

Biopolíticas de la inmigración y derechos humanos de los inmigrantes en Argentina

Luciana Vaccotti

Luciana.vaccotti@gmail.com

CONICET – Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires

Resumen

Este artículo busca explorar posibles líneas de investigación sobre inmigración y derechos humanos de los inmigrantes desde la perspectiva biopolítica, en el entendido que la misma ofrece interesantes posibilidades analíticas para el estudio de una serie de fenómenos contemporáneos, entre los que se cuenta el tratamiento político de la inmigración por parte de los países receptores y sus consecuencias en materia de derechos humanos de los inmigrantes. Para ello, realizará un breve análisis de la evolución histórica de la política migratoria argentina¹, a la luz de algunos aportes conceptuales clave de los principales exponentes de este pensamiento: Michel Foucault, Giorgio Agamben, Hannah Arendt y Roberto Esposito. Con este objetivo, propondrá una reflexión sobre la construcción de la inmigración como problema político y la consolidación del racismo como mecanismo de Estado en el caso de Argentina, así como sobre las implicancias de estas consideraciones en materia de derechos humanos de los inmigrantes en ese país. Por último, explorará la posibilidad de considerar a la Ley de Migraciones No. 25.871 sancionada en 2004 en Argentina como un ejemplo de biopolítica afirmativa, en los términos planteados por Esposito.

La inmigración como problema político en Argentina

Foucault plantea que una de las transformaciones más significativas del derecho político del siglo XIX consistió en completar el viejo derecho de soberanía de “hacer morir o dejar vivir” con un derecho inverso: el de “hacer vivir y dejar morir”. De acuerdo al autor, el poder en el siglo XIX se hizo cargo de la vida, cubriendo la superficie que va de lo orgánico a lo biológico, del cuerpo a la población, a través del doble juego de las tecnologías de disciplina y de regulación. Este tipo de poder—que Foucault denomina biopoder—no excluye al poder y la tecnología disciplinarios: por el contrario, los engloba y los modifica. El biopoder se ocupa de la multiplicidad de los hombres, no en tanto cuerpos individuales, sino como masa que se ve afectada por procesos que son propios de la vida. La biopolítica, como nueva

¹ Este análisis se realizará en base al trabajo de Giustiniani (2004)

tecnología del poder, se aboca a la idea de población como problema político y científico, como problema biológico y de poder. Los mecanismos que introduce no se orientan a la disciplina—como sí lo hacían las técnicas disciplinarias de fines del siglo XVIII, que buscaban hacer a los cuerpos útiles y dóciles—sino a la regularización y control de los acontecimientos riesgosos que pueden producirse en una masa viviente. La biopolítica, por lo tanto, busca una homeostasis, es decir, la seguridad del conjunto frente a sus peligros internos². De acuerdo a Foucault, el problema político de la población surge como derivado de la tecnología de la “policía” y en correlación con el nacimiento de la reflexión económica. En este sentido, la policía surge con el objetivo de integrar efectivamente la actividad del hombre al Estado, es decir, de crear una utilidad estatal a través de la actividad de los hombres. Así, la población no se concibe ni como grupo de sujetos de derecho ni como fuerza de trabajo, sino como conjunto de elementos de la especie humana sobre el que pueden realizarse intervenciones³.

En el caso argentino, el principal contingente de inmigrantes llegó al país entre 1870 y 1929, mayoritariamente desde Europa. En 1914 los extranjeros representaban cerca de un tercio de la población del país. La crisis económica de 1930 y la Segunda Guerra Mundial disminuyeron el flujo de inmigrantes. En el período de posguerra se produce una segunda y última oleada inmigratoria, aunque de menor intensidad que la primera. Se estima que cerca de 5,3 millones de inmigrantes llegaron a Argentina entre 1870 y 1970 (un 38% de la inmigración neta que recibió América Latina y el Caribe en ese período). La inmigración tuvo un fuerte impacto en el poblamiento del país: se estima que la población registrada en 1960 se hubiera reducido a la mitad sin los mencionados aportes inmigratorios. La representación de los extranjeros en la población que reside en el país disminuye a partir de mediados del siglo XX. El último censo nacional de población realizado en Argentina (2001) reveló que sólo un 4,21% de la población que residía en el país era de origen extranjero y un 2,55% correspondía a inmigrantes provenientes de países limítrofes⁴.

El fenómeno migratorio se encuentra estrechamente ligado al proceso constitutivo de la nación argentina, por lo que la preocupación por su regulación, es decir, su construcción como problema político, data de la época colonial. Desde ese momento en adelante, las biopolíticas migratorias han atravesado etapas restrictivas y liberales, como respuesta a las realidades socioeconómicas, políticas e ideológicas del país, indicando una voluntad del

²Foucault; 2000

³ Foucault; 2006

⁴ Giustiniani; 2004

Estado de integrar a la población con el fin de crear una utilidad estatal, mediante su poder soberano de hacer vivir y dejar morir a determinados sectores de la población de acuerdo a las demandas de los distintos contextos históricos.

