

# Vidas en movimiento Migración en América Latina

Claudia Pedone  
y Alfonso Hinojosa  
[Coords.]







## **Vidas en movimiento**

*Los trabajos que integran este libro fueron sometidos a una evaluación por pares.*

Vidas en movimiento: migración en América Latina / Luis Bonilla-Molina ... [et al.]; coordinación general de Claudia Pedone; Alfonso Hinojosa Gordonava. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : CLACSO, 2022.

Libro digital, PDF - (Becas de Investigación)

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-813-215-0

1. Migración. 2. América Latina. 3. Personas Migrantes. I. Bonilla-Molina, Luis. II. Pedone, Claudia, coord. III. Hinojosa Gordonava, Alfonso, coord.

CDD 304.8098

Diseño de tapa: Dominique Cortondo Arias

Diseño de interior: Eleonora Silva

COLECCIÓN **BECAS DE INVESTIGACIÓN**

# **Vidas en movimiento**

## Migración en América Latina

Claudia Pedone  
y Alfonso Hinojosa  
(coords.)



**CLACSO**

Consejo Latinoamericano  
de Ciencias Sociales  
Conselho Latino-americano  
de Ciências Sociais

**COLECCIÓN BECAS DE INVESTIGACIÓN**

**Director de la colección** - Pablo Vommaro

**CLACSO Secretaría Ejecutiva**

**Karina Batthyány** - Secretaria Ejecutiva

**María Fernanda Pampín** - Directora de Publicaciones

**Equipo Editorial**

**Lucas Sablich** - Coordinador Editorial

**Solange Victory y Marcela Alemandi** - Gestión Editorial

**Nicolás Sticotti** - Fondo Editorial

**Equipo**

Cecilia Gofman, Marta Paredes, Natalia Gianatelli,

Rodolfo Gómez, Sofía Torres, Teresa Arteaga,

Tomás Bontempo y Ulises Rubinschik



LIBRERÍA LATINOAMERICANA Y CARIBEÑA DE CIENCIAS SOCIALES

**CONOCIMIENTO ABIERTO, CONOCIMIENTO LIBRE**

Los libros de CLACSO pueden descargarse libremente en formato digital o adquirirse en versión impresa desde cualquier lugar del mundo ingresando a [www.clacso.org.ar/libreria-latinoamericana](http://www.clacso.org.ar/libreria-latinoamericana)

*Vidas en movimiento. Migración en América Latina* (Buenos Aires: CLACSO, mayo de 2022).

ISBN 978-987-813-215-0



CC BY-NC-ND 4.0

© Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales | Queda hecho el depósito que establece la Ley 11723.

La responsabilidad por las opiniones expresadas en los libros, artículos, estudios y otras colaboraciones incumbe exclusivamente a los autores firmantes, y su publicación no necesariamente refleja los puntos de vista de la Secretaría Ejecutiva de CLACSO.

**CLACSO. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - Conselho Latino-americano de Ciências Sociais**

Estados Unidos 1168 | C1023AAB Ciudad de Buenos Aires | Argentina

Tel [54 11] 4304 9145 | Fax [54 11] 4305 0875 | [clacso@clacsoinst.edu.ar](mailto:clacso@clacsoinst.edu.ar) |

[www.clacso.org](http://www.clacso.org)



Este material/producción ha sido financiado por la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Asdi. La responsabilidad del contenido recae enteramente sobre el creador. Asdi no comparte necesariamente las opiniones e interpretaciones expresadas.

# Índice

Prólogo.....	9
<i>Claudia Pedone y Alfonso Hinojosa</i>	
Orquídeas al viento. Las nuevas generaciones de venezolanos y venezolanas en los procesos migratorios 2014-2020.....	13
<i>Luis Bonilla-Molina</i>	
Ser en el camino. Historias de vida de población LGBTIQ+ en condición de movilidad.....	87
<i>Isabel Messina</i>	
Desaparición de migrantes en tránsito por Centroamérica-México-Estados Unidos. Quiénes son, cómo y por qué son desaparecidos .....	135
<i>Gabriela Martínez Castillo</i>	
El actual exilio político de nicaragüenses en Costa Rica.....	191
<i>Isolda Espinosa González</i>	
Argentina y la regulación migratoria. ¿Criterios razonables o discriminación? .....	237
<i>Hugo Omar Seleme y María Teresa Piñero</i>	



Migración, género y cuidados .....	293
Emigrantes cubanas en el trabajo de cuidado de personas mayores dependientes en dos destinos migratorios .....	293
<i>Aimée Gross Gutiérrez</i>	
El antihéroe ambiguo y necesario. Narrativas y aproximaciones al coyotaje desde América Latina.....	355
<i>Amparo Marroquín Parducci</i>	
¿Invasión o convivencia? Relaciones y percepciones entre mujeres dominicanas y migrantes haitianas más allá del prejuicio, la ideología del antagonismo y la violencia de Estado.....	383
<i>Tahira Vargas García y Matías Bosch Carcuro</i>	
Política de educación reconstructiva. Una necesidad sentida y prescriptiva para la inserción integral de la niñez, adolescencia y familias migrantes, caso Honduras .....	461
<i>Dora Suyapa Díaz Quintero y Diana Claudeth Sabillón Zelaya</i>	
La migración garífuna hondureña y el despojo territorial .....	481
<i>Juan Vicente Iborra Mallent</i>	
Sobre los autores y autoras.....	543

# Argentina y la regulación migratoria

## ¿Criterios razonables o discriminación?<sup>1</sup>

*Hugo Omar Seleme y María Teresa Piñero*

### **Introducción**

Argentina, al igual que el resto de los países latinoamericanos, se encuentra atravesada por el tema migratorio desde sus orígenes. La migración fue percibida como una herramienta para poblar un territorio extenso y desarrollar una economía aletargada. Ya en el preámbulo de la Constitución de 1853 se señala que la organización institucional del Estado que se está gestando tiene por objeto “[...] promover el bienestar general, y 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 [...]”.

No obstante, aunque el preámbulo invitaba a todos los hombres del mundo, el articulado de la Constitución dejaba claro que un grupo específico de migrantes era preferido. El art. 25 estipulaba que “(e)

<sup>1</sup> Agradecemos al grupo de trabajo que colaboró en el desarrollo de las tres líneas de investigación –empírica, normativa y jurídica– que confluyen en este artículo: María Victoria Perisinotti, Marina Sofía Arrieta, Micaela González Valdés, Sol Belén Murgui, Carolina Panero, Carolina Luciano y Lorena Mela Romero.

Gobierno federal fomentará la inmigración europea”. Junto con este criterio de selección racializado introducía otro de índole económica al señalar que el mismo gobierno, “[...] 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.”

Esto determinó que la política migratoria argentina, en sus orígenes, fuese selectiva. La utilización de criterios de selección fundados en consideraciones étnicas y socioeconómicas se condecía con el objetivo declarado de poblar el territorio y desarrollar la economía. Como existía una idea preconcebida acerca de la laboriosidad de las poblaciones de origen europeo, uno de los objetivos de la política migratoria entre la última parte del siglo XIX y mediados del XX fue atraer este tipo de migrante.

La forma preferida para seleccionar migrantes consistió en hacer más o menos sencillo el proceso de ingreso y radicación si el migrante pertenecía a colectivos social e históricamente configurados como “deseables” o “indeseables”. La concesión de incentivos materiales –por ejemplo, el ofrecimiento de tierras en propiedad para incentivar su utilización productiva– y la ayuda a los migrantes para disminuir los costos materiales y personales –por ejemplo, subsidio a las compañías navieras que trasladaban a los migrantes para disminuir el costo del pasaje y ofrecimiento de alojamiento y manutención al arribar al territorio– fueron las dos herramientas preferidas.

La primera ley argentina sobre materia migratoria, conocida como la ley Avellaneda, dejaba claro el criterio racializado de selección de migrantes que adoptaba. En su art. 12 definía como inmigrante “[...] a todo extranjero jornalero, artesano, industrial, agricultor o profesor que, siendo menor de sesenta años, y acreditando su moralidad y sus aptitudes, llegase a la República para establecerse en ella, en buques a vapor o a vela [...]”. Los beneficios concedidos por la ley a los inmigrantes, por lo tanto, solo podían ser gozados por quienes hubiesen llegado al país en barco. Aunque la ley no lo establecía, era claro que los migrantes que pretendía atraer eran de origen europeo.

El proyecto de ley del cual se tomó esta definición de inmigrante, presentado por el diputado Onésimo Leguizamón, era transparente en sus intenciones. El mismo estipulaba que el Estado argentino pagaría a los inmigrantes que procediesen de Bélgica, Suecia, Alemania, Inglaterra, Holanda y Noruega, la diferencia del costo del pasaje a la Argentina y a Estados Unidos. No solo quedaba claro qué tipo de migrantes se pretendía atraer, sino que también quedaba manifiesto con qué país se estaba compitiendo en esta tarea (Congreso de la Nación Argentina, 1875).<sup>2</sup>

La política migratoria argentina, en sus orígenes, estableció criterios de selección que configuraban dos grupos de migrantes. Por un lado, estaban los migrantes “deseados”, de origen europeo y provenientes de un determinado estamento socioeconómico que les había permitido desarrollar algún tipo de habilidad productiva manual o intelectual. Por el otro, se encontraban los migrantes no deseados que no arribaban al país por el puerto o, si lo hacían, no provenían de Europa o no pertenecían al estrato socio-económico imaginado como “apropiado”. Los inmigrantes que provenían de países vecinos, cuyas poblaciones eran percibidas como afrodescendientes o vinculadas a los pueblos originarios, quedaban incluidos en este grupo no deseado. Finalmente, con el tiempo, un nuevo criterio de selección, fundado en la seguridad nacional, se agregó a los ya existentes. Se trataba de uno que vinculaba a ciertos grupos de migrantes con la delincuencia.

Los esquemas institucionales, referidos a migración o a cualquier otra área, no generan solo las consecuencias que expresamente

<sup>2</sup> La aplicación de estos criterios de selección racializados no fue exclusividad de Argentina. Durante el mismo período Brasil y Chile tuvieron políticas semejantes. En el caso de Brasil la política no solo tenía objetivos económicos, fundados en la creencia de que los migrantes provenientes del norte y centro de Europa eran laboriosos, sino que específicamente buscaba incidir sobre la composición racial de la población (Seyferth, 2002). En el caso de Chile, aunque el afán por atraer a inmigrantes europeos había estado siempre presente, la instalación de una agencia en Europa destinada a promover la migración se produjo en la última parte del siglo XIX, mientras se incorporaba administrativamente al territorio la región de la Araucaria (Stabili, 1986).

establecen en sus lineamientos. Junto con estas consecuencias establecidas se encuentran las que el esquema previsiblemente engendra, dado los factores sociales y culturales existentes (Pogge, 1989, p. 38). Así, por ejemplo, una regla electoral que señala que quienes no poseen cierto nivel elevado de renta e ingreso no pueden ocupar el cargo de presidente, “establece” una desigualdad política. Un sistema electoral que establece el libre financiamiento de los partidos políticos, en un contexto donde las campañas presidenciales se han vuelto cada vez más costosas, “engendra” la misma desigualdad. En el primer caso existe un criterio de selección económico visible, en el segundo, el criterio de selección es idéntico pero invisible. En un caso la barrera de acceso está formalmente estipulada y produce el efecto que establece, en el otro la barrera es informal y el efecto no es establecido sino previsiblemente engendrado. La existencia de estas barreras informales se debe a que, “[...] una vez creadas, las políticas entran en una compleja red de relaciones con varios agentes, actores e instituciones, lo que puede a menudo generar consecuencias imprevistas e inesperadas” (Shore, 2010, p. 36).

Las instituciones migratorias pueden producir estos dos tipos de barreras, formales e informales, y establecer o engendrar patrones de selección en los migrantes. Allí donde existe un patrón de selección de migrantes que no ha sido establecido por las normas legales o las políticas públicas, pero ha sido engendrado por estas, es posible concluir que existen criterios de selección ocultos corporizados en barreras informales de acceso. Para identificar estos criterios de selección informales y ocultos es necesario, primero, dar cuenta de los criterios de selección formales y visibles. Esto permite, en segundo lugar, identificar las trabas sufridas por los migrantes que no han sido establecidas por el esquema institucional.

Dado que la política migratoria argentina en sus orígenes estableció criterios de selección racializados, sensibles a la condición socioeconómica de los migrantes, que criminalizaban a algunos de ellos, es preciso determinar, en primer lugar, si trabas formales con estas características siguen estando presentes en el entramado

institucional. En segundo lugar, de constatarse que algunas de ellas ya no están establecidas, es preciso determinar si no existen criterios de selección ocultos con las mismas características que antes tenían los criterios formales, que engendran el mismo resultado de hacer más dificultoso el acceso de los migrantes social e históricamente configurados como indeseables.

Para identificar estas barreras el trabajo adopta una perspectiva interseccional, buscando determinar cómo estas afectan a las personas migrantes con distinta intensidad según su origen nacional, su condición socioeconómica y su condición étnico-racial. Esta perspectiva teórica se consolidó a comienzos de la década de 1990 en la academia norteamericana y recupera los planteos de los feminismos negros de la década del 1970 para señalar que el género, la clase social, la raza y la sexualidad constituyen categorías que se articulan de manera inescindible en la producción de desigualdades (Magliano, 2015). Siguiendo a Platero (2013), podríamos decir que, aunque desde una perspectiva analítica estas categorías de clasificación social pueden pensarse por separado, en los hechos se encuentran “enmarañadas”. En otras palabras: ningún criterio de selección que engendra una forma de clasificación social actúa con independencia de los otros. Así pues, la perspectiva interseccional emerge como una apuesta teórico-metodológica que propone entrecruzar analíticamente diferentes criterios de selección que actúan como marcadores de desigualdad.

