

# Normativas y gestión migratoria en Argentina y España: una revisión en clave comparativa

## Regulamentações e gestão migratória na Argentina e na Espanha: uma revisão comparativa

Paula Luciana Buratovich <sup>1</sup>  
Anahí Patricia González <sup>2</sup>  
Romina Paola Tavernelli <sup>3</sup>

---

### RESUMEN

Este artículo propone, desde una perspectiva comparada, un recorrido a través de ciertos aspectos de las políticas migratorias de dos países: Argentina y España. El período analizado abarca las dos últimas décadas del siglo XX y las dos primeras del siglo XXI. Específicamente, para el análisis propuesto se seleccionaron un conjunto de normativas que representan “hitos” legales en la regulación y gestión de las migraciones y que permiten tener una aproximación a tendencias en la gestión de las migraciones que caracterizan a los Estados de ambos países. De este modo, sin pretensiones de exhaustividad y a partir de un enfoque metodológico documental, intentamos identificar algunas características principales de los modos de administración de las migraciones asumidos por los Estados bajo estudio, así como señalar similitudes y diferencias al respecto.

**Palabras clave:** Políticas migratorias. Argentina. España. Migraciones. Estudio comparado.

---

1 Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Email: paulaburatovich@hotmail.com. <https://uba.academia.edu/PaulaBuratovich>.

2 Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Email: anahipgonzalez@gmail.com. <https://www.researchgate.net/profile/Anahi-Patricia-Gonzalez>.

3 Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Email: rptavernelli@gmail.com. <https://conicet.academia.edu/RominaTavernelli>.

---

## RESUMO

Este artigo propõe, desde uma perspectiva comparativa, um percurso através de certos aspectos das políticas migratórias de dois países: Argentina e Espanha. O período analisado abrange as últimas duas décadas do século XX e as duas primeiras décadas do século XXI. Especificamente, para a análise proposta, foi selecionado um conjunto de normativas que representam "marcos" legais na regulamentação e gestão das migrações e que permitem uma aproximação às tendências na gestão da migração que caracterizam os Estados de ambos os países. Desta forma, sem pretender ser exaustivo, e com base em uma abordagem metodológica documental, procuramos identificar algumas das principais características dos modos de administração da migração adotados pelos estados em estudo, bem como apontar semelhanças e diferenças a este respeito.

**Palavras-chave:** Políticas migratórias. Argentina. Espanha. Migração. Estudo comparativo.

---

## INTRODUCCIÓN

Los grandes desplazamientos de personas —tanto de migrantes como de refugiados— involucran a una cantidad creciente de sujetos. Según el último informe de la OIM (2020), en el 2019 se registraron aproximadamente 272 millones de personas migrantes internacionales, lo que representa el 3,5% de la población mundial. Y si bien según el mismo organismo solo una minoría del total de la población no vive en el mismo lugar en el que nació (OIM, 2018), el número de migrantes internacionales ha aumentado de un modo sostenido, especialmente en el último decenio.

Sin dudas, el hecho de que las migraciones como fenómeno a escala global involucre a un número creciente de países tuvo como consecuencia la puesta en marcha de instrumentos normativos de alcance mundial que han buscado *gestionar* los flujos migratorios, así como proponer políticas de integración local y regional, potenciando acciones de cooperación internacional.

Las ideas de *gestión* y *governabilidad* de las migraciones, como se las entiende hoy en día, emergen a propósito de las políticas económicas de corte neoliberal características de los años 1990. Retomando a Estupiñán Serrano (2013), quien contextualiza así de modo preciso este proceso y sus implicancias en materia migratoria:

Para reducir la asimetría producida entre la liberalización principalmente de las finanzas y la economía y el exceso de mano de obra disponible, es requerida la gestión cooperativa

que refiere a ‘un set de objetivos precisos: hacer los movimientos de personas más ordenados y predecibles así como productivos y humanos, basados en un asociacionismo [commonalty] y una reciprocidad de intereses de todos los actores involucrados – países de origen, países receptores y países de tránsito así como los mismos migrantes’ (2012, p. 26). De ahí el énfasis en la cooperación multilateral cuyos acuerdos deben estar encaminados a: ‘1) compartir los objetivos de la política migratoria convenida, 2) armonizar normas y prácticas y 3) optimizar los acuerdos institucionales para una mejor coordinación de la acción, incluyendo asistencia y monitoreo’. (Ghosh, 2012, p. 27 citado en Estupiñan Serrano, 2013, s/p).

No obstante dichas particularidades, históricamente los Estados-Nación han sancionado políticas migratorias que perfilaron tanto la construcción social de los sujetos migrantes al interior de sus naciones (González y Tavernelli, 2018a) como la administración política de los flujos, fundamentalmente de arribo, regulando las formas y tiempos de su ingreso y permanencia en el país.

Este artículo propone un recorrido por el período que abarcan las dos últimas décadas del siglo XX y las dos primeras de siglo XXI a través de las políticas migratorias de dos países, Argentina y España, desde una perspectiva comparada. Específicamente, se seleccionaron un conjunto de normativas que representan “hitos” legales en la regulación y gestión de las migraciones y que permiten tener una aproximación a tendencias que caracterizan a los Estados de ambos países.

Tal como lo evidencian los numerosos antecedentes en la temática, el análisis de leyes regulatorias de la migración es una poderosa herramienta de análisis teórico conceptual que dilucida los mecanismos de control que los sectores de poder y la sociedad receptora ponen en marcha en su vínculo con migrantes permitiendo proyectar el modo en que se busca, a su vez, regular la libre circulación de las personas.

Sin pretensión de exhaustividad, es posible señalar, para el caso argentino, el trabajo de Novick (2012), quien a través del análisis comparativo de la legislación migratoria nos acerca algunas claves sobre los modos históricos de caracterización y concepción de la migración desde las instancias oficiales y los debates suscitados en torno a su presencia. En cuanto a la Ley de Migraciones N° 25.871 como parte de un “nuevo paradigma” en el tratamiento migratorio, se destacan los trabajos de Oteiza (2004) y Courtis y Pacecca (2007) quienes además reflexionan sobre el modo en que las políticas migratorias, a partir de su carácter productivo, regulan los movimientos poblacionales. Domenech (2011), por su parte, mediante un análisis de la mirada estatal sobre la migración a partir de los cambios legislativos y de gobierno, señala la pervivencia de la lectura de la migración como problema social. Acerca de la política migratoria durante el gobierno de la alianza Cambiemos (2015-2019), Canelo, Gavazzo y Nejamkis (2018), han estudiado el cambio de paradigma y

el paso a una gestión securitista de la migración, mientras que Penchaszadeh y García (2018) también han analizado las modificaciones acaecidas a partir del DNU 17/2017. Jaramillo, Gil Araujo y Rosas (2020), por su parte, además de analizar los cambios normativos del período, se detienen en el modo en que el Estado, a través de sus instrumentos, participa en la producción de la irregularidad migratoria.

Para el caso español, se distinguen los trabajos de Zapata Barrero (1998) sobre la tensión de la noción de ciudadanía en la política migratoria española, como así también los de Conejero Paz (2012) y Relaño Pastor (2004) acerca de los cambios en la normativa migratoria a lo largo de la historia. Sobre las políticas de integración de inmigrantes han trabajado Laparra y Martínez de Lizarrondo (2008) y Gil Araujo (2011), quien además profundiza en los idearios sobre integración en el discurso político.

Partiendo de aquellos antecedentes, y en continuidad con el trabajo publicado sobre la construcción social del migrante a través de las políticas migratorias en Argentina (González y Tavernelli, 2018a), este artículo busca leer las políticas migratorias de dos países con profundos lazos históricos para ver de qué modo cada uno ha tendido a construir a su “sujeto migrante”.

La elección del método comparativo se fundamenta en la necesidad de perspectivas más abarcadoras para el estudio de las migraciones. En tal sentido, los estudios comparados colaboran en la promoción de enfoques teóricos tendientes a dar respuestas globales a un fenómeno global. Pero, al mismo tiempo, es solo a través de la comparación que podemos descubrir lo específico de cada caso. En definitiva, un estudio de este tipo genera, sin dudas, una sinergia en la que la indagación sobre lo local y lo global se combinan para producir un conocimiento superador de aquel que surge del abordaje de dichas situaciones de modo separado.

Asimismo, existen razones de distinta índole para la elección de dichos países, que van más allá de los históricos vínculos migratorios que los unen, pero que, por supuesto, los tiene en cuenta. Tanto España como Argentina han ido variando en cuanto a ser lugares de origen, tránsito o destino de las migraciones, así como también han cambiado las procedencias nacionales de las personas que arriban.

A pesar de encontrarnos en lo que se ha dado en llamar “la era de las migraciones” (Castles, S. y Miller, M., 2004), la libre circulación de personas, tanto en América Latina como en Europa, atraviesa grandes dificultades. Desde una perspectiva geopolítica, Argentina y España se hallan al sur de sus respectivos continentes, siendo países de arribo final y/o ingreso para moverse dentro de dichas regiones. Mientras que, en Europa, los Estados miembros del espacio Schengen han restablecido por períodos, desde el 2015 a hoy, los controles fronterizos; en Argentina se han visto, en los últimos años, algunos intentos de retroceder en relación a lo logrado en materia de reconocimiento de derechos de los migrantes con la Ley de Migraciones N°

25.871, sancionada en 2003. Dan cuenta de ello los Decretos de Necesidad y Urgencia N° 20/2017 y 683/18. Asimismo, en ambos países, frente a la llegada de migrantes y refugiados, se evidencian en ciertos periodos la reemergencia de discursos xenófobos y racistas que colaboran en la creación de un contexto hostil al arribo de dichas poblaciones.