Esta tendencia también se observa a nivel internacional. Históricamente los países receptores de inmigrantes han llevado a cabo biopolíticas restrictivas, orientadas a limitar el ingreso de grupos humanos específicos, en función de su nacionalidad, edad, salud, características físicas, ideológicas, etc. El análisis de estos procesos señala la construcción de la inmigración como un problema político, sobre el cual se debe intervenir para preservar la seguridad de la población, en estrecha relación con una visión de utilidad estatal.

Biopolíticas de la inmigración y racismo de Estado

De acuerdo a Foucault, el surgimiento del biopoder situó al racismo entre los mecanismos fundamentales de los Estados modernos. El racismo fragmenta el *continuum* biológico que aborda el biopoder, instala la idea de peligros externos o internos para la población y torna admisible al imperativo de muerte—entendido en términos amplios, como marginalización o exclusión—en tanto se inscribe en la protección de la población. El autor analiza las relaciones entre sociedades totalitarias y sociedades democráticas y la “continuidad” del uso por parte de los regímenes totalitarios de las biopolíticas de la exclusión y el exterminio de lo políticamente peligroso y lo étnicamente impuro⁵.

En el caso argentino, el recurso al racismo como mecanismo de Estado justificado en una necesidad de protección de la población se remonta al período colonial. Durante ese período se asiste a una política restrictiva con respecto a los inmigrantes: los puertos de las Indias Occidentales no admitían el trato de extranjeros, que se llegaba a castigar con la pérdida de la vida y los bienes de quienes infringían esta normativa. No obstante, los primeros gobiernos independientes fueron pioneros en explicitar la voluntad biopolítica de relacionar la política migratoria y la política colonizadora, orientada a poblar el territorio del país con inmigrantes de origen europeo. En ese sentido, aceptaron el ingreso de extranjeros provenientes de países “que no se encontraran en guerra con Argentina”. En 1812 se dicta el primer decreto que regula el ingreso de inmigrantes. El gobierno ofrece protección y garantiza los mismos derechos de los que gozaban los ciudadanos argentinos a los inmigrantes, mientras éstos respeten las leyes del país. Asimismo se les otorgan tierras para el cultivo y se les facilita el ingreso de medios para la explotación minera. En 1820 se crea una Comisión de Inmigración

⁵ Foucault; 2000

para promover la inmigración de agricultores y artesanos en Europa y brindar empleo a los inmigrantes. La Comisión se disuelve en 1824 y en 1826 se sanciona la Ley de Enfiteusis, que autorizaba a los extranjeros a utilizar propiedades públicas a cambio de un pago anual⁶. Si bien las iniciativas llevadas a cabo durante el período colonizador no produjeron resultados concretos, su análisis revela la concepción de la inmigración como problema político que el Estado debe gobernar con el objetivo de integrar a esta parte de la población a su proyecto político. Con la Constitución Nacional de 1853 se establece una política migratoria de “puertas abiertas”, principalmente en base a dos preceptos (que forman parte de la Constitución vigente en el país); estos son: la apertura argentina a la llegada de inmigrantes⁷, y su preferencia por aquellos de origen europeo⁸. Devoto considera que la Constitución Nacional de 1853 consagra una vocación poblacionista pro-migratoria de la elite argentina, que se traduce en una extensión de derechos sin comparación en las naciones euroatlánticas⁹. El “Proyecto de la Generación de 1860” orientado a la búsqueda de un proyecto de nación inspirado en la civilización europea llevó a cabo biopolíticas de desplazamiento de población aborigen y mestiza hacia el desierto y abrió las fronteras del país a la inmigración europea masiva, principalmente de italianos y españoles. En 1869 se dicta la Ley 346 de Ciudadanía y Naturalización (aún vigente) orientada a facilitar la integración de los inmigrantes.

Las medidas biopolíticas implementadas durante este período revelan la instalación del racismo como mecanismo de Estado, en tanto divide a la población en categorías superiores e inferiores o peligrosas para la población. Mientras que la inmigración proveniente de Europa es concebida como funcional al proyecto de Nación que se busca construir, otras categorías de la población—como los aborígenes—son excluidos de este proyecto y relegados a territorios poco valorados, en un claro ejemplo del nuevo poder soberano de hacer vivir y dejar morir o, en este caso, incluir y excluir. La exclusión de estos grupos se justifica en la voluntad biopolítica de intervenir sobre la población a los efectos de “construirla” a imagen y semejanza de las poblaciones europeas, consideradas estándares del progreso en ese contexto histórico.

En 1875 comenzaron gestiones en el Congreso de la Nación orientadas a crear un marco normativo adecuado para captar las corrientes migratorias que el país consideraba necesarias. Este proceso culminó en la adopción de la primera Ley de Inmigración en 1876 (conocida

⁶ Giustiniani; 2004

⁷ Preámbulo de la Constitución Nacional de la República Argentina de 1853.

