

Migrantes
y Discriminación

Primera edición
6.000 ejemplares

Edición

Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI)
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos – Presidencia de la Nación
Dirección: Moreno 750, 1º piso, C.P. C1091AAP – Buenos Aires – República Argentina
TE: (54-011) 4340-9400
Asistencia gratuita las 24 horas: 0800-999-2345
www.inadi.gob.ar

Director Responsable: Pedro Mouratian.

Directora Editorial: Julia Contreras.

Coordinación del Proyecto: Clara Hijano.

Autora: Carolina Atencio.

Armado, edición y corrección: Celeste Lazo, Silvia Appugliese, Alejandra Nosedá, Martín De Grazia y Sofía Rivero.

Diseño: Jackie Miasnik

Agradecimientos: Magdalena García Alvisto, Martín Viceconte, Nora Anchart, Ana Lafferanderie, Hernán Serrano y Lorena Salim.

Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina

Dirección Gral. de Derechos Humanos

Respuesta Nota ACNUDH - Res. 21/14 Consejo Derechos Humanos

Por cualquier información, consultar a:

dighu@mrecic.gov.ar / pit@mrecic.gov.ar

Tel. (54)-11-4819-8157 / 7882

*Documentos temáticos Inadi – Migrantes y discriminación / dirigido por Pedro Mouratian
1ª ed. - Buenos Aires: INADI, 2012.
ISBN 978-987-1629-17-6*

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES
COMERCIO INTERNACIONAL Y CULTO
DIRECCION DE DERECHOS HUMANOS
Esmeralda 1212 PISO 5º
Cdad: Abt. de Est. Abt. (1007)

13555



Migrantes y Discriminación



402/1000/6.5/2

AUTORIDADES NACIONALES

Presidenta de la Nación
Dra. Cristina Fernández de Kirchner

Vicepresidente de la Nación
Lic. Amado Boudou

Jefe de Gabinete de Ministros
Dr. Juan Manuel Abal Medina

Ministro de Justicia y Derechos Humanos de la Nación
Dr. Julio Alak

Secretario de DDHH de la Nación
Dr. Juan Martín Fresneda

Interventor del Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo
Sr. Pedro Mouratian

AUTORIDADES DEL INADI

Director de Políticas contra la Discriminación
Lic. Pablo Roma

Coordinadora General de Programas, Capacitación e Investigación
Lic. Julia Contreras

PRÓLOGO

Documentos inclusivos para la construcción de una sociedad igualitaria

El proceso de reconstrucción del Estado iniciado en el año 2003 implicó un cambio de paradigma que significó el reconocimiento, promoción y protección de los derechos humanos como pilar fundamental en la concepción y diagramación de las políticas públicas implementadas por el Estado nacional, comprometido en formar y empoderar en este sentido a la ciudadanía.

Desde el INADI acompañamos y alentamos el desarrollo de políticas públicas que tengan como objetivo principal el acceso a derechos por parte de grupos tradicionalmente vulnerados, como una forma de reparación histórica con aquellos que, durante muchos años, vieron transgredida su ciudadanía.

El INADI tiene como razón de ser trabajar por la profunda transformación social y cultural que implica reconocer al otro/a como igual, cualquiera sea su condición. Esto implica modificar parámetros sociales muy arraigados y presentes en la vida cotidiana, que signan las relaciones interpersonales en cada ámbito en el cual los ciudadanos/as desarrollan sus actividades e interactúan. En esta tarea, todas y todos los que conformamos la sociedad tenemos un rol primordial.

Consideramos que garantizar el derecho a acceder a la información constituye un punto de partida ineludible. Por tal motivo, el INADI ha elaborado estos documentos temáticos que tienen como objetivo dar visibilidad a los diferentes colectivos discriminados, sustanciando documentalmente el trabajo que a diario realiza. Dichos documentos constituyen una herramienta teórico-práctica sobre diferentes manifestaciones de la discriminación con el fin de que esta sea entendida desde sus múltiples perspectivas.

Creemos que al facilitar el acceso a estos conceptos que manejamos en nuestro trabajo nos acercamos a la sociedad en su conjunto y brindamos un insumo indispensable para que, desde el lugar que cada uno/a ocupa en el tejido social, podamos aportar a la construcción de una ciudadanía cimentada en el respeto y en el entendimiento de que la diversidad es un elemento enriquecedor para conformar sociedades más igualitarias.

Pedro Mouratian
Interventor del INADI

Migrantes y Discriminación

Marco general

La República Argentina es un país que, al igual que otros de la región, recibió durante fines del siglo XIX y comienzos del siglo XX miles de inmigrantes de origen europeo. En esa época, aunque considerablemente en menor cuantía, también ingresaban al país flujos migratorios de países vecinos.

El Tercer Censo Nacional (1914) arrojó que un tercio de la población total del país era extranjera, mientras que en los estratos de edad activa la proporción de extranjeros superaba a la de nativos.

La inmigración constituyó siempre una cuestión de vital gravitación en la conformación del Estado nacional. En el año 1853 se sancionó la Constitución de la Nación Argentina, cuyo artículo 25 expresaba (y aún hoy lo hace): "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".

La letra constitucional indica la clara intención de sus redactores de poblar el país con inmigrantes europeos. La concepción eurocéntrica tiende a considerar despectivamente a las migraciones provenientes de países no europeos, e indeseable toda influencia cultural de poblaciones no blancas.

El mismo Alberdi, considerado el padre de la Constitución, refería y ratificaba estos dichos en sus Bases (1852):

Aunque pasen cien años, los rotos, los cholos o los gauchos no se convertirán en obreros ingleses [...] en vez de dejar esas tierras a los indios salvajes que hoy las poseen, ¿por qué no poblarlas de alemanes, ingleses y suizos? [...] ¿Quién conoce caballero entre nosotros que haga alarde de ser indio neto? ¿Quién casaría a su hermana o a su hija con un infanzón de la Araucanía y no mil veces con un zapatero inglés?

Gobernar es poblar en el sentido que poblar es educar, mejorar, civilizar, enriquecer y engrandecer espontánea y rápidamente, como ha sucedido en los Estados Unidos [...]

Mas para civilizar por medio de la población es preciso hacerlo con poblaciones civilizadas; para educar a nuestra América en la libertad y en la industria es preciso poblarla con poblaciones de la Europa más adelantada en libertad y en industria, como sucede en los Estados Unidos [...]

Gobernar es poblar, pero sin echar en olvido que poblar puede ser apestar, embrutecer, esclavizar, según que la población trasplantada o inmigrada, en vez de ser civilizada, sea atrasada, pobre, corrompida... (Alberdi, 1852: 5-8).

El carácter xenófobo de estas afirmaciones sentó las bases de un discurso discriminatorio que se extendió a lo largo de los años. De hecho, la discriminación entre inmigración europea y no europea que establece el artículo 25 de la Constitución Nacional fue mantenida por todas las reformas constitucionales realizadas (1860, 1868, 1898, 1949, 1957, 1972 y 1994). Esto constituye, sin dudas, una asignatura pendiente de modificación, en consonancia con las políticas que, a favor de la reivindicación de los derechos humanos, se vienen impulsando en los últimos años.