El análisis documental ha sido la estrategia metodológica utilizada en el artículo, a partir de la selección de un corpus normativo de cada país para momentos históricos que consideramos posibles de comparar. Para el uso de estos documentos es importante tener en cuenta algunos recaudos, como la *intencionalidad* con la que fueron creados, que en este caso refiere a la regulación estatal de los movimientos migratorios y los derechos de las personas migrantes, entre otros aspectos. Valles (1999) destaca la *interpretabilidad múltiple y cambiante* de este tipo de fuentes, advirtiendo acerca de la posibilidad de hacer que los textos digan o enuncien algo que no dicen e inferir conclusiones descontextualizadas. En el caso de las normativas, esta observación es relevante, ya que las medidas y consecuencias que en términos de derechos implican los distintos artículos de las leyes, no pueden ser entendidas si no son analizadas en el periodo particular de su ocurrencia, es decir, en el contexto de las condiciones económicas, sociales, políticas y culturales en que fueron producidas. Otra advertencia del autor refiere a la *representatividad* de los documentos que conforman el corpus analizado de modo que tengan capacidad *representativa o expresiva* del fenómeno bajo indagación. Al asumir un enfoque cualitativo no pretendemos exhaustividad ni representatividad estadística pero sí que nuestra selección de *hitos normativos* evidencie ciertas tendencias y regularidades en cuanto a cómo se pensaban las migraciones, a los migrantes y a su gestión por parte de los Estados argentino y español en los años que conforman el recorte.

De este modo, una vez seleccionados los años, leyes e instrumentos normativos, mediante el Atlas Ti se creó una Unidad Hermenéutica (UH) para cada país. La codificación se hizo para cada corpus separadamente. Así, se llevaron a cabo las tres etapas que establece la Teoría Fundamentada de Corbin y Strauss (2002) que, aunque no son secuenciales, otorgan cierto grado de sistematicidad al procesamiento y análisis de los datos: codificación axial, abierta y selectiva.

Finalizada esta etapa, se procedió a analizar comparativamente los datos procesados en ambas UH, procurando identificar elementos similares y diferentes entre ambos países y años. A lo largo del texto presentamos los resultados de este proceso de análisis de las normativas ciñéndonos a *lo que la ley dice*, pero intentando mantener una vigilancia epistemológica relativa a las mencionadas advertencias de Valles.

---

## LA GESTIÓN DE LAS MIGRACIONES INTERNACIONALES EN ARGENTINA

En este apartado se analizan aquellos dispositivos normativos que han reglado en Argentina las migraciones desde la década de 1980 hasta la actualidad. Identificamos el pasaje normativo en materia migratoria de los últimos años de la dictadura militar (1976-1983) hasta los primeros años de los 2000. A continuación, analizamos la ley migratoria sancionada en 2003, varios años después del retorno de la democracia. Finalmente, hacemos referencia al DNU 70/2017, firmado por el Poder Ejecutivo Nacional en el año 2017, así como su derogación en el año 2021.

Consideramos estos tres momentos como hitos a destacar, dentro del mencionado período, dado que se erigen en dispositivos normativos que regularon el ingreso, permanencia y la expulsión de los migrantes, así como el reconocimiento y acceso a derechos de estos, poniendo en evidencia, además, el rol de gestión y control migratorio por parte del Estado.

De esta manera, los mecanismos regulatorios cumplen con un doble objetivo: por un lado, crear al migrante como un “otro” especial (al que hay que controlar mediante diversos dispositivos), y por el otro, lograr que la propia ciudadanía nacional internalice dicha imagen de la otredad, fortaleciéndose un proceso de dominación simbólica y de relaciones de poder asimétricas entre nativos y migrantes. Consecuentemente, se torna “natural” y “comprensible” que ese “otro” —extraño, peligroso, poco confiable— deba ser vigilado por el poder estatal y con ello que las leyes, disposiciones administrativas y las políticas públicas en general contienen en sí mismas directivas que suponen que las migraciones son un “problema” que debe gestionarse.

A continuación, recorreremos las últimas dos leyes migratorias argentinas (la denominada “Ley Videla” y la Ley de Migraciones N° 25.871) y el DNU 70/2017 dictado durante el gobierno de Mauricio Macri. Luego, describiremos brevemente el camino recorrido hacia la derogación de dicho DNU, esto es: los pedidos de inconstitucionalidad, la declaración de inconstitucionalidad de la Cámara Contencioso Administrativo Federal, los pronunciamientos de la CIDH y finalmente la derogación del Decreto por parte del Poder Ejecutivo Nacional, durante la presidencia de Alberto Fernández, en 2021.

Buscamos así problematizar las dos cuestiones ya enunciadas: la construcción de la imagen del sujeto migrante que se propuso desde el Estado nación argentino y el rol de gestión que pivotó desde un enfoque de reconocimiento de derechos a uno securitario.

## Dictadura militar y control migratorio: una “ley” migratoria en el marco de la doctrina de seguridad nacional

Más de cien años después de la sanción de la Ley Avellaneda<sup>4</sup>, la primera ley sobre migraciones del país, la cuestión migratoria volvió a tomar relevancia para el gobierno de la época. La denominada “Ley Videla” surgió mientras el país se encontraba bajo la dictadura militar más cruenta de la historia argentina. Asimismo, diversos países de la región se hallaban bajo los mismos procesos dictatoriales, con graves violaciones a los derechos humanos, en el contexto de la Doctrina de Seguridad Nacional<sup>5</sup> y el Plan Cóndor<sup>6</sup>.

En este escenario, en 1981, el régimen de Jorge Rafael Videla en Argentina deroga la ley vigente desde 1874 (Ley Avellaneda) y elabora un nuevo instrumento de regulación de las migraciones. Debido a la dictadura impuesta, el Congreso Nacional no estaba en funciones, sin embargo, dicho proyecto fue denominado “Ley General de Migraciones y de Fomento de la Inmigración” y abarcó todas las cuestiones vinculadas a la migración y la extranjería.

Entre otros elementos que la caracterizaron, la Ley Videla contenía artículos que instaban a los ciudadanos a delatar a los migrantes. Así, por ejemplo, directivos de escuelas, autoridades sanitarias o potenciales empleadores, al conocer el estatus irregular de un migrante, definido como “ilegal”, debían denunciarlo para su eventual expulsión del territorio nacional. En este marco, y bajo el argumento de la seguridad nacional, el Estado podía expulsar a los migrantes por cualquier motivo que considerara que ponía en peligro el “orden social” establecido.

---

4 Hemos excluido del análisis a la primera Ley migratoria de Argentina debido al recorte temporal seleccionado, pero es importante señalar que esta fue fundante en los modos de concebir a las migraciones en el país y continúa teniendo resonancia en nuestros vínculos con los extranjeros. Para un análisis de la Ley Avellaneda ver: González A. y Tavernelli, R. (2018). Leyes migratorias y representaciones sociales: el caso argentino. *Autoctonía. Revista De Ciencias Sociales e Historia*, 2(1), 74-91. <https://doi.org/10.23854/autoc.v2i1.49>

5 La DSN tuvo, en Argentina y en parte de los países de la región bajo dictaduras militares durante las décadas de 1970 y 1980, tres componentes principales: la doctrina geopolítica alemana, las técnicas de contrainsurgencia francesa y el concepto de “Estado de Seguridad Nacional” estructurado en Estados Unidos. (Buitrago, 2003; Velásquez Rivera, 2002 citado por Rostica, Julieta (2011). Apuntes sobre la “Triple A”. Argentina, 1973-1976. *Desafíos 23-II*, pp. 21-51).

6 El Plan Cóndor consistió en una unidad política y estratégica supranacional que cometió crímenes de lesa humanidad durante las dictaduras que gobernaron en las décadas de 1970 y parte de 1980 en muchos países de la región. Para una ampliación del tema: Izaguirre, I. (2009). *Lucha de clases, guerra civil y genocidio en Argentina 1973-1983: antecedentes, desarrollo, complicidades*. Buenos Aires: Eudeba.

Asimismo, con la Ley Videla se incorporó una clasificación de migrantes por tipos, que aún persiste en la Ley de Migraciones N° 25.871. Tal tipología incluyó y aun hoy incluye “categorías de extranjeros” clasificados como: “permanentes”, “temporarios” y “transitorios”.

La ley estableció también los lugares de detención de los extranjeros, lo cual se contrapone claramente a la primera ley de migraciones del país, que postulaba que el Estado garantizaría lugares de alojamiento —tipo hoteles— para los migrantes transoceánicos recién llegados al territorio nacional.

Dos capítulos de la norma se dedicaron a definir a los extranjeros etiquetados como *ilegales*, y las medidas que debían tomarse en relación a éstos. Dentro de esta construcción de la peligrosidad se creó la Policía Migratoria y se asimiló la irregularidad migratoria con la ilegalidad, convirtiendo al migrante en delincuente y no en el infractor de una reglamentación administrativa. Esta construcción y asociación entre migrante irregular como ilegal, sospechoso y delincuente propia de la “Ley Videla” continúa impactando aún hoy en las representaciones sociales que se construyen sobre los migrantes, sobre todo de origen latinoamericano (Tavernelli, 2017). Al analizarla se evidencia en todos sus artículos la intención de restringir y supervisar la movilidad de los migrantes, cuyo control no sólo se dirigió a quiénes ingresaban al territorio sino también a qué espacios se consideraba prioritario destinar para el asentamiento de los extranjeros que arribaban (Título 1, capítulo 3).