El presente trabajo persigue diferentes objetivos vinculados entre sí. En la siguiente sección se elabora un test normativo que permite identificar cuáles son los criterios de selección –formales e informales– cuya implementación se encuentra moralmente justificada. El argumento parte de una premisa defendida por quienes se oponen al libre flujo de migrantes –que los Estados en ejercicio del autogobierno pueden seleccionar qué migrantes aceptar y cuáles no– y alcanza conclusiones progresistas en relación con los criterios de selección. Los criterios fundados en consideraciones étnicas o raciales, socioeconómicas y de seguridad interna que vinculan a grupos de

migrantes con la prevalencia y aumento de la delincuencia –semejantes a los establecidos por Argentina en el pasado– no se encuentran moralmente justificados.

A continuación, se establece si trabas formales con estas características –racializadas, fundadas en consideraciones socioeconómicas y que vinculan a ciertos grupos de migrantes con la delincuencia– han sido establecidas por las instituciones migratorias argentinas durante el período bajo análisis (2004-2018).

Finalmente, en la última sección, se determina si barreras informales con idénticas características –esto es fundados en la raza, el estatus socioeconómico y la potencial amenaza a la seguridad interna– se encuentran en funcionamiento. De existir, se trataría de genuinos criterios de selección ocultos engendrados, aunque no establecidos, por el esquema institucional migratorio.

El trabajo focaliza su análisis durante el período que corre entre los años 2002 y 2018 por diferentes razones. Durante estos dieciséis años Argentina modificó de manera sustantiva su legislación migratoria. En el mismo período se produjeron también alteraciones normativas a nivel reglamentario. Finalmente, durante esta etapa se sucedieron gobiernos con perfiles ideológicos contrapuestos. Aparece, así, como un objeto de estudio inmejorable para identificar el modo en que los diferentes criterios de selección, formales e informales, se comportan. Específicamente, si son o no sensibles a la orientación ideológica del gobierno.

La hipótesis que el trabajo defiende es la siguiente. El cambio de la orientación ideológica del gobierno produjo que la eliminación parcial de los criterios de selección problemáticos que se había operado durante el período se revirtiese. Con relación a los criterios de selección informales, el cambio en los criterios de selección formales no tiene sobre ellos un impacto directo y lineal. Aun si las trabas formales fundadas en la raza, el estatus socioeconómico y la criminalización son parcialmente eliminadas o desaparecen del entramado institucional, las barreras informales con idéntico sesgo permanecen. No obstante, aunque tanto en períodos gubernamentales progresistas

como conservadores las barreras informales siguen en pie, en estos últimos su funcionamiento se ve exacerbado.

### **Criterios de selección razonables**

Quienes sostienen que algún criterio de selección de migrantes –sea este cuál sea– es irrazonable, lo pueden hacer por dos razones. En primer lugar, porque consideran que cualquier criterio de selección está injustificado. Aquí se ubican quienes defienden una política de fronteras abiertas que permita el libre flujo de migrantes. Las razones esgrimidas han sido variadas. Los igualitaristas cosmopolitas han sostenido que impedir el libre movimiento de los migrantes, condenando a los que han nacido en países pobres a permanecer allí, implica aceptar que sus perspectivas vitales se encuentren determinadas por circunstancias moralmente arbitrarias. Si al interior de nuestro país pensamos que es arbitrario condenar a un individuo a permanecer en su clase social de origen – y aspiramos a igualar sus oportunidades – también nos debería parecer arbitrario condenar a un individuo a permanecer en su país de origen, impidiéndole el ingreso (Carens, 1987). Un segundo argumento, fundado en los valores democráticos ha sido ofrecido por Arash Abizadeh (2008). Si se valora la democracia, debe aceptarse que la coerción estatal es moralmente permisible solo cuando puede ser justificada frente a aquellos sobre quienes se ejercita. El Estado que impide la inmigración lo hace de manera coercitiva, con independencia de los deseos de los migrantes. Por lo tanto, sostener que posee un derecho unilateral a controlar el flujo migratorio es contrario al valor de la democracia. Finalmente, pueden ofrecerse razones utilitaristas para eliminar los controles migratorios. Permitir el libre movimiento de personas –al igual que permitir el libre movimiento de cualquier otro factor de producción– produciría resultados económicamente benéficos que aumentarían el bienestar general.



Las razones esgrimidas para tener fronteras abiertas no son concluyentes. Es posible considerar que el mayor o menor número de oportunidades que un individuo posee debido a su país de origen es arbitraria, sin tener que concluir que el modo de solucionarlo es el libre ingreso al país que prefiera. Del mismo modo que la constatación de que las diferencias de oportunidades que un niño tiene debido a su familia de origen no nos lleva a concluir que el movimiento de niños entre una familia u otra debería ser libre, permitiendo que los niños elijan incorporarse a la familia que deseen. Para combatir las diferencias de oportunidades vitales que genera la clase social hemos diseñado políticas redistributivas del ingreso en lugar de declarar que las fronteras familiares –para continuar con la analogía– están abiertas. La analogía también permite hacer frente a las razones fundadas en el ejercicio injustificado de la coacción. Impedir el ingreso libre de migrantes no implica coaccionarlos a no ser miembros de la comunidad política, del mismo modo que impedir que un niño se vuelva nuestro hijo no implica coaccionarlo a no ser miembro de nuestra familia. Es quien desea incorporarse a nuestra familia, con independencia de nuestra voluntad, quien compulsivamente intenta hacernos su familiar. Por último, las razones utilitaristas centradas en la eficiencia económica pueden respaldar tanto la imposición como el levantamiento de trabas al ingreso de migrantes, dependiendo de las circunstancias imperantes, por lo que no cabe considerarlas como razones concluyentes.

En segundo lugar, descartada la alternativa de fronteras abiertas, puede considerarse que un criterio de selección es irrazonable porque, aunque existen razones para restringir el flujo de migrantes, estas no sirven para justificar el criterio en cuestión. Múltiples razones han sido ofrecidas para impedir el libre ingreso de migrantes. David Miller (2008) sostiene que permitir el flujo indiscriminado de migrantes con diferentes procedencias culturales pondría en riesgo la continuidad de la cultura del país receptor. Una segunda razón hace referencia al impacto que la recepción indiscriminada de migrantes tendría sobre el sistema productivo doméstico. Así, por ejemplo,

siendo los puestos de trabajo limitados, permitir el aumento del número de la población económicamente activa tendría consecuencias sobre la oferta de mano de obra y el salario que se paga por ella (Macedo, 2007). Un tercer argumento hace hincapié sobre la necesidad de preservar una determinada cultura política. Un Estado liberal necesita de una población que comparta el valor político de la igual ciudadanía. Permitir el ingreso de migrantes con otras concepciones políticas pondría en riesgo la propia existencia de las instituciones estatales. Un cuarto argumento descansa sobre el valor del autogobierno. Parte del derecho a autogobernarse que poseen los pueblos es el derecho a decidir con quién quieren hacerlo. Cada pueblo en ejercicio de su autogobierno podría decidir a quién quiere incorporar a la comunidad política (Walzer, 1983). Un argumento semejante, aunque poniendo el acento en el autogobierno democrático es ofrecido por Frederick Whelan (1988). Un último argumento justifica la existencia de controles migratorios frente aquellos migrantes expulsados por la pobreza y la opresión de sus países de origen, señalando que la existencia de Estados liberales bien ordenados se vería amenazada por el ingreso indiscriminado de personas, y que son estos Estados los únicos que pueden trabajar para reformar las instituciones internacionales que, a la larga, acabarán con la existencia de Estados mal ordenados que expulsan a su población (Christiano, 2008).

El trabajo seminal de Walzer acerca de la evaluación de los criterios de selección que privilegiaban a los migrantes europeos utilizados en el pasado por Australia, ha sido el primer intento de extraer las implicancias que, sobre la evaluación de los criterios de selección, tienen las consideraciones generales en contra de tener fronteras abiertas (Walzer, 1983, p. 46). Diversos teóricos, a partir de allí, se han esforzado por encontrar cuáles serían los criterios de selección apropiados y las razones que los justifican. Mientras Walzer critica la utilización de este criterio en base a razones utilitaristas, Miller lo hace a partir de la no-discriminación (2014), Carens apela a la idea de que los ciudadanos y los migrantes deben ser tratados de manera equitativa (1987) y Blake hace referencia a que los criterios utilizados con

los extranjeros no deben ser ofensivos en relación con los propios ciudadanos (2003).

Es posible ofrecer un test para determinar cuándo un criterio de selección de migrantes es razonable que permita acomodar la mayor parte de las intuiciones que poseen los autores antes mencionados. El argumento que conduce a este test parte de la premisa de Walzer según la cual el derecho al autogobierno que toda comunidad política posee, incluye el de decidir qué miembros admitir. Tal como señala Carens, el argumento también presupone que allí donde un esquema institucional es impuesto de modo coercitivo, aparecen exigencias de justificación que son satisfechas solo cuando el mismo es aceptable para aquellos a quienes se impone. No obstante, como hemos señalado, no considera que los migrantes impedidos de ingresar al territorio estén siendo coaccionados. Si los ciudadanos y los migrantes deben ser tratados de una manera equitativa o no-discriminatoria, como agrega Miller, esto no tiene que ver con que a ambos se les aplique por igual la coacción estatal. El trato equitativo que debe dispensarse a los migrantes está fundado, como aporta Blake, en el efecto que su trato discriminatorio puede generar en quienes ya forman parte de la comunidad política. Específicamente, los criterios utilizados para seleccionar migrantes, configurando categorías de migrantes deseables e indeseables, no deben estar fundados en razones que impliquen que un grupo o clase de ciudadanos posee menor valor.

Una comunidad política legítima, en ejercicio del autogobierno, puede determinar qué migrantes aceptar y cuáles no. Si el ejercicio del autogobierno justifica la utilización de criterios de selección, y el autogobierno solo se materializa cuando existe una comunidad política legítima, únicamente los criterios de selección dictados por una comunidad política legítima están justificados. Para determinar cuándo los criterios de selección de migrantes son razonables y están justificados, un paso previo consiste entonces en establecer en qué consisten las exigencias de legitimidad que una comunidad política debe satisfacer.

Las exigencias de legitimidad son el correlato de la coacción. La amenaza que produce la existencia de un esquema institucional que se impone coercitivamente sobre los ciudadanos es que sus vidas no estén determinadas por sus propias consideraciones y razones. Si la amenaza que trae aparejada la coacción es que los ciudadanos, en tanto sujetos sensibles a razones, no puedan satisfacer el interés en dirigir su vida de acuerdo a sus propias consideraciones, o no puedan ser los autores de su propio destino, el requerimiento moral que produce es que los ciudadanos sean autores del esquema institucional que se les aplica. Si todos los ciudadanos son los autores del esquema coercitivo que se les impone, la amenaza provocada por la coacción desaparece. Un esquema es legítimo cuando tal requerimiento ha sido satisfecho, y una comunidad política de autores existe.

Concebir a la *legitimidad como autoría* (Seleme, 2010) permite identificar las exigencias que un esquema institucional debe satisfacer para poder imputarse como propio a los ciudadanos. La idea es que los sujetos a quienes se aplican las instituciones no son *autores* del diseño institucional porque lo configuran a través de su participación efectiva, sino que es el diseño institucional el que los configura como *autores*. Si un esquema institucional trata a sus ciudadanos como autores, esto es satisface los intereses que los sujetos a quienes se aplica poseen en tanto *autores* entonces los transforma en tales. Puesto que el principal interés que –en tanto *autores*– poseen los ciudadanos en relación con sus instituciones es el de participar efectivamente en su diseño y configuración, si las instituciones *posibilitan* tal cosa entonces son de su *autoría*, esto es, son legítimas.

La participación posee dos manifestaciones. La primera, se refiere a tomar parte en la toma de decisiones colectivas. La segunda, se refiere a la aceptación de las decisiones colectivas adoptadas. De modo que existen dos modos en que un esquema institucional puede no tratar como *autores*, esto es no satisfacer los intereses que tienen como participantes, a los ciudadanos: por impedirles que sus opiniones u intereses cuenten en el procedimiento de toma de decisiones

colectivas y por tratarlos como meros súbditos, receptores de órdenes, de quienes no se pretende aceptación sino solo obediencia.

Con esto en mente, es posible identificar tres intereses de autoría, esto es intereses que los ciudadanos poseen en tanto autores o participantes, a saber: el interés en el reconocimiento, el interés en el modo de tratamiento y el interés en la responsabilidad deliberativa (Seleme, 2007, 2010, 2011, 2017). El interés en el reconocimiento se encuentra vinculado al acceso a los roles públicos y a la participación en los procedimientos de toma de decisiones colectivas. Este interés se refiere a los efectos que tiene sobre la identidad pública el lugar que el procedimiento político de toma de decisión colectiva y la estructura de roles públicos asigna a los individuos. Cuando las instituciones están diseñadas de tal modo que una persona es excluida enteramente del acceso a cualquier rol público o cuando los roles en los procedimientos decisorios reflejan la creencia social en la inferioridad de un grupo, el interés en el reconocimiento que todos los ciudadanos tienen como *autores* de las instituciones que se les aplican no es satisfecho. Si una persona o grupo de individuos es excluido del acceso a los roles públicos, y tal cosa se encuentra fundada en la creencia social de su inferioridad, entonces el esquema institucional no trata a los excluidos como *autores*, como participantes.<sup>3</sup>

El segundo de estos intereses, el referido al modo de tratamiento, se encuentra vinculado al tipo de participación que se realiza a través de la aceptación del esquema institucional por parte de los ciudadanos. El esquema debe estar diseñado de tal modo de posibilitar dicho involucramiento de la voluntad de aquellos ciudadanos a quienes se aplica. Un tipo de esquema institucional que no hace posible la aceptación por parte de sus ciudadanos, es uno que solo descansa

<sup>3</sup> Beitz señala que un procedimiento decisorio con estas características “[...] establish or reinforce the perception that some people’s interests deserve less respect or concern than those of others simple in virtue of their membership in one rather than another social or ascriptive group [...]” (Beitz, 1990, p. 110). Para que esto se dé, sin embargo, no basta que algunas personas sean excluidas. Es necesario, además, que tal exclusión se deba a la creencia de que poseen menos valor.

en el uso de la fuerza. Un esquema donde una parte de la población fuese esclava y estuviese obligada a trabajar a favor de otros, o no tuviese garantizado los medios materiales de subsistencia a través de los derechos sociales, o no tuviese protección en contra del maltrato o el homicidio, o no pudiese profesar cierta religión o pensamiento, o no tuviesen garantías en contra del trato arbitrario por parte de las autoridades, sería un esquema de ese tipo.

