

Políticas públicas y emigración en Paraguay: un acercamiento a las causas de la “acción-omisión” estatal en la temática (Período 1990-1996)

Magdalena López¹

Algunos me dicen: “tú eres inmigrante” ... pero no porque sea inmigrante tengo que aguantar lo que estoy aguantando, es muy inhumano...

Jaime Aguilar, Inmigrante paraguayo (España)

Introducción

El proceso de emigración de paraguayos hacia el resto del mundo y en especial a Argentina cuenta con muchos años de existencia. Carrón sostiene que Paraguay es un país de migración, siendo los flujos de emigrados una constante (Carrón, 1991). Dado que ha sido un fenómeno persistente y duradero en el tiempo (Cerruti y Parrado, 2006) es extraña la carencia de un estudio exhaustivo que releve la existencia de políticas públicas y reglamentaciones (leyes, normas, etc.) que acompañen al proceso de emigración y den un marco de apoyo al ciudadano paraguayo que desea emigrar. El Estado², en todas sus esferas —entendido como el único con la competencia de generar políticas públicas— debe ocuparse de asegurar que el proceso migratorio sea una decisión del individuo al que se le garanticen todos sus derechos durante el mismo, generando para ello los acuerdos necesarios con países de recepción, así como las redes políticas y sociales de contención.

Este documento pretende comprender las causas por las que el Gobierno de la República del Paraguay, en el período 1990-1996 no logra generar la legislación pertinente para acompañar o “desalentar positivamente” la emigración de un gran número de ciudadanos. Asimismo, en 1996, cuando se sanciona la Ley de Migraciones (Nº 978) se descubre a la misma como incompetente para retener a la población potencialmente migrante y para asistir a la población que ya emigró.

El período no fue seleccionado azarosamente. Se eligió el quinquenio 1990-1994³ puesto que durante el mismo se registró uno de los picos más altos de migrantes

¹ Licenciada en Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales. UBA. Doctoranda en Ciencia Sociales, UBA. CONICET

² Democrático, representativo, moderno y capitalista. Para más información ver Borón, Atilio “Estado, Capitalismo y democracia en América Latina”.

³ Información tomada de Bruno Sebastián 2008 “Proceso migratorio paraguayo hacia áreas urbanas en Argentina: Gran Buenos Aires, Gran Posadas y Formosa. Trayectorias territoriales y laborales”.

paraguayos ingresados a la Argentina. Se prolongó la selección hasta el año 1996, siendo este el año de sanción de la Ley 978, la cual tiene —a fines analíticos— una fundamental importancia, entendiendo a la misma como la “respuesta estatal al fenómeno de las migraciones”. Siguiendo esta línea, se sostiene que dicha normativa no logra contrarrestar las medidas tomadas por el gobierno menemista, en medio de un discurso sumamente xenófobo respecto a lo migrantes limítrofes (Halpern; 2005); plasmado en diversos decretos.

Frente a estos requerimientos, nos encontramos con un Estado paraguayo que carece de las herramientas mencionadas. Un Estado que naturaliza la emigración y no ejerce uso de su poder para encausar dicho proceso, generando un “vacío” que no puede solventarse con el aumento de redes sociales o de ONG que apoyen al individuo en su decisión.

¿Cuáles son las causas por las que el Estado paraguayo no ha generado planes o proyectos serios que den un marco de seguridad al emigrado ni un conjunto de políticas que le permitan ejercer su derecho a “no migrar” —tales como seguridad de acceso laboral, salud y educación pública y de calidad, entre otros—?

Con un recorrido inicial por la definición de política pública, su utilidad y limitaciones dentro del funcionamiento estatal; siguiendo luego por el estudio del caso paraguayo con un análisis de la ley 978 y los decretos de Argentina en el mismo período; y finalizando con una revisión de las posibles causas del marcado “desinterés” de los gobiernos de turno por dicho tema en los años marcado este artículo pretende poner en discusión la temática que no ha sido abordada profundamente.

Políticas públicas: el concepto y sus complejidades

La política pública es la herramienta efectiva por medio de la cual un Estado logra intervenir en un fenómeno preciso generando los resultados previstos en un plazo estimado. Entendida en su más amplio espectro, tanto una ley, un decreto, un plan de acción o la firma de tratados con diversos entes o Estados son formas efectivas de “hacer” política. Son, de esta manera, políticas públicas que vienen a influir en un proceso.

Como Oszlak sostiene “formular e implementar políticas es la esencia de la actividad del Estado” (Oszlak, 1984: 15)

Si bien, siguiendo esta definición, el Estado Paraguayo es el único ejecutor posible de políticas públicas, es imprescindible conocer algunos factores que complejizan el concepto:

- Primero, el Estado no es una estructura inmóvil y estática, es un actor que se ve afectado por disputas intra burocráticas, intereses de clases contrapuestos (frente a los cuales toma un rol activo, representando algunos y deslegitimando otros), superposiciones administrativas, tiempos y debates legislativos, posturas partidarias sobre temas concretos, etc.
- Segundo, el debate respecto a un proceso o fenómeno social preciso, el consenso respecto a la realización, aplicación, activación o modificación de una normativa o una política pública y la formulación de la misma, no responden linealmente a un agravamiento real de una problemática ni a un aumento del fenómeno en discusión. En este sentido, Hernández Rodríguez y Varela Petitto sostienen que la formulación de las políticas públicas evidencian sólo una cosa: la manera en que el Estado —como ente dotado de esta función— percibe una necesidad social, política o económica. Asimismo, que dicha necesidad sea atendida no quiere decir que efectivamente exista. Por contraposición, que no responda a la misma, no implica que dicha necesidad sea ínfima. En sus palabras “Tan sólo quiere decir que en ese momento se vuelve importante para el Estado” (Hernández Rodríguez y Varela Petitto, 1987:12)
- Tercero, las formas de instalar un tema en la mesa de debate de políticas públicas —dicho técnicamente: “poner un tema en la agenda de Gobierno”— es variada, y el actor social, económico o político que ejerza dicha acción determinará qué tipo de respuesta estatal se efectuará finalmente.⁴
- Cuarto, la opinión pública y la prensa mediática ejercen un papel central tanto sea en la mega difusión de fenómenos sociales, económicos o políticos, dándoles un énfasis especial (incluso desproporcionado al suceso real), como en la invisibilización de problemáticas profundas que afectan a determinados grupos sociales (cuyos intereses no son expresados en las encuestas de opinión pública o no son coincidentes con los de los propietarios de los grandes grupos

