



El “otro peligroso”. Las políticas estatales y las migraciones en la Argentina

Por Diego Bermeo¹

Resumen

En el presente artículo se analizan las políticas estatales hacia los migrantes en los diversos proyectos políticos que gobernaron el país desde mediados del siglo XIX. Sin lugar a duda, este texto, el mismo realizado en un contexto adverso para el acceso a los derechos adquiridos por estos grupos.

En la actualidad, a partir del Decreto de Necesidad y Urgencia 70/17, es necesario pensar los procesos similares que se llevaron a cabo con otras leyes, a lo largo de la historia Argentina.

La política pública del estado se funda en un ideal de “orden” que busca un control de sus habitantes, en este sentido las políticas migrantes no escapan a estas utopías estatales. Es por ello que a través de una ley o/y de políticas para migrantes hay una búsqueda de orden y disciplinamiento de la población, será importante tener en cuenta estos elementos para analizar estas políticas y leyes, y sobre todo, tener en cuenta los contextos en las que se generaron.

Palabras clave: Migración, Política Estatal, Políticas Migrantes, Proyectos Políticos

¹ Lic. y Mg. en Trabajo Social por la FTS-UNLP y Dr. en Educación por la UNTREF-UNLa-UNSM, Docente-Investigador-Extensionista de la FTS-UNLP, coordinador de la línea de investigación de LIMSyCV-FTS INTERCULTURALIDAD, MIGRACIONES Y EDUCACIÓN.

Introducción

En este artículo buscamos analizar las políticas estatales hacia los inmigrantes (hoy migrantes) en los diversos proyectos políticos que gobernaron el país desde mediados del siglo XIX. Por ser escrito en un contexto de restricción de derechos de los migrantes en la Argentina a partir del Decreto de Necesidad y Urgencia 70/17, es necesario pensar los procesos similares que se llevaron a cabo con otras leyes, a lo largo de la historia Argentina.

Desde el siglo XIX el estado, tuvo políticas que buscaron que poblaciones nacidas en otros países se radiquen en la Argentina. Todas estas políticas, se constituyeron con la idea de un migrante “deseado” que cuando se constituyó en un actor político activo, se transformó en “no deseado”, este proceso se produce cuando crecen los conflictos sociales durante las diversas crisis económicas que vivió el país.

Esto generó que este actor reclame por derechos y se transforme en sospechoso de criminal, enemigo, entre otros calificativos negativos, que fortalecieron el sentido común “nacional” clásicas de estado nación, a través de los discursos y prácticas xenófobas, discriminatorias, racista y segregacionistas.

Partimos de pensar que toda política pública estatal se funda en un ideal de “orden” y se constituye en un control de sus habitantes, en este sentido las políticas migrantes no escapan a estas utopías estatales.

Este proyecto del Estado, choca con las diversas demandas que se generan a partir de la desigualdad social que viven y padecen los migrantes en los lugares de recepción, generándose conflictos.

En el mundo global dan de bruces las utopías que migran, estas forman proyectos heterogéneos producto que los migrantes son poseedores de diversas culturas e identidades.

Es por ello que a través de una ley o/y de políticas para migrantes hay una búsqueda de orden y disciplinamiento de la población, será importante tener en cuenta estos elementos para analizar estas políticas y leyes, y sobre todo, tener en cuenta los contextos en las que se generaron.

Metodología

Para la elaboración de este trabajo, revisamos los cuadernos de campo de los proyectos de extensión universitaria, donde participamos en los últimos 10 años, promovidas desde la Comisión de “Trabajos Interculturales con Pueblos Indígenas y Migrantes” del Laboratorio de Investigación Movimientos Sociales y Condiciones de Vida de la Facultad de Trabajo Social de la Universidad Nacional de La Plata.

Recuperamos entrevistas a dirigentes de las poblaciones migrantes realizadas durante el año 2010 hasta la fecha, estos, habían llegado al país entre los años 1995 y 2014, lo cual nos dio un panorama de experiencias migratorias diversas.

La mayoría de los entrevistados fueron mujeres dirigentes nacidos en diversos países que participan de organizaciones de migrantes o de movimientos sociales. La mayoría de estas lideresas, nacieron en países limítrofes y en Perú, aunque se entrevistó también a líderes colombianos.

En los trabajos de campo, además de las entrevistas, se registró y analizó las observaciones de las actividades realizadas con estos grupos.

De estos trabajos de extensión nos interesan los registros sobre las representaciones de las y los dirigentes cuando analizan las políticas públicas y su implementación, así, como el acceso a las mismas.

El trabajo se llevó a cabo en los barrios de las localidades de Melchor Romero, Abasto, Olmos, Colonia Urquiza, Los Hornos, Villa Elvira y Altos de San Lorenzo en la ciudad de La Plata, El Carmen en la ciudad Berisso, Catela, en la ciudad Ensenada y Barrio Pepsi y zonas rurales de la ciudad de Florencio Varela y se desarrollaron entrevistas en la ciudad de Berazategui.

Este trabajo es de difusión, por lo tanto, articula o lo intenta el uso de un lenguaje académico y coloquial, para la mejor comprensión del mismo.

El migrante deseado y el no deseado

Los proyectos de políticas migratorias siempre responden a los proyectos políticos históricos que las clases dominantes diseñaron. Desde esta perspectiva, las políticas y leyes para los inmigrantes o migrantes, van a responder a una búsqueda de un migrante deseado; desde la primera ley a mediados del siglo XIX este debía ser blanco, occidental, católico, heterosexual y capitalista, no rebelarse a los “patrones” y con conocimientos en el trabajo industrial que para mediados del siglo XIX era escaso en el mundo y mucho más en el continente y en la Argentina. Este proyecto responderá al “orden y progreso” que necesita el país.

Sin lugar a dudas este inmigrante buscado, respondía a la mirada eurocéntrica, de clase, conocedor de la razón moderna y patriarcal (Quijano, 2003), que busco reproducir ciertos patrones de dominación colonial y reforzar la invisibilización de los indígenas y afros que los criollos de la revolución de mayo y de 1816, seguían negando como herencia cultural y política de los conquistadores (Quijano, 2003; Walsh, 2002).

