



Universidad Abierta Interamericana

Facultad de Derecho y Ciencias Políticas

Sede Regional Rosario

Carrera de Abogacía

**“DERECHOS Y OBLIGACIONES DEL INMIGRANTE EN
LA ARGENTINA, DESDE LA LEY 817 HASTA LA LEY
25.871. ORIGEN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EL
CONTEXTO DE LA LEY AVELLANEDA”**

Tutor: Dr. Federico Carignano

Alumna: Estefanía Noelia Piló

Título a obtener: Abogada

Carrera: Abogacía

Fecha: septiembre 2023

AGRADECIMIENTOS

Al finalizar el presente Trabajo Final, quiero transmitir mis agradecimientos, en primer lugar, a mis padres, quienes a lo largo de mi vida me inculcaron la importancia del estudio y me brindaron, durante mi carrera, toda su ayuda para hacerlo posible.

También un agradecimiento muy especial a mi esposo que me acompañó, sostuvo y alentó en esta última etapa de la carrera y sobre todo en la elaboración del Trabajo Final. El confió en mí en todo momento y su aporte fue muy valioso.

Deseo agradecer, de igual modo, a todos los docentes que estuvieron presentes en mi formación profesional cada año de mi carrera que, de muchos de ellos, me llevo un recuerdo muy especial porque no solo me transmitieron el amor por esta carrera sino también valores humanos para desenvolverme en la vida y en la profesión. Una mención especial para mi tutor, el Dr. Federico Carignano, quien me guio mostrando buena disposición y actitud de ayuda, toda vez que la necesité.

Otra mención es para Mariana, a quien conocí en el momento justo, por brindarme las herramientas para dar inicio al proceso de elaboración de este trabajo.

Finalmente, y no por eso menos importante, quiero enviarles un enorme agradecimiento a dos personas muy importantes para mí y que hoy ya no están físicamente. Ellos fueron quienes me inspiraron en la elección del tema de mi Trabajo Final, mi nono Antonio y mi nona Antonia, dos inmigrantes italianos que llegaron a territorio argentino, y que rápidamente lo hicieron suyo también. Ellos pisaron por primera vez este suelo, allá por 1949, dejando atrás familia, amigos y sus raíces, su tierra, la que los vio nacer y crecer. Vinieron a buscar mejores posibilidades de vida y progreso, superando las consecuencias devastadoras de la guerra que les tocó vivir en primera persona en su país natal. Acá no les resulto fácil tampoco, pero fruto del trabajo, del esfuerzo, la constancia y perseverancia pudieron comenzar una nueva vida y salir adelante.

ÍNDICE

Agradecimientos.....	1
Resumen.....	4
Estado del arte.....	5
Justificación.....	9
Planteo del problema.....	10
Objetivos.....	11
Abordaje metodológico.....	11
Marco teórico.....	12

Capítulo I: Ley Avellaneda

1- Introducción.....	14
2- Antecedentes: Primeros pasos hacia una ley migratoria.....	15
3-Contexto histórico: Necesidad de dictar una ley migratoria.....	18
4- Ley Avellaneda, derechos reconocidos.....	20
5-Normativa migratoria posterior a la ley N° 817 (desde 1876 - 1981).....	22
6-Ley de Residencia N°4.144 y Ley de Defensa Social N° 7.029.....	27
6.1-Ley de Residencia.....	27
6.2-Ley de Defensa Social.....	28

Capítulo II: Origen de los partidos políticos en el contexto de la Ley Avellaneda

1-La crisis de la generación del 80 y sus alternativas de salida.....	30
2-El socialismo.....	32
3-El anarquismo.....	34

4-La condena del “gobernar es poblar”.....	37
--	----

5-Culpar al inmigrante.....	37
-----------------------------	----

Capítulo III: Legislación migratoria en época de dictadura militar

1-Contexto histórico.....	39
---------------------------	----

2-Ley general de migraciones y fomento de la inmigración N° 22.439.....	40
---	----

3-Normativa posterior a la Ley Videla.....	44
--	----

4-Efectos de la ley.....	47
--------------------------	----

Capítulo IV: Ley de Migraciones N°25.871

1-Camino hacia una nueva ley migratoria.....	51
--	----

2-Contexto histórico.....	55
---------------------------	----

3-Ley migratoria.....	57
-----------------------	----

4-Normativa posterior.....	62
----------------------------	----

4.1-Drecreto-reglamentario 616/2010.....	62
--	----

4.2-DNU 70/17 y DNU 138/21.....	63
---------------------------------	----

5-A veinte años de la “nueva ley”.....	64
--	----

Conclusión.....	67
-----------------	----

Referencias bibliográficas.....	71
---------------------------------	----

Legislación.....	75
------------------	----

RESUMEN

En el presente trabajo abordaremos la cuestión en torno a los derechos y obligaciones reconocidos a los inmigrantes mediante la legislación migratoria argentina. Se buscará realizar un estudio sobre las políticas migratorias plasmadas en las tres leyes que regularon la materia a lo largo de los años en nuestro país. De igual manera, se buscará analizar, en el contexto de la ley Avellaneda, los partidos políticos y cómo la inmigración europea de aquella época influyó en el surgimiento de los mismos. Abordaremos particularmente en este punto, la influencia que tuvo el status legal que confería la ley Avellaneda al inmigrante en las opciones y el modo de participación política de los mismos.

Históricamente las inmigraciones han desarrollado un papel fundamental en la Argentina ya que, el fenómeno inmigratorio formó parte del proceso de organización nacional. La ley Avellaneda, con una política de puertas abiertas a la inmigración buscaba fomentarla a través de medidas que benefician a los inmigrantes con el fin de lograr el progreso de nuestro país, priorizando a la inmigración calificada o “civilizada”, para que colonicen nuestras tierras y traigan el progreso moral y material.

Con la ley Videla, dictada por un gobierno de facto y sin debate parlamentario, se pasa de una política de puertas abiertas a una política restrictiva, persecutoria y discriminatoria que, en lo que al fomento de la inmigración respecta. Se buscaba la llegada de inmigrantes europeos a la vez que se incrementaban, a través de muchas restricciones, las prácticas de control y expulsión de inmigrantes limítrofes. Fue, sin dudas, una norma inconstitucional desde su origen y por su espíritu, al no respetar los derechos fundamentales de las personas.

Con la actual ley de migraciones nuestro país pudo dar un cambio muy importante en el modo de concebir al inmigrante ya que, paso de un trato discriminatorio y represivo a concebirlo como sujeto de derecho, reconociéndole sus derechos fundamentales y respetando lo regulado en la Constitución Nacional y tratados de derechos humanos. Por primera vez se habla y se reconoce, en un cuerpo legal, el derecho a emigrar.

Palabras claves: derechos, inmigrantes, legislación migratoria, política migratoria, partidos políticos, ley Avellaneda, ley Videla

ESTADO DEL ARTE

En el marco de la finalización de la carrera de grado de Abogacía de la facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Abierta Interamericana, se propone un trabajo final que dé cuenta del recorrido académico en la institución.

Con el propósito de contribuir con el estado del arte para este Trabajo Final se ha indagado otras investigaciones

Con respecto a las leyes de inmigración en nuestro país:

En **“Ni narcos, ni guerrilleros”. Migración colombiana en Argentina. Comprendiendo la constitución de un perfil migratorio reciente en el Cono Sur**”, Julián Alberto Quintana, describe los perfiles de la nueva inmigración colombiana a la Argentina (es decir quienes arribaron a partir de 2003) residente en el Área Metropolitana de Buenos Aires y explora algunos rasgos específicos de su incorporación social y económica al país.

El tesista afirma que en Argentina la migración proveniente de Colombia comienza a desarrollarse con las nuevas políticas migratoria a partir del 2003 (ley 25.871, Acuerdo de Residencia y el programa Plan Patria Grande), sumado a que España y EEUU endurecen sus políticas destinadas a los inmigrantes.

Analiza el perfil migratorio, las dificultades en la homologación de títulos y las tareas de las que se ocupan en nuestro país; las motivaciones para emigrar y permanecer, sobre la obtención de mejores posibilidades de regularización de documentos para acceder a derechos como ciudadanos.

Finalmente, en cuanto a la ocupación en el mercado laboral argentino el autor refiere a una mayor participación en el sector gastronómico y hotelero, pero existe una importante concentración en el área salud y educación.

En **“La cuestión migratoria en Argentina. Cambios y continuidades a 10 años de la promulgación de la nueva ley de migraciones”** Candela Victoria Díaz aborda las “formas de regulación que la Argentina generó en torno a la cuestión migratoria a partir de

las reglamentaciones y la legislación que permiten ver el proceso de codificación del Estado sobre los inmigrantes latinoamericanos”.

Esta ponencia recupera algunas de las reflexiones elaboradas en el marco del proyecto de tesina de grado de la licenciatura en sociología acerca del nuevo marco habilitador de derechos que plantea la nueva ley migratoria argentina, en particular para los migrantes Mercosur.

Estudia el rol del Estado en relación a la primera ley migratoria (1876) y su objetivo por poblar Argentina de inmigrante europeos; la Ley general de Migraciones y Fomento de la Inmigración, dictada por el General Videla en 1981 durante el Terrorismo de Estado, da cuenta de un Estado que enfatiza la visión y construcción de la cuestión migratoria como un problema a resolver; y la ley de Migraciones N° 25.871 donde el Estado argentino tiene la finalidad de regularizar la situación documentaria de los migrantes provenientes de países del Mercosur.

La tesista realizó un breve recorrido por el marco normativo en la cuestión migratoria que ha generado el Estado Argentino, entendiendo que desde la construcción del Estado nacional se ha promovido la inmigración de tipo europeo en detrimento de la proveniente de países limítrofes.

Díaz concluye que con la “nueva ley de migraciones” se abre una nueva etapa y hace suponer una nueva relación entre el Estado y la cuestión migratoria, en consonancia con las tendencias internacionales dominantes, que desplazan la noción de migración como problema para asumirla como un derecho que el Estado debe garantizar.

En **“Política migratoria argentina: Ley de migraciones 25.871 y su influencia en el Mercosur y su Foro Especializado Migratorio (2003-2015)”** Juliana Etchevarne, analiza la regionalización de la política migratoria argentina y su papel dentro del MERCOSUR y su Foro Especializado Migratorio, coincidiendo el año de su creación con la sanción de la mencionada Ley en el período comprendido entre 2003 a 2015.

Realiza un recorrido normativo estudiando leyes y decretos que regularon el proceso migratorio hasta principios del siglo XX dando cuenta de un plan de fomento a la inmigración de origen europeo; luego, con la Ley 22.439 describe una política migratoria caracterizada

por el control policial y la represión; y finalmente con la nueva ley de Migraciones (2003) hace referencia a una política inclusiva, regionalista y respetuosa de los derechos de los migrantes.

En relación con el Mercosur, la tesista muestra la influencia de la política migratoria argentina en un proceso de integración regional (su influencia en el Acuerdo sobre Residencia para los Estados parte del MERCOSUR y Estados Asociados, la Declaración de Santiago sobre Principios Migratorios y el Programa Patria Grande); y dentro del FEM, el importante rol del Estado argentino en el diálogo y consenso regional en la materia.

Etchevarne concluye que Argentina pretendió desempeñar un rol protagonista en cuanto al diálogo y la formación de consensos en materia migratoria a nivel regional, dejando atrás una concepción exclusivamente doméstica de política en esta materia; plasmándose los cambios en su política interna en el proceso de integración regional.

En **“Humanidad y securitización en la gobernanza migratoria de Argentina, Brasil y Chile”** María Valentina Gauna analiza la gobernanza migratoria en Argentina, Brasil y Chile a partir de la sanción de la Ley migratoria 25.871, Ley 13.445 y Ley 1.094 respectivamente, tomando como foco cuestiones vinculadas con la humanización y securitización de las políticas migratorias

En primer lugar, analiza la regulación migratoria en Argentina, describiendo brevemente la ley N° 22.439, conocida como “Ley Videla” para luego hacer una descripción de los aspectos destacables de la actual ley migratoria N° 25.871; luego, describe la reglamentación en materia migratoria de Brasil, destacando los derechos reconocidos en la Ley N° 13.444. Destaca como uno de los mayores cambios de la ley 13.44 la desburocratización del proceso de regularización migratoria y la institucionalización de la entrega de visados humanitarios; y finalmente, la tesista se ocupa de Chile, describiendo su situación migratoria y su normativa, la cual es la más antigua de toda la región, dejando en claro que no existe una declaración general que reconozca los derechos de las personas migrantes, como así tampoco se incluyen menciones sobre el principio de igualdad, buen trato ni derechos específicos.

La autora refiere a que las políticas de los países analizados en esta tesis presentan mecanismos y/o recursos securitizadores manifestándose un movimiento de contrarreforma, el cual lleva a comprender esta cuestión desde un paradigma humanizador a otro de securitización (donde se presentan decretos reglamentando la aplicación de las leyes, restringiendo libertades y derechos que la misma ley reconoce)

Concluye, finalmente, que gestión y gobernanza son técnicas enmascaradas de seguridad y control.

Con respecto a los partidos políticos en Argentina:

En **“Los Partidos de Izquierda en la política actual de la Argentina”** Renata Zannini Díaz realiza un análisis sobre el origen, ideas y posiciones de estos partidos

En el desarrollo explica qué es la ideología política; el sentido de derecha, izquierda y centro; corrientes ideológicas como el liberalismo, socialismo, nacionalismo, anarquismo. Luego realiza una reseña sobre la historia del origen de la izquierda, describiendo la Revolución Americana y la Revolución Francesa. Zannini Díaz explica los primeros pasos de la Izquierda, con el fin de conocer sus ideas, teorías políticas, su consolidación; como así también, ofrece una definición sobre Partido, Política, Izquierda y, finalmente, habla de las versiones de las ideologías de la izquierda, como Ultraizquierda, Izquierda Moderada, Centro izquierda, haciendo referencia al surgimiento de la centroizquierda en nuestro país, a fines del 1800, producto de la influencia de las corrientes de inmigrantes que llegaban a la Argentina, en su mayoría desde Europa.

Para finalizar, la autora expone sobre el comienzo de la izquierda en Argentina, la izquierda hoy y los partidos políticos de izquierda oficiales en Argentina.

Vincula el origen de la primera organización política de izquierda en 1882 con la creación del club Vorwarts, asociación obrera alemana formada por trabajadores inmigrantes con principios de la Social Democracia Alemana.

Relaciona el desarrollo burgués con la inmigración y los acontecimientos políticos de fines del siglo XIX que contribuyeron a la constitución del partido socialista.

Considerando las producciones teóricas realizadas hasta ahora el propósito de este trabajo será desarrollar las tres leyes migratorias (ley 817, decreto- ley 22.439, ley 25871) y sus modificatorias, así como otras legislaciones vinculadas a las mismas. Se teorizará sobre los derechos y deberes de los inmigrantes en cada una de ellas y se analizará el surgimiento de los partidos políticos a partir de la influencia de grupos de inmigrantes que arribaron a nuestro país.

JUSTIFICACIÓN

Desde su organización nacional, mediados del siglo XIX, la Argentina ha sido un gran receptor de inmigrantes que han arribado a nuestro suelo en busca de mayores oportunidades de progreso, manteniéndose como país receptor casi de forma permanente a lo largo de la historia. Por su parte, las corrientes migratorias han influido de manera relevante en nuestra historia, nuestra economía, nuestra sociedad y nuestra política.

Me motivan a elegir el presente tema la magnitud de este fenómeno migratorio, el deseo de profundizar en las leyes que se dictaron en esta materia a lo largo de la historia en nuestro país, los derechos que se le fueron reconociendo a los inmigrantes y el tratamiento que se les ha dado por parte del Estado. Además, el hecho de ser los inmigrantes un sector políticamente no representado, me lleva a profundizar en las opciones políticas que buscaron y a las que dieron nacimiento. Por otro lado, a nivel personal, es una temática que toca de cerca por ser nieta de inmigrante italianos.

Con el transcurrir de los años, los flujos migratorios han ido cambiando, tradicionalmente, eran en su mayoría de origen europeo, que elegían como destino nuestro país escapando de las consecuencias de las guerras, posteriormente, comenzó a aumentar el número de inmigrantes que provenían de países limítrofes; cambiaron también las realidades y los motivos que los hacían abandonar sus países de origen. Cabe aclarar aquí que, si bien los flujos migratorios que se desarrollaron a fines del siglo XIX y principios y hasta mediados del XX eran mayoritariamente europeos, esto no quiere decir que no había inmigración limítrofe en aquella época, la misma siempre existió pero de una manera más constante, continuada, Su crecimiento se mantuvo a un ritmo moderado (Oteiza, 2004).

Asimismo, las políticas migratorias, a través de las tres legislaciones que se han dictado, dan cuenta de los cambios que han planteado los gobiernos a la inmigración en sus proyectos de país. Como vemos, el tema migratorio se ha mantenido muy vigente y requiere que para poder desenvolverse en un futuro en el campo profesional profundice en el conocimiento de esta realidad, las leyes que los amparan y poder estar preparada para abogar por sus derechos cuando estos se vean vulnerados.

PLANTEO DEL PROBLEMA

Argentina es un país que promueve la inmigración partiendo de la base de que su Constitución Nacional estaba inspirada en el proyecto alberdiano. Tenemos esta idea enraizada en nuestra identidad, pero cabe preguntarnos: ¿estuvo siempre así de claro?, ¿las políticas migratorias a lo largo de los años fueron realmente respetuosas de los derechos fundamentales de los inmigrantes?, ¿fueron las leyes y su aplicación práctica realmente coherentes con este ideal?

Debemos preguntarnos también, ¿son los inmigrantes un problema para los argentinos o, por el contrario, representan una fuente de desarrollo?, ¿seguimos arrastrando hasta nuestros días la idea discriminatoria del inmigrante deseado o no deseado?

No siempre hubo unanimidad en torno al proyecto de Alberdi. Las problemáticas tuvieron lugar desde la misma época en la que fue propuesto y continúan hasta hoy. Estuvieron presentes estos debates en el nacimiento mismo de algunos de los partidos políticos nacionales.

Por otro lado, es casi imposible negar que la apertura al inmigrante está en nuestro ADN nacional pero aún subsisten discursos que tienden a renegar del mismo, a culparlos y hacerlos responsables de nuestros problemas.

