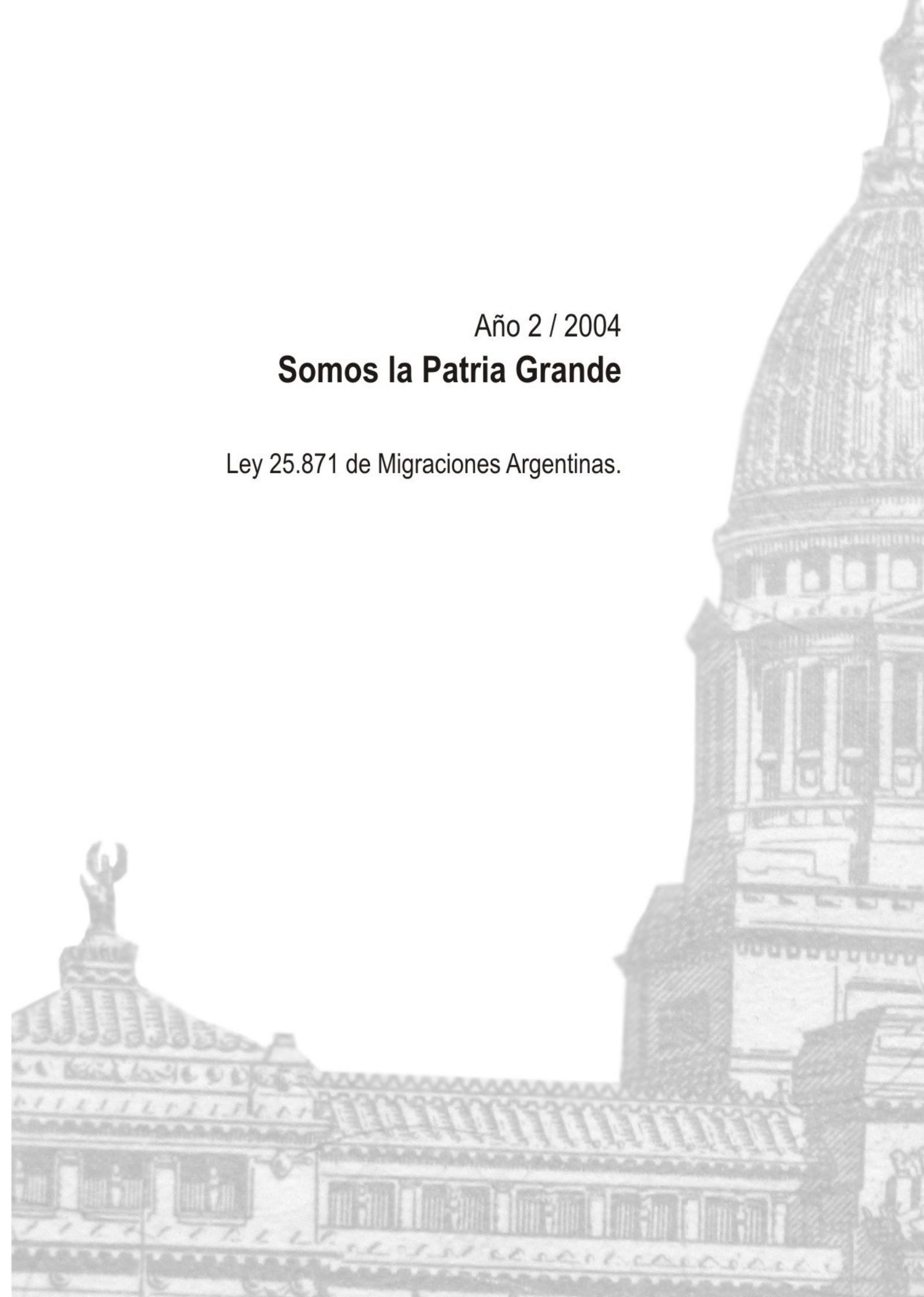


Año 2 / 2004
Somos la Patria Grande

Ley 25.871 de Migraciones Argentinas.