La construcción del estado nación produce la política estatal que daría el ingreso a ese migrante a través de Ley de Inmigración y Colonización N° 817 de 1876 (conocida como Ley Avellaneda), buscó por vez en el país, regular sobre temas migratorios (Novick, 2008; Gavazzo, 2008). La misma, tiene dos partes, la primera es sobre la inmigración, se la denominó "De la inmigración", y la segunda es sobre la "colonización".

El contexto en la que se debate y se pone en marcha es la presidencia de Avellaneda, quien había declarado la "necesidad imperiosa de atraer la inmigración" en su mensaje al Congreso de la Nación durante la apertura de sesiones ordinarias el 1 de mayo de 1876. Por entonces solo el 10% de los inmigrantes se habían dedicado al trabajo agrícola. Siendo la función de esta ley, que los migrantes se dediquen a las tareas rurales. La puesta de este objetivo fue complejo por los importantes recursos económicos que demandaba del Estado.

La ley creó la Dirección General de Inmigración que organizó la difusión en Europa para la llegada de los migrantes y de organizaciones de comisión en el país para organizar el ingreso, para asegurar la llegada a los distintos puntos con el traslado, el alojamiento y el trabajo para ese trabajador.

Esta ley definió la categoría de inmigrante como:

Todo extranjero jornalero, artesano, industrial, agricultor o profesor, que siendo menor de sesenta años y acreditando su moralidad y sus aptitudes, llegase a la república para establecerse en ella, en buques a vapor o a vela, pagando pasaje de segunda o tercera clase, o teniendo el viaje pagado por cuenta de la Nación, de las provincias o de las empresas particulares, protectoras de la inmigración y la colonización (Ley N° 817).

Para tal fin, la Ley, desarrolla la "colonización" y crea la Oficina Central de Tierras y Colonias, bajo el área del Ministerio del Interior. Establece como tarea del Poder Ejecutivo que se seleccionen los terrenos adecuados para la colonización en los territorios nacionales. Por otro lado, la legislación argentina otorga igualdad de derechos y obligaciones a nativos y extranjeros. Así lo sostiene nuestra Constitución en su artículo 20 cuando expresa:

Los extranjeros gozan en el territorio de la Nación de todos los derechos civiles del ciudadano; pueden ejercer su industria, comercio y profesión....no están obligados a admitir la ciudadanía, ni a pagar contribuciones forzosas extraordinarias (...).

Por eso, la búsqueda de un inmigrante debía *"acreditarse suficientemente su buena conducta y su aptitud para cualquier industria, arte u oficio útil"*, para esto el estado aseguraba el derecho de ser alojado y mantenido a expensas del Estado (art. 45) durante los cinco días siguientes a la llegada al país. El poder ejecutivo se ponía al servicio de resolver problemas que suscitasen con este inmigrante incluso los vinculados al trabajo, para lo cual creó una oficina de trabajo.

Un elemento central es que, a partir de 1880, las condiciones políticas y económicas de la Argentina, generaron la llegada masiva de inmigrantes y las condiciones que el estado contribuyo para la llegada de estos actores (Devoto, 2009).

La realidad que las políticas de estado no cumplieron con los objetivos de los trabajadores que llegaron al país, así que hacia 1880, empiezan a organizarse producto del influjo de las ideas sindicales y políticas que se debatían en Europa. Surgen los primeros sindicatos y partidos políticos anarquistas y socialistas que debatirán el lugar de actor político en la región del trabajador migrado (Solomonoff, 1988).

Se renuevan las miradas del Proyecto Nacional de los partidos tradicionales (sobre todo de la Unión Cívica Radical), surge la Revolución del Parque con los inmigrantes jóvenes y la primera generación de argentinos hijos de los primeros inmigrantes llegados al país, que reclamaban por derechos ciudadanos de las nuevas generaciones (Bilsky, 1985).

Otro hecho importante producido por entonces es la concentración del Primero de Mayo de 1890 organizada por los trabajadores sindicalizados de origen anarquista y socialista, esta marcha de cohorte internacionalista, homenajeaba la lucha de los Mártires de Chicago que reclamaban las mismas mejoras y que estos grupos locales aspiraban para la clase obrera argentina (Bilsky, 1985; Solomonoff, 1988).

Desde finales del siglo XIX hasta la primera Huelga General de 1902, las organizaciones sindicales y de Federación Obrera República Argentina, fue respondida por el estado por una represión a sindicatos. Estos acontecimientos se conocieron como la Semana trágica y la Patagonia trágica, el segundo paso, fue la sanción de la Ley de Residencia, ya que el inmigrante deseado había pasado a ser no deseado por el estado.

Ley de Residencia

La Ley de Residencia o también llamada Ley Cané es la ley 4.144 fue sancionada por el Congreso de la Nación Argentina en 1902 tras la primera huelga general, convocados por sindicatos que tenían un numero importantes de migrantes en sus filas y buscaba disciplinarlos y disminuir sus reclamos gremiales y políticos.

Esta ley generó miedo a ser expulsado por el estado y vulneró la igualdad ante la ley que promovía la ley de inmigración; los inmigrantes podían generar riqueza pero no pedir por ella. El fundamento de esta ley era buscar la paz social que los extranjeros “revoltosos” no permitían.

El inmigrante deseado se transforma en no deseado y el gobierno utiliza la ley para desmovilizar a los sindicatos y reprimir la organización sindical de los trabajadores, los expulsados pertenecían a organizaciones anarquistas y socialistas fundamentalmente. En 1899, la Unión Industrial Argentina realiza un pedido al Poder Ejecutivo Nacional de realizar acciones frente a estos grupos, el por entonces senador Miguel Cané, toma y diseña la ley que presentó al Congreso de la Nación para la expulsión de extranjeros (Bilsky, 1985; Solomonoff, 1988).

La misma tuvo vigencia durante 56 años para su aplicación en estos años hubo diversos "criterios de expulsión", pero en todos los casos, se mencionó que su aplicación se debía a que estaba en juego el Orden que nos llevaría al Progreso, aunque en algunos casos se aplicó también a los que generaron trata de personas para la prostitución, delincuentes comunes, algunos espías alemanes sobre todo después de la Segunda Guerra Mundial, en la mayoría de los casos se aplicó, a pequeños comerciantes de origen españoles, durante la campaña peronista "contra el agio y la especulación".

La promulgación de la ley generó como ya mencionamos miedos en los trabajadores inmigrantes, que modificaron sus prácticas políticas para evitar ser expulsados, generándose un disciplinamiento al orden propuesto por las clases dominante y los partidos mayoritarios como el Partido Autonomista Nacional y la UCR.