⁸ Artículo 25 de la Primera Parte, Capítulo Primero “Declaraciones de Derechos y Garantías” de la Constitución Nacional de la República Argentina de 1853.

⁹ En Giustiniani; 2004

como Ley Avellaneda o Ley No. 817). Esta ley reguló la inmigración que se desarrolló entre 1890 y 1914 y su vigencia formal se extendió hasta 1981. La ley definía al inmigrante como *“todo aquel extranjero jornalero, industrial, agricultor o profesor que, siendo menor de 60 años, y acreditando su moralidad y aptitudes, llegase a la República para establecerse en ella”*¹⁰ y contenía medidas para atraer y retener a la inmigración, con un fuerte foco en el proceso de selección, recepción y colocación de los inmigrantes. Giustiniani afirma que la Ley Avellaneda puede considerarse una respuesta del gobierno ante la crisis económica y el retroceso de la inmigración europea, constituyendo un marco más amplio para la promoción de la inmigración, no solo de origen europeo. En el período que siguió a la adopción de la Ley Avellaneda, la política migratoria argentina dio un giro importante, del cual la Ley No. 4.144 de Residencia de Extranjeros de 1902, la Ley No. 7.209 de Defensa Social de 1910 y el decreto del 31 de diciembre de 1923 (que reglamentó la Ley Avellaneda) constituyen hechos relevantes. La creciente participación de extranjeros en sindicatos, partidos políticos de izquierda y movimientos anarquistas comenzó a ser visualizada como una amenaza, por lo que los dirigentes de la época promovieron la Ley de Residencia con el objetivo de solucionar estas tensiones sociales, aunque esta respuesta fue ineficaz e inconstitucional. La Ley de Residencia señala un cambio en la percepción del fenómeno migratorio, que pasa a verse como un problema policial, lo cual lleva a un giro represivo en la política migratoria. Esta ley otorgó amplias facultades al Poder Ejecutivo para la detención y expulsión de extranjeros considerados perjudiciales para el país. La aplicación de esta ley fue sumamente controvertida, hasta su derogación en 1958. Se intentó justificar este aumento de la discrecionalidad del Poder Ejecutivo en la supremacía de la soberanía estatal y la importancia de la seguridad por encima de los derechos individuales y el argumento de que la expulsión no era una pena sino una decisión administrativa. Ambos argumentos fueron rebatidos por un fallo de minoría de la Corte Suprema de 1932, que afirmó que una sanción penal puede no emanar del Poder Judicial y que no puede haber medidas administrativas contrarias a la Constitución Nacional. Legisladores socialistas intentaron derogar la ley en 1904, 1912, 1915 y 1932. En 1919 el Presidente Hipólito Irigoyen puso en vigencia un decreto que exigía a los inmigrantes presentar certificados de salud, antecedentes penales y no mendicidad, en clara sintonía con la llamada Semana Trágica. En 1923 aumentan los flujos migratorios hacia Argentina, a causa de las restricciones impuestas por Estados Unidos. Ese año, un nuevo decreto que reglamenta la Ley No. 817 impone normas de control sobre el ingreso de

¹⁰ Giustiniani; 2004: 28

inmigrantes y asigna al Departamento de Inmigración la protección de la inmigración “honorable y laboriosa” y el freno a la inmigración “viciosa e inútil”¹¹. Durante los años siguientes, se continuó acumulando decretos y disposiciones, en lugar de sancionar una ley o marco jurídico que regulara la política migratoria. Giustiniani sostiene que esta opción se orientó a evitar el costo político de sancionar una normativa contraria a la Constitución Nacional¹². Los gobiernos de Alvear (1923), Ortiz (1938) y Perón (1949) contribuyeron a la acumulación de disposiciones y el aumento de la incoherencia y las contradicciones en el ámbito de la regulación de la inmigración. Giustiniani afirma que si bien algunos autores sostienen que las políticas restrictivas se basaron en motivos económicos, el análisis de las medidas adoptadas en la década de 1920 (en un contexto de prosperidad económica) señala que éstas no apuntaron a disminuir el flujo de inmigrantes sino a modificar su origen étnico, nacional o religioso. Devoto sostiene que este giro restrictivo tuvo causas tanto internas (Semana Trágica) como externas (Revoluciones Rusa y Mexicana), pero que no logró disminuir la inmigración sin obtener un anclaje en la sociedad, que presentaba un fuerte componente de inmigrantes¹³. A partir de 1938 la política se torna más restrictiva, esta vez con un claro foco en la limitación del ingreso de refugiados (republicanos españoles y judíos del centro-oriente de Europa). Este objetivo no se explicita sino que se lleva a cabo a través de disposiciones ocultas y se fundamenta en la necesidad de proteger a los candidatos, el país receptor y la mano de obra nacional. Sin embargo, la disminución de la inmigración en este período no parece responder a estas medidas sino a la coyuntura internacional. Durante la década de 1950 la inmigración proveniente de países limítrofes adquiere un mayor peso, aunque se trata mayoritariamente de movimientos durante las zafras productivas. Después de finalizada la Segunda Guerra Mundial, aumenta la inmigración de colonos agricultores.