⁴ Por cuestiones de extensión del documento, en este artículo se omitió el estudio sobre los mecanismos de inserción dentro de la agenda de Gobierno de problemáticas sociales, puesto que si bien contribuyen al análisis no lo atraviesa consistentemente.

televisivos, radiales y/o propietarios de los diarios y revistas mas populares). Asimismo, actúan como “contralores” del accionar estatal, creando críticas negativas o positivas alrededor de políticas/leyes recientemente aplicadas o en proceso de creación⁵. En esta línea, y refiriéndose precisamente al hecho migratorio, Mármora sostiene que la opinión pública tiene un rol crucial percibiendo el hecho migratorio⁶ y agrega que los medios de comunicación crearán una percepción del hecho basada en principios de *búsqueda de la noticia mas novedosa*, en *intereses sectoriales* o en *posiciones principistas* frente a la migración (Mármora, 2004:62). Wayne Parsons sostiene que los medios masivos de comunicación construyen problemáticas según sea mas o menos representativo de sus intereses particulares (Parsons, 2007)

- Quinto, el grado que la ciudadanía tenga de conocimiento temático y de intervención en el Estado —que debe generar dicha normativa—, influirá en la respuesta estatal. El acompañamiento que los actores sociales hagan (siendo éstos los primeros en sentir, tanto los efectos de las problemáticas y procesos por los que transita una sociedad, así como las consecuencias de las acciones gubernamentales, plasmadas en leyes y planes) y su capacidad de gestionar modificaciones en las políticas vigentes o de generar presión sobre las sanciones y debates en el proceso de formulación, puede cambiar de manera pronunciada la potestad del Estado para ejercer políticas. Denhardt, incluso profundiza esta afirmación, sugiriendo —mediante la recopilación bibliográfica de varios autores que sostienen esto— que la educación cívica y ciudadana debe promoverse también dentro de las esferas de la administración estatal (Denhardt, 1990:95), generando una “ética administrativa”

⁵ Un claro ejemplo de esto es la noticia publicada en el diario paraguayo ABC, titulada irónicamente *La migración fue el “gran proyecto nacional” de Nicanor* en la que se sostiene que durante el gobierno de Nicanor Duarte Frutos una “avalancha de paraguayos huyeron de las crisis económicas en busca de trabajo a España. En dicho artículo estiman cifras variadas de emigrantes paraguayos en dicho país, además de juzgar la acción estatal respecto al flujo migratorio. De esta manera, el diario hace uso de un suceso poblacional, como herramienta de crítica a un presidente, en pleno ocaso de su poder. En este caso puede verse cómo la opinión pública, vehiculizada por los medios de comunicación masivos, puede ser utilizada para ejercer presiones efectivas sobre el Estado (Mármora, 2004)

⁶ El domingo 4 de enero del 2009, en una noticia central, Clide Noemí Martínez, corresponsal del diario ABC, publica una nota en la que expresa que el estado paraguayo “hace oídos sordos a la problemática que afecta a todos los estratos sociales”, que deben emigrar. El artículo periodístico, titulado “Migración masiva y Estado ausente” hace un rastreo de la emigración desde la dictadura stronista y, mediante una entrevista a un especialista en migraciones internacionales y derecho, expresa que los gobiernos paraguayos se han desentendido históricamente de sus emigrados.

- Sexto, relacionado con el punto anterior, no se puede dejar de lado el hecho de que la burocracia estatal, entendida como el marco administrativo por medio del cual se aplicará la política pública, ha adquirido en los Estados modernos una dimensión que la convierte en un actor con alta influencia a la hora de llevar a cabo lo pactado en la legislación. De este modo, Meduiña y Corona sostienen que es fundamental romper con la falsa creencia de que la respuesta estatal a la demanda social se ajustarán perfectamente y agregan “Este punto de vista supone la aceptación de que las instituciones burocráticas o los burócratas, que son los encargados de realizar la provisión de bienes demandados por el sector público, actúan libres de cualquier motivación” (Meduiña y Corona, 1997:92). Si bien estos autores hacen un estudio económico de la burocracia, que puede caer en un reduccionismo, realizan una excelente descripción de la inclinación del burócrata a maximizar su interés propio.
- Finalmente, como se adelantó en el primer inciso hay que considerar que la política pública como tal no es más que el resultado de intrínsecas luchas por hacer prevalecer ciertos intereses sectoriales sobre otros. De esta manera, como sugieren Hernández Rodríguez y Varela Petito, no es un óptimo posible sino “el resultado de compromisos, conflictos y negociaciones entre los diversos actores que intervienen en la elaboración de una política pública” (Hernández Rodríguez y Varela Petito, 1987:13). En este mismo sentido, la crítica marxista a la administración y a la burocracia han enriquecido el debate, sugiriendo que el Estado mismo y todo su aparato administrativo no pueden analizarse por fuera de su contexto de pertenencia y que, por lo tanto, “no podemos ver las estructuras administrativas sin ubicarlas en el contexto de las luchas que deben administrar, las luchas a las que responden” (Holloway, 1982:18). En el mismo eje, Oszlak sostiene que dichas estructuras no son más que una arena de conflicto político en la que luchan por imponerse los intereses contrapuestos respecto a temáticas que son polemizadas desde la sociedad (Oszlak, 1984).

Habiendo analizado estos factores que —entre otros— afectan directa o indirectamente la acción del Estado para generar políticas públicas y habiendo establecido el significado de dicho concepto, es importante reconocer que el Estado paraguayo —en tanto Estado moderno inserto en un sistema capitalista— se encuentra

atravesado por intereses clasistas, divisiones partidarias fuertemente marcadas (que a su vez tensionan la burocracia, puesto que la dividen partidariamente) y presiones de grupos políticos, económicos y sociales (nacionales e internacionales).