Finalmente, el tercer tipo de interés se refiere –igual que el primero– a la posibilidad de participar en los procedimientos de toma de decisión colectiva. Se trata del interés en que la toma de decisiones colectivas pueda hacerse en base a una deliberación pública suficientemente informada, donde las opiniones o razones puedan ser consideradas y evaluadas responsablemente. Este tercer interés es satisfecho cuando las instituciones son sensibles a las opiniones e intereses que sobre los asuntos públicos tienen los ciudadanos. Un sistema de toma de decisiones colectivas que, por ejemplo, impide que sean consideradas las opiniones de determinado grupo no satisface este interés en la responsabilidad deliberativa.

Entonces, si un esquema institucional estatal concede a los ciudadanos los derechos y libertades políticas que les permiten acceder a los roles públicos y hacer escuchar sus opiniones –tales como el derecho político a elegir a sus representantes y a ser elegidos, a petitionar a las autoridades, a expresar sus opiniones, etc.– y les garantiza los derechos civiles y sociales que hacen posible que el esquema institucional sea aceptado y no solo obedecido, los ubica en el rol de *autores* y, por tanto, es legítimo. El esquema institucional estatal que coercitivamente incide sobre los ciudadanos y las decisiones colectivas adoptadas por sus órganos satisface las condiciones para ser imputado como *propio* de aquellos sobre quienes se aplica.

En una comunidad política semejante los ciudadanos se autogobiernan, en el sentido de que todos serían los autores de las instituciones públicas que coercitivamente se les aplican. En ejercicio de ese autogobierno pueden decidir qué criterios de selección de migrantes aplicar para elegir a quienes desean incorporar como miembros de

la comunidad política. Sin embargo, los criterios que una comunidad política legítima puede utilizar no pueden ser de cualquier naturaleza. Esto se comprueba porque la utilización de algunos criterios pone en riesgo la legitimidad que posee en relación con sus propios ciudadanos. Cuando el criterio empleado para seleccionar migrantes transmite la idea de que un grupo de ciudadanos es inferior o no apto para el acceso a los roles públicos, su aplicación a quienes desean ingresar y permanecer en el territorio hace que el esquema institucional no satisfaga el interés en el reconocimiento de los propios ciudadanos.

Las exigencias morales que el Estado debe satisfacer en relación con los migrantes que aspiran a residir en su territorio son un reflejo parcial de las exigencias de legitimidad –fundadas en el interés en el reconocimiento– que el Estado tiene en relación con sus ciudadanos. El Estado está obligado a brindar un tratamiento equitativo a los migrantes, y lo está debido a la coacción que ejercita. Sin embargo, la coacción que genera esta exigencia no es la que supuestamente ejercita sobre quienes intentan ingresar a su territorio,<sup>4</sup> sino la que ejercita sobre sus propios ciudadanos.

Para entender el carácter reflejo de las exigencias que el Estado debe satisfacer en relación con los migrantes, el ejemplo de la familia que antes hemos empleado puede servir de utilidad. Supongamos que una familia con un hijo que tiene síndrome de Down desea adoptar otro hijo, para lo cual está buscando un criterio de selección apropiado. El criterio que los padres elijan, si desean cumplir con los deberes de cuidado y consideración que tienen con su hijo actual, no puede consistir en que el niño por adoptar no posea síndrome de Down. Emplear este criterio transmite el mensaje a su hijo actual que para sus padres es considerado como alguien inferior y no deseable. Optar por este criterio los transforma en malos padres, no en relación con los niños Down a quienes les impiden ser sus hijos,

<sup>4</sup> Los controles migratorios simplemente impiden que cualquier individuo pueda forzar a otros a vivir con él o ella en una misma comunidad política.

sino en relación con su hijo actual. El único modo en que este criterio no afrente a su hijo es mostrando que de tener otro hijo Down no podrían brindarle al que ya tienen los cuidados requeridos. Una vez que esta justificación es ofrecida a su hijo actual la utilización del criterio se vuelve razonable dado que ya no transmite el mensaje de que es indeseable o inferior.

Lo mismo se aplica a los criterios de selección de migrantes. Las razones que justifican su empleo o el mensaje simbólico que su utilización transmite no debe impedir que el Estado satisfaga los intereses de autoría de sus propios ciudadanos. Específicamente, no debe vulnerar su interés en el reconocimiento. Este es el test que todo criterio razonable de selección de migrantes debe satisfacer. La razón es simple de percibir. Si lo que justifica la aplicación de criterios de selección es el ejercicio del autogobierno por parte de una comunidad legítima, los criterios de selección empleados no deben tener como resultado socavar la misma legitimidad política que los justifica.

El test propuesto permite identificar tres tipos de criterios de selección de migrantes que aparecen como irrazonables. El primero, se refiere a los criterios racializados. La utilización de este tipo de criterios es una afrenta para los ciudadanos del propio Estado que pertenecen al mismo grupo racial. Lo mismo se aplica si se trata de un criterio de selección positiva que intenta incentivar la migración de cierto origen racial. En este caso, es el interés en el reconocimiento de todos los ciudadanos que no pertenecen al grupo preferido el que no es satisfecho, en tanto la medida transmite la idea de que son inferiores o no aptos para el ejercicio de la ciudadanía.

El segundo, hace referencia a criterios fundados en la clase social o la posesión de talentos naturales productivos. Si simplemente se estipula que las personas carentes de recursos, de formación profesional, de empleo, o de talentos que la vuelvan apta para el mundo laboral, no son aptas para ingresar y permanecer en el territorio, esto transmite la idea de que los ciudadanos que se encuentran en idénticas circunstancias están disfrutando de una ciudadanía que en realidad no merecen. Nuevamente su interés en el reconocimiento no es



satisfecho y la legitimidad que el Estado posee, junto con su derecho a autogobernarse, desaparece.

El tercero, se refiere a criterios de selección que, sobre la base de consideraciones de seguridad nacional, vinculan a ciertos grupos de migrantes con el delito. La criminalización de un grupo de migrantes hace que los ciudadanos que comparten las mismas características utilizadas para definir el grupo potencialmente peligroso se sientan percibidos como igualmente indeseables y potencialmente dañinos. La criminalización ejercitada en las fronteras se extiende fronteras adentro, impidiendo que el interés en el reconocimiento que poseen los ciudadanos sea satisfecho.

Existe una diferencia entre el segundo y el tercer criterio que quizás sea útil mencionar para entender cabalmente cómo funciona el test de razonabilidad. Los criterios fundados en la seguridad interna menoscaban el interés en el reconocimiento de los ciudadanos cuando se vincula la criminalidad con alguna otra característica –por ejemplo, raza– que puede emplearse para clasificar a los propios ciudadanos. Por el contrario, utilizar criterios fundados en la seguridad –impidiendo el acceso de personas potencialmente peligrosas, que no implican criminalizar ningún grupo poblacional– no violenta el interés en el reconocimiento de los ciudadanos. Los criterios fundados en la clase social y la posesión de talentos productivos, aun si no son vinculados con alguna otra característica, afrentan el interés en el reconocimiento que poseen los ciudadanos que ocupan la clase social considerada indeseable o sin los talentos productivos favorecidos. Si estos criterios vinculan la pobreza y la falta de talentos productivos a otra característica –por ejemplo, la raza– son doblemente problemáticos.

La diferencia señalada ayuda a percibir el carácter inmensamente problemático que poseen los criterios fundados en el estatus socioeconómico. Su mera utilización, a diferencia de lo que sucede con los criterios fundados en la seguridad, representa una amenaza contra el interés en el reconocimiento de los ciudadanos. Su utilización es razonable solo si el Estado muestra que de no utilizarlos se

encontraría impedido de satisfacer los intereses de autoría que poseen los mismos ciudadanos que podrían sentirse afectados por su utilización. Así, por ejemplo, el Estado puede señalar que preferirá a los migrantes que tienen medios de subsistencia, trabajo, entrenamiento en alguna área laboral, etc, porque si permitiese el ingreso de personas carecientes, no podría seguir manteniendo los servicios destinados a auxiliar a los ciudadanos que se encuentran en esa situación. En este caso la potencial afrenta que la utilización de este criterio provoca sobre los ciudadanos carecientes, desaparece.

### **Barreras formales de acceso**

Durante el período de análisis (2002-2018) se produjo una transformación radical de la legislación migratoria. Hasta el año 2004 estuvo en vigencia denominada “Ley Videla” promulgada por el dictador de quien tomó su nombre. Esta ley fue el último eslabón de una política migratoria restrictiva, a partir de consideraciones de seguridad nacional, que Argentina había comenzado a adoptar desde comienzos del siglo XX.

Tal como hemos señalado, desde el dictado mismo de la Constitución Nacional Argentina adoptó una política migratoria de apertura y selectividad basada en consideraciones raciales y socioeconómicas. Las ideas que luego inspirarían el texto constitucional y los primeros lineamientos de la política migratoria eran expresadas con toda claridad por Alberdi: “[...] la Europa nos traerá su espíritu nuevo, sus hábitos de industria, sus prácticas de civilización, en las inmigraciones que nos envíe [...]” (1945, p. 73). Esta fue la convicción, como hemos visto, que inspiró el dictado de la primera ley migratoria por el presidente Avellaneda en 1876.

Los flujos migratorios a partir de 1880, provenientes en su mayor parte de Italia y España, y no del norte de Europa como se esperaba, trajeron consigo a trabajadores que habían participado de la primera internacional socialista y de agrupaciones anarquistas (Oved, 1978).

La huelga general de 1902, promovida por los inmigrantes anarquistas, dejó claro para las autoridades argentinas que estos no habían traído de Europa solo sus “hábitos de industria”, como presagiaba Alberdi. El evento produjo un punto de quiebre en la concepción optimista que se tenía de la inmigración y pasó a vérsela como una potencial amenaza para la seguridad interna. Una serie de leyes fueron dictadas con el objetivo de seleccionar migrantes según el grado de peligrosidad percibida. A la selectividad en base a consideraciones étnicas y socioeconómicas, se le sumó la selectividad fundada en razones de seguridad.

La deriva restrictiva en la política migratoria comenzó con la ley de Residencia de Extranjeros (1902) que facultaba al poder ejecutivo a ordenar “[...] la salida de todo extranjero cuya conducta comprometa la seguridad nacional o perturbe el orden público [...]” (art. 2) o “[...] haya sido condenado o sea perseguido por los tribunales extranjeros, por crímenes o delitos de derecho común” (art.4). La migración pasó a ser considerada un problema policial y las políticas migratorias adoptaron un enfoque represivo (Giustiniani, 2004, p. 29). La norma, no solo “[...] inaugura la tónica restrictiva [...]” de las políticas migratorias argentinas (Courtis, 2006, p. 190), sino que por primera vez, en base a razones de seguridad, “[...] legitimó el accionar discrecional por parte de las autoridades” (Novick, 2010, p. 28).

Estos diferentes elementos, a saber, criterios de selección racializados, focalizados en la seguridad interna, de aplicación discrecional, se mantuvieron en mayor o menor medida durante todo el siglo XX y estaban presentes en la Ley Videla. Aunque no señalaba expresamente que los migrantes deseados eran los europeos, la ley se proponía promover “[...] la inmigración de extranjeros cuyas características culturales permitan su adecuada integración en la sociedad argentina”. Para una sociedad que se percibía a sí misma como más vinculada a Europa que a Latinoamérica, el mensaje de la norma era claro.

La ley fue dictada en el contexto de la Doctrina de la Seguridad Nacional que justificó a las dictaduras latinoamericanas de la década de 1970. El problema migratorio era considerado un asunto policial,

dedicando el capítulo I y II del título IV enteramente a quienes denominaba inmigrantes ilegales. El objetivo de la ley era restringir sus derechos –incluso a la educación y la atención sanitaria–, facilitar su identificación –obligando a su delación (art. 101-106)– y proceder a su rápida expulsión. Para esto se dotaba de amplios poderes discrecionales a la Dirección Nacional de Migraciones (art. 107). El organismo administrativo era facultado para allanar lugares, sin orden judicial, donde se sospechase la presencia de inmigrantes ilegales, así como a detenerlos y expulsarlos (arts. 107, 40, 37 y 38). La detención se realizaba sin intervención del poder judicial, no se facilitaba a los detenidos un abogado de oficio y el proceso de expulsión era sumario. La misma Dirección podía decretar la expulsión de cualquier inmigrante que considerase que no había cumplido con las exigencias legales (art. 37,38 y 39). El art. 95, por su parte, facultaba al Ministerio del Interior a expulsar a cualquier extranjero que se considerase que había realizado “[...] en el país o en el exterior actividades que afecten la paz social, la seguridad nacional o el orden público de la República.”

Esta preocupación de la ley por expulsar de manera sumaria a los inmigrantes ilegales implicaba la implementación de un criterio de selección negativo que afectaba especialmente a quienes habían migrado de países vecinos. Efectivamente, el grueso de los inmigrantes ilegales tenía esta procedencia, perteneciendo muchos de ellos adicionalmente a la población racializada que se consideraba indeseable desde los orígenes de la política migratoria, que la ley traducía a términos culturales.