El análisis de las medidas implementadas durante este período señala una profundización del proyecto biopolítico de intervención sobre la población en el marco de la construcción de un proyecto de Nación inspirado en las sociedades europeas. La referencia explícita a los orígenes preferentes de la inmigración revela la instalación definitiva de un discurso racista, que expresa abiertamente la preferencia hacia determinados grupos de inmigrantes. La creciente explicitación de características deseables en los candidatos a ingresar al país (edad, profesión, estado de salud, etc.) indican la intensificación del proyecto biopolítico del Estado argentino, en tanto incorpora cada vez más aspectos de la vida a las disposiciones políticas.

¹¹ Giustiniani; 2004: 31

¹² Giustiniani; 2004

¹³ Giustiniani; 2004

La adopción de las distintas normativas mencionadas se justificó en la defensa de la sociedad ante el peligro interno que representaban determinadas categorías de inmigrantes. Si bien la selección de los inmigrantes de acuerdo a su origen nacional y étnico constituye una línea de larga duración en las biopolíticas de la inmigración en Argentina, estas también buscaron seleccionar a los inmigrantes en función de otras características en determinados contextos históricos (por ejemplo, su ideología política).

Durante el período del primer y el segundo gobierno justicialista, se retoma desde el discurso del Estado el ideario positivo del inmigrante como motor de la economía y el progreso. No obstante, la acumulación de medidas orientadas a modificar el origen de los inmigrantes hace que fracasen los intentos de atraer inmigrantes europeos. En este período se producen dos decretos de indulto para inmigrantes indocumentados. De acuerdo a Devoto, este tipo de medidas se torna recurrente: al no disponer de una adecuada política migratoria—o como se discutirá más adelante, de una biopolítica afirmativa que se adapte a la población y no pretenda adaptar a ésta al proyecto político del Estado—este tipo de medidas de excepción aparece como la única solución a la situación de grandes contingentes de inmigrantes indocumentados¹⁴.

En este sentido, Agamben sostiene que la creación de estados de excepción permanentes (aunque no declarados) constituye una de las prácticas esenciales de los Estados contemporáneos, inclusive los democráticos¹⁵. Desde esta perspectiva, los inmigrantes son excluidos a través de medidas que obstaculizan deliberadamente la regularización de su situación migratoria. Es por lo tanto el poder soberano—en este caso, los agentes encargados de la formulación de la política migratoria—quien produce las situaciones de hecho que originan estas medidas de excepción. Así, los inmigrantes son incluidos a través de la exclusión.

La normativa y el control migratorio se endurecen sensiblemente a partir de 1966, con la dictadura de Onganía. Durante este período se autoriza el despido sin indemnización de trabajadores ilegales, así como la expulsión de extranjeros que “atenten contra la paz social, la seguridad nacional o el orden público”, nuevamente apelando a la voluntad estatal de proteger a la población del país de los peligros que puedan emanar de sí misma. No obstante, en 1971 se dictan nuevamente tres decretos para la regularización de la situación de los inmigrantes indocumentados provenientes de países limítrofes. En 1973 se realiza un diagnóstico de la situación poblacional y se fijan nuevos objetivos, como aumentar y

¹⁴ En Giustiniani; 2004

¹⁵ Agamben; 2004

reorientar la inmigración, reducir la emigración, contener y promover determinados flujos migratorios internos y poblar áreas fronterizas con ciudadanos argentinos. En 1974 se crea una Comisión Nacional de Política Demográfica, que si bien no logra producir normativas concretas, representa un nuevo abordaje biopolítico del fenómeno de la inmigración como problema cada vez más explícitamente político en el país. El carácter “discriminatorio, policial y represivo” de la política migratoria argentina vuelve a agravarse con el Decreto-Ley No. 22.439 de 1981 (conocido como Ley Videla). Esta ley fomenta la inmigración de extranjeros “cuyas características culturales permitan su adecuada integración en la sociedad argentina”, define tres categorías de ingreso (residentes permanentes, temporarios y transitorios) y elabora una definición de ilegalidad por ingreso o permanencia. Sus disposiciones recortan los derechos civiles de los inmigrantes y establecen la obligatoriedad de la denuncia para hospitales y centros asistenciales—entre otros—e impide el ingreso escolar a estudiantes que no acrediten su calidad de residentes permanentes o temporarios habilitados. Esta ley fue fuertemente cuestionada por ser contraria a la Constitución Nacional y a los tratados de derechos humanos firmados por el país. En 1987, 1993 y 1998 se reglamentó esta normativa, aumentando la injerencia de la Dirección Nacional de Migraciones en la definición de la política migratoria y los requisitos formales para el trámite de la residencia. Contradictoriamente, estos gobiernos también dictaron amnistías para la regularización de la situación de los inmigrantes indocumentados¹⁶.