OBJETIVOS

Objetivos generales:

Identificar y dar a conocer las tres leyes en materia migratoria en nuestro país, como así también, sus reformas, la legislación vinculada a esta materia, los derechos reconocidos en ellas y los partidos políticos que surgieron como producto de la influencia de los inmigrantes.

Objetivos específicos:

- Analizar la ley 817, el decreto-ley 22.439, la ley 25871, el contexto histórico que motivó la necesidad de dictarlas y los efectos producidos por ellas.
- Identificar los derechos y obligaciones de los inmigrantes reconocidos en cada una de las mencionadas leyes.
- Describir las reformas que hubo en la legislación migratoria y cuáles fueron los motivos de las mismas.
- Identificar los partidos políticos que surgieron en nuestro país como producto de la influencia de los inmigrantes.

ABORDAJE METODOLÓGICO

La modalidad escogida para este trabajo será la discusión teórica. A través de la misma se buscará realizar una revisión y análisis bibliográfico de la relevancia de la cuestión migratoria en nuestro país y las leyes que la regularon.

Durante el desarrollo de este trabajo se hará un recorrido histórico desde el año 1876 hasta el año 2003, donde se analizarán los derechos reconocidos en las leyes dictadas sobre la temática que nos ocupa, las políticas migratorias a lo largo de esos años y el surgimiento de partidos políticos como resultado de los flujos migratorios.

En lo que refiere a la técnica metodológica, se distingue la observación y recopilación de documentos, como la ley 817, decreto-ley 22.439 y ley 25871, reformas y legislación

vinculadas a las mismas. Asimismo, se recopilarán para este trabajo documentos, libros y bibliografía académica.

MARCO TEÓRICO

Es necesario detenernos ahora en algunos conceptos tales como inmigración, inmigrante, política migratoria, partido político, en pos de brindar un análisis integral del tema que nos ocupa en este trabajo.

Comenzamos por definir la expresión **inmigración**, Gómez Walteros afirma: “La migración internacional es el desplazamiento de personas de un país a otro para ejercer su residencia”. Asimismo, sostiene que “La migración internacional puede estar influenciada por fenómenos sociales (políticos, económicos, culturales, educativos y religiosos, entre otros) y naturales (...)”. Agrega, además, que “La migración tiene dos componentes: la salida o emigración y la entrada o inmigración, puede ocurrir dentro de las fronteras nacionales o fuera de ellas, y, además, puede darse de manera voluntaria o forzada” (2010, p.84).

Ruíz García, por su parte, sostiene que: “Por migración entendemos los desplazamientos de personas que tienen como intención un cambio de residencia desde un lugar de origen a otro de destino, atravesando algún límite geográfico que generalmente es una división político-administrativa” (2002, p.13).

Respecto al concepto de **inmigrante**, Devoto sostiene que es una noción “bastante elusiva” (2003, p.21) y que fue cambiando con el tiempo. Antiguamente era más difícil esbozar un concepto de inmigrante debido a que la pertenencia legal era imprecisa porque con la finalización de una guerra se celebraban acuerdos de paz donde se repartían el territorio con sus habitantes, de modo que era bastante común el cambio de pertenencia de las personas. En cambio, con el estado moderno se busca conceptualizar y llegar a una definición que permita distinguir ciudadanos de inmigrantes.

En la ley Avellaneda encontramos una definición jurídica de inmigrante. De acuerdo al artículo 12: “Repútese inmigrante para los efectos de esta ley a todo extranjero, jornalero, artesano, industrial, agricultor o profesor, que siendo menor de 60 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”. Expresa una definición bastante amplia refiriéndose a los que llegaban en segunda y tercera clase. Se toma en cuenta también la ocupación incluyendo en esta categoría a jornaleros, artesanos, industrial, agricultor o profesor.

Posteriormente, la ley 25.871, en el artículo segundo define al inmigrante de la siguiente manera: “A los fines de la presente ley se entiende por ‘inmigrante’ todo aquel extranjero que desee ingresar, transitar, residir o establecerse definitiva, temporaria o transitoriamente en el país conforme a la legislación vigente”. Aquí ya no toma como criterio para definir al inmigrante una cuestión económica, social o cultural de la persona como se reflejaba en la ley Avellaneda sino, que se relaciona con la intención de ingresar, transitar, residir o establecerse en otro país distinto al de origen.

Frente al fenómeno migratorio, la Argentina como país receptor debió planificar y aplicar **políticas migratorias**. Mármora (como se citó en Nejamkis, 2010) sostiene que las políticas migratorias se refiere a las propuestas y las metas elaboradas desde el aparato estatal con el fin de influir sobre el tamaño, la composición, el origen, la dirección, asentamiento y la integración de los flujos migratorios espontáneos o pertenecientes al proceso global de planificación económico-social.

Como los inmigrantes constituyeron a lo largo de varias décadas uno de los sectores de la población menos representados políticamente, tuvieron una influencia decisiva en el nacimiento de algunos partidos políticos argentinos. Dedicaremos a este tema el capítulo 2, pero es necesario dejar en claro aquí, qué entendemos por partido político. Siguiendo a Bidart Campos decimos que partido político es toda **asociación de personas** con calidad de afiliados, **que comparten una ideología política** de amplitud suficiente para abarcar un panorama político de conjunto, **y persiguen un fin político** en común que consiste en influir políticamente de acuerdo al proyecto de dicha ideología plasmado en su programa o plataforma partidaria (1984).

CAPITULO I:

Ley Avellaneda

1-Introducción

En este primer capítulo abordaremos las políticas migratorias en torno a la primera legislación, la ley N° 817 de 1876, sus antecedentes, derechos reconocidos en ella, como también sus reformas y la normativa jurídica en la materia dictada con posterioridad, tomando, para ello, el período de tiempo comprendido entre los años 1850 y 1980.

La inmigración proveniente principalmente de Italia y España tuvo lugar sobre todo en las últimas décadas del siglo XIX y las primeras del XX. Entre 1881 y 1914 desembarcan en la Argentina 4.200.000 inmigrantes, siendo el pico máximo de ingreso, según Giustiniani (2004) el año 1914 y según Devoto (2003) el año 1913. Los extranjeros representan, para ese entonces, casi un tercio de la población total.

Durante la Primera Guerra Mundial se produce un retroceso de los movimientos migratorios, esto se debe a que se hacía difícil y riesgosa el transporte, y como ocurre en tiempos de guerra, se genera una situación de incertidumbre que desanima a quienes desean emigrar. Asimismo, a causa de la guerra, la falta de insumos y capital en nuestro país afectó la industria dando como resultado una crisis y con ella, el aumento de la desocupación, otro motivo para desalentar inmigrantes. Posteriormente, durante el período de posguerra una segunda corriente migratoria, aunque de menor magnitud, se hará presente en nuestro territorio.

Con la Segunda Guerra Mundial las inmigraciones vuelven a descender y, a su término, la situación de paz, la seguridad de los viajes, el retorno de los viajes de pasajeros, fueron motivos suficientes para retomar los desplazamientos, provocando que la Argentina se convierta en este tiempo en uno de los principales destinos de los inmigrantes.

En 1950 se llega al fin de los grandes movimientos de población europea hacia nuestro país a la vez que comienza a incrementarse la inmigración proveniente de países limítrofes. Esta inmigración, como se dijo más arriba, siempre estuvo presente, aunque de manera más estable en comparación con la europea, pero ante el descenso de esta última pasa a ser la más importante y, con ella, se va dando un cambio en las políticas migratorias.

2-Antecedentes: Primeros pasos hacia una ley migratoria

Para desarrollar el tema que nos ocupa, debemos remitirnos a nuestra Constitución Nacional que, según Néstor Pedro Sagüés “(...) tuvo una clara política inmigratoria (...)” (1999, p.390). Bidart Campos afirma que “nuestra Constitución implanta una política inmigratoria amplia y humanista, a tono con las pautas del preámbulo y con el pensamiento de Alberdi en la materia” (1984, p.113).

Se puede observar en el Preámbulo que el Congreso General Constituyente estableció esta constitución “para todos los habitantes del mundo que quieran habitar el suelo argentino”.

Por su parte, el artículo 14 expresa:

Todos los habitantes de la Nación gozan de los siguientes derechos conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio; a saber: de trabajar y ejercer toda industria lícita; de navegar y comerciar; de peticionar a las autoridades; de entrar, permanecer, transitar y salir del territorio argentino; de publicar sus ideas para la prensa sin censura previa; de usar y disponer de su propiedad; de asociarse con fines útiles; de profesar libremente su culto; de enseñar y aprender.

Asimismo, el artículo 20 regula:

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 en la República.

Finalmente, tenemos el artículo 25, el cual es más explícito en lo que refiere a la política migratoria, ya que, anuncia:

El Gobierno federal fomentará la inmigración europea; y no podrá restringir, limitar ni gravar con impuesto alguno la entrada en el territorio argentino de los extranjeros que traigan por objeto labrar la tierra, mejorar las industrias, e introducir y enseñar las ciencias y las artes.

Este artículo refiere a una “inmigración europea” y, sobre esto, cabe hacer una aclaración, el constituyente utilizó dicha expresión porque, en esa época, por sus características, era la más adecuada para nuestro país y su anhelo de desarrollo y crecimiento. Los autores Sagüés y Bidart Campos, respecto a esto, presentan una interpretación coincidente, para ellos, el constituyente no hace referencia a una característica de índole geográfica, étnica, sino, a cierta idoneidad, capacidad, cultura, arte, etc., pudiendo ser europeos o no europeos.

De esta manera, nos encontramos ante una Constitución que, ya desde 1853, fecha en que fue sancionada, sentó las bases para la inmigración en nuestro país, privilegiando aquella calificada, que pudiera ser útil al progreso moral y material y, engrandecer a la Argentina.

Juan Bautista Alberdi estaba convencido que “gobernar es poblar” y su pensamiento de progreso inspiró a nuestra Carta Magna, ya que, los constituyentes coincidían con sus ideas y su proyecto de país.

En su obra “Bases y punto de partida para la organización política de la República Argentina”, más conocida como “Bases de Alberdi”, se puede ver como el autor ve a la inmigración como un medio para que nuestro país progresara, sostenía que el europeo al venir a nuestro país con sus hábitos de trabajo, orden, disciplina, industria y civilización, se lo transmitiría a nuestros habitantes (Alberdi, 2007). Era con el ejemplo de estos inmigrantes

como se lograría el tan deseado progreso, Alberdi pensaba que “Un hombre laborioso es el catecismo más edificante” (2007, p.93).

Entre sus ideas sostenía que era necesario multiplicar la población seria, afirmaba:

(...) educando nuestras masas, tendremos orden: teniendo orden vendrá la población de fuera. Os diré que invertís el verdadero método de progreso. No tendréis orden ni educación popular sino por el influjo de masas introducidas con hábitos arraigados de ese orden y buena educación. (Alberdi, 2007, p.94)

Para lograr el pensamiento alberdiano de progreso el mismo autor nos describe lo que se debe hacer. Era necesario firmar tratados extranjeros, estos debían ser por tiempo indefinido porque “Temer que los tratados sean perpetuos es temer que se perpetúen las garantías individuales en nuestro suelo” (Alberdi, 2007, p.95). Esos tratados debían realizarse con todas las naciones y, tenían que garantizar el respeto por sus derechos naturales de propiedad, de libertad civil, de seguridad, de adquisición y de tránsito, ya que para el “cuantas más garantías deis al extranjero, mayores derechos asegurados tendréis en vuestro país” (Alberdi, 2007, p.95).

A la vez, había que tener un plan de inmigración, el cual debe ser creado por los gobiernos,

(...) por el sistema grande, largo y desinteresado, que ha hecho nacer a California en cuatro años por la libertad prodigada por franquicias que hagan olvidar su condición de extranjero, persuadiéndole de que habita su patria; facilitando, sin medida ni regla, todas las miras legítimas, todas las tendencias útiles. (Alberdi, 2007, p.96)

Era necesario, además, una *tolerancia religiosa*, es decir, no excluyendo los cultos disidentes de los inmigrantes, sino respetando sus creencias, “traerlos sin su culto, es traerlos sin el agente que les hace ser lo que son: a que vivan sin religión, a que se hagan ateos” (Alberdi, 2007, p.97).

Asimismo, refiere a la necesidad de promover la inmigración mediterránea, es decir, generar la inmigración europea hacia los países del interior del continente, ya que, hasta ese

momento, estos inmigrantes se habían asentado en las ciudades marítimas generando una clara superioridad de estos pueblos sobre los del interior. Al llevar a los inmigrantes al interior se elevarían las capacidades y cultura de estos al nivel de los pueblos de las costas. Los medios adecuados para que esto sea posible son el ferrocarril, la libre navegación y la libertad comercial.

Alberdi sostenía que el ferrocarril unirá la Argentina: “(...) la unidad política debe empezar por la unidad territorial, y solo el ferrocarril puede hacer de dos parajes separados por quinientas leguas un paraje único” (2007, p.99).

Otra pauta que expone para lograr su idea de progreso es otorgar beneficios y privilegios a empresas particulares para la construcción de ferrocarriles.

Y, finalmente, se refiere a la navegación interior, expresando: “proclamad la libertad de sus aguas. Y para que sea permanente, para que la mano inestable de nuestros gobiernos no derogue hoy lo que acordó ayer, firmad tratados perpetuos de libre navegación” (Alberdi, 2007, p.102).

Se puede observar como Alberdi manifiesta enfáticamente, que los inmigrantes de origen europeo eran la garantía de progreso en nuestro país y, según él, necesitábamos de aquella inmigración que era calificada y civilizada, para que, nuestros habitantes, aprendan de ellos y adquieran sus hábitos de trabajo, industria, orden, disciplina. En tal sentido, nos dice que si “queremos plantar y aclimatar en América la libertad inglesa, la cultura francesa, la laboriosidad del hombre de Europa” (2007, p. 93), es necesario traer a las poblaciones de aquellos países. Por lo tanto, las políticas de gobiernos debían estar encauzadas a ese fin, beneficiando a los inmigrantes, brindándoles oportunidades y privilegios y ubicando en un pie de igualdad a extranjeros y argentinos en materia de derechos civiles. Los constituyentes que nos dieron nuestra Constitución Nacional no fueron lejanos a este pensamiento, por el contrario, como ya se expresó, la idea alberdiana tuvo una clara influencia e inspiración marcando la política migratoria regulada en la misma.

3-Contexto histórico: necesidad de dictar una ley migratoria

Si bien nuestra Constitución Nacional presentaba una política pro migratoria, de puertas abiertas, no tenía, hasta el momento, una ley regulatoria en la materia.

En el año 1873 se produjo una fuerte crisis económica internacional generando fuertes consecuencias en la economía y sociedad de nuestro país. Argentina era un país agro exportador de materias primas, de manera que, su economía dependía de las oscilaciones económicas de países industrializados. A raíz de esta crisis, estos países suspendieron créditos e inversiones provocando una importante reducción de las exportaciones y caída de los precios de materias primas. Surgieron, de este modo, problemas de déficit público y de las balanzas de pagos, razón por la cual, se resolvió reducir la inversión pública.

A nivel social, todo esto generó desocupación, provocando que disminuyeran las inmigraciones a nuestro país y se incrementaran los retornos de los inmigrantes a sus países de origen.

Por su parte, Alejandro Fernández, sostiene que, además de la crisis económica, existen otras razones que llevaron a un proyecto de inmigración y colonización. Se trata de que algunos países limítrofes como Brasil y Uruguay adoptaron políticas migratorias que consistían en otorgar algunos beneficios para el traslado, alojamiento y radicación, donde el Estado intervenía de manera directa. Es necesario aclarar que Uruguay tuvo su ley de inmigración recién en el año 1890 y tomó como modelo la ley argentina de inmigración y colonización. Respecto a Brasil, en caso de abolir la esclavitud, podría implementar políticas más agresivas para fomentar la llegada de inmigrantes europeos y esto, podría influir en la política inmigratoria de nuestro país (2017).

Otros de los motivos que describe Fernández, tiene relación con el pensamiento de Avellaneda en el sentido de que sostenía que se debía fomentar la inmigración europea con la finalidad de desarrollarse en la agricultura, otorgándole a los inmigrantes ciertos beneficios como la adquisición de tierras a precios razonables. Tal pensamiento quedó manifiesto en su desempeño como ministro en la provincia de Buenos Aires (2017).

Fernando Devoto, expresa, que la respuesta del gobierno para superar esta crisis económica y solucionar el retroceso de inmigrantes europeos, fue la sanción de la ley de inmigración y colonización en 1876 (2003).

Rubén Giustiniani afirma que esta ley hacía hincapié en el proceso de selección, en el cuidado de la persona durante el viaje y su recepción y colocación en las condiciones más favorables para el inmigrante (2004).

Por su parte, era necesario buscar un destino a los sobrantes de materia prima que generó la caída de las exportaciones y una solución a ello era la generación de industrias. De manera que, con la promoción de la inmigración a través de una ley, iban a llegar inmigrantes que trajeran mano de obra calificada necesaria para llevar adelante el proyecto industrializador que se proponía

4-Ley Avellaneda, derechos reconocidos.

Bajo la presidencia de Nicolás Avellaneda, en 1876, se sanciona la primera ley de inmigración y colonización en nuestro país, ley N° 817, más conocida como “Ley Avellaneda”.

El proyecto de ley durante su debate recibió algunos cuestionamientos, por ejemplo, representantes de provincias muy activas, como Santa Fe, se oponían a la potestad que la ley le otorga al estado federal por sobre los estados provinciales que, eran los que habían tenido mayor injerencia hasta ese momento. Otra de los puntos que generó opiniones opuestas era la inmigración planificada del proyecto. Al respecto, Nicasio Oroño, senador por la provincia de Santa Fe, se mostraba a favor de la inmigración espontánea, ya que, la experiencia en su provincia mostraba que obtuvieron mejores resultados las colonias que no recibieron beneficios por parte del estado que aquellas que sí los habían recibido.

La ley, que estaba compuesta de 128 artículos, distribuidos en dos partes, la primera de la inmigración y, la segunda, de la colonización, regula un conjunto de medidas tendientes a fomentar la inmigración y lograr el progreso de nuestro país.