Finalmente, la norma utilizaba, al igual que había sucedido con sus predecesoras, criterios de selección fundados en la condición socioeconómica y la posesión de talentos productivos. El art. 4 señalaba que un objetivo era “[...] fomentar el asentamiento de pobladores que desarrollen actividades productivas[...]”. En el mismo sentido el art. 7 favorecía que los migrantes a los que se buscaba atraer ingresarán “[...] los bienes destinados a desarrollar actividades agropecuarias, mineras, extractivas, pesqueras, industriales, de investigación científica o de ejercicio profesional[...]”.

La ley 25.871 del año 2004 implicó un cambio de paradigma que acabó con los criterios de selección racializados y fundados en la seguridad nacional, que el entramado institucional argentino había acumulado por más de un siglo. No obstante, algunos criterios de preferencia en base a consideraciones socioeconómicas permanecieron en pie.

El artículo 13 expresamente señala que “[...] se considerarán discriminatorios todos los actos u omisiones determinados por motivos tales como etnia, religión, nacionalidad, ideología, opinión política o gremial, sexo, género, posición económica o caracteres físicos, que arbitrariamente impidan, obstruyan, restrinjan o de algún modo menoscaben el pleno ejercicio sobre bases igualitarias de los derechos...” El artículo 4 va un más allá y, en un giro sin antecedentes en materia migratoria, transforma a la migración en un derecho. Específicamente señala que “(e)l 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”. El art. 6 agrega que la igualdad entre migrantes y nacionales es completa y que se les asegurarán los mismos derechos “[...] en particular lo referido a servicios sociales, bienes públicos, salud, educación, justicia, trabajo, empleo y seguridad social [...]”

En concordancia con estos lineamientos el objetivo de la ley no es la expulsión de los migrantes cuyos trámites posean alguna irregularidad, sino su integración. Es obligación del Estado “[...] proveer lo conducente a la adopción e implementación de medidas tendientes a regularizar la situación migratoria de los extranjeros.” En sintonía con esta obligación, los funcionarios de instituciones educativas o de salud que constaten algún tipo de irregularidad deben “[...] brindar orientación y respecto de los trámites correspondientes a los efectos de subsanar la irregularidad...” El Estado asume la obligación de facilitar el acceso de los migrantes a la información que le permita regularizar su situación (art. 9).

En lugar de desalentar el ingreso de migrantes provenientes de culturas diversas, se busca llevar adelante actividades que favorezcan

por parte de los nacionales “(e)l conocimiento y la valoración de las expresiones culturales, recreativas, sociales, económicas y religiosas de los inmigrantes” (art. 14). La diversidad cultural provocada por la migración deja de ser temida y pasa a ser un objetivo buscado, en tanto contribuye al “[...] enriquecimiento y fortalecimiento del tejido cultural y social del país” (art. 3, inc. c).

Corroborando el giro de la política migratoria, que dejó de focalizarse en Europa y de considerar indeseables a los migrantes provenientes de países limítrofes, el art. 23, inc. I otorga la calidad de residentes temporarios a los “[...] ciudadanos nativos de Estados Parte del MERCOSUR, Chile y Bolivia, con autorización para permanecer en el país por dos (2) años, prorrogables con entradas y salidas múltiples”.

Acorde con la orientación de la nueva ley, que abandonó como criterio de selección la homogeneidad cultural/étnica, se dictaron normas infralegales que tuvieron por objetivo facilitar la regularización migratoria de residentes provenientes de Haití y Senegal. Por medio de la Disposición N° 1143/2017 de la Dirección Nacional de Migraciones, se aprobó un mecanismo que permitía autorizar la concesión de la residencia temporaria por el plazo de dos años a aquellos haitianos que habían ingresado a la Argentina en calidad de turistas antes del 1° de marzo de 2017 y cuya situación no encuadraba en ninguno de los criterios establecidos en la Ley de Migraciones para acceder a dicha residencia, a excepción del de razones humanitarias. La medida intentó aliviar la situación de personas que habían sido forzadas a migrar como consecuencia de repetidos desastres naturales.<sup>5</sup> La Disposición N° 2 del año 2013, por su parte, estableció el

<sup>5</sup> La disposición, que tuvo un plazo de duración de 6 meses, respondía al pedido que el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos y el Alto Comisionado De Naciones Unidas para los Refugiados habían formulado a los gobiernos para que renovaran los permisos de residencia de los migrantes haitianos por razones humanitarias.

En el año 2014 se estableció un programa especial para tratar a los migrantes procedentes de Siria. Al igual que en el caso de Haití el programa respondía a la crisis humanitaria que el conflicto bélico había generado en la república árabe.

denominado “Régimen Especial de Regularización de Extranjeros de Nacionalidad Senegalesa”, que tuvo por objetivo facilitar la regularización migratoria.<sup>6</sup>

En relación con los criterios de selección fundados en razones de seguridad, su funcionamiento se vio acotado al disminuir el poder discrecional de la autoridad de aplicación. La ley establece como impedimento de ingreso y permanencia en el territorio el “(h)aber sido condenado o estar cumpliendo condena, en la Argentina o en el exterior, o tener antecedentes por tráfico de armas, de personas, de estupefacientes o por lavado de dinero o inversiones en actividades ilícitas o delito que merezca para la legislación argentina pena privativa de la libertad de tres (3) años o más” (art. 29). También se incluyen el haber incurrido o participado en actos de genocidio, crímenes de guerra, terrorismo, delitos de lesa humanidad, tráfico de personas, promoción de la prostitución, entre otros. Causales semejantes son establecidas por el artículo 62 para ordenar la expulsión de un residente. La exigencia, sin embargo, se agrava puesto que la residencia puede ser cancelada y la expulsión ordenada cuando “El residente hubiese sido condenado judicialmente en la República por delito doloso que merezca pena privativa de libertad mayor de cinco (5) años o registrase una conducta reiterante en la comisión de delitos”.

Un elemento distintivo de la ley es la reducción de los poderes discrecionales conferidos a la Dirección Nacional de Migraciones. La orden de expulsión por las causales reseñadas en el párrafo precedente siempre tiene efectos suspensivos y queda sujeta a revisión judicial. Cuando la Dirección constata un inmigrante incurso en alguna irregularidad “[...] deberá conminarlo a regularizar su situación[...]" y de persistir en la situación irregular “[...] decretará su

<sup>6</sup> Medidas semejantes fueron adoptadas en relación con migrantes de otras nacionalidades. La Disposición N° 1 de la Dirección Nacional de Migraciones dictada el mismo año 2013 estableció el “Régimen Especial de Regularización de Extranjeros de Nacionalidad Dominicana”. La Disposición 979 del año 2014, por su parte, estableció un régimen especial de regularización migratoria para personas de nacionalidad coreana.

expulsión con efecto suspensivo y dará intervención y actuará como parte ante el Juez o Tribunal con competencia en la materia” (art. 61). De este modo la ley deja en claro que la expulsión es el último recurso y que la última palabra en todos los casos la tiene una autoridad judicial.

Los criterios de selección fundados en la condición económica y la posesión de talentos productivos se mantuvieron en pie. Para conceder la residencia temporal son preferidos quienes ingresan al país con contrato de trabajo, son rentistas y poseen recursos propios para solventar su estadía, poseen una pensión, son inversionistas, científicos o personal directivo o administrativo de alguna entidad de carácter comercial o industrial (art. 23). Aunque la ley señala que “(n)ingún extranjero o familiar suyo será privado de su autorización de residencia ni expulsado por el solo hecho de no cumplir una obligación emanada de un contrato de trabajo [...]” agrega que sí podrá proceder la expulsión cuando “[...] el cumplimiento de esa obligación constituya condición necesaria para dicha autorización o permiso” (art. 65).

Junto con los cambios en materia legislativa se produjeron modificaciones en las políticas públicas. Para dar cumplimiento efectivo a la obligación asumida por el Estado de brindar información para facilitar la regularización de la situación de los migrantes en el año 2004 se creó el Programa Nacional de Normalización Documentaria Migratoria, que tuvo por objetivo regularizar la situación y facilitar la integración de quienes residían en forma irregular en el país (decreto 836/04). Al año siguiente, el decreto 578 estableció en el marco de este programa una línea de acción tendiente a regularizar la situación migratoria de los extranjeros nativos de los Estados Parte del Mercosur y sus Estados Asociados. Esta última iniciativa fue conocida como el plan Patria Grande.<sup>7</sup> Finalmente, se implementó un

<sup>7</sup> El plan permitió que, al 2010, se hubiesen inscripto en el programa 423.697 personas, de las cuales 98.539 obtuvieron radicaciones permanentes y 126.385 obtuvieron radicaciones temporarias (Dirección Nacional de Migraciones, 2010).



programa destinado a facilitar los trámites migratorios a personas que vivían a lugares alejados, lo que les dificultaba acercarse a las dependencias administrativas. Este programa, desde el año 2013, montó dispositivos en el territorio con el objetivo de facilitar la regularización migratoria.

La ley 25871, y las políticas diseñadas para implementarla, representó la adaptación de la normativa nacional a los estándares internacionales de Derechos Humanos. Estos tratados gozaban desde la reforma de 1994 de rango constitucional. De especial relevancia en materia migratoria son la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial; la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y la Convención sobre los Derechos del Niño, junto con las Convenciones de Derechos Civiles, Políticos, Económicos y Culturales. El objetivo de garantizar los Derechos Humanos de los migrantes era declarado expresamente por la ley (art. 3, inc. f).

La evolución sufrida por los criterios de selección de migrantes en Argentina no es única. Otros países de la región han seguido caminos semejantes. Costa Rica, por caso, ha otorgado rango constitucional a los tratados de Derechos Humanos (Ley de Jurisdicción Constitucional art. 1 y 2, inc. b). Al igual que sucedió en Argentina, la exigencia de adaptar la legislación interna a los estándares internacionales provocó que fuese derogada la ley 8487 que poseía un fuerte carácter restrictivo debido a la utilización de criterios selectivos fundados en razones de seguridad nacional. La normativa fue reemplazada en el año 2010 por la Ley General de Migración y Extranjería (Ley 8764), de carácter progresista.

Los cambios operados por la nueva legislación argentina en los criterios formales de selección no han sido inmunes a la orientación política del gobierno. La llegada al poder, a finales del 2015, de un gobierno de corte neoliberal y conservador produjo la reversión de algunas transformaciones introducidas por la ley. Volvieron a reforzarse las trabas formales fundadas en consideraciones de seguridad y la política migratoria volvió a adquirir el carácter policial que la

había caracterizado desde comienzos del siglo pasado. Consecuentemente, el objetivo de regularizar, en lugar de expulsar, a los migrantes en situaciones irregulares perdió fuerza. La criminalización de los inmigrantes provenientes de países limítrofes, con poblaciones racializadas, fue otro de los retrocesos operados. Finalmente, igual que había sucedido con la ley Videla, para alcanzar los objetivos de seguridad nacional se aumentaron los poderes discrecionales de la Dirección Nacional de Migraciones.

La norma que produjo las transformaciones regresivas antes señaladas fue el decreto de necesidad y urgencia número 70, de carácter legislativo, dictado en 2017 por el entonces presidente Mauricio Macri. El decreto presidencial deroga y modifica algunos elementos de la ley de migraciones dictada en el 2004 por el parlamento, introduciendo trabas formales para el ingreso y permanencia de migrantes en el país. La necesidad y urgencia invocada por el gobierno para dictar un decreto de carácter legislativo, en lugar de enviar una propuesta de ley al Congreso, estuvo justificada en razones de seguridad nacional.

El retroceso de la política migratoria al paradigma policial centrado en la seguridad queda en evidencia desde las primeras líneas del decreto presidencial. Las modificaciones adoptadas por el presidente dicen fundarse en una “[...] situación crítica que amerita la adopción de medidas urgentes”. La situación crítica es descrita en términos de aumento de la población carcelaria de nacionalidad extranjera, en base a datos del Servicio Penitenciario Federal, y la vinculación de los migrantes con la narcocriminalidad. Específicamente, señala que al año 2016 los migrantes representaban el 21,35% de la población carcelaria bajo custodia del Servicio Penitenciario Federal, y que los migrantes representan el 33% de las personas bajo custodia por delitos vinculados al narcotráfico. El decreto concluye que existe una vinculación entre población migrante y delito, dado que el porcentaje de población extranjera en el país, según el último censo, solo alcanza al 4,5%. Aunque los datos fueron cuestionados por haber sido presentados de manera sesgada, con el objetivo de

vincular espuriamente a la población migrante con la delincuencia, el decreto presidencial permaneció en pie.<sup>8</sup>

La supuesta situación de emergencia en materia de seguridad fue constatada por la nueva gestión gubernamental a los pocos días de su acceso al poder. Esto permite descartar alguna vinculación entre el giro del discurso hacia cuestiones de seguridad y el endurecimiento de las condiciones económicas internas. Al mes de acceder al poder, en enero del 2016, sin que todavía sus políticas gubernamentales hubiesen generado la crisis económica que más tarde producirían, el presidente estableció a través del decreto número 228 la “emergencia de seguridad pública”. El decreto migratorio dictado al año siguiente simplemente identificaba una de las causas de la crisis de seguridad que tan rápidamente había constatado el año anterior: los inmigrantes.