2003 - 2013

*10 AÑOS DEL PROYECTO NACIONAL
LAS LEYES QUE CAMBIARON LA(S) HISTORIA(S)*

Claudia Bernazza

Equipo de investigación

María Celeste De Pascual

Gustavo Rio León

Buenos Aires, mayo de 2013.

*Estamos levantando la bandera
de la Patria Grande.
Estamos levantando la bandera
de América Latina.*

Néstor Kirchner, 25 de mayo de 2006.

Introducción

En toda política se dan por supuestas una serie de ideas. Entre ellas, existe una dimensión que origina todo un sistema de principios y convicciones. Se trata de la relación que tenemos con el otro, de cómo concebimos lo externo, lo que no es propio. A partir de esta concepción construimos nuestra actitud ante los demás y demarcamos territorios. Esta actitud y esta demarcación originan un posicionamiento respecto de sus derechos y sus obligaciones.

La idea del “nosotros” y “los otros” demarca comunidades. Tal como advierte Benedict Anderson, toda comunidad es, finalmente, una “comunidad imaginada”¹.

En líneas generales, existen dos maneras de plantear nuestra relación con los otros: o se los ve como iguales, integrando la misma comunidad -por lo que deben gozar de los mismos derechos que nosotros-; o se los ve diferentes y “extracomunitarios”. A partir de este posicionamiento, surgirán identificaciones, distancias, el reconocimiento o la indiferencia (Todorov, 2005, p. 50, 51 y 195).

Esta concepción puede cambiar a lo largo de sucesivas etapas históricas y corresponde a cada proyecto político institucionalizar su visión a través de normas y acciones. En este marco, el presente documento se propone destacar el cambio de concepción plasmado en la Ley 25.871 de 2004, que opta por la comunidad que los pro hombres del siglo XIX habían “imaginado”: la *Patria Grande*. *América Latina*, *Indoamérica*, *Suramérica*, aún con sus diferencias semánticas, son los nombres de la Patria que hoy eligen numerosas naciones de este sur del mundo.

¹ Anderson, Benedict (1993): *Comunidades imaginadas. Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo*. México: Fondo de Cultura Económica.

Esto no siempre fue así, y las políticas migratorias son un fuerte indicador de estos vaivenes. Para poner en valor esta temprana ley de la década, se recorrerán brevemente las formas históricas que adoptaron las políticas migratorias en nuestro país, para desembocar en la sanción de la nueva norma. Este camino nos mostrará que, especialmente en la Argentina, la migración es un tema donde se cruzan las ideas sobre quiénes somos nosotros y quiénes los otros.

Antecedentes

Primeras políticas migratorias

La migración fue uno de los asuntos centrales en el proceso de gestación del Estado argentino. El fenómeno migratorio ha tenido notable importancia en el poblamiento del territorio nacional y, posteriormente, en la conformación de la clase obrera de un modelo económico basado en la explotación de recursos naturales. La primera medida en la materia fue adoptada por el Primer Triunvirato el 4 de septiembre de 1812, la que declara que "(...) el gobierno ofrece su inmediata protección a los individuos de todas las naciones y a sus familias que deseen fijar su domicilio en el territorio (...)”². Desde 1949, y por iniciativa del gobierno del general Perón, en esa fecha se celebra el Día del Inmigrante.

Esta política inclusiva fue plasmada en el Preámbulo de la Constitución Nacional de 1853, donde se declara que la Carta Magna alcanza a “todos los habitantes del mundo que quieran habitar el suelo argentino”. El artículo 25 reza: “El Gobierno federal fomentará la inmigración europea; y no podrá restringir, limitar ni gravar con impuesto alguno la entrada en el territorio argentino de los extranjeros que traigan por objeto labrar la tierra, mejorar las industrias, e introducir y enseñar las ciencias y las artes”. Esta redacción, si bien muestra nuestra vocación de anfitriones, también expresa el doble estándar ante el fenómeno migratorio que se afianzará con el tiempo.