En suma, la Ley Videla generó nuevas y reforzó antiguas imágenes estereotipadas y negativas sobre los migrantes, principalmente los regionales. Dichas percepciones aún hoy continúan operando en los imaginarios que se elaboran colectivamente sobre las personas nacidas en países distintos de la Argentina y que, buscando mejores condiciones de vida, ingresan al país. Así, las premisas de la vigilancia, el control y la sospecha siguen siendo una constante en el modo en que, como sociedad receptora, construimos nuestro vínculo con los migrantes internacionales (González y Tavernelli, 2018b).

Para finalizar, cabe mencionar que si bien existieron medidas eventuales como amnistías, planes de regularización y “parches” administrativos para matizar algunos de los artículos que contradecían los compromisos internacionales que Argentina iría asumiendo a partir de la vuelta de la democracia en 1983, la Ley Videla no sería inmediatamente derogada sino que continuaría vigente muchos años después de finalizado el régimen militar. Fue recién en 2003 que se sancionó una nueva Ley de Migraciones, la N° 25.871, de la cual nos ocupamos en el apartado siguiente.

## La Ley de Migraciones N° 25.871: la migración como derecho humano

La Ley de Migraciones N° 25.871 (o Ley Giustiniani) se sancionó en 2003 y se promulgó en 2004, pero fue reglamentada recién en 2010, evidenciando las tensiones y pujas de intereses de diversos sectores en relación a su implementación.

Con esta ley, fruto de intensos debates y de la amplia participación de organizaciones de migrantes y de derechos humanos, como así también de otros sectores que bregaban desde hacía décadas por su sanción, se logra dejar atrás el instrumento normativo generado por la dictadura militar que indefectiblemente impregnaba con principios antidemocráticos y violatorios de derechos humanos las decisiones que se tomaban en materia migratoria.

La nueva Ley nace en un escenario diametralmente opuesto a la Ley Videla, con democracias consolidadas y con la voluntad política de diversos gobiernos latinoamericanos de profundizar los procesos de integración regional. En el caso de Argentina, un indicador de esta tendencia fue el Programa de Normalización Documentaria Migratoria "Patria Grande", iniciado en 2006, a fin de colaborar en la integración de los extranjeros de países de MERCOSUR y asociados, que residían de forma irregular en el país y que hubieran llegado antes del 17 de abril de 2006, otorgando radicaciones permanentes y temporarias.

Al igual que en este Programa, en la nueva ley migratoria también el migrante proveniente de países del MERCOSUR se halla en el centro de la normativa, que además incorpora un claro perfil reivindicativo de derechos.

En primer lugar, la norma concibe a la migración como un derecho humano., estableciendo que "el derecho a la migración es esencial e inalienable de la persona y la República Argentina lo garantiza sobre la base de los principios de igualdad y universalidad" (Título 1, Capítulo I).

La figura central vuelve a ser el migrante, en lugar del extranjero, a partir de considerar que la migración posee aspectos positivos que contribuyen a enriquecer el tejido cultural y social del país. Se parte así de una visión integral del migrante, no ya solamente valorado como fuerza de trabajo que viene a suplir una necesidad del mercado de trabajo nacional sino como un sujeto con historia con quien es posible establecer vínculos más amplios que los meramente instrumentales.

El Estado continúa teniendo el control de las movilidades de los migrantes (ello queda plasmado fundamentalmente en los artículos referentes a los controles de ingreso, egreso y permanencia<sup>7</sup>) pero además aparece ligado al reconocimiento y garantía de derechos siendo el Estado el que debe asegurar la igualdad entre nacionales y migrantes en relación al acceso a derechos

sociales, económicos y culturales (artículos 6, 7 y 8). Se destaca, además, que dicha igualdad no puede verse afectada por la condición de irregularidad del migrante, quien es ahora un sujeto de derecho más allá de su origen nacional.

Sobre este último punto, la ley cambia sustancialmente el enfoque en relación a su antecesora, ya que echa por tierra los aspectos delatorios en el vínculo entre nacionales y migrantes instando a los nativos (en funciones estatales o no) a que orienten a los migrantes que se encuentran en situación irregular sobre los mecanismos para el inicio del trámite de regularización. De este modo, se reemplaza aquella visión del migrante “ilegal” que debía ser denunciado, para indicar, en cambio, que éste debe ser asesorado por las autoridades de escuelas, centros de salud y demás instituciones, como así también por empleadores que tomen conocimiento de su situación.

En casos de órdenes de expulsión se establecen derechos básicos ligados a las garantías del debido proceso, indicándose cuáles son las funciones que debería asumir el Poder Judicial, ajeno, hasta ese momento, a estos procedimientos. Asimismo, toda decisión de expulsión por parte de la Dirección Nacional de Migraciones (DNM) tendrá “efecto suspensivo” (Artículo 61) debiéndose garantizar el derecho a interponer los recursos pertinentes: Recursos de Reconsideración, Jerárquico o Alzada o recursiva judicial.

La detención de un migrante sólo puede ser solicitada por un juez competente y tras el requerimiento hecho por la Dirección Nacional de Migraciones. Además, la expulsión, por regla general, puede ser solicitada una vez que el pedido esté firme. Sin embargo, según el artículo 70 de la ley, “cuando las características del caso lo justifiquen”, la DNM o el Ministerio del Interior pueden solicitar la retención del extranjero, aunque la orden de expulsión no contara con esa condición. Este artículo permite decir que la misma aún tiene aspectos que deben mejorarse para alcanzar plenamente la perspectiva de derechos humanos que proclama, cuestión que quedó en mayor evidencia con el dictado del DNU 70/2017.

## El DNU 70/2017 y el derrotero hacia su derogación

El 10 de diciembre de 2015 asumió Mauricio Macri el gobierno nacional. El 30 de enero del año 2017 es publicado en el Boletín Oficial el DNU 70/2017 que modificó sustancialmente la Ley de Migraciones N° 25.871 implicando un retroceso en materia de derechos de los migrantes.

Este decreto evocó y desenterró con fuerza aquella idea característica de la dictadura militar acerca del migrante como sujeto peligroso, una

---

7 El título II reúne en una serie de artículos bajo el título “de la admisión de extranjeros a la República Argentina y sus excepciones”, las disposiciones vinculadas a este aspecto.

representación latente en el seno de la sociedad argentina que revive con mayor o menor intensidad según la coyuntura. Esa imagen del migrante que afirma la concepción de un sujeto que precisa de la vigilancia permanente permite explicar la poca resistencia u oposición de la sociedad argentina al DNU 70/2017. El reforzamiento de discursos que criminalizaban a las migraciones podía verse ya antes del Decreto, en diversos medios de comunicación, todo lo cual funcionó como una preparación del terreno para su emergencia.

Si tuviéramos que mencionar cuáles son los elementos del DNU 70/2017 que lo destacan como hito normativo, lo primero sería que reinstala la práctica estatal de reglamentar la política migratoria a través del poder Ejecutivo, y no del Congreso, para nuevamente criminalizar y estigmatizar a los migrantes legislando sobre materia penal, hecho que la Constitución Nacional prohíbe en el artículo 99.

Con el uso del instrumento del DNU (o como modo de justificarlo), se intentó instalar la idea de que existía una situación de extrema urgencia, lo que suponía que no podía esperarse a los tiempos propios del Poder Legislativo para tomar una decisión sobre el asunto. Contrariamente a este argumento, en diversos pronunciamientos doctrinarios<sup>8</sup> se resaltaba que no existía tal situación de gravedad y premura para modificar una ley, generada con amplia participación de diversos sectores, a través de una decisión del Poder Ejecutivo.

A modo de síntesis, los cambios de mayor relevancia que introduce el DNU 70/2017 son: el aumento del plazo de retención del migrante, que pasa de 15 a 30 días prorrogables por igual tiempo; la reducción de las excepciones para la retención de quienes tuvieran hijos/as argentinos nativos menores o con discapacidad; la modificación del plazo, de 180 a 90 días, de la residencia precaria; la reducción de las excepciones por reunificación familiar. Asimismo, se incluyó la admisión excepcional a quienes dieran información a la justicia sobre algún delito de orden migratorio, reinstalando de este modo la delación que caracterizaba a la Ley Videla. También se estableció que, ante la falta de domicilio constituido por parte del migrante, los actos emitidos por la DNM quedarían disponibles en la mesa de entradas y se tendrían por notificados en el término de dos días hábiles desde el momento de su emisión. Al mismo tiempo, se autorizaron los medios electrónicos como válidos para las notificaciones y se introdujo el “procedimiento especial sumarísimo” en materia de expulsiones, eliminándose el recurso de reconsideración y alzada de la Ley de Migraciones N° 25.871.

Por último, cabe resaltar la supresión del recurso de revisión que el artículo 90 de la Ley de Migraciones N° 25.871 establecía en casos de violaciones del

---

8 Por ejemplo: Ceriani, P. (24 de marzo de 2017). Dictamen técnico sobre el DNU 70/2017 que reformó la Ley de Migraciones 25.871. IARPIDI. Recuperado de <http://iarpidi.org/2017/03/24/dictamen-tecnico-sobre-el-dnu-702017-que-reformo-la-ley-de-migraciones-25-871/>

debido proceso, arbitrariedad o frente a la existencia de hechos nuevos que pudiesen ser relevantes para el caso bajo análisis.

En líneas generales, todas las medidas mencionadas anteriormente afectan el derecho del debido proceso ya que suponen requisitos, cumplimiento de plazos irrisorios y la afectación de derechos que asistían a los migrantes en la Ley de Migraciones N° 25.871.