Asimismo, cabe destacar que el ciudadano emigrado es —en términos estrictamente políticos— una ausencia: no tiene voto⁷, por lo tanto sufre dificultades importantes a la hora de ejercer un movimiento de presión para que su temática sea considerada en la agenda gubernamental. En ese caso, depende en gran medida de los medios de comunicación y de la opinión pública para lograr introducir el tema de las migraciones en el ámbito estatal. Asimismo, ambas herramientas presentan dificultades para elevar consistentes reclamos sobre el tema, puesto que se hace del mismo un “show mediático” mas que un proyecto serio.

La creciente naturalización generada alrededor del proceso emigratorio ha fomentado que los gobiernos del período no expresen un interés manifiesto por la temática. La carencia de políticas aplicadas al tema de las migraciones, parece demostrar que “una propuesta de candidatura que considere seriamente la aplicación de políticas migratorias-poblacionales” no es un elemento atractivo para conseguir votos⁸.

De esta manera, como se ha sostenido desde el inicio, la “no decisión” del Estado con respecto a algunos fenómenos sociales o económicos precisos, responde a una omisión voluntaria de parte del mismo, que favorece a sectores que presionan dentro del Estado, o que gobiernan al mismo⁹.

En otro orden de cosas, es fundamental la conciencia ciudadana y una actividad cívica permanente para poder ejercer algún tipo de influencia en el macro proceso de generación de políticas públicas —o para conseguir que temas omitidos, pasen a ser

⁷ La constitución paraguaya en su Artículo n° 120 “De los Electores” determina que los ciudadanos que podrán ejercer su derecho a voto serán los radicados en el territorio nacional mayores de 18 años. Se refiere a “ausencia política” considerando únicamente el proceso electoral. Puesto que amplia variedad de otras actividades realizada por la colectividad en el exterior es política y tiene implicancias políticas. Este fenómeno se remarca puesto que no se evidencian dentro de estos años (90-96) acciones efectivas de los emigrados para lograr por una parte, intervenir en el proceso de generación de políticas públicas para su beneficio, y por otra, gestionar el voto en el exterior.

⁸ En la campaña del actual presidente Fernando Lugo se incluyó la temática de los emigrados de manera constante, considerándose la realización de eventos y el dictado de charlas en los lugares donde los paraguayos emigrados residen actualmente (Argentina, Ecuador, etc.). El tema migratorio fue, en tiempos de campaña, un punto polémico de desencuentro. En reiteradas entrevistas, el ex obispo sostuvo que no existía camino hacia el fortalecimiento de la democracia sin la presencia de los emigrantes. Por su parte, el ex presidente Nicanor Duarte Frutos, un día después de su derrota desafió a Lugo a que reduzca, en el período de un año, la migración en un 80% (disponible en <http://www.lanacion.com.py/noticias-184044.htm>)

⁹ En este sentido, Offe, un autor marxista, sostiene que las demandas que ponen en riesgo los intereses capitalistas o de las clases dominantes son cautelosamente filtradas o excluidas de la agenda del gobierno (Offe, 1976; en Parsons, 2007).

tenidos en cuentas— para ello es necesario crear movimientos o agrupaciones que efectivamente logren elevar el tema. En el caso de los emigrados, dicha actividad se convierte en dificultosa puesto que están radicados en el exterior, no tienen permitida la actividad electiva de mandatarios y además, como se explicará mas adelante, han “naturalizado” el proceso migratorio.

Cabe mencionar que cualquier actor —político, económico o social— autoconvocados, organizado o respaldado por alguna institución de pertenencia puede poner un tema en la mesa de debate, pero en el caso paraguayo se evidencia una ausencia de dicha situación. Por causas que trataremos de desentrañar, no existió en el período seleccionado¹⁰, un interés marcado en la generación de un plan que contenga la emigración, la acompañe o, en cambio, genere que el ciudadano pueda ejercer su derecho a no migrar, teniendo todas las herramientas para su desarrollo social, económico y cultural abordados en su país de origen.

La única respuesta fue, como se dijo anteriormente, la ley 978, que analizaremos a continuación.

La Ley 978: sancionar una ley insuficiente en un contexto ignorado

En noviembre de 1996 —dos años después de uno de los quinquenios más importantes en número de emigrados paraguayos a la Argentina— se sancionó la Ley Nacional de Migraciones del Paraguay. Esta normativa fue, y aún sigue siendo, obsoleta para legislar los procesos emigratorios.

La ley describe inicialmente cuatro ejes que se desarrollarán a lo largo del cuerpo normativo: tres refieren a la inmigración —y procesos conectados a la misma— y solamente uno remite específicamente al “retorno de paraguayos naturales emigrados”. Brevemente, en un primer acercamiento, la figura de la emigración aparece *sólo* ligada a la de retorno.

Siguiendo esta línea, se pueden contabilizar 118 artículos del total que abarcan todos los aspectos administrativos, nominales, organizacionales y técnico-burocráticos de la inmigración; 15 que hacen alusión a la administración y el ordenamiento técnico

¹⁰ Agradezco a Hugo Oddone, quien me acercó solidariamente los manuscritos y la publicación oficial de la Política de Población. Celebro la existencia de un debate para generar la Política Nacional de Migraciones y la Política de Población, así como la aprobación de la Política Poblacional por el Comité Interinstitucional de Población, por el Ministerio del Interior y la Secretaría Técnica de Planificación de la Presidencia de la República, los días 26 de julio y 10 de agosto del 2005.

—que incluye los aranceles estipulados, el papel de la Dirección General de Migraciones, etc.— y *solamente* 22 artículos referidos a los procesos de emigración.

Sin intención de caer en simplificaciones, considero que la diferencia numérica — como un primer análisis— refleja el claro propósito de esta ley: poner su peso en direccionar y reglamentar el proceso inmigratorio. Lo paradójico es, insistiendo en esto, la coyuntura en la cual es sancionada: cinco años de una marcada corriente emigratoria ('90-'94).