En este sentido, Novick afirma que tanto la dictadura militar (1976-1983) como los gobiernos democráticos de Alfonsín (1983-1989) y Menem (1989-1999) consideraron a las migraciones latinoamericanas como un “problema” poblacional, cuya solución consistía en el control policial y la prohibición del acceso al trabajo remunerado (en el marco de la implementación de políticas de corte neoliberal)¹⁷. En la misma línea, Oteiza sostiene que durante el período 1994-1999 se produjo un serio retroceso en esta materia, con el surgimiento de un discurso oficial abiertamente xenófobo y estigmatizante con respecto a los inmigrantes provenientes de la región. Asimismo, afirma que durante ese período se brindó información falsa al público con respecto al volumen de inmigrantes que ingresaban anualmente al país, y se le atribuyó a los inmigrantes la responsabilidad de varios fenómenos, incluyendo el resurgimiento de la epidemia de cólera y otras enfermedades, la falta de vivienda, el desempleo, el aumento de la delincuencia, la saturación de los hospitales, entre otros. También señala que varios estudios han demostrado la falsedad de estas acusaciones y han

¹⁶ Giustiniani; 2004

¹⁷ En Giustiniani; 2004

revelado una estrategia discursiva orientada a amplificar prejuicios existentes y constituir un “chivo expiatorio” para desviar la atención de la responsabilidad de las políticas económicas y sociales aplicadas en el deterioro social del país. El autor señala que si bien algunos sectores de los medios masivos de comunicación participaron activamente en la construcción de este discurso, otros sectores sociales (colectividades de inmigrantes, dirigentes de partidos políticos, grupos religiosos, investigadores, organizaciones de derechos humanos, entre otros) se opusieron al mismo¹⁸.

El período de vigencia de la Ley Videla representa sin lugar a dudas la consolidación del racismo como mecanismo de Estado en el tratamiento de la inmigración como problema político en Argentina. Esta normativa se aplica en un contexto signado por un discurso orientado a presentar a los inmigrantes, y especialmente a los inmigrantes provenientes de países latinoamericanos, como un peligro para la población. Incorpora un mayor número de aspectos de la vida biológica de los inmigrantes a la política, lo cual profundiza su carácter biopolítico—por lo menos en el sentido biopolítico explorado hasta el momento—en términos del gobierno de la inmigración como problema político en el país. La *nuda vida* de los inmigrantes—y particularmente de las categorías de inmigrantes señaladas—en tanto personas cuya situación puede equipararse al concepto de *homo sacer* de Agamben—ambos conceptos se desarrollarán más adelante—aparece así confinada a un estado de excepción, en el que sólo es incluida a través de la exclusión.

Los Derechos Humanos de los inmigrantes

Correa sostiene que los múltiples obstáculos al ejercicio de los derechos humanos por parte de los inmigrantes plantearon serias contradicciones en la sociedad argentina en la década de 1990. Conceptos como el de “ilegal” y “derechos de ciudadanía” se reflejaron en prácticas de violación de los derechos humanos de los inmigrantes, lo cual despertó un fuerte compromiso de las organizaciones de la sociedad civil en la defensa de los derechos de los inmigrantes¹⁹.

Si bien Arendt no escribe en clave biopolítica, sus planteos admiten este tipo de lectura, en tanto enfatizan la creciente inclusión de la vida en la política como rasgo característico de la modernidad. La autora sostiene que en la historia contemporánea el fenómeno de masas más reciente es el siempre creciente número de apátridas, que constituyen un grupo sintomático de la política contemporánea. En su análisis de los tratados de minorías de la posguerra, Arendt señala que si bien las minorías habían existido anteriormente, su reconocimiento como

¹⁸ En Giustiniani; 2004

¹⁹ En Giustiniani; 2004

institución permanente, que requería de garantías de organismos supranacionales para el respeto de los derechos elementales de las personas comprendidas en las mismas, constituyó un fenómeno nuevo. La autora sostiene que los intentos internacionales por establecer un estatuto legal para los apátridas fracasaron en la medida en que ninguno logró sustituir al territorio como marco de garantías para los ciudadanos. Para Arendt, la condición de los apátridas no es la de no ser iguales ante la ley, sino la de que no existe ley alguna para ellos. En este sentido, afirma que la emergencia de los apátridas despertó la conciencia acerca del “derecho a tener derechos” y el “derecho a pertenecer a algún tipo de comunidad organizada”, es decir, a la Humanidad²⁰.