La creación de este DNU supuso la reacción de organizaciones de migrantes, académicos y académicas vinculados/as a la temática<sup>9</sup> y organizaciones de la sociedad civil, militantes de Derechos Humanos. Así, en el periodo que transcurrió desde la publicación del DNU 70/2017 hasta su anulación, existieron diversas expresiones de oposición, ligadas principalmente a la incidencia, al cabildeo y a la organización de protestas y visibilización del tema en los pocos medios que decidieron darle un espacio en sus agendas.

El recurso del litigio estratégico también estuvo a la orden del día, lo cual repercutió en amparos y pedidos de declaración de inconstitucionalidad del decreto. Esto último ocurrirá a través del fallo de la Sala V de la Cámara Contencioso Administrativo Federal<sup>10</sup> en marzo de 2018.

En la sentencia, la Cámara entendió que el DNU 70/2017 está vinculado a un grupo vulnerable y presenta caracteres regresivos en relación con la legislación previa que son incompatibles con los estándares constitucionales y de derechos humanos vigentes en el ordenamiento jurídico argentino. Asimismo, el fallo refiere a la inexistencia de condiciones de excepcionalidad, tales como que el Congreso de la Nación no pudiera reunirse y/o que se tratara de un asunto que requiriera solución inmediata.

Finalmente, el DNU 70/2017 es derogado el 5 de marzo de 2021 por el Poder Ejecutivo Nacional a través del Decreto 138/2021<sup>11</sup>. Entre los considerandos de este Decreto se sostiene que

(...) se observan diversos aspectos de fondo (...) que resultan irreconciliables con nuestra Constitución Nacional y con el sistema internacional de protección de los derechos humanos.

Asimismo, se destaca en el Decreto 138/2021 la sentencia anteriormente mencionada de la Sala V de la Cámara Contencioso Administrativo

---

9 Ver Cientistas sociales convocan al Poder Legislativo a rechazar el DNU 70/2017 que modifica las Leyes de Migraciones (N° 25.871) y de Nacionalidad y Ciudadanía (N° 346). Disponible en: <http://ijdh.unla.edu.ar/advf/documentos/2017/03/58c838d562e2c.pdf>

10 Disponible en: <https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2018/03/fallo-camara-migrantes.pdf>

11 Disponible en: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/241471/20210305>

Federal que declaró la inconstitucionalidad de diversos aspectos del DNU 70/2107. También se incluyen referencias a expresiones de instancias internacionales de Derechos Humanos<sup>12</sup>. Finalmente, cabe destacar que se menciona la jurisprudencia sobre los derechos de los migrantes que ha estado desarrollando la Corte Interamericana de Derechos Humanos como fundamentos para la derogación del DNU 70/2017.

Estos elementos del Derecho Internacional como argumentos para derogar el DNU 70/2017 cobran relevancia en tanto coinciden con un enfoque de derechos humanos para el abordaje de la gestión migratoria. En este sentido, concordamos con De Lucas (2002) cuando plantea que las migraciones son un desafío para el discurso universalista de los derechos humanos y que coloca en el centro del debate nuevamente el tema de la ciudadanía, ya que la misma “... es un status formal, pero también un vínculo de identidad y, sobre todo, un título de poder” (p. 78) que posibilita el reconocimiento de las personas como “merecedoras” de derechos. En este escenario, De Lucas considera que, “la realidad de los flujos migratorios nos enfrenta a la necesidad de transformar esa condición de ciudadanía que se ha convertido en un instrumento de exclusión, en un privilegio incompatible con la legitimidad democrática a cuyo núcleo pertenece la universalidad de los derechos humanos...” (p. 79).

---

## LA GESTIÓN DE LAS MIGRACIONES INTERNACIONALES EN ESPAÑA

A diferencia de Argentina, donde el desarrollo de instrumentos normativos destinados a la gestión de los flujos migratorios acompañó la consolidación del Estado nación<sup>13</sup>, en España, en cambio, la migración como fenómeno a gestionar se consolida recién en las últimas décadas del siglo XX. En tal sentido, la extranjería (y no la inmigración) es un tema que se orienta más hacia los emigrantes españoles en el extranjero que a los inmigrantes que llegaban y que aparece como preocupación al redactar la Constitución de 1978 (Santolaya Machetti, 2007).

En este apartado se recorren algunos de los instrumentos —o “hitos”— normativos más importantes que, desde el período de transición democrática posterior a la muerte de Franco hasta la actualidad, regularon el fenómeno migratorio en España.

---

12 Ver: “Observaciones finales sobre el segundo informe periódico de la Argentina”, aprobadas por el Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares en su 443° sesión celebrada el 11 de septiembre de 2019.

13 Esto refiere, tal como se señaló previamente, a la Ley N° 817 de Inmigración y Colonización (aprobada en el año 1876 y conocida posteriormente como Ley Avellaneda).

Nos referiremos, en primer lugar, a la sanción de la Ley Orgánica 7/1985 de Derechos y Libertades de los Extranjeros; a la Ley Orgánica 4/2000, del 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social; a una de sus reformulaciones, la LO 2/2009, como así también a dos instrumentos internacionales que atraviesan la gestión migratoria española, el acuerdo Schengen de 1985 y el Tratado de Maastricht de 1992<sup>14</sup>.

Aunque se trata de un aspecto cuyo análisis excede los objetivos de este artículo, debe señalarse que si bien, tal como lo indica la Constitución, el Estado español tiene la competencia exclusiva en materia de extranjería e inmigración, esta exclusividad se relativiza, en función del “derecho a la autonomía” reconocido y garantizado por la norma constitucional a las comunidades autónomas, las cuales gozan de ciertas competencias en dicha temática (García Murcia y Castro Argüelles, 2009).

## La transición española y la consolidación de España como país de inmigración

La década del '80 encuentra a España en un proceso de transformación cuyo punto de partida se ubica unos años atrás. La vuelta a la monarquía parlamentaria luego de la muerte de Franco, en 1975, representó el inicio de una nueva fase en la economía española, caracterizada por la transnacionalización y la mutación de su estructura productiva (Colectivo Ióé, 2001).

Desde el punto de vista demográfico, fomentado por la incorporación de España a la entonces Comunidad Económica Europea en 1986, se observa un detenimiento de las migraciones masivas y un gran retorno de emigrados al país. Paralelamente, desde 1975 el número de residentes extranjeros (personas con permiso de residencia) comenzó a experimentar un crecimiento que llegó a convertirse en constante. De este modo, para mediados de la década del '80, y a expensas de la crisis económica y las altas tasas de desocupación (Rodríguez, 2001) España se consolida como un destino de

---

14 Si bien en este trabajo se seleccionaron únicamente algunos “hitos” en la normativa migratoria de cada país, para el caso de España la normativa completa comprende la LO 7/1985, la LO 4/2000, modificada por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre; por la Ley Orgánica 11/2003, de 29 de septiembre; por la Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre; por la Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre; por la Ley Orgánica 10/2011, de 27 de julio; por el Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril; por la Sentencia 17/2013, de 31 de enero, del Tribunal Constitucional; por la Ley Orgánica 4/2013, de 28 de junio; por la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo; y por la Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de febrero de 2015.

inmigración, aunque de modo mucho más tardío que otras naciones europeas. Acompaña a este crecimiento real de los flujos migratorios, un giro en el modo de gestionarlos que comienzan a ser construidos como un problema social que exige ser administrado y dirigido por la acción estatal.

En ese sentido, y como primer hito, podemos citar la sanción, en 1985, de la Ley Orgánica 7/1985 de Derechos y Libertades de los Extranjeros durante el gobierno del Partido Socialista Obrero Español. Hasta ese momento no existía un instrumento que regulase de modo general la situación de los extranjeros en el país, sino que la normativa vigente era fragmentaria e incluía fundamentalmente decretos regulatorios de entrada y otorgamiento de permisos laborales y de residencia. La Ley de Extranjería de 1985 es, en consecuencia, “el primer ordenamiento con pretensiones de generalidad desde 1852” (Conejero Paz, 2012, p. 14).

Su preámbulo declaraba que su intención era “favorecer la integración de los extranjeros en la sociedad española” y reconocerles “la máxima cota de derechos y libertades, cuyo ejercicio queda prácticamente equiparado al de los propios ciudadanos españoles, y para el que se establecen las mayores garantías jurídicas”. Sin embargo, su vocación de vigilancia policial superaba con creces la de integración, en tanto su principal intención era controlar los flujos migratorios y adecuar la normativa nacional sobre extranjería al contexto comunitario. La flamante normativa, señala Conejero Paz (2012) fue condición del proceso de incorporación de España a las Comunidades Europeas y refleja el proceso de “europeización” de las políticas públicas españolas.

La Ley establecía dos categorías de extranjeros en territorio español, únicos sujetos de derechos: aquellos que disponían de *Estancia* —que no podía superar los noventa días— y aquellos que obtenían la *Residencia*, cuya duración máxima era de 5 años. Asimismo, y en vinculación al mercado de trabajo, la norma señalaba expresamente cuáles eran los colectivos migratorios preferibles:

los nacionales iberoamericanos, portugueses, filipinos, andorranos, ecuatoguineanos, sefardíes y las personas originarias de la ciudad de Gibraltar, cuando pretendan realizar una actividad lucrativa, laboral o profesional, por cuenta ajena tendrán preferencia para trabajar en España, sobre otros extranjeros (Artículo 23).

Resulta interesante destacar la concepción instrumental de la migración que subyace a la norma en tanto enunciaba que, para conceder y renovar permisos de trabajo, sopesaría “la existencia de trabajadores españoles en paro en la actividad que se proponga desempeñar el solicitante” y “la insuficiencia o escasez de mano de obra española en la actividad o profesión y zona geográfica en que se pretenda trabajar” (Artículo 18).