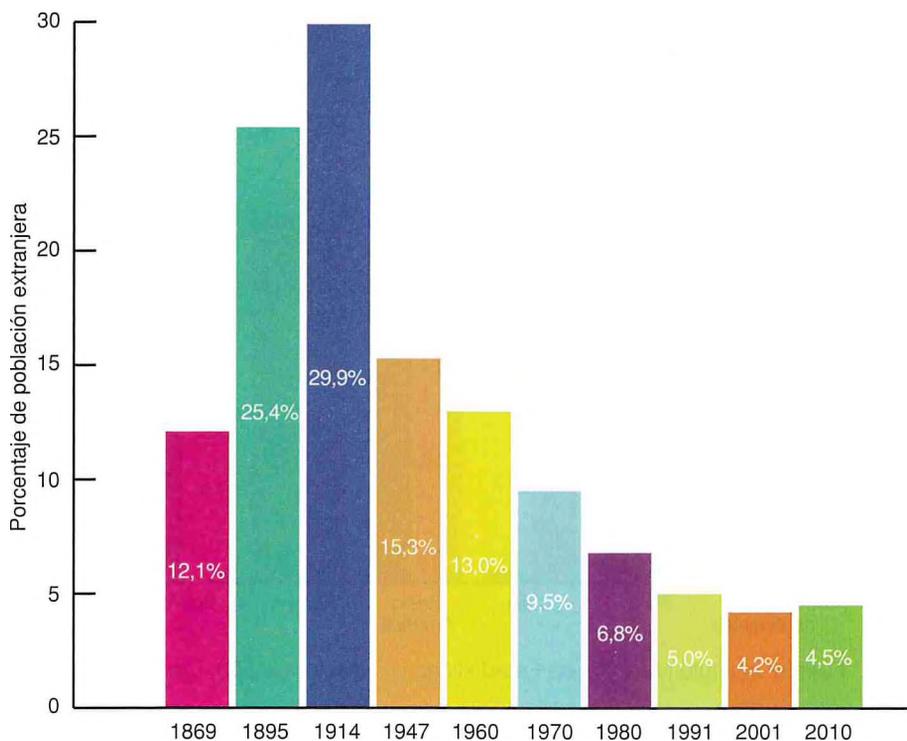
En la década de 1960 la inmigración europea comenzó a disminuir y el flujo sudamericano comenzó a ser el grupo de migración más sustantivo del país.

El modelo de sustitución de importaciones generó un cambio en la economía que, si bien seguía ofreciendo oportunidades, coexistía con el Plan Marshall europeo que se presentaba como una reactivación de la economía de algunas regiones y sectores europeos. Así, la gran mayoría de los potenciales migrantes europeos fueron reorientando sus decisiones de migrar hacia nuestro país, haciéndolo hacia otros destinos europeos más cercanos.

En lo que respecta a los inmigrantes limítrofes, el flujo fue en aumento dado que las personas provenientes de estos países comenzaron

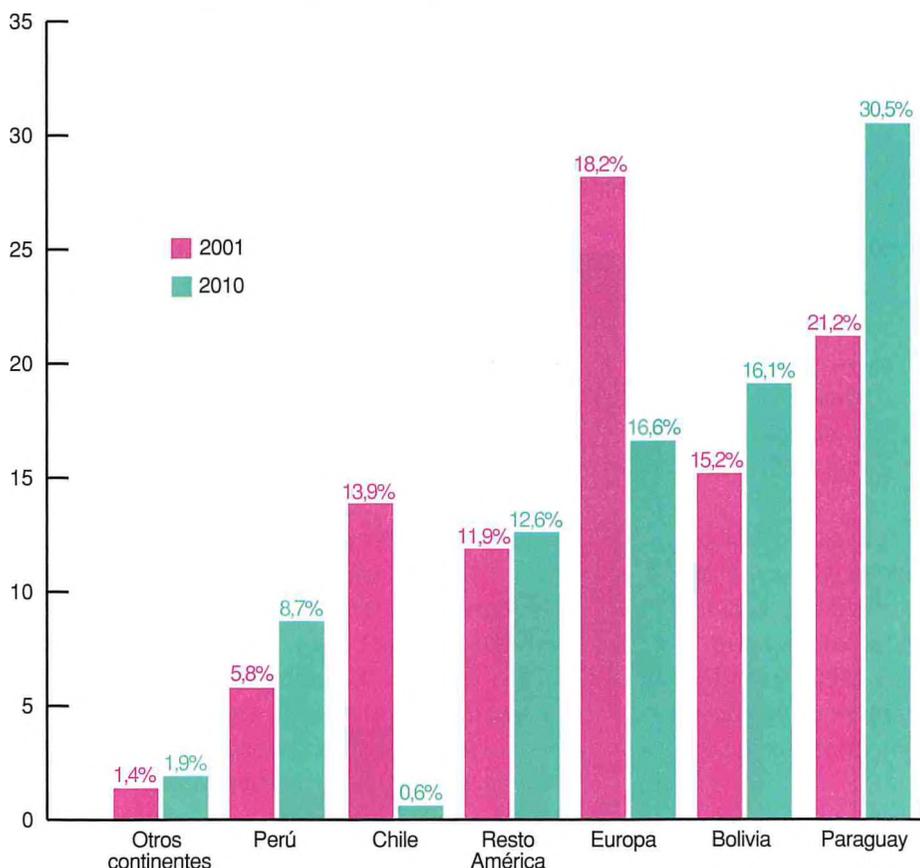
a tener mayor relevancia en las ascendentes economías regionales, que crecían al impulso del desarrollo del mercado interno. La tendencia de aumento de la inmigración latinoamericana se sostuvo en el tiempo, constituyendo, por los datos que arrojaron los últimos censos nacionales de población, entre el 3 y el 4% de la población total del país.

Gráfico 1. Porcentaje de población extranjera según década



Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), Censo 2010.

Gráfico 2. Distribución de la población extranjera, según lugar de nacimiento en porcentaje. Total del país. Años 2001 y 2010



