

ESTADO, MIGRACIÓN Y CIUDADANÍA: CAMBIOS Y CONTINUIDADES
EN LA LEGISLACIÓN ARGENTINA DEL ÚLTIMO CUARTO DE SIGLO

*STATE, MIGRATION AND CITIZENSHIP: CHANGES AND CONTINUITIES IN
ARGENTINA LEGISLATION OF THE LAST QUARTER CENTURY*

Lucila Nejamkis

Doctora en Ciencias Sociales Universidad de Buenos Aires, Master en acción política y fortalecimiento institucional (Universidad Rey Juan Carlos Ilustre Colegio de abogados de Madrid), Lic. en Sociología (UBA). Universidad Nacional Arturo Jauretche, Grupo Población, Migración y Desarrollo Instituto de Investigaciones Gino Germani (UBA); Facultad de Filosofía y Letras (UBA). ARGENTINA

luchi_nejamkis@hotmail.com

FECHA DE RECEPCIÓN: 26/10/2011

FECHA DE APROBACIÓN: 28/11/2011

Resumen

La noción de ciudadanía se ha convertido en un elemento clave del debate político-sociológico contemporáneo. Desde la Modernidad, la condición de ciudadano –con lo que ello implica en términos de pertenencia, adquisición de derechos y deberes respecto de un colectivo– se define desde parámetros territoriales como el de *ciudadanía nacional*, que se halla regulado por la soberanía de los Estados nacionales. Como las migraciones transnacionales plantean un desafío a la idea misma de ciudadanía, resulta pertinente reflexionar acerca de las transformaciones y relaciones que se dan entre estos dos conceptos. En consecuencia, es importante indagar las diferentes respuestas dadas, desde los Estados nacionales, a aquellos individuos que no pertenecen “de derecho” a una comunidad política, pero que se encuentran “de hecho” viviendo en ésta. En este

sentido, es interesante pensar: ¿De qué manera las migraciones desafían el concepto de ciudadanía que impera en las actuales democracias? ¿La ciudadanía es un concepto propiamente excluyente? Así, este trabajo se propone realizar una aproximación exploratoria a las concepciones de ciudadanía involucradas en la legislación argentina del último cuarto de siglo, atendiendo especialmente a las dos leyes migratorias que rigen este periodo. En este recorrido se pretenden indagar las continuidades y rupturas que se plantean-especialmente en el plano normativo-legal-con respecto al otorgamiento por parte del Estado argentino de derechos a la población de origen inmigrante.

PALABRAS CLAVES: Migraciones, Legislación, Ciudadanía, Derechos Políticos, Argentina

Abstract

The notion of citizenship has become a key element of contemporary sociological and political discussion. Since modernity, the citizenship status - with all that that implies in terms of belonging, acquisition of rights and duties towards human collectivity- is defined by parameters such as *national citizenship*, which is regulated by the sovereignty of nation states. As transnational migrations pose a challenge to the idea of citizenship, it is pertinent to reflect on the transformations and relations that exist between these two concepts. It is therefore important to inquire the different responses from the nation states, to those people who do not belong “de jure” to the politic community, but who are living “de facto” in the community. In this regard it is interesting to think: How does migration challenge the concept of citizenship that prevails in today's democracies? Does citizenship is an exclusive concept itself? Thus, this study intends to conduct an exploratory approach to the concepts of citizenship involved in Argentina's legislation during the last quarter century, focusing on the two immigration laws that govern this period. Specially, this work pretend to research into the continuities and ruptures in the legal- normative field concerning to the grant of rights from the Argentinean government to the immigrant population

KEY WORDS: Migration, Legislation, Citizenship, Political Rights, Argentina

Introducción

Pensar la relación entre ciudadanía y las minorías procedentes de la inmigración necesariamente conduce a repensar la legitimación y los fundamentos del orden político en el que tal relación se inscribe. La presencia de los inmigrantes constituye el desafío por excelencia para reflexionar sobre las condiciones de funcionamiento del vínculo social y del orden político, así como revisar los criterios no sólo de acceso al ejercicio de derechos, sino también –y sobre todo– de pertenencia a la comunidad, evaluando así las condiciones para la construcción de una democracia plural e inclusiva (De Luca, 2004). Por lo tanto, se entiende que entre los dilemas que enfrentan los Estados democráticos liberales (Zapata Barrero, 2001) para “adecuar políticamente” la inmigración, la noción de ciudadanía cobra un sentido fundamental, en tanto constituye una categoría básica del discurso político mediante la que se recogen los referentes normativos y los argumentos de legitimidad de toda organización política de las sociedades democráticas. Asimismo, esta categoría representa el mecanismo legal del que se vale el Estado para distinguir entre los miembros de su asociación política y los que no pertenecen a ella.

Es importante destacar que la ciudadanía no es meramente un status legal y un conjunto de derechos, sino que se encuentra íntimamente ligado a la noción de vínculo con una comunidad política (Marshall, 1992). Por ello, es interesante pensar las diferentes respuestas dadas, desde los Estados nacionales, a aquellos individuos que no pertenecen “de derecho” a una comunidad política, pero que se encuentran “de hecho” viviendo en ésta. Se considera que indagar sobre esta problemática, tal como explica Ardití (2005), se enmarca en la pregunta sobre qué está ocurriendo con la política en la actualidad, preocupación entendida “menos como una presencia plena que como un devenir-otro, como el devenir-otro de la política” (Arditi, 2005:pp 30).

Este “devenir-otro” busca rebasar los usuales análisis de la política; es decir, salir del esquema de la democracia liberal representativa para percibir y entender lo político. Desde esta perspectiva se busca profundizar acerca de un nuevo espacio que va más allá de las definiciones liberales tradicionales. En este sentido se entiende que, al instalar nuestras reflexiones en la trama del “devenir-otro de la política” se pueden reconstruir

pautas generales para la investigación y no una mera descripción sustantiva del campo político.

Por otro lado, la manera en la que se concibe un orden político-social en determinado período histórico forma parte de los desplazamientos de las fronteras, así como de las transformaciones adoptadas por la forma política. Así es como, para examinar el vínculo contemporáneo entre (in)migración y ciudadanía, resulta necesario profundizar en algunas cuestiones básicas que refieren al orden político en el que dicha preocupación se ve enmarcada.

En principio, no es posible pensar la inmigración, tal cual hoy se la conoce, sin asociarla a los mecanismos de legitimación del Estado Nación: tal como plantea Sayad (1999), reflexionar sobre la inmigración y la emigración implica pensar al Estado y a la nación, y, a su vez, al modo en que ambos se construyen a sí mismos cuando piensan la inmigración. De acuerdo con esto, las diferentes respuestas dadas a la inmigración están vinculadas con las especificidades de los procesos históricos de formación de los Estados nacionales, las formas de regulación de la admisión a la comunidad nacional, y la variedad de derechos y obligaciones que se derivan de la pertenencia a la nación (Brubaker, 1992; Gil Araujo, 2006; López Salas, 2005; Favell, 2000).

En relación con lo expuesto, para analizar estas cuestiones, resulta necesario hacer un breve recorrido por las nociones de nación que fueron construidas históricamente por las ciencias sociales.

En efecto, a partir de la idea de Estado Nación —y de su naturalización— se legitiman y se justifican una serie de prácticas y discursos en torno a la inmigración que develan cuestiones más profundas del ser social. En este contexto, se entiende que el término “nación” organiza esa realidad y produce efectos específicos en la sociedad (Nejamkis 2008).