La ley durante el primer gobierno de Perón² siguió vigente a pesar que muchos diputados del partido buscaron derogarla. Las prácticas del estado siguieron vigentes expulsando con la misma ley a militantes de izquierda de países latinoamericanos, fundamentalmente aquellos que interpelaban la propuesta del gobierno peronista.

Estos expulsados eran entregados a gobiernos autoritarios o dictaduras de las cuales habían huido, estaban procesados o buscados por enfrentar esos gobiernos, es el caso del comunista paraguayo Obdulio Barthe, quien después de ser detenido y torturado en Buenos Aires, expulsado en 1950 al Paraguay gobernado por Federico Chaves, y donde estuvo 4 años detenido.

² Ver los casos en: http://www.portalguarani.com/1618_obdulio_barthe.html, <https://www.ultimahora.com/las-memorias-obdulio-barthe-figura-prohibida-n275861.html>, <https://www.anred.org/?p=22127>

Otro caso es la expulsión durante el gobierno peronista de 13 estudiantes peruanos de universidades nacionales argentinas que se oponían a las políticas del gobierno de Perón, estos fueron deportados y reclusos en el presidio El Frontón en Perú. Paradójicamente, el joven Eduardo Seijo nacido en Chile, era un dirigente del sindicato maderero y dirigente del partido Laborista, tuvo reuniones con Perón y era miembros destacados de la CGT, difería con la política de Perón de alienación con las políticas estatales de los sindicatos y creía en que los sindicatos debían ser autónomos. En una lucha por mayor salarios para el sector maderero, en el 1946, fue detenido en varias ocasiones, la última vez, fue secuestrado, torturado y deportado a Chile en un avión militar.

Para esto servía la ley de “*extranjeros indeseables*”, convalidada por el bloque del partido oficialista, orientado por el abogado John Cooke. Así se expulsó a un laborista, dirigente obrero y miembro de la Confederación General del Trabajo.

También Hilda Wajselfisz, una estudiante de Bellas Artes nacida en Polonia, ella fue detenida y deportada en 1954, el mismo fue realizado y autorizado por decreto reservado firmado por Perón y Ángel Borlenghi.

Otro caso, fue el del griego Kiriakos Kisikis era buscado por el gobierno griego y fue extraditado en 1951 y al llegar a Grecia, fue confinado a un campo de concentración de Makronisos. En el caso de Armando Mirra, era italiano y cuestiono la política inmigratoria argentina en la revista *Tempo*, fue deportado, en tanto su familia argentina continuaba en el país.

Estas expulsiones se producen, en pleno debate sobre la derogación esta ley, los diversos sectores del gobierno de Perón, defendían el “Proyecto Nacional” y la necesidad de tener una ley que expulse a los trabajadores inmigrantes que no se adaptaban a ala política propuesta por el presidente Perón, el caso más notorio, fue el diputado John William Cooke que manifestó para no derogar la ley: “*La mayoría... estima que debe derogarse la ley 4.144, pero no puede ignorar que por un derecho de su soberanía el Estado se encuentra autorizado para expulsar de su seno a los extranjeros indeseables*”. En su argumentación, si bien mencionó en su discurso el “pacto de honor” con la clase trabajadora, manifestó que la ley 4144, cumpliría un rol, para que no entren los “extranjeros peligrosos”.

Aunque desafortunada la expresión “extranjeros peligrosos” este exabrupto iba dirigido supuestamente a la llegada en la posguerra de nazis o fascistas que huían de la justicia. La derogación de la ley de residencia (llamada ley de extranjeros indeseables) fue impedida por diputados que representaban a los gremios, entre ellos, el abogado Cooke, presidente por entonces de la comisión de asuntos constitucionales.

Esta ley combatida por el movimiento obrero durante cinco décadas quedaría inserta en la Constitución de 1949. Cabe aclarar que las investigaciones sobre esta ley no mencionan que fuera aplicadas en ese periodo contra fascistas o nazis, y sí contra opositores al gobierno de Perón.

La ley fue derogada en la presidencia de Dr. Frondizi en el año 1958, terminando un periodo marcado desde la segunda mitad del siglo XIX, cuyo objetivo fue resolver los conflictos producto de las luchas obreras y populares que encabezaban inmigrantes. Esta ley acompaña diversas formas que tomó el proyecto capitalista en Argentina desde el proceso de expansión acelerado encaminado a transformar la estructura económica-social, en camino a la conformación de una sociedad capitalista, que se estructura en el modelo agroexportador (Devoto, 2009), que se inicia con el proyecto liberal del presidente Julio A. Roca en 1880 “Paz y Administración”. Esta ley siguió vigente y atravesó y sirvió para las represiones que se llevaron a cabo durante la crisis del 29 y la construcción del Estado Bienestar, que se llevó a cabo durante el gobierno de Juan D. Perón y su represión al conflicto de quien no acordaba con su modelo capitalista.

Las leyes que reducían la ciudadanía a los nacidos en otros países, siguieron y se agudizaron durante la dictadura argentina, como en los gobiernos anteriores, la mirada criminalizante y estigmatizadora ya no fue puesta solamente en el migrante europeo de ideologías no nacionales y anticapitalistas, sino en el limítrofe que se lo veía como un enemigo potencial al nacional, racialmente diferente al proyecto etnocapitalista y eurocéntrico de la dictadura.

Como el resto de las leyes y debates sobre la inmigración, con sus diferencias hicieron énfasis en que la Argentina era “un país de inmigrantes...” y “un crisol de razas” (Caggiano, 2008), invisibilizando a otros grupos culturales, raciales y lingüísticos. Este periodo además del inicio del proceso neoliberal, el exterminio por razones políticas de opositores, construye hacia los inmigrantes una ley que va a poner bajo sospecha a este, generándose prácticas xenófobas. Acompañado de otras prácticas estatales que generaron situaciones bélicas con Chile.

Esta Ley General de Migraciones y Fomento de la Inmigración Ley 22.439/81 (ley Videla), se basó en los fundamentos que justificaron la erradicación de las villas lindantes a la ciudad de Buenos Aires, llevadas a cabo por la organización del Campeonato Mundial de Fútbol de 1978 disputado en el país, las autoridades decían que las villas afeaban la vista de los visitantes y ponían a quienes habitaban esas asentamientos urbanos como lo feo y que no representaban a “lo argentino”, su idiosincrasia y su forma de ser. Cabe aclarar que estos

barrios eran poblados por inmigrantes provenientes de otras provincias y regiones del país y de países limítrofes y Perú.