Dentro de este reducido número de artículos destinados a la emigración; 2 artículos legislan sobre migración fronteriza y zafra, 7 sobre las condiciones para cónyuges e hijos de compatriotas que quieran retornar a Paraguay, 6 artículos sobre retorno y la repatriación, 1 sobre la promoción de la radicación de la pequeña y mediana empresa de connacionales, 5 sobre migración en general —en los que se detallan las instituciones encargadas de llevar a cabo algunas acciones referidas al proceso, así como las competencias de los centros de emigrantes de paraguayos en el exterior, entre otros— y *sólo* un artículo sobre la protección de nacionales en el extranjero.

Si bien cuenta con 8 artículos referidos a la “Inmigración Organizada” —los correspondientes al Capítulo X— *no se cuenta* con ninguno de su paralelo “la emigración organizada”, ni encausada estatalmente. En el mismo inciso, mas precisamente en el Art. 91, se detallan los beneficios que se les darán a los inmigrantes —como asegurar su integración al medio nacional, facilitar el trámite de su ingreso como residente al país, etc.¹¹— *pero* no existen tales garantías para los emigrados en el cuerpo del texto.

A pesar de que, por un lado, el Art. 119 deja abierta la posibilidad de la creación de Políticas Públicas y de realizar potenciales estudios para entender las causas y consecuencias de la emigración de paraguayos, por otro, determina que la finalidad de dichas acciones será la “ejecución de políticas y programas tendientes a su retención y repatriación” (Art. 119, Capítulo I, Título II de Ley N° 978).

En efecto, se evidencia que, en términos de Mármora, las posibles políticas de retención de población —a formularse por parte de las autoridades paraguayas— serían

¹¹ Estos programas forman parte de políticas públicas estatales, pero no estrictamente de una “política de migración”. Es fundamental establecer esta diferenciación, entendiendo que el concepto de política pública (definido en este artículo) incluye a toda política poblacional —dentro de las que se hayan las políticas de migración— como política económica, cultural, de seguridad, alimenticia, promotora de la salud, social, etc. En este sentido, Mármora sostiene que tener en cuenta los límites de las políticas de población es un aporte sustancial (Mármora, 2004), puesto que de esta manera se define la función de la misma y se determina claramente la necesidad de otro tipo de políticas que la complementen.

mas del tipo “forzadas” que “voluntarias” (Mármora, 2006) puesto que no consideran la promulgación de leyes que induzcan al potencial migrante a permanecer en su lugar de origen y la generación de escenarios mas equitativos, en los que desempeñarse laboral, social, cultural y políticamente, sino que indican una *retención*, es decir, una política mas ligada a imposibilitar la decisión del ciudadano de emigrar. Como explicita Mármora, estas tendencias tienen su núcleo de acción en el control fronterizo, mientras que las voluntarias tienden a “brindar un mayor desarrollo humano” (Mármora, 2006:178).

Al mismo tiempo, el Art. 120 prevé la puesta en marcha de mecanismos de información al ciudadano paraguayo que desea emigrar. Estos informes incluyen:

(a) Dar a conocer las posibilidades de oferta laboral dentro de Paraguay.

(b) Anunciar sobre la situación política, económica, salarial, de poder adquisitivo y de seguridad social del país que han elegido de destino. Haciendo hincapié en advertir respecto a los problemas de inserción y asimilación de los emigrados en el destino. Y

(c) Asesorarlos respecto a las ofertas de trabajo que le formulen desde el país elegido.

En consecuencia, la ley propone:

(a) Comunicar una oferta laboral, a un ciudadano, que ya optó por migrar, lo cual puede interpretarse más como un mecanismo *ad hoc* de “retención del migrante” que como una política estable y concreta para dicho fin —como podría ser la de inversión en el mercado interno para generar mas puestos de trabajo, la inversión externa directa en infraestructura, la mejora en la redistribución del ingreso, mejora de los sistemas de salud y educativos; concretamente, en palabras de Mármora, La “asistencia para el desarrollo social económico” (Mármora, 2006)—

(b) Generar un fenómeno de “atemorización”, poniendo énfasis en los posibles problemas de adaptación del emigrado a su sociedad de destino; en oposición a una política eficaz, que podría consistir en la firma de tratados bilaterales o multilaterales con la Nación o las Naciones destino de los ciudadanos paraguayos —para evitar de esa manera un desamparo legal, formal y normativo del individuo en el país de recepción—.

En los 6 artículos referidos a la repatriación —que van desde el 126 al 131 y en los que se detallan estrategias de retorno— se plantea: suscribir acuerdos con los Estados de destino para la cooperación y planificar asistencia a los retornados. Según estos incisos, las embajadas deberán contar con un registro completo de los paraguayos en el exterior —con datos como profesión, composición familiar— para poder

informarlos sobre las posibilidades de volver a su país. Contradictoriamente, la carencia de dicho registro, se evidenció en los '90, cuando fluían cifras magnificadas de paraguayos viviendo en la Argentina, se habló de miles y/o millones y los medios polemizaban aún mas con esta información, utilizándola con fines discriminatorios. No hubo Embajadas ni Consulados dando la cifra certera, tuvo que esperarse al Censo de Población del 2001 para descubrir que residían en Argentina 325.046 paraguayos (Bruno, 2007).