² Educ.ar. El portal educativo del Estado Argentino, 2012.

Esta vocación receptora se profundiza en la reforma de 1994. En los artículos 75 y 125 de la nueva redacción, el Congreso Nacional y los gobiernos provinciales son llamados a promover la inmigración. Además, al otorgar jerarquía constitucional a los tratados internacionales sobre derechos humanos, la Carta Magna reconoce nuevos derechos a los inmigrantes, igualando a los ciudadanos nacionales con los no nacionales.

La República Argentina es, desde siempre, un país receptor de migrantes. En 1869 había más de 210.000 extranjeros, alcanzando más del 12% de la población total del país. Buenos Aires albergaba al 70% de los migrantes, pero también eran numerosos en Santa Fe, Entre Ríos y Mendoza. La presencia era mucho menor en el Norte. Italianos, españoles y franceses representaban el 65% de los inmigrantes. Los americanos provenían de Uruguay y Chile, principalmente. Entre los inmigrantes, se calculaba que había tres hombres por cada mujer (Primer Censo de la República Argentina, 1869).

La proporción de extranjeros sobre la población total se había duplicado 25 años después. El porcentaje de mujeres había aumentado notablemente, aunque siempre en las regiones más antiguas y urbanas. Los hombres, en cambio, se dirigían a los nuevos territorios, donde comenzaba la explotación de los recursos naturales, lo que imprime al fenómeno un carácter fundamentalmente laboral y orientado a las actividades extractivas y rurales. Los migrantes seguían siendo mayormente europeos: los italianos ya representaban 6 de cada 10 extranjeros, y eran el triple de los españoles. Apenas uno de cada 10 procedía de países limítrofes (Segundo Censo de la República Argentina, 1895).

En la siguiente etapa, surgieron como destinos novedosos los territorios nacionales que componían la Patagonia. No obstante, entre la ciudad y la provincia de Buenos Aires reunían casi dos de cada tres extranjeros. Se trata del momento más explosivo: en la Capital Federal, había tantos inmigrantes como nacionales. En el país, había casi un extranjero por cada dos nacionales, a partir de la gran afluencia de quienes escapaban de las guerras mundiales. Los españoles casi eran tantos como los italianos, a

diferencia de 20 años antes. Lo que sigue siendo un dato saliente es la muy baja cantidad de migrantes latinoamericanos (Tercer Censo Nacional, 1914).

Hacia una política expulsiva

Hacia mediados de siglo XX, aquel fenómeno de recepción masiva de europeos se había frenado. En 1947, por cada extranjero la cantidad de nacionales había aumentado de dos a más de 6. No obstante, la cantidad de inmigrantes americanos era apenas de uno cada 6 europeos (Cuarto Censo General de la Nación, 1947). A los 13 años, la relación era de uno a 7 y ya en 1970 había un extranjero cada 10 nacionales. Los picos se daban en las jurisdicciones patagónicas (Censo Nacional de Población, Familias y Viviendas de 1970).

En 1981, ante la oleada inmigratoria proveniente de países hermanos limítrofes, mediante el decreto - ley 22.439 del gobierno de facto se restringieron las posibilidades a los extranjeros. Claramente, la inmigración de la Patria Grande era la inmigración no deseada: Argentina se vanagloriaba de ser un país europeo en continente americano. Los efectos no se hicieron esperar: en 10 años, la población extranjera disminuyó en más de un 15%, justo cuando la composición de la inmigración había cambiado su origen: para 1980, el 40% provenía de países limítrofes, y casi la mitad residía en el Gran Buenos Aires o en Capital Federal. En 1990, éstos eran casi la mitad del total de extranjeros. Los italianos siguieron siendo el segmento más numeroso, aunque disminuyendo: en 1980, eran uno de cada 4 extranjeros y en 1990 eran uno de cada 5 (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, 2003).