La vinculación entre delincuencia y migración sirvió para volver a establecer a los migrantes regionales como indeseables. En efecto, según los funcionarios gubernamentales, solo los migrantes provenientes de Perú, Paraguay y Bolivia presentaban esta vinculación con el narcotráfico y la delincuencia. La entonces ministra de Seguridad, Patricia Bullrich, en declaraciones radiales recogidas por diferentes medios gráficos, volvía explícita la orientación de la nueva política migratoria. Señalaba: “Acá vienen ciudadanos peruanos y se terminan matando por el control de la droga; acá vienen ciudadanos paraguayos y se terminan matando por el control de la droga, no tanto bolivianos [...]”. Más adelante agregaba: “Muchos ciudadanos paraguayos, bolivianos y peruanos se comprometen tanto sea como capitalistas o como mulas, como choferes o como parte de una cadena en los temas de narcotráfico [...]”. Para concluir: “La concentración de extranjeros que cometen delitos de narcotráfico es la

<sup>8</sup> Para ver los fundamentos esgrimidos para cuestionar los porcentajes utilizados por el gobierno puede cotejarse el informe elaborado por Amnistía Internacional (Amnistía Internacional, 2017).

preocupación que tiene nuestro país y ahí es donde nosotros queremos apuntar” (*El Cronista*, 24 de enero de 2017).

Acorde con el nuevo giro de la política migratoria, que volvía a establecer criterios de selección fundados en la seguridad que entorpecían el acceso y la permanencia de migrantes regionales pertenecientes a poblaciones racializadas, los programas destinados a la regularización migratoria fueron suspendidos. Específicamente, se discontinuaron los programas que establecían dispositivos en el territorio para permitir regularizar la situación de migrantes que encontraban dificultoso acercarse a las dependencias gubernamentales.

En lugar de estos programas de territorialización el gobierno optó por un programa de virtualización de los trámites migratorios, en el marco de la denominada “modernización del Estado”. A partir del año 2018 se implementó el sistema online de Radicación de Extranjeros a Distancia (RADEX), una plataforma virtual diseñada para realizar la totalidad del trámite migratorio vía web. Permitía el pago de las tasas migratorias con tarjeta de crédito, siendo la acreditación instantánea. Si el pago se hacía por otro medio la acreditación era diferida. Pagando una tasa adicional se podía acceder a un trámite con cita preferencial. La constitución de domicilio electrónico, que desde el año 2014 era opcional, pasó a ser obligatoria. En este domicilio pasaron a realizarse todas las notificaciones e intimaciones cursadas por la Dirección Nacional de Migraciones. Finalmente, el sistema RADEX se complementó con el SIMEL (Sistema de Identificación de Migrantes en Línea). Los objetivos de su implementación también estaban orientados a la implementación de criterios de selección de migrantes fundados en razones de seguridad interna. El entonces director de la Dirección Nacional de Migraciones, Horacio García, refiriéndose al sistema, señalaba: “[...] tiene una conexión directa con las bases de Migraciones, está todo concatenado. Ahí interviene Interpol, Reincidencia y Estadística Criminal, el Renaper, las bases de datos del Ministerio de Seguridad... la idea es saber si la persona está en forma regular o irregular [...]” (Hartmann, 24 de agosto de 2018).

Contrastando con la orientación restrictiva en materia migratoria adoptada por la gestión gubernamental iniciada en el 2015, se dictaron dispositivos normativos para facilitar la migración de origen venezolana. Se trató del Programa de Asistencia para Migrantes Venezolanos creado por la Disposición N° 520, dictada por la Dirección Nacional de Migraciones en el año 2019. Básicamente la norma relajaba las exigencias en lo que respecta a la presentación de documentos oficiales. La disposición se presentaba como respuesta a la crisis humanitaria denunciada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su informe del año 2018 sobre la situación en Venezuela.

### **Barreras informales de acceso**

Durante el período en análisis (2002-2018) pudo establecerse el funcionamiento de barreras informales de acceso que operaron como criterios de selección ocultos sobre ciertos grupos de migrantes considerados como indeseables por su vinculación –en el imaginario colectivo– con cierta raza, condición social o conducta criminal. Pudo constatarse también que la orientación ideológica de los distintos gobiernos exagera o disminuye la incidencia de estos criterios ocultos de selección, que no son en ningún caso erradicados. Esto quizás se deba a su enraizamiento en prejuicios arraigados en el cuerpo social, que requieren de políticas activas para ser revertidos. Los vaivenes en las políticas estatales, destacados en la sección precedente, conspiran contra este objetivo.

Valiéndonos del trabajo de campo etnográfico con migrantes regionales que integrantes del equipo de investigación vienen realizando hace nueve años en la ciudad de Córdoba, y desde una perspectiva interseccional, fueron construidas dos categorías –migrantes deseados y no deseados– para, en un segundo paso, identificar las barreras informales de acceso. Estas categorías responden a imaginarios socialmente construidos e históricamente sedimentados que, desde

discursos xenófobos y racistas, valorizan y desvalorizan distintos colectivos migratorios en función de estereotipos vinculados –fundamentalmente– a marcadores étnico-raciales, de clase y peligrosidad criminal. Junto con esta categorización social de los migrantes, como “deseados” o “no deseados”, existe la categorización que se desprende de las normas y políticas migratorias que privilegian el ingreso y la permanencia de ciertos grupos.

Para testear si los migrantes no deseados enfrentan barreras informales de acceso se elaboró una estrategia de recolección de datos mixta, combinando herramientas cuantitativas y cualitativas. En una primera etapa, se realizó un estudio cuantitativo que se concentró en la aplicación de una encuesta a un total de 109 migrantes residentes en la provincia de Córdoba. Se trabajó con un cuestionario dividido en cuatro bloques: economía personal; vivienda y hogar; migración; y percepción de instituciones públicas. Las preguntas apuntaron a conocer la experiencia migratoria, determinando el origen nacional del encuestado, su condición socioeconómica y su pertenencia a colectivos indígenas y/o afrodescendientes. Se trabajó sobre una muestra teórica no probabilística. Para operativizar las categorías de migrante deseado y no deseado, se construyeron las siguientes categorías:

- Grupo 1: migrantes regionales. Entre los colectivos migratorios socialmente configurados como “no deseados” emergen con mayor notoriedad aquellos provenientes de países regionales (fundamentalmente, Bolivia, Paraguay y Perú). Al tratarse mayormente de una migración laboral proveniente de sectores empobrecidos, históricamente racializada debido a sus marcas indígenas, desde hace por lo menos 40 años pueden identificarse discursos políticos y mediáticos que abonan una construcción social de las migraciones regionales como una migración problemática: se la vincula con el incremento de problemas habitacionales en las grandes ciudades, con el narcotráfico y con el aumento de la pobreza (Magliano y

Perissinotti, 2020; Marcos y Mera, 2018; Mera y Vaccotti, 2013; Vaccotti, 2017). Luego de la reforma legislativa, se adoptaron políticas para facilitar la regularización de estos migrantes. Junto con la construcción social del colectivo como “no deseado” existió una construcción política como “deseado”.

- Grupo 2: migrantes haitianos y senegaleses. La llegada en la última década de colectivos migrantes asociados a la negritud ha tensionado el ideario “blanco” y “nacional” construido y reconstruido históricamente en el país (Grimson, 2006; Segato, 1998, 2007) comparable a la transatlántica de fines del XIX y principios del XX. Sin embargo, esta vez las personas provenían de Bolivia, Paraguay y Perú. Esa era una demostración para el gobierno de que la Argentina había ingresado al Primer Mundo. Alemania tenía inmigrantes turcos, Estados Unidos mexicanos y la Argentina, bolivianos. A la vez el gobierno anunciaba que los crecientes problemas de desocupación y la expandida sensación de inseguridad eran una consecuencia de esta inmigración. La exorbitante cantidad de inmigrantes de países limítrofes habría disparado, según la versión oficial, la tasa de desempleo y la tasa de delitos. Los datos sociodemográficos, sin embargo, indican que no hubo un salto cualitativo de la cantidad de inmigrantes y descartan de plano que la inmigración fuera causante del desempleo y la inseguridad. Sin embargo, amplios sectores de la sociedad acordaban con el gobierno en esa percepción. Así, se plantea un misterio: qué expresa la creencia (equivocada. Adicionalmente, las trayectorias laborales que ocupan mayoritariamente a esta población –la venta ambulante en las áreas céntricas de las principales ciudades– ha generado una mayor visibilización y ha aumentado su criminalización por parte del Estado. Las migraciones haitianas y senegalesas han sido configuradas como “no deseadas” socialmente, por diversos factores que se superponen: su racialización, criminalización y condición socioeconómica

asociada con trabajos informales mal remunerados. Estas condiciones han generado en distintos medios de la sociedad argentina una reacción similar a la migración regional (Maffia, 2010).

- Grupo 3: migrantes europeos. Como hemos señalado, desde sus inicios el Estado argentino postulaba al migrante europeo como el modelo de ciudadano ideal para transmitir la “cultura civilizada” del viejo mundo. Se configuró así una identidad nacional construida sobre una mirada aspiracional de la cultura europea, lo cual ha condicionado estructuralmente las percepciones sobre estos colectivos. Si bien la segunda oleada migratoria, en el marco de la segunda posguerra, tuvo un perfil diferente signado por la “promoción selectiva” de ciertas dinámicas migratorias (Arrieta, 2018; Biernat, 2007), las migraciones oriundas de países europeos han sido configuradas, social y políticamente como “deseada”.
- Grupo 4: migrantes venezolanos. Recientemente, la migración venezolana se erigió como otro origen socialmente configurado como “deseado”. Aunque en términos analíticos podríamos argumentar que se trata de una migración laboral, los primeros estudios acerca de la dinámica y composición de este colectivo migratorio apuntan que se trata de una migración “calificada” (Pacecca y Liguori, 2019), lo que –consideramos– impacta en el imaginario social en términos positivos. Este imaginario social (y sociológico) fue enfatizado también por una serie de disposiciones y normativas estatales que facilitaban la entrada de migrantes venezolanos en el marco de lo que fuera declarado como una “crisis humanitaria”.

Para el análisis cuantitativo de las variables, primero se realizó un análisis descriptivo, para luego profundizar mediante la aplicación de la prueba de chi-cuadrado, por ser la mayoría de las variables nominales y ordinales. Posteriormente se ahondó en algunas de las



cuestiones emergentes a partir de un estudio cualitativo basado en dieciocho entrevistas en profundidad semiestructuradas a migrantes, a organizaciones sociales y a funcionarios estatales. El estudio se focalizó en identificar las barreras informales de acceso que sufren los migrantes que forman parte del grupo socialmente construido como “no deseado”. Esto nos permitió identificar las barreras informales de acceso que aparecen en el recorrido de los propios sujetos migrantes: en frontera, en la Dirección Nacional de Migraciones (DNM) y en su vida cotidiana en la ciudad de Córdoba.

### **Barreras de acceso en frontera**

Una práctica recurrente consiste en solicitar, discrecionalmente, distintos tipos de documentaciones y requisitos adicionales al pasaporte, amparados en la disposición que faculta a los funcionarios de Migraciones a solicitar cualquier información “extra” que consideren necesaria. Entre los requerimientos más frecuentemente solicitados encontramos: a) bolsas de viaje, b) cartas de invitación, c) tipos especiales de pasajes aéreos.

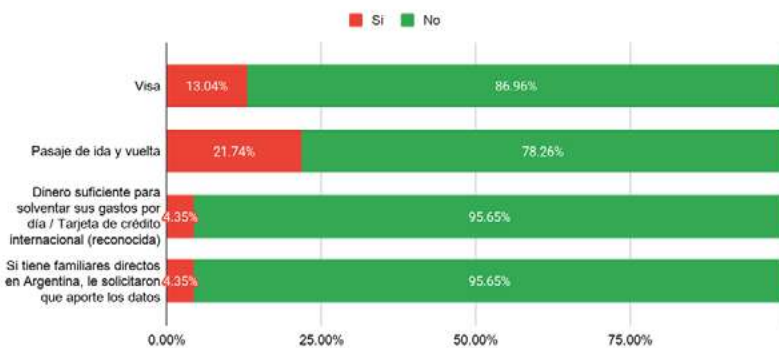
La bolsa de viaje consiste en un monto de dinero que debe acreditarse al momento de entrar al país como turista, condición con la que puede entrar legalmente, incluso si planea modificarla posteriormente. Para los migrantes regionales que ingresaron durante la vigencia de la Ley Videla, la bolsa de viaje emerge como uno de los controles que más dificultades producía. En su mayoría, ninguno contaba con los 500 dólares norteamericanos que se solicitaban entonces, motivo por el cual debían apelar a distintas estrategias de créditos o, incluso, de ingresos por pasos fronterizos informales. En la actualidad, la bolsa de viaje ya no se solicita en el caso de migrantes MERCOSUR, pero sí emergió como un requisito vigente entre nuestros entrevistados haitianos y senegaleses. Según nos confirmaron, en algunos casos debieron demostrar la posesión de 1000 dólares norteamericanos, ya sea en efectivo o a través de una tarjeta de

crédito. Al respecto, la referente de una organización de migrantes señalaba en la entrevista que la solicitud de bolsa de viaje es una medida de control, en la medida en que “Cuando una autoridad en una frontera te pregunta cuánta plata traes y si tienes tarjeta de crédito, hay un criterio de exclusión operando”.

Las cartas de invitación emergieron como otro requisito frecuentemente solicitado entre los migrantes haitianos. Todos nuestros entrevistados de ese origen nacional, señalaron que, en el control fronterizo, les exigieron contar con una carta “firmada por un argentino o una argentina” en donde constaran las razones del viaje y los datos de alojamiento. Uno de nuestros entrevistados de origen haitiano refirió que, al momento de ingresar al país, el agente que lo recibió le exigió mostrar su pasaje aéreo de regreso: “Es la obligación de comprar un pasaje abierto. Aunque venís a estudiar, a vivir, el pasaje tiene que ser abierto”, nos comentó. Dadas estas solicitudes (y las dificultades para conseguirlas), hay una percepción generalizada entre los migrantes haitianos de que cruzar el paso fronterizo del aeropuerto internacional de Ezeiza (que es por donde ingresa la gran mayoría de los migrantes de esta nacionalidad) es una tarea complicada. “Lo más difícil, lo más jodido desde siempre hasta ahora es cruzar Ezeiza. El gran miedo que tenemos nosotros los haitianos... Hay muchos que llegan y los mandaron de vuelta, muchísimos, muchísimos”, aseguraba.