En la primera parte, crea un Departamento General de Inmigración, dependiente del Ministerio del Interior, cuyos fines enumera en el artículo 3, entre ellos, “proteger la inmigración que fuese honorable y laboriosa...; “inspeccionar los buques conductores de

inmigrantes y exigir el cumplimiento de las leyes en los puntos en que se refieran al alojamiento, alimentación, comodidades, régimen higiénico y seguridad de los inmigrantes”. También, establece que el poder Ejecutivo podrá nombrar Agentes de Inmigración en el Exterior quienes, residiendo en el punto indicado, deben hacer propaganda a favor de la inmigración a la Argentina, entre otras funciones. En su artículo 6 prevé el nombramiento de Comisiones de Inmigración en las ciudades capitales y puertos de desembarque, con el deber de “recibir, alojar, colocar y trasladar a los inmigrantes de un punto a otro de los sometidos a su jurisdicción”, entre otras atribuciones.

Asimismo, al inmigrante que acredite “suficientemente su buena conducta y su aptitud para cualquier industria, arte u oficio útil” dispondrá de alojamiento en el Hotel de Inmigrantes y manutención por cuenta del Estado durante 5 días siguientes a su desembarco; también se le otorgará trabajo o industria existente en el país, dentro de los primeros cinco días de su arribo y en las condiciones más ventajosas y; se le brindará traslado, también a cargo del estado, al punto del país donde quiera residir. Tendrá derecho a manutención y alimentos por diez días desde su llegada, si decide residir en las Provincias. Si, en cambio, son contratados para las colonias o, deciden residir en ellas gozarán de beneficios como adelanto de pasajes, concesiones de tierras, facilidades para el cultivo, tal como se describen en el siguiente párrafo. Además, se regula que los buques conductores de inmigrantes deben asegurar las condiciones de higiene, seguridad y comodidad de los pasajeros. Por su parte, el artículo 38, establece que el desembarco de los inmigrantes se hará por cuenta de la Nación.

En la segunda parte, de la colonización, regula la creación de una Oficina Central de Tierras y Colonias. Establece que el Poder Ejecutivo estará a cargo de la exploración de los territorios para su posterior mensura y subdivisión. Regula, asimismo, que dichos territorios se dividan en secciones y que, los primeros cien colonos jefes de familia y agricultores de cada sección, reciban gratis un lote de cien hectáreas. Los lotes rurales restantes serán vendidos a un precio módico y con facilidades de pago. Estos tendrán derecho a que se les adelante el pasaje desde el lugar de embarque hasta su destino, a que se les suministre como anticipo habitación, víveres, animales de labor y de cría, semillas y útiles de trabajo por un año. En esta segunda parte, se dispone también que, se formará un Fondo Especial de Tierras con el producido de tierras y de explotación dentro de los Territorios Nacionales.

La ley que analizamos no excluye una inmigración espontánea, pero, como se puede observar en su articulado, se inclina a una inmigración asistida, ya que queda bajo el control del Estado el cuidado de la persona durante el viaje, supervisando las compañías de navegación y, posteriormente a su arribo, brindándoles alojamiento, manutención y trasladado con la finalidad de ser colocados en las condiciones más favorables para el inmigrante,

Otro punto a resaltar, tiene que ver con el origen de la población a quien va dirigida. Devoto sostiene que la nueva ley no manifestaba preferencia entre los europeos que eran sus beneficiarios; sin embargo, sostiene que, implícitamente se excluía a los latinoamericanos (2003). Por su parte, Giustiniani afirma que la sanción de la Ley Avellaneda da un marco más amplio de la inmigración a promover, que no se limitaba expresamente a la de origen europeo (2004).

Para finalizar, cabe destacar que, a pesar de todos los esfuerzos por alcanzar los ideales civilizatorios y de prosperidad en nuestro país, los efectos de la ley serían poco visibles a corto plazo (Devoto 2003). Los beneficios que brindaba la legislación no tenían incidencia en la decisión de emigrar, ya que, un gran porcentaje de inmigrantes no usaban esos servicios. De manera que, las políticas migratorias hasta la Primera Guerra Mundial fueron de escasa influencia para los inmigrantes. Novick sostiene que, en cierto sentido, este modelo fracasó, “(...) porque no incorporó a los inmigrantes como colonos, sino que los integró proletarizándolos; pero a su vez, atrajo a casi 6 millones de personas, un volumen extraordinario teniendo en cuenta la escasa población nativa” (2008, p.14).

5-Normativa migratoria posterior a la Ley N° 817 (desde 1876 – 1981)

Luego de la sanción de la ley 817 comienza un prolongado período que culmina con el decreto-ley del gobierno militar de 1981. Durante este período, la normativa jurídica regulatoria de la materia, fueron un conjunto de decretos y reglamentaciones dictados por los gobiernos de turno a lo largo de todos esos años.

Antes de ver cada uno de esos decretos, es necesario aclarar que posteriormente a la Ley Avellaneda se sancionaron dos leyes, que surgen ante las manifestaciones de huelgas y conflictos sociales como consecuencia del deterioro de las relaciones laborales y; la presencia de ideas anarquistas y socialistas que llegaron con los inmigrantes de la primera oleada llevando adelante los movimientos obreros y participando de las luchas obreras. Nos referimos a la Ley de Residencia de 1902 y la Ley de Defensa Social de 1910. Sobre ellas volveremos más adelante donde ahondaremos un poco más en la cuestión.

En el año 1919 intensas protestas sociales se dieron en la ciudad de Buenos Aires, a estos acontecimientos se les da el nombre de “semana trágica”. Devoto indica que, a raíz de esta situación, Hipólito Yrigoyen dispuso, mediante un decreto, que los inmigrantes que quieran ingresar a nuestro país deben presentar tres certificados, ellos son: de salud, antecedentes penales y de no mendicidad (2003).

El 31 de diciembre de 1923, momento de cierta calma social y prosperidad económica y, con un crecimiento de los flujos migratorios en nuestro país debido a las restricciones de Estados Unidos, el gobierno radical de Alvear dicta un nuevo decreto que reglamenta la Ley 817, ejerciendo un estricto control sobre los inmigrantes. En el mismo, se crea una Junta de Visita de Inmigración que ejercía la inspección de todo buque que arribara a nuestro país procedente del extranjero, exigiéndole al capitán del buque declaración del cónsul argentino del punto de procedencia del inmigrante, certificado de inmigración, pasaporte y certificado judicial o policial del pasajero, ficha individual estadística del mismo.

Como consecuencia de la crisis económica mundial del año 1930 el gobierno militar, con el fin de desalentar la inmigración, opta una vez más por una disposición administrativa por la cual eleva sustancialmente los derechos de visado consular de los certificados exigidos que vuelven a ser tres. Al año siguiente, el mismo gobierno, mediante un decreto, exige a los inmigrantes que llegasen como colonos agrícolas del pago de los derechos consulares.

En 1932, como el aumento de las tasas consulares no había desalentado la inmigración, un nuevo decreto, en manos del gobierno sucesor del régimen militar, exigía que el inmigrante haya celebrado un contrato de trabajo.

Es preciso hacer una aclaración, las corrientes migratorias europeas masivas comienzan a descender como consecuencia de la crisis económica mundial del año 1930. Estos movimientos migratorios llegan a su fin en la década del 50 y, paralelamente, se comienza a plasmar un crecimiento de las inmigraciones limítrofes, generando un cambio en las políticas migratorias de los gobiernos.

El gobierno de Ortiz en 1938 mediante un decreto, buscó disminuir al mínimo la inmigración y seleccionando la de mayor asimilación. En él se exigía un permiso de libre desembarco, por el cual, el Estado argentino era quién decidía quien podía ingresar a nuestro país. Cabe aclarar, que como consecuencia de este decreto y por el comienzo de la Segunda Guerra Mundial, la inmigración descendió a la mitad.

Con el golpe militar de 1943, la Dirección de Migraciones queda bajo la tutela del Ministerio del Interior y, de este modo, queda en evidencia que las políticas migratorias que se venían aplicando eran más bien una cuestión represiva.

El gobierno peronista retoma la idea pasada de apertura a la inmigración europea y hace una selección de la misma. Se planteó muchos objetivos, pero, en general, no alcanzó casi ninguno, ya que, según Devoto, entre los técnicos y políticos del partido había cierta improvisación y desmesura. Una de sus ideas fue el Plan Quinquenal, por el cual se proponía incorporar entre 1947 y 1951 a 4.000.000 de inmigrantes, un plan alejado de la realidad y muy poco viable (2003).

Tanto el gobierno de Ortiz como el de Perón se encontraron en la misma situación de los gobiernos que los precedieron que, para no afrontar el costo político de sancionar una nueva ley, optaron por la vía reglamentaria. Este era un camino menos costoso pero que a la vez implicaba confusiones jurídicas, ya que al modelo aperturista que regulaba la ley se imponen disposiciones restrictivas.

En los años que siguieron se dictaron otras disposiciones, como el decreto-ley 4805 de 1963, el cual establece de manera taxativa las atribuciones de la Dirección Nacional de Migraciones como, por ejemplo, conceder permisos de ingreso al país, declarar ilegal el

ingreso o permanencia de un extranjero, sancionar a las empresas de transporte por la conducción de pasajeros en condiciones irregulares.

En 1965, mediante decreto 4418, se estableció el Reglamento de Migraciones, el mismo regula sobre admisión, ingreso, permanencia y salida de extranjeros. Asimismo, se constituye como autoridad de aplicación de toda política migratoria a la Dirección Nacional de Migraciones.

El decreto-ley 17.294 del año 1967, durante el gobierno de Onganía, llamado “Represión de la Inmigración clandestina”, presenta una normativa represiva en la materia. Entre sus disposiciones, establece la prohibición de dar trabajo y ocupación a los residentes ilegales, obligación de exigir prueba de residencia legal de extranjeros por parte de quien da alojamiento. La Dirección Nacional de Migraciones tendrá el poder de policía en todo el territorio nacional. Asimismo, cuando se trate de trabajadores en actividad, se autoriza el despido sin indemnización y multas para empleadores.

En el año 1967, un nuevo decreto-ley (n° 17.498), con el objetivo de ejercer un mayor control sobre los inmigrantes limítrofes que no presenten la documentación requerida, dispone elevar el valor de las multas a transportistas.

Posteriormente, mediante decreto ley 18.235 de 1969 se autoriza a expulsar al extranjero que “atente contra la paz social, la seguridad nacional o el orden público”. De esta manera, se puede observar que ahora el Estado no se ocupa de proteger y fomentar la inmigración como sucedía con la ley Avellaneda, sino que busca regular la permanencia del inmigrante.

En el año siguiente el decreto 46/70 estableció impulsar la inmigración de carácter selectivo, procurando mantener la actual composición étnica de la población.

En 1971 tres decretos fueron los que regularon en esta materia, decreto 4419/71 (que exime o reduce el pago de la tasa de radicación a los inmigrantes ilegales que justifique que el mismo excede de sus posibilidades económicas); decreto 3206/71 (establece que los ilegales con menos de tres años de residencia pueden solicitar la radicación temporaria por un año) y; decreto 682/71 (permite a los inmigrantes ilegales con menos de tres años de

residencia iniciar el trámite para regularizar su situación migratoria y obtener un permiso para trabajos y alojamiento).

Durante el gobierno militar del período comprendido entre 1976 y 1983 se dictaron los siguientes decretos:

-464/77: ofrece condiciones especiales de radicación a migrantes con capital.

-1835/77: simplifica los requisitos de radicación definitiva para residentes anteriores a 1910 y mayor de 66 años.

-1483/76 y 1966/77: convocan a quienes residen ilegalmente y que no pueden regresar a sus países de origen por razones políticas, sociales, raciales o religiosa, a que se presenten ante la autoridad migratoria a fin de regularizar su situación.

-3939/77: a través de este decreto sobre Objetivos y Políticas Nacionales de Población se busca revertir el bajo crecimiento de la población argentina proponiendo incrementar la inmigración extranjera, creando fuentes de trabajo para el inmigrante, facilitando el ingreso de inmigrantes con capital propio, promocionando en el extranjero la entrada de inmigrantes calificados. Además, se procurará establecer condiciones propicias que alienten a la permanencia en el país de científicos, profesionales y técnicos y, para quienes radiquen en el exterior, facilitar su retorno.

Lo dicho hasta aquí permite observar que en los años posteriores a la ley Avellaneda no hubo un proyecto nacional a través del cual implementar una política migratoria. Esto se debía a que la sanción de un nuevo marco legal que dejare sin efecto la ley 817 generaba oposiciones, resistencias y un extendido debate en el Parlamento y la opinión pública, de modo que, ninguno de los gobiernos siguientes quería asumir el costo político de dictar leyes en evidente contradicción con la Constitución Nacional.

Habrá que esperar hasta 1981, plena dictadura militar, para que un gobierno de facto sancione una nueva ley, la “Ley General de Migraciones y de Fomento de la Inmigración”, la cual, lamentablemente, significó una norma perjudicial por su carácter represivo, discriminatorio y violatorio de los derechos contenidos en la Constitución Nacional.

6-Ley de Residencia N° 4.144 y ley de Defensa Social N° 7.029

6.1-Ley de Residencia

Resulta oportuno e interesante tratar aquí la Ley de Residencia N° 4.144. Esta fue dictada en una época donde miles de inmigrantes europeos llegaban a la Argentina y se iban integrando al mundo laboral. Con ellos, llegaban también, anarquistas, socialistas que comenzaron a influenciar en el movimiento obrero, promoviendo huelgas, generando una creciente tensión social y, que para el gobierno era una amenaza a la seguridad nacional y el orden público, considerando que la sanción de esta ley traería la solución.

Es en este contexto que la ley de residencia tiene su inicio en 1899 cuando, el senador Miguel Cané presenta un proyecto que consistía en la deportación de extranjeros que alterarían el orden y la seguridad nacional. Cané, convencido de que la raíz de los conflictos se hallaba en la inmigración no deseada, sostenía que era necesario una ley que distinguiera la calidad del inmigrante que llegaban al país. Si bien, este proyecto no fue aprobado, poco tiempo después, y en medio de movilizaciones y huelgas generales, el 22 de noviembre de 1902, la ley 4.144 fue sancionada.

En esta ley de unos pocos artículos se establece que el Poder Ejecutivo podrá ordenar la salida del territorio nacional al extranjero "que haya sido condenado, o sea perseguido por los tribunales extranjeros por crímenes o delitos comunes", (art.1) o, "cuya conducta comprometa la seguridad nacional o perturbe el orden público" (art. 2).

Asimismo, faculta al Poder Ejecutivo para "impedir la entrada al territorio de la República a todo extranjero cuyos antecedentes autoricen a incluirlo entre aquellos a qué se refieren los artículos anteriores" (art. 3).

Finalmente, el cuarto y último artículo regula que el extranjero tiene tres días para dejar el país cuando se haya decretado su expulsión y, que el Poder Ejecutivo en este caso, podrá ordenar su detención por este tiempo.

Se observa como se le otorga al Ministerio del Interior poderes discrecionales para aplicar las sanciones previstas.

Esta ley significó un cambio importante en el modo de concebir las inmigraciones, se pasa de una política pro migratoria a una política represiva, ya que, el fenómeno migratorio comenzó a ser considerado un problema policial. Con la misma, se concretó la expulsión de cientos de anarquistas españoles, italianos e incluso, argentinos, logrando el objetivo buscado con su sanción.

Un dato a destacar es que para evitar su aplicación se interponía el recurso de habeas corpus (Giustiniani, 2004).

Desde su vigencia y hasta su derogación se han presentado varios proyectos para derogar esta ley (1904, 1912, 1915 y 1932), el primero de ellos fue presentado por el Diputado Alfredo L. Palacios (como se citó en Giustiniani, 2004) quien afirmaba que "la ley de residencia, en síntesis, concreto la concesión al Poder Ejecutivo de facultades absolutamente discrecionales sobre las personas de los extranjeros residentes en la República". Sostenía que tanto la Constitución Nacional, las leyes como los poderes públicos fueron creados en beneficio de todos los habitantes y no solo de los ciudadanos, por lo tanto, no se puede privar al extranjero de libertades y derechos comunes ni apartarlo de los jueces ordinarios, ni penarlo sin juicio previo, no se puede violar la defensa en juicio, ciudadanos y extranjeros son iguales frente a la ley, todos los habitantes de la Nación gozan del derecho de entrar, permanecer, transitar y salir del país.

La ley 4144, sin dudas, fue una ley nefasta y totalmente contradictoria a la Constitución, atentando con los derechos civiles y sociales de los individuos. Rubén Giustiniani calificó a esta norma como "ineficaz y manifiestamente inconstitucional" (2003, p.29).

6.2-Ley de Defensa Social

A la sanción de esta ley le precedieron huelgas y un estado de sitio en todo el país (entre 1902 y 1910 se declararon cinco estados de sitio en un intento de prevenir las manifestaciones obreras). La ley de Defensa Social fue sancionada en junio de 1910 e

integrada de 34 artículos. Entre ellos establece que se prohíbe la entrada de las siguientes clases de extranjeros: los condenados por delitos comunes; los anarquistas y quienes profesen o apoyen el ataque por cualquier medio de fuerza contra funcionarios, gobiernos en general o instituciones; los expulsados de la República.

Prohíbe, asimismo, toda asociación o reunión con la finalidad de propagar doctrinas anarquistas o preparar e instigar a cometer hechos reprimidos por las leyes de la Nación.

Establece penas para quienes hagan apología de los delitos previstos en la ley, como así también, para quienes por medio de amenazas y violencia induzcan a otros a participar de una huelga.

Para finalizar, podemos concluir en que esta ley tuvo un carácter represivo y constituyó, junto con ley de Residencia un cambio en la percepción del inmigrante, de pro inmigrante a política represiva y de selección de la migración.

CAPITULO II:

ORIGEN DE LOS PARTIDOS POLITICOS EN EL CONTEXTO DE LA LEY AVELLANEDA

1-La crisis de la generación del 80 y sus alternativas de salida

Para realizar este análisis nos vamos a centrar en el período que va desde 1880 hasta la ley Roque Sáenz Peña, dado que fue ese el momento histórico donde la presencia de extranjeros tuvo mayor peso en la sociedad. Dentro de los partidos que surgieron en esos años vamos a enfocarnos en los que pertenecen al espectro de lo que llamamos “las izquierdas”, dado que fue en ese sector político donde los inmigrantes tuvieron una influencia decisiva en lo que respecta al origen de los partidos que lo componen. Estuvo también presente el factor inmigratorio en otros partidos políticos, por ejemplo, el radicalismo, que recibió gran parte del voto de los inmigrantes naturalizados, pero en el cual estos no tuvieron mayor influencia respecto de su nacimiento y formación.