El análisis de Arendt resulta de especial vigencia en el análisis de la situación de los inmigrantes en Argentina. Las normativas previas a la Ley de Migraciones sancionada en 2004, y muy especialmente la Ley Videla, colocaron a los inmigrantes—principalmente a aquellos cuya situación migratoria era irregular—en una situación equiparable a la de los apátridas, en la medida que sus derechos “inalienables” se vieron comprometidos al no poder configurarse como derechos de ciudadanía. La imposibilidad de acceder a empleos regulados, servicios sanitarios y servicios educativos de aquellos inmigrantes que no lograban regularizar su situación migratoria—objetivo seriamente dificultado por la normativa y sólo posible a través de las recurrentes amnistías decretadas por los gobiernos—configuraba serias violaciones a los derechos humanos de estas personas, ancladas en su no pertenencia a un Estado-nación capaz de garantizar estos derechos. La perspectiva de análisis introducida por Arendt abre un interesante campo de estudio en lo que respecta al fundamento de los derechos humanos, en tanto la historia del siglo XX y lo que va del siglo XXI ha demostrado las dificultades que atraviesan las personas cuya situación puede equipararse al concepto de apátrida para el ejercicio de sus derechos humanos. En este sentido, Arendt afirma que una de las principales paradojas de la política contemporánea es la consideración de los derechos humanos como “inalienables”, en la medida en que éstos únicamente son disfrutados por los ciudadanos de los países desarrollados, mientras que, después de la segunda guerra mundial, el campo de internación deja de ser la excepción para convertirse en la norma para los apátridas²¹.

En esta misma línea, Agamben rescata la figura del *homo sacer* del derecho romano, que señala a la vida humana que se incluye en el orden jurídico solo a través de su exclusión. En respuesta a la tesis de Foucault de que lo que caracteriza a la política moderna es la inclusión

²⁰ Arendt; 1974

²¹ Arendt; 1974

de la vida en la política, Agamben sostiene que en paralelo al proceso mediante el cual la excepción se convierte en regla, la *nuda vida*—que se situaba fuera del orden jurídico— comienza a coincidir con el espacio político, “*de forma que exclusión e inclusión, externo e interno, bios y zoe, derecho y hecho, entran en una zona de irreductible indiferenciación*”²². Agamben plantea que el campo de concentración, cuyos pobladores son despojados de su condición política y reducidos a *nuda vida*, constituye el paradigma del espacio político de la modernidad, en el que la política se convierte en biopolítica y el *homo sacer* se confunde con el ciudadano. La desconexión entre la *nuda vida* y el Estado-nación constituye el nuevo hecho de la política contemporánea y su separación es el campo de concentración, en tanto “localización dislocante” que puede incorporar cualquier forma de vida y cualquier norma y que—como matriz oculta de la política contemporánea—se adivina en varios fenómenos actuales²³.

La perspectiva de Agamben también resulta pertinente para el análisis de la situación de los derechos humanos de los inmigrantes hasta la sanción de la nueva Ley de Migraciones en 2004. El concepto de campo de concentración, en el que los pobladores se ven privados de su condición política y reducidos a *nuda vida*, ofrece interesantes posibilidades analíticas para el estudio de un número de situaciones que enfrentan los inmigrantes, por ejemplo, su participación en el mercado informal (no regulado) de trabajo. Al no poder regularizar su situación migratoria—debido a los obstáculos impuestos por las biopolíticas selectivas de la inmigración—los inmigrantes no logran acceder a empleos formales, viéndose forzados a trabajar en condiciones de explotación y privados del ejercicio de los derechos humanos que emanan de la relación laboral. La condición de estos inmigrantes, en tanto pobladores de estos campos, es equiparable al concepto de *homo sacer*, en tanto sus vidas constituyen meras existencias.

Agamben plantea dos procesos en paralelo: uno mediante el cual el poder hace del hombre su objeto específico y otro en el que el hombre ya no se presenta como objeto sino como sujeto del poder político. Ambos procesos se centran en la *nuda vida* del hombre, que pasa a ser el nuevo cuerpo biopolítico de la humanidad. Agamben afirma que a partir del surgimiento de la biopolítica, todos los acontecimientos políticos decisivos presentan una doble faz: las distintas conquistas de los individuos frente a los poderes centrales representan una inscripción creciente de sus vidas en el orden estatal. Así, el autor plantea que se asiste a un desplazamiento y una ampliación—más allá del estado de excepción—de las decisiones sobre

²² Agamben; 1998: 17

²³ Agamben; 1998

la *nuda vida* en que consistía la soberanía. En este sentido, sostiene que el nazismo y el fascismo constituyen redefiniciones de las relaciones entre hombre y ciudadano, que sólo pueden comprenderse en el contexto de la biopolítica, a partir del surgimiento de la soberanía nacional y las declaraciones de derechos. Es por ello que la figura del refugiado, en tanto rompe la continuidad entre hombre y ciudadano, cuestiona la ficción de la soberanía moderna²⁴.

De acuerdo a este planteo de Agamben, las conquistas de derechos, como en el caso de la consagración del derecho humano a migrar en la nueva Ley de Migraciones, son funcionales a una biopolítica negativa de la inmigración, en tanto amplían el grado en que la vida es incluida en la política, con el fin, no de potenciarla, sino de gobernarla.

Ley de Migraciones No. 25.871 de 2004: ¿Hacia una biopolítica afirmativa?