La Patria Grande

Al comenzar el nuevo siglo, la Argentina contaba con más de 1.500.000 de inmigrantes. Nuestros compatriotas de países limítrofes ya eran seis de cada 10. Si sumamos a Perú, la mitad estaba en edad laboral activa, entre 25 y 49 años, aunque la enorme mayoría había llegado al país con menos de 35 años. Principalmente, se dedicaban al estudio, la construcción o el servicio doméstico. Por otra parte, comenzaba a evidenciarse un aumento de recepción de asiáticos (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, 2003).

Por la etapa de vida, el nivel de formación y las actividades desarrolladas, este grupo tenía restringido su acceso a la protección social, la formación educativa y la vivienda digna. Pero este acceso se dificultaba, sobre todo, por un argumento estigmatizante que circuló como rumor social y argumento político: ellos quitaban oportunidades y trabajo a los argentinos, una extraña aseveración que no se había oído durante la inmigración europea y que carecía de sustento económico toda vez que la inmigración crea trabajo antes de quitarlo a otros.

Esta era la situación vigente al momento de la promulgación de la Ley 25.871, orientada al reconocimiento de nuestros hermanos de la Patria Grande como compatriotas y a su inclusión desde un enfoque de derechos humanos. El proyecto había sido elaborado por el Senador por la Provincia de Santa Fe, Rubén Giustiniani, del Partido Socialista, y contó con el apoyo de su bloque y del Frente para la Victoria. En el debate en el Senado, en el año 2003, el legislador del socialismo resaltaba que “esta ley innova en aspectos muy importantes: primero, cumple con la Constitución Nacional y con los tratados internacionales; segundo, va en dirección de la actual política del Gobierno Nacional en la consolidación y profundización del Mercosur; tercero, castiga el tráfico de personas, hecho también que no estaba contemplado en el plexo normativo jurídico nacional”.

El programa Patria Grande

La ley puso en marcha el Programa Nacional de Normalización Documentaria Migratoria “Patria Grande”, creado en 2006 para regularizar la situación migratoria de los ciudadanos provenientes del Mercosur y Estados asociados y para evitar las periódicas amnistías para migrantes ilegales.

En el período de sanción y promulgación de la Ley de Migraciones, en el mundo ocurrían fenómenos migratorios contrastantes con la nueva norma. En Estados Unidos, la política restrictiva se profundizaba, con el argumento de la lucha contra el terrorismo. En el caso de España, se discutía un nuevo régimen para inmigrantes que afectaría a cerca de 120.000 argentinos. Entre las medidas, se rediseñarían circuitos de información, involucrando a policías, compañías aéreas y otros intermediarios para aumentar así los controles a los ilegales, facilitar su expulsión y restringir los derechos a hijos y nietos de españoles. Se cercenó así la atención sanitaria, laboral y educativa de los inmigrantes. Esto implicó constantes esfuerzos diplomáticos por parte del gobierno de Néstor Kirchner, así como de diferentes espacios no gubernamentales radicados en aquel país. En el caso de Israel, en diciembre de 2003 partía el último contingente de migrantes argentinos que podría gozar de beneficios especiales para radicarse en ese país.

Los modelos contrapuestos

Ley 22.439 (1981)

El decreto - ley promulgado durante el último gobierno de facto abordaba el tema migratorio como problema y no como oportunidad. Se fundaba, además, en una idea de neto corte clasista: se promovería la migración “cuyas características culturales permitan su adecuada integración en la sociedad argentina” (Ley General de Migraciones y del Fomento de la Inmigración, Artículo 2º). No se trataba, precisamente, de una declaración de bienvenida universal. Unas líneas más adelante, se reconocían los

mismos derechos de los que gozaban los nacionales únicamente a los extranjeros admitidos como residentes permanentes, y no a las otras dos categorías: los temporarios y los transitorios (Artículo 15).