La dictadura basándose en el “uso de las atribuciones conferidas por el artículo 5° del Estatuto para el Proceso de Reorganización Nacional” se plasma en los siguientes artículos de la ley su proyecto de control y disciplinamiento social y fundamenta las futuras represiones a inmigrantes en los primeros artículos:

Artículo 1°.- La admisión, el ingreso, la permanencia y el egreso de extranjeros, se rigen por las disposiciones de la presente ley y de sus reglamentos. TITULO I Del fomento de la inmigración Artículo 2°.- El Poder Ejecutivo, de acuerdo con las necesidades poblacionales de la República, **promoverá la inmigración de extranjeros cuyas características culturales permitan su adecuada integración en la sociedad argentina.** Artículo 3°.- El Poder Ejecutivo, a propuesta del Ministerio del Interior, establecerá los lineamientos y pautas generales de la política de inmigración, **determinará las zonas del interior del país que se consideren prioritarias para el poblamiento y adoptará las medidas necesarias para promoverlo.** Artículo 4°.- Para fomentar el asentamiento de pobladores que desarrollen actividades productivas en las zonas declaradas prioritarias, el Poder Ejecutivo dispondrá: a. **La realización de inversiones en infraestructura económica y social;** b. **la exención de impuestos, concesión de créditos y otros beneficios especiales.**

Como se observa la ley Videla reproduce muchos de los contenidos de la ley del siglo XIX esto es un inmigrante no conflictivo que el estado ayudará a desarrollarse en el país. Otro elemento es que es visto como un potencia enemigo, lo pone en sospecha como potencial enemigo al orden y las buenas costumbres del país, debe para lo cual tener “...características culturales permitan su adecuada integración en la sociedad argentina”.

Esta política de sospecha hacia los inmigrantes, va a desatar la represión a estos grupos que son parte de los 30000 desaparecidos y muertos por la última dictadura militar, el número de víctimas es de 250 personas.

Para esto, la dictadura construyó relaciones con otras dictaduras de la región para reprimir a exiliados o quienes huían de las dictaduras vecinas, esta política multinacional represiva fue denominada El plan Cóndor. Las dictaduras de la región, veían en los inmigrantes posibles alteradores del orden público y la paz social; por lo tanto, el plan Cóndor

fue tomado como un plan estatal en varios países con dictaduras militares de la región. Este plan de ayuda mutua de las dictaduras reprimió a inmigrantes en la Argentina, mayoritariamente provenientes de los países limítrofes y Perú.

En este contexto opresivo los grupos migrantes empezaron no solo a denunciar el Plan Cóndor, sino la represión de los inmigrantes que residían en el país y empezaron hacia fines de la dictadura a pensar una ley de migración que dé cuenta de la situación migratoria que se empezaba a visibilizar en el país y que era la inmigración de personas provenientes de los países limítrofes.

En los años noventa del siglo pasado, esta inmigración hacia nuestro país se acrecentó sobre todo en los grandes centros urbanos como Ciudad Autónoma Buenos Aires, Gran Buenos Aires, Córdoba y Rosario, uno grupo de organizaciones de inmigrantes construyen por primera vez en la larga historia de políticas de estados sobre la migración, de la ley de Migraciones (ley 25871), la misma fue sancionada el 17 de diciembre de 2003 y promulgada el 20 de enero de 2004 y con el Decreto 616/2010 fue reglamentada el día 3 de mayo de 2010.

La Dirección Nacional de Migraciones³ (DIM) es el organismo estatal que tenía y tiene la responsabilidad de cumplir y hacer cumplir la ley 25871, el decreto 616/2010 que la reglamenta.

La característica de esta ley fue que se construyó con aportes de los movimientos migrantes, organismos de Derechos Humanos y otros espacios sociales y políticos, así como en el ámbito jurídico y académico, estos aportaron a el reconocimiento de la migración como un Derecho Humano inalienable.

La ley N° 25.871, como mencionamos fue una construcción de diversos grupos migrantes y organismos de Derechos humanos, que con los aportes de escasos diputados, generaron la Ley promovida en ámbitos parlamentarios por el senador Rubén Giustiniani, por lo cual, la ley fue bautizada como ley Giustiniani, lo cierto, es que fue una construcción de colectivos migrantes que plantearon otros paradigmas para esta ley incluyendo el derecho a migrar como humano.

Esta definición, apunto a erradicar conceptualmente las estrategias de invisibilización de todos los grupos étnicos, explicitaron la igualdad ante la ley y el reconocimiento de ser un sujeto político.

³Esta dirección, fue creada el 4 de febrero de 1949, durante el primer gobierno de Juan Domingo Perón.

En las anteriores leyes, los trabajos académicos, hacen hincapié en los acuerdos entre los gobiernos y las clases dominantes para traer trabajadores calificados para el crecimiento o desarrollo del país.

En esta ley por el contrario son los mismos grupos migrantes quienes centran la tarea de construir una ley que recupera décadas de migraciones, poniendo voz a la migración invisibilizada por los estudios académicos y el estado, como fue la migración de países limítrofes y Perú (Benencia, 2009), quienes habían sufrido la ley Videla como una ley expulsiva.

Desde el 2004 hasta el año 2015, si bien no existía un disciplinamiento a partir de una ley o decreto, el estado construía un disciplinamiento producida por diversos motivos:

1. La ley demoró 7 años para reglamentarse, dejó a las provincias con la decisión de formar a sus agentes estatales en el nuevo paradigma, que generó que en las provincias cuyos gobiernos, acordaban parcialmente con la ley, no formen a los agentes estatales en las nuevas concepciones, generándose prácticas estatales xenófobas.
2. La improvisación de cuadros en la temática, incluso de muchos militantes migrantes contratados por la Dirección Nacional de Migración (DNM), hizo que el desconocimiento genere prácticas que vulneraban derechos y reforzara las prácticas discriminatorias, racistas y segregacionistas.
3. El diseño de políticas que no se cumplieron o lo hicieron parcialmente, es el caso de la Educación Intercultural Bilingüe, salud intercultural, el poder judicial, etc.
4. Falta de financiamiento de las estructuras de migración, queja de muchos profesionales de la (DNM)
5. La escasa o la falta de articulación con otras políticas estatales para resolver situaciones no contempladas por la ley de migraciones y otras leyes que actúan con los migrantes, no lograban llevar a cabo los objetivos de igualdad ante la ley que señala la ley.

