tal que acreditasen su moralidad y aptitudes industriales, si fuesen adultos".

Otra vez aparece intrínseco el objetivo de esparcir a lo largo y a lo ancho del país a quienes llegaban, ya que a pesar de que se les permitía asentarse donde preferían, se recompensaba a quienes lo hacían en las provincias del interior.

---

<sup>7</sup> Según el 45, "durante los cinco días siguientes a su desembarco". El 46 aclara que en caso de enfermedad grave que le imposibilitare para cambiar de habitación ya vencido ese plazo, los gastos seguirían corriendo a costa del estado mientras esta durase.

<sup>8</sup> Su movilización era responsabilidad de las Oficinas de Trabajo o las Comisiones.

En el segmento denominado "de colonización" se disponía la creación de una Oficina de tierras y colonias, bajo dependencia del Ministerio del Interior, encargada entre otras cosas, de las cuestiones administrativas, de asesorar al Ejecutivo sobre las conveniencias e inconveniencias de cada nuevo proyecto, de proporcionar toda la información necesaria sobre los terrenos a los que lo solicitaran, de vigilar el cumplimiento de contratos y compromisos que se relacionen con las colonias y de recibir los planos y descripciones de territorios destinados a la colonización enviados por los Gobiernos Provinciales. Más allá de la nueva institución, el Poder Ejecutivo mantenía una gran cuota de poder, como se verá en adelante.

Siguiendo a esta normativa aquellas tierras en manos del Estado que el Poder Ejecutivo designaba para la colonización, debían ser exploradas, mensuradas y divididas en secciones. Una vez realizado esto, en cada una de ellas debía construirse un edificio para la administración, con capacidad, víveres y productos básicos para alojar a cincuenta familias por lo menos. El traslado de todas aquellas personas destinadas a las distintas secciones, corría por cuenta de la oficina de tierras y colonias<sup>9</sup>. A los primeros cien de cada una, siempre que fueran jefes de familia y agricultores, se les otorgaba individualmente un lote de cien hectáreas de forma gratuita. Más allá de esto, por ser la agricultura la principal tarea que se pretendía que los inmigrantes realicen, el Poder Ejecutivo contaba con la posibilidad de conceder nuevos a quienes se destacaban por su laboriosidad y aptitudes para el trabajo. Los demás lotes rurales eran vendidos, y quienes los compraban contaban con las siguientes ventajas: el pago del pasaje desde su punto de destino y el suministro, en calidad de anticipo, de "la habitación, víveres, animales de labor y de cría, semillas y útiles de trabajo, por un año por lo menos" (art. 88).

---

<sup>9</sup> Dependiente del Ministerio del Interior.

Entre las secciones se dejaban algunas destinadas al establecimiento de empresas particulares, a la reducción de los indios y al pastoreo. Las primeras debían seguir con una serie de requisitos tales como: el establecimiento de ciento cuarenta familias agricultoras, por lo menos, en el término de dos años; donar o vender terrenos a cada una y tener un terreno en el que se garantice lo establecido en el artículo 88.

Sin distinción entre donados o vendidos, todos estaban sujetos a las leyes generales de la Nación y por lo tanto podían ser expropiados por causa de utilidad pública.

Cada colonia nacional estaba exenta de impuestos de contribución directa por diez años. Los colonos de más de dieciocho años eran los encargados de realizar una guardia urbana, bajo las ordenes de un comisario, con el objeto de proveer la defensa y mantenimiento del orden; tenían incluso, armamentos y municiones suministrados por el Ejecutivo.

En el polémico artículo 100, al Poder Ejecutivo se le daba la tarea de procurar "por todos los medios posibles el establecimiento en las secciones, de las tribus indígenas, creando misiones para traerlas gradualmente a la vida civilizada, auxiliándolas en la forma que crea más conveniente y estableciéndolas por familia en lotes de cien hectáreas".

El objetivo principal de acoger inmigrantes para poblar el territorio, aumentar la mano de obra y "civilizar" al país, tuvo como reacción adversa (o no) la priorización de éstos por sobre los nacionales. La implementación de esta ley "implicó un aumento de la polarización de la estructura social y la pauperización de algunos estratos de clase media y clase trabajadora", e incluso en muchas oportunidades la desaparición de parte de la estructura social y cultural de la población criolla, a manos de los arribados (Dalle, 2010, pp. 61).

## Capítulo II

### El rol de la última dictadura frente a la inmigración.

Fue poco más de un siglo el que pasó desde la sanción de la primera ley sobre inmigración del país hasta su derogación a manos del Proceso de Reorganización Nacional (1976-1983), creador a su vez del decreto ley<sup>10</sup> que la reemplazó en el año 1981.

A lo largo de ese vasto período Argentina vivió crisis económicas, políticas, sociales e internacionales; experimentó golpes de facto (uno de ellos justamente estaba transcurriendo), gobiernos oligárquicos y populistas; sus dirigentes se deshicieron de pobladores que consideraban indeseados y se adueñaron de sus tierras; se mantuvo casi exclusivamente neutral durante las dos guerras mundiales; atravesó por distintos modelos de desarrollo; llegó a ser uno de los países que más creció en el mundo y más de una vez tuvo que alinearse con las potencias de turno para obtener los préstamos que utilizó para mantenerse a flote.

La cuestión inmigratoria no se mantuvo ajena a estas transformaciones. La inmigración de ultramar fue principalmente europea entre 1880 y 1914<sup>11</sup>. En la primera década del siglo XX surgieron las primeras limitaciones a la admisión y permanencia de europeos acusados de anarquistas. En el decenio de 1930 diversos decretos del Poder Ejecutivo, amparados en la crisis económica mundial, en los crecientes niveles de desocupación local y en la previsible conflagración bélica que involucraría a los principales países europeos,

---

<sup>10</sup> Número 22.439.

<sup>11</sup> A partir de ese momento, año de la Primera Guerra Mundial, comienza a descender el número de arribos y aunque repunta durante el período de entreguerras no lo hace con demasiada intensidad. Con el inicio de la Segunda Guerra Mundial, para evitar la llegada masiva de refugiados europeos se intentó crear un “cordón sanitario”, no así para los trabajadores agrícolas europeos, ni para los jornaleros de países vecinos a los cuales se les siguió facilitando su ingreso y retorno una vez finalizadas las tareas agrícolas (Pereira, 2014).

restringieron el ingreso de quienes no tuvieran acreditado destino, ocupación o empleo que les asegurara la subsistencia. Desde los sesenta, como respuesta a la merma de inmigrantes provenientes de Europa y el acrecentamiento de aquellos provenientes de países limítrofes, aumentó el número de restricciones normativas generando un gran número de ilegales forzados a precarias situaciones laborales, habitacionales, educacionales y sanitarias (Pacecca & Curtis, 2008).