Dado que la inmigración del período tenía un carácter fundamentalmente laboral, protagonizada en su mayoría por trabajadores extracomunitarios, implicó un cambio social importante que, al exceder los procedimientos administrativos corrientes, requirió la convocatoria a procesos de regularización extraordinarios, como los llevados a cabo entre 1985 y 1986, y en 1991, en los que se recibieron 438.000 y 110.000 solicitudes respectivamente (Consejo Económico Social, 2019)<sup>15</sup>.

De hecho, es posible inferir que lo que sucedió a raíz de dichos procesos de regularización fue el registro y acceso a permisos de trabajo y residencia por parte de extranjeros que ya se encontraban en España.

En esta normativa es posible observar, por un lado, que la cuestión de la integración de los migrantes no se manifiesta como un aspecto a gestionar, y por otro, que muchos de sus conceptos jurídicos mantienen una indeterminación tal que habilitan una interpretación restrictiva. Los procesos de regularización antes mencionados han funcionado como una respuesta por parte del gobierno a aquellas interpretaciones judiciales restrictivas (Relaño Pastor, 2004).

En el año 1985 se firma el acuerdo de Schengen, otro de los hitos en la historia de la regulación migratoria española, en particular, y comunitaria, en general. Su Convenio de aplicación, no obstante, se produjo recién en 1990, entrando en vigor en 1995 para los estados de Alemania, Bélgica, España, Francia, Luxemburgo, Países Bajos y Portugal. Bajo un paradigma securitario, la intención de este acuerdo intergubernamental era eliminar los controles fronterizos de los países acordantes, reforzando el control en las fronteras exteriores, estableciendo medidas comunes en materia de visados, asilo y cooperación judicial y policial. Previo a su firma, cada estado europeo se reservaba la facultad de disponer los ingresos y egresos de sus territorios. Y aunque los estados mantengan algunos de estos controles, por ejemplo, el de los visados de larga duración, la definición del espacio Schengen transformó completamente el panorama europeo y el modo de definir la ciudadanía (Sánchez-Montijano, Vaquer i Fanés y Vilup, 2012).

El denominado 'espíritu de Schengen' consiste en desconfiar de los inmigrantes ya asentados y en el rechazo de los que intentan llegar; así la inmigración se constituye en 'problema' y 'amenaza' (Colectivo loé, 2001, p. 5).

La firma del Tratado de Maastricht en 1992 también contribuyó a esta redefinición del concepto de ciudadanía. Se trata de otro de los instrumentos internacionales claves para el fenómeno migratorio en España en tanto, al incorporar la cooperación entre los gobiernos en lo concerniente a asuntos

---

<sup>15</sup> Es importante señalar que, en el periodo estudiado, se llevaron a cabo seis procesos de regularización en España, el último de los cuales finalizó en 2005.

de justicia y política interior, implicó el establecimiento de las bases para una “ciudadanía europea” trazando una clara frontera divisoria (jurídica y jerárquica) entre ciudadanos comunitarios y “no europeos”. El control de las fronteras exteriores, la inmigración y el asilo se constituyen en cuestiones consideradas de interés común.

Los inmigrantes de otros estados quedan excluidos de este marco: su participación activa en la construcción cotidiana de las sociedades europeas no se ve reconocida en el plano jurídico y político (Colectivo Ioé, 2001, p. 6).

Es interesante detenernos aquí a observar las implicancias de estos nuevos instrumentos a la hora de concebir a la migración como una problemática social a gestionar. Tal como señala Agrela (2002), si bien es cierto que a lo largo de las últimas décadas del siglo pasado España abandonó su condición de país de emigración para constituirse en uno de inmigración, el real incremento del flujo migratorio hacia el país ha funcionado como argumento para instalar el tema en la agenda pública abonando a una gestión securitaria de las migraciones que define el control fronterizo como urgencia ante las “llegadas masivas” y las “avalanchas” de extranjeros que “invaden” el mercado laboral e introducen elementos extraños a la pretendida homogeneidad cultural española.

## Novedades del nuevo milenio: las leyes 4/2000 y 8/2000

No obstante el énfasis en aspectos vinculados al control fronterizo, a lo largo de la década del '90 se vislumbran ciertos aires de cambio. La integración de los migrantes extracomunitarios y la ampliación de sus derechos comienzan a delinearse como objetivos de la política migratoria española. Así es como en los inicios del nuevo milenio se sancionó la Ley Orgánica 4/2000 sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social, cuya intención declarada era brindar a los extranjeros los mismos derechos que a los españoles, facilitando su integración. El texto de la norma fue promovido por los partidos Convergència i Unió (CiU), Izquierda Unida (IU) y el Grupo Mixto, y finalmente rechazada por el Partido Popular (PP), de modo tal que se aprobó sin su apoyo. Y si bien es considerada una de las normas migratorias más progresistas de la Unión Europea (Relaño Pastor, 2004), no llegó a ser reglamentada ya que, cumpliendo con su promesa de campaña, el PP la reformó al triunfar en las elecciones generales del año 2000, en las que obtuvo mayoría absoluta en las dos cámaras.

Entre los principales cambios que se observan en la LO 4/2000 se pueden señalar, entre otros, el reconocimiento para los extranjeros de la libertad de sindicación y huelga “en las mismas condiciones que los trabajadores españoles” (Artículo 11); el derecho a la asistencia jurídica gratuita y a la asistencia sanitaria para “los extranjeros residentes y los que se encuentren en

España inscritos en el padrón del municipio en el que residen habitualmente, que acrediten insuficiencia de recursos económicos” (Artículo 20) y el derecho a la educación (a una enseñanza básica, gratuita y obligatoria) para los menores de 18 años. Asimismo, por medio del artículo 16 de derecho a la intimidad familiar, se otorga a los extranjeros residentes en España el derecho a la reagrupación familiar, mientras que por medio del artículo 30, de residencia permanente, se establece que “tendrán derecho a residencia permanente los que hayan tenido residencia temporal durante cinco años”. Es decir, la residencia no queda sujeta a la renovación a partir de los 5 años. La nueva normativa también otorga la regularización permanente para los inmigrantes irregulares que lleven dos años empadronados y cuenten con medios de vida suficientes (Relaño Pastor, 2004).

Tal como se señaló previamente, la LO 4/2000 fue reformada ese mismo año, dando lugar a la LO 8/2000, considerada de hecho una ley nueva por las modificaciones sustanciales que sufrió. Esta reintroduce el objetivo de control por sobre el de integración, y enfatiza la diferenciación entre el inmigrante legal e ilegal como base sobre la cual otorgar derechos.

Entre sus principales modificaciones se encuentran la suspensión del mecanismo de regularización automática, la limitación del derecho de sindicación y huelga, que queda ahora limitado a los extranjeros con autorización de estancia o residencia en España. Asimismo, en esta nueva normativa se mantiene el sistema de cupos para acceso al mercado de trabajo por parte de los extranjeros, primando la situación nacional de empleo para la concesión inicial de permisos de trabajo (Artículo 38). El artículo 39, por su parte, señala que

el Gobierno (...) establecerá anualmente, siempre que exista necesidad de mano de obra, un contingente para este fin en el que se fijará el número y las características de las ofertas de empleo que se ofrecen a trabajadores extranjeros que no se hallen ni sean residentes en España, con indicación de sectores y actividades profesionales.

Sin dudas, la LO 8/2000 intensifica el carácter restrictivo de la política migratoria española, privilegiando los aspectos sancionadores contra la inmigración irregular por sobre aquellos factores de integración (Soriano Milas, 2001). Obstaculizar el ingreso de extranjeros extracomunitarios al país pareciera ser uno de sus objetivos. De hecho, la LO 8/2000, en tanto manifiesta claras incongruencias con los principios del Estado de derecho y de la Constitución española —que señala su conformidad con la Declaración Universal de los Derechos Humanos y los tratados internacionales sobre la misma materia ratificados por España y que además concede la titularidad de ciertos derechos, como el de reunión y asociación, entre otros, a todos los habitantes— motivó la presentación de una serie de recursos de inconstitucionalidad. Uno de ellos dio lugar a las sentencias 236/2007, de 7 de noviembre, y 259/2007, de 19 de diciembre, que reconocieron:

que la exigencia que la indicada ley imponía a los extranjeros para el ejercicio de los derechos fundamentales de reunión, asociación, sindicación y huelga, de que tuvieran residencia legal en España, constituía una restricción injustificada y, por tanto, contraria a la Constitución, ya que según la misma los indicados derechos alcanzan a todas las personas por el hecho de serlo (preámbulo de la LO 2/2009).

## Entre la integración y el control: la Ley 2/2009 y la actualidad en política migratoria española

El 11 de diciembre de 2009 se sancionó la Ley Orgánica 2/2009 de reforma de la 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. Según su preámbulo, el nuevo texto abona a la consolidación de un marco normativo europeo común en materia de migración incorporando al ordenamiento jurídico español las normas aprobadas en la Unión Europea, como por ejemplo el Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo de 2008, cuyos compromisos fundamentales se enunciaron del siguiente modo:

organizar la inmigración legal teniendo en cuenta las prioridades, las necesidades y la capacidad de acogida determinadas por cada Estado miembro, y favorecer la integración; combatir la inmigración irregular, garantizando, entre otras cosas, el retorno a su país de origen o a un país de tránsito de los extranjeros en situación irregular; fortalecer la eficacia de los controles en las fronteras; construir una Europa de asilo; crear una colaboración global con los países de origen y de tránsito que favorezca las sinergias entre la migración y el desarrollo.