El artículo N° 140 faculta a la Dirección General de Migraciones (DGM) para efectivizar acuerdos con los Estados receptores de los migrantes para asegurarles “la igualdad de derechos individuales, laborales y de seguridad social con los nacionales del país receptor y *la posibilidad de efectuar transferencias de fondos a favor de sus familiares residentes en el Paraguay*” (Art. 140, Capítulo IV, Título III de Ley N° 978: énfasis propio). De esta manera, el Estado Paraguayo mediante la incorporación de este inciso establece por un lado, el interés —sólo cuando sea requerido por el Poder Ejecutivo— de firmar convenios con los Estados, para —además de garantizar la integridad del ciudadano— *asegurarse la recepción de remesas*. Este es el único apartado que refiere a protección de paraguayos en el exterior y en efecto, no expresa más que una competencia otorgada a la DGM de celebrar pactos para asegurar la igualdad de los emigrados y la existencia de mecanismos de envío de remesas.¹²

En el año 1996, el mismo de sanción de esta ley, Carrón sostenía en uno de sus textos que era imprescindible lograr una unidad política y de planificación de la población, ubicada estratégicamente cerca de un nivel ejecutivo superior que, entre otras cosas, prevea efectos demográficos de políticas, articule los fines deseados, perfeccione el acceso a datos estadísticos y supervise la ejecución de la política (Carrón, 1996). En el 2008, recién 12 años después, Oddone explica en uno de sus trabajos la conformación y la competencia del CIP (Comité Interinstitucional de Población) —quizás un órgano estatal semejante al planteado por Carrón— compuesto por cuatro ministerios, cuatro

¹² En el año 2004 —casi 10 años después del período seleccionado en este artículo— en el Informe Derechos Humanos en Paraguay, Tomas Palau Viladesau sostiene que no existen efectivos pactos entre Estados para colaborar con los emigrados y que es fundamental promulgar la Política Nacional de Migraciones, así como reglamentar la ley 978y la concesión del voto a paraguayos residentes en el exterior (Palau, 2004)

secretarías de Estado, dos dependencias ministeriales y el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT)¹³ (Oddone, 2008)

Como marco legislativo, la ley 978 puede interpretarse como una herramienta válida, pero sin la normativa, la reglamentación y planes de aplicación¹⁴, se vuelve obsoleta, sobre todo al considerar la fluidez y la importancia que caracterizan a los movimientos emigratorios en Paraguay. En este sentido, Cerruti y Parrado remarcan este fenómeno al explicar que a pesar de que la Argentina de los '90 presentaba altas tasas de desocupación, “el flujo migratorio no sólo no cesaba sino que continuaba incrementándose” (Cerruti y Parrado, 2006:104). Bogado Poisson criticó al estado Paraguayo por ser el único de Latinoamérica que carece programas de vinculación con los ciudadanos que viven en el exterior (Bogado Poisson, entrevista diario ABC)

Merino y Macedo utilizan el concepto de *política autista*, para expresar toda aquellas herramientas normativas o planes concretos que desconocen la existencia de otras políticas anteriores —o externas, como las de Argentina, en el caso de Paraguay— y plantean estrictamente diferentes aspectos, sin tener en cuenta el escenario institucional en el que se desarrollarán dichas determinaciones (Merino y Macedo, 2006). Es decir, es una política que desconsidera las demás políticas, el grado de avance de otras normativas sobre el tema y la coyuntura de formulación, cerrándose casi ciegamente sobre si misma.

La ley 978 desconoció la normativa argentina sobre el tema, dejando un marcado desequilibrio que sufrirán los emigrados paraguayos viviendo en el territorio vecino. Desconocer las normas, políticas o programas argentinos —caracterizados a continuación— fue el determinante de una ley autista, que carece de herramientas para garantizar los derechos y garantías de los emigrados.

Legislación vigente entre 1990 y 1996: ¿Qué reglas deben seguir quienes emigran a la Argentina?

Entre 1989 y 1999, la Argentina fue presidida democráticamente por Carlos S. Menem. Los primeros años de su gobierno estuvieron caracterizados por un profundo desequilibrio económico que impactaba en las clases sociales mas bajas por el espiral

¹³ Oddone critica que dicha institución tenga una conducción bicéfala, formada por las máximas autoridades del Ministerio del Interior y la Secretaría Técnica de Planificación, por ser potencial generadora de excesos burocráticos, fallas en la conducción y lentitud decisional.

¹⁴ La Ley abre la posibilidad de sanción de normas y programas complementarios para legislar sobre temas migratorios.

inflacionario. Como respuesta a estos efectos, el gobierno menemista aplica un conjunto de medidas neoliberales¹⁵, entre las que se hallan: privatización de empresas, concesión de explotación de servicios públicos, caída de las barreras arancelarias de las importaciones, reducción del gasto público, achicamiento del Estado y un plan económico que “detuviera” el circuito de la inflación. A partir de abril de 1991, el sistema cambiario argentino sostuvo una paridad monetaria, caracterizada por la fijación del tipo de cambio (paridad “1 a 1” del peso argentino con el dólar estadounidense¹⁶) que beneficiaba al migrante que deseaba enviar remesas a su país de origen. La llamada “convertibilidad” facilitaba el envío de dólares (comprados a bajo precio) a Paraguay, por parte de los ciudadanos guaraníes que vivían en Argentina. Esta conveniencia financiera funcionaba como estímulo, o factor de atracción para la emigración del país vecino.¹⁷

En este contexto económico-político, la legislación y las políticas poblacionales en el gobierno menemista fueron altamente eclécticas y hasta incluso contradictorias. Por otra, debe mencionarse que aún estaba vigente la “Ley Videla”¹⁸, una normativa plenamente discriminatoria con los inmigrantes limítrofes, que busca incentivar la inmigración de europeos a la Argentina y que “expresamente prohíbe a todo extranjero ilegal desarrollar tareas o actividades remuneradas” (Oteiza y Novick, 2000: 7).

Oteiza y Novick (2000) explican que el día antes de abrir el período de amnistía a ciudadanos nativos de países limítrofes, en 1992 —que se prolonga desde el 31 de diciembre de ese año hasta fines del 1993, luego de varias prórrogas—, se da a conocer el decreto 1013/92 por el cual se restringe la obtención de la radicación, excusando la limitación del otorgamiento en la idea de “la nueva moda de la delincuencia internacional”. De esta forma, establece como requisito la entrega de todos los antecedentes policiales y judiciales de quien la tramite.

Como puede verse en este ejemplo, en un período muy acotado de tiempo, la legislación y la política referida a las migraciones limítrofes podía cambiar radicalmente (desde una amnistía hasta una norma que restringiera de manera discriminatoria el ingreso, permanencia y libre circulación del emigrante). A pesar de estos cambios en la

¹⁵ Medidas sustentadas en y apoyadas por el Consenso de Washington.