En el siglo pasado la idea de nación era definida como un conjunto de personas que comparten, además de un territorio y un Estado, una serie de rasgos culturales: una lengua, una religión, un modo de ver el mundo, una serie de tradiciones, etc. (Grimson,

2003; Segato, 2007). En los últimos 25 años, esta perspectiva se ha modificado y numerosos trabajos académicos comenzaron a pensar a la nación como una construcción cuyas tradiciones habrían sido inventadas o creadas de acuerdo con la legitimación de la propia idea de Estado como agente de soberanía (Anderson, 1993; Balibar, 1991; Grimson, 2003; Gil Araujo, 2006; Stolke, 2000). En este contexto es dable destacar la importancia que han tenido los escritos de Benedict Anderson (1993), quien define a la nación como “una comunidad políticamente imaginada como inherentemente limitada y soberana”; “es imaginada porque aún los miembros de la nación mas pequeña no conocerán jamás a la mayoría de sus compatriotas, no los verán ni oirán siquiera hablar de ellos, pero en la mente de cada uno vive la imagen de su comunión” (Anderson, 1993:23). Esta transformación (de las características compartidas a la construcción) permitió centrar los estudios académicos en los mecanismos de configuración nacional y en las disputas de poder, dominación y representación simbólica que involucra el concepto de nación. En resumen, las teorías constructivistas definen la construcción imaginaria del pueblo mediante la constitución imaginaria de la nación (Anderson, 1993): a partir de “la comunidad imaginada” se distribuyen los derechos de quienes pertenecen y quienes no pertenecen a la misma.

En esta línea de análisis, se entiende que el Estado nacional tiende a homogeneizar a su población, integrándola en patrones de vida considerados como “normales”. De este modo crea las condiciones para el ejercicio de la ciudadanía pero, al mismo tiempo, para poder integrar necesita fijar los límites de la comunidad de los ciudadanos. Al fijar las fronteras de la comunidad nacional y segregar grupos poblacionales a los que se le atribuyen determinadas características, también se está definiendo normativamente cómo debe ser el ciudadano deseado. Es por esto que el estudio de la inmigración nos muestra como se conforma la ciudadanía, dado que es el hecho paradigmático que pone en evidencia las reglas de funcionamiento de la nación y revela las bases de su constitución, instituyendo asimismo los criterios de inclusión y exclusión (Vior, 2006).

Para la operación de construcción de una nación es indispensable, más que un territorio, la definición de un “pueblo” (Gil Araujo, 2006) que debe aparentar poseer una base étnica “natural”, a la vez homogénea y homogeneizadora. Sin embargo, para sostener

esta idea, es necesario que existan aquellos individuos o grupos que no se ajustan al modelo estipulado por el orden nacional; en la actualidad los inmigrantes se transforman casi por excelencia en ese “otro” para “asimilar” o “integrar”, y con esto se revela la naturaleza eminentemente discriminadora de la forma nación y del Estado moderno.

En este contexto, es dable destacar que si la inmigración actualmente ha adquirido una mayor repercusión en la arena política, es porque las características estructurales de los actuales flujos migratorios muestran que es un fenómeno que no pertenece a la periferia, sino al núcleo mismo de la política (De Luca, 2004). Por consiguiente, tal como plantea Zapata Barrero (2001), es interesante profundizar las implicancias del vínculo entre ciudadanía e inmigración. Si la ciudadanía es la identidad pública utilizada históricamente para estructurar la sociedad y crear la lealtad necesaria para su estabilidad, siendo esta la fuente principal de legitimación del poder político, que hoy en día sea tema de debate prueba que estamos en una fase de revisión y reconceptualización: es la misma estructura de la sociedad —tal como se ha construido durante los últimos dos siglos a través de las dimensiones del derecho, del capitalismo, de la democracia y del liberalismo— la que es objeto de revisión (Zapata Barrero, 2001: 22). En este sentido, es interesante pensar: ¿de qué manera las migraciones desafían el concepto de ciudadanía que impera en las actuales democracias? ¿La ciudadanía es un concepto propiamente excluyente? Para avanzar en estos interrogantes, se propone realizar una primera aproximación exploratoria a las concepciones de ciudadanía involucradas en la legislación argentina reciente, atendiendo especialmente a las dos leyes migratorias que rigen esta materia en el periodo 1976-2003.

Es importante destacar que las normas regulatorias, aunque se encuentran comprendidas en el conjunto definido como “políticas públicas”, cristalizan de manera discursiva o expresan de manera manifiesta el objeto o el fin de las políticas públicas que pretenden atender. De manera que, metodológicamente, las normativas aparecen como la “puerta de entrada” para el estudio de las políticas públicas.

Algunas cuestiones básicas para repensar la relación entre nacionalidad, ciudadanía, inmigración y distribución desigual del poder

La ciudadanía no es meramente un estatuto legal y un conjunto de derechos, sino que se encuentra íntimamente ligada a la noción de vínculo simbólico, axiológico y normativo

con una comunidad política (Marshall, 1992). La idea de ciudadanía como un espacio de prácticas para concretar derechos y como ideal normativo constituye una categoría básica del discurso político, mediante la que se activan los referentes normativos y los argumentos de legitimidad de toda organización política de las sociedades democráticas.

En esta línea, y con respecto a la inmigración, los límites de “pertenecer” formalmente a la comunidad política se encuentran asociados a dos elementos centrales que componen la condición ciudadana: las leyes de ciudadanía y naturalización, y las políticas migratorias (Aleinikoff y Klusmeyer, 2000, citado en Jelin, 2006:14; Stolcke, 2000). Estos mecanismos ponen en evidencia la condición discriminatoria del estatuto de ciudadanía que filtra el acceso del inmigrante a la esfera pública, y lo condenan así a una condición atomística e individualista (De Luca, 2004:23). Sayad se interroga sobre si la exclusión no es un fundamento mismo del orden político; es decir, si no es necesario excluir para que exista ese orden. El autor sostiene que las democracias modernas no escapan a la lógica que funda la exclusión y la sujeción y plantea, para el caso de la inmigración, que el primer paso para existir políticamente se vincula con el “derecho a tener derechos”; esto es, que los inmigrantes sean sujetos de derecho al igual que los nacionales, y no solamente objetos de éste (Sayad, 2006). Este tipo de afirmaciones influye sobre la teoría social de la ciudadanía y, en el caso de los estudios migratorios, el resultado ha sido el desarrollo de un rico debate en torno a los dilemas y los efectos que suscitan la inmigración y la presencia de minorías étnicas en los derechos de corte liberal (López Sala, 2005).

Para profundizar esta problemática es necesario caracterizar las bases sobre las que se asienta el orden político moderno. Tal como plantea Santos, se debe concebir el contrato social como “la metáfora fundadora de la racionalidad social y política de la modernidad”: este metarrelato acerca de la moderna obligación política permite evidenciar los criterios de inclusión y exclusión que rigen el universo sociopolítico. En el conjunto de criterios se destacan los siguientes: 1) el contrato social sólo incluye a los individuos y a sus asociaciones, mientras que todo aquello que precede o permanece fuera del contrato social se ve relegado al “estado de naturaleza”; 2) la ciudadanía está territorialmente fundada, de modo tal que si sólo los ciudadanos son parte del contrato,

los demás (extranjeros, inmigrantes, minorías étnicas) quedan excluidos formalmente de la comunidad política; 3) sólo los intereses que puedan expresarse en la sociedad civil son objeto del contrato (Santos, 2005:1). Un punto importante para remarcar es que aunque la forma contractual se asiente sobre una lógica de inclusión/exclusión, su legitimidad deriva del supuesto de que los excluidos no tienen ni tendrán parte en el contrato (Santos, 2005). Por lo tanto es necesario atender en estas reflexiones a estos excluidos que, sin que esto sea evidente, están pensados en la organización del orden político y social.

Tal como explican W. Kymlicka y N. Norman, cuando se propone pensar la ciudadanía en términos modernos es necesario retomar las concepciones expuestas por Marshall en *Citizenship and social class* (1950). En opinión de este autor, la ciudadanía consiste principalmente en asegurar que cada persona sea tratada como miembro pleno de una sociedad de iguales; la manera de lograr este tipo de pertenencia radica en otorgar a los individuos un número creciente de “derechos de ciudadanía”, divididos en tres categorías: derechos civiles, derechos políticos y derechos sociales (Kymlicka y Norman, 1996). Esta concepción de ciudadanía se halla íntimamente ligada con la idea de derechos individuales y la noción de vínculo con una comunidad política particular. De fuerte arraigo liberal, esta concepción defendía la idea de que la igualdad que aportaba la ciudadanía, la pertenencia plena a una comunidad, era suficiente para legitimarla; por consiguiente, suponía por tanto un escenario nacional en el que todos gozan de la ciudadanía (mínima) y de la pertenencia (mínima).