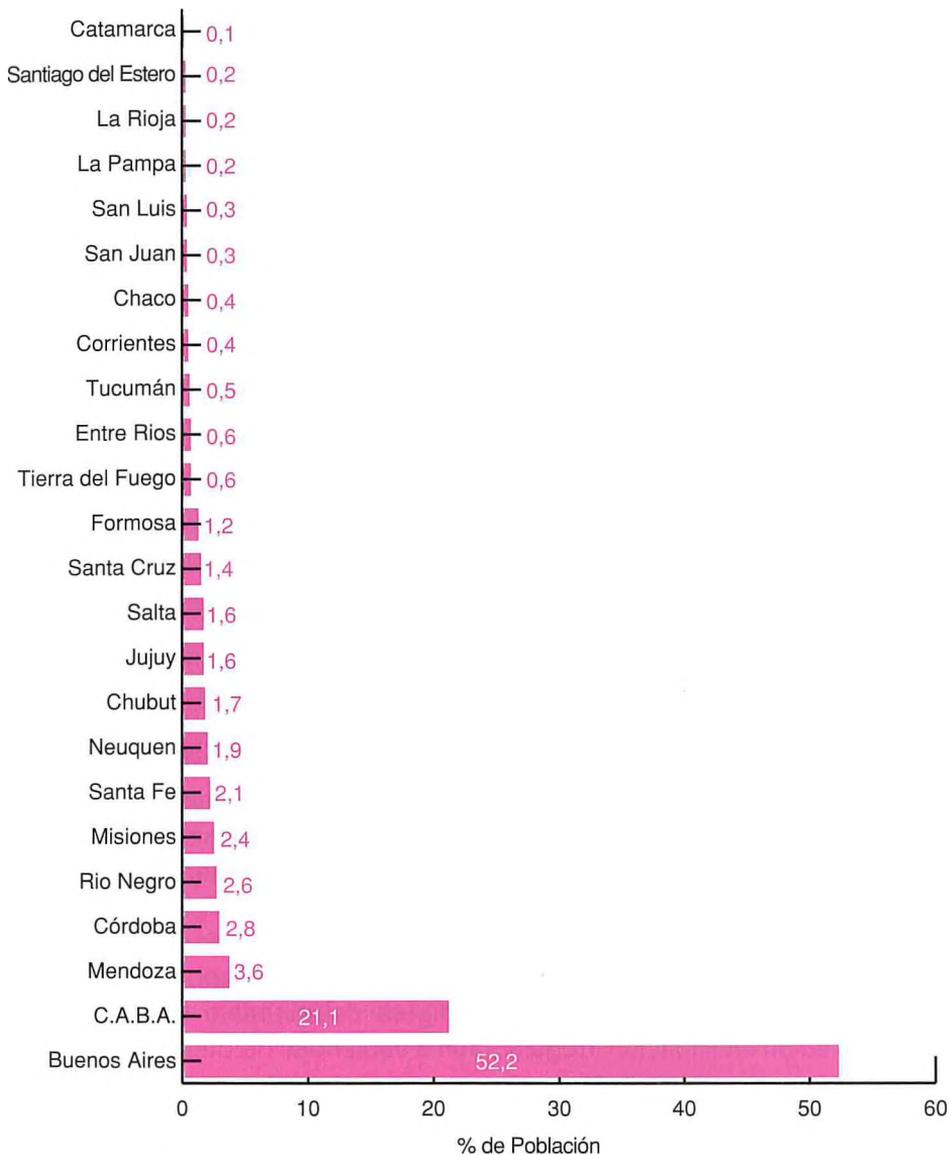
Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), Censo 2010.

De acuerdo con los datos del Censo Nacional 2001, de las 36 millones de personas que habitaban en Argentina, un 4,2% eran extranjeros/as. Del total de la población extranjera, el 2,6% provenía de países limítrofes, mientras que el resto del porcentaje se componía de migrantes de otros países latinoamericanos, así como de países de Europa del Este, Asia y África.

Conforme al Censo 2010, la población total del país asciende a 40.091.359 personas. La población extranjera es de 1.805.957 personas, siendo 1.471.399 provenientes de países limítrofes. Esto implica que, estimativamente, un 4,5% es extranjero/a, del cual un 3,5% corresponde a población de países limítrofes.

Cabe agregar que el 73,3% de la población extranjera reside en la Provincia de Buenos Aires (52,2%) y CABA (21,1%).

Gráfico 3. Distribución de la población extranjera por provincia
Porcentaje de la población nacida en el extranjero por provincia. Año 2010



Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), Censo 2010.

Esta composición de los flujos, cuya tendencia se fue perfilando en las últimas décadas, influyó sensiblemente en la normativa migratoria, siempre en desmedro de los derechos de las personas migrantes. Desde 1966 la ley argentina se fue endureciendo, entendiéndola a la población limítrofe que ingresaba al país como una amenaza a la seguridad nacional.

Dictadura militar: ley Videla

En el año 1981, en plena dictadura militar, se dictó la Ley N.º 22.439, comúnmente conocida como "ley Videla". Esta legislación fue concebida bajo la doctrina de la seguridad nacional y tenía, consecuentemente, una visión restrictiva de la política migratoria, claramente selectiva. La inmigración era vista como una amenaza al bienestar público, por eso la mirada sobre el migrante era persecutoria y represiva, basada en un prejuicio infundado.

Para la ley Videla la inmigración era una amenaza al bienestar público.

El prejuicio es un fenómeno social y cognitivo, construido sobre la base de un elemento cognitivo (el estereotipo) y un componente de valoración negativa sobre una determinada categoría social (van Dijk, 1994).

La discriminación es el comportamiento que se deriva del prejuicio, negando derechos y oportunidades a los grupos que son objeto de la discriminación, y se sustenta en el sentimiento de superioridad y autoafirmación de un grupo sobre otro.

Cuando un estereotipo particular adquiere una fuerte carga negativa acusatoria estamos en presencia de un estigma, que tiende a excluir al otro del sistema argumentando una supuesta perversidad de la víctima (Goffman, 1970). Con la población migrante, esta estigmatización se ve reflejada y reproducida en algunas situaciones recurrentes. A modo de ejemplo, cabe citar la frecuente y falaz vinculación del migrante con la conducta delictiva, la denominación "ilegal" asociada a la figura del migrante que posee su documentación en situación irregular, aun a sabiendas de que esto no constituye de ninguna manera delito, y otro tipo de representaciones socialmente instaladas que ubican al migrante dentro de un colectivo categorizado peyorativamente.

Durante la vigencia de la ley Videla, este esquema de estigmatización basado en el prejuicio fue el eje desde el cual se estructuraron las migraciones. Con esta legislación se violaron todo tipo de derechos, económicos, sociales, políticos y culturales, y se legitimaron numerosas prácticas de exclusión.

Democracia: de una legislación discriminatoria a una legislación inclusiva

Con el retorno de la democracia, la cuestión migratoria continuó relegada. El discurso se fue modificando, pero la mirada continuó siendo sesgadamente xenófoba y racista. En la década del 90 hubo una actualización de la concepción de la migración como amenaza. La inmigración se construyó discursivamente como una amenaza al trabajo, a la sanidad y a la seguridad. En distintos momentos de la vida económica y política del país, funcionarios/as de las más altas esferas del Estado atribuyeron a las personas migrantes el desempleo, el cólera, la inseguridad, entre otros males, cuando en realidad muchas de las afecciones que aquejaban a la población encontraban sustento en los efectos sociales y económicos de la implementación de políticas de corte neoliberal por parte del gobierno del Presidente Carlos Menem.

Cambio de paradigma y perspectiva de derechos humanos

La derogación de la ley Videla constituyó uno de los logros políticos más importantes en la historia de las migraciones del país, alcanzado durante el gobierno del presidente Néstor Kirchner.

En la actualidad, el rol del Estado en estos temas se construye sobre una concepción más realista de las migraciones. Hoy se reconoce que la migración cuantitativamente más significativa es de carácter limítrofe y que el viejo paradigma de la preponderancia de unos sobre otros estaba cimentado en una estructura falaz del concepto de "raza" que ha operado como legitimante de la discriminación a partir de un mito social para establecer falsas jerarquías "naturales" o clasificaciones entre los individuos o diferentes poblaciones.