Hacia el año 2000, el diagnóstico de la situación de la política migratoria argentina señalaba que la misma no garantizaba derechos fundamentales, otorgaba facultades discrecionales al Poder Ejecutivo no sujetas a revisión por parte del Poder Judicial, imponía obstáculos variados a los inmigrantes y no respondía a los desafíos del proceso de integración regional y las nuevas formas de funcionamiento de la economía y los mercados laborales. Entre 2000 y 2003 se lleva a cabo un proceso en el que participan diversos actores—gubernamentales, no gubernamentales, académicos e internacionales—que concluye en la promulgación de una nueva ley (No. 25.871) en 2004, cuyo rasgo más destacado es, sin duda, la consagración de la migración como un derecho humano. De acuerdo a Mármora, la nueva ley constituye una base estratégica de las políticas migratorias y enfatiza los compromisos internacionales en materia de derechos humanos de los migrantes²⁵. En este sentido, presta atención a la integración cultural, social y laboral de los inmigrantes establecidos en el país, a través de la igualdad de acceso a servicios sociales, educación, salud e información sobre sus derechos y obligaciones. Asimismo, establece que los derechos laborales de los inmigrantes deberán ser respetados aún cuando estos se encuentren en situación irregular. La ley también establece la posibilidad de iniciar el trámite de radicación tanto desde el exterior como desde Argentina. También establece disposiciones con respecto a los ciudadanos argentinos que residen en el exterior, incluyendo la protección de sus derechos y políticas orientadas a facilitar su retorno. Como ya se señaló, las biopolíticas de la inmigración en Argentina abordaron este fenómeno en términos de utilidad estatal o funcionalidad al proyecto político del país. Desde una óptica

²⁴ Agamben; 1998

²⁵ En Giustiniani; 2004

contraria, puede partirse del supuesto de que los migrantes son portadores de derechos humanos, los cuales legitiman el Estado de Derecho. Desde esta visión, no puede ser el Estado quien tenga el poder soberano de negar la inmigración pues ello constituiría una violación de un derecho humano, cuyo respeto legitima la soberanía del Estado. El proyecto de nación vigente en cada período histórico resulta fundamental a la hora de analizar las biopolíticas de la inmigración en Argentina. Las biopolíticas negativas analizadas (hasta la Ley Videla) determinaron las características de la inmigración deseada en función del proyecto de nación que se buscaba construir, esto es, uno inspirado en las sociedades europeas. Así, se observó que uno de los elementos constitutivos de las iniciativas del período analizado fue la promoción de la inmigración europea, lo cual consolidó al racismo como uno de los mecanismos constitutivos del carácter biopolítico de las medidas adoptadas en la materia por el Estado argentino.

En contraposición a esta visión que busca seleccionar a una determinada población que se ajuste al proyecto de Nación buscado, podría pensarse una biopolítica que busque adaptar el proyecto de Nación a la población. En este sentido, la Nueva Ley de Migraciones considera a la migración como un derecho humano que no depende de la voluntad de ningún Estado. Esta idea se ajusta al pasaje desde una lógica inmunitaria a una biopolítica afirmativa en los términos expresados por Esposito. El autor plantea la existencia de una relación dialéctica entre comunidad e inmunidad, en la que la inmunidad constituye la cara negativa de la comunidad. La vida de la comunidad está siempre expuesta a la muerte y sólo puede ser protegida si se la somete a mecanismos inmunitarios que protegen la vida de la comunidad en tanto la niegan como tal, hasta tal punto que la biopolítica puede llegar a convertirse en tanatopolítica (cuyo ejemplo más extremo se encuentra en el nazismo)²⁶.

Desde la biopolítica negativa del Estado argentino, la inmigración fue concebida, en el caso de aquella proveniente de Europa, como un elemento positivo para la población, mientras que en el caso de aquella proveniente de países latinoamericanos (e incluso de determinadas regiones del propio país), como un elemento negativo. Desde esta perspectiva, la inmigración puede analizarse en su sentido inmunitario, en la medida en que es pensada en términos de la protección de la vida de la población receptora, en un sentido similar al expresado por Foucault. Así, es la inmigración controlada la que niega la inmigración irrestricta. Esto implica que es el modo de gobernar la inmigración lo que permite distinguir entre una biopolítica afirmativa y una biopolítica negativa. Desde el paradigma inmunitario, la vida

²⁶ Esposito; 2005

existe y lo político intenta adaptarla a sus intereses. Esta visión se ajusta a una biopolítica negativa, en tanto implica gobernar la vida—normalizarla—para protegerla de sí misma. Esposito recurre a planteos de Nietzsche y Deleuze para sostener la existencia de una relación de inmanencia recíproca entre política y vida. Desde esta visión, la vida constituye el sujeto de la política, en tanto genera sus propias normas que siempre pueden ser transgredidas y transformadas. Por lo tanto, si la biopolítica negativa constituye una política *sobre* la vida, la biopolítica afirmativa es una política *de* la vida, una política que potencie la vida en lugar de negarla.