A la teoría de T. H Marshall se le han hecho dos clases de crítica: la primera se centra en la necesidad de complementar la aceptación pasiva de los derechos de ciudadanía con el ejercicio activo de las responsabilidades y virtudes ciudadanas; la segunda señala la necesidad de revisar la definición de ciudadanía generalmente adoptada con el fin de incorporar el creciente pluralismo social y cultural de las sociedades modernas (Kymlicka y Norman, 1996:15). No obstante, la pertenencia ha sido siempre el requisito para acceder al título de ciudadanía. Pertenecer y formar parte de un "nosotros", así como ser admitido como miembro de una comunidad política, ha adoptado múltiples figuras históricas, pero implica también una función constante de dividir y jerarquizar; esto es, dividir a los hombres en comunidades diferenciadas y con frecuencia

enfrentadas, así como separar o distribuir a los miembros de una misma comunidad en estatuto diferenciados y contrapuestos (Bermudo, 2001). En este sentido, la operación de inclusión también establece un procedimiento mediante el que la constitución de una identidad supone la abyección de otros la existencia de un afuera constitutivo.

En efecto, se evidencia tempranamente que el conjunto de derechos civiles y políticos que constituye la ciudadanía fue limitado jurídicamente por las llamadas “leyes de nacionalidad”. Según V Stolcke, el "principio de nacionalidad" se convirtió en la nueva forma de legitimación de la lucha por la formación estatal: “La nacionalidad se transformó en un atributo considerado casi natural de la persona”, aclarando que las leyes de nacionalidad tienen que ver sobre todo “con las ideas históricamente situadas de pertenencia, diferencia y exclusión” (Stolcke 2000:10). Las modernas leyes de nacionalidad tuvieron el propósito de superar la contradicción entre una ciudadanía del mundo y las fronteras que era necesario trazar para circunscribir al Estado territorial como comunidad política. Por lo tanto, esta concepción de nacionalidad también se identifica con una visión ideal de una sociedad homogénea e integrada culturalmente (Stolcke, 2000:10).

Esto explica, en parte, un tipo de funcionalidad asociada con la producción de legalidad e ilegalidad del “ser nacional”. Las fronteras, tal como se plantean en la actualidad, constituyen un claro ejemplo: debe existir un sujeto que transgreda las normas (de pertenencia) porque ello permite sustentar aun más las bases de un determinado sistema sociojurídico. En este punto es bueno detenerse un instante y profundizar aún más algunas cuestiones vinculadas con la nacionalidad, en tanto representa para la población inmigrante el límite mismo de pertenencia a la comunidad de acogida. Tal como se viene mencionando, las normas culturales están institucionalizadas por el Estado nacional y por la economía, lo que recrea permanentes situaciones de injusticias (Fraser, 1997:31). Según N. Fraser hay dos concepciones amplias de injusticia: la socioeconómica, y la cultural o simbólica. Ambas formas presentan soluciones distintas aunque interrelacionadas: para la primera es la redistribución, y para la segunda el reconocimiento. A este respecto, la autora señala la existencia de lo que denomina “comunidades bivalentes”: “Aquéllas que pueden padecer tanto la mala distribución

socioeconómica como el erróneo reconocimiento cultural, sin que pueda entenderse que alguna de estas injusticias es un efecto indirecto de la otra; por el contrario, ambas son primarias y cooriginadas” (Fraser, 1997:31). En este caso, ni las soluciones redistributivas ni las soluciones de reconocimiento son suficientes por sí mismas: las colectividades bivalentes necesitan de ambas.

Relacionado con el caso migratorio, el estatuto de nacionalidad generaría comunidades bivalentes, pues los inmigrantes —por su propia condición— son en muchas ocasiones expuestos a trabajos precarios y a salarios menores que los nacionales, lo que crea una injusta distribución económica. Asimismo, se establecen problemas de reconocimiento cultural por parte de una cultura hegemónica que ve lo propio como la manera correcta y el único horizonte posible para tratar la diversidad. Sin embargo, esta bivalencia pareciera no ser igual para todos los procesos migratorios ni para todos los sectores sociales implicados en éstos; por ello, es importante distinguir las migraciones, por ejemplo, según la clase y el estatuto. Es decir, que no sólo es relevante el tipo de derecho que se hace valer, sino también la “clase de inmigrante” que pone en juego esta demanda.

Teniendo en cuenta estas consideraciones y siguiendo a Grimson, se debe analizar el reconocimiento, la diferencia, la diversidad y el particularismo en su especificidad y en su contexto. Para el autor, el debate que propone Fraser acerca de si la pobreza de determinados colectivos es producto de la discriminación que padecen o si, por el contrario, su discriminación es una expresión simbólica de la desigualdad de clases, no es más que un intento reduccionista de subsumir lo económico a lo cultural y viceversa. Grimson entiende que la desigualdad se expresa tanto en el plano de los valores como en el redistributivo (Grimson, 2011:83).

Sin perder de vista lo anterior, hay que considerar que el Estado nacional sólo reconoce el estatuto de ciudadano a aquéllos que poseen el título de nacionalidad, los únicos que pueden reclamar a la comunidad política la garantía de todos los derechos que dan contenido al título de ciudadanía (Zamora, 2006). Por ello, se entiende que la condición discriminatoria del estatuto de ciudadanía se revela en toda su plenitud cuando se esgrime frente a inmigrantes, asilados y extranjeros en general (Velasco, 2006).

En palabras de Brubaker (1999), el status de pertenencia de los inmigrantes es definido como un status políticamente anómalo. En tal sentido puede observarse que el reconocimiento de derechos para la población inmigrante se ha producido de manera desigual en función de qué tipo de derechos se trate (económicos, sociales, políticos) (Méndez Lago, 2004). Por ejemplo, en la mayor parte de los Estados el derecho a votar y a ser candidato ha permanecido asociado al requisito de nacionalidad, de manera que sólo quienes ostentan la nacionalidad de un Estado forman parte de su comunidad política y tienen derecho a participar en las decisiones públicas. En este sentido, al estudiar el acceso a los derechos de los no-nacionales se ponen al descubierto dos polos referenciales que se encuentran en la base de la construcción del Derecho moderno, pero que pueden colisionar con su finalidad: el poder y la nacionalidad (Asis, 2005).

En el marco de este debate, algunos estudios académicos plantean que los flujos migratorios revelan una nueva generación de modelos de ciudadanía *posmarshalliana*, de carácter polivalente, que incorpora nuevas formas de pertenencia y estatus legales e identitarios excluyentes, a la par de formas más inclusivas en cuanto a los derechos y las prácticas de identidad (Joppke, 1999; Soysal, 2000). Desde esta perspectiva, se propone que el cambio debe darse sustituyendo el requisito de nacionalidad por el de residencia. Este proceso se enmarca en la denominada “territorialización de los derechos” (Brubaker, 1992) que alude a una creciente vigencia del criterio de residencia en lugar del de nacionalidad a la hora de conferir derechos. En relación con esto, Yasmin Soysal (1994) utiliza el concepto de “ciudadanía posnacional”, para referirse a la superación de la nacionalidad como elemento indispensable para adquirir derechos de distinta naturaleza. Sin embargo, la afiliación formal de los nacionales a los Estados sigue definiendo el perfil estático y *adscriptivo* de la ciudadanía, en la que el ejercicio de la praxis política aparece modulado por diferentes formas de acceso de los no nacionales a la comunidad de los ciudadanos (Miravet, 2006).