El período del que estamos hablando se conoce como el de la “generación del 80”, exitoso durante décadas a nivel macroeconómico, pero que hacia comienzos del siglo XX comenzaba a mostrar signos de desequilibrio. No era justamente la economía el factor de desequilibrio más preocupante en esos años sino otros, que pasaremos a enumerar siguiendo a Ricardo Falcón: el régimen político, la cuestión social y la situación de los inmigrantes (Falcón, 1987).

El **régimen político** estaba dominado por una selecta minoría patricia, en medio de un sistema electoral caracterizado por el fraude, con partidos políticos que se basaban en el clientelismo y el apoyo de los gobiernos de turno. Este sistema dejaba amplios sectores de la población, ya sea criolla o inmigrante, sin representación.

La **cuestión social**, a medida que avanzaban los años, se volvía cada vez más crítica. Mientras se obtenían éxitos a nivel macroeconómico, estos sólo enriquecían a una parte

minoritaria de la población: los terratenientes del campo, los intermediarios de la actividad exportadora/importadora, y otros sectores que prestaban servicios a los mismos. El resto de la población (asalariados, arrendatarios rurales, incluso la escasa burguesía industrial) debía conformarse con el derrame proveniente de los sectores antes mencionados. En el caso de asalariados (rurales o urbanos) y arrendatarios rurales, la estrechez e incertidumbre económica llegó a niveles alarmantes y provocó sendas medidas de protesta como las huelgas del período 1902-1910 (asalariados) y el grito de Alcorta en 1912 (arrendatarios rurales). Como signo de lo contradictorio de esta situación podemos citar el año 1907, que fue al mismo tiempo el año de mayor número de huelgas (231) y a la vez el de más elevado coeficiente de capitalización del país (57,8%) (Puiggróss, 1986).

Entre los factores antes reseñados, aparece la **situación de los inmigrantes** como tercer factor desequilibrante, íntimamente relacionado con los otros dos: con el régimen político porque entre la población no representada se hallaban justamente los inmigrantes y con la cuestión social porque ellos eran los principales protagonistas de las huelgas y otras formas de protesta.

Desde varios sectores políticos surgieron posibles salidas a la crisis. Por un lado, el **“reformismo oligárquico”** propiciaba una mejora de la situación dentro del mismo régimen. Entre sus propuestas podemos citar las reformas electorales de 1902 y 1912 más el Código Gonzales -frustrado proyecto de Código de Trabajo- y la legislación laboral que le siguió. Por otro lado, dentro de la oposición política, **el radicalismo**, asumía posiciones de contestación, pero como fuerza surgida dentro del ámbito criollo y de fuerte tinte personalista, además de permanecer largos años marginado del régimen político.

Una alternativa distinta de salida estaba constituida por lo que conocemos como “las izquierdas”, sector que engloba a un conjunto de ideologías que se caracterizan por ser de “contestación social” o bien “anticapitalistas” (Falcón, 1987). Desde la mirada de estas corrientes lo central en esta crisis podía explicarse por las contradicciones inherentes al capitalismo, que crecía en Argentina a la par de la llegada del capital extranjero.

Recuperando la definición de partido político que citamos en el marco teórico, es necesario aclarar que consideramos partido político toda asociación de personas que cumpla con los requisitos propios de tal definición, estén o no reconocidos legalmente como tales

por el derecho positivo (Bidart Campos, 1984). Desde esta perspectiva analizaremos la influencia de la inmigración en el origen del socialismo y el anarquismo y de algunas de sus respectivas subdivisiones, dentro del ya mencionado espectro de “las izquierdas”.

2-El Socialismo

Los antecedentes más remotos del socialismo se remontan a las fracciones de la Primera Internacional alineadas con Marx y Engels: dentro de la gran corriente inmigratoria había militantes de la Asociación Internacional de Trabajadores que entre 1870 y 1872 fundaron la sección argentina de dicha asociación. Esta sección se dividió en tres sectores: el francés, el italiano y el español. Tres años más tarde el gobierno detenía a sus dirigentes acusándolos de asociación ilícita y permanecieron detenidos hasta ser liberados por el juez Hudson. De esta primera época data la tradición del agruparse con base étnica, nacional o de comunidad lingüística.

En la década del 80 uno de las principales asociaciones fue el Verein Vorwarts, constituido en 1882 por un grupo de inmigrantes alemanes que se habían escapado de las persecuciones de Bismarck y profesaban los principios de la socialdemocracia alemana. Esta organización tendrá un papel crucial en las primeras luchas obreras, en la formación del Comité Obrero Internacional que organizará por primera vez la celebración del 1° de mayo, en la aparición del periódico “El obrero” y en la creación de una Federación Obrera. Justamente desde las páginas del mencionado periódico, Germán Ave Lallemand dejará sentada la orientación que tomarían los socialistas argentinos en aquella primera época: la construcción de un partido socialista a partir del desarrollo del movimiento sindical. Pero esta tentativa tendrá que detenerse por un tiempo a causa de la crisis económica de 1890 y años posteriores. La desocupación provocó la retracción del movimiento huelguístico entre los años 1891 y 1894 y con ello el abandono transitorio de la política centrada en lo sindical para volcarse a un accionar político más definido.

En el período que va desde mediados de 1894 hasta 1896, al calor de la reactivación económica se reanudan las huelgas y el acercamiento del partido a la actividad sindical con la incorporación de trabajadores a sus filas. Dentro de estos años además tiene lugar la

incorporación al partido de un conjunto de intelectuales argentinos entre los cuales encontramos a Juan B. Justo, Leopoldo Lugones, Roberto Payró, Nicolás Repetto y otros, dando lugar al inicio de una tradición que generará una larga lista de “intelectuales de izquierda” que llega hasta hoy. Desencantados con los fallidos levantamientos de 1890 y 1893 buscaban un nuevo espacio político que los representara.

Por estos años tiene lugar también el inicio del **proceso de “argentinización” del socialismo**, relacionado con un cambio de estrategia en la construcción del partido socialista: dejar un poco de lado la acción sindical y dar prioridad a la acción parlamentaria como instrumento para la conquista de reformas democráticas y la mejora de las condiciones económico sociales de los trabajadores. Para acceder a la legislatura era necesario el voto de los extranjeros y para que estos pudieran votar debían naturalizarse. Este cambio de estrategia generó reacciones. El agrupamiento por afinidad étnica, racial o lingüística seguía siendo aún una arraigada tradición que continuaba vigente a principios de los años 90. Al ya mencionado “Vorwarts” de los alemanes se habían agregado el “Fascio dei Lavoratori” de los italianos, “Les Egaux” de los franceses y la “Agrupación socialista” de los hispano-hablantes. Entre las resistencias de estos grupos a la exigencia de la naturalización encontramos la del Fascio dei Lavoratori, cuyos miembros se negaron a formar parte del Comité Central protestando contra una resolución que les imponía naturalizarse para poder integrar dicho organismo. También hubo protestas en el congreso de 1896, contra algunos artículos del estatuto adoptado en dicho congreso que exigía la naturalización para formar parte de los órganos ejecutivos del partido y participar de las más importantes decisiones dentro del mismo, por ejemplo, elegir los candidatos a diputados. (Falcón, 1987)

El **problema de la naturalización** no es un tema menor dentro del desarrollo del partido en estos primeros años, sobre todo si apostaba a la acción parlamentaria como estrategia primordial de inserción en el proceso político. Recién en 1904, con Alfredo Palacios, pudo el socialismo acceder a su primera banca legislativa, pero finalizado el mandato, esta no pudo renovarse. La razón de esa escasa presencia en la legislatura no sólo debe buscarse en el fraude electoral característico de aquellos años sino también en el hecho de que el grueso de la militancia socialista y de los potenciales votantes eran extranjeros que no podían votar justamente por no estar naturalizados. Habría que esperar hasta la sanción de la ley Roque Sáenz Peña y al avance del proceso de naturalización, para que el socialismo

volviera a tener representación en la legislatura y con ello poder aplicar nuevamente su estrategia de influir políticamente mediante la acción parlamentaria.

3-El Anarquismo

Ya desde sus primeros tiempos en Argentina, dentro del anarquismo surgirán dos grandes tendencias: **los anarquistas “organizadores” y los “anti-organizadores”**. Los primeros aceptaban formas de organización estable dentro del movimiento, la participación en organizaciones sindicales y la lucha por reivindicaciones parciales, los segundos no aceptaban nada de eso, sólo la libre formación de grupos por afinidad y la participación en huelgas generales insurreccionales y acciones de “propaganda por los hechos” (Falcón, 1987). Ambas corrientes compartirán su postura anti-politica, que los cerraba a cualquier progreso mediante la acción parlamentaria, y anti-estatista, que los llevaba a no aceptar ninguna mejora que provenga del Estado.

Tanto organizadores como anti-organizadores compartirán la tendencia a agruparse en base a criterios étnicos, nacionales o de comunidad lingüística, aún en mayor medida que los socialistas. Además, el anarquismo descartaba totalmente cualquier preocupación por la naturalización de los extranjeros justamente por ser anti-politicos y anti-estadistas. Esta tendencia se reflejará en la proliferación de periódicos publicados en diferentes idiomas.

Los **anti-organizadores** llevarán la delantera entre los años 1890 y 1894. En esos años el marco social, caracterizado por la desocupación y la consiguiente retracción del movimiento huelguístico, hacía ineficaz la lucha por acciones parlamentarias (socialismo) y sindicales (socialismo y anarquismo organizador). Por el contrario, esta situación era propicia para el desarrollo de la propaganda y la agitación de los “anti-organizadores”, cuyo principal portavoz era el periódico “El Perseguido”, que en aquellos años llega a imprimir 4.000 ejemplares y a publicar incluso una edición bilingüe castellano-yidish.

A mediados de la década del 90 y en forma concomitante con la reactivación económica y la reanudación de las huelgas y la actividad sindical, comienza a tener más fuerza el sector de los anarquistas organizadores, que tendrá un hito importante con la aparición del periódico “La Protesta” en 1897. Esta publicación funcionará como instrumento

de unión para distintos grupos organizadores, que hasta entonces se hallaban dispersos. Como mencionamos más arriba este sector se caracteriza por aceptar formas organizativas, la participación sindical y las luchas por demandas parciales. Todo esto puede verse reflejado sobre todo en su acción en la FORA (Federación Obrera de la Región Argentina).

La primera central sindical fue fundada el 25 de mayo de 1901 en la Societá Ligure de Buenos Aires con el nombre de FOA (Federación Obrera Argentina) por anarquistas y socialistas. En el segundo congreso de la entidad, que tuvo lugar en el salón Vorwarts en abril de 1902, los socialistas se retiran y forman su propia central, el Comité de Propaganda Gremial, y más tarde la UGT. A partir de entonces la FOA estuvo mayormente dominada por anarquistas. En su 4to congreso, Agos/1904, cambia el nombre por FORA (Federación Obrera de la Región Argentina) (Puigross, 1986) dado que, en coherencia con su anti-estatismo, consideraban al país como una región de un mundo sin fronteras estatales. Sobre todo, entre los años 1902 y 1910 la FORA fue la principal protagonista de las huelgas generales que se sucedieron años tras año durante ese período, a veces en conjunción con los socialistas u otras centrales sindicales, pero otras veces sola, con un predominio anarquista en sus filas, como ya mencionamos.

Por lo tanto, podemos decir, que el movimiento anarquista tuvo su apogeo en la primera década del siglo XX, década en que se hacía cada vez más notoria la crisis del modelo de la generación del 80 que mencionamos al principio de este capítulo. Los mismos factores que explican esta crisis, son también los que explican el predominio del anarquismo sobre otras corrientes de izquierda: el régimen político, la cuestión social y el factor inmigratorio. Pasaremos ahora a detallarlo con énfasis en este último factor.

El régimen político que, como ya dijimos, era fraudulento y dejaba afuera a gran parte de la población, representaba un estímulo para apoyar mucho más el rechazo simple y llano de los anarquistas, respecto de la propuesta socialista de lucha mediante la acción parlamentaria.

En cuanto a la cuestión social, el estado, que hasta 1902 se había mantenido prescindente en los conflictos entre patrones y obreros, inaugura con la ley de residencia de ese año, una política de represión decidida. Frente a ese tipo de política estatal, la propaganda anti-estatista de los anarquistas, encontrará mucha mayor acogida. Un ejemplo de esto

podemos verlo en el éxito de las huelgas generales insurreccionales que tuvieron lugar en aquellos años, un medio de acción directa promovido en gran medida por el anarquismo.

En cuanto a la situación de los inmigrantes, la baja tendencia a la naturalización de los mismos era un factor importante para el éxito de la prédica anarquista en este sector. El fraude imperante en el sistema político vigente en ese momento, hacía poco atractiva la integración al mismo mediante la adquisición de la ciudadanía. Por otro lado, a nivel económico-social, las leyes concedían al extranjero, exactamente los mismos derechos que al ciudadano. Además, al continuar en posesión de la ciudadanía del país de origen, podían contar también con la protección de sus respectivos cónsules.

Pero el hecho de estar marginados del régimen político no significaba que estos inmigrantes no encontraran otras formas de participación política: las asociaciones por comunidad extranjera, otras organizaciones populares y justamente el anarquismo, pasaron a ser medios para este fin.

Por otro lado, la integración económico-social de los inmigrantes en la estructura productiva del país no implicaba que desistieran de su identidad étnico-cultural. La proliferación de agrupamientos con base étnica, cultural o nacional era reflejo de tal situación. El socialismo y otras corrientes de izquierda, empeñadas en la acción sindical y parlamentaria, ponían cada vez más énfasis en promover el proceso de argentinización de los extranjeros residentes en el país. Por el contrario, el anarquismo no tenía ningún interés en hacerlo. Este factor se tornará mucho más intenso cuando desde el estado se promueva lo que podríamos llamar un proceso de “argentinización forzada” mediante la educación pública, el servicio militar obligatorio, e incluso a través de obras literarias como las de Ricardo Rojas y Manuel Gálvez (Falcón, 1987). El anarquismo, con su actitud benévola hacia los particularismos étnicos, sumará un motivo más para que el inmigrante encuentre en sus organizaciones un medio amigable de participación política.

El fracaso de la huelga general de 1910, a la cual el socialismo decidió no adherir, y la represión subsiguiente pusieron un freno al periodo de auge del anarquismo. Con la sanción de la ley Roque Sáenz Peña y el progresivo aumento de la tasa de naturalización de extranjeros y su integración al sistema político, la decadencia del anarquismo se hizo más profunda. El socialismo pasaría a ser la principal fuerza de izquierda a partir de entonces,

aunque a nivel nacional no pudo sacar mayor partido de ello, sobre todo por la presencia del radicalismo, que capturó gran parte del voto de los inmigrantes nacionalizados.

4- La condena del “gobernar es poblar”

Resulta curiosa la moción aprobada en el Segundo Congreso de la UGT en abril de 1904, según la cual era necesario que las sociedades adheridas promuevan una seria agitación en los países europeos por medio de asociaciones similares

“(…) para impedir en lo posible que se embarquen para este país nuevos proletarios, librándolos así de la explotación que ejercen los comerciantes y capitalistas de este país (...)” (Puigross, 1986, p.340)

Puigross en la obra que estamos citando, achaca esta moción a cierto desarraigo de la realidad nacional que padecía la izquierda en esos años (1986). Los inmigrantes arribaban a América con la esperanza de convertirse en terratenientes y capitalistas, no le importaban las penurias que tuvieran que soportar para ese fin. En realidad, los capitalistas necesitaban de esa inmigración para mantener bajos los salarios y aumentar sus ganancias. Los socialistas de la UGT cargaban sobre el inmigrante las causas de una contradicción que en realidad no provenía de ellos, sino del mismo capitalismo.

5- Culpar al inmigrante

En este período como en muchos otros de la historia argentina, la política represiva gubernamental, que se hacía virulenta sobre todo con motivo de las huelgas generales, tenía como fundamento el culpar al inmigrante por la existencia de conflictos sociales. Esta política tuvo su expresión legal en la ley de residencia y la ley de defensa social, que ya desarrollamos más arriba y que tuvo por consecuencia un tendal de deportados y clausura de centros sindicales y partidarios. El descontento popular provocado por un modelo que concentraba los excedentes económicos en pocas manos, se expresaba frecuentemente con medidas de acción directa (huelgas) dado que esta era la única vía posible de protesta ante el monopolio de la oligarquía en el sistema político.

Al decir de Puigróss:

“El chovinismo fariseo del patriciado, tan unido a los inversores extranjeros, culpaba al alud inmigratorio de los conflictos sociales y de la difusión de *ideas extremistas*, vieja triquiñuela destinada a ocultar la explotación del obrero (...)” (1986, p.113).

CAPITULO III:

LEGISLACION MIGRATORIA EN EPOCA DE DICTADURA MILITAR

1-Contexto histórico

Con el objetivo de analizar la Ley General de Migraciones y Fomento de la Inmigración que nos ocupa en el presente capítulo, será necesario conocer en primer lugar el contexto en el que fue sancionada. La misma fue dictada en plena dictadura militar. El gobierno de facto llegó al poder un 24 de marzo de 1976, derrocando a quien era por aquel entonces presidente de la República Argentina, María Estela Martínez de Perón. Este gobierno instaura el llamado Proceso de Reorganización Nacional y designa como presidente de la Nación al general Jorge Rafael Videla.

La realidad de nuestro país en ese momento nos revela una Argentina atravesada por un caos económico, crisis de autoridad, luchas facciosas, la acción de las organizaciones guerrilleras y el terror sembrado por la triple A. Romero sostiene que “(...) todo ello creo las condiciones para la aceptación de un golpe de Estado que prometía restablecer el orden y asegurar el monopolio estatal de la fuerza”(2015, p,207).

Esta dictadura militar clausuró el Congreso Nacional y disolvió los partidos políticos, por lo tanto, no hay debate parlamentario respecto a la ley N° 22.439.

Con la finalidad de fiscalizar los proyectos de ley elaborados por el Poder Ejecutivo previamente a la firma del Presidente, se crea la Comisión de Asesoramiento Legislativo (CAL), la cual se conformará por un representante de cada una de las fuerzas armadas, esto es, Marina, Ejército y Aeronáutica.

En una entrevista realizada al doctor Luis María Pombar (como se citó en Novick, 2008), quien se desempeñó en la Dirección Nacional de Migraciones desde el año 1968 hasta el año 1989, el entrevistado manifestó que "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 solo 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".