¹⁶ Para mas detalles sobre esta medida económica aplicada por el Ministro de Economía Domingo Cavallo ver Bulla, Gustavo y Postolski, Glenn: “Convertibilidad, endeudamiento y devaluación en la economía argentina de los ‘90. Ley de reservación del patrimonio cultural: el poder mediático al desnudo” y http://www.mecon.gov.ar/analisis_economico/nro3/capitulo1.pdf

¹⁷ Para mas información ver Borón, Atilio “Estado, Capitalismo y democracia en América Latina”.

¹⁸ El 17 de diciembre del año 2003, se sanciona la Ley Nº 25.871, conocida popularmente como “Ley Giustiniani de Migraciones” dejándose atrás la ley Videla.

visión estatal del proceso migratorio, puede encontrarse a lo largo del gobierno menemista una constante: el interés en promover la emigración transatlántica en desmedro de la emigración de países del Cono Sur.

Por una parte, el Decreto 1033/92 parece generar un clima de mayor tolerancia, puesto que admite que “los ilegales” aportan al país a pesar de estar fuera de las reglas impuestas para regularizarse. Por la otra, el mismo mes en el cual finaliza el período prorrogado de la amnistía —diciembre, 1993—, mediante el decreto 2771/93, se agudizan los controles de los “ilegales” en los asentamientos en los que se alojaban, explicitando que podrían ser expulsados del país si se los descubría llevando a cabo un delito o si no pueden demostrar la propiedad de la casa que habitan (Oteiza y Novick, 2000). Una evidente carencia de sentido en el dictado de los decretos, que se contraponen en ejidos de acción y sujetos de aplicación.

El Decreto 1023/94 marca una orientación notoria del gobierno menemista al comunicar que reducirá la obtención de la residencia legal a aquellos inmigrantes que posean un contrato de trabajo “celebrado por escrito” —inciso (e) del artículo 15—¹⁹. Introduce las categorías de “absolutamente inhabilitado” y “relativamente inhabilitado” para los inmigrantes que ingresaron en forma legal pero permanecen más de 30 días en el país y para los que permanecen menos que dicho número, respectivamente (Oteiza y Novick, 2000).

Como sostiene Halpern, el inmigrante pobre, que ingresa al país en busca de trabajo, es legalmente excluido de la posibilidad de ingreso (Halpern, 2005), sus posibilidades de estar “legal” en Argentina son dificultosas y cuanto más precaria sea su situación, más vulnerable será frente a las disposiciones legislativas que el Gobierno tome y a los discursos xenófobos de los medios y de la sociedad de recepción. En el mismo sentido, al analizar el proceso social de regularización impuesto a la población migrante, Casaravilla (1999) registra cómo la documentación requerida, las contradicciones de las disposiciones, los costos económicos, sumado a la desidia estatal y la connivencia con gestores privados generaron mecanismos de exclusión (legal y social) que marginaban sectores crecientes de los migrantes recientes.

El marco jurídico al que debían adaptarse los paraguayos que optaran por emigrar a la República Argentina era complejo y tendiente al cambio, siempre dentro de una marca direccionalidad discriminatoria.

¹⁹ Halpern explica que este decreto se complementa con el 1117/98 por el cual “se establece la imposibilidad de cambiar de categoría migratoria” (Halpern: 2005, 70)

En este contexto, la estrategia de la firma de un tratado o pacto gestionado por Paraguay hubiera sido el método propicio para asegurar la igualdad social, laboral, económica y jurídica de sus ciudadanos residentes en Argentina, además de garantizar el respeto de sus derechos humanos. Sobre este punto, Novick y Oteiza mencionan un convenio bilateral entre estos dos países, firmado recién el 18 de noviembre de 1998, pero no se llegó a su aprobación por que fue rechazado por el Congreso Paraguayo (Oteiza y Novick, 2000). En la misma línea, Palau comenta cual fue el destino de dicho convenio: seis años después fue elevado a Leila Rachid por Rafael Bielsa —cancilleres de Paraguay y Argentina, respectivamente— para ser desaprobado por los Congresos de ambos países (Palau, 2004).

La omisión de la sanción de normativa o la firma de tratados bilaterales, por parte del Estado paraguayo, sumado a la proliferación de legislación discriminatoria por parte del argentino, hizo que la emigración de paraguayos a Argentina entre 1990 y 1996 no se detuviera, sino que se volviera hacia la “in-documentación” o a la clandestinidad, generando un terreno en el que el tráfico ilegal de personas puede actuar mas holgadamente (Jelin, 2006).

¿Qué situaciones pueden explicar una marcada desidia estatal con respecto al tema de la emigración de paraguayos a la Argentina? ¿Qué fenómenos intra gubernamentales, sociales o económicos explican la omisión de una política coherente sobre la temática, entre los años 1990-1996? ¿Cómo puede analizarse el *estado de autismo*, ya no de una política precisa, sino de un conjunto de instituciones y actores gubernamentales, con respecto a flujo emigratorio? ¿Cuál es la razón por la que —en palabras de Palau— “el gobierno no parece mostrarse afectado por la emigración de paraguayos al exterior (Palau, 2004)”? A continuación, se buscarán algunas respuestas a estos cuestionamientos.

Paraguay y la ausencia estatal en el proceso de legislación y planificación migratoria

Mármora, en un acertado enfoque, señala que lo que ha hecho mas visible, inaprensibles y preocupantes a los movimientos de migrantes en las últimas décadas es “la falta de respuestas político sociales adecuadas de los gobiernos” (Mármora, 2004:47). En este sentido, es necesario encontrar las claves interpretativas para analizar dicha ausencia por parte de los Estados-Gobiernos.

Este proceso es complejo, puesto que incluye un amplio espectro de actores y de sus percepciones respecto a la emigración. Debe tenerse en cuenta también, la significación que adquiere el proceso migratorio para los migrantes, para sus familias, para los Estados —de partida y de recepción— y para la estructura económica del país de origen y el de destino, entre otros.

En primer lugar, puede considerarse que la política doméstica paraguaya y sus profundos rasgos de crisis fueron una de las causas que definió al desinterés gubernamental por la temática migratoria. En el tardío año 1989, el General Rodríguez, pone final a la dictadura de 35 años del Gral. Stroessner (personaje política de las filas del Partido Colorado —o ANR—). Comienza de esta manera la “transición a la democracia” en Paraguay, encabezada por un militar — paradójicamente proveniente del mismo partido que Stroessner— quien, meses después del golpe, gana las elecciones presidenciales, obteniendo también mayoría parlamentaria. Luego de esto, y durante el período temporal seleccionado, el escenario político paraguayo se demuestra afectado por crisis económicas y político-sociales marcadas.

Finalizado el período de Rodríguez, gana las elecciones Wasmosy —quien sufre la intentona frustrada de Golpe de Lino Oviedo en el año 1996²⁰— y preside un país con una fuerte recesión económica. Ampliando esta caracterización, De Riz sostiene que las posibilidades de progreso tanto durante la dictadura stronista, como en el período posterior a esta, dependían estrictamente de la obtención de beneficios del Estado. Asimismo, agrega que el país sufrió tasas de PBI negativas —en la década que abordamos en este artículo— y que la caída de los precios internacionales de los cultivos agro exportados —algodón y soja— generaron un marcado estancamiento (De Riz, 2007) y si bien en la década que va desde 1989 a 1998 se inicia una leve recuperación económica —junto con la apertura a la democracia— y una modificación en la organización macroeconómica del país, se produce en este decenio una de las fallas bancarias mas grandes del país, afectando un 10% al PBI y a los ahorristas (Borda, 2006).

Considerándose todas estas circunstancias, puede determinarse que la escalada de conflictos económicos y desequilibrios políticos afectaron al Estado, influyendo así mismo, en su capacidad de consensuar políticas públicas y crear planes y programas

²⁰ Dos años después, Oviedo gana las internas del Partido Colorado para ser candidato a presidente. En ese momento es llevado a juicio por su anterior intento de golpe y es obligado a renunciar a la fórmula (Para mas detalles ver trabajo López, Magdalena 2007 Paraguay ¿Cambio apremiante o triunfo del status quo? Disponible en <http://produccion.fsoc.uba.ar/paraguay/nosotros/lopez01.pdf>)

referidos a la emigración. De la misma manera, y con una gran implicancia, estas crisis marcaron una imposibilidad sostenida por parte del Estado Paraguayo para generar una situación de desarrollo social y económico sostenido que garantice una sobrevivencia digna —derecho fundamental de todo ciudadano en su lugar de origen—; lo que se denominó *derecho a no migrar* (Mármora,2004). En este tema se profundizará mas adelante.

“La economía paraguaya arrastra varios problemas estructurales que han impedido su crecimiento económico y han facilitado la expansión de la pobreza y la desigualdad en los últimos años, principalmente durante el período 1982-2002” (Borda, 2006: 9) Esta situación genera un doble proceso: por un lado, la dificultad estructural para garantizar el derecho a no migrar, y por otro, la falta de gobernabilidad y la falla en los sistemas de consenso y debate de planes, leyes, normativas y políticas públicas — complejizado por la coexistencia de grupos de intereses contrapuestos, fallas en el sistema de representatividad, priorización de temáticas financiero económicas por sobre las sociales, etc.—

La contracción de la economía en la década del noventa, trajo aparejado procesos de precarización laboral, grandes porcentajes de desempleo y una emigración forzada en busca de mejor perspectiva de vida. En palabras de Liliana De Riz, el deterioro financiero-económico “puso de manifiesto el agotamiento del modelo productivo agrario con sus secuelas de desempleo, migraciones y crecimiento sostenido de la economía informal” (De Riz, 2007: 5)

Se ha abordado una de las causas —relacionada a los fenómenos económicos, políticos y sociales— que generó desequilibró las funciones del Estado, lo cual pudo haber afectado directamente la realización y aplicación de políticas públicas referidas al tema central de este artículo. Asimismo, estas crisis influyeron en la capacidad del ciudadano paraguayo de generar situaciones de vida laboral, económica, política y/o cultural guiada por un desarrollo individual y colectivo —cumplimiento de su derecho a no migrar—.

En segundo lugar, es importante señalar el rol que tienen los grupos de presión en la percepción de las migraciones internacionales. Es preciso entonces analizar cuáles actores y de qué manera pudieron influir —o no hacerlo—en la demanda de las políticas.

Siguiendo el análisis de Mármora, los grupos de presión por excelencia dentro de la temática abordada son, entre otros, los sindicatos, las empresas y la colectividad en el

exterior. Éstos van a colaborar en la conformación de un imaginario colectivo sobre las migraciones, y por consiguiente, actuarán como grupos de presión —en función de sus intereses e ideología— en la formulación de las políticas de migración interna y externa. (Mármora, 2004).

De Riz explica que Paraguay se caracteriza por la existencia de grupos de interés muy debilitados. Siguiendo su análisis, puede verse que el movimiento obrero se encuentra dividido, con una relativa capacidad de influencia en los procesos políticos, puesto que “la tasa de sindicalización es menor al 5% del total de la fuerza de trabajo” (De Riz, 2007: 6).

Asimismo, la carencia de una política estratégica de sustitución de importaciones en Paraguay determinó un escaso número de industrias que proveyeran, en primer lugar, una demanda de mano de obra, y en segundo lugar, un movimiento obrero-sindical fuerte con posibilidades reales de modificar las agendas de gobierno. Para visualizarlo mas claramente, el sector industrial —en el período analizado— muestra una caída en su participación en el PBI total nacional (Borda, 2006).

Con un saldo de sindicatos débiles —fragmentados y sin poder real de veto— y un escaso desarrollo industrial —dependiente de financiamiento estatal para su funcionamiento—, se observa la inexistencia de grupos de presión que pusieran el tema de la emigración en la mesa de negociaciones gubernamentales.