En consonancia con este objetivo, y ante la magnitud adquirida por el fenómeno en España, la norma señala, entre sus fundamentos, la necesidad de canalizar los flujos migratorios, ajustando los ingresos a la “capacidad de acogida y a las necesidades reales de nuestro mercado de trabajo” (Preámbulo). Paralelamente, expresa su vocación de garantizar la defensa de los derechos humanos y avanzar hacia la integración de los inmigrantes y la cohesión social con los miembros de la sociedad receptora. La lucha contra la migración irregular mediante el refuerzo de las sanciones constituye otro de sus objetivos más importantes.

Concretamente, una de las principales modificaciones de esta reforma es el artículo 38.6, que regula la renovación de la autorización de residencia y trabajo por cuenta ajena, permitiéndola en los casos de percepción de prestación contributiva y asistencial por desempleo, aunque haya expirado el periodo de cobro de la misma (Consejo Económico Social, 2019). El Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por su parte, por el que se aprueba el

Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000 tras su reforma por la LO 2/2009, suaviza los requisitos de empleo necesarios para la renovación de las autorizaciones.

Asimismo, la nueva norma indica cambios en relación con el derecho de reagrupación familiar. Sus beneficiarios pasan a ser la familia nuclear del reagrupante, incluyendo la pareja de hecho, y a estos reagrupados se les facilita el acceso inmediato al mercado de trabajo. Asimismo, la reagrupación de los ascendientes se limita a los mayores de sesenta y cinco años, previendo que puedan existir razones humanitarias que la permitan con una edad inferior.

En la actualidad, la regulación en materia de extranjería para los ciudadanos no miembros de la UE se rige por la LO 4/2000<sup>16</sup> que reconoce la igualdad entre españoles y extranjeros, y conserva para los últimos el goce de los derechos y libertades “reconocidos en el Título I de la Constitución en los términos establecidos en los Tratados internacionales, en esta Ley y en las que regulen el ejercicio de cada uno de ellos” (Artículo 3). Entre sus puntos más importantes podemos destacar que el derecho a los servicios y prestaciones sociales básicas queda destinado a todo extranjero sin importar su situación administrativa, al igual que el derecho (y obligación) a la educación para todos los menores de 18 años. De hecho, la norma señala que la educación de los extranjeros se constituye en una herramienta para su integración social. Y aunque la división política española impida equiparar “lo estatal” con “lo nacional”, subyace a las retóricas de la integración que circulan en la normativa una “noción de sociedad territorialmente delimitada, históricamente enraizada y culturalmente homogénea” (Gil Araujo, 2011; p. 114) que concibe a la escuela como espacio de socialización en valores nacionales.

El derecho a la libertad de circulación, por su parte, queda limitado a los extranjeros con autorización para estar en territorio español, al igual que el derecho a acceder a los sistemas públicos de ayuda en materia de vivienda y a la seguridad social. De igual modo, el derecho al trabajo y a la seguridad social se limita a los extranjeros residentes, mientras que el derecho de reunión, manifestación y asociación abarca a todos los extranjeros en las mismas condiciones que los españoles. El derecho de reagrupación familiar, por último, queda limitado a parientes de segundo grado, incluidos los colaterales.

Según la normativa actual, entre los principios que guían la política inmigratoria española, la coordinación con las políticas definidas por la Unión Europea se ubica en primer lugar, seguido por la ordenación de los flujos migratorios

---

16 Ver última modificación en <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2000-544&tn=1&p=20201222>

laborales de acuerdo con las necesidades de la situación nacional del empleo, ubicándose recién en tercer y cuarto lugar la integración social de los inmigrantes, y la garantía del ejercicio de los derechos constitucionales y humanos.

---

## ALGUNAS SIMILITUDES Y DIFERENCIAS IDENTIFICADAS DESDE UNA PERSPECTIVA COMPARADA

Reflexionamos aquí sobre algunos aspectos de la normativa y el contexto de los dos países bajo estudio. Se trata de un trabajo que indaga sobre el fenómeno migratorio, su gestión y normativización, estableciendo algunas líneas posibles de comparación tanto desde las coincidencias como desde las diferencias.

Un aspecto a destacar en la normativa actual de los países estudiados es la diferencial referencia o presencia de instrumentos y principios internacionales de Derechos Humanos<sup>17</sup>. Para el caso de Argentina, desde sus primeros artículos, la Ley de Migraciones N° 25.871, establece que la migración es un derecho humano. En consonancia con esto, plantea que uno de los objetivos de la ley es:

Fijar las líneas políticas fundamentales y sentar las bases estratégicas en materia migratoria, y dar cumplimiento a los compromisos internacionales de la República en materia de derechos humanos, integración y movilidad de los migrantes (Artículo 3, inciso a).

Este artículo refleja una amplia tradición que, desde el retorno de la democracia en 1983, caracteriza al Estado argentino que adecuó su normativa interna a los compromisos internacionales de Derechos Humanos que ha firmado. En esa línea se ubicó la sanción de la Ley de Migraciones N° 25.871. Desde ya, ello no significó que los migrantes no vean aún hoy violados o escasamente garantizados todos sus derechos, pero sí podemos decir que es un punto de partida que posibilita diversas líneas de acción, como el litigio estratégico, para el reclamo de dichos derechos. Esta situación quedó evidenciada, por ejemplo, en el proceso de judicialización del DNU 70/2017 sobre el que hicimos referencia anteriormente.

---

17 Inclusive en la reglamentación de Ley de Migraciones N° 25.871 puede leerse que, a los fines de identificar la categoría de trabajador migrante, "...se tendrán en cuenta las definiciones y condiciones establecidas por la Convención Internacional sobre la Protección de todos los Trabajadores Migratorios y de sus familiares, aprobada por Ley N° 26.202".

Por su parte, en el caso de España no hemos identificado ese mismo grado de injerencia de los instrumentos internacionales de derechos humanos.

Si bien la actual LO 4/2000 señala que se procurará el “respeto de los valores constitucionales y estatutarios de España, de los valores de la Unión Europea, así como de los derechos humanos” (Artículo 2), ratificando, además, en su artículo 3, el compromiso con el texto constitucional en lo que respecta a la obligación de interpretar las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades constitucionales de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España, es posible detectar que a lo largo de toda la normativa lo que prima es una preocupación mayor por la adecuación de la normativa migratoria a lo que establecen los estándares europeos al respecto. Consecuentemente, dado lo estipulado por el Acuerdo de Schengen y el Tratado de Maastricht, lo resultante —en términos de legislación— son normas restrictivas del movimiento de personas que no sean parte de la Comunidad Europea. Pese a la intención de integración y la ampliación de derechos y libertades que implicó la LO 4/2000, ésta, en continuación con su predecesora, mantuvo aquella concepción utilitarista e instrumental que reduce la política de gestión migratoria a la regulación de la llegada de extranjeros en función de las necesidades de la economía, del sistema productivo y del mercado de trabajo españoles.

Por otra parte, si tomamos todo el periodo analizado, es posible afirmar que, en ambos países, en algún momento en particular estuvieron vigentes leyes con un enfoque eminentemente securitario. En el caso de Argentina, son dos los instrumentos normativos donde se evidencia esta preocupación y creación del migrante como sujeto peligroso: la Ley Videla, durante la dictadura militar, y el DNU 70/2017 durante el gobierno de Macri. En España, con oscilaciones y matices, la impronta securitaria de la normativa ha sido una constante, por lo que si la política inmigratoria puede ser pensada en dos términos, el del control de flujos —tal como se requiere desde la Unión europea— y el de la integración social de los inmigrantes —como lo indica el Artículo 2 de la normativa actual— es posible afirmar que, aún con sus notables diferencias (como el carácter directamente inconstitucional de parte del contenido de la LO 8/2000) desde la Ley de 1985 se ha tendido a privilegiar el primer término. En cuanto a la vocación de integración, y a propósito de la específica división política de España, cabe añadir aquí que aunque, como ya señalamos, las comunidades autónomas no tienen competencias en la regulación de ingresos al territorio español, en la reagrupación familiar ni en el acceso a la nacionalidad, la problematización de la presencia inmigrante en términos de integración se institucionalizó en España a distintos niveles (estatal, autonómico y local) y son las comunidades autónomas actualmente las encargadas de llevar a cabo los planes de integración de migrantes (Gil Araujo, 2011). Es decir, si bien corresponde al estado nacional español determinar las condiciones de entrada, permanencia y expulsión de los extranjeros, el margen competencial del que gozan las comunidades autonómicas les

permite impulsar instrumentos de integración de los migrantes (Santolaya Machetti, 2007).

Argentina, en comparación con el resto de los países de la región, es uno de los principales destinos de migrantes de procedencia latinoamericana, sobre todo paraguaya, boliviana y peruana, desde hace décadas, y venezolana en los últimos años. España, por su parte, es un país receptor de población, pero al mismo tiempo opera como país “de tránsito” a otros países de la Comunidad Europea, hecho que implica una suerte de presión por parte del resto de los países para que controlen sus fronteras.

Esta concepción de España como país “guardián de fronteras de la Unión europea” (Conejero Paz, 2012) ha favorecido que la perspectiva securitaria, aquella que privilegia medidas de control y cierre de fronteras como aspectos básicos de la gestión de la política migratoria del país, prime por sobre la de integración. En esa misma línea, Arango Vila-Belda (2006) observa, en relación con el panorama de la inmigración en Europa en general, pero sin dudas aplicable al caso español en particular, que la normativa migratoria se encuentra atravesada por una tensión entre el reconocimiento de derechos de los migrantes y una concepción excluyente de nación que privilegia un modelo de migración fundado en su carácter transitorio, “temporal”, atado a las necesidades laborales del país, concepción netamente instrumental que se contrapone a la inmigración entendida como fenómeno indefinido y tendiente a la plena integración en la sociedad receptora. En ese marco, la dimensión de control y policial, imbuida de una lógica securitaria, tiende a la identificación, señalización y demonización del inmigrante irregular.