Las políticas hacia los grupos migrantes fueron enmarcadas en las lógicas migratorias del modelo autodenominado de “Inclusión con Derechos”, un capitalismo que devolvería algunos derechos que el pueblo argentino y los que los grupos migrantes habían luchado durante décadas y que el gobierno peronista de Carlos Menem había derogado, destruido o no dio importancia.

Este modelo del peronismo del siglo XXI venía a reparar estas vulneraciones de derechos de la década del 90, pero construyó nuevas dependencias a partir de prácticas clientelares y lealtades políticas forzadas para asegurar el control social de las poblaciones nativas y migrante.

La ley estuvo atada a los devenires de la política argentina, esto se manifestó en la falta de su reglamentación, supeditándola a la estrategia de negociación con los gobernadores y los gobiernos locales de parte del gobierno nacional.

La realidad que vivan los diversos grupos migrantes, provocaron reiteradas muertes por accidentes laborales, manifestándose las condiciones de trabajo esclavo que vivían algunos de estos grupos por la falta de documentación.

En uno de estos accidentes, se incendió un “taller clandestino” de costura, se descubrió que allí vivían familias esclavizadas, que habían ingresado por redes de trata de trabajo esclavo, en ese hecho resonante por la visibilización en los medios de comunicación, murieron familias de migrantes en situación de esclavitud, provenientes del Estado Plurinacional de Bolivia, generando una presión del gobierno boliviano por la muerte de esas familias⁴.

Este hecho y la presión de los organismos de derechos humanos y movimientos sociales llevaron al gobierno argentino a crear un plan de regularización migratoria llamado *Patria Grande*.

Planes y programas de regularización de migrantes: el Plan Patria Grande

Toda política pública debe tener consensos políticos de la comunidad y la sociedad civil y la política migratoria no es la excepción. El gobierno nacional del presidente Kirchner, como mencionamos, reglamentó la ley 25871 con una demora de 7 años, porque como dijimos, no había acuerdos con los gobiernos provinciales y locales del estado nacional, lo que generó que la presión por los reiterados incendios de talleres clandestinos de costura y la muerte de migrantes en situación de esclavitud.

Este hecho produjo que organizaciones de derechos humanos, de migrantes y sociales y los medios de comunicación, presionaran para que el gobierno actuara; la radio y la televisión y en menor medida las redes sociales, reflejaron la realidad que vivían en el país un

⁴ Ver en <https://www.business-humanrights.org/es/demanda-por-trabajo-en-talleres-clandestinos-referente-a-trabajadores-migrantes-bolivianos-en-argentina>

sin número de migrantes, generando que el gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia y en menor medida de la república de Paraguay, presionen para que el gobierno argentino.

Este programa creado el estado producto de la presión de estos grupos, buscaba la regularización de migrantes, empezó el 17 de abril de 2006. El mismo estaba enfocado para los ciudadanos nativos de países miembros del Mercosur y de los estados asociados al mismo (Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela).

Las primeras cifras eran de agosto de 2010, el programa regularizó a 423.697 personas con la siguiente distribución:

Nacionalidad	Cantidad
Venezolanos	216
ecuatorianos	914
colombianos	1.247
brasileños	4.603
chilenos	5.349
uruguayos	10.785
peruanos	47.455
bolivianos	104.984
paraguayos	248.144

Fuente: oficiales

Los trámites en operativos y en delegaciones del estado local, los migrantes debían presentar la documentación de su país, (su cédula de identidad, pasaporte o certificado de nacionalidad) y fotos carnet. Lograban así una credencial de Residencia Precaria que los habilitaba para permanecer, salir y reingresar a la Argentina, estudiar y obtener el CUIL provisorio y para trabajar de manera legal hasta obtener su radicación definitiva.

Como se observa con las cifras, más allá de las críticas, el plan logró una regularización rápida y masiva para resolver los problemas políticos que se estaba teniendo.

Otra política de excepción, fue la que tuvo como beneficiarios los migrantes senegaleses, en el año de 2013, luego de largas discusiones sobre la situación de senegaleses en el país, se genera un Régimen Especial de Regularización Migratoria para ciudadanos senegaleses, en estas discusiones además de miembros de la comunidad senegalesa, estuvieron presentes organismos de derechos Humanos como CAREF, CELS entre otros, grupos académicos y referentes de grupos migrantes africanos.

Esto tomo forma con la Disposición 002/2013 Dirección Nacional de Migraciones, solicitándoles a los postulantes:

- Que hayan ingresado legalmente a Argentina con anterioridad al 14 de enero de 2013 y puedan acreditar medios de vida lícitos y útiles. Se les otorgaba una residencia temporaria por un año.
- Y esta se extendía a los 180 días corridos desde 14/01/2013.
- Para esto debían tener constancia del último ingreso al Territorio Nacional de fecha anterior al 14 de enero de 2013 o prueba de residencia de hecho.

Este proceso logró que un grupo migrante pueda regularizar su situación aunque hoy existen un grupo importante que aún no los pueden hacer, la precariedad de su situación los exponen a trabajos callejeros y en pésimas condiciones laborales y de vida.

Aunque en las entrevistas que realizamos a los líderes migrantes que estuvieron en ambos pedidos de políticas públicas, y muchos de los cuales habían participado de las luchas por la construcción de la ley 25871, valorizan lo realizado en ese período, nos manifestaron lo dificultoso de las negociaciones para el armado de la política migratoria de aquellos años y la vigilancia que debían realizar para que se apliquen los acuerdos alcanzados.

Esta valorización, la hicieron algunos entrevistados que se mantenían al margen de las organizaciones migrantes, esto se refleja en el voto migrante es mayoritariamente al oficialismo por entonces.

La pérdida de consumo y ahorro experimentado hacia fines del 2012, hace que la población migrante, si bien reconoce que parte de estas políticas fueron buena, apoyó ese proyecto hasta el 2015, siendo el modelo neoliberal clásico quien más representó la utopía capitalista migratoria, fortaleció así la ideología de mercado en el comportamiento político y electoral de la mayoría de los migrantes.