En cuanto a los residentes transitorios, no se les permitía realizar tareas remunerativas o lucrativas de ninguna índole, salvo autorización gubernamental (Artículo 28). En el caso de los inmigrantes ilegales, la prohibición en esta materia era absoluta e implicaba sanciones a quienes los emplearan o contrataran. Del mismo modo, se les vedaba el alojamiento pago (Artículos 30, 31 y 32).

La educación media y superior, tanto pública como privada, también estaba restringida a residentes permanentes y temporarios (Artículo 102). En cuanto a la salud, si un extranjero no podía documentar legalmente su residencia, debía ser denunciado a las autoridades dentro de las 24 horas. Todo organismo y funcionario público estaba obligado a hacer la denuncia si entraba en conocimiento de la situación ilegal de algún extranjero (Artículos 103 y 104).

Como resultado de esta posición legal, del total de inmigrantes sólo se reconocían derechos en salud, educación, vivienda, trabajo o seguridad social a la porción de inmigrantes que hubieran regularizado su situación. Se dejaba de lado completamente a los restantes, desconociendo su condición humana al negarles la atención y protección ante riesgos sociales.

Ley 25.871 (2004)

A diferencia de su antecesora, la nueva norma comienza definiendo al inmigrante del modo más amplio posible: se trata de “todo aquel extranjero que desee ingresar, transitar, residir o establecerse definitiva, temporaria o transitoriamente en el país”. En esa línea, consagra el derecho universal a migrar (Ley de Migraciones, Artículos 2° y 4°). Desde el inicio, se asume como políticas de Estado el cumplimiento de los derechos humanos: se debe garantizar el ejercicio del derecho a la reunificación familiar y a la integración en la sociedad argentina, incluyendo actividades laborales (Artículos 3° y 10). También se agrega la obligación del Estado de facilitar

la participación del migrante en espacios públicos de las respectivas comunidades locales, así como su integración mediante la educación, información y valoración de sus expresiones culturales (Artículos 11 y 14).

En concordancia con lo expuesto, se declara el acceso igualitario a inmigrantes y nacionales a servicios sociales, bienes públicos, salud, educación, justicia y seguridad social, aun si hubieran incurrido en alguna irregularidad migratoria (Artículos 6°, 7° y 8°). Dos aspectos que se mantienen de la norma anterior son la prohibición de dar empleo y proporcionar alojamiento pago a los inmigrantes ilegales (Artículo 55).

Posteriormente, se hace expresa la posibilidad de incorporar residentes temporarios en actividades científicas, educativas, artísticas, deportivas, financieras y religiosas, entre otras actividades (Artículo 23). En cuanto a los nativos de países integrantes del MERCOSUR o asociados, se les concede la residencia transitoria y derecho a permanecer en el país por dos años, prorrogables (Artículo 23).

Cambios legales y sociales

El decreto - ley de 1981 enfocó la cuestión migratoria como un asunto de seguridad nacional, imponiendo sobre la ciudadanía una visión y una responsabilidad policiales. Esta norma, aprobada por un gobierno inconstitucional, desalentaba la solidaridad e identificación con el migrante. La eliminación de derechos de los extranjeros era expresa y en múltiples campos.

Desde el punto de vista procedimental, este decreto - ley fue una verdadera “fábrica de ilegales”, dado que imponía un proceso sumamente complejo y burocrático para regularizar la situación de los inmigrantes. En oposición al principio histórico de nuestro país, la norma se fundó en un criterio expulsivo, orientado a desalentar la inmigración. Lejos de frenar el fenómeno migratorio, como era su objetivo, esta norma condenó a la ilegalidad a vastos contingentes de extranjeros.