Considerando este tipo de debates, es fundamental remarcar el rol protagónico que los Estados nacionales continúan teniendo en la actualidad. Frente a la idea de la emergencia de un paradigma global que cuestiona la soberanía estatal en relación con la

cuestión migratoria, los procesos globales —lejos de debilitar las figuras tradicionales de los Estados nacionales— en gran medida han reforzado su rol, pues le permitieron a aquélla continuar redefiniendo las lógicas a través de las que excluye (Aguirre et. al., 2007).

El caso argentino

Se considera que la ley es una expresión normativa de las políticas públicas y representa, a su vez, un sistema jerárquico que se traduce en un instrumento importante del Estado en el momento del debate (Doty, 2006) En este sentido, la normativa cristaliza un conjunto de valores y un sistema simbólico que ayuda a la reproducción pues, tal como explica Bourdieu (2000), la autoridad jurídica es la forma por antonomasia del poder simbólico: el poder del nombramiento y de la institución, de la representación, el poder para construir socialmente y para otorgar importancia social.

Así es como, a través de las políticas y de la legislación, se construyen diferentes categorías sociales que organizan a los individuos dentro del marco del Estado nación. Estas identidades demarcadas y conformadas por las políticas públicas (Shore y Wright, 1997) hacen referencia a un ideal nacional que, en ocasiones, se encuentra lejos de las prácticas políticas, pero que funciona reconstruyendo y perpetuando un entramado de relaciones sociales. En efecto el estudio de las prácticas estatales en relación con las comunidades de origen inmigrante brinda indicios para entender qué tipo de sujeto “normal” se desea: al fijar las fronteras de la comunidad nacional y segregar ciertos grupos poblacionales a los que se adscriben determinadas características, también se está definiendo normativamente cómo debe ser el ciudadano deseado.

Pensando específicamente la relación entre ciudadanía y migración, desde el punto de vista formal hay dos elementos centrales que conforman la definición de membresía dentro de un Estado nación: las leyes de ciudadanía y naturalización, y la normativa migratoria (Jelin, 2006). Por consiguiente, es pertinente indagar qué ha sucedido en Argentina desde el punto de vista normativo-legal en los últimos años.

En la Constitución argentina se observa la unión entre los conceptos de nacionalidad y ciudadanía, como si ambos compartieran el significado. Sin embargo, a pesar de que los

Estados utilicen estas categorías como semejantes, nacionalidad y ciudadanía son conceptos diferentes: la nacionalidad es el vínculo jurídico que une a una persona con un Estado, mientras que la ciudadanía representa la posibilidad del ejercicio de derechos (Corradini, 2006). Así, por ejemplo, en el artículo 20 de la Constitución Nacional se trata a la nacionalidad y a la ciudadanía como sinónimos, aunque no lo son:

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 2 años continuos en la nación. Pero la autoridad puede acotar este término a favor de quien lo solicite alegando y probando servicios a la república.

En este sentido, es importante destacar que la caracterización del ciudadano no implica solamente el goce de todos los derechos civiles, sino —y sobre todo— el de los derechos políticos.

Por su parte, la legislación específica sobre la ciudadanía y la naturalización², que restituyó su vigencia en 1984 luego del último gobierno de facto, establece en el Título I el *Ius solis* (adopción de la nacionalidad y de la ciudadanía por lugar de nacimiento) como principio rector de la adquisición de la nacionalidad argentina. Por consiguiente, son argentinos “todos los individuos nacidos, o que nazcan en el territorio de la República, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres, con excepción de los hijos de ministros extranjeros y miembros de la legación residentes en la República”. Asimismo, en el Título II de los ciudadanos por naturalización se establece:

Son ciudadanos por naturalización los extranjeros mayores de 18 años, que residiesen en la República dos años continuos y manifestasen ante los jueces federales de sección su voluntad de serlo.³

² Ley N° 346, con las modificaciones o complementaciones introducidas por las normas 16.801 (modifican los artículos 10 y 11, de la Ley 346 CAC, publicada en el Boletín Oficial del 3/12/1965, N° 20833), Ley 21.795 (1978), Decreto 3213 (1984), Ley 20.835, Ley 23059 (1984), Ley 24533 (1995), resolución 20 (1996), Ley 24951 (1998), decreto 1601 (2004), y resolución 1608 (2005).

³ Punto 2 del mismo artículo. Los extranjeros que acrediten ante dichos jueces haber prestado, cualquiera que sea el tiempo de su residencia, alguno de los servicios siguientes: 1) haber desempeñado con honradez empleos de la Nación o de las provincias, dentro o fuera de la República; 2) haber servido en el ejército o en la escuadra o haber asistido a una función de guerra en defensa de la Nación; 3) haber establecido en el país una nueva industria, o introducido una invención útil; 4) ser empresario o

En el título III, “Procedimientos y requisitos para adquirir la carta de ciudadanía”⁴, se establece que:

Artículo 5º- Los hijos de argentinos nativos, nacidos en el extranjero que optaren por la ciudadanía de origen, deberán acreditar ante el juez federal respectivo, su calidad de hijo de argentino. Artículo 6º- Los extranjeros que hubiesen cumplido las condiciones de que hablan los artículos anteriores, obtendrán la carta de naturalización que les será otorgada por el juez federal de sección ante quien la hubiesen solicitado.

En el conjunto de las disposiciones transitorias, se instituye en el Artículo 12 que establece:

Los hijos de argentino nativo y los extranjeros que están actualmente en el ejercicio de la ciudadanía argentina, son considerados como ciudadanos naturales o naturalizados, sin sujeción a ninguno de los requisitos establecidos por esta ley, debiendo únicamente inscribirse en el Registro Cívico nacional.

Es importante destacar para nuestro análisis que, bajo el último de gobierno de facto caracterizado por un régimen represivo y policial, en 1978 se reemplazó la Ley 346 de ciudadanía y naturalización por la Ley 21795, con los decretos 2627/78 y 1312/79. En dicha ley se observa claramente no sólo el tipo de ciudadano que se pretendía moldear a través de la normativa, sino también el perfil de inmigrante que la Junta militar consideraba “adecuado” para habitar el país. Así es como en el capítulo II (“De los argentinos naturalizados”) se puede destacar, sólo a modo de ejemplo, el artículo 5 que establece lo siguiente:

Los extranjeros podrán obtener la nacionalidad argentina, cuando se acredite: a) Ser mayores de dieciocho (18) años de edad; b) Tener dos (2) años de residencia legal continuada en el territorio de la República; c) Poseer buena conducta; d) Tener medios honestos de vida; e) Saber, leer, escribir y expresarse en forma inteligible en el idioma nacional; f) Conocer, de manera elemental, los principios de la Constitución Nacional; g) No ser sordomudos que no puedan darse a entender por escrito, dementes o personas que, a criterio del tribunal interviniente, estén disminuidas en sus facultades mentales, j) No integrar, ni haber integrado, en el país o en el extranjero, grupos o entidades que por su doctrina o acción aboguen, hagan pública exteriorización o lleven a la práctica, el empleo ilegal de la fuerza o la negación de los principios, derechos

constructor de ferrocarriles en cualquiera de las provincias; 5) hallarse formando parte de las colonias establecidas o que en adelante se establecieran, ya sea en territorios nacionales o en los de las provincias, con tal que posean en ellas alguna propiedad raíz; 6) habitar o poblar territorios nacionales en las líneas actuales de frontera o fuera de ellas; 7) haberse casado con mujer argentina en cualesquiera de las provincias; 8) ejercer en ellas el profesorado en cualesquiera de los ramos de la educación o de la industria.

⁴ La gestión de la carta de ciudadanía es un trámite que se realiza ante los tribunales federales, sin que sea necesaria la intervención de un letrado.

y garantías establecidos por la Constitución Nacional y, en general que no realicen ni hayan realizado actividades de tal naturaleza, en el país o en el extranjero, etc.⁵.

A su vez, la misma norma establece las causas que provocan la cancelación de la nacionalidad adquirida:

b) Realizar, dentro o fuera del país, todo acto que comporte el ejercicio de la nacionalidad de origen; f) La violación del juramento de lealtad a la República, a su Constitución y a sus leyes; g) La ofensa a los símbolos de la nacionalidad.