Al igual que todas las barreras que identificamos a lo largo de nuestro estudio, la práctica de exigir documentación o información adicional en frontera como un requerimiento para permitir el acceso, es un mecanismo que se exagera en los ingresos de personas pertenecientes a colectivos socialmente contruidos como “no deseados”. Los siguientes gráficos, realizados en base al análisis de nuestros datos cuantitativos, dan cuenta de ello:

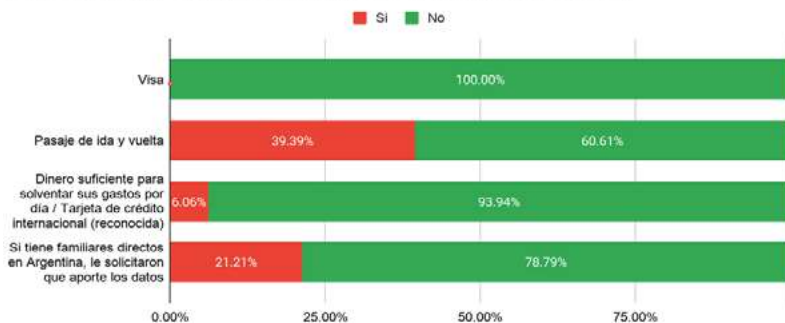
### Europeos: ¿Para ingresar a Argentina a usted se le solicitó?



Fuente: Elaboración propia en base a la encuesta realizada.

Base: 109 casos.

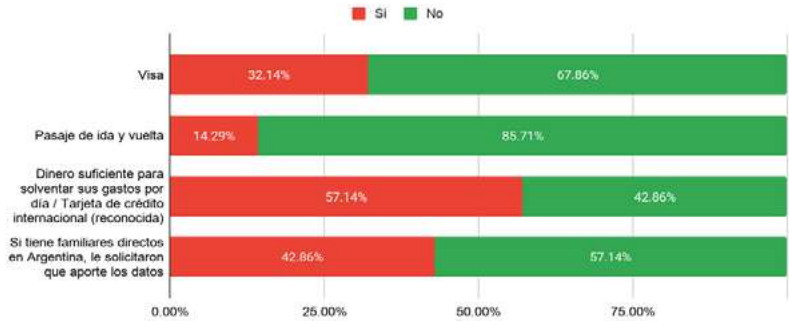
### Venezolanos: ¿Para ingresar a Argentina a usted se le solicitó?



Fuente: Elaboración propia en base a la encuesta realizada.

Base: 109 casos.

## Regionales: ¿Para ingresar a Argentina a usted se le solicitó?

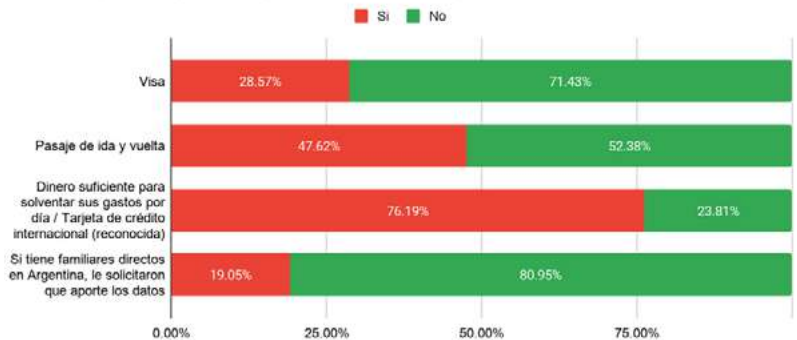


Fuente: Elaboración propia en base a la encuesta realizada.

Base: 109 casos.

Nota: La visa no figura dentro de los requisitos para migrantes regionales en la actualidad. En el caso de personas nacionales de Perú, sí era requerida una visa de ingreso antes de 1995.

## Haitianos y Senegaleses: ¿Para ingresar a Argentina a usted se le solicitó?



Fuente: Elaboración propia en base a la encuesta realizada.

Base: 109 casos.

Nota: En el caso de migrantes haitianos a partir de agosto de 2018 comenzó a solicitarse visa para el ingreso al país.

Otra barrera informal identificada en los relatos recogidos son los controles excesivos en frontera; por ejemplo, la revisión exhaustiva del equipaje. Tanto los migrantes peruanos como los haitianos y

senegaleses relataron haber sufrido situaciones similares, incluso si algunos de ellos no las experimentaron como algo problemático; es decir que percibimos cierta normalización de este tipo de controles. Esta situación contrasta visiblemente con la experiencia de migrantes europeos y venezolanos, quienes reconocen que el paso fronterizo fue, incluso, “demasiado sencillo”. Desde las organizaciones de migrantes enfatizaron que esta es una práctica corriente. Al respecto, la representante de una organización nos comentaba:

No hay norma que dice a los negros hágale tres preguntas más y es-cúlquele más a fondo la maleta por si traen algo sospechoso. O al colombiano mírele el fondo de la valija. Pero en la práctica, y con esa discrecionalidad que tiene cada persona que está en la frontera, operan permanentemente todos esos criterios.

Por último, algunos y algunas migrantes pertenecientes a colectivos socialmente configurados como “no deseados” refirieron haber sufrido distintos tipos de maltrato en frontera, tanto terrestre como aérea. El testimonio de uno de nuestros entrevistados haitianos resulta particularmente elocuente acerca de este trato diferenciado y discriminatorio:

Entrevistadora: ¿Por dónde llegaste?

Migrante: Por Ezeiza.

E: ¿Y cómo te trataron?

M: En el avión era el primero que salía y el último que pude salir.

E: ¿Por qué?

M: Me pusieron aparte. Éramos dos haitianos, dos personas de color y pasaron todos [menos nosotros]. Cuando salimos, nos dijeron: “Espera, esperáanos en un rincón”. Y pasaron todas las personas y recién después vino otra persona a preguntarnos “¿Qué vinieron a hacer?, ¿quién va a recibirlos a ustedes?, ¿tienen la tarjeta, tienen plata?”. O sea, nosotros tuvimos un trato aparte, un trato particular, éramos un bicho ahí. Y todo eso es miedo, es miedo, un miedo muy grande, decir “pucha, gastar dos mil dólares en ese entonces y te

mandan sin motivo”. A veces te mandan de vuelta sin motivo. Hay un motivo, pero vos no entendés el motivo, ¿me entendés?

E: Claro. Entonces tenías mucho miedo de que te pasara eso.

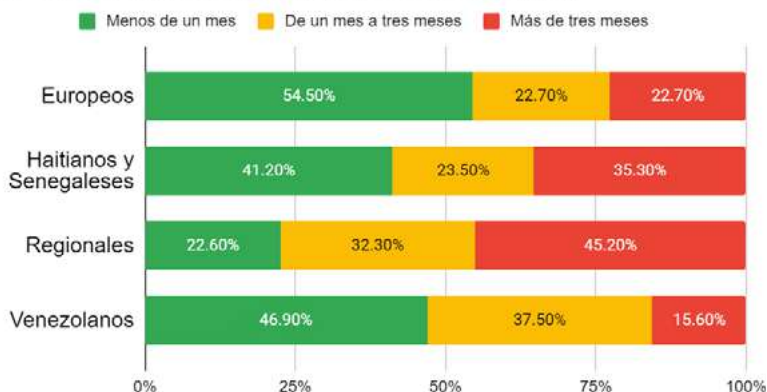
M: Mucho miedo. No a mí, a todos los que están por venir.

Los migrantes europeos y venezolanos tienen una percepción contraria de su paso por la frontera, lo cual nos da indicios de la existencia de un prejuicio “positivo” operando en el imaginario sobre estos flujos migratorios. Nuestros entrevistados europeos hicieron referencia a haber tenido un trato “privilegiado”, en la medida en que no les solicitaron más que el pasaporte y no les realizaron ninguna consulta extra. Por su parte, una de nuestras entrevistadas venezolanas, que llegó en 2018, calificó el ingreso fronterizo como una “maravilla”: “Nos dijeron: ‘señores, pasen por aquí’, el señor llegó y nos sacó la maleta, y sí, ya. Una broma”. A la luz de este trato preferencial a migrantes pertenecientes a orígenes socialmente configurados como “deseados”, los maltratos padecidos por otros colectivos migratorios adquieren mayor densidad.

## **Barreras de acceso en la Dirección Nacional de Migraciones (DNM)**

La principal barrera son los tiempos de espera diferenciados. Se constata que los migrantes regionales, haitianos y senegaleses deben esperar más tiempo que los migrantes europeos y venezolanos tanto para la asignación de un turno, como para la resolución de los trámites. Los siguientes gráficos muestran cómo se da esta distribución en los casos encuestados:

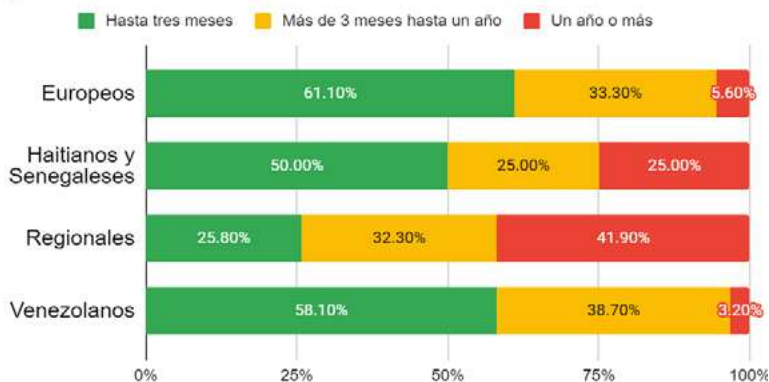
### Desde la solicitud del turno, ¿Recuerda cuánto tiempo tuvo que esperar para iniciar el trámite de Residencia?



Fuente: Elaboración propia en base a la encuesta realizada.

Base: 109 casos.

### Una vez iniciado el trámite de residencia ¿Recuerda cuanto esperó hasta su resolución?



Fuente: Elaboración propia en base a la encuesta realizada.

Base: 109 casos.

Existe una asociación estadísticamente significativa entre el origen nacional y el tiempo de espera en la DNM, tanto para la asignación

de un turno, como para la resolución de los trámites de residencia. Es decir, los migrantes pertenecientes a orígenes nacionales socialmente configurados como “no deseados” deben esperar más tiempo.

Al consultarles sobre esta problemática, tanto los representantes de organizaciones sociales de migrantes como algunos funcionarios y trabajadores estatales, señalaron que las demoras en los turnos se incrementaron de manera considerable durante el gobierno de Mauricio Macri. Al respecto, una de nuestras entrevistadas comentaba:

En el macrismo hubo un retroceso, una parálisis. Fue un período en el que se retrasaron mucho los turnos, cosa que antes no pasaba. Antes, vos sacabas turnos a un mes, a unas semanas; después eran meses. Me parece que hubo, que tenía que ver con una normativa más general a nivel nacional...

Entrevistadora: ¿Vos pensás que fue una decisión política?

Representante O.S: Yo creo que sí. Como así fue cuando se largó el Patria Grande que fue una decisión política de regularizar a todos los migrantes irregulares en el país en un periodo amplio. ¿No? Claramente sí hubo un retroceso en políticas.

Un ex trabajador de la DNM también se refirió a esta cuestión:

Durante el macrismo los trámites se enlentecieron mucho porque no le daban importancia. Pero es porque no le daban importancia, porque la ley es la misma, el trámite era el mismo. Cuando no le das importancia se empiezan a atrasar, vas dejando, vas dejando...

Entrevistadora: Y ¿eso fue una decisión política?

Ex T: Sí, sí... Es una política que viene de arriba. Como el sistema de turnos es integrado, una persona de Buenos Aires puede ver cuánto firmaste hoy, cuántos trámites tomaste, van haciendo una estadística. Entonces, te llaman el fin de semana o a fin de mes y te dicen, “Che, en tu delegación se están atrasando con los turnos”. ¿Me entendés? Gente que estaba todo el día preocupándose por eso para que uno no se atrase y el extranjero no demore. Después de eso lo olvidaron, porque los extranjeros te repito, pasaron a ser un problema de la seguridad nacional.



En el trabajo de campo cualitativo realizado por algunas integrantes del grupo de investigación durante los años 2017-2018 pudo identificarse que las demoras en los turnos y en las resoluciones de los trámites se convirtieron en uno de los principales problemas para los migrantes regionales. Las demoras, que en la anterior gestión gubernamental no eran mayores a un mes, comenzaron a aumentar con el arribo de Mauricio Macri al gobierno hasta llegar, en algunos casos, al año de espera tanto para iniciar un trámite de residencia, como para recibir una resolución.

La segunda barrera identificada se refiere a los costos de los trámites. Una de las entrevistadas señalaba que el costo del trámite “siempre fue un poquito del alcance de cualquier persona que tiene un trabajo precario”. Pero en 2016, también durante el gobierno de Macri, se registró un aumento de entre el 100 y el 500 por ciento en las tasas migratorias (Abogados y Abogadas del Noroeste Argentino en Derechos Humanos y Estudios Sociales-ANDHES et al., 2016). Esto afectó las posibilidades de acceso de los migrantes de sectores empobrecidos. Asimismo, hubo un agravamiento de las dificultades burocráticas para acceder a la exoneración del pago, una herramienta a la que varios de nuestros entrevistados debieron recurrir. La referente de una organización de migrantes señalaba que hasta 2016 para acceder a la exoneración se tenía que presentar un informe socioeconómico redactado por cualquier trabajador social en donde constara que se encontraba bajo la línea de indigencia. Con el cambio de gobierno estos informes comenzaron a ser sistemáticamente rechazados apelando a un tecnicismo burocrático. Ocurre que la disposición que regula la eximición de pago dispone que, para acreditar el nivel de vulnerabilidad, el informe socioeconómico debe presentar, además de la valoración del profesional, la firma de dos testigos. Al respecto, una representante del campo de organizaciones sociales para migrantes, nos comentaba:

Esto era algo que ya existía desde el 2014, pero si bien estaba en el papel, eso nunca se llevaba a cabo en los hechos. Hasta que en 2016

empezaron a rechazar los informes y nos dimos cuenta de que era porque no tenían los testigos. Se ciñeron a la disposición y como la disposición dice que tiene que tener dos testigos, se han puesto firmes con eso. Tenés que agregar dos testigos con nombre, apellido, dirección, número de contacto, para que en caso de que Migraciones lo considere necesario, los pueda contactar para corroborar que las condiciones de pobreza son así como el profesional lo detalla en el informe.