La Ley de Migraciones del año 2004, en cambio, parte de la consagración del derecho a migrar y de la obligación del Estado de garantizarlo. Esta ley no solo abandona el enfoque expulsivo, sino que evita la indiferencia frente al fenómeno. Los prejuicios se reemplazan por una política activa de enfoque plural, que promueve el acceso a la salud y a la educación de los hijos de extranjeros. Se establece además el derecho a la defensa y el control judicial de las deportaciones, que se perfecciona a partir de una disposición de la Dirección Nacional de Migraciones que suspende las expulsiones de extranjeros ilegales provenientes de países limítrofes. En materia de procedimientos, y para el caso de migrantes provenientes del Mercosur y países asociados, se bajó de doce a tres la cantidad de trámites migratorios a completar para obtener la residencia temporaria.

A contrapelo de estos avances, la Constitución Nacional mantuvo, después de su reforma, la curiosa redacción ya comentada. Según el artículo 25, “el Gobierno federal fomentará la inmigración europea; y no podrá restringir, limitar ni gravar con impuesto alguno la entrada en el territorio argentino de los extranjeros que traigan por objeto labrar la tierra, mejorar las industrias, e introducir y enseñar las ciencias y las artes” (Constitución de la Nación Argentina, 1994). Resulta evidente la necesidad de modificar este concepto, a fin de expresar cabalmente los principios y convicciones de este Proyecto Nacional.

Opiniones

El nuevo modelo migratorio no está exento de críticas y oportunidades de perfeccionamiento. Algunos expresan que se produce una concentración de migrantes en los lugares estructuralmente más preparados. Las posiciones más extremas llegan a denunciar que el nuevo modelo fomenta una inmigración vinculada a actividades ilegales. Entre los que apuestan a la integración, se escuchan observaciones más atendibles, ya que señalan que los trámites para conseguir la radicación y legalizar la permanencia continúan siendo burocráticos. Además, se los considera excesivamente

onerosos y, por lo tanto, de difícil acceso para personas con dificultades económicas.

Desde el punto de vista socioeconómico, se expresan prevenciones respecto de la “importación” de desempleo desde los países limítrofes, lo que engrosaría las capas precarizadas de la sociedad y disminuiría los niveles salariales por mayor oferta. A estas preocupaciones, se suma el clásico argumento de que la atención sanitaria, educativa o habitacional al migrante va en detrimento de la correcta atención al nacional.

Cada argentino que nace es, desde nuestro punto de vista, tan bienvenido como los compatriotas de la Patria Grande. Ellos no son responsables de un orden conservador que concentró la riqueza y las tierras y empujó a miles de personas a los grandes centros urbanos. Estos temas, en todo caso, los deberemos resolver entre todos y para todos.

Los cálculos instrumentales respecto de la inmigración no sólo son rebatibles en el plano económico sino que no coinciden con una apuesta a la integración latinoamericana por encima de cualquier otro criterio.

Efectos reales

Hasta agosto de 2010, y tras seis años de implementado el programa Patria Grande, se habían inscripto cerca de 425.000 extranjeros para regularizar su situación legal. De cada 20 inmigrantes que se acercaron, 17 eran solteros. El grueso provenía de Paraguay, seguido por Bolivia y Perú. Se observa una gran concentración: casi el 85% de los casos fueron iniciados en Ciudad o Provincia de Buenos Aires. Entre los 425.000, la mitad sólo había completado los estudios primarios y unos 15.000 eran estudiantes terciarios o universitarios, razón que explica su necesidad de protección social a través de la educación formal garantizada por la Ley 25.871. Como resultado del programa, casi 100.000 lograron su residencia permanente y más de 125.000 la temporaria. Así, accedieron a derechos

laborales, sumándose a los servicios sociales, salud, educación, justicia y seguridad social ya garantizados.³

En lo que respecta a migrantes externos al Mercosur o países asociados, los trámites iniciados también van en franco ascenso. Tanto en el año 2010 como en el 2011, representaban cerca del 10% de las gestiones e incluían a extranjeros procedentes de todos los continentes: en particular, estadounidenses, españoles, ucranianos e italianos.⁴

Los números no son el único indicador del salto operado. El Director General de la Organización Internacional para las Migraciones, Brunson Mc Kinley, consideró al programa Patria Grande un ejemplo a nivel mundial, y dado que “Argentina y Bolivia trabajan en común, esas políticas migratorias se podrían aplicar a otros países pero sobre todo a la relación entre EEUU y México. Sería más positivo que el muro del que se habla, que funciona como un símbolo” (Infobae, 2006).

