

MIGRAR EN ARGENTINA

LAURA LÉGER



Serie: Tesis



Capítulo 5: Migrar en Argentina

Carrera: Licenciatura en Trabajo Social Plan: 2012

Materia: Seminario de Tesina Profesoras:

Lic. Valeria Vera Lic. Paula Torricella Lic. Yamila Marzorati

Alumna: Laura Léger

Vulneración del derecho al trabajo decente hacia los migrantes.

Comunidad haitiana en la Ciudad de Buenos Aires (2020).

Trabajo Social y migraciones

El Trabajo Social tiene una relación muy ligada históricamente con la población migrante en Argentina. Los antecedentes de la profesión surgen con la conformación de este Estado Nación. La misma dio lugar a una ola migratoria europea, impulsada por el pensamiento conservador de “civilización o barbarie”. Con la llegada de estos migrantes aparecen nuevas problemáticas relacionadas con la cuestión social. Es por lo tanto en este contexto inmerso de conflictos y desigualdades sociales que el Trabajo Social ve emerger sus primeras intervenciones profesionales. Respecto de este tema, el trabajador social entrevistado relata que “Primero que nada, el trabajo social tiene una relación histórica con la población migrante. Porque los migrantes siempre fueron una población vulnerable y de alguna manera el t.s nació con este sentido, nació justamente para abordar la cuestión social y los migrantes siempre fueron parte de la población marginalizada, discriminada, parte de la clase obrera. Argentina es un país que se constituyó con la mano de obra de muchos inmigrantes, así que en este sentido, históricamente el trabajo social acá en Argentina siempre tuvo una relación directa con esta población”.

Es necesario entender que la ola migratoria de entre fines del siglo XIX y principios del XX produjeron rupturas en la configuración institucional del país entre 1880 y 1930. En efecto, se contrapusieron fuerzas políticas e ideológicas distintas: por un lado los movimientos organizados anarquistas y socialistas provenientes de la migración italiana y española, la “resaca europea”, que evidenció más la lucha de clases en el país, llevando a cabo numerosas huelgas y movilizaciones. Por otro lado y en respuesta a ello, las medidas represivas y/o de cohesión social por parte del estado. En su artículo, Andrea A. Oliva (2006) relata que “en el marco de ese movimiento contradictorio de la sociedad capitalista surgió el trabajo social, de modo que el espacio socio-ocupacional donde se inserta el profesional estaba atravesado por el enfrentamiento entre clases” (16) (Oliva, 2006:74). La llegada de los migrantes europeos a las grandes ciudades, especialmente en Buenos Aires, generó un problema de integración urbana y en consecuencia se manifestaron nuevos problemas sociales que dichos migrantes hicieron visibles, organizándose y presentando demandas colectivas. Según G. Zaragoza (1996) “Buenos Aires ‘la Gran Aldea’ experimentó un crecimiento espectacular, debido a la migración, pasando de 200.000 habitantes en 1869 a más de 300.000 en 1878, más de medio millón en 1890, y un millón en 1905. En los tres censos de Buenos Aires de 1887, 1895 y 1904, los extranjeros representaban siempre más de la mitad de la población”¹⁷ (Zaragoza, 1996:29).

Estela Grassi (1989) explica que las condiciones socio-económicas y la necesidad de legitimación del propio Estado frente a los nuevos problemas que se planteaban, generaron tres

16 Oliva, Andrea A. Trabajo Social No. 8, Revista del Departamento de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de Colombia, 2006.

17 Zaragoza, Gonzalo, Anarquismo argentino. 1876-1902, Ediciones de la Torre, Madrid, 1996.

estrategias complementarias en relación al surgimiento del Trabajo Social:

“a) la centralización de la asistencia y su contralor por el Estado, b) la “tecnificación” de la acción social, c) la restauración de la vida familiar y la moralización de los sectores populares” (18) (Grassi, 1989:44). Para José P. Netto (1997), el Trabajo Social no aparece solamente como un proceso de continuidad con el servicio social preexistente sino también como una ruptura con ella “no es la continuidad evolutiva de las protoformas del servicio social la que explica su profesionalización, sino la ruptura con ellas” (19) (Netto, 1997:68). Instituciones tales como la Iglesia y la Sociedad de Beneficencia se encontraron desbordadas debido a que la atención asistencialista y de caridad que brindaban ya no era suficiente puesto que no eran solamente niños huérfanos, lisiados o enfermos a los que había que atender sino a un conjunto poblacional organizado que venían con demandas colectivas. De esta manera, el surgimiento del Trabajo Social tiene una relación directa con la creación de instituciones públicas especialmente con las áreas de salud, educación y vivienda y con las demandas colectivas, en este caso, de la población migrante de la década de 1880: la creación de la Asistencia Pública (salud), la sanción de la Ley 1420 donde se estableció la obligatoriedad de cursar la escuela primaria y donde el Consejo Nacional de Educación realizaba la distribución gratuita de libros y útiles escolares a quienes no podían afrontar los gastos, la construcción de casas obreras a partir de las demandas de la mismos obreros y de los profesionales de higiene pública. De esta manera se denota como, desde las primeras olas migratorias, la disciplina del trabajo social estuvo respondiendo a las demandas de esta población.

Se tendería a decir que el trabajo social contribuyó a la restitución de los derechos vulnerados de las personas migrantes en aquella época, pero no se debe obviar el hecho de que estas demandas fueron en parte satisfechas por el Estado para mantener cierto orden social. En efecto, el Estado Nación argentino de los años 1880 respondía a un dispositivo de poder hegemónico de la oligarquía nacional. Marí (1998) define al dispositivo de poder como es una red que se compone de tres elementos interrelacionados²⁰: la fuerza, el discurso del orden (espacio de racionalidad y la ley, moral, filosofía, religión etc.) y el imaginario social (mecanismo legitimante de la fuerza y del discurso del orden a través de mitos y símbolos que hacen que la sociedad se identifique con el poder), los cuales hacen que ese poder se instale y funcione en las instituciones, la política, la economía, etc. Por lo tanto la disciplina del Trabajo Social se enmarca en este dispositivo. En este sentido R. Lourau (2007) en su análisis institucional habla de función oficial y función negada²¹. En consecuencia, se puede analizar de qué manera la institucionalidad del estado argentino y las primeras intervenciones del Trabajo Social fueron pensadas para seguir manteniendo la cohesión social (función negada), respondiendo a las necesidades básicas de la clase obrera/ migrante de la época (función oficial) y cómo los derechos de los sujetos pasaban al segundo plano.

Como se pudo demostrar en este subcapítulo, los antecedentes de la intervención social

18 Grassi, Estela La mujer y la profesión de asistente social: el control de la vida cotidiana, ed. Humanitas, Buenos Aires, 1989.

19 Netto, José P, Capitalismo monopolista y servicio social, Editora Cortez, Sao Paulo, 1997.

estuvieron estrechamente ligados con las demandas de la población migrante de aquella época, intentando darles respuesta a través de diversas instituciones estatales (salud, educación, vivienda). Hoy en día nuestra profesión se enmarca en un nuevo paradigma de promoción y protección de los derechos humanos -luego de un largo proceso de conquistas sociales, nacionales e internacionales-, y teniendo en cuenta que el trabajador social realiza su intervención como agente del Estado, sea cual sea el gobierno y la ideología de turno, es importante enumerar y contextualizar los distintos marcos normativos en torno a la migración que tuvo la Argentina a lo largo de su historia, desde sus inicios como Estado Nación hasta la actualidad.

Marcos normativos migratorios

Como se mencionó anteriormente, desde su conformación como Estado Nación, la Argentina se caracteriza por ser un país de migraciones. Este flujo migratorio es un rasgo innegable de su identidad. La Constitución Nacional reconoce que los migrantes tienen los mismos derechos que cualquier ciudadano argentino. El artículo 20 de la misma aclara que “Los extranjeros gozan en el territorio de la Nación de todos los derechos civiles del ciudadano; pueden ejercer su industria, comercio y profesión; poseer bienes raíces, comprarlos y enajenarlos; navegar los ríos y costas; ejercer libremente su culto; testar y casarse conforme a las leyes. No están obligados a admitir la ciudadanía, ni a pagar contribuciones forzosas extraordinarias. Obtienen nacionalización residiendo dos años continuos en la Nación; pero la autoridad puede acortar este término a favor del que lo solicite, alegando y probando servicios a la República”. Asimismo, el artículo 25 dice que “el Gobierno Federal fomentará la inmigración europea”. Pero entre finales del siglo XIX y principios del siglo XX, Argentina no recibió a franceses o ingleses, sino a la “resaca europea”, obreros españoles e italianos que trajeron con ellos ideales socialistas y anarquistas. Los conflictos entre esta clase obrera y el Estado Nacional fueron creciendo y la respuesta del Estado fue sancionar en el año 1902 la Ley de Residencia n° 4.144, la cual permitía la expulsión arbitraria de dichos migrantes por parte del Poder Ejecutivo.

De esta manera, la Argentina se enmarca en un paradigma de seguridad nacional y expulsión masiva de migrantes. En 1981 se sanciona la Ley General de Migraciones y de Fomento de la Inmigración, n°22.439, también conocido como “Ley Videla”, la cual apuntaba a una política migratoria restrictiva y selectiva. Consolidó la idea de que los “ilegales” eran aquellos migrantes pobres y que representaban un peligro para la sociedad. Solamente las personas con perfil laboral y que poseían un permiso de trabajo podían ingresar. Esta norma siguió vigente hasta el año 2003. Estas dos leyes marcan un viejo paradigma xenófobo, sin ninguna perspectiva en derechos humanos, en el cual la migración está vista como un problema social. El Estado tenía un papel de control, restricción de las fronteras y expulsión.

La Ley Videla fue derogada y reemplazada por la Ley n° 25.871 de Migraciones sancionada en 2003 y promulgada en 2004. Esta norma marca el cambio a un nuevo paradigma a nivel internacional ya que la legislación se transformó en una referencia, al ser la primera

20 Marf, E., “El poder y el imaginario social”, Revista La ciudad futura, junio 1988.

21 Lourau, R., El análisis institucional, editorial Amorrortu, 2007.

en reconocer la migración como un derecho humano y garantizar a los migrantes derechos educativos, sanitarios y laborales sin importar la condición reglamentaria en que se encuentren. Cabe mencionar que fue la primera legislación en materia migratoria a ser sancionada por un gobierno democrático. En este sentido, tiene sus antecedentes con la vuelta a la democracia, cuando diferentes organismos de derechos humanos formaron la Mesa de Organizaciones en Defensa de los Derechos de los Inmigrantes con el objetivo de derogar la Ley Videla en 1996. Se presentó un proyecto de ley ante la Comisión de Población y Recursos Humanos de la Cámara de Diputados, el cual fue aceptado recién en 2003. Con este nuevo paradigma el Estado tiene un rol de regulación y no más de control, lo cual demuestra una responsabilidad y voluntad de incluir a la población migrante en la sociedad. Ya no se refiere al migrante como ilegal sino como irregular y se busca garantizar sus derechos apuntando a una perspectiva de diversidad regional “América Latina morena” dijo el ex-presidente Néstor Kirchner, rompiendo con la visión eurocéntrica de la sociedad.

En 2006, Argentina ve nacer a la primera política pública migratoria de toda su historia: el Programa Nacional de Normalización Documentaria Migratoria “Plan Patria Grande”. Representó un giro en la gestión de las migraciones y tuvo como objetivo la integración e inserción, a través de la facilitación del acceso a la residencia legal para los migrantes. Cabe señalar que dicha política estuvo dirigida a los migrantes de países miembros y asociados del MERCOSUR. Se habilitaron oficinas en todo el país. Mientras en Europa se sancionan leyes de restricción y centros de detención de extranjeros para su deportación, Argentina se pone a la vanguardia de la legislación migratoria a nivel mundial.

Con el gobierno del ex-presidente Macri (2016-2019) la Argentina sufrió una regresión en relación a los derechos humanos y se puede afirmar que aquel gobierno volvió al viejo paradigma xenofobo, asemejándose a la Ley Videla. En efecto, en enero del 2017, el ex-presidente Mauricio Macri sancionó el Decreto 70/2017, que modificó sustantivamente este marco jurídico, revirtiendo y suprimiendo algunos de los aspectos más significativos de la ley 25.871: se dilata el plazo necesario para acceder a la ciudadanía nacional, amplía las causas de denegación y de cancelación de residencia en el país, así como amplía las de expulsión, debilita el derecho de defensa, y extiende las posibilidades de detención de migrantes sujetos a un trámite de expulsión. Asimismo, el ex-Director Nacional de Migraciones Dr. Horacio José García puso fin al programa “Patria Grande” e inauguró un estilo policial en la relación con los recién llegados además de haber aumentado un 200% los aranceles de tramitación de radicaciones (22).

Este decreto buscó destacar el crecimiento del crimen organizado internacional y enumera delitos como el terrorismo, el tráfico de armas, de personas, el lavado de dinero, entre otros. Sin indicar fuentes ni estudios que fundamenten una relación entre el delito y la migración,

22 Según Víctor Ramos, fundador del INADI.

el decreto indica que la población carcelaria de personas con nacionalidad extranjera ha aumentado hasta alcanzar más del 21%: “Que, a su vez, la población de personas de nacionalidad extranjera bajo custodia del SERVICIO PENITENCIARIO FEDERAL se ha incrementado en los últimos años hasta alcanzar en 2016 el VEINTIUNO COMA TREINTA Y CINCO POR CIENTO (21,35%) de la población carcelaria total” (23). Distintos organismos nacionales e internacionales manifestaron que el dato utilizado por el gobierno del ex-presidente Macri para fundamentar una política migratoria restrictiva carece de sostén y según un informe de la OIM (2012) la población carcelaria extranjera no supera el 7% (24). Este decreto se encuentra en sintonía con las medidas restrictivas y criminalizantes respecto a las migraciones de los gobiernos conservadores de Europa y Norteamérica y respondiendo a un mismo dispositivo de poder hegemónico.

El ex-gobierno neoliberal macrista mostró un retorno al viejo paradigma puesto que, como se vio más arriba, las legislaciones implementadas muestran al migrante como sujeto peligroso y problemático. Se buscó actuar frente a este “problema social” promoviendo políticas públicas de restricción y de control. Intentó implementar una cárcel exclusiva para migrantes indocumentados que felizmente nunca se aplicó y quedó como proyecto.

El caso haitiano

Antes que nada es necesario diferenciar las migraciones de los países del MERCOSUR de las migraciones EXTRA-MERCOSUR. Para el primer grupo, se tomaron una serie de medidas atinentes al control migratorio de fronteras que posibilitan el desplazamiento ágil de nacionales de los países del bloque regional, simplificando por ejemplo los trámites de legalización, permitiendo ingresar a un país con su Documento de Identidad Nacional y obteniendo su residencia legal sin necesidad de acreditar la actividad que van a desarrollar. Para los países EXTRA-MERCOSUR, es necesario presentar distintos papeles de su país de origen como la partida de nacimiento y los antecedentes penales, legalizados en el país de origen y país de llegada, en el caso de Haití se deben traducir estos documentos y legalizarlos en Argentina. No siempre las personas pueden planificar su viaje para tener la documentación completa en el momento de llegada o simplemente, puede haberse informado mal y encontrándose con papeles faltantes. Por otro lado, cabe mencionar los cuatro tipos de residencia que otorga el país, estipulados en la Ley de Migraciones: la primera es la residencia precaria que se otorga por una duración de tres meses -puede ser renovable- mientras se tramita la residencia (temporaria o permanente); la segunda es la residencia transitoria que se puede solicitar para revisar su caso cuando la residencia solicitada ha sido rechazada; la residencia temporaria es la admisión a permanecer en el país un lapso de tiempo limitado - en general de dos años-; la última y cuarta es la residencia permanente, la cual le otorga al migrante permanecer en el territorio definitivamente. Tanto la temporaria

23 Véase el Decreto 70/2017, Modificación. Ley N° 25.871 en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/270000-274999/271245/norma.htm>

24 OIM, El impacto de las migraciones en Argentina, Cuaderno n°2, OIM, Buenos Aires, 2012.

como la permanente le permiten al residente obtener un DNI (25).

Teniendo en cuenta esta distinción, la migración haitiana se intensificó tras los desastres ocasionados por el terremoto del 2010 y desde entonces no deja de incrementarse. La UNASUR se comprometió a recibir a la población haitiana por razones humanitarias (26), lo cual facilitaba el acceso a la regularización migratoria de los recién llegados. En efecto, los gobiernos de la UNASUR se reunieron el 9 de enero del 2010 ante las consecuencias del terremoto en el Palacio de Quito, en solidaridad y amistad para con la nación haitiana. Esta reunión fue conocida como “Decisión de Quito” y significó que los estados reconocieran la necesidad de protección internacional de esta población. Esta habilitación fue anulada por la disposición 1143/2017 del gobierno macrista, la cual daba un plazo de seis meses para regularizar su situación migratoria a los haitianos que habían ingresado al país antes del mes de marzo 2017. Por último, desde el 22 de agosto del 2018 y mediante la Resolución n° 477/2018, se les exige la tramitación de una visa consular por turismo para poder ingresar al país, excluyendo a los migrantes haitianos la posibilidad de regularizar su situación migratoria por razones humanitarias. Estas dos últimas resoluciones reflejan una vez más la ruptura por parte del estado Argentino con el compromiso de protección y promoción de los derechos humanos.

Según un informe de la Defensoría del Pueblo elaborado por Fleitas y Montes (2019), la comunidad haitiana se encuentra con un real problema frente a las dificultades para regularizar su situación migratoria y conseguir un Documento Nacional de Identidad (DNI). Sin DNI, la situación del migrante deviene rápidamente crítica ya que no puede insertarse en el mundo laboral formal ni acceder a ayudas económicas estatales. La Defensoría del Pueblo advierte que es necesario la presencia del Estado en el proceso de integración de los migrantes haitianos “debiera ir acompañada de medidas complementarias tales como la articulación con otros recursos y niveles del Estado a fin de asegurar los procesos de integración” (27) (Fleitas y Montes, 2019:24) y de esta manera combatir la situación de exclusión y vulnerabilidad social que padecen. En efecto, migrar es un derecho humano, lo cual implica no solamente poder atravesar una frontera sino tener los mismos derechos garantizados que los nativos y acceder a las mismas oportunidades, entendiendo la particularidad de la población migrante. Al respecto el trabajador social entrevistado manifiesta que “el trabajo social es una profesión de inspiración humanista pero sobre todo se basa en los principios de derechos humanos. El paradigma de hoy para abordar la cuestión migratoria es justamente considerar al hecho de migrar como un derecho humano, entonces yo no veo mejor relación con el trabajo social que abordarlo desde este punto de vista. Migrar es un derecho humano, por lo tanto hace parte del qué hacer o del campo de intervención del trabajo social”.

25 Véase los art. 20 a 28 de la Ley n° 25.871 de Migraciones

26 Véase definición de razón humanitaria en el art. 23 inciso m) del decreto 616/2010 de Reglamentación de la Ley de Migraciones n°25.871 y sus modificaciones.

27 Fleitas y Montes, Informe diagnóstico: el acceso a una residencia regular en Argentina por el criterio de razones humanitarias. El caso de Haití. Aportes de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, ed. Defensoría del Pueblo, Buenos Aires, Argentina, 2019.

Rector Organizador IUNMa: Dr. Adolfo Gustavo Scrinzi
Vicerrectora IUNMa: Lic. María Elena Patzer
Secretario General IUNMa: Dr. Jacobo Isaac Grossman
Secretaria Académica IUNMa: Lic. Silvia Andrea Bon
Secretario Administrativo IUNMa: Lic. Eduardo Luis Maurizzio
Coordinadora Editorial Universitaria “El abrazo de lxs hijxs”: Julia Contreras
Equipo Editorial Universitaria IUNMa: Francesca Fadda, Marina Becker

EL ABRAZO DE LXS HIJXS

Editorial Universitaria
“El Abrazo de lxs hijxs”
Instituto Universitario Nacional de Derechos Humanos
“Madres de Plaza de Mayo”

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación
Defensa 119 - Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina

Año 2023

© Todos los derechos reservados



Instituto Universitario Nacional de Derechos
Humanos “Madres de Plaza de Mayo”



Ministerio de Justicia
y Derechos Humanos
Argentina