Los procesos de regionalización en cada uno de los casos analizados han incidido también en los modos en que se ha pensado y regulado las migraciones. Para el caso de Argentina, la lenta consolidación del MERCOSUR se ha caracterizado por ser en sus inicios fundamentalmente económica. Sin embargo, iniciados los años 2000 se profundizaron los vínculos políticos y sociales entre los diversos países miembros del bloque y asociados.

En particular, en materia migratoria este proceso se materializa normativamente con el Acuerdo de Residencia Mercosur (2002), suscrito por los países del MERCOSUR<sup>18</sup>, Bolivia y Chile, entrando en vigor en el año 2009 y al cual fueron adhiriendo otros países. Actualmente se halla en vigencia en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay. El acuerdo promueve que los nacionales de los países que han adherido transiten libremente, desarrollen actividades de turismo y negocios, de trabajo, estudio e inversión, por un período temporal (2 años) o definitivo (si se cumplen los requisitos necesarios). Asimismo, contempla los siguientes

---

18 Para una ampliación de este tema puede consultarse: <https://www.mercosur.int/ciudadanos/residir/>

derechos<sup>19</sup>: reunificación familiar; trato igualitario en materia de legislación laboral, especialmente en lo relativo a remuneraciones, condiciones de trabajo y seguridad social; compromiso entre los Estados a celebrar convenios de reciprocidad en materia previsional; derecho a transferir remesas al país de origen; derecho de los hijos/as nacidos en el país de destino a tener un nombre, a ser inscriptos en el registro civil del país de nacimiento y a adquirir al menos una nacionalidad de conformidad con la legislación de los Estados con los que exista vinculación.

En cuanto a similitudes con el caso europeo, al analizar el Plan de Acción para la conformación progresiva de un Estatuto de la Ciudadanía del MERCOSUR, se encuentra lo que Ceriani Cernadas (2012) considera una “estratificación de la ciudadanía” y la generación de una “ciudadanía excluyente”, esto es, la clasificación de personas que migran según si las mismas son originarias de un país que forma parte del bloque regional o no, repercutiendo en las posibilidades no solo de regularizar la condición migratoria, sino también de acceder a otros derechos de tipo social y económico al verse afectados por la falta de “papeles”. Ello sucede con las comunidades “extramercosur”, por ejemplo, la haitiana y la senegalesa por nombrar dos casos de relevancia.

Para el caso de España, como decíamos, la ciudadanía está delimitada en relación directa con la pertenencia o no a la Unión Europea, definiéndose así dos grandes categorías: comunitarios y extracomunitarios.

Otro aspecto similar en ambas legislaciones es el interés de los Estados en generar categorías de extranjeros. En Argentina, la lógica calificadoria y clasificatoria de la Ley Videla pervive aún hoy en la Ley de Migraciones N° 25.871, la cual establece que:

Los extranjeros serán admitidos para ingresar y permanecer en el país en las categorías de “residentes permanentes”, “residentes temporarios”, o “residentes transitorios”. Hasta tanto se formalice el trámite correspondiente, la autoridad de aplicación podrá conceder una autorización de “residencia precaria”, que será revocable por la misma, cuando se desnaturalicen los motivos que se tuvieron en cuenta para su otorgamiento. Su validez será de hasta ciento ochenta (180) días corridos, pudiendo ser renovables hasta la resolución de la admisión solicitada, y habilitará a sus titulares para permanecer, salir e ingresar al territorio nacional, trabajar y estudiar durante su período de vigencia. La extensión y renovación de “residencia precaria” no genera derecho a una resolución favorable respecto de la admisión solicitada (Artículo 20, Ley de Migraciones N° 25.871).

---

19 Puede consultarse el texto completo del Acuerdo de Residencia Mercosur aquí: <https://www.mercosur.int/documento/acuerdo-residencia-nacionales-estados-partes-mercosur-bolivia-chile/>

Por su parte, la legislación de España en la actualidad define del siguiente modo el carácter de extranjero:

Se consideran extranjeros, a los efectos de la aplicación de la presente Ley, a los que carezcan de la nacionalidad española (...) Los nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea y aquellos a quienes sea de aplicación el régimen comunitario se regirán por las normas que lo regulan, siéndoles de aplicación la presente Ley en aquellos aspectos que pudieran ser más favorables (Artículo 1 LO 4/2000).

Los extranjeros, además, requieren distintos tipos de visado requeridos para ingresar en territorio español según la siguiente clasificación:

Visado de tránsito, que habilita a transitar por la zona de tránsito internacional de un aeropuerto español o a atravesar el territorio español (...) Visado de estancia, que habilita para una estancia ininterrumpida o estancias sucesivas por un período o suma de períodos cuya duración total no exceda de tres meses por semestre a partir de la fecha de la primera entrada (...) Visado de residencia, que habilita para residir sin ejercer actividad laboral o profesional (...) Visado de residencia y trabajo, que habilita para la entrada y estancia por un período máximo de tres meses y para el comienzo, en ese plazo, de la actividad laboral o profesional para la que hubiera sido previamente autorizado. En este tiempo deberá producirse el alta del trabajador en la Seguridad Social, que dotará de eficacia a la autorización de residencia y trabajo, por cuenta propia o ajena. Si transcurrido el plazo no se hubiera producido el alta, el extranjero quedará obligado a salir del territorio nacional, incurriendo, en caso contrario, en la infracción contemplada en el artículo 53.1.a) de esta Ley. (...) Visado de residencia y trabajo de temporada, que habilita para trabajar por cuenta ajena hasta nueve meses en un período de doce meses consecutivos (...) Visado de estudios, que habilita a permanecer en España para la realización de cursos, estudios, trabajos de investigación o formación, intercambio de alumnos, prácticas no laborales o servicios de voluntariado, no remunerados laboralmente (...) Visado de investigación, que habilita al extranjero a permanecer en España para realizar proyectos de investigación en el marco de un convenio de acogida firmado con un organismo de investigación (Artículo 25 bis LO 4/2000).

En suma, las clasificaciones entre nativos y migrantes, así como al interior de los propios migrantes denota una de las funciones que los estados continúan teniendo desde su conformación: el establecimiento de fronteras materiales y simbólicas entre quienes conforman la comunidad nacional, entre quienes pueden ser invitados/as de modo permanente, provisional o excepcional, por un lado, y quienes bajo ninguna circunstancia podrán ser incluidos/as en aquella.

---

## REFLEXIONES FINALES

Una primera conclusión que se desprende de lo analizado es que los Estados de Argentina y España han tenido un marcado interés en lograr alcanzar la gobernabilidad de los movimientos migratorios. De este modo, con periodos más o menos securitistas, con etapas marcadas por crisis económicas, con aperturas intermitentes más o menos abiertas a la recepción de las migraciones, con un enfoque de derechos disminuido o fortalecido, los Estados asumen un rol de gestión y ordenamiento de las movilidades internacionales.

El objetivo de este trabajo, sin pretensiones de exhaustividad, fue presentar algunos de los aspectos que evaluamos centrales de cada una de las legislaciones migratorias seleccionadas para este fin, de dos países que comparten un pasado y un presente atravesado por el fenómeno de las migraciones internacionales. Por un lado, Argentina como receptor de migraciones europeas (siendo la española la segunda en términos cuantitativos, luego de la italiana) a fines del siglo XIX y comienzo del siglo XX y hoy como uno de los países de Sudamérica que recibe migrantes no solo regionales sino de otras latitudes, a la vez que ha visto también algunos momentos de emigración de sus connacionales. Por el otro, España como emisor de migrantes en épocas de guerras mundiales que se dirigieron hacia el sur del continente americano, y hoy como receptor de migrantes de países no tan lejanos.

A toda legislación subyace un determinado modelo de sociedad y de relaciones de poder (Novick, 2012); y, en términos bourdeanos, el poder instituyente de las normas jurídicas produce, mediante un acto de “magia social”, la misma existencia de lo que nombra (Bourdieu, 2006). De allí la riqueza del análisis normativo en tanto permite reflexionar acerca de cómo las legislaciones y normativas califican y clasifican a las personas que migran, y cómo se construyen jerarquizaciones y nuevos modos de excluir a ese “otro” migrante que intenta no solo ser pensado como fuerza laboral sino también como un sujeto con derechos.

En tiempos en que la propuesta hegemónica es la gestión de migraciones ordenadas, seguras y regulares, el artículo aspira a contribuir a la desnaturalización de procesos (como los normativos) que crean fronteras y lógicas excluyentes así como a pensar nuevas preguntas y líneas de investigación desde perspectivas comparadas, a los fines de comprender mejor los desafíos y desigualdades que desde un lado del mundo o del otro se re-producen y que afectan cotidianamente sobre todo a migrantes pobres, solicitantes de asilo y refugiados.

---

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Arango Vila-Belda, Joaquín (2006). Europa y la inmigración: una relación difícil. En Cristina Blanco Fernández de Valderrama (Coord), *Migraciones: nuevas movilidades en un mundo en movimiento*. (pp. 91-114). Barcelona, España: Anthropos.