En esta ley se sintetiza claramente la apelación a un “ser nacional” y a un proyecto de Nación basado en una pretendida homogeneidad —étnica, política, ideológica y cultural— impuesta por el aparato estatal, y sustentada sobre la base de sus mitos constitutivos.

Con la vuelta a la democracia -en el año 1984- a través de la norma 23.059 se restituye la ley 346, que fue reglamentada mediante el decreto 3213 del mismo año, donde se establece:

Artículo 2°- Los hijos de padre o madre argentinos nativos, contemplados en el artículo 1°, inciso 2° de la Ley número 346, obtendrán la ciudadanía por opción con sólo acreditar dicha circunstancia. Cuando se tratare de menores de dieciocho (18) años de edad, hijos de padre o madre argentinos nativos, que no fueren reconocidos como nacionales por el Estado donde ocurrió el nacimiento, o que por cualquier otro motivo sufrieren la condición de apátridas, la opción a la ciudadanía argentina podrá ser formulada por quien ejerza la patria potestad, siempre que pruebe que el menor reviste aquella condición. Los comprendidos dentro de las previsiones de la Ley N° 16.569⁶ deberán acreditar la ciudadanía nativa o por naturalización, de padre y madre, y demás circunstancias indicadas en los artículos 1° y 2° de la norma legal mencionada. En todos los casos, cuando se actúe por medio de representante se deberá acompañar poder especial.

Artículo 6°- En los pedidos de ciudadanía por opción y los comprendidos en la Ley N° 16.569, se aplicarán las normas

⁵ h) No haber sido condenados en la República por delitos dolosos a una pena privativa de libertad mayor de tres (3) años, aunque la condena haya sido cumplida o mediado indulto o amnistía; i) no haber sido condenados en el extranjero por delitos dolosos previstos en la legislación penal argentina y reprimidos, por ésta con pena privativa de libertad mayor de tres (3) años, aunque la condena haya sido cumplida o mediado indulto o amnistía; k) no estar procesados en la República o en el extranjero, por delitos previstos en la legislación penal argentina, hasta que no sean separados de la causa; l) no ser, ni haber sido, nacionales de un país que se encuentre en guerra contra la Nación Argentina.

⁶ La ley 16.569 trata los casos de hijos de exiliados políticos nacidos en el extranjero.

precedentes, teniendo en cuenta las particularidades señaladas en el artículo 2° del presente decreto. En todos los casos en que se solicite la ciudadanía argentina por opción, por aplicación de la Ley N° 16.569, por naturalización, se anule la misma o se suspenda el ejercicio de los derechos políticos, será necesario el previo informe de la Cámara Nacional Electoral en el que conste que no ha sido otorgada, denegada o anulada la ciudadanía argentina, ni suspendido el ejercicio de los derechos políticos.

Asimismo, en el año 1995, con el decreto 231 se modificó el artículo 2 del decreto 3213, por el que se otorga a quien ejerza la patria potestad de un menor que no fuere reconocido nacional del Estado donde ocurrió su nacimiento la facultad de optar por la ciudadanía argentina mediante la intervención de la Justicia Federal. En el mismo año, la ley 24533 cambió los artículos 10 y 11 de la Ley 346 que estaban referidos al otorgamiento de la carta de ciudadanía⁷.

Por último, otro dato importante es que en 2004 se firmó el decreto 1601, que facilita la adopción de la ciudadanía a los hijos de argentinos en el exterior: “Sustitúyese al artículo 2° del Decreto N° 3213/ 84 y su similar N° 231/95, con la finalidad de facilitar el reconocimiento de ciudadanía a personas nacidas en el exterior, hijos de padre o madre argentinos”.

A partir de la normativa sobre ciudadanía se evidencian claramente las diferencias y las facilidades que el Estado establece para aquellas personas que tienen algún vínculo de sangre con la República Argentina y para los que no poseen dicho lazo. Asimismo, con el correr de los años se observa una creciente preocupación por parte del Estado respecto de los argentinos en el exterior, sus descendientes, y la vinculación con su país de origen.

En adelante, se hará referencia al segundo elemento que conforma la membresía dentro de un Estado nación: la normativa migratoria. Se pretende hacer un primer acercamiento

⁷ Artículo 10.- La carta de ciudadanía, así como las actuaciones para obtenerla, serán gratuitas, salvo la excepción prevista en el artículo siguiente:

Artículo 11.- Asimismo, una vez recibida la petición, ordenarán (los jueces) la publicación de edictos que contengan claramente indicados los datos de la solicitud, y todo otro informe que se considerare relevante en un diario de la jurisdicción y en otro de circulación nacional, por dos veces en un lapso de quince días, a fin de que cualquier persona quede facultada, a través del Ministerio Público, para hacer llegar las consideraciones que estimare pudiesen obstar a la concesión del beneficio. El costo de las publicaciones en los diarios, previsto en este artículo, estará a cargo del peticionario

a las concepciones de ciudadanía que se ven involucradas en las principales leyes migratorias de los últimos 26 años: la Ley N° 22.439 (1981), y la Ley N° 25871 del año 2003. Si bien el objetivo no es hacer un análisis exhaustivo de la legislación, sino responder a la pregunta inicial por las nociones de ciudadanía involucradas en dichas leyes, es necesario hacer un breve recorrido por las cuestiones más sobresalientes de estos instrumentos legales.

En el año 1981 se sancionó la Ley N° 22.439 de migraciones y fomento de la inmigración, mejor conocida como “Ley Videla”, en la que se cristalizan una serie de discursos relacionados con la necesidad del gobierno de imponer barreras al avance de “ideologías extrañas”. Entre los puntos más sobresalientes, se ratifica el fomento a la inmigración extranjera “cuyas características culturales permitan su adecuada integración en la sociedad argentina”. Asimismo, se otorga prioridad a los inmigrantes europeos, con la justificación de mantener la composición étnica del país. Por otro lado, en caso de permanencia ilegal, esta norma extiende la obligatoriedad de denuncia a los hospitales, los centros asistenciales, los escribanos y las escuelas, así como habilita a la Dirección Nacional de Migraciones (DNM) a “entrar libremente y sin notificación previa a los lugares o locales comerciales, industriales, educacionales, hospitalarios, asistenciales y todo aquel en el que exista o medie presunciones de infracción de la presente ley”⁸.

En lo que refiere específicamente a la legislación migratoria, en la mencionada Ley 22.439 se observa que el Estado instituye una relación unilateral en la que el inmigrante es sólo objeto de derecho, pero no sujeto de éste. De esta manera, se evidencia que es el Estado el que debe fomentar la inmigración “deseada”, asilar territorialmente, dar trabajo y alojar, así como castigar a aquellos nacionales que asistan o empleen a los extranjeros ilegales

⁸ Para un tratamiento más acabado del tema, véase: Marmora, L, “La fundamentación de las políticas migratorias internacionales en América Latina”, en: *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, Buenos Aires, N° 10, diciembre 1988; Novick, S. *Política y Población. Argentina: 1870-1989*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina, 1992.

A su vez, el Ministerio del Interior puede disponer la expulsión de la República de todo extranjero, cualquiera sea su situación de residencia, cuando:

- a) resulte condenado por Juez o Tribunal argentino, por delito doloso o pena privativa de libertad mayor de Cinco (5) años; b) realizare en el país o en el exterior, actividades que afecten la paz social, la seguridad nacional o el orden público de la República.

Solamente en el artículo 15 (De los extranjeros “residentes permanentes”) se establece:

Los extranjeros admitidos en la República como "residentes permanentes", así como los que obtengan autorización de permanencia en tal carácter, gozan en su territorio de los derechos civiles de los argentinos, sujetos a iguales obligaciones y deberes. El ejercicio del derecho de entrar, permanecer, transitar y salir del territorio, se subordinará a las disposiciones de la presente ley y de sus reglamentaciones.

Frente a las características represivas de esta norma de migraciones, hay que tener en cuenta que en este período también los derechos civiles de los argentinos se encontraban vulnerados por la Ley de ciudadanía anteriormente mencionada (N° 346) , además de por las practicas estatales concretas; por lo tanto, tampoco se podía esperar una realización plena de los derechos civiles de los extranjeros. Es importante destacar que, con diferentes matices, la ley Videla pervivió durante más de veinte años en distintos gobiernos democráticos.

Tal como señala Novick (2001), hasta la década de 1980 había existido una correlación entre gobiernos de facto y políticas restrictivas para la inmigración, por un lado, y gobiernos democráticos y políticas permisivas por el otro. Sin embargo, esta tendencia mostró una ruptura en los gobiernos democráticos posteriores, pues tanto Alfonsín como Menem y De la Rúa propusieron políticas para limitar la migración. Como ejemplo de esta vinculación, es importante señalar que en 1987 se aprobó —mediante el decreto N° 1434— el reglamento de la Ley de Migraciones y Fomento de la Inmigración⁹ que había sido sancionada por el anterior gobierno de facto. El momento de esta sanción se corresponde, sí, con un gobierno democrático, pero que atravesaba un pico de crisis

⁹ En este decreto que reglamentó la ley 22.349 y derogó el Reglamento Migratorio vigente hasta ese momento (decreto 4418/65), resulta fundamental el art. 15, donde se fija una clara política migratoria restrictiva.

económica. Así, el mencionado decreto no sólo reglamentó la Ley 22.439, sino que se convirtió en un instrumento de fijación de políticas (Novick, 2001).

En esta misma línea, en junio de 1994 —y después de la reforma de la Constitución— se aprobó el decreto reglamentario N° 1023, que mantuvo una clara política migratoria restrictiva y discriminatoria, así como amplió las facultades del Poder Ejecutivo y delegó en el Ministerio del Interior la posibilidad de modificar los lineamientos de política de inmigración. En efecto, en dicho documento se establecen los nuevos criterios de admisión¹⁰, con lo que se continuaba fomentando una clara política restrictiva. El agravante se hallaba en la ampliación de las facultades del Poder Ejecutivo, como también en la ambigua redacción de dos artículos¹¹ que dejaban en manos del Ministerio del Interior la posibilidad de establecer excepciones a la política formulada (CELS, 1999:24).

De acuerdo con informes del CELS (1999), el cambio de mayor relevancia se produjo en 1998 al aprobarse el decreto del Poder Ejecutivo N° 1117, que introdujo reformas al Reglamento de Migraciones (decreto 1023/94) y modificó un inciso del artículo 15 del decreto 1434/87 firmado durante el gobierno de Alfonsín. A su vez, la nueva redacción del artículo 32 amplió las competencias de la DNM y redujo la de la autoridad consular argentina, pues derogó la facultad que ésta tenía para resolver la admisión de extranjeros

¹⁰ La DNM solo otorgará residencia permanente o temporaria en el país a: a) padre, cónyuges o hijos de argentinos; b) religiosas; c) estudiantes; d) trabajadores contratados por empresas, siempre que exista un contrato por escrito; e) artistas o deportistas; f) empresarios u hombres de negocio; g) representantes de empresas extranjeras; h) migrantes con capital propio suficiente para el desarrollo de actividades productivas; i) rentistas o pensionados; j) 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; k) extranjeros provenientes de países que por razones geográficas, históricas, económicas, etc. justifiquen a juicio del Ministerio del Interior, un tratamiento especial. En sus considerandos se expresa que el gobierno se encuentra en una etapa de "reformulación de objetivos de la política de población y en particular de la migratoria". Se sostiene la necesidad de fortalecer aquellas acciones e instrumentos que tiendan a evitar la ilegalidad, así como se puntualiza la urgencia de estudiar las diferentes corrientes migratorias que inciden en el país con el fin de resguardar "los intereses nacionales".

¹¹ La modificación más importante que introduce es en el artículo 15, que reagrupa algunas categorías y agrega una: e) trabajadores contratados siempre que la contratación se celebre por escrito, sin quitar la referida a migrantes con capital propio ni a los extranjeros provenientes de países que por razones geográficas, históricas, económicas, etc., justifiquen un tratamiento especial. Entre las inhabilidades absolutas de admisión cita el "permanecer ilegalmente en el país por más de 30 días corridos" —que era una inhabilidad relativa para el 1434/87—. Sólo excepcionalmente se otorga residencia permanente a los extranjeros que se encuentren residiendo legalmente en el país; es decir, que quien entra como turista o estudiante sólo excepcionalmente puede acceder a la residencia permanente (CELS, 1999:24).

que se encontraban en el exterior, cuando dicho pedido era formulado por personas de existencia visible o ideal (empresas) que contrataban a estos extranjeros para realizar trabajos en Argentina.

A manera de síntesis de lo recientemente expuesto, puede afirmarse que en el caso de la inmigración limítrofe los gobiernos democráticos que ocuparon el poder entre 1983 y 2003 mantuvieron la política en tres planos: permitir el fácil ingreso, proclamar su pronto regreso al país de origen y dificultar el asentamiento legalizado.

Un punto saliente para seguir pensando la relación entre ciudadanía e inmigración se refiere a la legislación vinculada específicamente con los derechos políticos de los extranjeros, en tanto éstos constituyen una parte fundamental de la realización de los derechos ciudadanos.

En efecto, desde la normativa se observa, a partir de la de la década del 80', que si bien a nivel nacional no se reconocen los derechos políticos de de los extranjeros, porque los residentes extranjeros no pueden votar en elecciones nacionales (diputados y senadores nacionales, Presidente y Vicepresidente), sí están facultados para hacerlo en aquellas provincias cuya legislación tenga previsto el voto de ciudadanos extranjeros. Es preciso destacar que, en algunas provincias, se habilita a estos ciudadanos para votar cargos provinciales y municipales, mientras que en otras la votación es solamente para cargos municipales; ello depende exclusivamente de la legislación provincial. Concretamente, las provincias cuya legislación prevé el voto de ciudadanos extranjeros son: Buenos Aires¹², Ciudad de Buenos Aires¹³, Catamarca¹⁴, Misiones¹⁵, Neuquén¹⁶ y Santa Fe¹⁷.

¹² Ley Electoral Provincial N° 11700 de diciembre de 1995: Los electores extranjeros en la Provincia de Buenos Aires pueden votar cargos provinciales y municipales. Tienen que saber leer y escribir en idioma nacional

¹³ El Código Electoral Nacional (Art. 25) 1983 y por la Ley N° 334 febrero de 2000 (Art. 10) de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

¹⁴ En el caso de la Provincia de Catamarca, la normativa referida al voto de los ciudadanos extranjeros se rige por la Ley Provincial Electoral N° 4628 año 1991 (Art. 2).

¹⁵ En el caso de la Provincia de Misiones, la normativa referida al voto de los ciudadanos extranjeros se rige por la Ley Electoral Provincial N° 4080 de 2004.

¹⁶ En el caso de la Provincia de Neuquén, la normativa referida al voto de los ciudadanos extranjeros se rige por la Ley Electoral Provincial N° 165/1960 (Art. 150 en adelante) Los ciudadanos extranjeros pueden votar en elecciones provinciales y municipales. Modificada por las leyes n° 1453 (B.O. 12/8/83), 1486 (B.O. 18/11/83), 2088 (B.O. 24/3/95), 2089 (B.O. 10/2/95), 2114 (B.O. 20/4/95), 2133 (B.O. 8/9/95), 2161 (B.O. 26/3/97) y 2417 (20/12/2002)

Para poder votar en estos casos, el ciudadano extranjero debe contar con un Documento Nacional de Identidad (DNI)¹⁸.

Sobre la base de estos datos, es interesante plantear algunas preguntas para futuras investigaciones:

¿Qué ocurre con la participación concreta de los inmigrantes en las elecciones?