A partir de los setenta, la política migratoria argentina coincidió, a grandes rasgos, con las tendencias internacionales de restricción, selectividad y securitización. Fue durante el Proceso de Reorganización Nacional, la última dictadura militar vivida en Argentina, cuando se instrumentaron las medidas históricamente más restrictivas y discriminatorias en materia migratoria (Nicolao, 2008).

### 1) El Proceso de Reorganización Nacional.

La crisis económica y política en la que se encontraba inmersa la Argentina para 1976, favoreció la llegada de las Fuerzas Armadas al poder. El 24 de marzo de ese año, una Junta Militar compuesta por los comandantes de las tres Fuerzas (ejército, armada y fuerza aérea) llevó a cabo un golpe de estado que derrocó al gobierno constitucional de María Estella Martínez y designó como Presidente de la Nación al General Jorge Rafael Videla. Este hecho se vivió "sin oposición y hasta con el aliviado consentimiento de la mayoría de la población" (Romero, 2011, pp. 187).

Comenzó entonces el autodesignado Proceso de Reorganización Nacional, iniciándose con él una nueva etapa en la historia argentina. En ella, los dirigentes se "encargaron" fundamentalmente de dos cuestiones:

- Del desarrollo que debía seguir el país: se estableció un modelo basado en la ideología neoliberal, implementándose la apertura y liberalización de la economía y la privatización de los bienes del Estado.
- Del restablecimiento del orden: esto significaba recuperar el monopolio del ejercicio de la fuerza (en base a este objetivo se expandieron las actividades de control interno y policiales del Estado) para terminar con los conflictos acontecidos en la sociedad desde las dos décadas anteriores y con ellos a sus protagonistas.

En cuanto al tratamiento que se le dio durante este período a la inmigración:

Como se puede apreciar en los puntos anteriores, una de sus principales características fue la de construir un "Estado protector y sobredimensionado" (Gaudio, 2011, pp. 5). Un claro ejemplo de ello fue el hecho de que se le otorgue a éste un "rol activo, con facultades directas para promover corrientes migratorias" (Novick, 2005, pp. 35) para así alcanzar uno de sus objetivos que era aumentar la población. Novick (2005) explica que los militares mostraron rápidamente interés por las temáticas poblacionales, preocupados por el cada vez más bajo crecimiento de la población argentina que, según su visión, "atentaba a su realización como nación". En palabras de Oteiza (2007):

El aumento de la población fue un objetivo explícito de todos los regímenes militares que ocuparon el poder en la Argentina, como parte de doctrinas de seguridad tradicionalmente basadas en criterios geopolíticos, cuyas principales hipótesis de conflictos bélicos se referían a escenarios de guerra con Chile y Brasil; en ese contexto la dimensión y la tasa de crecimiento de la población brasileña

constituía un "motivo de preocupación", así como el llamado vacío poblacional de la Patagonia Argentina (pp. 9).

Acorde a esta línea de pensamiento, en el año 1977 se dictó un decreto (n° 3.938) mediante el cual se establecían los Objetivos y Políticas Nacionales de Población, elaborados en el año 1974 por la Comisión Nacional de Política Demográfica (CONAPODE). La cual, siguiendo a Novick (2005), sobre política inmigratoria externa proponía: incrementar la inmigración extranjera saludable y culturalmente integrable, crear fuentes de trabajo para la mano de obra inmigrante, promocionar en el extranjero la entrada de inmigrantes calificados, facilitar el ingreso de inmigrantes con capital propio, organizar un régimen de ingreso que permita la selección y encauzamiento de los inmigrantes limítrofes<sup>12</sup>. Todo esto tenía como idea subyacente la atracción de los inmigrantes europeos, "únicos migrantes con características culturales adecuadas para su integración en la sociedad Argentina" (Gaudio, 2011, pp. 5).

Con respecto a la distribución espacial de la población, se consideraba urgente la toma de decisiones políticas que se ocupen del repoblamiento de las provincias y establezcan áreas territoriales estratégicas para la residencia de inmigrantes con capital propio (Gaudio, 2011). Tal como la ley analizada en el capítulo anterior, por su importancia, la necesidad de distribuir la población por todo el país vuelve a contar con incentivos para su alcanzar su concreción.

---

<sup>12</sup> Ya que "las migraciones latinoamericanas eran un problema poblacional que debe resolverse fundamentalmente mediante el control policial y prohibiendo el acceso al trabajo remunerado" (Novick, 2004).

## 2) Bases sobre las que se sustentó la ley.

"A diferencia de los gobiernos (...) anteriores quienes legislaron el fenómeno inmigratorio mediante normas de excepción" (Gaudio, 2011, pp.6), en 1981 se recopilaron una serie de decretos anteriores, se agregaron disposiciones nuevas y se organizó todo en un solo cuerpo normativo con forma de ley. A partir de entonces, la Ley Avellaneda quedó sin efecto.

Esto se hizo partiendo de la idea de "la conveniencia de un texto único, global, que legisle todos los aspectos del fenómeno migratorio, concepto de extranjería y población extranjera, con criterios modernos" (Novick, 2005, pp. 6); se consideraba que ya no existía posibilidad jurídica ni práctica para la aplicación de su antecesora. En palabras (que dan lugar a debate) del Doctor Luis María Pombar<sup>13</sup> entrevistado por la Doctora Novick:

El objetivo de la sanción de la nueva ley era, sencillamente, solucionar temas de carácter práctico-operativos (...) no pretendía hacer la gran política migratoria. La gran política migratoria estaba fijada por la Constitución (...) el origen del proyecto fue reunir en un sólo cuerpo legal un montón de normas dispersas (...) de decretos de dudosa constitucionalidad. De hecho la comisión estaba formada por todos funcionarios de carrera, antiguos del Ministerio del Interior, que no tenían nada que ver, ni siquiera habían sido nombrados por el gobierno militar.

La "Ley General de Migraciones y Fomento de la Inmigración" N° 22.439 (más conocida como "Ley Videla") fue sancionada el 23 de marzo de 1981 durante el mandato de facto de

---

<sup>13</sup> Funcionario de la Dirección Nacional de Migraciones entre 1968 y 1989

Jorge Rafael Videla y bajo la forma de decreto-ley<sup>14</sup> ya que, para ese entonces, el Congreso Nacional había sido disuelto por la Junta.

Es por esta razón que no se contó con un debate parlamentario. En su lugar, su proyecto fue tratado en la Secretaría de Asuntos Institucionales del Ministerio del Interior; su texto definitivo redactado por un abogado que, ya jubilado de asesor jurídico de Migraciones, fue llamado para desempeñarse como asesor por el gobierno militar y revisado por una pequeña comisión que se reunió casi un año para examinarlo. Posteriormente, pasó por Comisión de Asesoramiento Legislativo (CAL), creada por el gobierno e integrada por nueve oficiales superiores, tres por cada una de las Fuerzas Armadas, cuya tarea era la de fiscalizar los proyectos de ley elaborados por el Poder Ejecutivo<sup>15</sup>.

Gran parte de los fundamentos de esta nueva legislación estuvieron inspirados en el Estatuto para el Proceso de Reorganización Nacional, un documento elaborado en ejercicio del poder constituyente por la Junta de Comandantes. Allí ellos fijaron sus propósitos y objetivos básicos, a los que debía someterse la legislación argentina en su totalidad, incluida la Constitución

Según éste, el Estado tenía dos funciones esenciales que cumplir: promover el desarrollo armónico del país y proveer la seguridad. A través de la última se protegerían los intereses vitales de la Nación de perturbaciones tanto internas como externas. Se incluía una amplia gama de aspectos tales como la soberanía, los recursos humanos y naturales, el orden social, económico y político, la cultura y el espíritu nacional. Para lograrlo se contaba con

---

<sup>14</sup> En adelante se hará referencia a este como ley. Aunque consigue su reglamentación como tal, bajo la presidencia democrática de Raúl Alfonsín, a través del Decreto 1434, publicado en el Boletín Oficial el 17 de setiembre de 1987.

<sup>15</sup> Establecido así según el artículo 8 del Estatuto para el Proceso de Reorganización Nacional.

la monopolización de las funciones, actividades y acciones vinculadas a la seguridad por instituciones y organismos competentes del mismo.

Esta "doctrina de seguridad nacional" influyó directamente en la ley 22.439, ya que en ella se observa el fenómeno migratorio con una óptica casi exclusivamente policial, incompatible no solo con las garantías otorgadas por los instrumentos del derecho internacional referidos a Derechos Humanos (Novick, 2005), sino también como se percibe lo largo de su texto, con el propio objetivo de promover la inmigración.

Lo que claramente se omitió en ella es el hecho de que "todo marco jurídico que regula las relaciones entre el Estado y el ciudadano deben estar amparadas por los Derechos Humanos, estos son derechos interdependientes, universales y progresivos, donde el Estado es sujeto obligado a respetarlos y a hacer respetar" (Nitti, 2006, pp. 2). Cabe destacar que para ese momento:

- Estaba vigente la Declaración Universal de Derechos Humanos. Aprobada el 10 de diciembre de 1948.
- La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial había sido aprobada por la República Argentina en 1968.
- La Convención Americana sobre Derechos Humanos (también conocida como el Pacto de San José de Costa Rica) aún no estaba aprobada por la República Argentina<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> Esto se produjo en 1984

### 3) Explicación de sus principales artículos.

Esta ley se componía de catorce títulos (divididos en capítulos) y ciento quince artículos. Como se realizó en el capítulo I, se tomarán y analizarán ciertos artículos.

Comenzaba ya desde su artículo dos delegando en el Poder Ejecutivo la promoción de inmigración a extranjeros con características culturales que pudiesen adecuarse a las de la sociedad argentina. Se demostraba así no solo el rol protagónico del Ejecutivo en la cuestión, sino también el criterio de selectividad con el que debía aplicarse la ley.

Esto se podría considerar como una estrategia que consistía en poner la vara demasiado alta para que solo la alcanzaran los deseados europeos y no los limítrofes, bajo la premisa de que era con los provenientes de ultramar con quienes se tenía mayor afinidad y que eran ellos quienes encontrarían al llegar una forma de vida no muy distinta a la de su país de origen, contrariamente a lo que ocurría con aquellas personas provenientes de un país vecino. No es redundante mencionar el hecho de que para el momento de la sanción de la ley, la hipótesis de conflicto con estos últimos estaba latente en el pensamiento y por lo tanto en el accionar de los militares. Otra cuestión que pudo haber guardado algo de relación con este punto, es que muchos de los "subversivos" de los que el gobierno tuvo que "encargarse" para "reorganizar" el país guardaban estrecha relación, cuando no, recibieron ayuda de sus ciudadanos, cuya ideología era incompatible con la de la Junta.

En los artículos del tres al seis se trataba la necesidad del esparcimiento de los individuos por todo el territorio, sobre todo por ciertas zonas consideradas prioritarias. Para lograrlo, se establecía como incentivo el otorgamiento de beneficios (tales como créditos, exención de impuestos, inversión en infraestructura) que recaerían en quienes accedían a asentarse

allí. Esta temática ya aparecía igualmente tratada en la ley anterior, por lo tanto a pesar del tiempo transcurrido entre una y otra, aún no se había alcanzado el objetivo.

Siguiendo lo establecido en su artículo siete, era el Ministerio del Interior el encargado de celebrar convenios de inmigración por medio del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, promocionar el país en el exterior a través de diplomáticos y cónsules, de empresas y entes públicos, de organismos internacionales a los que estuviera adherida la República y de delegados especiales en el exterior con esa específica función. Además, este Ministerio debía encargarse, en conjunto con los gobiernos de provincias interesadas, de llevar a cabo programas para el "encauzamiento y orientación" de los inmigrantes, y junto con el de Economía gestionar los créditos necesarios para llevar a cabo la instalación de quienes arribarían.

Si bien esta ley y su antecesora presentaban el mismo objetivo: la promoción del país para la atracción de inmigrantes, los recursos con los que contaban para lograrlo fueron disímiles. En lugar de la creación de grupos específicos o del establecimiento de Agentes en cada país al que iba destinada la búsqueda como lo establecía la primera, se utilizaron instituciones y herramientas propias del mundo más globalizado e interrelacionado.

Ya desde este artículo se mencionaba la categoría de "residentes permanentes" y se enumeraban solo algunos de los "privilegios" que disfrutarían quienes la adquiriesen, en comparación con quienes obtenían las otras dos que se dan a conocer en el título número dos: "residentes temporarios" y "residentes transitorios". A este tema particular, por su relevancia se lo tratará aquí en su totalidad y no siguiendo el orden de artículos con el que van apareciendo las características que tendrán las categorías.

Esta categorización respondía a las distintas condiciones, requisitos y recaudos que establecía el Poder Ejecutivo para "la admisión, ingreso y permanencia de extranjeros".

A los mencionados en primer lugar se les otorgaba una certificación a partir de la cual quedaban exentos del pago de todo tipo gravámenes e impuestos que tuvieran que ver con su traslado, su asentamiento o los bienes destinados a desarrollar tareas tales como el desarrollo actividades agropecuarias, mineras, extractivas, pesqueras, industriales, de investigación científica o el ejercicio profesional; una vez instalados en el territorio, gozaban de los mismos derechos civiles, obligaciones y deberes que los nacionales, aunque el ejercicio de entrar, permanecer, transitar y salir del territorio se subordinaba a las disposiciones de la misma ley. Solo éstos podían obtener el Documento Nacional de Identidad. La autoridad de migración (ADM) tenía la potestad de cancelar esta categoría y a partir de entonces el extranjero debía abandonar el territorio en el plazo que ésta le fijase.

Los casos donde la autoridad tenía este poder eran:

- El individuo violó o incumplió las condiciones establecidas para su instalación subvencionada por el Estado, ya sea total o parcialmente, directa o indirectamente. Solo si aún no habían pasado dos años desde su ingreso al país o desde que la obtuvo.
- El individuo permaneció fuera del territorio nacional por más de dos años, sin aviso previo a la autoridad de migración o al Consulado Argentino.

Las otras dos categorías le servían al estado para, a través de la ADM, establecer a los inmigrantes en determinadas zonas del país por un tiempo establecido de permanencia, que al expirar los obligaba a abandonarlo de forma inmediata. El ser "temporarios" o "transitorios", no les permitía transitar ni residir fuera de ellas sin previa autorización.

Quienes hubieren recibido la categoría de "residentes permanentes" o de "residentes temporarios" estaban autorizados, siempre acorde a todo lo mencionado anteriormente, a desarrollar cualquier tipo de "tarea o actividad remunerada o lucrativa, por cuenta propia o en relación de dependencia", estando protegidos por las leyes que las rijan. Distinto era el caso de los "residentes transitorios" ya que en ellos no recaían esos derechos excepto que estuvieran expresamente autorizados por la autoridad de migración.

En ninguna de estas tres cabían los inmigrantes ilegales, es decir: aquellos que residían en el país habiendo ingresado ilegalmente o quienes no cumplían con los requisitos establecidos; por lo tanto no contaban con ninguno de los derechos mencionados. Incluso, se condenaba con multas a aquellos que a éstos les proporcionasen alojamiento, realizaran cualquier tipo de transacción comercial. En el mismo momento en que la ADM constataba la presencia de un inmigrante ilegal, por vencimiento del tiempo de residencia o incumplimiento de alguno de sus deberes u obligaciones, podía establecer un plazo para que éste abandone el país (mientras se llevaban a cabo los trámites que esto requería, podía encarcelarlos) u ordenar la expulsión de forma inmediata en caso de que el individuo haya ingresado eludiendo controles migratorios. Inclusive podía prohibirles el reingreso.

Tanto las autoridades encargadas de celebrar un matrimonio, como los institutos de enseñanza, las instituciones hospitalarias o asistenciales, los organismos administrativos, los escribanos y, en fin, todos aquellos públicos o privados, nacionales, provinciales o municipales, quedaban obligados mediante esta ley a notificar a la ADM sobre todo individuo que, residiendo en forma ilegal, acuda a ellos.

Sobre todos los inmigrantes, la Dirección Nacional de Inmigraciones tenía el poder para:

- a) requerir del extranjero la acreditación de su situación migratoria;
- b) realizar inspecciones de oficio, a pedido o por

denuncia de terceros; c) entrar libremente y sin notificación previa a los lugares o locales comerciales, industriales, educacionales, hospitalarios y asistenciales y todo aquél en el que exista o medie presunción de infracción a la presente ley; d) exigir la presentación de los libros, documentación y registros que prescribe la legislación respectiva, al solo efecto de su verificación; e) interrogar a solas o ante testigos a los responsables o sus representantes; f) intimar la comparencia ante la autoridad de migración de los responsables, o de los extranjeros presumiblemente incurso en violación a disposiciones de la presente ley, así como de la presentación y exhibición de la documentación citada en este artículo, bajo apercibimiento del concurso de la fuerza pública; g) requerir directamente el concurso de la fuerza pública cuando sea necesario para el cumplimiento de sus funciones.

Estos resumidos artículos, demuestran una actitud despojada de todo aprecio por la dignidad humana y, aún más, de los Derechos Humanos. Además, dejan entrever que para la Junta "el migrante no era construido como un fin en sí mismo sino como un instrumento para alcanzar ciertos beneficios o metas, poblacionales, productivas y culturales" (Pereira, 2014, pp. 11).

La solidaridad para con el prójimo y la comunidad a la que hacen referencia como "uno de los pilares de la sociedad" en su Estatuto, parece no contar para aquel prójimo que sea de distinta nacionalidad y necesite de asistencia médica, legal o quiera educarse pero no tenga los papeles que acrediten su legalidad en el territorio. Incluso a pesar de que expresamente

dentro de ese documento hayan establecido que "todos los **habitantes** de la Argentina con aptitudes y vocación gozarán de igualdad de oportunidades para el acceso a los diferentes niveles educativos". Al adentrarnos en las categorías asignadas a los individuos, notamos que ejemplificaron de manera contundente a qué se referían cuando en su estatuto hablaban de la "monopolización de las funciones, actividades y acciones vinculadas a la seguridad por instituciones y organismos competentes del Estado".

Inmediatamente esta exactitud entre lo escrito y la práctica se borra cuando el Estado, a quien le atribuían la "responsabilidad fundamental" de asegurar la plena vigencia de las libertades civiles y políticas, se convierte en el principal verdugo de aquellos que ingresaron al país en forma ilegal (sobretudo migrantes de países vecinos), las más de las veces, por no contar con las atribuciones requeridas.

El resultado de esta ley fue la gestación de una suerte de círculo vicioso porque "su característica restrictiva hizo que su aplicación resultara una verdadera generadora de migrantes irregulares" (Pereira, 2014, pp. 59).

### **Capítulo III**

#### **La Ley 25.871: un giro trascendental.**

Lo primero que debe resaltarse al comenzar a hablar de esta ley, es que fue elaborada y sancionada bajo un gobierno democrático, con dirigentes resultantes de elecciones libres y con el Congreso en funcionamiento.

Dicho esto, se esbozará a continuación una breve contextualización en la época a la que remite esta normativa, de la situación política, económica y social del país; se comentarán los proyectos de Senadores y Diputados cuyos objetivos eran derogar la ley 22.439, sobre todo el que derivó en el texto de la actual y finalmente se analizarán los artículos clave de la 25.871.

Con la asunción de Néstor Kirchner como presidente en 2003, resultado de las elecciones presidenciales de ese mismo año, el país comenzó un largo camino cuyo principal objetivo era dejar atrás las consecuencias no solo económicas sino también políticas y sociales del modelo neoliberal.

Antes de desarrollar su lineamiento en cuanto a política migratoria, es necesario tener en cuenta que las secuelas del 11-S repercutieron de manera directa en esta cuestión a nivel global, profundizando la naturaleza restrictiva que los principales países receptores habían adquirido en las últimas décadas del siglo XX (Nicolao, 2010).

Argentina tomó un camino distinto al mencionado y la delineó basándose en compromisos tales como la promoción y defensa de los derechos humanos y la nueva apuesta al MERCOSUR y Sudamérica como estrategia para la inserción internacional de la Argentina y para el proceso de integración regional.

## A) Debates y discusiones en torno al proyecto de la nueva ley.

La derogación de la ley 22.439 y su reemplazo por una que ya no responda a la visión securitizada y a la "retórica de la exclusión", plasmadas en políticas restrictivas y en prácticas de carácter persecutorio y represivo dirigidas a la inmigración limítrofe, fue una deuda pendiente desde el retorno de la democracia en 1983 (Domenech, 2007). Si bien se saldó recién en el año 2003, o sea 20 años después, no fueron pocos los intentos de hacerlo con anterioridad, sobre todo desde mediados de 1990. Desde 1983 se presentaron seis proyectos que intentaban modificar la ley militar y otros cuatro que proponían derogarla (Novick, 2008). El que ninguno haya contado con un éxito apreciable, queda en cierta forma relegado ante el hecho principal que fue el intento, por parte del Legislativo, de erradicar esa herencia.

En todos los proyectos, se encontraban fundamentalmente críticas a la legislación por entonces vigente, que servían de propulsores para sugerir su modificación o derogación. Así, acusaciones tales como "la excesiva discrecionalidad del Poder Ejecutivo a la hora de aplicar la política migratoria, la discriminación a los inmigrantes latinoamericanos y los procedimientos poco claros para apelar las resoluciones administrativas" (Novick, 2005, pp. 13) se convertían en el respaldo suficiente como para solicitar una reinterpretación de la cuestión migratoria "en términos del reconocimiento de los derechos humanos universales, los cuales habían sido violados durante la última dictadura militar y que ahora presentaban el desafío no solamente de ser restaurados sino también defendidos" (Gaudio, 2011, pp. 8) para lo cual, a su vez, era "imperioso reconstruir las instituciones estatales mediante un nuevo pacto con la sociedad civil" (Gaudio, 2011, pp.8).

Fue finalmente en el año 2001 cuando, basado en un proyecto unificado, consensuado en 1999 en la Comisión de Población y Recursos Humanos de la Cámara de Diputados<sup>17</sup>, el Diputado Rubén Giustiniani<sup>18</sup>, por entonces su presidente, presentó en el Congreso su propio proyecto (acción que repetiría en 2003); dando así, el primer paso en el camino que finalizó con la sanción de la actual ley.

Durante el 2002 se realizó un trabajo conjunto que lo fue modificando hasta llegar a su aceptación unánime. Antes de firmarlo se convocó, en ese mismo año, a una audiencia pública en el Palacio del Congreso, en la que participaron personas que tenían algún interés legítimo en la temática sobre los inmigrantes. Incluso a finales de ese año se consiguió el dictamen de la Comisión de Población (firmado por diputados perteneciente a diferentes partidos políticos: Acción por la República, Justicialistas, Radicales, ARI, PI, Socialista.). Sin embargo, por la cantidad de tiempo transcurrido durante estas actividades, el proyecto caducó.

Fue por este motivo que se volvió a presentar en 2003. Coherente con su anterior accionar la Comisión volvió a firmar su dictamen. Con respecto a las Comisiones restantes: en las de Asuntos Constitucionales, Derechos Humanos y Defensa Nacional<sup>19</sup> la aprobación se obtuvo rápidamente; en la de Presupuesto y Hacienda, "por razones exclusivamente ideológicas, dado que no existían aspectos presupuestarios en juego" (Novick, 2004, pp. 10), no se obtuvo. A pedido del nuevo Director Nacional de Migraciones (DNM), Dr. Rodríguez, en ese año se introdujeron cambios al dictamen por unanimidad de la Comisión en dos temas particulares: "en quién era la autoridad que decide la expulsión del extranjero

---

<sup>17</sup> Creada el 19 de diciembre de 1991, en base a un proyecto presentado por el diputado Evaristo Iglesias.

Está formada por dieciséis miembros y tiene por objeto dictaminar y resolver sobre políticas de desarrollo poblacional, migraciones, estadísticas y censos, recursos humanos, planificación demográfica, crecimiento urbano y rural, y asentamientos humanos (Novick, 1997).

<sup>18</sup> Diputado Nacional por la Provincia de Santa fe desde 1997.

<sup>19</sup> En ésta particularmente demoró un poco más.

–hasta ese entonces prácticamente en manos del Poder Ejecutivo sin posibilidad de apelación, o apelable desde el exterior-; y en el de los recursos judiciales." (Novick, 2005, pp. 14)

Siguiendo a Novick (2004), la decisión política de impulsar el MERCOSUR influyó a la hora de la aprobación de parte del Poder Ejecutivo, ya que el proyecto remitía a una sociedad "inclusiva", "multicultural", "integrada" en la región, respetuosa de los derechos de los extranjeros, de quienes valoraba su aporte cultural y social.

Finalmente el reformado dictamen, que contaba con el apoyo del Poder Ejecutivo y que por cuestión de tiempos fue discutido en la última sesión ordinaria del año, quedó convertido en ley en diciembre de 2003, bajo el número 25.871.

## B) La importancia de los actores no estatales durante el debate.

El debate acerca de quiénes son actores del sistema internacional ha ido (y sigue) encontrando distintas respuestas a lo largo del desarrollo de la disciplina. Al ser el Realismo la Teoría dominante por más tiempo en las Relaciones Internacionales y al definirse éste como estatocéntrico, o sea que considera al Estado como el actor por excelencia de las relaciones internacionales, todas las ampliaciones del concepto de actor han tenido que enfrentarse a dicha visión; a pesar de que en el momento actual se admite claramente el pluralismo teórico y metodológico en la materia. (García Segura, 1992)

Es por ello que, aunque justamente en este apartado se reafirmará con un ejemplo la relevancia que tiene repensar esta teoría, considero no podía dejar de ser mencionada.

Siguiendo a Huntington en "El choque de civilizaciones" (1997),

"A escala planetaria ha habido una tendencia favorable a que las administraciones de los Estados pierdan poder (...) delegándolo en entidades políticas subestatales, regionales, provinciales y locales. Las administraciones de los Estados (...) cada vez tienen mayor dificultad en controlar los movimientos de ideas, tecnología, bienes y personas".

Manteniendo esta línea de pensamiento, fue concretamente gracias a las intensas gestiones realizadas por ONGs, organizaciones de las colectividades extranjeras, instituciones religiosas y grupos académicos, respaldados "por una intensa actividad parlamentaria" (Novick, 2005, pp. 13), que se comenzó a discutir la necesidad de una nueva legislación para la cuestión inmigratoria. Incluso durante el período de debate, la Comisión de Población organizó un Seminario sobre Política Demográfica, al que se invitaron funcionarios involucrados en la temática, organizaciones de las colectividades, iglesias, etc. y posteriormente, quienes se convocaron a la audiencia pública en el Palacio del Congreso, mencionada previamente, fueron: organismos del Estado, legisladores, expertos, representantes de organismos de derechos humanos, de colectividades extranjeras, entre otros.

### C) Artículos más relevantes del texto.

La ley que actualmente regula la inmigración en el país cuenta con XI títulos divididos en capítulos y 128 artículos.

En esta:

- Se reconoce al derecho a la migración como "esencial e inalienable de la persona" y se compromete la República Argentina a garantizarlo "sobre la base de los principios de

igualdad y universalidad" (art. 4) y a que en caso de duda se priorice siempre lo que resulte más favorable al inmigrante (art. 1).

- Expresamente se respetan la "Ley general de reconocimiento y protección al refugiado" N° 26.165, la Ley N° 26.364 sobre prevención y sanción de la trata de personas y asistencia a sus víctimas y, en general, "todo lo establecido en las convenciones internacionales y todas otras que establezcan derechos y obligaciones de los migrantes que hubiesen sido debidamente ratificadas" (art. 12)
- Nuevamente es al Ministerio del Interior a quien responde la Dirección Nacional de Migraciones (DNM).
- Rápidamente al llegar al tercer artículo se supera una de las grandes críticas de la ley anterior, al establecerse como un objetivo principal el reconocimiento y consecuente cumplimiento de "los compromisos internacionales de la República en materia de derechos humanos, integración y movilidad de los migrantes". Pero no se detiene allí en su distanciamiento con su antecesora, ya que a continuación reconoce como tarea la promoción de la integración de quienes hayan sido admitidos como residentes permanentes; marcando así una línea que se seguirá durante todo su texto: la aceptación de la diversidad.

No es más un requisito que el inmigrante comparta las "características culturales" que le permitirían una mejor adaptación, por el contrario, ahora es el Estado en todas sus jurisdicciones, ya sea nacional, provincial o municipal, quien favorecerá las iniciativas tendientes a la integración de los extranjeros en su comunidad de residencia. Entre estas se mencionan: la realización de cursos tanto de idioma castellano como de formación, inspirados en criterios de convivencia en una sociedad multicultural y de prevención de comportamientos discriminatorios, destinados a los funcionarios y empleados públicos y

de entes privados; la difusión de información útil para la adecuada inserción de los extranjeros en la sociedad argentina y el conocimiento y la valoración de las expresiones culturales, recreativas, sociales, económicas y religiosas de los inmigrantes.

- Por primera vez, en una ley sobre inmigración en Argentina, se menciona la palabra "discriminación"<sup>20</sup> y se impone al Estado la obligación de asegurar condiciones que garanticen una efectiva igualdad de trato. El fin es que los extranjeros puedan gozar de sus derechos y cumplir con sus obligaciones, los cuales a su vez, deben ser difundidos por el mismo. Lo recientemente dicho se reafirma en esta normativa al garantizar que:

“El Estado en todas sus jurisdicciones, asegurará el acceso igualitario a los inmigrantes y sus familias en las mismas condiciones de protección, amparo y derechos de los que gozan los nacionales, en particular lo referido a servicios sociales, bienes públicos, salud, educación, justicia, trabajo, empleo y seguridad social” (art. 6).

Todo lo cual demuestra la nueva óptica con la que se mira al inmigrante, ya no como un medio para alcanzar el fin último de poblar el extenso territorio nacional, sino como un individuo cuyos Derechos Humanos prevalecen ante cualquier distinción, categorización o quehacer que pueda atribuírsele. Tal es así que incluso extiende lo anteriormente mencionado a aquellos residan en el país de forma ilegal, ya que si bien obviamente lo que se buscaba la regulación y legalización de todos los extranjeros residentes en el país, por encima de ello se ponía su condición humana. Por eso en el artículo siguiente se

---

<sup>20</sup> Califican aquí como discriminatorios todos los actos u omisiones determinados por motivos tales como etnia, religión, nacionalidad, ideología, opinión política o gremial, sexo, género, posición económica o caracteres físicos, que arbitrariamente impidan, obstruyan, restrinjan o de algún modo menoscaben el pleno ejercicio sobre bases igualitarias de los derechos y garantías fundamentales reconocidos en la Constitución Nacional, los Tratados Internacionales y las leyes.

aclara que en ningún caso la irregularidad migratoria puede impedir la admisión de un alumno en un establecimiento educativo, ni el derecho a la salud, la asistencia social o atención sanitaria a quien lo necesite. E incluso las autoridades de los establecimientos ya no tendrán la obligación de delatarlos a las autoridades, sino que deberán brindarles orientación y asesoramiento respecto de los trámites correspondientes a los efectos de subsanar la situación

- Un tema recurrente es el del derecho a la reunificación familiar, al cual compromete al Estado a respetar. Incluso si una de las partes involucradas ha sido imposibilitada para reingresar al país.
- Los nombres de las categorías elaboradas por la ley anterior se mantienen, aunque en su contenido presentan algunas variaciones no menores:

Como "residentes permanentes" se consideran a aquellos extranjeros que con el propósito de establecerse definitivamente en el país, obtuvieron de la DNM una admisión en tal carácter, así como también a parientes de ciudadanos argentinos, nativos o por opción (cónyuge, hijos y padres).

A quienes pueden recibir la categoría de "residentes temporarios" se los describe uno por uno: trabajadores migrante, rentistas, pensionados, inversionistas, científicos/personas especializadas, deportistas/artistas o religiosos de culto reconocido oficialmente, pacientes bajo tratamiento médico, académicos, estudiantes, asilados y refugiados, nacionales de alguno de los países del MERCOSUR, de Chile o Bolivia y quienes demuestren razones humanitarias y especiales.

Los "residentes transitorios" son aquellos que quepan en alguna de las siguientes subcategorías: turista, pasajero en tránsito, tránsito vecinal fronterizo, tripulante del

transporte internacional, trabajadores migrantes estacionales, académicos, quienes reciban aquí tratamiento médico y especiales.

Si bien este es el camino a seguir en la mayoría de los casos, cuando se consideren razones excepcionales de índole humanitaria, interés público o cumplimiento de compromisos adquiridos por la Argentina, se podrá autorizar la entrada al país de los extranjeros que no reúnan los requisitos establecidos.

Con respecto a la posibilidad de desarrollar "tareas o actividades remuneradas o lucrativas" se mantiene lo establecido en la 22.439 para todas, incluso lo que se menciona con respecto a los ilegales.

Si bien se sigue el mismo tratamiento de expulsión que su antecesora para aquellos que residan en el país de forma ilegal, aquí primero se tienen en cuenta condiciones personales y sociales y se da un plazo destinado a que regularicen su situación, en cambio en la otra, no se hacía ninguna distinción y el plazo dado guardaba relación con la demora que podía llegar a tener el trámite.

Esta norma "aparece asociada a la incipiente gestación de un nuevo modelo de desarrollo en la Argentina" (Novick, 2004, pp. 1), apunta a formular una nueva política demográfica nacional, a fortalecer el tejido sociocultural del país, y a promover la integración socio-laboral de los inmigrantes, reconociendo expresamente que migrar es un derecho humano esencial así como también lo son la salud, educación, reunificación familiar, etcétera (Novick, 2010).

El inmigrante dejó de ser una herramienta utilizada por el Estado para alcanzar su fin último de poblar el extenso territorio nacional, y pasó a ser tratado principalmente como un individuo, cuyos Derechos Humanos prevalecen ante cualquier distinción o categorización que pueda atribuírsele.

## **Conclusión.**

Bajo uno de los gobiernos fundacionales de un Estado aún incipiente, bajo la más violenta dictadura vivida en el país y bajo la presidencia heredera de la mayor crisis económico-social experimentada hasta el momento : en estos distintos y lejanos períodos de la historia argentina, el tema de la inmigración no solo fue tenido en cuenta sino incluso legislado. Imposible restar importancia a este dato que permite entender la magnitud que, para gran parte de la Nación, representa esta cuestión. Y no es para menos, considerando que la cantidad de extranjeros residentes en Argentina con respecto el número de habitantes nativos, nunca fue menor al 4,2% y que incluso en años de esplendor local y debilidad sobre todo europea, la relación llegó al 29,9%<sup>21</sup> sobre la población total.

A raíz de ello se comprende y justifica la esencia de las tres leyes tratadas, que no es más que la de regular a los inmigrantes residentes en el país. Aunque esto haya sido lo único que se mantuvo rigurosamente constante. Por el contrario, todo lo demás contenido en sus textos responde de manera casi exclusiva al enfoque con el que los gobiernos de turno consideraron a la temática inmigratoria, pero también a las grandes distancias etarias entre una y otra con todo lo que eso conlleva (distintos siglos, contextos nacionales e internacionales, objetivos, ideales, etc.).

La primera fue producto de un gobierno cuya imperiosa necesidad era el aumento de la población para que el joven país se haga de una estructura sólida y comience a andar el largo camino del crecimiento y desarrollo augurado, tanto en lo referido a la economía como a la población. Bajo esta premisa fue que, tanto el presidente como los legisladores en sus debates, trazaron como objetivo inmediato la atracción de inmigrantes. Se buscó

---

<sup>21</sup> Ambos porcentajes fueron tomados de un cuadro elaborado por el INDEC [http://www.migraciones.gov.ar/pdf\\_varios/estadisticas/Censos.pdf](http://www.migraciones.gov.ar/pdf_varios/estadisticas/Censos.pdf).

alcanzar ese objetivo mediante la creación de instituciones desplegadas por distintos países de Europa, a través de incentivos de tipo económico y sobre todo de otros que "garantizaban" que asentándose en el país gozarían de una mejor calidad de vida. Tal es así, que a lo largo de los artículos de la ley 817 seleccionados en este trabajo se puede apreciar cómo se tuvieron en cuenta detalles minúsculos en el momento en que se lo promocionaba y se captaba a los individuos, previamente y durante el viaje de éstos, una vez arribados e incluso posteriormente. Un claro ejemplo de lo mencionado anteriormente es la segunda parte de la ley.

La segunda ley, consecuencia de una Junta Militar que con una visión estricta e irreversible sobre todo lo que era o parecía ser distinto a lo que correspondía y en concordancia con las tendencias restrictivas, selectivas y securitarias seguidas por las potencias mundiales; otorgó al Estado un rol asociado al control migratorio y la prohibición (Novick, 2004, pp. 4). Poco se puede criticar del contenido de una ley ya injusta desde su elaboración. Esta no contó con debates previos, necesarios para su enriquecimiento y para su adaptación a las necesidades y a la realidad de la sociedad argentina. Las atribuciones que dio esta ley al Estado son consecuencia de ello. Si bien representaban un clima de época, ni ésta ni ninguna otra es justificación válida para que por ejemplo, un gobierno tuviera la potestad de amenazar coercitivamente a todo aquel centro de salud o institución educativa que conociendo la situación de irregularidad de un extranjero, le brinde ayuda.

La tercera y en vigencia, responde a una visión conjunta y con enriquecedores años de debates, en ésta los extranjeros son considerados en su calidad de persona y ya no son ni aceptados exclusivamente por conveniencia propia, ni rechazados por mera apatía. En relación a esto, a la hora de su elaboración ha contado a diferencia de las otras con un ingrediente extra, contemplado enormemente y reflejado en su texto final: la existencia y la

importancia otorgada al MERCOSUR. Esta unión aduanera imperfecta que comenzó su largo camino en los años 80, representa la voluntad política de una integración y cooperación en la región, tantas veces anheladas y otras tantas obstaculizadas. Acorde a ello, se cesó por fin (por lo menos desde el Estado) en nada menos que una ley, con la estigmatización de los inmigrantes limítrofes. Lejos todavía de llegar si quiera a algo parecido a lo que experimentan desde los acuerdos de Schengen los ciudadanos de la Unión Europea<sup>22</sup>, no es menor su avance, sobre todo si se la compara con sus antecesoras y con el manejo del tema a lo largo de la historia argentina en general.

Más allá de las críticas que se pueden hacer al contenido y objetivo de cada una de estas tres leyes, lo que se pretende con el presente trabajo es concluir que Argentina como uno de los principales países receptores de inmigración, debe tener una postura clara y constante a lo largo del tiempo con respecto a este tema. La cual es necesario se mantenga, independientemente de los ideales que tenga cada gobierno encargado de llevar adelante la conducción del país e incluso deben ser éstos los que tengan que adecuarse a ella cuando haya que hacer las modificaciones necesarias para una legislación efectiva.

De lo contrario, lo que se demuestra a nivel tanto nacional como internacional es inestabilidad, la cual repercute directamente en aquellos que quieren o la más de las veces, necesitan migrar de sus países de origen.

Lo requerido es: por un lado, nada más ni nada menos que el cumplimiento de lo que establece nuestra propia Constitución Nacional, ya que independientemente de que en ella se busque el fomento de la inmigración europea, el objeto de la misma son tanto los nativos como "todos los hombres del mundo que quieran habitar en suelo argentino" e incluso

---

<sup>22</sup> Permiten gradualmente al ciudadano viajar sin tener que presentar el pasaporte en las fronteras.

otorga a los inmigrantes los derechos civiles de un ciudadano. Por otro, la adecuación a un mundo cada vez más globalizado, donde las fronteras se desdibujan no solo en lo económico, tecnológico e informático, sino también y a pesar de los esfuerzos de (sobre todo) las grandes potencias, en lo que respecta a movimiento de personas. Y por otro el planteo de interrogantes de difícil pero necesaria respuesta, tales como, si debe entenderse a la recepción masiva de inmigrantes en términos de beneficios y desventajas, o si para tratar esta cuestión se quiere seguir un camino que imite al de otro país o uno construido en base a experiencias nacionales e internacionales, el cual recoja los aciertos y evite reproducir los fracasos.

Así, y por citar solo dos ejemplos, habría que preguntarse si se quiere seguir la vía europea o la estadounidense. Entonces, en base a la primera, en lugar de reconocer que la inmigración es una realidad diaria y que tratarla como un "problema" no es la solución ni la forma humana de enfrentarla, nos enfocaríamos en reforzar las fronteras por exigencias de algunos países poderosos y en desligarnos, de esas pocas personas que han sobrevivido a los largos y precarios viajes a los que deben someterse, retornándolos de inmediato a su país de origen porque otros ya han agotado el "cupos". Y siguiendo al modelo estadounidense, fomentaríamos la globalización mientras amurallamos nuestras fronteras y contribuimos indirectamente a la inmigración ilegal, gracias a las duras exigencias a las que deben enfrentarse quienes quieren hacerlo por la vía correcta.

Será en estas instancias donde se deberá permitir a la Academia tomar la posta y demostrar su rol indispensable y enriquecedor. Aquí la Ciencias Sociales en general, y las Relaciones Internacionales en particular, proporcionarán su aporte mediante análisis, estudios, investigaciones, trabajos de campo, comparaciones con otras épocas y países, entre otros, demostrando así ser herramientas que fundamentalmente sirven como guía. Sin dejar de

reconocer que no se puede prever en la teoría lo que finalmente resultará en la práctica, por lo menos gracias a estas, se contará con un bosquejo de escenarios posibles, lo que aportará mayor seguridad y raciocinio a la hora de emprender el nuevo o renovado camino.

## Bibliografía

*A 30 años del golpe de estado de 1976. Cómo funcionó la Justicia durante la última dictadura militar* (2006). Recuperado el 03 de febrero de 2015, de [http://www.diariojudicial.com/contenidos/2006/03/23/noticia\\_0006.html](http://www.diariojudicial.com/contenidos/2006/03/23/noticia_0006.html)

Constitución de la Nación Argentina.

Dalle, P (2010). Estratificación social y movilidad en Argentina (1870-2010). Huellas de su conformación socio-histórica y significados de los cambios recientes. *Revista de Trabajo*, 6 (8), 59 - 82.

Devoto, F. (2009). Historia de la inmigración en la Argentina. Buenos Aires, Sudamericana.

Dirección nacional de migraciones de la República Argentina. [www.migraciones.gov.ar](http://www.migraciones.gov.ar)

Domenech, E (2007). La agenda política sobre migraciones en América del sur: el caso de la Argentina [versión electrónica]. *Revue européenne des migrations internationales*, 23 (1) : 71- 94.

García Segura, C (1992). La evolución del concepto actor en la teoría de las Relaciones Internacionales. *Revista de Sociología*, (41), 13 - 31.

Gaudio, M (2011). "*La paradoja inclusión/exclusión en la política migratoria argentina*". Recuperado el 7 de octubre de 2014, de <http://ides.org.ar/wp-content/uploads/2012/04/artic234.pdf>

Halperin Donghi, T (1976). *¿Para qué la inmigración? ideología y política inmigratoria y aceleración del proceso modernizador: el caso argentino (1810-1914)*. Recuperado el 3 de octubre de 2014, de <http://www.scribd.com>

Halperín Donghi, T (1980). *Proyecto y construcción de una nación: Argentina, 1846-1880*. Recuperado el 30 de septiembre de 2014, de [http://www.bnm.me.gov.ar/e-recursos/medar/historia\\_investigacion/1850\\_1880/politicas\\_educativas/alberdi\\_sarmiento.php](http://www.bnm.me.gov.ar/e-recursos/medar/historia_investigacion/1850_1880/politicas_educativas/alberdi_sarmiento.php)

Honorable Congreso de la Nación Argentina. <http://www.hcdn.gov.ar>

Junta Militar (1980). *Documentos básicos y bases políticas de las Fuerzas Armadas para el Proceso de Reorganización Nacional*. Recuperado el 15 de febrero de 2015, de <http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/documentos/EL000162.pdf>

Nicolao, J (2010). *MIGRACIÓN INTERNACIONAL Y POLÍTICAS MIGRATORIAS Estudio sobre las migraciones limítrofes hacia Argentina, y las políticas públicas implementadas por el gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007)*. Tesis de grado, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, Tandil, Argentina.

Nitti, E (2006, segundo cuatrimestre). *Análisis de las leyes de inmigración argentinas: 1876 a la actualidad*. Documento presentado en el marco del Seminario Inmigración – Emigración. Análisis de la problemática migratoria: el Estado, las estadísticas, las políticas y su relación con los medios de comunicación. Buenos Aires, Argentina.

Novick, S (1997). Políticas migratorias en Argentina. En Oteiza, E, Novick, S y Aruj, R, *Inmigración y Discriminación Políticas y Discursos*. Argentina: Buenos Aires. Grupo Editor Universitario.

Novick, S (2004). Una nueva ley para un nuevo modelo de desarrollo en un contexto de crisis y consenso. En Giustiniani, Rubén (ed.), *La migración: un derecho humano*. Prometeo. Argentina: Buenos Aires.

Novick, S (2005, julio). *Evolución reciente de la política migratoria argentina*. Documento presentado en XXV International Population Conference, Tours, Francia. Recuperado el 10 de octubre de 2014, de <http://iussp2005.princeton.edu/papers/50348>

Novick, S (2008). Migración y Políticas en Argentina: Tres Leyes para un País Extenso (1876-2004). Recuperado el 10 de enero de 2015, de <http://www.jornada.unam.mx/2008/11/28/cuadernos.html>

Novick, S (2010). Migraciones, políticas e integración regional: avances y desafíos. Recuperado el 10 de enero de 2015, de [http://webiigg.sociales.uba.ar/pobmigra/introdnovick\\_2010.pdf](http://webiigg.sociales.uba.ar/pobmigra/introdnovick_2010.pdf)

Novick, S (2014). Cómo trabajar con textos jurídicos en ciencias sociales. Recuperado el 20 de enero de 2015, de <http://iigg.sociales.uba.ar/2014/10/01/documentos-de-trabajo-no-69>

Organización Internacional para las Migraciones.

<http://www.iom.int/cms/es/sites/iom/home/about-migration/key-migration-terms-1.html#Inmigraci%C3%B3n>

Oteiza, E. (2007). "Inmigración y derechos humanos", Recuperado el 19 febrero 2015, de <http://alhim.revues.org/1382>

Paradiso, J (1993). Debates y trayectoria de la política exterior argentina. Grupo Editor Latinoamericano. Argentina: Buenos Aires.

Pacecca, M & Courtis, C (2008). Inmigración contemporánea en Argentina: dinámicas y políticas. En *CEPAL - Serie Población y desarrollo* (n° 84). Recuperado el 02 de febrero de 2015, de [www.cepal.org/publicaciones/xml/9/34569/lc12928-P.pdf](http://www.cepal.org/publicaciones/xml/9/34569/lc12928-P.pdf)

Pereira, M (2014). ¿Costos o beneficios? El antagonismo detrás del discurso jurídico sobre las migraciones internacionales en Argentina. Recuperado el 20 de febrero de 2015 de [http://americo.usal.es/iberoame/sites/default/files/pereira\\_PAPERseminario8\\_2013-2014\\_0.pdf](http://americo.usal.es/iberoame/sites/default/files/pereira_PAPERseminario8_2013-2014_0.pdf)

Recalde, C. (2009). Los tratados con jerarquía constitucional. Recuperado el 09 de febrero de 2015, de <http://chauindiferencia.org.ar/constituciones.php>