Cuando le consultamos sobre esta cuestión a uno de los funcionarios de la gestión gubernamental encabezada por Mauricio Macri, nos respondió:

Nosotros como funcionarios, o como cuidadores del tesoro público, nosotros tenemos que ser cuidadosos de los motivos o el por qué no ingresa determinado dinero, determinada tasa, (hasta por una responsabilidad penal) al tesoro público. Entonces, nosotros veíamos que al principio los informes socioeconómicos, se hacían sin siquiera chequear las posibilidades económicas de la persona. Veíamos que los informes se hacían un poco, con displicencia.

Esta modificación en el modo de acceder a la eximición de pago puede identificarse como una barrera de acceso, puesto que el aumento de burocracia es una de las maneras más comunes en las que dichas barreras se expresan (Chaves, 2014).

En tercer lugar, fue posible identificar barreras tecnológicas que dificultan la realización de trámites en la Dirección Nacional de Migraciones. La asignación de turnos de manera virtual, desde el 2014, generó barreras de acceso para las personas con limitaciones de conectividad, usualmente las más empobrecidas. Esta dificultad se acentuó con la implementación del RADEX en el 2018 por la nueva gestión gubernamental. El nuevo gobierno enmarcó los cambios en la denominada “modernización del Estado”. De una manera similar a lo acontecido con otros cambios “modernizadores” implementados por la misma administración, la utilización del RADEX trajo aparejadas trabas informales. Los referentes de todas las organizaciones

sociales a quienes entrevistamos señalaron la dificultad en el acceso y el manejo de la tecnología por parte de los sectores sociales más empobrecidos. Una de las entrevistadas señalaba:

Por ejemplo, muy pocos tienen una casilla de mail, o quizás tienen un mail que les abrió alguien, pero no saben la contraseña. Y no todos cuentan, o saben usar un celular o cómo sacar una foto, que parece que fueran cuestiones como obvias pero re cuesta y sobre todo en las franjas más grandes. También mucha gente no está acostumbrada a revisar el correo electrónico todos los días, y Migraciones demanda eso porque ellos consideran que cualquier notificación que hagan por ese medio es una notificación fehaciente. Entonces, transcurre, por ejemplo, por alguna intimación y la persona nunca se da cuenta o nunca se entera, pero porque no accede a su correo electrónico o porque fue a la parte de correo no deseado o spam o lo que fuere. Son muchas cosas que por ahí parecen bastante lejanas a ciertos sectores de la población, pero que dejan mucha gente afuera.

Nuestras entrevistas revelaron que desde la implementación del RADEX las consultas por asesoramiento y gestión de trámites de radicación se incrementaron de manera notable, al punto que las organizaciones de migrantes debieron disponer de voluntarios que se dedicaran exclusivamente al seguimiento de esa cuestión. Esto se debió a que el gobierno no creó ninguna oficina o dependencia para orientar a los migrantes en dicho proceso. Al consultarle sobre esta cuestión, un funcionario de la gestión macrista señaló que su esfuerzo estuvo dirigido, más bien, a capacitar a ONGs y organizaciones de la sociedad civil para que ellas pudieran ayudar a quienes no tendrían acceso; una modalidad de externalización de las responsabilidades estatales que se puede rastrear en otras decisiones de la misma gestión gubernamental.

En cuarto lugar, la documentación solicitada a los migrantes que no pertenecen al MERCOSUR activa barreras informales de acceso. Las poblaciones que no están contempladas dentro de dicho régimen, necesitan acreditar alguna condición que funcione como

criterio de radicación, por ejemplo, ser estudiantes o trabajadores en relación de dependencia. Los entrevistados señalaron que acreditar estas condiciones es dificultoso. Acreditar la condición de estudiante requiere la inscripción (y aceptación) previa en alguna carrera universitaria, lo cual supone, en la gran mayoría de los casos, la aprobación de un examen para convalidar los estudios secundarios y, en el caso de personas provenientes de países no hispanohablantes, la aprobación también de un examen de idioma. Una entrevistada señalaba que esto presupone “una trayectoria educativa” propia de las clases medias y altas, que deja por fuera a muchos migrantes.

Para acreditar la condición de trabajador, es preciso tener un contrato de trabajo formal con un empleador inscripto en un registro convalidado por la Dirección Nacional de Migraciones. Al respecto, una entrevistada perteneciente a una organización de migrantes, comentaba:

Esto implica que, en los hechos, los únicos ciudadanos extra-MERCO-SUR que pueden acceder como trabajadores son aquellos que vienen a trabajar en, no sé, una empresa multinacional. Y ya sabemos que esto está muy alejado de la situación que vemos día a día, en donde el porcentaje de trabajo en negro que hay en esta sociedad es más del 35%. Entonces es una locura.

Que la Dirección Nacional de Migraciones no contemple otras formas de trabajo como, por ejemplo, los monotributistas, crea una barrera informal de acceso fundada en la situación socioeconómica del migrante y, en definitiva, funciona como un criterio oculto que selecciona de manera negativa a quienes poseen un trabajo precarizado que, por otra parte, es el tipo de trabajo al que acceden mayormente los migrantes pertenecientes a colectivos configurados como “no deseados.

En contraposición a estas dificultades, para el caso de migrantes venezolanos existe, desde 2019, una flexibilización en la documentación solicitada. Como nos explicó un funcionario ligado a la gestión que implementó dicha flexibilización, desde 2019 hay una

disposición que establece una serie de “excepcionalidades” que buscan facilitar el ingreso y la radicación de migrantes venezolanos en el país. Al respecto, el funcionario nos comentaba:

A modo de excepción, se permite que los ciudadanos venezolanos puedan ingresar con cédula o pasaporte vencido, hasta dos años a contar desde la disposición, que sería 31 de enero del 2019 [...]. Después, en relación a acreditar la carencia de antecedentes penales, el requisito normal es acompañar los certificados apostillados. En este caso, está la posibilidad de eximir la apostilla si el certificado puede ser verificado a través de las páginas de los organismos competentes de Venezuela [...]. Después para los menores de edad, que es una gran problemática, como allá no tienen acceso a una cédula o DNI hasta los 9 años, se permitió a modo de excepción, que un menor de edad pudiese ingresar solamente su partida de nacimiento, solo a modo de excepción, si el inspector o funcionario migratorio puede acreditar la identidad de ese menor con otra documentación, que para esto hay libertad probatoria.

Poblaciones migrantes configuradas socialmente como “no deseadas” –como por ejemplo, la senegalesa– no ha gozado de regímenes de flexibilización semejantes. Esto a pesar de encontrarse atravesando situaciones humanitarias similares.

En quinto lugar, y desde una perspectiva que valora también la experiencia subjetiva de los migrantes, es importante destacar cómo el origen nacional repercute en la percepción de maltrato en la Dirección Nacional de Migraciones. El 43% de los migrantes haitianos y senegaleses y el 32% de los migrantes regionales afirmaron haber recibido algún maltrato. Mientras tanto, solo el 13% de los migrantes europeos y el 18% de los venezolanos sufrieron la misma experiencia. La aplicación de la prueba de chi-cuadrado sobre estos datos nos permite afirmar que existe una asociación estadísticamente significativa entre el tipo de migración y el maltrato en migraciones: los migrantes pertenecientes a orígenes socialmente configurados como “no deseados” son maltratados más de lo esperado. Las posibilidades

de sufrir maltratos aumentan aún más en el caso de las poblaciones pertenecientes a alguna comunidad indígena.

Al discutir estos hallazgos con dos ex trabajadores de la Dirección Nacional de Migraciones, ambos reconocieron que esto es algo que efectivamente sucede y asumieron haber presenciado distintas situaciones de maltrato. “Si venía alguien de Francia, le ponían alfombra roja, pero venía un boliviano y no le daban bola, lo tenían ahí todo el día esperando”, se sinceró uno de ellos. Ambos coincidieron en que este trato discriminatorio se relaciona, en gran medida, con la existencia de prejuicios fuertemente arraigados en los trabajadores de la delegación. No se trataría tanto de una política de Estado, como de la dificultad de deconstruir discursos sociales estigmatizantes. “Porque la composición de las personas que trabajan en Migraciones es la misma composición de la sociedad. Entonces los prejuicios que dan vuelta en la sociedad, dan vuelta también en Migraciones”, nos comentaba uno de ellos.

Esta posible explicación se acomoda con el análisis estadístico de los datos cuantitativos obtenidos. Nuestro análisis muestra que no existe una asociación significativa entre el perfil del gobierno en ejercicio y el hecho de haber sido maltratado en migraciones. Lo que si cambió de una gestión a otra fue la convalidación y legitimización por parte de diversos funcionarios de los discursos sociales estigmatizantes de distintos colectivos migratorios.

Finalmente, consideramos importante mencionar otra modificación que tuvo lugar durante la gestión macrista. La finalización de las campañas de “abordaje territorial”, reforzó lo que, desde la perspectiva de la accesibilidad, se conocen como “barreras geográficas”: quienes viven en zonas alejadas de los centros administrativos de la ciudad, tienen mayores dificultades para realizar los trámites burocráticos necesarios para hacer efectivos sus derechos.

## **Barreras de acceso a derechos ciudadanos**

Como señalábamos, la ley 25.871 borró cualquier barrera formal de acceso a ciertos derechos ciudadanos –como el derecho a la salud y a la educación– por parte de los migrantes. Nuestro trabajo de campo muestra que lo mismo ha sucedido con las barreras informales.

El acceso a la salud es una instancia que viene ganando accesibilidad para las personas migrantes, independientemente de su origen nacional. La mayoría de las personas entrevistadas señalaron que, en los últimos cinco años, habían podido acceder a centros de salud pública sin mayores dificultades. La exigencia de acreditar la identidad con documentación argentina para recibir atención sanitaria, usual en otro momento, es un impedimento que se observa cada vez con menor frecuencia.<sup>9</sup>

En relación con el acceso a la educación, resulta importante diferenciar la instrucción primaria y secundaria (obligatorias en nuestro país), de la educación superior. En cuanto a la primera, nuestro estudio muestra que ha habido un avance significativo en materia de derecho a la educación de niños, niñas y adolescentes, en la medida en que no aparecen barreras informales para su inscripción y cursado en las escuelas públicas de la ciudad. Por el contrario, el acceso a la educación universitaria sí emerge como problemático para ciertas poblaciones.

De las entrevistas se desprende que, en términos generales, el acceso a la Universidad Nacional de Córdoba (UNC) es dificultoso para la población migrante, debido a la gran cantidad de exigencias burocráticas, incluida la convalidación de título secundario y el Certificado de Español Lengua y Uso (CELU) para migrantes oriundos/as de países no-hispanohablantes. Además de estos requisitos formales, nuestros entrevistados haitianos manifestaron haber percibido un

<sup>9</sup> Se mantienen todavía algunas restricciones ligadas a tratamientos más complejos como los trasplantes, englobados en la normativa ligada al “turismo médico”(Basualdo, 2017).

trato diferencial de parte del personal administrativo. Al respecto, tres de ellos nos comentaban:

No sé si es por la cantidad de alumnos, la cantidad de personas que vienen, o si es por mi color o por ser extranjero... pueden ser un montón de factores, pero el trato es muy distinto.

Pero más allá del trámite en sí, las personas. Las personas que están en la oficina que hacen que no te entienden nada, como el rechazo al extranjero, el rechazo al... Más allá del rechazo al extranjero, la inflexibilización de la persona para los otros. Como “no, si vienes acá, tienes que cumplir con las reglas”, esta frase la tuvimos que escuchar varias veces, “cumplir con estas reglas”. Reglas que ellos mismos saben que son difícil de cumplir.

Yo me estaba inscribiendo para estudiar sociología en la UNC. Y bueno, después de haber llevado todos los papeles, todos los requisitos, una trabajadora, magíster en trabajo social me hizo esta pregunta: “¿Para qué quieres estudiar vos, qué quieres demostrar a tus padres con tu inscripción a la universidad, ¿es solamente mandarles un papel que estás estudiando? ¿para qué quieres hacerlo?”. Me hizo sentir discriminado.

Los testimonios permiten afirmar que desde la perspectiva de los migrantes, la UNC aparece como una institución expulsiva. Esto resulta particularmente desalentador para los migrantes haitianos, quienes llegan mayormente movilizados por un proyecto migratorio educativo. Una de las representantes de una organización para migrantes, señalaba: “Los haitianos vienen con una perspectiva más de educación que de trabajo. Entonces por ahí la limitación de ellos es la accesibilidad educativa. Son muchas trabas, tienen que rendir una gran cantidad de exámenes”. Nuestra entrevistada enfatizó una diferenciación iluminadora: “En la UNC hay dos realidades: por un lado, el estudiante internacional que viene a hacer un intercambio y que tiene todo facilitado, suele ser una experiencia muy placentera; y, por otro lado, aquel migrante que quiere estudiar en el país y que tiene muchas trabas”.