¿Cambia el sentido de pertenencia a la comunidad nacional a partir de este tipo de participación política?

¿Cuáles son las relaciones que se establecen entre la participación política formal y la que es considerada informal?

Continuidades y cambios a partir de la sanción de la Ley N° 25. 871

Ahora bien, retomando el análisis de la legislación migratoria, en el año 2003 se sancionó la actual Ley de migraciones N° 25.871 que, en líneas generales, resume el respeto a los derechos humanos de los migrantes. Así, el capítulo I del título I incorpora la igualdad de trato y enuncia una serie de derechos que asisten a los migrantes: laborales, a la seguridad social, a la atención médica, a la educación superior, a ser informados sobre sus derechos y obligaciones, a participar o a ser consultados en las decisiones relativas a la vida y la administración de las comunidades donde residan, así como a la reunión con su familia. Asimismo resalta la importancia de la consolidación de una política regional de migraciones en el seno del Mercosur, define como objetivo de la política migratoria argentina la integración de los extranjeros al cuerpo social en un plano de igualdad con los nacionales y hasta incluye un capítulo referido a los argentinos emigrados (Título X , “De los argentinos en el exterior”).

Es evidente que el texto de esta norma plantea cuestiones elementales que no habían sido contempladas por las normativas anteriores. Entre las más destacadas, para pensar

¹⁷ En el caso de la Provincia de Santa Fe, la normativa referida al voto de los ciudadanos extranjeros se rige por la Ley Orgánica de Comunas N° 2439/1985 y la Ley Orgánica de Municipalidades N° 2756/39 y sus modificatorias N° 12.065/2002 y 12.423/2005

¹⁸ De acuerdo con la Ley Nacional de Migraciones N° 25.871, solamente aquellos ciudadanos que han sido admitidos para ingresar y permanecer en el país en calidad de "residentes permanentes" o "residentes temporarios" (artículos 20 al 26) podrán tramitar el DNI (artículo 30).

la relación entre inmigración y ciudadanía, se encuentran el tinte altamente “integracionista” de la actual ley —teniendo en cuenta todos los matices que este concepto implica al tratar las migraciones— y la diferencia respecto de la ley anterior al constituir al migrante como sujeto de derecho de la ley. En este sentido, en el título I se manifiestan claramente los derechos y las obligaciones de los extranjeros. Son notables los cambios que se evidencian en relación con ello (artículos del 4 al 17 inclusive). Por dar un ejemplo, se puede citar el artículo 5:

El Estado asegurará las condiciones que garanticen una efectiva igualdad de trato a fin de que los extranjeros puedan gozar de sus derechos y cumplir con sus obligaciones, siempre que satisfagan las condiciones establecidas para su ingreso y permanencia, de acuerdo a las leyes vigentes.” Y Art. 6— “El Estado en todas sus jurisdicciones, asegurará el acceso igualitario a los inmigrantes y sus familias en las mismas condiciones de protección, amparo y derechos de los que gozan los nacionales, en particular lo referido a servicios sociales, bienes públicos, salud, educación, justicia, trabajo, empleo y seguridad social.

Una de las particularidades de la nueva ley en su artículo 4 es el reconocimiento del derecho humano a migrar, argumento que ha traído extensas discusiones en diversos ámbitos. Se entiende que, al proclamar el DH a la migración, esta norma pretende invertir la relación preexistente entre los inmigrantes y el Estado, puesto que se traslada la titularidad del derecho del Estado a la persona (Chausovsky, 2004), y sienta precedente porque se trata de la primera norma a nivel mundial que efectúa este reconocimiento. No obstante, si bien existen buenas intenciones, la realización del derecho humano a la inmigración presenta serias contradicciones con las tendencias estructurales predominantes, según las que los Estados nacionales tienden a controlar y regular a su población —incluida su composición. Si bien lo anterior, Argentina ha puesto en su agenda una problemática fundamental para la realización de los derechos de los inmigrantes; así marcó importantes diferencias con las políticas restrictivas que predominan en los principales países desarrollados. No obstante la inclusión en la agenda política de esta cuestión —que demandaba un tratamiento diverso desde hacía varios años—, Domenech y Magliano (2009) entienden que la adopción de la perspectiva de derechos humanos por parte del Estado argentino no logra superar la invisibilidad de género que caracterizó a las políticas migratorias implementadas en el país a lo largo del siglo XX

Si bien lo anterior, es importante remarcar el abandono de la doctrina de seguridad nacional dominante en los últimos 25 años, y la contraposición al instalar el DH a migrar tanto en la normativa como en la agenda política. En este sentido, lo importante es que el Estado es el que “reconoce” al derecho, así como iguala —excepto en el caso de los derechos políticos— los derechos y deberes de los nacionales y los extranjeros.

A modo de cierre es importante señalar que en el año 2010, y luego de casi siete años de espera, se firmó el decreto reglamentario de la Ley N° 25871 (N° 616) el cual cerró una etapa de lucha por una normativa migratoria más respetuosa y justa de los derechos de los inmigrantes, pero abrió otra igual o más importante vinculada con una política integral en relación a las migraciones: hacer efectivos esos derechos. No obstante, y en concordancia con el hilo conductor de estas conclusiones, resulta preciso señalar que el Estado argentino ha mostrado problemas para sustentar políticas públicas en materia de migraciones —más allá de la regularización de la situación de los inmigrantes extranjeros del Mercosur y extra Mercosur—, y que la carencia más notable reside en la ausencia de un conjunto de políticas que sorteen la tentación de homologar el concepto de “regularización” con el de “integración”. Para superar estas inconsistencias, sería necesario modificar las miradas en torno a la idea de integración y lograr que ésta no se transforme en asimilación, que se respeten e incorporen las diferencias, pero que esto no suceda en la dirección propuesta por el multiculturalismo dominante en el periodo neoliberal. Por el contrario, retomando la propuesta de Fraser, las políticas de reconocimiento deben ir seguidas por una mayor distribución económica y social; en otras palabras, tienen que estar acompañadas por políticas de redistribución (Fraser, 1997)

A su vez, se deben modificar las estructuras burocráticas que reproducen prácticas asociadas con la idea de entender que la inmigración es un problema de seguridad. Tales deficiencias quizás radiquen en que el organismo al que se le ha encomendado la aplicación de la principal norma migratoria (DNM) carece de capacitación e idoneidad para tareas que se extiendan más allá de cuestiones de índole documentaria, así también

en que la autonomía otorgada por la dictadura a las fuerzas policiales nunca fue superada totalmente en el régimen democrático. Si bien la Ley de Migraciones de 2003 introdujo significativos cambios se entiende que el cambio normativo debe ir acompañado de un modelo migratorio más amplio que abarque los planos éticos, institucionales, políticos y sociales, y que su vez desafíe las concepciones de ciudadanía dominante en las actuales democracias.

En este sentido, a pesar de que la nueva normativa constituya un avance porque considera al inmigrante como sujeto de una cantidad de derechos ciudadanos —con excepción de los políticos—, es importante seguir destacando el carácter excluyente de la forma nación como parte constitutiva de esta. Por ello, sigue siendo fundamental reflexionar sobre la capacidad del Estado Nación para responder a la actual realidad sociopolítica. En esta búsqueda, un paso ineludible se encuentra en el reconocimiento efectivo de la igualdad de derechos para los inmigrantes, incluyendo los derechos políticos, propugnando que las diferencias culturales, nacionales, étnicas, etcétera, que muchas veces se traducen en una intolerancia social, no se conviertan en una incompatibilidad jurídica y política. Por consiguiente se entiende que es necesario continuar profundizando las distintas posibilidades de la realización de una ciudadanía plural e inclusiva-ya sea basada en la residencia, en la cultura o en la fundamentalidad prepolítica de la dignidad del ser humano.

Bibliografía

ADERSON Benedict (1993). *Comunidades imaginadas. Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo*. Fondo de Cultura Económica, México.