Quedando los logros experimentados desde el Programa Patria Grande hasta el 2015 como una experiencia política más en el proceso migratorio de la mayoría de la población migrante, aquel proyecto no abarcó una utopía que vaya más allá de la coyuntura pues, los “logros” enunciados en los discursos de “inclusión” no se reflejaban en las vidas cotidianas de las familias migrantes.

Dimensión cultural de los migrantes y las políticas migratorias

Las utopías migratorias mencionadas, aunque tienen constantes basadas en la mejora de las condiciones de vida y satisfacer necesidades y deseos que en su lugar de origen no pueden obtener, los grupos migrantes limítrofes y del continente, llegan a nuestro país, entre otras motivos, por el acceso al estado (sistema de salud, educación, políticas sociales, etc.), y mejoras económicas.

Pero muchos fundamentos de estas utopías están dados por las culturas e identidades que poseen los grupos y las experiencias que tienen en el proceso migratorio. Los aimaras y quechuas solían discutir el uso de las políticas sociales no solo por las devolución de favores (manejos clientelares que eran sometidos), sino que sentían el abandono de los principios ético-morales Ama suwa, ama llulla, ama qhilla. Eje central de la cultura quechua en Bolivia, que significa “No seas ladrón, no seas mentiroso, no seas flojo” (Albó, S/F).

...quechuas y aimaras debemos trabajar es nuestra cultura la que nos indica esto... las cooperativas ayudan pero nosotros no vinimos para estar en una cooperativa...yo tengo oficios de agricultora, aprendí aquí la construcción y soy costurero...pero trabajo barriendo en la plaza... (Mujer quechua de Potosí, Bolivia, miembro de movimientos sociales de La Plata)

En los grupos familiares y organizaciones de migrantes eran debatidos las experiencias que vivían al relacionarse con las diversas instituciones, estas situaciones traumáticas que pasaban, eran socializadas en los debates cotidianos de las familias y organizaciones de migrantes, siendo los debates comunes los que mencionaban los malos tratos o la falta de información de los agentes estatales.

“...no vinimos aquí a ser ganado de políticos...vinimos a trabajar y desde el primer día lo hacemos...dicen que somos iguales pero no lo somos...mis niños los maltratan en las escuelas...en el club...nos somos iguales...nos dicen en el trabajo bolita no te quejes sino volvete a tu país...”
(XX, mujer boliviana Oruro, dirigente de movimientos sociales de La Plata)

Otro elemento es la ineficaz, escasa o la falta de políticas en las zonas alejadas de los centros urbanos, destinada a erradicar la xenofobia, el racismo, la segregación y la violencia institucional. La política pública en esos territorios, no estuvo en relación con el análisis de la realidad cotidiana, esta centró la mirada de las políticas hacia el sector a los barrios y dejó la

mano de la suerte de estos grupos los abusos de los diversos grupos de poder territorial en las zonas rurales y periurbanas.

Esta práctica del estado se basó en negar las demandas de los grupos migrantes y, por lo tanto, tomo la interpretación de la realidad próxima al relato oficial, que fundamentó las prácticas del estado.

La falta de escucha y la mirada racializada, patriarcal e inferiorizadora de algunos de los grupos oficialistas que realizaban sus prácticas políticas en los barrios de migrantes, alejó a los grupos migrantes del proyecto que habían apoyado en las elecciones del año 2011, y se cristaliza con el voto migrante a la oposición neoliberal clásica en el año 2015 que desemboca en políticas regresivas actuales.

Con estas prácticas, se generaba un disciplinamiento no buscado por la ley generada por los grupos migrados y consensuados por las cámaras de diputados y senadores. En ese contexto a pesar de que la toma de decisiones de la política pública estuvo en manos de agentes sin experiencias y con poca formación, la mayoría de los migrantes hasta fines del año 2012, produjeron un alineamiento “incondicional” a los gobiernos locales, provinciales y nacional perteneciente al mismo gobierno, con el fin de “...asegurar lo poco que teníamos...”(X, ex militante de grupos migrantes de Florencia Varela) si tenemos en cuenta que estos grupos llegaban a la región con el objetivo de ascenso social producto del trabajo y este estaba limitado en la mayoría de los casos, y se dependía para vivir de las políticas sociales (Asignación Universal por Hijo, PROGRESAR, Cooperativas de empleo, etc.), se rompía con la utopía migratoria, y con la experiencia acumulada en este proceso, generaron dos posibilidades o el regreso a su lugar de origen o el intento de cambio, los grupos prefirieron el cambio mayoritariamente.

De nuestro trabajo de campo se desprende que la falta de respuestas del discurso capitalista “inclusivo” a los reclamos de estos grupos, generó un escenario para el regreso del discurso y la práctica política neoliberal clásica y la ruptura de los débiles lazos solidarios que se construyeron durante ese periodo, retomando la utopía migratoria por otros senderos.

La apropiación⁵ de la ley de parte del gobierno del 2003-2015, borrando del relato las luchas de los migrantes fue otro elemento tomado con mucho recelo por los grupos migrantes y sobre todo en sus nuevas generaciones, que sabían de las experiencias que generaron las generaciones anteriores.

⁵ Se borró de los relatos oficiales a los procesos vividos por los grupos migrantes, el papel articulador en la búsqueda de consenso de la ley del senador Rubén Giustiniani, nombrando al presidente Néstor Kirchner como único actor de la construcción de la ley y el consenso.

Algunos nuevos y jóvenes dirigentes observaron la legitimación que realizaban algunos grupos migrantes y sus dirigentes, que apoyaban incondicionalmente a las políticas estatales hacia estos grupos, según esta dirigencia nueva, era a cambio de favores políticos y económicos como la incorporación a la DNM o a direcciones de migraciones municipales y provinciales.

Estos nuevos agentes estatales vinculados a estos grupos migrantes, logro la asimilación de militantes “del palo” para el trabajo estatal oficial, fue característico de ese periodo y generó la división de las organizaciones migrante pues esto migrantes no tomaban las demandas de los migrantes.

Desde el Estado se construyó la categorización de grupos estos grupos como “los del palo” y “los opositores” o “no son del palo” (esta última caracterización que incluía a quienes articulaban con la oposición de derecha o las que lo hacían con las organizaciones sociales y políticas de izquierda que no adherían al proyecto).