Por este motivo los centros educativos terciarios y las universidades privadas emergen como una posibilidad concreta –aunque limitada, debido los altos costos– de realizar algún estudio superior. También la Universidad Tecnológica Nacional (UTN) y el Instituto de Culturas Aborígenes (ICA) aparecieron entre los migrantes haitianos y regionales como dos instituciones más accesibles para su ingreso.

Una última barrera identificada se refiere a las dificultades burocráticas para validar títulos universitarios extranjeros. Los altos costos de los trámites y los tiempos de espera para la concreción del proceso resultan una problemática estructurante para algunas trayectorias laborales. Al no poder validar los títulos universitarios, muchos migrantes no logran acceder a los trabajos para los que se capacitaron y terminan insertándose en trabajos menos calificados y, usualmente, más precarizados. Este problema es notorio en la población venezolana. A pesar de que la Resolución N° 230/2018 del Ministerio de Educación de la Nación fijó un tratamiento preferencial para la convalidación de sus estudios, nuestros entrevistados remarcaron que las trabas burocráticas y económicas hacen el proceso engorroso.

## **Conclusión**

Los criterios de selección racializados, fundados en el estatus socioeconómico, o en la criminalización de cierto colectivo, no satisfacen las exigencias morales reflejas que el Estado debe honrar en su trato con los migrantes. Su empleo socava la legitimidad que el Estado posee en relación con sus propios ciudadanos, eliminando una de las condiciones para que exista el autogobierno.

El empleo de criterios formales de selección con estas características ha desaparecido progresivamente de las instituciones argentinas. La nueva ley de migraciones, y las políticas que la acompañaron, tuvieron esto como uno de sus objetivos. Sin embargo, mientras los criterios formales racializados han desaparecido por completo, no

ha sucedido lo mismo con los fundados en la criminalización y el estatus socioeconómico. Estos últimos se han vuelto menos selectivos pero siguen presentes. Para abordar este problema el Estado puede optar por dos caminos. El primero, consiste en hacerlos desaparecer del entramado institucional del mismo modo que sucedió con los criterios racializados. El segundo, si desea mantenerlos, exige que ofrezca las razones que justifican su empleo y que estas no tengan por efecto menoscabar el interés en ser reconocidos como iguales que poseen los ciudadanos del propio Estado. Así, si van a mantenerse criterios socioeconómicos deben ofrecerse razones que demuestren que, de no emplearlos, el Estado no podría atender debidamente a los ciudadanos que se encuentran en una situación socioeconómica desfavorecida. Estas razones no pueden darse por supuestas ni meramente ser expresadas de manera genérica. El Estado debe ofrecer explicaciones que demuestren de manera palpable que su capacidad de atender las necesidades económicas de sus propios ciudadanos se vería afectada de no utilizar criterios socioeconómicos para seleccionar migrantes. El mismo camino debe seguir el Estado si quiere mantener criterios de selección fundados en la seguridad interna. Aunque la peligrosidad de un individuo puede ser una razón para impedir su ingreso al territorio, el criterio para evaluar la peligrosidad no puede estar sustentado o implicar la criminalización de un colectivo. Ni si quiera cuando el colectivo es definido como el conjunto de individuos que ha sufrido una condena penal previa. Si el Estado desea impedir el ingreso de migrantes que representan una amenaza a la seguridad interna, el test para evaluar la peligrosidad debe circunscribirse al caso concreto sin apelar a, o implicar, generalizaciones que afecten el interés de sus propios ciudadanos –incluidos aquellos que han sufrido alguna condena penal– en ser reconocidos como iguales.

El acceso al poder de una gestión gubernamental de orientación neoliberal tuvo como consecuencia la reversión de algunos de los procesos, en especial en lo referido a los criterios de selección fundados en consideraciones de seguridad interna. La política migratoria

recuperó el carácter policial del que había intentado ser purificada por la reforma legislativa. El objetivo dejó de ser la integración y volvió a ser el de la expulsión de los migrantes considerados potencialmente peligrosos.

Aunque los criterios formales de selección de migrantes, en mayor o menor medida, han dejado de seleccionar de manera negativa a los individuos por su condición racial, socioeconómica o por su potencial carácter disruptivo del orden interno, no ha sucedido lo mismo con los criterios informales. Existen barreras informales de acceso que se aplican de manera selectiva sobre ciertos colectivos migrantes socialmente configurados como “no deseados”. Las mismas consideraciones –basadas en la racialización, el estatus socioeconómico y la criminalización – que antes ocupaban un lugar prominente en los criterios formales de selección, son las que ahora sirven para configurar a estos grupos de migrantes, sobre los que actúan las barreras informales de acceso, como “no deseados”.

El funcionamiento de estos criterios ocultos de selección de migrantes permanece incólume, aunque la orientación política de los gobiernos y los objetivos de sus políticas migratorias cambien. Los criterios de selección irrazonables han desaparecido de la superficie del entramado institucional, pero solo para seguir actuando de manera invisible. El Estado no solo es responsable de los criterios que establece de manera formal, sino también de los criterios de selección ocultos que sus políticas –por acción u omisión– engendran.

## Bibliografía

Abizadeh, A. (2008). Democratic Theory and Border Coercion: No Right to Unilaterally Control Your Own Borders. *Political Theory*, 36, 37-75.

Abogados y Abogadas del Noroeste Argentino en Derechos Humanos y Estudios Sociales (ANDHES), Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Comisión Argentina para Refugiados y Migrantes (CAREF), Fundación Comisión Católica de Migraciones y Turismo (FCCAM), Generación Evo y (IARPIDI) El Instituto Argentino para la Igualdad (2016). *Situación de los derechos humanos de las personas migrantes. Informe sobre la Argentina*.

Alberdi, J. B. (1945). *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina*. Jackson.

Amnistía Internacional (2017). *Algunas consideraciones sobre la modificación de la Ley de Migraciones (Decreto de Necesidad y Urgencia 70/2017)*. <https://amnistia.org.ar/wp-content/uploads/de-lightful-downloads/2017/02/Migraciones-QyA-1.pdf>.

Arrieta, S. (2018). Los barcos de las esposas. La reunificación familiar en la política migratoria argentina y brasilera (1945-1950). En M. J. Magliano (Ed.). *Entre márgenes, intersticios e intersecciones: desafíos pendientes entre género y migraciones*. Buenos Aires: Teseo.

Basualdo, L. (2017). *Migración y trasplante de órganos en Argentina: acciones estatales de inclusión diferencial*. Córdoba: Universidad Católica de Córdoba.

Beitz, C. (1990). *Political Equality*. Princeton: Princeton University Press.

Biernat, C. (2007). *¿Buenos o útiles? La política inmigratoria del peronismo*. Buenos Aires: Biblos.

Blake, M. (2003). Immigration. En R. Frey y C. Wellman (Eds.). *A Companion to Applied Ethics*. Wiley, pp. 224-237.

Carens, J. (1987). Aliens and Citizens: The Case for Open Borders. *Review of Politics*, 49, pp. 251-273.

Chaves, M. (2014). Haciendo trámites con los pibes y las familias: barreras de acceso y micropolíticas públicas. *Escenarios*, 14 (21), pp. 15-23.

Christiano, T. (2008). Immigration, Political Community and Cosmopolitanism. *San Diego Law Review*, 45, pp. 933-961.

Congreso de la Nación Argentina (1875). *Diario de sesiones de la Cámara de Diputados*. Buenos Aires: Imprenta del Congreso.

Courtis, C. (2006). Hacia la derogación de la Ley Videla: la migración como tema de labor parlamentaria en la Argentina de la década de 1990. En A. Grimson y E. Jelin (Eds.). *Migraciones regionales hacia la Argentina. Diferencia, desigualdades y derechos*. Buenos Aires: Prometeo.

Dirección Nacional de Migraciones. (2010). *Patria Grande. Programa Nacional de Normalización Documentaria Migratoria. Informe Estadístico*.

*El Cronista* (24 de enero de 2017). Bullrich apuntó a “peruanos, paraguayos y bolivianos” por la suba en el narcotráfico. *El Cronista*.

Giustiniani, R. (2004). Fundamentos de la Ley. En R. Giustiniani (Ed.). *Migración: un derecho humano*. Buenos Aires: Prometeo.

Grimson, A. (2006). Nuevas xenofobias, nuevas políticas étnicas en la Argentina. En *Migraciones regionales hacia la Argentina. Diferencia, desigualdad y derechos*. Buenos Aires: Prometeo, pp. 69-99.

Hartmann, I. (24 de agosto de 2018). Polémica por una “app” que lanzó el Gobierno para detectar inmigrantes en situación irregular. *Clarín*. [https://www.clarin.com/sociedad/polemica-app-lan-zo-gobierno-detectar-inmigrantes-ilegales\\_0\\_BJ0tZAaL7.html](https://www.clarin.com/sociedad/polemica-app-lan-zo-gobierno-detectar-inmigrantes-ilegales_0_BJ0tZAaL7.html).

Macedo, S. (2007). The Moral Dilemma of U.S. Immigration Policy: Open Borders Versus Social Justice? En C. Swain (Ed.). *Debating Immigration*. Cambridge University Press, pp. 63-81.

Maffia, M. (2010). Una contribución al estudio de la nueva inmigración africana subsahariana en la Argentina. *Cuadernos de Antropología Social*, 31, pp. 7-32.

Magliano, M. J. (2015). Interseccionalidad y migraciones: Potencialidades y desafíos. *Revista Estudios Feministas*, 23 (3), 691-712. <https://doi.org/10.1590/0104-026X2015v23n3p691>.

Magliano, M. J. y Perissinotti, M. V. (2020). La periferia autoconstruida: Migraciones, informalidad y segregación urbana en argentina. *Eure*. <https://doi.org/10.4067/S0250-71612020000200005>

Marcos, M. y Mera, G. (2018). Migración, vivienda y desigualdades urbanas: condiciones socio-habitacionales de los migrantes regionales en Buenos Aires. *Revista INVI*, 33 (92), pp. 53-86. <https://doi.org/10.4067/s0718-83582018000100053>.

Mera, G. y Vaccotti, L. (2013). Migración y déficit habitacional en la Ciudad de Buenos Aires: resignificando el “problema.” *Argumentos. Revista de Crítica Social*, 15, pp. 176-202.

Miller, D. (2008). Immigrants, Nations, and Citizenship. *The Journal of Political Philosophy*, 16, pp. 371-390.

Miller, D. (2014). Immigration: The Case for Limits. En A. Cohen y C. Wellman (Eds.). *Contemporary Debates in Applied Ethics*. Wiley, pp. 363-375.

Novick, S. (2010). Políticas migratorias en la Argentina: experiencias del pasado, reformas actuales y expectativas futuras. En C. Zurbriggen y L. Mondol (Eds.). *Estado actual y perspectivas de las políticas migratorias en el Mercosur*. Montevideo: FLACSO Uruguay, pp. 25-53.

Oved, I. (1978). *El anarquismo y el Movimiento Obrero en Argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Pacecca, M. I. y Liguori, A. G. (2019). *Venezolanos/as en Argentina: un panorama dinámico: 2014-2018*. CAREF.

Platero, R. (2013). Marañas con distintos acentos: Género y sexualidad en la perspectiva interseccional. *Encrucijadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales*, 5, pp. 44-52.

Pogge, T. (1989). *Realizing Rawls*. Cornell University Press.

Segato, R. L. (1998). Alteridades históricas/ identidades políticas: una crítica a las certezas del pluralismo global. *La nación y sus otros: Raza, etnicidad y diversidad religiosa en tiempos de políticas de la identidad*, pp. 2-28.

Segato, R. L. (2007). *La nación y sus otros: Raza, etnicidad y diversidad religiosa en tiempos de políticas de la identidad*. Buenos Aires: Prometeo. <https://doi.org/10.22456/1982-8136.8552>.

Seleme, H. O. (2007). Legitimidad Política, Justicia y Globalización. *Revista Argentina de Teoría Jurídica*, 9, pp. 1-60.

Seleme, H. O. (2010). La legitimidad como autoría. *Revista Brasileira de Filosofía*, pp. 73-99.

Seleme, H. O. (2011). The moral irrelevance of global and international inequality. *The Journal of Jurisprudence*, pp. 271-326.

Seleme, H. O. (2017). Legitimidad, lealtad cívica e inocencia. *Revista Jurídica de la Universidad San Andrés*, 4, pp. 1-47. [http://www.udesar.edu.ar/sites/default/files/legitimidad\\_lealtad\\_civica\\_e\\_inocencia\\_-\\_rjudesa.pdf](http://www.udesar.edu.ar/sites/default/files/legitimidad_lealtad_civica_e_inocencia_-_rjudesa.pdf).

Seyferth, G. (2002). Colonização, Imigração e a Questão Racial no Brasil. *Revista USP*, 53, pp. 117-149.

Shore, C. (2010). La antropología y el estudio de la política pública: reflexiones sobre la “formulación” de las políticas. *Antípoda. Revista de Antropología y Arqueología*, 10, pp. 21-49. <https://doi.org/10.7440/antipoda10.2010.03>.

Stabili, M. R. (1986). Las políticas inmigratorias de los gobiernos chilenos desde la segunda mitad del siglo pasado hasta la década de 1920. *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, 2, pp. 181-202.

Vaccotti, L. (2017). Procesos migratorios y dinámicas de la informalidad urbana en la ciudad de Buenos Aires. genealogía de un problema sociológico. *URBANA: Revista Eletrônica Do Centro Interdisciplinar de Estudos Sobre a Cidade*, 9 (1), pp. 122-147. <https://doi.org/10.20396/urbana.v9i1.8647048>.

Walzer, M. (1983). *Spheres of Justice*. Basic Books.

Whelan, F. (1988). Citizenship and freedom of movement: an open admissions policy? En M. Gibney (Ed.). *Open Borders? Closed Societies? The Ethical and Political Issues*. Greenwood Press, pp. 3-39.