Agrela, Belén (2002). La política de inmigración en España: reflexiones sobre la emergencia del discurso de la diferencia cultural. *Migraciones Internacionales*, 1(2), 93-121. Recuperado de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1665-89062002000100004&script=sci\\_abstract](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1665-89062002000100004&script=sci_abstract)

Bourdieu, Pierre (2006). La identidad y la representación: elementos para una reflexión crítica sobre la idea de región (Análisis). *Ecuador Debate. Memorias de la izquierda*, (67), 165-184.

Cachón Rodríguez, Lorenzo (2002). La formación de la "España inmigrante": Mercado y ciudadanía. *Reis*, 97, 95-126. <https://doi.org/10.2307/40184366>

Canelo, Brenda, Gavazzo, Natalia y Nejamkis, Lucila (2018). Nuevas (viejas) políticas migratorias en la Argentina del cambio. *Si Somos Americanos*, 18(1), 150-182. <https://dx.doi.org/10.4067/S0719-09482018000100150>

Ceriani Cernadas, Pablo (2012). Apuntes críticos sobre los derechos humanos, migraciones y libre circulación de personas en el MERCOSUR. *Derechos Humanos. Reflexiones desde el sur*, 1°. Recuperado de [http://www.saij.gov.ar/doctrina/dacf130237-ceriani\\_cernadas-apuntes\\_criticos\\_sobre\\_derechos.htm](http://www.saij.gov.ar/doctrina/dacf130237-ceriani_cernadas-apuntes_criticos_sobre_derechos.htm)

Colectivo loé. (2001). Política migratoria española en el marco europeo. *Studi Emigrazione*, 144, 855-868. Recuperado de: <https://www.colectivoioe.org/uploads/8cc46c7a8fa7d16010b725f89eaf3126d390c0f3>.

Consejo Económico y Social. (2019). *La inmigración en España: efectos y oportunidades*. Recuperado de: <http://www.ces.es/documents/10180/5209150/Inf0219.pdf>

Conejero Paz, Enrique (2012). La política de inmigración en España. *3c Empresa: investigación y pensamiento crítico*, 1(8), 1-27. Recuperado de: <https://www.3ciencias.com/wp-content/themes/3ciencias2018/images/2016-pdf.png>

Corbin, Juliet y Strauss, Anselm (2002). *Bases de la investigación cualitativa. Técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada*. Medellín, Colombia: Universidad de Antioquia.

Courtis, Corina y Pacecca, María Inés (2007). Migración y derechos humanos:

una aproximación crítica al “nuevo paradigma” para el tratamiento de la cuestión migratoria en la Argentina. *Revista Jurídica de Buenos Aires*, número especial sobre derechos humanos, 183-200. Recuperado de: <https://silotips/download/migracion-y-derechos-humanos-una-aproximacion-critica-al-nuevo-paradigma-para-el>

De Lucas, Javier (2002). La herida original de las políticas de inmigración. A propósito del lugar de los derechos humanos en las políticas de inmigración. *Isegoría*, (26), 59-84. Recuperado de: <http://www.acuedi.org/ddata/10899.pdf>

Domenech, Eduardo (2011). La “nueva política migratoria” en la Argentina: las paradojas del programa “Patria Grande”. En Cynthia Pizarro (Coord.), *Migraciones internacionales contemporáneas. Estudios para el debate* (pp. 119-141). Buenos Aires, Argentina: CICCUS.

Estupiñan Serrano, Mary Luz. (2013). *Acerca de la gobernanza y la gestión migratoria. Crítica del papel de la OIM en el gobierno de la migración internacional y regional*. Recuperado de: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/posgrados/20131118040902/Serrano.pdf>

García Murcia, Joaquín y Castro Argüelles, María Antonia (2009). La distribución de competencias en materia de inmigración. *Temas laborales*, I(100/2009), 227-263. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/download/articulo/3082272.pdf>

Gil Araujo, Sandra (2011). Migraciones internacionales, políticas públicas y construcción nacional. Apuntes sobre las políticas de integración de inmigrantes en Europa. En Cynthia Pizarro (Coord.), *Migraciones internacionales contemporáneas. Estudios para el debate* (pp. 97-117). Buenos Aires, Argentina: CICCUS.

González, Anahí y Tavernelli, Romina (2018). Leyes migratorias y representaciones sociales: el caso argentino. *Autoctonía. Revista de Ciencias Sociales e Historia*, II(1), 74-91. <https://doi.org/10.23854/autoc.v2i1.49>

González, Anahí y Tavernelli, Romina. (2018). Representaciones sociales de hoy que evocan nuestro ayer: el anclaje del pensamiento dicotómico racista-colonial. *Imaginación o barbarie*, (13), 5-9. Recuperado de: [https://imaginariosyrepresentaciones.files.wordpress.com/2018/07/13imagbarbarie\\_v4-revisado-javier4.pdf](https://imaginariosyrepresentaciones.files.wordpress.com/2018/07/13imagbarbarie_v4-revisado-javier4.pdf)

Jaramillo, Verónica, Gil-Araujo, Sandra y Rosas, Carolina (2020). Control migratorio y producción de irregularidad. Normas, prácticas y discursos sobre la migración en Argentina (2016-2019). *FORUM. Revista Departamento Ciencia Política*, (18), 64-90.

Laparra Navarro, Miguel, y Martínez de Lizarrondo, Antidio (2008). Las políticas de integración social de inmigrantes en España. En Antonio Izquierdo

(Coord.), *El modelo de inmigración y los riesgos de exclusión*, 25, 291-324.

Novick, Susana. (2012). Migración y políticas en Argentina: Tres leyes para un país extenso. (1876-2004). En Susana Novick. (Comp.), *Las migraciones en América Latina: políticas, culturas y estrategias* (pp. 131-151). Buenos Aires, Argentina: Catálogos, CLACSO y Asdi. Recuperado de: [http://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/iigg-uba/20190411022510/novick\\_migraal.pdf](http://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/iigg-uba/20190411022510/novick_migraal.pdf)

Oteiza, Enrique. (2004). Hacia una nueva política migratoria argentina. Inmigración, integración y derechos humanos. En Rubén Giustiniani. (Ed.), *Migración: un derecho humano*. (pp. 87-111). Buenos Aires, Argentina: Prometeo.

Penchaszadeh, Ana Paula y García, Lila (2018). Política migratoria y seguridad en Argentina hoy: ¿el paradigma de derechos humanos en jaque. *URVIO. Revista Latinoamericana De Estudios De Seguridad*, (23), 91-109. <https://doi.org/10.17141/urvio.23.2018.3554>

Relaño Pastor, Eugenia (2004). Los continuos cambios de la política de inmigración en España. *Migraciones Internacionales*, 2(3), 110-141. Recuperado de: <https://migracionesinternacionales.colef.mx/index.php/migracionesinternacionales/article/view/1264/719>

Sanchez-Montijano, Elena, Vaquer I Fanes, Jordi y Villup, Elina (Eds.). (2012). *La política de visados para el siglo XXI*. Más allá de la cola del visado. Barcelona, España: Cidob.

Santolaya Machetti, Pablo (2007). Extranjería y nuevos estatutos de autonomía. *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, 4, 159-183.

Soriano Milas, Rosa (2011). Análisis sociológico de la Ley 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. Sus reformas (8/2000, 11/2003, 14/2003, 2/2009) y su implicación social. *Papers: revista de sociología*, 96(3), 683-705.

Tavernelli, Romina (2017). La construcción del 'otro' como una amenaza: representaciones sociales acerca de los migrantes de países limítrofes y Perú. *Revista de la Organización Internacional de las Migraciones*, 1(2), 59-75. Recuperado de: <http://argentina.iom.int/co/sites/default/files/publicaciones/Revista%20oim%20n2%20-%20FINAL.pdf>

Valles, Miguel (1999). *Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional*. Madrid, España: Editorial Síntesis.

Zapata Barrero, Ricard (1998). Ciudadanía europea y extranjería. *Claves de Razón Práctica*, 87, 29-35.

---

## NORMATIVAS CITADAS

### Argentina

Decreto 138/2021. Derogación DNU 70/2017. Obtenido en: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/241471/20210305>

DNU 70/2017. Modificación Ley número 25.871. Obtenido en: [http://www.migraciones.gov.ar/pdf\\_varios/residencias/Decreto\\_70-2017.pdf](http://www.migraciones.gov.ar/pdf_varios/residencias/Decreto_70-2017.pdf)

Ley de Migraciones número 25871. Obtenido en: [http://www.migraciones.gov.ar/pdf\\_varios/campana\\_grafica/pdf/Libro\\_Ley\\_25.871.pdf](http://www.migraciones.gov.ar/pdf_varios/campana_grafica/pdf/Libro_Ley_25.871.pdf)

Ley "Videla", Ley general de Migraciones y fomento de la inmigración ley número 22.439/81. Obtenido en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/15000-19999/16176/texact.htm>

Ley "Avellaneda" número 817. Obtenido en: <https://www.fhuc.unl.edu.ar/portalgringo/crear/gringa/archivo/pdf/Ley%20nacional%20de%20inmigracion%20y%20colonizacion>

Decreto 683/2018. Obtenido en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/310000-314999/312581/norma.htm>

### España

Ley Orgánica 7/1985 de Derechos y Libertades de los Extranjeros. Obtenido en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1985-12767>

Ley Orgánica 4/2000, del 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social. Obtenido en: <https://www.boe.es/eli/es/lo/2000/01/11/4/con>

Ley Orgánica 8/2000, del 22 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. Obtenido en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2000-23660>

Ley Orgánica 2/2009, reformulación de la Ley Orgánica 4/2000. Obtenido en: <https://www.boe.es/boe/dias/2009/12/12/pdfs/BOE-A-2009-19949.pdf>

Real Decreto 557/2011, de 20 de abril. Obtenido en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2011-7703>