Esta práctica estatal aceptada por algunos grupos y líderes migrantes marcó el fin de múltiples liderazgos de dirigentes del sector de décadas, que fueron remplazados por sus representados o vaciadas sus organizaciones de asociados.

Otra estrategia estatal, fue el armado de organizaciones a través del uso de las políticas sociales de “inclusión” de forma clientelar y el correspondiente desarrollo de dependencias de las autoridades y el fin de la posibilidad de desarrollar su proyecto con determinada autonomía.

Se genera pues un disciplinamiento de parte de estos grupos y la falta de respuestas convincentes hacia las preguntas de estos grupos, sobre todo de mejorar su vida cotidiana, que se termina el consenso político electoral alcanzado desde la votación de la ley. Este proceso político que termina en el 2015, finaliza con la política migratoria construida con años de militancia por generaciones de migrantes.

Lo que vendrá es parte de la política actual, la destrucción de los logros de la ley 25871 por parte el DNU 70/17, el pedido de cambio de los migrantes se realizó pero lejos de favorecerlos los desfavoreció, criminalizándolos y generando impunidad para las prácticas xenófobas, racistas, discriminadoras y segregacionistas en la cotidianidad y en los agentes estatales. Esto es, se profundizó, la violencia institucional de parte de los organismos estatales y las prácticas discriminatorias en la vida diaria.

La política migratoria y el Decreto de Necesidad y Urgencia 70/17

“...tenemos que tener mucho cuidado ahora cuando salimos a cortar...te pueden hacer una causa por cualquier cosa y te echan...” (AAA, dirigente paraguaya de organización migrante y movimientos sociales, de Florencio Varela).

“...ahora nos van a dejar a los que no jodemos a los buenos, a los que trabajamos...los ladrones que se vuelvan nos hacen quedar mal a todos...” (BBB, dirigente boliviana militante de movimientos sociales de La Plata).

Ambas declaraciones, vienen a marcar porqué el DNU 70/17 no tuvo una reacción masiva de los grupos migrantes, el gobierno instaló el tema manipulando datos estadísticos que justificaban poner fin a un ingreso masivo de “delincuentes”⁶, apuntando a la narco criminalidad que ameritaría “*la adopción de medidas urgentes*”, esto fundamentaba la rápida modificación de las dos leyes nacionales, la Ley de Migraciones N° 25.871 y de Nacionalidad y Ciudadanía N° 346.

Para tal fin obvio, el paso del debate parlamentario y los argumentos esgrimidos son distorsionadores de la realidad, toman datos de la población carcelaria. Los datos oficiales del Sistema Nacional de Estadísticas Sobre la Ejecución de la Pena (SNEEP) del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, se observa que en el año 2015, solo el 6% (4.449 personas) de la población total carcelaria (71.500 personas)⁷ son migrantes.

En otro dato relevado por este organismo, se observa que las personas detenidas por la Ley de Estupefacientes o Drogas, el 82% son argentinas y solo el 18% son extranjeras, son 1.426 personas que representa un 0.06% de la población migrante en la Argentina⁸, siendo la población total de 23.737 personas detenidas. Este fue uno de los argumentos más reiterados por el gobierno argentino. Las personas privadas de la libertad migrantes, representan el 0.2% de los casi 2.000.000 de migrantes que residen en nuestro país.

Distorsionando la información a través de los medios de comunicaciones afines, se manifestaba que el crecimiento de la criminalidad es producto del ingreso de migrantes; según este organismo, el porcentaje de los inmigrantes privados de la libertad prácticamente no ha variado en los últimos 15 años. Así, que difícilmente pueda hablarse de una urgencia en relación a la criminalidad extranjera y menos aún de una vinculación entre inmigración y delincuencia.

⁶ Esto ya había sido trabajado por Monclus Maso, M y Garcia, M (2012)

⁷ Ver http://www.jus.gob.ar/media/3191517/informe_sneep_argentina_2015.pdf

⁸ Ver <http://www.jus.gob.ar/media/3202712/Infracci%C3%B3n%20a%20la%20ley%20de%20drogas.pdf>

Este decreto es regresivo y vulnera el derecho de igualdad ante la ley, acelera los trámites de expulsión eliminando la unidad familiar como condición para evitarla, restringe el acceso a la nacionalidad argentina, reduce las garantías procesales inherentes a toda persona afectando, por ejemplo, el derecho de defensa en juicio y reduce el principio de no discriminación consagrados en la Carta Magna de nuestra constitución.

Además, se vulnera el derecho de defensa en juicio y las garantías procesales de un individuo por su condición de migrante y como Estado de Derecho se rompe con el respeto a las normas nacionales e internacionales de protección a los DDHH.

Los procesos de deportación, generan temor en la población que permanentemente es sospechada y deslegitimada por haber nacido en otro país (su condición de extranjera), restringiendo por temor, las posibilidades de reclamo, de denuncia y de defensa. Por lo tanto, el DNU restringe la libertad de expresión de un grupo de personas especialmente discriminadas.

Este decreto a 2 años de puesto en marcha, generó la vulneración de derechos de niños argentinos de padres extranjeros expulsados sin el debido proceso, la expulsión de migrantes y la detención de estos para averiguar antecedentes.

Además, se agudizaron las prácticas xenófobas de agentes estatales y de empresas privadas, la precarización laboral y la pauperización salarial, los recortes de los financiamientos de organismos, planes y programas para migrantes o con un gran número de ellos. Generando prácticas que producen en la sociedad lógicas de sospecha, segregación, discriminación, racismo y prejuicios.

Se trasladó este decreto a los servicios de salud, procesos de regularización migratoria y educación, en muchos casos se les exige cobrar a los migrantes el uso de los servicios de salud. Negado la atención a la salud en los hospitales públicos, *bulling* a sus hijos en las escuelas y la criminalización de los jóvenes en los barrios, siendo usados como chivos expiatorios del delito.

Esta política para migrantes niega los aportes históricos al país que estas comunidades hicieron en el desarrollo económico y en la diversidad cultural que aportan.

Como vemos el disciplinamiento y la búsqueda del control social necesarios para la instalación del modelo neoliberal clásico y doctrinal, fue y es fundamental, la construcción del enemigo migrante como responsables de la situación económica y de seguridad del país.

A modo de conclusión

La bibliografía y las prácticas contemporáneas analizadas, nos señalan que existieron siempre prácticas disciplinadoras atrás de las leyes de migración en el estado argentino.

Las leyes migratorias buscaron la invisibilización de los “otros” y sus historias, tratan de homogenizar los colectivos humanos y las políticas para migrantes, contribuyen al disciplinamiento debido a que no pueden, ni pudieron acompañar la resolución de la desigualdad social que vive.

La política actual busca la expulsión de estos grupos en nombre de no cumplir con las leyes migratorias, los criminaliza y los estigmatiza. Los medios de comunicación construyen un escenario que justifica esta práctica que se basan en la mirada xenófoba de creada por el Estado Nación.

El objetivo del gobierno y su proyecto político es bajar el “costo argentino” de la mano de obra y precarizarla, sacándoles derechos a los migrantes y esto se logra, con la acusación de ser los responsables de este proceso de precarización pues no le pagan el salario legal, generando un enfrentamiento entre estos y la comunidad de recepción.

Todas estas prácticas fomentan la xenofobia, el racismo, las discriminaciones y la segregación a estos grupos construyéndose prácticas cotidianas de resistencia a partir de la diversidad que traen estas migraciones.

En los últimos tiempos observamos proyectos migrantes que contemplan las identidades de clase, género y raza que se basan en las culturas y lenguas maternas, reafirmando las identidades en las prácticas cotidianas. Esto es solo una política de resistencia, sino es en muchos casos, una lucha contra la cultura hegemónica eurocéntrica de la sociedad nativa.

Por lo tanto, es central, valorizar y tener en cuenta para pensar las prácticas de los grupos migrantes, la diversidad étnica y sus manifestaciones en la vida cotidiana de los grupos migrantes y en la sociedad de recepción. Esto es central para la construcción de una política migratoria participativa que reduzca al mínimo la posibilidad de un uso de la misma para el control y disciplinamiento social.

Bibliografía

- Albó, X.(S/F). 1Suma qamaña = convivir bien. ¿Cómo medirlo? Recuperado en:<http://www.plataformabuenvivir.com/wp-content/uploads/2012/07/AlboSumaQamanaMedirlo.pdf>

- Benecia, R.(2009).Apéndice, “La inmigración limítrofe” En Devoto, F: *Historia de la migración en la Argentina*. Buenos Aires, Sudamericana.
- Bilsky, E.(1985).*La FORA y el movimiento obrero*; Buenos Aires, CEAL.
- Caggiano, S.(2008).“Que se haga cargo su país”: La cultura, los estados y el acceso a la salud de los inmigrantes bolivianos en Jujuy. En Garcia Vazquez, C (compiladora): *Hegemonía e Intercultural. Poblaciones originarias y migrantes*, Buenos Aires, Prometeo libros.
- Devoto, F (2009). *Historia de la migración en la Argentina*. Buenos Aires, Sudamericana, Gavazzo, N (2008). “Inmigrantes en el imaginario de la nación. Una visión desde las organizaciones de tres comunidades latinoamericanas en la Argentina del siglo XIX”, En: Colección, Pontificia Universidad Católica Argentina, vol. 18, Buenos Aires.Recuperado en: <http://migrantropologia.com.ar/images/stories/PDF/24.%20Gavazzo%20-%20inmigrantes%20en%20el%20imaginario%20de%20una%20nacion.pdf>
- Giustiniani, R. (2004).*Migración: un derecho humano*, Bs As, Prometeo Libros,
- Monclus Maso, M.; Garcia, M. (2012). El impacto de la migración en la criminalidad en la Argentina: Mitos y realidades en Impacto de las migraciones en Argentina. Cuadernos migratorio N°2, Abril.Recuperado en:http://www.migraciones.gov.ar/pdf_varios/campana_grafica/OIM-Cuadernos-Migratorios-Nro2-El-impacto-de-las-Migraciones-en-Argentina.pdf
- Novick, S.(2008).“Migración y políticas en Argentina: tres leyes para un país extenso (1876- 2004)” En Novick, S. (compiladora): *Las migraciones en América latina. Políticas culturales y estrategias*. Buenos Aires, Clacso Catalogo,Recuperado en: <http://webiigg sociales.uba.ar/pobmigra/archivos/Novick8-8-08.pdf>
- Quijano, A.(2003) “Colonidad del poder, eurocentrismo y América Latina”, Lima CIES.
- Solomonoff, J. (1971). *Ideologías del movimiento obrero*. Ed. Proyección; Buenos Aires, ,
- Walsh, C. (2002). *Interculturalidad y Colonialidad del Poder. Un pensamiento y posicionamiento “otro” desde la diferencia colonial*. Quito, Ed.Abya Yala.Recuperado en: <http://www.toltecyotl.org/tolteca/index.php/2014-03-30-23-46-16/biblioteca-tolteca/6183-interculturalidad-y-colonialidad-del-poder-catherine-walsh>

Leyes consultadas

- Ley de Inmigración y Colonización N° 817 de 1876
- Ley General de Migraciones y Fomento de la Inmigración 22.439/81
- Ley de Migraciones 25871
- Ley N° 346. Ley de Ciudadanía
- El Plan Patria Grande
- Decreto de Necesidad y Urgencia 70/17
- Estatuto para el Proceso de Reorganización Nacional

Otras fuentes consultadas

- http://www.portalguarani.com/1618_obdulio_barthe.html
- <https://www.ultimahora.com/las-memorias-obdulio-barthe-figura-prohibida-n275861.html>
- <https://www.ultimahora.com/las-memorias-obdulio-barthe-figura-prohibida-n275861.html>
- <http://www.ruinasdigitales.com/revistas/dictadura/Dictadura%20-%20Documentos%20Basicos%20y%20Bases%20Politic.pdf>
- <https://www.business-humanrights.org/es/demanda-por-trabajo-en-talleres-clandestinos-referente-a-trabajadores-migrantes-bolivianos-en-argentina>
- <https://www.anred.org/?p=22127>



CONTACTO

Facultad de Trabajo Social
Tel: 0221 451 9705 / 452 5317 / 417 7547
publicaciones@trabajosocial.unlp.edu.ar
www.trabajosocial.unlp.edu.ar
Calle 9 esq. 63 - La Plata - Buenos Aires - Argentina
ISSN 2545-7721