Asimismo, el Dr. Pombar sostiene, en dicha entrevista, que "en esa época [...] la idea en general del gobierno era ir cambiando de una aceptación de carácter indiscriminado de los extranjeros, a una idea básica de documentar y registrar a los indocumentados, que generalmente eran limítrofes, y promover la migración que se llamaba en aquella época, "calificada", esto es: migrantes con capital, migrantes que vinieran a poner industrias, profesionales; en general, no había un criterio descalificatorio, sino más vale ordenar las limítrofes y fomentar las que fueran calificadas".

2- Ley general de migraciones y fomento de la inmigración N° 22.439

La Ley General de Migraciones y de Fomento de la Inmigración, ley N° 22.439, fue sancionada el 23 de marzo de 1981, dejando sin efecto la normativa existente en materia migratoria hasta ese momento, buscando unificar, de este modo, en un único texto todo lo relativo en materia migratoria.

En su articulado establece que a propuesta del Ministerio del Interior el Poder Ejecutivo deberá establecer "lineamientos y pautas generales de la política de inmigración". En este sentido, el Poder Ejecutivo designará las zonas prioritarias para su poblamiento como así también las medidas destinadas a su promoción (art. 3).

Asimismo, en el artículo 6 regula que aquellos programas respecto al asentamiento de inmigrantes tienen que ajustarse a los lineamientos y pautas de las políticas migratorias y,

el Ministerio del Interior es el encargado de resolver si dichos programas se adecuan a los lineamientos y pautas.

Por su parte, el Ministerio del Interior, sujetándose a lo fijado por el Poder Ejecutivo -encargado de promover la inmigración- podrá "extender a los extranjeros a quienes se les otorgue la calidad de "residentes permanentes", las certificaciones y documentación necesaria para el despacho a plaza, exentos del pago de derechos de importación, tasas, contribuciones y demás gravámenes de los bienes destinados a desarrollar actividades agropecuarias, mineras, extractivas, pesqueras, industriales, de investigación científica o de ejercicio profesional..." (art. 7 inc. d).

Además, el Ministerio del Interior podrá proveer el alojamiento temporario a inmigrantes y realizar convenios con gobiernos provinciales como con entes públicos y privados con la finalidad de encauzar y orientar la inmigración.

Se crea el Fondo Nacional de Poblamiento con facultad para seleccionar y trasladar inmigrantes, recepcionar, alojar, instalar e integrar inmigrantes; fomentar y promocionar la inmigración hacia el interior de país.

Por otro lado, la ley que analizamos, en su artículo 12, establece que los extranjeros podrán acceder a las categorías de "residentes permanentes", "residentes temporarios" o "residentes transitorios".

El mismo artículo refiere que será el Poder Ejecutivo el que tendrá las facultades para determinar las condiciones, requisitos y recaudos respecto a la admisión, ingreso y permanencia del extranjero cómo también las subcategorías y plazos de permanencia de los residentes temporarios y transitorios.

Los residentes permanentes "gozan en su territorio de los derechos civiles de los argentinos, sujetos a iguales obligaciones y deberes" (art. 15).

Los residentes temporarios y transitorios, pueden permanecer en el país por el tiempo autorizado y al finalizar el mismo deben abandonarlo. Asimismo, dicha autorización podrá ser cancelada cuando se desnaturalice los motivos que se tuvieron en cuenta para otorgarla.

El artículo 19 regula que al otorgarse la autorización de permanencia como temporario o transitorio la misma podrá ser condicionada a determinada zona del país, de manera que los residentes temporarios no podrán residir, ni los transitorios transitar fuera de ella sin una autorización previa de la autoridad de migración.

Otra cuestión que establece la ley que analizamos es lo que se refiere al trabajo y alojamiento de los extranjeros. Al respecto establece que los residentes permanentes pueden desarrollar toda tarea o actividad remunerada por cuenta propia o en relación de dependencia, para lo cual, gozan de la protección de las leyes que rijan la materia.

En cambio, los residentes temporarios podrán realizar tareas remuneradas por cuenta propia o en relación de dependencia solo por el periodo de su permanencia autorizada. Los residentes transitorios no podrán desempeñar las tareas mencionadas salvo, que fueran expresamente autorizados por la autoridad de migración.

Finalmente, los autorizados a una residencia precaria, excepcionalmente, estarán habilitados para trabajar, por el plazo, en los lugares, y con las modalidades que establezca la autoridad de aplicación.

Los extranjeros ilegales tienen prohibido trabajar o realizar tareas remuneradas, ya sea por cuenta propia o ajena, con o sin relación de dependencia. Prohíbe también que cualquier persona de existencia visible o ideal, pública o privada proporcione trabajo remunerado.

Asimismo, no podrá darse alojamiento a título oneroso a extranjeros ilegales. Quienes proporcionen trabajo remunerado o brinde alojamiento serán sancionados con multas. (art.48).

Se establece que aquellos extranjeros que no acrediten los requisitos exigidos para su ingreso o permanencia serán considerados ilegales y, quienes contraten o convengan con extranjeros ilegales deban comunicarlo a la autoridad de migración, aunque, los actos que fueron celebrados cumpliendo los requisitos formales serán considerados válidos.

Cuando se trate de un ingreso permanencia ilegal de un extranjero, la autoridad de aplicación podrá ordenar que el mismo abandone el país o exigir su expulsión fijando un plazo a tal efecto.

No obstante, cuando el extranjero ingresé al país por un lugar que se encuentre inhabilitado para el ingreso o eludiendo el control migratorio, la autoridad de migración podrá expulsarlo inmediatamente después de su ingreso (art. 39).

En este mismo sentido, la autoridad migratoria podrá cancelar la admisión o la autorización de residencia temporaria, transitoria o precaria y exigirle al extranjero que violó las disposiciones de la presente que abandone el territorio argentino en un plazo que determine.

Por otra parte, se regula en el artículo 73 el recurso reconsideración o revocatoria. El mismo será procedente contra las decisiones de la Dirección Nacional de Migraciones. Será deducido en un plazo de diez días hábiles y resuelto en un plazo máximo de 30 días hábiles. Cuando no fuera en el plazo mencionado, se considerará denegado, dejando lugar al recurso de apelación ante el Ministerio de Interior. Las decisiones del mismo serán irrecurribles.

"La Dirección Nacional de Migraciones será el organismo de aplicación de la presente ley" (art. 90) y tendrá competencia respecto al otorgamiento de los permisos de ingresos o residencia; "para conceder prórrogas de permanencia; cambios de calificación de ingreso y permanencia; residencia precaria, transitoria, temporaria y permanente; regularización de situaciones migratorias, así como para controlar su ingreso, egreso y permanencia y ejercer el poder de policía de extranjeros en todo el territorio de la República" (art 90).

Cabe mencionar que se regulan sanciones accesorias y, en este sentido, el Ministerio del Interior podrá expulsar al extranjero, "cualquiera sea su situación de residencia", cuando sea considerado por juez argentino por delito doloso con pena mayor a 5 años; realizar en el país o exterior actos que afecten la paz social, la seguridad nacional o el orden público de la República (art 95).

El extranjero expulsado bajo estas situaciones no podrá reingresar al país, salvo expresa autorización del Ministerio del Interior.

Para concluir, se prohíbe a los extranjeros ilegales acceder a la enseñanza y a la salud, exigiendo a las instituciones educativas y hospitalarias que comuniquen a la autoridad migratoria dicha situación. Asimismo, los organismos administrativos, autárquicos,

empresas y sociedades del Estado, están obligados a comunicar a la autoridad migratoria cuando tengan conocimiento de la existencia de un residente ilegal.

3-Normativa posterior a la Ley Videla

Dejando atrás la dictadura militar, en el año 1983 nuestro país, de la mano del por entonces presidente de la Nación, Raúl Alfonsín, recupera el sistema democrático.

El regreso a la democracia significó para los argentinos, la ilusión de ver resuelto los problemas que se venían acumulando, y se esperaba del gobierno democrático la solución de todos ellos, a saber:

(...) inflación, deuda externa multiplicada y con fuertes vencimientos inmediatos, y, un Estado carente de recursos, sin posibilidad de atender a los variados reclamos de la sociedad, desde la educación o la salud hasta los de carácter salarial de sus propios empleados, y aún con una fuerte limitación en su capacidad de dirigir las crisis. (Romero, 2015, p.275).

Centrándonos ahora en la cuestión migratoria, en el año 1984 se dicta el Decreto 780/84, sobre radicación definitiva de extranjeros, la que será concedida a los mismos siempre que tuvieran residencia anterior al 30 de noviembre de 1983.

En los considerandos hace referencia a que como producto de la aplicación de una "política migratoria escindida de la realidad socioeconómica del país y de los habitantes que lo componen" (dec.780/84), se ha llegado en muchos casos a una situación migratoria irregular, siendo oportuna su reparación.

Asimismo, considera "que, a partir de la regularización migratoria de estos grupos humanos, se va a seguir 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" (dec.780/84)

Sostiene, además, que la finalidad de estas medidas será la de evitar las condiciones indignas de trabajo en las que eran contratados los extranjeros ilegales por parte de los

empleadores y, que desplaza a la mano de obra local que exige una contratación sujeta a la ley.

La Dirección Nacional de Migraciones será la autoridad de aplicación del decreto que analizamos.

Finalmente, para obtener la radicación definitiva se deberá presentar, dentro de los 180 días a partir de la vigencia de este decreto la respectiva solicitud, acreditar identidad y residencia, tener aptitud psicofísica y carecer de antecedentes penales.

En 1985, a través de una resolución de la Dirección Nacional de Migraciones, se estableció una política inmigratoria más restrictiva, regulando el "ingreso de extranjeros de acuerdo a la capacidad de recepción", fundamentando dicha medida en las "dificultades socioeconómicas que atravesaba el país".

Con el Decreto N° 1434 del año 1987 se reglamentó la Ley General de Migraciones y Fomento de la Inmigración, derogo el Reglamento Migratorio vigente hasta ese momento (dec. 4419/65). Con este nuevo decreto se continúa con el carácter restrictivo y discriminatorio de la ley, ya que hacía más duras las condiciones de ingreso. Entre sus medidas encontramos que se refiere a las zonas prioritarias para su poblamiento, cómo también los montos de los bienes que podrán ingresar los inmigrantes y los recursos del Fondo Nacional de Poblamiento.

En los considerandos surge que esta política restrictiva se debía a las dificultades económicas que atravesaba el país que, consecuentemente trajo aparejada desocupación y una deficiente infraestructura sanitaria, educativa y social, que ha reducido notablemente la capacidad del país para recibir inmigrantes. Frente a esto, era menester aplicar mediante este decreto una política migratoria de carácter excepcional, firme y racional que se adecuen a esta situación y permitiese superarla (Giustiniani, 2004). El artículo 15 requiere una mención especial por fijar restricciones al otorgamiento de la residencia, estableciendo que solo será otorgada (permanente o temporaria) en los casos que taxativamente enumera, entre ellos: "profesionales, técnicos o personal especializado requeridos por empresas o personas establecidas en el país; empresarios, hombres de negocios, artistas, deportistas; científicos, profesores, escritores o personas de especial relevancia en el orden cultural, social, político,

etc.; migrantes con capital propio suficiente para el desarrollo de su actividad industrial, comercial, agropecuaria, minera o pesquera, circunstancia que se deberá acreditar debidamente a juicio de la autoridad de aplicación; religiosos pertenecientes a cultos oficialmente reconocidos; extranjeros que por sus especiales condiciones o circunstancias personales revistan un especial interés para el país; padres, hijos o cónyuges de argentinos o de residentes permanentes o temporarios de las personas mencionadas en los incisos precedentes." Cabe agregar que este artículo fue bastante criticado por el carácter restrictivo de su medida.

Durante el gobierno del Dr. Carlos S. Menem y, debido a las nuevas modalidades adoptadas por la delincuencia internacional, a mediados del año 1992 se dictó el Decreto N° 1013. En el mismo, se dispone que para el otorgamiento de la radicación definitiva, la Dirección Nacional de Población y Migraciones, deberá contar con toda la información relativa a los antecedentes penales y judiciales de quién solicita la radicación, de manera que, mientras se evalúa dicha información se le podrá otorgar una radicación temporaria, la que se convertirá en permanente cuando se compruebe que el solicitante no se encuentre comprendido en las inhabilidades previstas en el Reglamento.

En 1994, bajo el mandato presidencial del Dr. Menem, un nuevo Decreto Reglamentario fue aprobado bajo el número 1023. En él se establecieron nuevos criterios de admisión.

La modificación más importante es que sustituye el artículo 15 por uno que agrega una categoría de admisión, la de los trabajadores contratados por personas de existencia visible o ideal del país que llegan para prestar servicios ajustándose a la legislación laboral. Respecto a este criterio de admisión y siguiendo a Nora Pérez Vichich, resulta tener cierto carácter positivo ya que permite el ingreso de trabajadores limítrofes a nuestro país (2004). No obstante, el decreto exige, para el trámite de residencia, un contrato de trabajo con firmas certificadas, con lo cual, si tenemos en cuenta que una mayor parte de los inmigrantes se encontraban bajo el trabajo en negro, subempleo e informal, este requisito se convierte en una restricción más para que el extranjero ilegal regularice su situación migratoria. Las demás categorías de admisión reguladas taxativamente en este artículo por la cual la Dirección Nacional de Migración solo otorgara residencia permanente o temporaria en el país son:

padres, cónyuges o hijos de argentinos; religiosos; estudiantes; artistas o deportistas; empresarios y hombres de negocios; representantes de empresas extranjeras; migrantes con capital propio suficiente para el desarrollo de actividades productivas; rentistas o pensionados; personas de relevancia en lo cultural, social, científico o político, o que a juicio del Ministerio del Interior, por sus especiales condiciones revistan interés para el país; extranjeros provenientes de países que por razones geográficas, históricas, económicas, etc. justifiquen a juicio del Ministerio del Interior, un tratamiento especial.

Otra cuestión es que amplía la categoría de inhabilidades absolutas de admisión al incluir a aquellos inmigrantes que permanezcan ilegalmente en el país por más de 30 días corridos. Cabe mencionar que esto era una inhabilidad relativa en el decreto 1534/87.

Nuevamente con este decreto se aplica una clara política restrictiva con un mayor control respecto del decreto anterior.

Con el Decreto 1117 de 1998 se agrega un obstáculo más para que trabajadores inmigrantes regularicen su situación, implicando un retroceso en la política migratoria. El obstáculo al que referimos, consistía en la prohibición, a partir de la entrada en vigencia de este decreto, del cambio de categoría migratoria en territorio argentino. Es decir, los inmigrantes ya no podrán cambiar de categoría transitoria a temporaria estudiante o temporaria trabajador-contratado, el cambio de calificación solo será aplicable para aquellos extranjeros que ingresaron al país con anterioridad a la fecha de entrada en vigencia del decreto (Pérez Vichich, 2004).

4 - Efectos de la ley

Para concluir este capítulo es importante destacar que la ley analizada a lo largo del mismo, tuvo vigencia durante más de 20 años. Fue recién en el año 2004 que nuestro país promulgo una nueva ley en materia migratoria, la ley 25.871. La promulgación de esta ley fue un logro histórico para nuestro país, ya que significó un importante avance en materia migratoria al respetar y reconocer los principios fundamentales contenidos en la Constitución Nacional y tratados de derechos humanos con jerarquía constitucional y, establecer un nuevo modelo que refleja una sociedad multicultural, integrada e inclusiva, respetando los derechos

de los extranjeros y valorando su aporte tanto social como cultural. Sobre esta ley profundizaremos en el capítulo siguiente.

Desde 1981 y sobre todo desde 1983 con el retorno de la democracia, transcurrieron gobiernos, tanto radicales como peronistas, pero ninguno ha podido durante todos esos años derogar la ley que se gestó y dictó en plena dictadura militar. Se presentaron proyectos que intentaron modificar e incluso derogar la Ley de Fomento de la Inmigración, pero lo cierto es que ninguno de ellos pudo lograrlo sino hasta el año 2004. Probablemente, esta imposibilidad encontraba sus razones en la falta de voluntad política sumado a que el fenómeno migratorio suele traer aparejador concepciones xenófobas, discriminatorias y autoritarias, lo cual, significó la continuidad de una norma perjudicial no solo por su origen, sino también, por su carácter arbitrario, discriminatorio y porque violaba los derechos humanos reconocidos en nuestra Constitución Nacional y en los tratados de derechos humanos ratificados por la Argentina que, a partir del año 1994 tienen jerarquía constitucional. Razón por la cual, el Decreto -Ley N° 22.439 desde su vigencia fue fuertemente cuestionada.

Según el Dr. Eugenio Raúl Zaffaroni, esta ley, forma parte de "un largo collar de aberraciones legislativas" (2004, p.45).

Una de las cuestiones más graves de esta ley consiste en que las detenciones y expulsiones por infracción a la legislación migratoria se realizan por orden y ejecución de la propia Dirección de Migraciones, sin intervención judicial en todo el procedimiento y no solo eso, sino que, además, el Poder Judicial ni siquiera se entera de la situación. Resulta interesante traer aquí lo expresado por el ex senador Manuel Mantilla¹ (como se citó en Ceriani Cernadas, 2003): "La Constitución, las leyes, los poderes públicos de la Nación han sido creados para el bien de los 'habitantes', y no de los 'ciudadanos' únicamente: estos y los extranjeros tienen los mismos jueces, de los que no pueden ser sacados; libertades y derechos comunes, de los que no pueden ser privados los unos (...)"

¹ En 1879 y 1894 fue electo diputado nacional y al término de su mandato en 1898 ocupó el cargo de senador nacional, para el que fue reelegido en 1904.

Esta circunstancia manifiesta una clara violación a la Constitución cuando en su artículo 18 regula que "Ningún habitante de la Nación puede ser penado sin juicio previo fundado en ley anterior al hecho del proceso, ni juzgado por comisiones especiales, o sacado de los jueces designados por la ley antes del hecho de la causa..."

Hubo una sistemática violación de los derechos humanos de la que fueron víctimas los inmigrantes que habitaban en nuestro país (Ceriani Cernadas, 2003).