El término "raza", predominante en los siglos XVIII y XIX, hoy ha sido abandonado, tanto por su inconsistencia científica (la biología nunca ha podido demostrar la existencia de estructuras genéticas de raza) como por

razones políticas (los efectos de terror y muerte colectiva que ha promovido) (Plan Nacional contra la Discriminación, 2005: 50). Incluso, en sintonía con el objeto de echar por tierra la concepción biológica del término, cabe destacar que según la Declaración sobre la Raza de 1950 de la UNESCO, la única raza es la raza humana.

Asimismo, la CEPAL se ha expresado con relación a este tema en su trabajo "Discriminación étnico-racial y xenofobia en América Latina y el Caribe" al sostener:

El peso del argumento racial ha pasado del discurso científico al imaginario social, sobre la base de variaciones fenotípicas con que cada sociedad construye significados en el contexto de sus experiencias históricas. Pero como señala Wade, la raza existe no como pura idea sino como una categoría social de gran tenacidad y poder (Wade, 1997:14). La discriminación por motivos de raza o etnia implica una operación simultánea de separación y jerarquización: el otro racial o étnico es juzgado como diferente, y a la vez como inferior en jerarquía, cualidades, posibilidades y derechos. Esta negación del otro se expresa de distintas maneras entre sujetos y grupos sociales, sea mediante mecanismos simbólicos y acciones cotidianas, sea como políticas sistemáticas y oficiales de Estados o gobiernos, como en el caso de los regímenes que han aplicado métodos de apartheid (Hoppenhayn y Bello, 2001: 8).

El año 2004, con la sanción de la Ley de Migraciones N.º 25.871, implicó una nueva era en materia migratoria, en la que la perspectiva de derechos humanos cobró una importancia crucial a la hora de abordar la temática de las migraciones humanas. La República Argentina se puso a la vanguardia de las legislaciones a nivel mundial, superando con creces legislaciones europeas, algunas de las cuales, por ejemplo, continúan utilizando el discriminatorio rótulo de "ley de extranjería", como es el caso de España.

Unos meses después de la entrada en vigencia de la nueva ley, la Dirección Nacional de Migraciones anunció el lanzamiento de un inminente plan de regularización conforme las prerrogativas de la ley, y fueron los Decretos N.º 836/2004 y 578/2005 los que determinaron la creación e implementación del Programa Nacional de Normalización Documentaria Migratoria –denominado Programa Patria Grande–, dirigido a los/as extranjeros/as de los Estados Parte y Asociados del Mercosur para facilitar su acceso a la

residencia. El mismo fue anunciado por el presidente de la Nación Néstor Kirchner en diciembre de 2005 y gracias a su implementación se regularizaron más de un millón de migrantes.

A partir de la ley y su posterior Decreto Reglamentario N.º 616/2010, comenzó a desarrollarse desde el Estado argentino una retórica de la inclusión, basada en el entendimiento del enriquecimiento social que lleva implícito la diversidad. Con la nueva Ley de Migraciones, el Estado se compromete a velar por los derechos sociales, económicos y culturales de las personas migrantes. Se trata de entender la política migratoria desde el concepto de gobernabilidad de las migraciones, en el marco del pluralismo cultural.

La ley reconoce el derecho a migrar como un derecho humano esencial e inalienable. Al ser un derecho humano, entonces, se aplican al derecho a migrar todos los principios de derechos humanos (universalidad, inalienabilidad, interdependencia, indivisibilidad, no discriminación, *pro homine*, razonabilidad, no regresividad).

Además del derecho a migrar, la ley reconoce, en igualdad de condiciones con los/as nacionales argentinos/as, el acceso a los derechos fundamentales como salud, educación, vivienda, trabajo, empleo, seguridad social, servicios sociales, bienes públicos y acceso a la justicia.

Cabe destacar que la situación migratoria irregular no constituye óbice para el acceso a estos derechos. A modo de ejemplo, los establecimientos educativos no pueden impedir el acceso de un/a migrante argumentando su falta de DNI, como tampoco puede negarse el derecho a la salud y la atención sanitaria por el mismo motivo.

La ruptura y el cambio de rumbo que implicó la derogación de la ley Videla y la sanción de la nueva Ley de Migraciones estuvo vinculada con la existencia de escenarios políticos diferentes, a nivel interno, y con un contexto de integración regional que comenzaba a demandar una visión del otro más inclusiva y más igualitaria, combatiendo la xenofobia y el racismo desde una perspectiva de igualdad en clave de derechos humanos.

En el plano interno, los derechos humanos se constituyeron como una política de Estado, transversal a todas las políticas implementadas, cualquiera fuera su índole. Este nuevo esquema influyó positivamente en la política mi-

gratoria y en el acceso a los derechos de las personas migrantes, a quienes se las entendió finalmente como parte constitutiva de la sociedad argentina.

En el plano internacional, los procesos de integración regionales dieron lugar a un marco propicio para encarar la cuestión migratoria desde esta perspectiva. En el ámbito del Mercosur, se dieron avances significativos en materia de integración social y política, superando la tradicional integración económica que el bloque planteó desde sus orígenes.

Las Reuniones de Ministros del Mercosur se convirtieron en el ámbito de discusión de temáticas sociales comunes a los países del bloque. En este espacio se alcanzaron acuerdos que significaron avances sustantivos en la integración. En el ámbito del Foro Migratorio del Mercosur (creado en el 2003 en el marco de la Reunión de Ministros del Interior), se suscribieron varios acuerdos operativos que tuvieron como eje al migrante como humano, entendiendo que cualquier normativa migratoria debe ser encauzada en clave de derechos humanos.

Así se alcanzó el Acuerdo de Residencia del Mercosur y Estados Asociados que plasmó las prerrogativas de la Ley de Migraciones a nivel regional, instaurando el criterio de nacionalidad para el acceso a la residencia entre los países del bloque. A este acuerdo lo siguieron otros, que beneficiaron sustancialmente a las personas migrantes.

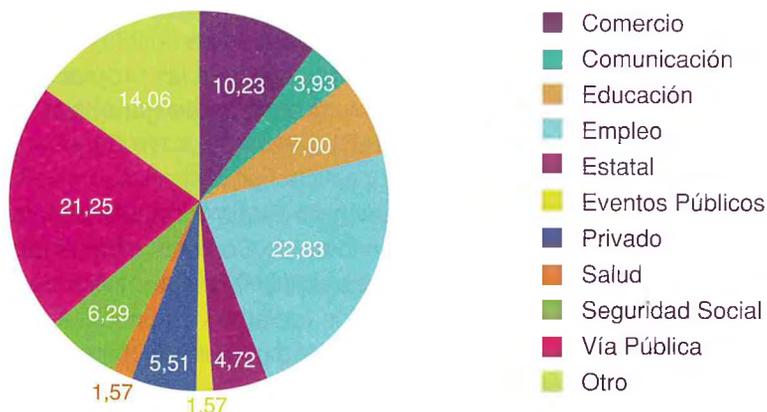
También cabe destacar que en el año 2003 entró en vigor la Convención Internacional de las Naciones Unidas sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. Esta convención constituye la norma más importante del derecho internacional actual en la materia. Su texto inspiró significativamente muchos de los artículos de la nueva Ley de Migraciones promulgada en nuestro país en el 2004.

Argentina eligió un camino de integración y cooperación, fundamentalmente con los países latinoamericanos, en el entendimiento de que las problemáticas comunes demandan respuestas conjuntas y de que el único camino posible es el esfuerzo mancomunado.

Discriminación

Sin perjuicio de este nuevo escenario, la discriminación continua siendo un obstáculo para el pleno ejercicio de los derechos de las personas migrantes.

Gráfico 4. Discriminación a personas migrantes según ámbito



Fuente: Dirección de Asistencia a la Víctima, INADI, 2012

Las diferencias entre las personas raramente son neutrales. Generalmente, se las asocia con antagonismos entre grupos y se materializan en la construcción de la propia imagen en contraposición con la del "otro", al cual se le asignan percepciones distorsionadas, cargadas de una connotación negativa contraria a la ponderación del propio grupo.

(...) el prejuicio y la discriminación son elementos presentes en casi todas las culturas y se hallan asociados a la estima propia expresando la superioridad sobre los demás con la pretensión de imponer determinados esquemas culturales. Como consecuencia: se transforma la diferencia en desigualdad (Martínez Rodríguez, 2011: 2253).

Para combatir la desigualdad es necesario, desde el Estado, pensar en la planificación e implementación de políticas públicas tendientes a la visibilización del colectivo migrante como sujeto de derechos, pues es la falta de información lo que muchas veces dificulta el pleno ejercicio de esos derechos.

Medios de comunicación

Desde otro punto de vista, hay que destacar la importancia del rol de los medios de comunicación y el tratamiento que estos realizan respecto

de las personas migrantes y en las situaciones que estas enfrentan a diario. Por ello, se recomienda evitar referir la nacionalidad de la persona cuando no constituye un dato que aporte sustancialmente a la noticia y, más aún, si la noticia supone una información negativa. En los casos de noticias respecto de los extranjeros/as, es aconsejable recurrir como fuente a las propias personas migrantes y/o a las asociaciones que las nuclean, a fin de garantizar que sus voces sean parte del hecho noticioso (INADI, 2011: 6).

El Observatorio de la Discriminación en Radio y Televisión, integrado por el INADI, la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (AFSCA) y el Consejo Nacional de las Mujeres (CNM), entre junio de 2010 y mayo de 2011, realizó un seguimiento de los reclamos y consultas recibidos por discriminación, en los cuales el 13,6% atañe a migrantes. Según este informe, en general se asocia a la población migrante con actos de delincuencia y vandalismo, y se tiende a inferiorizar y discriminar a los y las migrantes internos/as mientras se "ridiculiza a personas de otras regiones y comunidades del mundo (vascos, gallegos, etc.)" (Observatorio de la Discriminación en Radio y Televisión, 2011).

Los actores que desempeñan un papel informativo y formador de la opinión pública deberían ser conscientes de las consecuencias de la estereotipación y de la influencia que ejercen sobre la población. La decisión de qué comunicar y cómo hacerlo muchas veces conlleva prácticas discriminatorias por parte de los/as comunicadores/as públicos, lo que contribuye a la formación de prejuicios en la sociedad receptora de esos mensajes.

Acciones del INADI en relación con la temática

El INADI tiene, bajo la órbita de la Dirección de Promoción y Desarrollo de Prácticas contra la Discriminación, el **Programa Migraciones, Derechos Humanos y No Discriminación** cuyo objetivo general es el de gestionar y ejecutar políticas públicas tendientes a reducir las prácticas discriminatorias y estereotipantes hacia la población migrante, y garantizar el pleno ejercicio de sus derechos, en igualdad a los y las nacionales argentinos.

Con una ley que garantiza el acceso de los/as migrantes a sus derechos y en el entendimiento de la importancia que tiene su difusión y puesta en conocimiento de la población en general para su efectivo cumplimiento, el programa se propone generar acciones tendientes a este objetivo a través de actividades de sensibilización, visibilización y concientización en los diferen-

tes derechos amparados por la ley, para que la persona migrante sea vista como un aporte a la sociedad y jamás como una carga o un obstáculo para el bienestar social.

Asimismo, desde el área de Comunicación Estratégica se ha publicado a fines del año pasado el libro Buenas Prácticas en la Comunicación Pública en el que, entre otros, se incluye un apartado sobre el tema Migrantes. Dicho material está destinado a periodistas y profesionales de la comunicación. Por su parte, el presente documento, dirigido a toda la población, brinda información general sobre el acceso a los derechos humanos de la población migrante a fin de proveer a la sociedad de herramientas teóricas y prácticas para su abordaje.

Además, desde el Observatorio de la Discriminación en Radio y Televisión, se ejerce un seguimiento y análisis sobre el formato y los contenidos de las emisiones de radio y televisión que pudieran incluir cualquier tipo y/o forma de discriminación, y desde el Observatorio de la Discriminación en el fútbol, se analizan y previenen situaciones discriminatorias que se puedan presentar en el ámbito del fútbol argentino.

Recomendaciones en el uso de la terminología

Una de las formas de prevenir prácticas discriminatorias es a través del uso del lenguaje.

Rodríguez González (2003), en su artículo "Lenguaje y discriminación racial. En torno a la negritud", señala con relación al lenguaje:

El lenguaje cotidiano refleja, como la vida misma, los valores culturales y morales de nuestra sociedad. Pero también los transmite y refuerza, de ahí el enorme poder de la palabra. Los prejuicios contra cualquier minoría o grupo social que se siente desfavorecido, perseguido o proscrito en algún momento de la historia, por razón de su sexo, etnia, o cualquier otro factor, enseguida afloran en el lenguaje cargando de connotaciones negativas los términos empleados para designarlos. Y como reacción, para contrarrestar o mitigar sus efectos y ocultar una realidad que se percibe como ingrata e indeseable, los hablantes a veces rehúyen o edulcoran la expresión por medio de eufemismos o bellas palabras (Rodríguez González, 2003: 1).

Para ello, se mencionan a continuación algunas consideraciones acerca de la terminología cotidiana vinculada a la población migrante que, por un uso incorrecto de la misma, configura discriminación.

Illegal. Es una forma discriminatoria de referirse a la situación de irregularidad migratoria de una persona, es decir, al estado irregular de la documentación que acredita su ingreso y permanencia en el país. Las denominaciones frecuentes son “ilegales”, “indocumentados/as”, “clandestinos/as”.

Cabe aclarar que ningún ser humano es en sí mismo “ilegal”. La irregularidad migratoria, asimismo, no constituye en ningún caso delito sino mera falta administrativa.

Por lo expuesto, se recomienda abstenerse del término “ilegal” y utilizar en estos casos “migrante en situación irregular”.

Negro. En nuestro país se ha instalado desde mediados del siglo XX toda una terminología despectiva vinculada al color de la piel y a la situación socioeconómica de algunas personas como “cabecitas negras”, “negrada”. Es importante tener en cuenta que esta denominación posee una fuerte carga despectiva que pone en primer plano la diferencia del color de la piel y que ha sustentado históricamente a los discursos racistas. En la actualidad, el término “afrodescendiente” se encuentra aceptado en los estándares internacionales para referirse a quienes descienden de personas africanas esclavizadas, traídas a la Argentina, y a los africanos/as o sus descendientes en general. No se recomienda el uso de la denominación “negra/o”, aunque parte de la comunidad afrodescendiente se haya apropiado de ella y la porte con orgullo.

El informe de Buenas prácticas en la comunicación pública sobre afrodescendientes del INADI (2011) recomienda no utilizar el calificativo “negro” para adjetivar negativamente cualquier elemento o situación. Por ejemplo, no referirse a:

- un “día negro”: deja en evidencia la connotación negativa que se le ha dado a la africana esclavizada y al africano esclavizado que fueran objeto de cosificación y maltrato por su procedencia y color de piel;
- “trabajo en negro”: naturalizado como término que evoca el trabajo sin remuneración y en malas condiciones que tenían las y los africanos esclavizados; sugerimos utilizar “trabajo formal” o “trabajo no formal/informal”, “trabajo registrado” o “trabajo no registrado”.

Bolitas, Paraguas, Perucas, Yoruguas, Brasucas, Chilotes. Son las formas en que se denomina a los/as inmigrantes provenientes de Bolivia,

Paraguay, Perú, Uruguay, Brasil y Chile, respectivamente; dan muestra de una caracterización despectiva y discriminatoria hacia los/as migrantes provenientes del América del Sur, estableciéndose de esta manera un carácter de superioridad de los/as argentinos/as para con ellos/as. A su vez, se observa una jerarquización vinculada al origen del flujo migratorio de la persona que ubica a los/as migrantes latinoamericanos/as en situación de inferioridad respecto de aquellos/as que provienen de países europeos.

Principales mitos discriminatorios

- Los/as inmigrantes les roban el trabajo a los/as argentinos/as.

Conforme las prerrogativas de la Ley N.º 25.871 (Ley de Migraciones), las personas migrantes residentes en la República Argentina tienen derecho a trabajar en las mismas condiciones que los/as nacionales.

Durante las últimas décadas del siglo XX, se dio en la Argentina un proceso de desmoronamiento del Estado Benefactor y, a su vez, la emergencia del Estado Neoliberal que supuso el fin del pleno empleo por una nueva disposición del trabajo.

Este reordenamiento se plasmó en la reducción de las condiciones laborales y los derechos de los/as trabajadores/as, surgiendo categorías tales como la flexibilización y la precarización laboral. En este marco, la reducción del trabajo, la incertidumbre laboral y la competencia excesiva han generado la lógica del "sálvese quien pueda", depositando la responsabilidad en el otro: el/la otro/a trabajador/a, que se transforma en competidor/a enemigo/a. Esta situación se refuerza con los/as inmigrantes, categorizados, de manera xenófoba, como los/as culpables del desempleo de la población nacional.

En consonancia con lo antedicho, es necesario remarcar que los/as inmigrantes, por lo general, realizan trabajos que los/as habitantes nacionales no están dispuestos/as a hacer, ya sea por estar socialmente desacreditados, o por cuestiones de mayor nivel educativo o bienestar general.

En otro orden de cosas, la situación irregular en la que muchos/as inmigrantes se encuentran se utiliza de manera lucrativa generando un mercado de explotación, trabajo forzado y condiciones precarias de trabajo, no siendo reconocidos los derechos esenciales de estos colectivos para trabajar dignamente.

- Los/as inmigrantes imposibilitan los accesos a los servicios públicos de los/as nacionales.

Todo/a migrante tiene los mismos derechos que los/as nacionales en cuanto al acceso a la educación, salud y seguridad social, independientemente de su condición migratoria. Estos derechos son fundamentales, es decir, se les aplican todos los principios de los derechos humanos, lo que incluye su inalienabilidad.

La reducción del accionar estatal y las privatizaciones sufridas durante los años del neoliberalismo provocaron serias fisuras en las estructuras de salud, educación y seguridad social, afectando a toda la población, sin distinción de su nacionalidad, en su acceso a derechos básicos, y perjudicando mayoritariamente a sectores más vulnerables; tal es el caso de los/as migrantes, en especial, aquellos/as que se encuentran en situación de pobreza. Estos/as muchas veces son excluidos/as y les son denegados el acceso al sistema de salud y de educación y el acceso a la seguridad social, en general, por no poseer el Documento de Identidad o encontrarse en situación irregular.

- Los/as inmigrantes son delincuentes. Ellos/as son culpables de la inseguridad.

La determinación de la inmigración como "ilegal" y su asimilación con todo tipo de delincuencia se observa en frases tales como "los/as peruanos/as son narcotraficantes", "los/as coreanos/as son explotadores/as", "los/as chinos/as son mafiosos/as", etc.

La idea de englobar a todas las personas pertenecientes a una misma nacionalidad o etnia bajo caracterizaciones generalizantes produce enormes complicaciones para el análisis y el reconocimiento de la libertad de las personas en su especificidad como individuos independientes.

La concepción de inseguridad, atribuida a los/as migrantes como culpables de los males de la sociedad, se encuentra en clave con la idea antes mencionada del paradigma del neoliberalismo que impuso la dicotomía yo-otro/a desde una lógica de amigo/a-enemigo/a.

- Los/as inmigrantes no pagan impuestos.

Los inmigrantes en situación irregular pagan impuestos de muchas

formas, directas o indirectas. A modo de ejemplo, el impuesto al valor agregado (IVA) es uno de los impuestos de mayor recaudación y se paga cada vez que se produce una compra, sea el consumidor nacional o extranjero.

Marco jurídico

Ley de Migraciones N.º 25.871

Sancionada: Diciembre 17 de 2003.

Promulgada: Enero 20 de 2004.

Reglamentada: Mayo 6 de 2010.

¿Quiénes son considerados/as migrantes?

La Ley de Migraciones considera migrantes a todos/as los/os que deseen ingresar, transitar, residir o establecerse definitiva, temprana o transitoriamente en el país.

¿Cuáles son los derechos de las personas migrantes?

Las personas migrantes gozan, en las mismas condiciones que los/as nacionales, de igualdad de trato y acceso igualitario a derechos.

Estos derechos son: SERVICIOS SOCIALES, BIENES PÚBLICOS, SALUD, EDUCACIÓN, JUSTICIA, TRABAJO, EMPLEO, SEGURIDAD SOCIAL.

Los/as migrantes, ¿tienen derechos políticos?

Los/as migrantes tienen el derecho de participar en las decisiones relativas a la vida pública.

La persona migrante tiene derecho a recibir información sobre las condiciones y requisitos del ejercicio del derecho a voto.

¿Qué significa que las personas migrantes tienen derecho a la reunificación familiar?

La Ley de Migraciones reconoce a las personas migrantes el derecho a establecerse junto a su grupo familiar en el lugar que eligió para vivir.

¿Qué categorías migratorias establece la ley?

La admisión para ingresar y/o permanecer en la Argentina se encuentra reglamentada en el artículo 20 y sucesivos, y comprende las siguientes categorías:

1.- **Residentes permanentes** (art. 22). Se otorga al extranjero que quiera establecerse definitivamente en la Argentina. También se aplica a los parientes (cónyuge, hijos o padres) de ciudadanos argentinos, nativos o por opción. Pueden desarrollar tareas o actividades remuneradas o lucrativas.

2.- **Residentes temporarios** (art. 23). Persona extranjera que ingresa como trabajador migrante, rentista, pensionado, inversionista, científico o especialista, deportista, artista, religioso (quienes pueden permanecer en la Argentina por tres años, prorrogables, con entradas y salidas múltiples).

También como paciente en tratamiento médico o académico (quienes pueden permanecer en la Argentina por un año, prorrogable, con entradas y salidas múltiples).

Como estudiante, asilado o refugiado, por su nacionalidad del Mercosur y de Bolivia o Chile (quienes pueden permanecer en la Argentina por dos años, prorrogables, con entradas y salidas múltiples). Finalmente, por razones humanitarias o especiales.

La residencia temporaria habilita a desarrollar tareas o actividades remuneradas o lucrativas solo durante el periodo de permanencia autorizado.

3.- **Residentes transitorios** (art. 24). Persona extranjera que ingresa a la Argentina como turista, pasajero en tránsito, en tránsito vecinal fronterizo, tripulantes de transportes internacionales, trabajadores migrantes estacionales, académicos, en tratamiento médico y personas que invoquen casos especiales.

No pueden realizar actividades remuneradas o lucrativas, con excepción de los/as trabajadores/as migrantes estacionales o aquellos/as que sean autorizados/as por la Dirección Nacional de Migraciones.

Las personas extranjeras con residencia temporaria o transitoria pueden permanecer en la Argentina por el tiempo autorizado, con sus prórrogas, debiendo abandonar el país cuando se cumpla dicho plazo.

Residencia precaria. Es concedida a la persona migrante mientras se formalizan los trámites de residencia. Tiene una validez de 180 días y la autoriza a trabajar.

¿Cuándo se impide el ingreso y permanencia de extranjeros/as en el territorio nacional?

En algunos casos, el Estado tiene la potestad de impedir el ingreso y la permanencia de extranjeros/as en su territorio.

Ejemplos de ello lo constituyen los siguientes:

- Contar con documentación falsa o adulterada.
- Haber eludido el control migratorio al ingresar al país.
- Tener prohibición de ingreso o haber sido expulsado/a.
- Incumplir alguno/s de los requisitos exigidos por la ley.
- Haber sido condenado/a o estar cumpliendo condena.
- Haber participado en actos de genocidio, crímenes de guerra, terrorismo, lesa humanidad.

Puntos centrales de la Ley N.º 25.871

- La concepción del derecho a migrar como esencial e inalienable de la persona y su garantía sobre la base de los principios de igualdad y universalidad.
- El criterio de nacionalidad como criterio de otorgamiento de residencia para los países del Mercosur.
- El derecho a la reunificación familiar.
- El reconocimiento y la valoración de las expresiones culturales, recreativas, sociales, económicas y religiosas de los/as inmigrantes.
- El cambio de la antigua lógica del control policial de las personas extranjeras irregulares, concebidas como amenaza a la seguridad nacional, las prácticas de obstaculización de trámites de residencia y la discriminación a los/as inmigrantes limítrofes; por una que privilegia la implementación de programas de regularización, que otorga un trato diferenciado a las personas migrantes procedentes de la región y que ubica al proceso de integración Mercosur en un lugar privilegiado.

- La consideración explícita de actos discriminatorios como todos los actos u omisiones determinados por motivos tales como etnia, religión, nacionalidad, ideología, opinión política o gremial, sexo, género, posición económica o caracteres físicos, que arbitrariamente impidan, obstruyan, restrinjan o de algún modo menoscaben el pleno ejercicio sobre bases igualitarias de los derechos y garantías fundamentales reconocidos en la Constitución nacional, los tratados internacionales y las leyes.

Por ley (25.871):

- **El derecho a la migración es esencial e inalienable.**
- **Las personas migrantes tienen los mismos derechos que los/as nacionales a acceder a los servicios sociales, bienes públicos, salud, educación, justicia, trabajo, empleo, seguridad social.**
- **La población migrante goza de derechos políticos. Tiene derecho a participar en las decisiones relativas a la vida pública.**

Preguntas frecuentes

¿Qué es el INADI?

El INADI es el Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo, que fue creado mediante la Ley N.º 24.515 en el año 1995 y comenzó sus tareas en el año 1997. Desde el mes de marzo de 2005, por Decreto Presidencial N.º 184, se ubicó en la órbita del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.

Las acciones del INADI están dirigidas a todas aquellas personas cuyos derechos se ven afectados al ser discriminadas por su origen étnico o su nacionalidad, por sus opiniones políticas o sus creencias religiosas, por su género o identidad sexual, por tener alguna discapacidad o enfermedad, por su edad o por su aspecto físico.

Sus funciones se orientan a garantizar, para esas personas, los mismos derechos y garantías de los que goza el conjunto de la sociedad, es decir, un trato igualitario.

Para dar cumplimiento a los presupuestos enunciados en la creación del INADI, este se organizó en diferentes áreas que desarrollan los programas y proyectos específicos que dan cuenta de los objetivos institucionales.

¿Qué puede hacer el INADI por mí?

El INADI recibe denuncias sobre discriminación y brinda asistencia a las personas discriminadas. Esta función se cumple a través de la Dirección de Asistencia a la Víctima.

Se puede denunciar todo tipo de discriminación, cualquiera sea el motivo en que se basa (etnia, nacionalidad, religión, sexo, etc.) o el ámbito en que sucede (empleo, educación, salud, etc.).

La asistencia que se brinda a las personas discriminadas consiste, fundamentalmente, en la contención y el asesoramiento jurídico gratuitos.

Es importante aclarar que el INADI no tiene facultades sancionatorias ni poder de policía, y está concebido principalmente como un organismo consultivo y de asesoramiento. Por lo tanto, no puede obligar al cese de la conducta discriminatoria ni a reparar el daño ocasionado por ella. Esta función es propia del poder judicial.

¿Qué trámites puedo realizar en INADI?

En el INADI se puede realizar denuncias, si se cree que se fue víctima de algún tipo de discriminación.

La denuncia debe hacerse por escrito, con la firma del/de la interesado/a, y presentarse en la Mesa de Entradas de la sede del organismo, ubicada en Moreno 750, 1er. piso, de la Ciudad de Buenos Aires, de lunes a viernes en el horario de 9 a 20 hs.

Otra opción es remitir la denuncia por correo postal a la dirección indicada.

Sin embargo, es aconsejable obtener orientación previa en forma personal. Este servicio se presta en esa misma sede, de lunes a viernes de 9 a 18 hs.

Las situaciones de discriminación ocurridas en las provincias deberán denunciarse en las respectivas delegaciones del INADI.

Una vez presentada la denuncia, se hace un primer análisis de ella para corroborar si se encuentran cumplidos los requisitos formales. En caso negativo, se le solicita a la persona denunciante que los cumpla, bajo apercibimiento de archivo. Cuando los requisitos formales se encuentran satisfechos, se examina si la situación denunciada constituye discriminación.

En caso de que no constituya discriminación, se desestima la denuncia y, eventualmente, se deriva al organismo competente para intervenir en el conflicto planteado.

Cuando se trate de una situación de discriminación, se realiza una investigación elemental para determinar si verosímelmente pudo haber ocurrido la situación denunciada. En ese marco, se piden informes y explicaciones a las personas señaladas como responsables de la situación denunciada y a terceros, se reciben declaraciones testimoniales, y otras medidas.

Si esa investigación arroja resultado positivo, se admite el caso y se brinda asistencia a la persona discriminada, principalmente mediante contención psicológica y asesoramiento jurídico gratuitos.

La admisión o la desestimación se cumplen previa emisión de un dictamen, que es una opinión no vinculante aunque jurídicamente fundada.

Resolución rápida de conflictos

En ciertos casos, el trámite de denuncia se inicia con una gestión de buenos oficios tendiente a la resolución rápida del conflicto planteado por el/la denunciante.

Las gestiones se realizan principalmente por vía telefónica, comunicándonos con las personas señaladas como responsables de la situación denunciada, con el fin de arribar una solución voluntaria del conflicto traído a conocimiento del Instituto.

Si el conflicto no logra ser resuelto mediante esa gestión, podrá continuarse con el trámite de la denuncia.

¿Dónde inicio los trámites de residencia o radicación?

Todos/as aquellos/as extranjeros/as nativos/as de los países miembros y Estados asociados al Mercosur deberán iniciar sus solicitudes de residencia, tanto temporarias como permanentes, en el Departamento Gestión de Trámites Mercosur de la Dirección de Radicaciones, de la Dirección General de Inmigración, Dirección Nacional de Migraciones, o en alguna de sus delegaciones en el interior del país.

¿Qué tengo que hacer para poder votar?

Contar con el Documento Nacional de Identidad (DNI) de Extranjera o Extranjero y empadronarme.

Como el Registro de electores extranjeros corresponde a la Justicia Electoral de cada provincia, la modalidad de empadronamiento varía en cada una de ellas.

¿Qué puedo votar?

La población extranjera residente en nuestro país no puede votar en las elecciones nacionales (presidente/a y vicepresidente/a, diputados/as nacionales, senadores/as nacionales) y sí puede votar en las elecciones municipales de casi todo el país. Sin embargo, cada provincia tiene una norma que regula en qué condiciones y qué autoridades puede votar la población migrante:

Provincia de Buenos Aires: puede votar gobernador/a, legisladores/as provinciales, intendentes/as, concejales/as, consejeros/as escolares y diputados/as constituyentes; también pronunciarse en todo tipo de consulta popular y en los plebiscitos contemplados en el artículo 206.^º, inciso B de la Constitución de la Provincia.

Ciudad Autónoma de Buenos Aires: jefe/a de gobierno y miembros de las comunas.

Catamarca: intendente/a y concejales/as.

Chaco: intendente/a y concejales/as.

Chubut: intendente/a y concejales/as.

Córdoba: gobernador/a, legisladores/as provinciales, intendente/a y concejales/as.

Corrientes: intendente/a y concejales/as.
Entre Ríos: intendente/a y concejales/as.
Formosa: la legislación no permite votar a los/as migrantes.
Jujuy: intendente/a y concejales/as.
La Pampa: intendente/a, concejales/as y jueces/zas de paz.
La Rioja: la legislación no permite votar a los/as migrantes.
Mendoza: intendente/a y concejales/as.
Misiones: intendente/a y concejales/as.
Neuquén: intendente/a y concejales/as.
Río Negro: intendente/a y concejales/as.
Salta: intendente/a y concejales/as.
San Juan: intendente/a y concejales/as.
San Luis: intendente/a y concejales/as.
Santa Cruz: intendente/a y concejales/as.
Santa Fe: intendente/a y concejales/as.
Santiago del Estero: intendente/a y concejales/as.
Tierra del Fuego: intendente/a y concejales/as.
Tucumán: gobernador/a, legisladores/as provinciales, intendente/a, concejales/as, comisionados/as comunales y convencionales constituyentes.

Contactos

Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI):

www.inadi.gob.ar

Moreno 750, 1er piso, Ciudad Autónoma de Buenos Aires;

Delegaciones en el interior del país (ver sitio web);

Línea Telefónica: 0800 999 2345.

Dirección Nacional de Migraciones:

www.migraciones.gov.ar

Av. Antártida Argentina 1355, Ciudad Autónoma de Buenos Aires;

Delegaciones en el interior del país (ver sitio web);

Línea Telefónica: (011) 4317-0234.

Listado de Embajadas y Consulados del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto:

www.cancilleria.gov.ar

Defensoría General de la Nación, Comisión del Migrante:

<http://www.mpd.gov.ar/area/index/titulo/comision-del-migrante-114>
Hipólito Irigoyen 1180, 7^º Piso, Ciudad Autónoma de Buenos Aires;
Línea Telefónica: (011) 4382-7646.

Bibliografía

ALBERDI, J.B. (1852). *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina* [en línea]. Consultado el 19 de abril de 2012 en <<http://www.hacer.org/pdf/Bases.pdf> >.

GOFFMAN, E. (1970). *Estigma. La identidad deteriorada*. Buenos Aires: Amorrortu Editores.

HOPENHAYN, M. y Bello, A. (2001). *Discriminación étnico-racial y xenofobia en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL-ECLAC. Consultado el 29 de marzo de 2012 en <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/2/7022/lcl1546e_.pdf >.

INADI (2005). *Plan Nacional contra la Discriminación*. Consultado el 29 de marzo de 2012 en <<http://inadi.gob.ar/institucional/plan-nacional/>>.

(2011). "Migrantes". En *Buenas prácticas en la comunicación pública*. Consultado el 29 de marzo de 2012 en <http://inadi.gob.ar/wp-content/uploads/2011/10/INFORME_MIGRANTES.pdf>.

(2011). "Afrodescendientes". En *Buenas prácticas en la comunicación pública*. Consultado el 29 de marzo de 2012 en <http://inadi.gob.ar/wp-content/uploads/2011/08/INFORME_AFRODESCENDIENTES_INADI.pdf>.

INDEC (2011). "Presentación de variables básicas seleccionadas del Censo 2010". Consultado el 29 de marzo de 2012 en <http://www.censo2010.indec.gov.ar/resultadosdefinitivos_totalpais.asp>.

INFOLEG. "Ley N° 25.871". Consultado el 29 de marzo de 2012 en <<http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=92016>>.

MARTÍNEZ RODRÍGUEZ, R. (2011). "La construcción del otro a partir

de estereotipos y la reproducción de los prejuicios a través del lenguaje y del discurso de las élites". En García Castaño, F. J. y. Kressova, N (coords.), *Actas del I Congreso Internacional sobre Migraciones en Andalucía* (pp. 2253-2261). Granada: Instituto de Migraciones.

OBSERVATORIO DE LA DISCRIMINACIÓN EN RADIO Y TELEVISIÓN (2011). "Monitoreo de percepción de discriminación en radio y TV". Consultado el 29 de marzo de 2012 en <<http://www.obserdiscriminacion.gov.ar/web/?p=1129>>.

RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, F. (2003). "Lenguaje y discriminación racial. En torno a la negritud". *Espéculo. Revista de Estudios Literarios* (24). Madrid: Universidad Complutense de Madrid.

VAN DIJK, T. A. (1994). "Discurso, poder y cognición social". *Cuadernos*, 2 (2).



Migrantes
y Discriminación

inadi

Instituto Nacional
contra la Discriminación,
la Xenofobia y el Racismo

0800-999-2345

www.inadi.gob.ar



Ministerio de
Justicia y Derechos Humanos
Presidencia de la Nación