AGUIRRE Orlando, MERA Gabriela, NEJAMKIS Lucila (2007). Migrantes y ciudadanos. Avances y contradicciones del MERCOSUR. En XXVI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología (ALAS). 13 al 18 de agosto. Guadalajara. México.

ARDITTI Benjamín (2005). *El devenir-otro de la política: Un archipiélago post-liberal*. En Benjamín Arditi (ed.) *Democracia post-liberal? El espacio político de las asociaciones*. Anthropos. pp. 219-248. Barcelona.

ASIS Rafael (2005). *La participación política de los inmigrantes. Hacia una nueva generalización de los derechos*. Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas. Valencia.

BAIBAR Etienne (1991). *La forma nación: historia e ideología*. En Etienne Balibar e Immanuel Wallerstein Raza, nación y clase. IEPALA. pp.135-167. Madrid.

BERMUDO, José Manuel (2001). “Ciudadanía e inmigración”, en *Scripta Nova, Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*. Universidad de Barcelona.

BOURDIEU Pierre (2000). *Poder, Derecho y Clases sociales*. Desclee de Brouwer. Bilbao.

BRUBAKER Robert (1999). *Citizenship and Nationhood in France and Germany*. Cambridge MA. Harvard University Press.

CELS (1998, 2000, 2001, 2002, 2005, 2007 y 2008). *Informe anual sobre la situación de los Derechos Humanos en Argentina*. Buenos Aires.

CHAVEZ RAMOS Edith (2004). *La experiencia argentina del voto en el exterior: los ciudadanos migrantes*. En Calderon Chelius Leticia (coord.) Votar en la distancia. La extensión de los derechos políticos a migrantes, experiencias comparadas. Instituto Mora. Coordinación General para la atención del migrante michoacano. México.

CORRADINI Pablo (2006). *Derecho y migración boliviana*. En Jornadas de Cierre de la primera etapa del Proyecto de investigación Migración, Participación y Derechos Humanos. Universidad de La Matanza Argentina.

DE LUCA, Javier (2003). *¿Cómo globalizar los derechos humanos? El test de la inmigración*. En Lara et. al., La globalización y los derechos humanos. IV Jornadas Internacionales de Derechos Humanos (Sevilla, 2003). pp. 361-393. Madrid.

(2004). *Ciudadanía: la jaula de hierro para la integración de los inmigrantes*. En Gemma Aubarrell y Zapata Barrero Ricard (eds.) Inmigración y procesos de cambio. Europa y el Mediterráneo en el contexto global. pp. 215-236. Icaria/IEMed. Barcelona.

(2004b). *La inmigración como res política*. En José Chamizo de la Rubia, Kofi Yamgnane Movimiento de personas e identidades y multiculturalidad. Vol. 2. pp. 193-225. Universidad de Deusto. Bilbao.

DOMENECH Eduardo, MANGLIANO María José (2009). *Género, política y migración en la agenda global. Transformaciones recientes en la región sudamericana*. Revista Migración y Desarrollo. núm. 12. pp. 53-68. México.

DOTY Roxane (2006). *Immigration and national Identity: constructing the nation*. En *Review of International Studies*. (22). 3 (235-255). Cambridge.

FAVELL Adrien (2000). *Philosophies of Integration: Immigration and the Idea of Citizenship in France and Britain*. Houndmills Basingstoke. Macmillan. New York.

FRASER Nancy (1997). *Iustitia interrupta. Reflexiones críticas desde la posición poscolonialista*. Siglo del Hombre Editores. Universidad de los Andes. Colombia.

GIL ARAUJO Sandra (2006). *Las argucias de la integración: Construcción nacional y gobierno de lo social a través de las políticas de integración de inmigrantes. Los casos de Cataluña y Madrid*. Tesis Doctoral. Universidad Complutense de Madrid.

GRIMSON Alejandro (2003). La Nación después del (de) constructivismo. En *Nueva Sociedad*. N° 184. Fundación Friedrich Ebert. Argentina.

(2011). *Los límites de la cultura*. Siglo XXI Editores. Buenos Aires.

JELIN Elizabeth, GRIMSON Alejandro (2006). *Migraciones regionales hacia la Argentina. Diferencia. Desigualdad. Derechos*. Prometeo Libros. Buenos Aires.

JOPPKE Christian, MORAWSKA, Ewa (2003). *Integrating Immigrants in Liberal Nation States: Policies and Practices*. En Christian Joppke y Ewa Morawska (eds.), *Toward Assimilation and Citizenship: Immigrants in Liberal Nation-States*. Macmillan. Hampshire.

KYMLICK Will, NORMAN Naye (1997). *El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía*. En *Agora*. N° 7. Disponible en <http://www.politica.com.ar/teoriapolitica/Kymlicka-Norman.htm>.

[Consulta: 30 de noviembre de 2010].

LOPEZ SALAS Ana María (2005). *Inmigrantes y Estados: la respuesta política ante la cuestión migratoria*. Anthropos. Barcelona

MARSHALL Thomas (1992). *Citizenship and Social Class*. Pluto Press. London.

MENDEZ LAGOS Mónica (2004). *Derecho de voto y ciudadanía: Un análisis de la*

movilización de los residentes europeos en las elecciones municipales de 1999 y 2003. Trabajo presentado al IV Congreso sobre la Inmigración en España. Gerona.

MIRAVET Pablo (2006). *Algunos problemas para la participación cívica y política de los inmigrantes.* Universidad de Valencia. Disponible en www.uv.es/CEFD/12/miravet.pdf. [Consulta: 30 de noviembre de 2010].

NEJAMKIS Lucila (2008). *Estudiar el Estado-Nación y las migraciones desde una perspectiva intercultural.* En III Jornadas Experiencias de la Diversidad y II Encuentro de discusión de avances de investigación sobre diversidad cultural. Rosario.

NOVICK Susana (2001). *Democracia y Población: Argentina 1983-1999.* Documento de Trabajo N° 28. Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires.

SAYAD Abdelmalek (1999). *La Double absence, Des illusions de l'émigré aux souffrances de l'immigré.* Liber/ Senil. Paris.

SEGATO Rita (2007). *La Nación y sus otros. Raza, etnicidad y diversidad religiosa en tiempos de políticas de identidad.* Prometeo. Buenos Aires.

SHORE Cris, WRIGTH Susan (1997). *Policy. A new field of Anthropology.* En Cris Shore y Susan Wright (eds.) *Anthropology of Policy. Critical perspectives on Governance and Power.* pp. 3-39. Routledge, Londres.

SOUSA SANTOS Boaventura (2005). *Reinventar la democracia, Reinventar el Estado.* Buenos Aires: CLACSO, Disponible en <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/sousa/sousa.html>. [Consulta: 30 de noviembre de 2010].

SOYSAL Yasmin (1994). *Limits of Citizenship: Migrants and Postnational Membership in Europe.* University of Chicago Press. Chicago.

STOLCKE Verena (2000). *La 'naturaleza' de la nacionalidad.* En *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales.* IDES. pp 23-43. Buenos Aires

VELASCO Juan Carlos (2006). *El Estado y la ciudadanía ante el desafío de la inmigración.* En *Revista Internacional de Filosofía Política.* N° 27. UNED. Madrid.

VILLAVICENCIO Susana (ed.) (2003). *Los contornos de la ciudadanía. Nacionales y extranjeros en la Argentina del Centenario*. Eudeba, Buenos Aires.

VIOR Eduardo (2006). *Derechos humanos, migraciones y orden político en Argentina*. En Jornadas sobre Migraciones y Ciudadanía. Dirección Nacional de Migraciones (Delegación Rosario). Argentina

ZAMORA José (2006). *Ciudadanía e inmigración: Las fronteras de la democracia*. En Pedreño Andrés (coord.) *La condición migrante*. Universidad de Murcia.

ZAPATA BARRERO Ricard (2001). *Ciudadanía e interculturalidad*. Anthropos. Barcelona.

(2004) *Multiculturalidad e inmigración*. Editorial Síntesis. Madrid.