Desde esta perspectiva, podría sostenerse que la nueva Ley de Migraciones representa un tránsito—cuyas características y consecuencias, principalmente en materia de derechos humanos de los inmigrantes, aún no han sido evaluadas, al menos no desde la perspectiva teórica adoptada en este trabajo—desde un gobierno *sobre* la inmigración—ejercido en términos de utilidad para el Estado—hacia un gobierno *de* la inmigración, en que la forma de gobierno es determinada por la inmigración y no a la inversa. Una problematización del fenómeno de la inmigración enmarcada en un paradigma biopolítico negativo tiene efectos de poder y normalización sobre la población, en la medida en que la selectividad de estas políticas definen normativamente cómo debe ser la población del país. Por el contrario, desde una visión biopolítica afirmativa, la idea de un cuerpo político cerrado puede dejarse de lado a favor de una concepción más abierta y plural de la vida, en que ésta se da su propia normatividad.

Conclusiones

Este trabajo analizó la temprana construcción del problema político de la inmigración en Argentina, ligada a la importancia central de este fenómeno en el desarrollo de su proyecto de Nación. El análisis histórico de las biopolíticas de la inmigración en Argentina revela un paulatino proceso de profundización de la voluntad biopolítica de gobernar este fenómeno, que se ejemplifica en la creciente inclusión de aspectos de la vida en la política migratoria. Asimismo evidencia claros fines utilitarios en lo que respecta al rol de los inmigrantes en la conformación de la población que correspondía al proyecto de Nación perseguido, al menos hasta la sanción de la nueva Ley de Migraciones en 2004. También se analizó el papel fundamental que jugó el racismo de Estado en las biopolíticas de la inmigración, en la medida en que justificó las mismas en la necesidad de proteger a la población del peligro que representaban determinadas categorías de inmigrantes. Si bien estas categorías de inmigrantes peligrosos o que simplemente no se ajustaban al proyecto de Nación buscado variaron a lo

largo del período analizado, la preferencia por la inmigración de origen europeo frente a la inmigración de origen latinoamericano constituye una línea de larga duración en la historia de las biopolíticas de la inmigración en Argentina. En lo que respecta a los derechos humanos de los inmigrantes, se plantearon algunos conceptos teóricos clave de Arendt y Agamben, en el entendido de que los mismos ofrecen interesantes posibilidades analíticas para el abordaje de este tema desde la perspectiva biopolítica. Por último, se exploró la posibilidad de considerar a la Ley de Migraciones sancionada en Argentina en 2004 como un ejemplo de biopolítica afirmativa en los términos propuestos por Esposito, en el supuesto de que dicho abordaje podría arrojar resultados interesantes en estudios que privilegien la perspectiva de los derechos humanos de los inmigrantes.

Si bien el análisis del fenómeno migratorio en clave biopolítica no resulta innovador en el campo de las Ciencias Sociales—sino que por el contrario, constituye uno de los clásicos ejemplos que abordan los autores que trabajan desde esta perspectiva—la producción académica sobre la materia en términos biopolíticos es escasa en la región. Es en este supuesto que este trabajo pretendió avanzar en el planteo de posibles áreas de investigación que tengan el potencial de resultar en aportes significativos para el desarrollo de una política de la vida, que potencie la vida en lugar de negarla, y que se refleje en avances en la situación de los derechos humanos de los inmigrantes, que en la actualidad—a más de cinco años de la aprobación de la nueva Ley de Migraciones—continúan siendo uno de los grupos en mayor situación de vulnerabilidad en el país.

Bibliografía

- Agamben, G. (2004) *Homo Sacer II. Primera Parte. Estado de Excepción*, Buenos Aires, Adriana Hidalgo Editores
- Agamben, G. (1998) *Homo Sacer I. El poder soberano y la nuda vida*, Valencia, Pretexto
- Arendt, H. (1993) *La Condición Humana*, Barcelona/Buenos Aires, Paidós
- Arendt, H. (1974) *Los orígenes del totalitarismo*, Madrid, Taurus
- Esposito, R. (2006) *Bíos: Biopolítica y filosofía*, Buenos Aires, Amorrortu
- Esposito, R. (2005) *Immunitas: Protección y negación de la vida*, Buenos Aires, Amorrortu
- Esposito, R. (2005) *Toda filosofía es en sí política*, Revista Ñ, Diario Clarín, 12/03/05
- Foucault, M. (2007) *Nacimiento de la biopolítica*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica
- Foucault, M. (2006) *Seguridad, Territorio, Población*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica

Foucault, M. (2006) *Vigilar y Castigar. Nacimiento de la prisión*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno

Foucault, M. (2000) *Defender la Sociedad*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica

Giustiniani, R. (2004) *Migración: un derecho humano. Ley de Migración No. 25.871*, Buenos Aires, Prometeo Libros

Vior, E. (2006) *Los bolivianos en Buenos Aires fortalecen la democracia: Derechos Humanos, inmigración y participación democrática*, en: Wehr, I. (Ed.) *Un Continente en Movimiento: Migraciones en América Latina*, Madrid, Iberoamericana/Vervuert