Testimonios⁵

Nunca lo viví como un desarraigo, ya que jamás pensé que cambiaba de país cuando iba de Montevideo a Buenos Aires, ni aún hoy. Nunca me sentí inmigrante (...). Muchas veces se me pasó por la cabeza volver a Montevideo pero no podría hacerlo porque allá no tengo la posibilidad de hacer las cosas que hago acá. Tuve la dicha de darme lujos importantes que fueron hacer cosas por el prójimo. China Zorrilla, uruguaya.

Francamente, yo soy de aquí. Cuando viajo al Brasil me siento como una turista, siento todo extraño. Tengo una gran gratitud por este país. Yuyú Da Silva, brasileña.

³ Dirección Nacional de Migraciones. Ministerio del Interior y Transporte. Presidencia de la Nación.

⁴ Dirección Nacional de Migraciones. Ministerio del Interior y Transporte. Presidencia de la Nación.

⁵ Fuente: Dirección Nacional de Migraciones. Ministerio del Interior y Transporte. Presidencia de la Nación, 2011.

Yo siento a la Argentina como mi patria, mucho más que Italia. El pueblo argentino fue generoso con nosotros, los inmigrantes; nos recibieron muy bien. No como los europeos, que son más duros. Egidio “Gigio” Trevisan, italiano.

Me fui a Buenos Aires a estudiar administración de empresas. Viví en Ituzaingó, donde llegué a comprarme una casita, gracias a un trabajo que tenía. Rafael Hugo Reyes Gainza, boliviano.

De la Argentina no sabía nada antes de venir, sólo conocía a Tinelli y a Susana Giménez. Ahora ya canto “los muchachos peronistas”. Esteban Rojas, chileno.

Fuentes consultadas

Primer Censo de la República Argentina

1869. Buenos Aires.

Segundo Censo de la República Argentina

1895. Buenos Aires.

Tercer Censo Nacional

1914. Buenos Aires.

Cuarto Censo General de la Nación

1947. Buenos Aires.

Censo Nacional de Población, Familias y Viviendas de 1970

1970. Buenos Aires.

Comunidades imaginadas.

Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo.

Anderson, B. (1993). México: Fondo de Cultura Económica.

La conquista de América: el problema del otro.

Todorov, T. (2005). Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Distribución porcentual de los migrantes internacionales según país de nacimiento. Años 1980 - 1991.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2003).

Distribución porcentual de los migrantes limítrofes según país de nacimiento por provincia. Años 1980 y 1991.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2003).

Migraciones

Dirección Nacional de Migraciones. Ministerio del Interior y Transporte. Presidencia de la Nación (s.f.).

Disponible en: <http://www.migraciones.gov.ar/>

Nosotros, los que vinieron. Testimonios de vida de inmigrantes. Volumen I.

Dirección Nacional de Migraciones. Ministerio del Interior y Transporte. Presidencia de la Nación (2011). Educ.ar. Portal Educativo del Estado Argentino. *Día del Inmigrante*, 4 de septiembre de 2012.

Población extranjera empadronada en el país por lugar de nacimiento, según sexo y grupos de edad. Año 2001.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2003).

Población limítrofe de 14 años y más ocupada por rama de actividad agrupada. Jurisdicciones seleccionadas. Años 2002 - 2003.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2003).

Ley General de Migraciones y del Fomento de la Inmigración. Decreto - ley 22.439, 1981.

Un plan migratorio argentino es ejemplo mundial

Infobae, 12 de noviembre de 2006.

Versión taquigráfica

Honorable Senado de la Nación. 17 de diciembre de 2003: