

III Taller “Paraguay desde las Ciencias Sociales” Presentación de Ponencia

Todo inmigrante es extranjero (pero no siempre viceversa) **Los que llegan (y los que se van) en las leyes de migración de Argentina y Paraguay**

Laura Gottero*

Resumen

Si el imaginario de una sociedad puede rastrearse en muchos materiales y, entre éstos, en las leyes que forman su cuerpo normativo, en el caso de las normas que tratan las migraciones estos rastros se encuentran casi en la superficie. Porque en esas configuraciones de sentido histórica y socialmente construidas, a las que se las dota de poder político con derivaciones económicas y culturales —entre otros resultados—, el gobierno de un país trata de influir sobre la población que considera más acorde con su proyecto futuro, con su presente y no tanto con lo que asume ser, sino con lo que pretende que es.

En este sentido, un estudio de las leyes migratorias ofrece señales significativas para analizar la construcción de un otro deseado, de la llegada del indeseable y, además, para descubrir quiénes son, en cada etapa, los bienvenidos a la gran mesa del territorio nacional. En efecto, tal como afirma Susana Novick, “la ley configura un relevante objeto de análisis, pues ella resume y transparenta —hace más visibles— aquellos factores llamados genéricamente ‘ideológicos’, permitiéndonos aprehender la dimensión jurídica de lo social” (Novick, 2008¹). En este sentido, las propuestas de orden normativo no surgen por oposición a un “desorden”, sino a un viejo ordenamiento que se pretende cambiar: entonces, orden se opone (o reemplaza a) orden. En este sentido, un (muy) breve recorrido por la implícita lista de “invitados” al territorio argentino y al paraguay, a través de sus normas de migración, puede ser una propuesta interesante para deconstruir imágenes del huésped querido y del involuntariamente acogido en cada uno de los órdenes normativos analizados. Así también, esta propuesta puede ser útil

* Licenciada en Ciencias de la Comunicación (UBA). Doctoranda en Ciencias Sociales en la Universidad de Buenos Aires. E-mail: lauritagottero@hotmail.com

¹ Novick, S. “Migración y políticas en la Argentina: tres leyes para un país extenso (1876-2004)”, en: *Las migraciones en América Latina. Políticas, culturas y estrategias*, CLACSO-Catálogos, Buenos Aires, 2008.

para pensar en qué medida las normas migratorias acogen al fenómeno de la inmigración como tal y no continúan en la dimensión del extranjerismo a la hora de tratar y legislar sobre los desplazamientos de población.

Introducción: antecedentes y apuntes sobre contexto político

Las cuatro leyes migratorias que aborda esta ponencia son: la 22439 (Ley Videla) y la 25871 de Argentina; la 470 y la 978 de Paraguay. Fueron elegidas por dos razones:

1. Corresponden a dos países con una tradición inmigratoria de larga data, como es el caso de Argentina y Paraguay. Los emigrantes paraguayos eligieron y aún eligen como principal destino al territorio argentino, y la emigración argentina a Paraguay también presenta un intenso flujo en las zonas de frontera, donde la interacción entre poblaciones son de carácter consuetudinario y exceden la delimitación geográfica: “La relación fronteriza entre Argentina y Paraguay se remonta a la época colonial cuando no existía una delimitación establecida entre las jurisdicciones de las ciudades de Asunción y de Buenos Aires” (Fantín, 2008²).

2. Tanto la ley 22439 (Argentina) como la 470 (Paraguay) fueron sancionadas en tiempos de dictaduras, así como la 25871 (Argentina) y la 978 (Paraguay) corresponden a etapas democráticas. Es importante aclarar que ni los periodos dictatoriales ni los democráticos fueron homogéneos en ambos países y contaron con sus dinámicas particulares, pero la coincidencia de contexto político sirve como herramienta de análisis y comparación.

Se parte de la idea de que las leyes de migración instauran órdenes sucesivos que son oposición uno de otro, pero ambos se elaboran con relación al fenómeno de la migración construida como un foco de conflicto. Así, la idea de fenómeno conflictivo permite asegurarse ciertas certezas en un escenario de incertidumbre: por lo menos, saber quiénes son los adversarios y quiénes los iguales (Ansaldi, 2002³). En efecto —y aunque la atenuación de esta idea se manifiesta en la ley argentina 25871, como se verá más adelante—, en la normativa sobre estos temas se estipula la necesidad de regulación, tratamiento y control de los flujos de extranjeros en el territorio nacional.

² Fantín, M. A. *Población, sociedad y salud en la frontera argentino-paraguaya*, Serie Investigaciones de la Asociación Paraguaya de Estudios de Población (ADEPO), Asunción, 2008.

³ Ansaldi, W. “Los naufragos no eligen puerto. Análisis de la situación argentina 2000-2002”, en: *elatina. Revista electrónica de estudios latinoamericanos*, Vol. 1, N° 1, Buenos Aires, octubre-diciembre 2002, disponible en <http://www.iigg.fsoc.uba.ar/hemeroteca/elatina/elatina1.pdf> (fecha de consulta: 11/4/10).

En el caso de Argentina, la ley 22439 entró en vigencia en el año 1981 y se inscribe en los últimos años de la dictadura militar que quebró el orden democrático desde 1976 hasta 1983. En concordancia con la situación social y política imperante, esta norma posee finalidades altamente restrictivas, de control de la población y enmarcadas en los preceptos de la Doctrina de Seguridad Nacional (DSN) en la que abrevaron diversos regímenes dictatoriales de América Latina, caracterizados por una presencia intensa de las Fuerzas Armadas en la vida política e institucional de un país, la influencia de los preceptos geopolíticos y la idea de una amenaza permanente, frente a la que es preciso establecer dispositivos de seguridad y control (Besso Pianetto, 2004⁴). En este sentido, resulta fructífera la observación de Hugo Quiroga con respecto a la separación que la dictadura hizo entre la política y el derecho: “Desapareció el derecho como orden formal que regula el poder y en su lugar pasó a reinar la imprevisibilidad, y se instaló un ‘orden jurídico’ que no fue democrático” (Quiroga, 2006⁵). En este sentido, y siguiendo a Novick (2009)⁶, en esta etapa —tal como deja traslucir la norma— el fenómeno migratorio se enfocaba desde una óptica policial, de control restrictivo y vigilancia de los grupos migratorios como potenciales focos de conflicto.

Por otra parte, en dicha ley se persistía en el fomento de la inmigración europea, lo que muestra una disociación de la política con respecto al aumento de inmigración limítrofe que se estaba desarrollando en el país: “El volumen [de población migrante procedente de países limítrofes] crece continuamente desde el primer censo nacional [1869] (...), pero sólo aparece claramente visible cuando cesan los flujos de ultramar y la población de esos orígenes envejece y se extingue en ausencia de renovación de llegadas. El censo de 1991 marca la igualación en los volúmenes de población procedentes de estos dos grupos de orígenes y al 2001, los nacidos en países limítrofes (923.215) constituyen el 60,3% del total de extranjeros (1.531.940)” (Bologna, 2008⁷). Asimismo, desde fines de

⁴ Besso Pianetto, M. E. “Una ‘doble estrategia’ en versiones diversas. La doctrina de la seguridad nacional en Brasil, Chile y Perú”, en: *e-I@tina. Revista electrónica de estudios latinoamericanos*, Vol. 4, N° 16, Buenos Aires, julio-septiembre 2006, disponible en

<http://www.iigg.fsoc.uba.ar/hemeroteca/elatina/elatina16.pdf#41> (fecha de consulta: 31/3/10).

⁵ Quiroga, H. “La política en tiempos de dictadura y democracia”, en: Quiroga, H. y Tcach, C. (comps.) *Argentina 1976-2006. Entre la sombra de la dictadura y el futuro de la democracia*, Homosapiens Ediciones, Rosario, 2006.

⁶ Novick, S. *Políticas migratorias en la Argentina: experiencias del pasado, reformas actuales y expectativas futuras*, ponencia presentada en Taller “Estado actual y perspectivas de las políticas migratorias en el Mercosur”, FLACSO Uruguay, UNESCO y Secretaría General Iberoamericana, Montevideo, 2009.

⁷ Bologna, E. *Migración limítrofe hacia Argentina: la (casi) inasible regularidad de los cambios*, ponencia presentada en el I Taller “Paraguay como objeto de estudio de las ciencias sociales”, Posadas, 2008.

la década de 1960, los migrantes limítrofes cubrieron los puestos de trabajo abandonados por los migrantes internos que iban hacia Buenos Aires; pero, cuando las economías regionales ingresaron en su etapa de crisis a partir de 1970, Buenos Aires fue el destino más elegido por la migración limítrofe (Bruno, 2007⁸).

Por su parte, la ley 25871, sancionada en diciembre de 2003 y promulgada en enero de 2004, constituyó el fruto de intensos debates y reclamos para que el proyecto de dicha norma, sujeto a prórrogas y demás demoras, finalmente fuera tratado. Así fue como se aprobó en Diputados durante la última sesión del año y, días después, en ese mismo diciembre obtuvo la mayoría en Senadores. Constituyó un hito celebrado por numerosos estudiosos del tema, que remarcaron las diferencias ideológicas de esta norma con la anterior Ley Videla: “La ley 25.871 ha puesto punto final a una situación denigrante para la condición humana, como era la anterior ley de migraciones. Esto es así ya que una doble inconstitucionalidad impregnaba la misma, de una parte porque el órgano emisor fue un gobierno de facto; de otra porque su contenido traicionaba los postulados de la Constitución Nacional y los textos internacionales de protección de los derechos fundamentales” (Chausovsky, 2004⁹). Esta norma fue sancionada en tiempos democráticos, durante el gobierno de Néstor Kirchner, en una etapa histórica que fue señalada como de quiebre con el modelo imperante en la década de 1990: “Entre 2000 y 2004 se produce en la Argentina una grave crisis económica, social y política que marca el agotamiento del modelo neoliberal” (Novick, 2004¹⁰). En este sentido, el intento de implementación de un nuevo patrón de desarrollo se hallaría correlacionado con una nueva perspectiva sobre las poblaciones que residen en el país. A pesar de esta visión positiva, hay que hacer una referencia al contexto de escepticismo y rechazo general que Quiroga (2006¹¹) señala a partir del 2001 y denomina “impugnación de la política”. Dicho proceso, asimismo, puede ser vinculado con los resultados de la anterior “negación de la política” (Yannuzzi, 1995¹²): un efecto de la despolitización en la sociedad que, en lugar de reclamar su espacio de debate y de búsqueda de opciones, desde el modelo neoconservador implementado por el menemismo pretende alejarse de la política e instalarse en la esfera privada. Así, el “hombre común” pierde interés en lo

⁸ Bruno, S. *Cifras imaginarias de la inmigración limítrofe en la Argentina*, ponencia presentada en las VII Jornadas de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, UBA, Buenos Aires, 2007.

⁹ Chausovsky, G. “Apuntes jurídicos sobre la nueva Ley de Migraciones”, en: Giustinani, R. (comp.) *Migración, un derecho humano*, Prometeo Libros, Buenos Aires, 2004.

¹⁰ Novick, S. “Una nueva ley para un nuevo modelo de desarrollo en un contexto de crisis y consenso”, en: Giustinani, R. (comp.) *Migración, un derecho humano*, Prometeo Libros, Buenos Aires, 2004.

¹¹ Op. Cit.

¹² Yannuzzi, M. *La revolución conservadora*, Fundación Ross, Buenos Aires, 1995.

público y se desintegra el tejido político en el que los ciudadanos encontraban su espacio de manifestación¹³.

Por otra parte, las leyes migratorias paraguayas presentadas en este trabajo son la N° 470 de 1974, y la N° 978 de 1996. La política migratoria de Paraguay ha tenido un carácter claramente inmigratorio, tal como han señalado, entre otros, Fischer, Palau y Perez (1997)¹⁴: “La política migratoria del Paraguay ha sido exclusivamente inmigratoria, y ha pasado de un período de temor al extranjero que condujo al aislamiento del país, a otro completamente opuesto, o sea, no sólo de casi veneración al inmigrante, sino también a su llamamiento, ofreciéndole franquicias de todo género, concordantes con la capacidad del país”.

No obstante esto, es de resaltar que las dos normas corresponden a periodos de intensa emigración en Paraguay. En el caso de la etapa correspondiente a la ley 470, la dictadura de Alfredo Stroessner motivó el exilio de muchísimos opositores que eligieron, como principal destino, a la Argentina como lugar desde donde seguir (y actuar sobre) el panorama político de su patria. Esta norma, como se ha explicitado en el Informe 2009 sobre Derechos Humanos en el Paraguay¹⁵, correspondía a “un marco de control político del movimiento de entrada y salida de personas al territorio nacional según práctica común de la ideología de la seguridad nacional vigente en las pasadas décadas”. Asimismo, la época de sanción de la ley corresponde a un periodo en que los discursos del régimen stronista se acercaban cada vez más a los postulados de la Doctrina de Seguridad Nacional¹⁶, tal como explica Lorena Soler (2008)¹⁷.

Por su parte, la ley 978/96, elaborada y promulgada en tiempos de transición democrática —durante el gobierno de Juan Carlos Wasmosy, el mismo año en que hubo un intento de golpe de Estado—, se enmarca en una etapa en que la emigración llegó a

¹³ Posiblemente sea ésta una de las aristas de análisis sobre las causas y las utilidades de la vigencia de la ley migratoria de la dictadura durante más de 10 años de democracia, en relación también con las imbricaciones entre vulnerabilidad de los grupos inmigrantes y la desprotección laboral en la década menemista.

¹⁴ Fischer, S., Palau, T. y Pérez, N. *Inmigración y Emigración en el Paraguay 1870 – 1960* (Documento de Trabajo N° 90), BASE-IS, Asunción, 1997.

¹⁵ *Ampliando horizontes: emigración internacional paraguaya*. Informe presentado por PNUD, UNFPA, UNICEF, UNIFEM y OIM, Paraguay, 2009.

¹⁶ En este sentido, y aunque no pueda tratarse en este artículo por razones de espacio, vale la pena señalar las vinculaciones entre la muy anterior Ley de la Democracia de 1955 y, en la ley 470, la prohibición de ingreso a quienes “formen parte, como asociados o afiliados, de cualquier organización que se proponga destruir por la violencia el régimen democrático” (Art. 5).

¹⁷ Soler, L. *Régimen político y legitimidad. La construcción del orden stronista (1954-1989)*, Tesis de Maestría en Investigación en Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, 2008.

su pico, esta vez por razones económicas: tal como refiere Magdalena López (2009)¹⁸, la norma mencionada se sancionó dos años después del quinquenio de mayor emigración de paraguayos a la Argentina.

Objetivos normativos de las cuatro leyes

Siguiendo a Lelio Mármora (2002¹⁹), una somera caracterización de las leyes citadas en virtud de la política migratoria a la que suscriben, será de utilidad para enmarcar esas normas en un cierto espíritu normativo. De este modo, puede decirse que los cuatro textos contienen una finalidad regulatoria en sus artículos, aunque en la 25871/04 argentina se encuentra más atenuada y acompañada de un objetivo preponderante: lo que Mármora denomina “incorporación migratoria”, considerando a ésta como la búsqueda de una adecuada inserción de los migrantes en la sociedad de destino. Por el contrario —y aunque la Ley 470/74 paraguaya, por ejemplo, realice una alusión con referencia a la “integración de extranjeros”—, las otras tres normas (la Ley 22439/81 argentina, así como la 470/74 y la 978/96 de Paraguay) tienen una finalidad en la que se destaca la regulación de los flujos migratorios ya establecidos y la promoción selectiva —en Paraguay, caracterizada por la migración con capital y con recursos humanos (capacidad física, conocimientos técnicos o profesionales, etc.) convenientes para los proyectos nacionales; en Argentina, tendiente a la aceptación de aquellos migrantes que, por sus características culturales, se pudieran incluir en el conjunto de la población.

Inmigración y emigración: la princesa y la mendiga de las leyes migratorias

Teniendo en cuenta el contexto general migratorio que corresponde a cada etapa histórica, se analizará en qué medida la situación de ese momento parece estar incorporada como una variable en las normas citadas.

En el caso argentino, la Ley 22439 se sancionó en una etapa histórica de elevada emigración argentina. Siguiendo a Laura Calvelo (2008), esta fase corresponde a una segunda instancia emigratoria, caracterizada por el exilio político: “Se extiende a lo largo del periodo 1976-1983, iniciándose con el golpe militar del 24 de marzo de 1976 y concluyendo con el restablecimiento del sistema democrático (...) La emigración de este período quedó ajustadamente signada por la figura del exilio político aunque

¹⁸ López, M. *Políticas públicas y emigración en Paraguay: esbozos para comprender el rol desempeñado por el Estado Paraguayo en materia emigratoria (1990-1996)*, ponencia presentada en las X Jornadas de la Asociación de Estudios de Población de la Argentina, San Fernando del Valle de Catamarca, 2009.

¹⁹ Mármora, L. *Las políticas de migraciones internacionales*, OIM-Paidós, Buenos Aires, 2002.

también se acompañó de factores económicos. El deterioro de los salarios y la disminución de oportunidades ocupacionales, influyeron diversificando la composición ocupacional y educativa de las corrientes hacia el exterior” (Calvelo, 2008²⁰). Sin embargo, la Ley 22439 no tiene ningún artículo destinado a la emigración de argentinos. Tanto la ley 22439 argentina como la 470 paraguaya fueron dictadas en tiempos de dictadura pero —tal vez por la condición distintiva de coexistencia entre los partidos y la figura de Stroessner—, en ésta última la emigración ocupó un lugar simbólico, como se verá más adelante. En el caso argentino, esto sencillamente no aparece y la misma ausencia constituye un factor relevante para el análisis. Por su parte, la ley 25871 incorpora el Título IX, “De los argentinos en el exterior”, que estipula facilidades para que los nacionales emigrados puedan retornar al país; sin embargo, tampoco el fenómeno de la pronunciada emigración, que incluso tenía un registro reciente en la memoria colectiva —la ida de argentinos por la crisis del 2001 — fue explicitado en la norma. De hecho, siguiendo a Calvelo (2008²¹), desde la llegada de la democracia se suceden dos etapas emigratorias: 1) 1989-1992, en una especie de “huída hiperinflacionaria”; 2) 2001-2003 (y también más allá), una emigración signada por la crisis institucional y el deterioro drástico de las condiciones de vida de la población. En el caso paraguayo, las normas 470 y 978 tampoco se han hecho eco de la tendencia migratoria imperante en cada uno de sus periodos de surgimiento. Esto puede pensarse a partir de no sólo el foco inmigratorio puesto en cada una de las leyes, sino por el lugar que la emigración posee en cada uno de los textos normativos. En la ley 470/74, la emigración propiamente dicha ocupa 8 de los 104 artículos de la ley (del 75 al 83) y, en éstos, se explicitan cuestiones diferentes que son reunidas con el mismo tema: a) que los paraguayos que egresen del país deberán completar una declaración con sus datos personales, en un formulario especial que brinda la Dirección General de Migraciones (DGM); b) se refiere a la circulación de trabajadores paraguayos en zona de frontera, pero manteniendo su domicilio en el país de origen, lo que no sería una emigración permanente. En los artículos subsiguientes, se establecen ciertas facilidades con respecto a la repatriación de emigrados y, de manera simultánea, a la firma de convenios para “proteger” a los paraguayos en el exterior.

²⁰ Calvelo, L. *La emigración argentina y su tratamiento público (1960-2003)*, ponencia presentada en el III Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población (ALAP), Córdoba, 2008.

²¹ Op. Cit.

Por su parte, en el texto de la norma 978/96 ya ha indicado López (2009) que, de los 155 artículos que lo componen, hay sólo 22 artículos referidos a los procesos de emigración. Entre éstos, el inciso d) del artículo 2 presenta una particularidad sintáctica que brinda un sentido particular a su contenido, porque al establecer los grupos de inmigración potencial especialmente esperados, se incluye: “El fomento del retorno de paraguayos naturales emigrados, en razón de necesidades demográficas, económicas y sociales, y los que por sus altas calificaciones profesionales obtenidas se considera necesaria su incorporación al país”. Sin profundizar una improvisada lección de sintaxis, es evidente que la coma dispuesta después de la palabra “emigrados” cambia el sentido del inciso. Tal como está escrito, la promoción del retorno se desarrollará de acuerdo con necesidades que el gobierno considere importantes; esto es, no siempre la emigración será materia de una política de Estado. Si la coma no estuviera y la frase quedara “paraguayos naturales emigrados en razón de necesidades demográficas, económicas y sociales”, el fenómeno de la emigración quedaría inscrito y reconocido en un marco socioeconómico, histórico y político que el Estado asume como una condición fundamental de la decisión de migrar hacia otro país. Y, en esta segunda acepción, las medidas estatales destinadas al retorno de emigrados sí serían una parte constitutiva de la política migratoria general. Este inciso, además, supone que el regreso del emigrado pobre (ya cuando se había ido) o empobrecido en su lugar de destino no se halla contemplado. Estas diferencias de prioridades permiten inferir quién es la preferida en la política migratoria: la inmigración fue y es una de las perlas más buscadas (pero muy bien controlada) del diseño poblacional paraguayo en dictadura y en democracia.

La inmigración “trae” inmigrantes: una obviedad que no parece serlo

La explícita mención a los inmigrantes²² es la gran ausente en los textos normativos de la Ley 22439 (Argentina) y ambas normas citadas en el caso de Paraguay. En el primer artículo de la N° 22439, se afirma que la norma pretende tratar “la admisión, el ingreso, la permanencia y el egreso de extranjeros” (Art. 1), pero no existe una definición de inmigrante en un sentido amplio; sólo se explicita quiénes serán los extranjeros migrantes que serán acogidos por los programas estatales de fomento a la inmigración,

²² Si bien se tiene en cuenta que el término de “migrante” puede ser el más apropiado para dar cuenta de la movilidad de las personas en un contexto de migración mundial, en este trabajo se aborda el concepto de “inmigrante” con el fin de incorporar, en el sujeto que realiza el acto de migrar, el plus de experiencia que implica abandonar el lugar de origen y trasladar sus saberes y prácticas a un nuevo país. En este sentido, recuperar la dimensión significativa de “inmigrante” en lugar de “extranjero” remite al reconocimiento del capital simbólico de las colectividades migrantes en la sociedad de recepción.

tema tratado en los artículos 2 al 11. En esta sección, la idea de inmigrante se halla ligada a aquellos ingresantes que, por sus características culturales, pudieran adaptarse a la sociedad argentina (Art. 2) y, también, se pone en juego la incorporación de dichos extranjeros al proyecto de desarrollo nacional, tanto en lo que tiene que ver con la distribución de la población como en la organización de actividades. Así, los “extranjeros” sí devienen “inmigrantes”; si no, la inmigración se borra para dejar paso a la “situación migratoria del extranjero” (Art. 24). Así, la experiencia migratoria se transforma en una circunstancia, en un dato situacional y no en un cambio individual o familiar enmarcado en un fenómeno social, político, económico y cultural.

Una de las modificaciones más relevantes que se suscitaron entre la sanción de la Ley Videla y la Ley 25871 de migraciones, es sin duda el reconocimiento de la migración como un derecho humano, “esencial e inalienable de la persona” (Art. 4). En relación con el tema de este trabajo, las referencias al inmigrante se encuentran desde el artículo 2, que lo define: “todo aquel extranjero que desee ingresar, transitar, residir o establecerse definitiva, temporaria o transitoriamente en el país conforme a la legislación vigente”. Si bien la igualación de “inmigrante” con “extranjero” supone ya un avance en la forma de pensar a los sujetos que migran, esta equiparación se encuentra con el mismo problema suscitado cuando la palabra “inmigrante” está ausente: la experiencia migratoria, la historia del protagonista de esa migración, se esconde y no aparece como una de las condiciones inescindibles de la residencia y de la interacción del inmigrante en la sociedad de destino. Asimismo, con el correr de los artículos la idea del inmigrante es reemplazada por la de “migrante” y, luego, con la categoría de “extranjero” al referirse a los modos de residencia en Argentina (permanente, temporaria, transitoria).

Con respecto a Paraguay, en la sección anterior se ha sugerido que la política migratoria paraguaya, promovida a través de las dos normas analizadas, privilegia la inmigración por sobre la emigración. Entonces: ¿cuáles son las referencias a los inmigrantes en dichas leyes, y cuál es el modo elegido para esa alusión? En principio, puede responderse que la definición de “inmigrante” no sólo no aparece en ninguno de los textos normativos, sino que ni siquiera se utiliza en gran parte del documento. Esto es especialmente notorio si se piensa que la anterior ley de migraciones (1903) reservaba su primer artículo para establecer quién era un inmigrante: toda persona menor de 55 años, con oficio y buena conducta, que llegara a Paraguay con el objetivo de establecerse en el país.

En el texto de la norma 470, la definición de inmigrante desaparece y, con ésta, también la universalidad de aplicación del término. Antes que inmigrantes, los recién llegados son extranjeros y así se mantendrán durante todo el tratamiento que se les brinda en la norma. La excepción se presenta con el proyecto de la inmigración organizada por el Estado (Art. 49), la que se divide en “calificada”, “asistida”, “con capitales” y “de refugiados o desplazados”, ésta última si la población reviste “utilidad” para el interés nacional (Art. 54). La inmigración organizada contará con alojamiento, manutención y traslado gratuito durante el periodo acordado, una ayuda económica, beneficios especiales en cuanto a inversiones, e información acorde con la actividad que quiere desarrollar (Art. 60). Todo el resto de personas que migran hacia Paraguay y no se inscriben en esas características, son extranjeros, tanto en la instancia de su ingreso como en la de su residencia —aunque sea permanente— y aún en la pretendida “integración” explicada en el Art. 57, donde sólo se establece que “El Estado adoptará las medidas necesarias” para la integración de los extranjeros, sin aclarar ciertas tendencias de dichas medidas o los modos generales en que se inscribirían (educación, cultura, etc.).

Sería sencillo pensar que la ley 470, sancionada durante una de las dictaduras más largas de América Latina, no podía tener un espíritu más progresista ni proclive a la recepción migratoria. Ahora bien, ¿por qué esta postura tuvo cierta continuidad en la ley 978, durante la democracia (por frágil y transicional que ésta fuera)? En esta norma, los recién llegados siguen siendo, antes que nada, extranjeros. En efecto, dicha norma asegura regular la “migración de extranjeros” y la categoría de “inmigrante” sólo se aplica a una subclase dentro de los residentes permanentes: se trata de aquél que llega para desempeñar una actividad productiva de manera espontánea, asistida por el Estado, o que aporta su propio capital para una actividad que el país considera importante. Aquellos que no ingresan para desarrollar una actividad productiva no son inmigrantes, aunque cuenten con dinero: son jubilados, pensionados, rentistas o parientes extranjeros de ciudadanos paraguayos. Así, la generación de una práctica remunerada y que produzca réditos en el país constituye una condición para que el extranjero se “transforme” en inmigrante. Si no, aunque haya cruzado la frontera, parece que jamás lo hubiera sido para los criterios normativos.

Experiencia migratoria: un legado borrado

¿Qué sucede con la elección paradigmática de “extranjero” en lugar de “inmigrante”, cuando esta opción se manifiesta en un texto normativo que condensa un magma de significaciones histórico-sociales, al decir de Castoriadis (1993)²³? En principio, podría señalarse que la condición de inmigrante, en tanto un bagaje de experiencias y saberes contruidos desde el lugar de origen hasta el de destino —pasando por el camino recorrido de la migración— queda ausente en las referencias normativas sobre el fenómeno migratorio. En las leyes argentinas, el enfoque de control y vigilancia estipulado por la Ley 22439 opaca cualquier referencia a trayectorias migratorias y a una concepción de la migración en tanto un fenómeno tan antiguo como mundializado. La ley 25871, en cambio, posee el gran adelanto de considerar el acto de migrar como un derecho humano, pero la figura de inmigrante se trasmuta en la de migrante cuando aborda la inmigración, así como subsisten las referencias al “extranjero” en el momento de estipular las condiciones y características de la residencia en Argentina como país de destino. En este sentido, la ruptura de la construcción del inmigrante como meramente conflictivo implica la transformación del discurso prefijado sobre el fenómeno migratorio, siguiendo a Hernán Fair (2008²⁴). Este autor —a través de la teoría de Jacques Rancière— aplica al movimiento piquetero argentino un enfoque que bien puede trasladarse a la percepción de las migraciones: la demanda política de un nuevo orden migratorio permite la visualización de la forma de dominación signada por el orden policial que, a través de las instituciones, incluye en su realización todo aquello que niega. En una ley de migraciones, caracterizar a algunos como “inmigrantes” y a otros como “extranjeros” permite la división entre aquellos pasibles de incorporación al proyecto nacional y los que permanecerán como ajenos. Cuando una nueva ley modifica las caracterizaciones de la anterior —en tanto orden que reemplaza a otro orden—, lo que está haciendo es dar cuenta de una presencia que, si antes era sólo conflicto, luego se transforma en un litigio con la premisa del principio de igualdad entre las personas, tal como afirma Fair. Así, la construcción del inmigrante —al igual que sucede con la figura de los excluidos— vuelve a ser politizable y se transforma en un espacio de lucha por el poder (de definir y de definirse).

²³ Castoriadis, C. “Las significaciones imaginarias sociales”, en: *La institución imaginaria de la sociedad*, Tusquets, Buenos Aires, 1993.

²⁴ Fair, H. “Los piqueteros como síntoma espectral emergente del orden policial menemista”, en: *e-latina. Revista electrónica de estudios latinoamericanos*, Vol. 6, N° 22, Buenos Aires, enero-marzo 2008, disponible en <http://www.iigg.fsoc.uba.ar/hemeroteca/elatina/elatina22.pdf> (fecha de consulta: 20/3/10).

Del mismo modo, en las leyes paraguayas, los inmigrantes son aquéllos que aportan al progreso nacional en aquellas áreas en las que el Estado juzga necesaria su presencia, y por eso no todos son, en las definiciones normativas, “inmigrantes”: algunos quedarán ajenos a la tierra, como extranjeros que no se incluyen en el proyecto de país. No tan casualmente, en las dos normas citadas son los pobres, los ancianos, los enfermos y todos aquellos que no puedan poner su fuerza productiva al servicio del mercado laboral.

La omisión del término “inmigrante” para definir a la persona que nació en un país pero decide establecer su residencia en otro, permite la inscripción de éste en los registros de lo ajeno, de lo no perteneciente y de la otredad. Por lo tanto, se deriva que su extrañamiento debería estar sujeto a un control más férreo, basado en lo que no es propio o en lo desconocido. Un inmigrante trae su historia a cuestas y la sigue elaborando en el lugar de destino, mientras que un extranjero parece suspender el hilo de sus experiencias por el abandono de aquel lugar que le era propio.

En los dos países, el extranjero que logre volverse un inmigrante se convierte, mediante el mismo proceso, en fuerza de trabajo y en sujeto del poblamiento en áreas estratégicas o vacías, pero su experiencia migratoria queda a un lado, opacada por su adecuación (o no) al proyecto nacional de desarrollo. Así, la decisión individualizada de calificar como inmigrante a un sujeto en virtud de estos criterios no sólo reconoce una única dimensión del fenómeno migratorio (la económica) sino que debilita la posibilidad de organización colectiva de los migrantes en el país de destino, en tanto conformación de saberes, de información y de relatos comunes que hablan del desarraigo, de la búsqueda de un futuro promisorio y de la gran aventura que, en todos los casos, supone la migración.

Bibliografía

Ampliando horizontes: emigración internacional paraguaya. Informe presentado por PNUD, UNFPA, UNICEF, UNIFEM y OIM, Paraguay, 2009.

Ansaldi, W. “Los naufragos no eligen puerto. Análisis de la situación argentina 2000-2002”, en: *e-I@tina. Revista electrónica de estudios latinoamericanos*, Vol. 1, N° 1, Buenos Aires, octubre-diciembre 2002, disponible en <http://www.iigg.fsoc.uba.ar/hemeroteca/elatina/elatina1.pdf> (fecha de consulta: 11/4/10).

Besso Pianetto. M. E. “Una ‘doble estrategia’ en versiones diversas. La doctrina de la seguridad nacional en Brasil, Chile y Perú”, en: *e-I@tina. Revista electrónica de estudios latinoamericanos*, Vol. 4, N° 16, Buenos Aires, julio-septiembre 2006,

disponible en <http://www.iigg.fsoc.uba.ar/hemeroteca/elatina/elatina16.pdf#41> (fecha de consulta: 31/3/10).

Bologna, E. *Migración limítrofe hacia Argentina: la (casi) inasible regularidad de los cambios*, ponencia presentada en el I Taller “Paraguay como objeto de estudio de las ciencias sociales”, Posadas, 2008.

Bruno, S. *Cifras imaginarias de la inmigración limítrofe en la Argentina*, ponencia presentada en las VII Jornadas de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, UBA, Buenos Aires, 2007.

Calvelo, L. *La emigración argentina y su tratamiento público (1960-2003)*, ponencia presentada en el III Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población (ALAP), Córdoba, 2008.

Castoriadis, C. “Las significaciones imaginarias sociales”, en: *La institución imaginaria de la sociedad*, Tusquets, Buenos Aires, 1993.

Chausovsky, G. “Apuntes jurídicos sobre la nueva Ley de Migraciones”, en: Giustinani, R. (comp.) *Migración, un derecho humano*, Prometeo Libros, Buenos Aires, 2004.

Fair, H. “Los piqueteros como síntoma espectral emergente del orden policial menemista”, en: *e-l@tina. Revista electrónica de estudios latinoamericanos*, Vol. 6, N° 22, Buenos Aires, enero-marzo 2008, disponible en <http://www.iigg.fsoc.uba.ar/hemeroteca/elatina/elatina22.pdf> (fecha de consulta: 20/3/10).

Fantín, M. A. *Población, sociedad y salud en la frontera argentino-paraguaya*, Serie Investigaciones de la Asociación Paraguaya de Estudios de Población (ADEPO), Asunción, 2008.

Fischer, S., Palau, T. y Pérez, N. *Inmigración y Emigración en el Paraguay 1870 – 1960* (Documento de Trabajo N° 90), BASE-IS, Asunción, 1997.

López, M. *Políticas públicas y emigración en Paraguay: esbozos para comprender el rol desempeñado por el Estado Paraguayo en materia emigratoria (1990-1996)*, ponencia presentada en las X Jornadas de la Asociación de Estudios de Población de la Argentina, San Fernando del Valle de Catamarca, 2009.

Mármora, L. *Las políticas de migraciones internacionales*, OIM-Paidós, Buenos Aires, 2002.

Novick, S. *Políticas migratorias en la Argentina: experiencias del pasado, reformas actuales y expectativas futuras*, ponencia presentada en Taller “Estado actual y perspectivas de las políticas migratorias en el Mercosur”, FLACSO Uruguay, UNESCO y Secretaría General Iberoamericana, Montevideo, 2009.

Novick, S. “Migración y políticas en la Argentina: tres leyes para un país extenso (1876-2004)”, en: *Las migraciones en América Latina. Políticas, culturas y estrategias*, CLACSO-Catálogos, Buenos Aires, 2008.

Novick, S. “Una nueva ley para un nuevo modelo de desarrollo en un contexto de crisis y consenso”, en: Giustinani, R. (comp.) *Migración, un derecho humano*, Prometeo Libros, Buenos Aires, 2004.

Quiroga, H. “La política en tiempos de dictadura y democracia”, en: Quiroga, H. y Tcach, C. (comps.) *Argentina 1976-2006. Entre la sombra de la dictadura y el futuro de la democracia*, Homosapiens Ediciones, Rosario, 2006.

Soler, L. *Régimen político y legitimidad. La construcción del orden stronista (1954-1989)*, Tesis de Maestría en Investigación en Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, 2008.

Yannuzzi, M. *La revolución conservadora*, Fundación Ross, Buenos Aires, 1995.