La Ley Videla presenta rasgos autoritarios que podemos ver por ejemplo cuando se establece que todos los programas de asentamiento de inmigrantes, ya sean públicos, privados, nacionales o provinciales, deben contar con la intervención del Ministerio del Interior. Esta ley le quita toda atribución en materia migratoria al Poder Legislativo, otorgándole poderes discrecionales al Poder Ejecutivo, recordemos que el Congreso de la Nación no estaba en funcionamiento. Esto se refleja en el artículo 3 de la norma cuando regula que el Poder Ejecutivo a través del Ministerio del Interior establecerá los lineamientos y pautas generales de la política migratoria. Asimismo, el Fondo Nacional de Poblamiento se encuentra en jurisdicción del mismo ministerio y tendrá las funciones de promoción, selección, traslado y alojamiento de inmigrantes y no tiene en cuenta el derecho a la libre movilidad en el territorio argentino.

Por otra parte, es importante destacar que la Ley General de Migraciones es una ley discriminatoria en el sentido que establece políticas restrictivas respecto de los inmigrantes limítrofes, ampliándose las actividades de control y expulsión sin intervención judicial.

Uno de los problemas existentes con la ley del gobierno de facto era el aumento de la población en situación irregular. Esto se debía a que el trámite de radicación en el país era caro, engorroso y casi imposible de realizar. Esta situación provocaba problemas tanto para el inmigrante como para la sociedad. El inmigrante en esta condición se halla en un estado de vulnerabilidad, encontrándose en una situación sin derechos civiles, políticos ni sociales. En su condición de irregularidad acepta trabajos ilegales, sin la protección de los derechos laborales y sociales, expuestos a explotaciones laborales, generando precariedad y marginalidad social, sin acceso a la salud, educación y vivienda.

Para la sociedad receptora esta situación genera problema de seguridad, ya que, el inmigrante ilegal puede verse obligado por su misma condición, al incumplimiento de las normas.

Es importante mencionar que, frente a esta problemática, en las décadas de los ochenta y noventa había cierta contradicción en las políticas migratorias, es decir, estaban aquellas que limitaba la radicación de los migrantes ajustándose a la ley vigente y las que por medio de normas "ad-hoc" buscaba la apertura y regularización migratoria. Tal es el caso de los decretos N° 780/84 y 1033/92 que permitieron regularizaciones masivas, dónde la mayoría eran provenientes de países limítrofes.

Respecto al carácter discriminatorio de la Ley Nacional de Migraciones y Fomento de la Inmigración, lo podemos ver que en que cuando se refería al fomento de la misma, esta debía ser europea. Consideraba necesario aumentar la población y para ello la inmigración era el medio para lograrlo, pero expresaba preferencia, cómo dijimos, por los inmigrantes europeos en relación a los inmigrantes latinoamericanos. Novick sostiene que:

(...) el gobierno militar persiste en incentivar la inmigración europea asociada al proceso colonizador, dentro del objetivo de acelerar el crecimiento poblacional, pero tratando de vincular cantidad con selectividad, lo cual no resulto compatible con la realidad migratoria internacional y las posibilidades socioeconómicas que ofrecía la Argentina como país receptor. (2005, p.7)

Finalmente, y en palabras de Gabriel Chausovsky la ley Videla genero "(...) una situación denigrante para la condición humana (...)" (2004, p.159) porque fue una ley inconstitucional, desde el momento mismo de su emisión ya que fue elaborada por un gobierno de facto como por sus normas que violaban la Constitución Nacional y los tratados internacionales de derechos fundamentales. En relación a los derechos humanos, se formulan políticas restrictivas, ampliándose las actividades de control y expulsión.

CAPITULO IV:

LEY DE MIGRACIONES N° 25.871

1-Camino hacia una nueva ley migratoria

En el año 2003 la Argentina cumplía veinte años del retorno de la democracia. Pese a ello, continuaba conservando una ley originada en la última dictadura militar. Como dijimos en el capítulo anterior, se mantuvo por más de dos décadas una legislación que significó una clara vulneración de los derechos de los migrantes en nuestro país.

Una nueva ley en materia migratoria era una deuda de la democracia y, en este sentido, Pablo Ceriani Cernadas, agrega que: "(...) es todavía más grave cuando observamos que las pocas reglamentaciones que se hicieron a esta norma en estos veinte años fueron aún más perjudiciales que la propia ley" (2003, p.519).

Un ejemplo de esto es el Reglamento de Migraciones, decreto 1023, dictado durante el mandato presidencial de Carlos Saúl Menem en el año 1994. Cómo vimos, este decreto ratifica los principios de la ley Videla y, además, establece criterios de inhabilitación absoluta para radicarse en el país, en una clara contradicción con los derechos reconocidos en la Constitución Nacional.

Asimismo, la ley 25.871 tuvo varios antecedentes, algunos buscaban modificaciones parciales, entre ellos, las propuestas de los años 1995-1999 que, en un contexto de políticas restrictivas profundizaba lo regulado en la ley del gobierno militar. Otra propuesta se dio en 1997 dónde se fortalecía la denuncia de inmigrantes en situación irregular. En 1998 el Poder Ejecutivo presentó un proyecto de modificación. El mismo consistió en aumentar las multas, prohibir el cambio de condición migratoria y nuevas causales de expulsión, en ese momento existía la intención de vincular a los inmigrantes a la inseguridad. (Mármora, 2004).

Otros intentos buscaban sancionar una nueva legislación, como el proyecto presentado por el Poder Ejecutivo nacional a principios del año 1999, que buscaba aumentar

el control y la represión sobre los extranjeros en situación irregular. Frente a este proyecto, las colectividades de inmigrantes, las Iglesias y organizaciones no gubernamentales se manifestaron rechazando fervientemente este proyecto que resultó más lesivo que la propia ley vigente.

Como vemos, a lo largo de estos veinte años se discutieron varios proyectos, pese a ello, se continuaba el mismo espíritu de la norma vigente en esos años, ignorando lo que históricamente caracterizó a nuestro país que fue una política abierta a la inmigración.

Ciertamente, fueron varios los motivos que impidieron la sanción de una nueva ley. Sumado a lo ya mencionado en el capítulo anterior, es decir, falta de voluntad política, concepciones xenófobas, discriminatorias y autoritarias, podemos agregar la concepción en algunos sectores de la sociedad de que los inmigrantes impactaban de manera negativa en el mercado laboral, perjudicando a los trabajadores argentinos. También, muchos medios de comunicación se encargaron de instalar en el pensamiento de la sociedad una imagen desvalorizada y estigmatizante del extranjero. A esto se le sumaba el aumento de la pobreza, la desocupación y la falta de vivienda.

Finalmente, en el año 2001, Rubén Giustiniani, que por entonces era el presidente de la Comisión de Población y Recursos Humanos de la Cámara de Diputados, presentó un proyecto de ley en materia migratoria. El mismo fue elaborado durante tres años a través de seminarios, foros de debates, audiencias públicas. Recibió el aporte de especialistas en la materia y representantes de los sectores involucrados, por lo que, Giustiniani sostiene que es una ley "fruto de la participación" y "nutrido de la realidad social" (2004, p.15). El mismo obtuvo dictamen favorable por unanimidad en la Comisión de Población y Recursos Humanos en el 2003 y en el mismo año fue aprobado por ambas cámaras, siendo promulgada en enero de 2004 y, finalmente publicada en el Boletín Oficial el 21 de enero de ese año.

Fue un proyecto que supo diferenciarse de la legislación migratoria de ese momento ya que significó un cambio de paradigma reconociendo los derechos fundamentales de los inmigrantes, enriqueciendo, de este modo, a la democracia.

La ley 25.871 significa un progreso social que implica integración en lugar de exclusión, se entiende en el multilateralismo de la regionalización y no en el unilateralismo,

reconoce la tolerancia y no la xenofobia. Esta ley tiene un nuevo enfoque, un nuevo paradigma que enriquece a la democracia, respeta los derechos humanos de los migrantes en concordancia con las convenciones internacionales de Naciones Unidas consolidando y acogiendo una política regional del Mercosur y establece las bases de una política migratoria argentina, teniendo en cuenta las nuevas realidades del contexto regional e internacional.

En palabras de Giustiniani "(...) la política migratoria debe otorgar suficientes garantías a la migración como derecho esencial e inalienable de toda persona, y fortalecer la integración del migrante en la estructura social del país" (2004, p.23). En este sentido, el por entonces presidente de la Comisión de Población y Recursos Humanos de la Cámara de Diputados, sostiene que la política migratoria debe facilitar al migrante que habite en nuestro país el derecho a la reunificación familiar, igualdad de oportunidades y trato en materia laboral, seguridad social, gremial y cultural, y libertades individuales y colectivas para las personas que, en su condición de trabajadores migrantes o como miembros de su familia, habiten el suelo argentino. (2004, p.24).

Esta ley pone fin a los más que lamentables veinte años en que en la Argentina imperó una política migratoria discriminatoria y racista. A partir de esta ley se vuelve a la Constitución Nacional y al espíritu de Alberdi (Zaffaroni, 2004).

Según lo expresado por Susana Novick la Ley 25.871 es una norma "ambiciosa", esto lo entiende así porque:

(...) apunta a formular una nueva política demográfica nacional, a fortalecer el tejido sociocultural del país, y a promover la integración sociolaboral de los inmigrantes, manteniendo en alto la tradición humanitaria y abierta de la Argentina con relación a los migrantes y sus familias. (Novick, 2004, p.71)

Cafiero, senador por aquel tiempo y miembro informante de la Comisión de Población y Desarrollo humano, considera que esta ley tiende a "destruir mitos, xenófobas y prejuicios" y sostiene que en nuestro país es necesario volver a atraer inmigrantes, en especial latinoamericanos y en este sentido, le otorga importancia al convenio sobre circulación de personas que se firmó en el ámbito del Mercosur.

Enrique Oteiza afirma que:

La ley actualmente vigente constituye un hecho histórico, pues revierte una larga y nefasta tradición legislativa en esta materia, atentatoria de los derechos humanos de todos los habitantes del suelo de la nación argentina (incluyendo a los extranjeros), claramente establecidos en la Constitución de 1994. (2004, p.87)

Asimismo, considera que la promulgación de esta ley es un cambio muy positivo respecto a la protección de los derechos humanos de los inmigrantes y sus familiares (Oteiza, 2004).

Hay dos aspectos de esta ley que marca una diferencia con la Ley Videla y que es significativo detenernos. Uno de ellos es la cuestión del origen y, respecto a esto como se dijo anteriormente, se trata de un proyecto que surgió de debates y la participación y propuestas de la sociedad civil en contraposición de la ley anterior que se estableció por decreto y sin debate parlamentario. Otro de los aspectos a resaltar es que la Ley de Migraciones incluye expresamente los derechos y libertades de los extranjeros. En cambio, la ley Videla en uno de sus capítulos incluía las obligaciones y atribuciones del Estado. De esta manera con el régimen anterior si se quería hacer valer esos derechos y garantías se los debía rastrear en los principios constitucionales, en los derechos humanos fundamentales. La nueva norma al tenerlos expresamente contemplados evitaría que esos derechos sean vulnerados.

Nora Pérez Vichich sostiene que la nueva norma representa un avance significativo en el tratamiento de la materia migratoria, "sea que el acercamiento se realice desde los derechos humanos; las políticas migratorias internacionales, las relaciones internacionales, el proceso de integración regional o el campo socio laboral (...)" (2004, p.137).

Otro aspecto novedoso de esta ley es que por primera vez en el texto de la norma se pone atención en la protección de los derechos de los **argentinos emigrados a otros países**. Esto fue así porque en esa época a raíz de la fuerte crisis eran muchos los argentinos que tomaban la decisión de emigrar. De esta manera, el Estado a través de la firma de convenios con los países elegidos como destino, buscaba brindar cierto marco de protección.

Para Gabriel Chausovsky:

La vigencia de la nueva ley constituye un acontecimiento de gran transcendencia que debe ser resaltado por el esfuerzo que implicó lograr su preparación y aprobación por el Congreso Nacional y el ajuste de sus disposiciones a los principios fundamentales que, tanto en nuestra Constitución cuánto en los tratados de derechos fundamentales, constituyen compromisos inalienables que deben ser resguardados y protegidos mediante la instrumentación de mecanismos de control y aplicación eficientes, y que por muchos años estuvieron olvidados y fueron sistemáticamente violados. (2004, p.160)

2-Contexto histórico

Es importante hacer referencia al contexto histórico en el que surge esta nueva normativa, porque en ese periodo histórico se produce una ruptura ideológica que se manifiesta en el espíritu de la norma y en la nueva manera de concebir el fenómeno migratorio (Novick, 2004).

Nuestro país en el 2000 y 2004 atravesó una importante crisis económica, social y política que significó el fin del modelo neoliberal que venía imperando desde 1976 con el gobierno de la dictadura militar (1976-1983) pasando por el mandato de Alfonsín (1983-1989) y Menem (1989-1999). Se trató de un modelo abierto y libre de la economía que prioriza el mercado internacional reduciendo el mercado interno, a través del control de salarios.

Para comprender mejor el contexto histórico, resulta importante remitirnos al gobierno de Fernando de la Rúa, quien, al asumir su mandato el 10 de diciembre del año 1999, debió enfrentar un complejo problema económico, esto es, una economía que se encontraba en recesión desde 1998, un déficit fiscal mucho mayor del previsto y la compleja decisión de mantener o abandonar la convertibilidad. Las políticas que beneficiaron el mantenimiento de la convertibilidad profundizaron la recesión local, y esto se traducía en una elevada desocupación, trabajo informal, altas tasas de interés, el Estado se atrasaba en los pagos. Asimismo, el peso se sobrevaluaba lo cual dificultaba la competencia en los mercados mundiales, retrocediendo, de esta manera, las exportaciones industriales. Poder cumplir con los vencimientos de la deuda era un gran esfuerzo fiscal, además, el Estado debía

reducir gastos, inversión, congelar salarios. De esta manera, la recesión se profundizaba cada vez más (Romero, 2015).

La política económica que se pensó en el 2000 implicó un ajuste salarial, aumento de impuestos y reducción de gastos. Se buscó, también la reactivación mediante una reforma a la ley laboral que implicó la reducción de los costos salariales a los empresarios. Pese a todo esto, la recesión continuó avanzando. Se fueron ensayando distintas medidas políticas y económicas y con ellas, fueron cambiando los ministros de economía, cada nuevo ministro aplicaba medidas buscando encontrar una solución al problema. Llego el turno de Domingo Cavallo que, frente a la desconfianza de los inversores y ante una inminente insolvencia, anuncio que el Estado pagaría solo el equivalente de lo recaudado, se trató de un presupuesto de "déficit cero".

Ante esto, el pueblo en las calles comenzó a movilizarse. Pero lo que más dejo en evidencia la disconformidad de la ciudadanía fue el llamado "voto bronca", o "voto castigo", de las elecciones legislativas del 2001, dónde un 22% de los votantes voto en blanco o anuló el voto y un 24% no fue a votar (Romero, 2015).

Estás elecciones marcaron el inicio de la crisis final del gobierno, las protestas sociales fueron aumentando hasta diciembre de 2001. Y sobre finales de ese año, la situación era ya insostenible, muchos comenzaron a sacar sus dólares del país y otros retiraban sus depósitos bancarios, amenazando, de esta manera, un desmoronamiento del sistema cambiario. Frente a esta situación aparece la tan conocida medida llamada "corralito", por la cual se redujo la extracción de efectivo de los bancos, a una pequeña suma. El "corralito" aumento el descontento social y con este, el aumento de las protestas, manifestaciones prolongándose en los siguientes días. Se sucedieron los saqueos en el Gran Buenos Aires y grandes conurbanos, como también la congregación de muchos vecinos que salían a la calle golpeando sus cacerolas afectados por la crisis y colmados de indignación y desilusión. El 20 de diciembre hubo represión por parte de la Policía en la Plaza de Mayo donde perdieron la vida cinco personas. Finalmente, esa misma noche, el presidente Fernando de la Rúa renuncia a su cargo dejando la Casa de Gobierno en helicóptero.

Lo que siguió durante el año 2002 fue una crisis económica, social y política, con la presidencia vacante. En el transcurso de pocos días, fueron varios los que asumieron la

presidencia (Ramón Puerta, Adolfo Rodríguez Saá, Eduardo Camaño, Eduardo Duhalde, este último concluyó el mandato de De la Rúa). Eduardo Duhalde junto al ministro de economía Roberto Lavagna supieron resolver con acierto la crisis política y conducir a un crecimiento económico estable. A fines de este año la situación se fue calmando. Y a principios del año 2003 los indicadores de la crisis mejoran: baja la inflación, se estabiliza el dólar y se consolida cierta reactivación.

Finalmente, en las elecciones de ese año, resulta electo como presidente de la Nación Néstor Kirchner y si bien, lo peor de la crisis había pasado, quedaban cuestiones por resolver: deuda en default, restablecimiento del orden a nivel social, desocupación, pobreza, etc.

3-Ley migratoria

La Ley 25.871 fue promulgada en el año 2004 y consta de 126 artículos distribuidos en once títulos, regulando, de esta forma, la admisión, ingreso, permanencia y egreso de las personas.

Entre los objetivos de la ley encontramos los siguientes:

- establecer las bases estratégicas de políticas migratorias que permitan cumplir con los compromisos internacionales de nuestro país en materia de derechos humanos, integración y movilidad de los migrantes; (art.3 inc. a)
- "contribuir al enriquecimiento y fortalecimiento del tejido cultural y social del país"; (art.3 inc. c)
- " garantizar el ejercicio del derecho a la reunificación familiar"; (art.3 inc. d)
- asegurar que la admisión a quienes soliciten la residencia permanente o temporaria se realizará a través de procedimientos no discriminatorios y respetando los derechos y garantías establecidos por la Constitución Nacional, los tratados internacionales, los convenios bilaterales vigentes y las leyes (art.3 inc. f);

- "promover y difundir las obligaciones, derechos y garantías de los migrantes, conforme a lo establecido en la Constitución Nacional, los compromisos internacionales y las leyes". (art. 3 inc. g)
- "promover la inserción e integración laboral de los inmigrantes que residan en forma legal para el mejor aprovechamiento de sus capacidades personales y laborales a fin de contribuir al desarrollo económico y social del país"(art.3 inc. h).

Este último punto, es importante porque de alguna manera viene a subsanar esa percepción distorsionada y negativa del trabajador migrante en la estructura laboral y económica, visión muy presente en las normas, reglamentaciones anteriores y en discursos con un trasfondo discriminatorio o xenófobo. En cambio, esta ley se propone poner en valor sus capacidades, el potencial de sus aportes, incorporando la idea de que es el Estado quien debe hacerlos efectivos para el beneficio de todos (Pérez Vichich, 2004). La ley establece también que el Estado en todas sus jurisdicciones favorecerá la integración de los inmigrantes en su comunidad de residencia (art.14) a través de cursos de idioma castellano, difusión de información sobre sus derechos y obligaciones, la valoración de sus expresiones culturales, etc.

El Título I regula lo relativo a los "derechos y obligaciones de los extranjeros". Sin dudas, esta es una incorporación fundamental, se trata de lograr el cumplimiento de los derechos reconocidos en el artículo 20 de nuestra Carta Magna. Dentro de este título el primer capítulo se titula "De los Derechos y Libertades de los extranjeros" e incorpora en su artículo cuarto el derecho a migrar que nuestro país lo garantiza sobre la base de los principios de igualdad y universalidad, considerando que este es un derecho esencial e inalienable de la persona.

Asimismo, asegura la igualdad de trato y el acceso igualitario para los inmigrantes y sus familias a los servicios sociales, bienes públicos, salud, educación, justicia, trabajo, empleo y seguridad social. (art. 6)

Respecto al acceso a la educación y a la salud, se les garantiza dicho acceso más allá de su situación migratoria, eliminando la obligación de la denuncia de las autoridades educativas o sanitarias.

Por otro lado, la ley en su artículo 17, establece como un deber del Estado, adoptar las medidas necesarias que busquen regularizar la situación migratoria de los extranjeros reconociendo con ello la necesidad de avanzar en esa gran materia pendiente de la sociedad argentina.

En cuanto a las obligaciones de los inmigrantes, establece que los mismos deben cumplir con lo enunciado en la Constitución Nacional, los Tratados Internacionales adheridos y las leyes vigentes (art.18). Además, se reconoce como atribución del Estado, la posibilidad de orientar a los inmigrantes en lo que respecta a trabajos, funciones, servicios o actividades (art.19)

El Título II hace referencia a las categorías, plazos, impedimentos de admisión y documentos. Establece que los inmigrantes serán admitidos en las categorías de "residentes permanentes", "residentes temporarios", o "residentes transitorios". También refiere a que la autoridad de aplicación puede otorgar una autorización de "residencia precaria", hasta que se formalice el trámite correspondiente.

De acuerdo a lo establecido en el artículo 22, la **residencia permanente** es aquella que se otorga al extranjero con fines de establecerse definitivamente en el país. Los inmigrantes que sean parientes (cónyuge, hijos y padres) de argentinos nativos o por opción serán considerados residentes permanentes.

La **residencia temporaria** se otorgara en aquellos casos en que los inmigrantes ingresen al país como: trabajador migrante, es decir, quién ingresa para ejercer una actividad lícita, remunerada y con autorización para permanecer por tres años; rentista, aquel que solventa su estadía con recursos propios provenientes de fuentes externas; pensionado, cuando el migrante recibe una pensión de gobierno, organismo internacional o de empresa privada por servicios prestados en el extranjero; inversionista, quien realiza inversiones de interés para el país; científico y personal especializado; deportistas y artistas; religiosos de cultos reconocidos oficialmente y que ingresen al país para desarrollar actividades propia de su culto; pacientes bajo tratamientos médicos; académicos, es decir, quien ingresa al país por acuerdos académicos entre instituciones de educación superior en áreas especializadas; estudiantes, aquellos que llegan a nuestro país para cursar estudios secundarios, terciarios, universitarios; aislados y refugiados a quienes se les concederá autorización para residir por

el término de dos años; ciudadanos nativos de Estados Parte de Mercosur, Chile y Bolivia; extranjeros que invoquen razones humanitarias.

Por su parte, se les otorgara **residencia transitoria** a aquellos extranjeros que se encuentren en las siguientes categorías: turistas, pasajeros en tránsito, tránsito vecinal fronterizo, tripulantes del transporte internacional, trabajadores migrantes estacionales, académicos, tratamiento médico.

Los inmigrantes que obtengan la residencia temporaria o transitoria podrán permanecer en el país por el tiempo en que fueron autorizados, con las correspondientes prórrogas.

El Título III se refiere al ingreso y egreso de personas y, obligaciones de los medios de transporte internacional.

El Título IV legisla sobre la permanencia de los extranjeros, trabajo y alojamiento como así también, las responsabilidades y obligaciones de los dadores de trabajo y alojamiento.

Establece la ley que los residentes permanentes podrán desarrollar actividad remunerada, ya sea en relación de dependencia o por cuenta propia y que están amparados por la legislación laboral. En el caso de los residentes temporarios, podrán realizarlas solo por el tiempo de su permanencia. En cambio, los residentes transitorios no están habilitados a realizar actividades remuneradas, tanto en relación de dependencia como en cuenta propia, salvo aquellos que ingresaron al país como "trabajadores migrantes estacionales". Tampoco están habilitados para trabajar aquellos extranjeros que se encuentren en una situación irregular.

Lo residentes precarios podrán trabajar por el plazo que establezca la dirección Nacional de Migraciones.

En lo que refiere al alojamiento y las responsabilidades y obligaciones de los dadores de trabajo, la ley dispone que no se podrá proporcionar alojamiento en los casos en que el extranjero resida de manera irregular. De igual modo, el extranjero que resida de manera irregular no podrá ser contratado para desarrollar ninguna actividad remunerada, ya sea en relación de dependencia o no. No obstante, el empleador o dador de trabajo debe cumplir con

las obligaciones laborales y no deben verse afectados los derechos ya adquiridos por esa relación laboral, cualquiera sea la condición migratoria.

El Título V trata de la legalidad e ilegalidad de la permanencia y, en este sentido, el artículo 61 dispone que cuando se constate la irregularidad de la permanencia de un extranjero en el territorio nacional, la Dirección Nacional de Migraciones, teniendo en cuenta circunstancias personales y sociales del extranjero, lo conminara a regularizar su situación en el plazo perentorio que fije para tal efecto, bajo apercibimiento de decretar su expulsión. La misma tendrá efecto suspensivo cuando el extranjero interponga recurso administrativo o judicial, hasta tanto sea revisada la decisión administrativa de expulsión.

Una vez que la resolución de expulsión quede firme, el Ministerio del Interior o la Dirección Nacional de Migraciones solicitarán a la autoridad judicial que, mediante resolución fundada, ordene la retención del extranjero con el único efecto de cumplir aquella resolución.

Cuando el extranjero retenido alegare ser hijo, padre o cónyuge de un argentino nativo, la Dirección Nacional de Migraciones, dando prioridad al derecho de reunificación familiar por sobre la expulsión, suspenderá la misma para constatar la existencia del vínculo que, de ser acreditado, el extranjero recuperará la libertad inmediatamente y se le abrirá un procedimiento sumario para regularizar su situación migratoria.

El Título VI regula lo relativo al régimen de recursos garantizando, de este modo, el derecho a la defensa y revisión por vía administrativa y judicial.

El Título VII establece que los Juzgados Nacionales de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo Federal o los Juzgados Federales del interior del país, serán los tribunales competentes, hasta que se cree un fuero específico en la materia regulada en esta ley.

El Título VIII se ocupa de las tasas retributivas de servicios.

En Título IX pone la atención en una realidad migratoria que hasta entonces no se había incluido: los argentinos en el exterior. Se respondía con esto, a la situación de la Argentina como país de emigración, en donde entre el año 2000 al 2003, más de un cuarto millón de nacionales habían emigrado al exterior por la fuerte crisis sufrida. Al respecto

establece que el gobierno argentino podrá celebrar convenios con los Estados receptores de emigrantes argentinos con el fin de asegurarles la igualdad de los derechos laborales y de la seguridad social, asegurando, también, la posibilidad de que efectúen remesas de fondos para sus familiares en la Argentina.

El Título X se refiere a la autoridad de aplicación estableciendo que será la Dirección Nacional de Migraciones. También, dentro de este título se regulan los delitos al orden migratorio, aplicando penas a quienes promueven o facilitaren el tráfico ilegal de personas, presentare documentación falsa. Cabe aclarar aquí que la penalización del tráfico de personas merece ser destacado ya que es un tema que no tenía tipificación.

4-Normativa posterior

4.1-Decreto reglamentario 616/2010

La ley migratoria fue reglamentada en el año 2010, mediante el decreto N° 616. En el mismo, se reafirman los principios fundamentales que ampara la ley y manifiesta un respeto general por todo lo regulado en ella (Hines, 2008). Asimismo, introduce importantes modificaciones que favorecen los cambios ya iniciados en la ley y, además, aclara algunas pautas buscando limitar libres interpretaciones de los distintos organismos involucrados en la materia. Por ejemplo, en el caso de que la persona no cuente con el certificado de ingreso, el Reglamento establece que si el extranjero es nacional del Mercosur se lo debe considerar de manera especial.

Cabe señalar que este decreto reglamentario demoró su llegada debido a disputas, puja de poder, tensiones originadas en la relación entre normativa, administración y política migratoria. Respecto a esto Novick sostiene:

(...) que el mayor peligro reside en dictar un reglamento basado en la ideología de la ley militar, norma que, a pesar de estar jurídicamente derogada, permanece vigente en la mentalidad de muchos funcionarios involucrados con esta temática, incluido el Poder Judicial. (Novick, 2005, p.15)

Esta demora provocó, algunas dificultades, a saber, la multiplicación de interpretaciones que distintos organismos públicos dieron a diversas cláusulas de la ley, como es el caso de la expulsión del país.

Finalmente, no se reglamentaron todos los artículos de la ley, dejando pendientes políticas o medidas esenciales, como la instrumentación de un plan amplio que comprenda medidas tendientes a difundir, informar y capacitar sobre la nueva ley.

4.2-DNU 70/17 y DNU 138/21

Durante el gobierno presidencial de Mauricio Macri se dictó, bajo el número 70/2017, un decreto de necesidad y urgencia que reformó sustancialmente la Ley 25.871.

Este decreto fue dictado como parte de un conjunto de medidas con el objetivo de combatir la criminalidad organizada y delitos de narco-criminalidad, ya que, se sostenía que los extranjeros se encontraban directamente vinculados a estos delitos.

El DNU estableció restricciones para:

(...) el ingreso y permanencia de migrantes en el país, amplió el espectro de delitos para ello –incluyendo contravenciones- que pudieran tener pena privativa de la libertad, aceleró los trámites de expulsión reduciendo las garantías procesales de las personas, vulnerando el derecho de defensa, eliminó la unidad familiar como condición para evitar la expulsión y restringió el acceso a la nacionalidad argentina. Además, estableció que no es necesario que cuente el extranjero con una condena como antecedente, sino que a los efectos de la ley basta con que registre algún antecedente entendido como el trámite de una causa aún con procesamiento firme e inclusive lo que se conoce como la etapa preparatoria en una investigación penal, violando así el principio de inocencia. (González San Juan, 2021, p.85)

Lo que hace este decreto es ampliar esta restricción a todos los casos en que el extranjero tenga antecedentes, ya sea, por delitos graves o por falta menor.

Por otro lado, el DNU fue dictado en contradicción del artículo 99 inciso 3 de la Constitución Nacional porque no presenta una situación de urgencia para que sea emitido por fuera del proceso que nuestra Carta Magna establece para el dictado de leyes.

Lo que se busca con el decreto es evitar el ingreso de extranjeros con antecedentes penales, reducir el proceso de expulsión de inmigrantes, ampliando lo entendido por antecedente. Asimismo, no se tiene en cuenta el contexto del migrante como sus vínculos con el país, los lazos familiares, vulnerando de este modo, los principios y garantías consagrados en la Constitución y en Tratados Internacionales. Se viola, además, la garantía del debido proceso y el derecho a la defensa de los migrantes.

En una entrevista realizada por Maria del Carmen Villarreal Villamar a Lucía Nejamkis, esta última sostenía:

(...) en lugar de buscar garantizar los derechos de las personas migrantes y su incorporación social en igualdad de condiciones con los nacionales –en sintonía con la ley migratoria vigente-, el DNU 70 restringe dichos derechos y arroja un manto de sospecha sobre los inmigrantes. (2018, p.373).

Finalmente, este decreto fue derogado el 5 de marzo de 2021 mediante el decreto de necesidad y urgencia N° 138. El mismo considera que las modificaciones eran contradictorias a la Constitución Nacional y a los Derechos Humanos reconocidos por Tratados Internacionales. La principal finalidad de este decreto era derogar el DNU N°70 y restituir las normas modificadas al estado en que se encontraban antes de su dictado.

Se dispuso, además, que se cree una Comisión Asesora de Política Migratoria, con la finalidad de proponer medidas no vinculantes relacionadas con la aplicación y actualización de la Ley de Migraciones N°25.871 (González San Juan, 2021, p.91).

5-A veinte años de la "nueva ley"

Analizando la Ley de Giustiniani podemos llegar a la conclusión de que presentó un nuevo modelo de sociedad, a diferencia de lo que se pudo apreciar en la ley emanada del gobierno militar, que reflejó una sociedad discriminadora del origen de los migrantes. La Ley 25.871 refleja un modelo de sociedad inclusiva y que respeta los derechos de los inmigrantes valorando su aporte cultural y social.

En materia de política migratoria fue un gran avance dejar sin efecto la Ley de la dictadura militar y promulgar una nueva ley dónde se reconozca a los inmigrantes los derechos humanos fundamentales reconocidos en la Constitución.

Con la ley impulsada por Giustiniani nuestro país comenzaba a saldar una deuda y respecto a esto, Chausovsky considera que es tarea de todos contribuir con lo que esté a nuestro alcance para que los postulados de nuestra Constitución puedan ser realidad (2004).

La ley 25.871 fue la primera norma a nivel mundial que reconoce el derecho a emigrar², constituyéndose en modelo a nivel regional e internacional. En palabras de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, esta ley ha sido

“(...) reconocida nacional e internacionalmente como una pieza normativa modelo que regula todo lo concerniente a la política migratoria y a los derechos y obligaciones de los extranjeros que viven en dicho país” (González San Juan, 2021, p.74).

En síntesis, les reconoce a los inmigrantes, el acceso a los derechos fundamentales (salud, educación, asistencia social), otorgándole, entre ellos, el acceso a la justicia y el debido proceso (en lo referido a trámites de expulsión o detención por motivos migratorios), la regularización migratoria, reunificación familiar y la eliminación de toda diferencia en el acceso a los derechos entre inmigrantes y nativos.

Pese a todo lo manifestado, lo cierto es que hoy en día y, a sus casi veinte años de entrada en vigencia de la ley, encontramos todavía ciertas falencias y críticas a la política migratoria actual que se observan sobre todo en las dificultades que encuentran los inmigrantes hoy para regularizar su situación migratoria. Como ya citamos más arriba, el artículo 17 establece que “el estado proveerá lo conducente a la adopción e implementación de medidas tendientes a regularizar la situación migratoria de los extranjeros” y durante el gobierno de Mauricio Macri se tomaron medidas administrativas con el fin de modernizar este trámite, pero al respecto, Ana Paula Penchaszadeh expresa que, en definitiva, estas medidas obstaculizaron la regularización. Por ejemplo, en 2016 y 2017, se creó un sistema de turnos online para tramites de radicación, con el objeto de hacerlo más eficiente, pero lo

² Derecho reconocido en el artículo 4 de la ley 25.871: “El derecho a la migración es esencial e inalienable de la persona y la República Argentina lo garantiza sobre la base de los principios de igualdad y universalidad”.

que generó fueron demoras de hasta un año en la asignación de turnos. En 2018 este sistema fue reemplazado por otro más complejo, llamado Radicación a Distancia de Extranjeros (Ra.D.Ex), de modalidad totalmente virtual (2021). Sobre esto, Penchaszadeh decía:

“Este sistema, todavía vigente, omitió la bajísima alfabetización digital, así como las distintas barreras idiomáticas (solo está disponible en español) y económicas (entre otras cosas, hay que poseer una tarjeta de crédito, un dispositivo inteligente y conexión a internet) que enfrenta la gran mayoría de la población migrante residente en el país”. (Penchaszadeh, 2021, p.14).

Como vemos, la regularización migratoria termina siendo un proceso burocrático y discriminatorio (por temas de tecnología, accesibilidad, costos y demoras) que, en lugar de facilitar, implica una barrera a la cual deben enfrentarse los inmigrantes que desean instalarse en nuestro país. (Bin, 2020)

Respecto al acceso para los inmigrantes a ciertos derechos reconocidos como la salud, educación, asistencia social, nos encontramos ante la dificultad de que, en la práctica, muchos organismos exigen, como requisitos para acceder a ellos, la presentación del documento nacional de identidad, cierta residencia o antigüedad en la misma. Como ejemplo de esto podemos mencionar el caso de los niños inmigrantes y su acceso a instituciones educativas que, en muchos casos, se encuentran ante la imposibilidad de inscribirse debido a la falta del DNI (Asa, 2022). Para los extranjeros tramitar el DNI es un trámite que conlleva años. Por ejemplo, un inmigrante del Mercosur se encuentra en una situación más favorable respecto a otro, por los acuerdos de residencia. En este caso, obtener la residencia permanente demora cuatro años. Previamente debe obtener una residencia precaria, la cual lleva uno o dos años; luego, una residencia temporaria por dos años y, finalmente, la residencia permanente. Si tenemos en cuenta que, a todo esto, hay que agregarle las complicaciones en la gestión del turno y el retraso en los tramites de radicación, se entiende entonces la existencia de situaciones de vulnerabilidad socioeconómica en este sector de la población (Penchaszadeh, 2021). Estas falencias generan entonces informalidad, desigualdad, discriminación y la imposibilidad de acceder a los sistemas de salud, educación, asistencia social y un trabajo formal, entre otros.

En un estudio realizado en el año 2022 en instituciones públicas argentinas, se ha detectado la inexistencia dentro de los organigramas de las mismas de reparticiones específicas dedicadas a atender la situación del inmigrante (Asa, 2022). Por lo tanto, entendemos que no estamos ante un problema de mala política migratoria, sino que falta en la misma una estructura administrativa, colaborativa, coordinada, para que, de esta manera, se pueda enfrentar la realidad y garantizar derechos. Además “(...) es preciso mejorar y aumentar la articulación inter-jurisdiccional que permita dar seguimiento o encarar búsquedas conjuntas de soluciones de las problemáticas (...)”. (Asa, 2022, p.56)

Consideramos que no es suficiente contar con una ley que respete principios, derechos y garantías, sino también, es necesario una autoridad competente y eficaz a la hora de aplicar la ley, políticas públicas que busquen la aplicación y cumplimiento de la norma, para poder superar las consecuencias de políticas discriminatorias y, por último, que la población adhiera a los principios que la norma protege. Es de esta manera como se puede lograr la eficacia del sistema.

En definitiva, deberíamos, usando palabras de Giustiniani, “(...) fortalecer la integración del migrante a la estructura social del país” (2004, p.23).

CONCLUSIÓN

A lo largo del trabajo y luego de estudiar la Constitución Nacional, las respectivas leyes migratorias, sus efectos en la población y sus implicancias económicas, sociales y políticas, pudimos dar cuenta que la apertura hacia el inmigrante forma parte de nuestra identidad. Ya desde los inicios de su organización como nación, la Argentina fue un país de puertas abiertas a la inmigración e hizo de esta, un aspecto central de su programa de desarrollo humano, económico y social.

A fines del siglo XIX y principios del XX se tenía una imagen positiva del inmigrante, que era sinónimo de progreso y desarrollo económico y cultural, época en que inmigrante era igual a decir europeo. Luego esta imagen fue cambiando y, ahora, se encuentra asociada al migrante latinoamericano, y para algunos sectores de la sociedad, se lo asimila a la

inseguridad, competencia en el plano laboral y uso abusivo de los servicios de salud y educación.

Pérez Vichich sostiene que “en las últimas décadas, y especialmente desde 1976, se acentuó la rigidez de las normas aplicables a la admisión y permanencia de los extranjeros, particularmente de aquellos que son trabajadores y originarios de países limítrofes” (Vichich, 2004, p,155). Esta característica restrictiva no sólo fue propia de la dictadura militar, sino que, se extendió posteriormente durante varios años de democracia.

Quienes dejan sus países de origen para establecerse en otro, generalmente lo hacen con el deseo y las expectativas de encontrar un lugar donde vivir y un trabajo que les permita tener mejores condiciones de vida. Asimismo, quien deja su país pierde la calidad de ciudadano para convertirse en un extranjero en el país de destino, generando, de esta manera, una desigualdad propia de dicha situación que lo hace vulnerable. Es por ello que para subsanar de algún modo esa desigualdad, se necesitan políticas públicas que brinden las posibilidades de desarrollo económico, social y cultural, cumpliendo con esa expectativa, entendiendo su dignidad de persona, facilitando su integración en la sociedad y respetando sus derechos reconocidos.

De acuerdo a lo analizado, pudimos ver que las políticas migratorias estuvieron más dirigidas al control, a cuestiones de seguridad, manifestándose un estado más bien de carácter gendarme y persecutorio, cuando, la realidad nos muestra que necesitamos un estado garante que aplique políticas migratorias basadas en derechos humanos. Siguiendo a Penchaszdeh, el hecho de no adecuar normativamente las distintas agencias gubernamentales al paradigma de derechos humanos ha tendido a producir una ciudadanía atormentada que contradice flagrantemente el mandato de universalizar ciertos derechos, bienes y garantías (2021).

Comprobamos que, ya desde las primeras épocas de vigencia de la ley Avellaneda, tanto desde las políticas gubernamentales como desde algunos discursos de la oposición, hubo intentos de culpar al inmigrante por las crisis sociales que se sucedían y que, en realidad, tenían otras causas. Con esto se demonizaba además, el aporte de los inmigrantes en el campo de las ideas que como vimos pudo expresarse en el origen de partidos políticos.

Por todo ello hace falta hoy también, recuperar esa identidad aperturista de la inmigración y no olvidar la dignidad de las personas migrantes. Nos urge recordar el artículo 20 de nuestra Constitución que versa: “los extranjeros gozan en el territorio de la Nación de todos los derechos civiles del ciudadano (...)”. Es más que oportuno en la actualidad, volver al pensamiento de Alberdi, que afirmaba, como vimos en el primer capítulo, que era necesario un plan de gobierno que promueva la inmigración con “(...) franquicias que hagan olvidar su condición de extranjero, persuadiéndole de que habita su patria” (2007, p.96).

Concretamente, sostenemos la necesidad de aunar esfuerzos para que el inmigrante pueda sentir a este país como propio a través del trabajo mancomunado de toda la estructura estatal, acompañando, asistiendo con herramientas que faciliten la regularidad de su situación migratoria, como, por ejemplo, facilitar la gestión del trámite de radicación, acortando los plazos del mismo, sin elevar de manera innecesaria los requisitos, los costos, evitando el uso de sistemas complejos y, brindando asesoramiento, acompañamiento de manera que la persona pueda comprender con un lenguaje claro y en su idioma, la documentación que debe completar, la que está faltando, la que debe corregir. Estamos convencidos que, a mayor exigencia de requisitos, a mayor complejidad en la concreción de trámites (por los costos de tramitación, por las demoras o por la dificultad en el acceso informático por parte del extranjero), mayores son las barreras que encuentran y, por lo tanto, más altos los índices de irregularidad. Esto, consecuentemente, genera informalidad, desigualdad y el no poder acceder a los sistemas de salud, educativos y a un empleo formal. Entendemos que la situación de ilegalidad no se debe a su voluntad, sino a las barreras burocráticas del sistema que desalientan al inmigrante que desea concretar su residencia y la de su familia.

En este sentido, se trata de analizar el costo-beneficio que implica que el extranjero tenga su radicación y pueda regularizar su situación migratoria. Se trata, entonces, de un beneficio no sólo para el inmigrante, sino también, para el estado que lo recibe, ya que, genera seguridad, más igualdad y conocimiento de lo que hace el inmigrante. En efecto, podrá hacer un relevamiento de datos y contar con información oficial, en cambio, frente a la presencia de personas indocumentadas, el estado no puede tener conocimiento de ese sector de la población. Por ello, se debe buscar que el inmigrante primero ingrese al sistema para poder después, sobre la base de información fehaciente, tomar las decisiones políticas. Respecto a

esto, el licenciado Alejandro Giusti,³ (como se citó en Giustiniani, 2004), en el marco de la Audiencia Pública y Seminario sobre Política y Legislación Migratoria en la República Argentina del año 2002, sostuvo que, es necesario manejarse con realidades y no con mitos y que fundamentar políticas migratorias sobre la base de datos no ciertos, sobre la base del desconocimiento de la realidad migratoria genera riesgos. Por eso sostenemos que contar con información fortalece y refuerza la aplicación de políticas. Como ya lo expresó Pablo Assa,

“(...) resulta necesaria la inclusión programática y operativa de la información migratoria, con el fin de identificar desafíos de protección específicos que puedan y deban ser atendidos por el Estado, (...) el dato migratorio debe ser considerado como punto de partida de la acción, no como información adicional o marginal (...)” (2022, p. 57)

Consideramos, asimismo, la necesidad de poner fin a esa concepción negativa del inmigrante que se manifiesta en un sector de la sociedad y, como dijimos, los responsabilizaron y responsabilizan de los males de nuestro país o, de esa idea discriminatoria del inmigrante deseado y no deseado que aún sigue presente en el pensamiento de muchos. La inmigración trae riqueza humana a un país, aporta su cultura, su ética, su diversidad, su trabajo, su capacidad de sacrificio que enriquecen al estado y a la sociedad que los acoge.

En síntesis, lo que estamos proponiendo es hacer efectivo el ideario que subyace a las siguientes normas fundamentales, que nos parece oportuno traer aquí, a saber:

El **artículo 13 de la Declaración Universal de Derechos Humanos**⁴ que establece que “toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado (inc. 1)” y “toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país (inc. 2)”

³ Fue Director Nacional de Estadísticas Sociales y de Población de Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) de Argentina (1998-2003).

⁴ Tratado Internacional con jerarquía constitucional, adoptado y proclamado en 1948.

El **artículo 15** de la **Declaración Universal de Derechos Humanos** que enuncia en su inciso 1 “toda persona tiene derecho a una nacionalidad” y en su inciso 2 “a nadie se privará arbitrariamente de su nacionalidad ni del derecho a cambiar de nacionalidad”

Por último, el **Preámbulo** de la **Constitución Nacional** que nos propone como objetivo irrenunciable:

“(…) asegurar los beneficios de la libertad, para nosotros, para nuestra posteridad, y **para todos los hombres del mundo que quieran habitar en el suelo argentino** (…)”

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Alberdi, J. B. (2007). *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina*. Buenos Aires, Argentina: Terramar Ediciones.

Asa, P. et al. (2022). *Estudio sobre la resolución y organización del cuidado de la primera infancia con perspectiva de género en familias migrantes en la República Argentina*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina: Organización Internacional para las Migraciones-OIM. Recuperado de <https://repository.iom.int/bitstream/handle/20.500.11788/2390/ARG-OIM-065.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Bidart Campos, G. J. (1984). *Manual de Derecho Constitucional argentino*. Buenos Aires, Argentina: Ediar.

Bin, S. (2020, 10 de diciembre). Migrantes en Argentina: qué problemas y desafíos enfrentan, y quiénes los ayudan a resolverlos. *Redacción, Periodismo Humano*. Recuperado de <https://www.redaccion.com.ar/que-problemas-y-desafios-enfrentan-los-migrantes-en-argentina-y-quienes-los-ayudan-a-resolverlos/>

Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) para Plataforma Sudamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo. (1999). *Inmigración, política estatal y vigencia de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de los inmigrantes y trabajadores*

- migratorios peruanos y bolivianos en Argentina. Recuperado de https://www.cels.org.ar/common/documentos/inmigrantes_peruanos_bolivianos.pdf
- Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS). (2003). *Migrantes: Una deuda pendiente. Veinte años de vigencia de la “Ley Videla” en democracia*. Recuperado de <https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2016/10/IA2002-2003-14-Migrantes-una-deuda-pendiente.pdf>
- Costanzo, G. A. (2007). Lo inadmisible hecho historia. La Ley de Residencia de 1902 y la Ley de Defensa Social de 1910. *Sociedad. Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Sociales*, (26). Recuperado de <https://www.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/15.-Lo-inadmisible-hecho-historia-N%C2%B026.pdf>
- Devoto, F. (2003). *Historia de la inmigración en la Argentina*. Buenos Aires, Argentina: Sudamericana.
- Díaz, C. V. (diciembre de 2014). La cuestión migratoria en Argentina. Cambios y continuidades a 10 años de la promulgación de la nueva ley de migraciones. Ponencia llevada a cabo en la VIII Jornadas de Sociología de la UNLP. Departamento de Sociología de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, La Plata, Argentina. Recuperado de <https://www.aacademica.org/000-099/202.pdf>
- Etchevarne, J. (2019). *Política migratoria argentina: Ley de migraciones 25.871 y su influencia en el Mercosur y su Foro Especializado Migratorio (2003-2015)* (tesis de grado). Universidad Nacional de Rosario, Rosario, Argentina, Recuperado de <https://rephip.unr.edu.ar/handle/2133/16719>
- Falcón, R. (1986-1987). Izquierdas, régimen político, cuestión étnica y cuestión social en Argentina (1890-1912). *Anuario de la Escuela de Historia, UNR*, (12), 365-389.
- Fernandez, A. (2017). La ley argentina de inmigración de 1876 y su contexto histórico. *Almanack, Guarulhos*, (17), 51-85. doi: <https://doi.org/10.1590/2236-463320171705>

- Gauna, M. V. (2019). *Humanidad y securitización en la gobernanza migratoria de Argentina, Brasil y Chile* (tesis de grado). Universidad Siglo 21, Córdoba, Argentina. Recuperado de <https://repositorio.21.edu.ar/bitstream/handle/ues21/18586/Humanidad%20y%20securitizaci%C3%B3n%20en%20la%20gobernanza%20migratoria%20de%20Argentina,%20Brasil%20y%20Chile%20-%20Valentina%20Gauna.pdf?sequence=1>
- Giustiniani, R. et al. (2004). *Migración: un derecho humano*. Buenos Aires, Argentina: Prometeo Libros.
- Giustiniani, R. et al. (2004). *Migración: un derecho humano*. Buenos Aires, Argentina: Prometeo Libros. Oteiza, E. Hacia una nueva Política Migratoria Argentina. Inmigración, integración y derechos humanos (pp. 87-111).
- Giustiniani, R. et al. (2004). *Migración: un derecho humano*. Buenos Aires, Argentina: Prometeo Libros. Pérez Vichich, N. Los trabajadores migrantes en la nueva ley de migraciones: De objeto de normas a sujetos de derecho (pp. 137-157).
- Giustiniani, R. et al. (2004). *Migración: un derecho humano*. Buenos Aires, Argentina: Prometeo Libros. Zaffaroni, E. R. Migración y discriminación: La nueva ley en perspectiva histórica (pp. 45-50).
- Giustiniani, R. et al. (2004). *Migración: un derecho humano*. Buenos Aires, Argentina: Prometeo Libros. Chausovsky, G. B. Apuntes jurídicos sobre la nueva Ley de Migraciones (pp.159-171).
- Giustiniani, R. et al. (2004). *Migración: un derecho humano*. Buenos Aires, Argentina: Prometeo Libros. Mármora, L. Las leyes de migraciones como contexto normativo (De la “Ley Videla” a la Ley de Migraciones 25.871) (pp. 59-65).
- Giustiniani, R. et al. (2004). *Migración: un derecho humano*. Buenos Aires, Argentina: Prometeo Libros. Novick, S. Una nueva ley para un nuevo modelo de desarrollo en un contexto de crisis y consenso (pp. 67-85).
- Gómez Walteros, J. A. (2010). La inmigración internacional: teorías y enfoques, una mirada actual. *Semestre Económico*, vol 13 (28), 81-99 Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/1650/165014341004.pdf>

- González San Juan, M. L. (2021). Expulsión del extranjero por razones penales en el régimen argentino. *Pensar en Derecho*, (19), 63-94. Recuperado de <http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/pensar-en-derecho/revistas/19/expulsion-del-extranjero-por-razones-penales-en-el-regimen-argentino.pdf>
- Hinés, B. (2012). Derecho a migrar como un derecho humano: La actual ley inmigratoria argentina. *Derecho Público*, (2), 307-344. Recuperado de http://www.saij.gob.ar/doctrina/dacf120161-hines-derecho_migrar_como_un.htm#
- Nejamkis, L. (2010). Políticas migratorias y prácticas transnacionales de los migrantes. Un estudio del Estado argentino. *Remhu*, vol. 18 (35), 171-188. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/4070/407042012009.pdf>
- Nejamkis, L. (2012). Políticas migratorias en tiempos kirchneristas (2003-2010): ¿un cambio de paradigma? En S. Novick (Ed.), *Migraciones y políticas públicas. Nuevos escenarios y desafíos* (pp. 89-115). Buenos Aires, Argentina: Catálogos. Recuperado de https://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/iigg-uba/20151029052028/novick_susana_2012.pdf
- Novick, S. (2008). Migración y políticas en Argentina: Tres leyes para un país extenso (1876 – 2004). En S. Novick. (Ed.), *Las migraciones en América Latina: políticas, culturas y estrategias* (pp. 1-16). Buenos Aires, Argentina: CLACSO Catálogos. Recuperado en <http://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/iigg-uba/20190411022905/Novick8-8-08.pdf>
- Novick, S. (Julio de 2005). Evolución reciente de la política migratoria argentina. Ponencia presentada a la XXV Internacional Population Conference, Tours, France. Recuperado de http://www.demoscope.ru/weekly/knigi/tours_2005/papers/iussp2005s50348.pdf
- Oteiza, E. (2006). Inmigración y derechos humanos. *Amérique Latine Histoire et Mémoire. Les Cahiers ALHIM*, (12). doi: <https://doi.org/10.4000/alhim.1382>

- Penchaszadeh, A. P. (2021). De papeles y derechos. La difícil traducción del paradigma de derechos humanos en la política migratoria de la Argentina actual. *Colombia Internacional*, (106), 3-27. Recuperado de <https://revistas.uniandes.edu.co/index.php/colombia-int/article/view/2950/1696>
- Puiggrós, R. (1986). *Historia crítica de los partidos políticos argentinos*. Buenos Aires, Argentina: Hyspamérica,
- Quintana, J. A. (2018). “Ni narcos, ni guerrilleros”. *Migración colombiana en Argentina. Comprendiendo la constitución de un perfil migratorio reciente en el Cono Sur* (tesis de grado). Universidad Nacional de San Martín, Buenos Aires, Argentina. Recuperado de <https://independent.academia.edu/JulianQuintana5>
- Romero, L. A. (2015). *Breve historia contemporánea de la Argentina*. Buenos Aires, Argentina: Fondo de Cultura Económica.
- Ruiz García, A. (2002). *Migración oaxaqueña, una aproximación a la realidad*. Oaxaca, México: Coordinación Estatal de Atención al Migrante Oaxaqueño.
- Sagüés, N. P. (1999). *Elementos de Derecho Constitucional*. Buenos Aires, Argentina: Astrea.
- Villarreal Villamar, M. C. (mayo-agosto 2018). La política migratoria argentina hoy. *Rebela*. Entrevista a Lucila Nejamkis. Recuperado de <https://www.aacademica.org/maria.del.carmen.villarreal.villamar/19.pdf>
- Zannini Díaz, R. (2018). *Los Partidos de Izquierda en la política actual de la Argentina* (trabajo final de grado). Universidad Abierta Interamericana, Rosario, Argentina

LEGISLACION

Constitución Nacional Argentina 2da. Edición. Buenos Aires: Eudeba.

Ley Nacional de Inmigración y Colonización N° 817 (1876) Recuperado de <https://www.educ.ar/app/files/repositorio/file/30/16/57f71b70-e955-11ea-a258->

[917480d9899c/contenido/materiales_para_formacion_docente/textos_de_consulta/18%20Ley%20817.pdf](https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/15000-19999/16176/texact.htm)

Ley General de Migraciones y Fomento de la Inmigración N° 22.439 (1981) Recuperado de <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/15000-19999/16176/texact.htm>

Ley de Migraciones N° 25.871 (2004) Recuperado de <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/90000-94999/92016/texact.htm>

Ley de Residencia N° 4.144 (1902) Recuperado de <http://www.unterseccionalroca.org.ar/imagenes/documentos/leg/Ley%204144.pdf>

Ley de Defensa Social N° 7.029 (1910) Recuperado de <http://www.saij.gob.ar/legislacion/ley-nacional-7029.htm>

Decreto reglamentario 616/2010 Recuperado de <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/165000-169999/167004/norma.htm>

Decreto de Necesidad y Urgencia 70/2017 Recuperado de <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/158336/20170130>

Decreto de Necesidad y Urgencia 138/2021 Recuperado de <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/241471/20210305>

Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) Recuperado de <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>