Por su parte, la colectividad en el exterior, podrá influir sobre la formulación de políticas, programas y leyes, según se lo permita la lógica democrática del país de origen y el de recepción. En el caso analizado, se ha explicado por una parte, que los paraguayos que residen fuera de su país no pueden ejercer su derecho político a votar y, por otra parte, que la legislación argentina —entre los años analizados— los dejaba fuera de todo marco legal, imposibilitándoles ciertos mecanismos democráticos de participación política. Mármora sostiene que la capacidad de participación de los colectivos de ciudadanos en el extranjero dependerá de las estructuras democráticas de la sociedad receptora (Mármora, 2004).

En un tercer lugar, es pertinente referirnos a las imágenes que la emigración causa y con qué herramientas son entendidas. Mármora explica que los procesos históricos en los que se da la emigración condicionan las formas de la misma y la imagen que de ella se tenga. Una de dichas posturas formadas es la de *descompresión*, asociada a la teoría de la válvula de escape, “por la cual un flujo emigratorio puede compensar los desequilibrios que produce una sobreoferta de fuerza d trabajo y sobredemanda de

alimentos en sociedades con exceso de población” (Mármora, 2004: 68-69). Si bien esta teoría es sumamente insuficiente para explicar el fenómeno de las migraciones, suele ser utilizada de manera estratégica por parte de los sectores dominantes para generar —o no hacerlo, según convenga el caso— políticas que se avalen en esta hipótesis. El autor mencionado, explica que esta imagen encuentra gran número de partidarios en las elites gubernamentales —quienes excusan la ausencia de legislación, programas, planes y políticas referidas a la emigración con argumentos extraídos de esta teoría—. Resumido brevemente en sus palabras “el mantenimiento de esta imagen no constituye un elemento positivo para políticas de fomento o apoyo al retorno de emigrados. Su existencia en algunos sectores gubernamentales puede incidir negativamente en cualquier acción que se desarrolle en ese sentido” (Mármora, 2004: 69).

En esta misma línea, pueden incluirse los argumentos que ven de manera optimista a la emigración, entendiéndola como una posibilidad de disminuir el desempleo en la sociedad expulsora y de enriquecer el circuito financiero-económico del país de origen²¹ —representado en las remesas que los emigrados repatrián—. A pesar de que estas ideas suelen ser reduccionistas y se enfrentan a firmes teorías que las contradicen, son utilizadas por los gobiernos o los grupos de poder para justificar el proceso emigratorio, entendiéndolo como una manera de conservar el “sistema económico doméstico equilibrado” y de justificar monetariamente el éxodo poblacional mediante la existencia de remesas.

Mármora explica que si bien la transferencia de dinero que significa las remesas es un gran aporte económico para la sociedad expulsora, no hay que olvidar el costo de “reproducción de capital humano” que el migrante le significó a esa sociedad (Mármora, 2004). Asimismo, sería preciso agregar el costo psicológico, social, cultural, laboral y político que genera el fenómeno migratorio en los países originales.

En el caso preciso de Paraguay la naturalización —fundamentada en estos discursos de supuestos “beneficios sobre la economía y sobre el mercado laboral”— creada alrededor de este fenómeno poblacional por parte del Estado y de los grupos de presión económicos puede ser una herramienta para explicar la ausencia de políticas públicas relacionadas al retorno del connacional en el extranjero y a su protección. De esta manera, la población potencialmente migrante —por incorporar la imagen que el

²¹ Esta línea teórica se halla enfrentada a aquellos autores que afirman que las transferencias monetarias tienen un efecto negativo en los países de origen (Mármora, 2004).

Gobierno²² proyecta— ve en la emigración una solución al desempleo y al restringido contexto económico, signado por la desigualdad social, mientras que el Estado, avalándose en las mismas interpretaciones que emite a la sociedad, evita la elaboración de políticas públicas que contrarresten el proceso y, de esta manera, conserva el *status quo* económico. Puede verse como los derechos humanos de los connacionales residentes fuera del país, son subordinados a los intereses políticos o económicos de grandes grupos de presión internos y externos al Estado.

En cuarto lugar, podría considerarse la incapacidad mostrada por Paraguay para generar negociaciones estratégicas con Estados y actores no gubernamentales (incluso dentro del MERCOSUR). D'Alessandro, retomando un concepto de Keohane, denomina a esta potestad estatal “soberanía operativa” y sostiene que dicho recurso de negociación permite a los gobiernos lograr objetivos cruciales (D'Alessandro, 2004). Los convenios celebrados por los países miembros del MERCOSUR-Bolivia-Chile son tardíamente ratificados por Paraguay, demorando su puesta en práctica de manera innecesaria²³. Este retraso dificulta la ejecución de convenios multilaterales y complejiza la compatibilización de la legislación interna del país con la del MERCOSUR. Asimismo, deben considerarse las limitaciones estructurales que tienen los países pequeños (Uruguay y Paraguay) del MERCOSUR para negociar temáticas con los de grandes extensiones y estructuras económicas (Argentina y Brasil). De Sierra explica que tanto el PBI total, como el per cápita y los indicadores sociales estándares ubican al país por debajo de la media mercosureña; además cuenta con una inestabilidad política, una carencia de instituciones democráticas estables y con un muy frágil tejido ciudadano y sociedad civil. Si bien estas características ponen de manifiesto la dificultad de negociación que tiene Paraguay vis a vis los demás integrantes del MERCOSUR, cuenta con un margen de maniobra que dependerá de la iniciativa de la clase política y de mejorar los factores internos (De Sierra, 2002). Habiendo analizado la dificultad de mejorar los indicadores económicos y laborales en el período

²² En este mismo sentido, Mármora sostiene que la percepción del Estado con respecto a las migraciones es la más importante a la hora de elaborar políticas y planes de acción. Su imagen será proyectada a la sociedad para que ésta la absorba y de esa manera apoye los programas estatales referidos a la temática. “El Estado es el actor principal en la caracterización de los movimientos migratorios” (Mármora, 2004: 58)

²³ Un claro ejemplo de esto es la dilación que la República del Paraguay generó en la ratificación de los dos acuerdos surgidos en la 22ª Reunión de Ministros del Interior del MERCOSUR- Bolivia- Chile —uno referido a la regulación migratoria interna de los ciudadanos del MERCOSUR. El otro, a la sanción de normas comunes y de facilidad burocrática administrativa a la residencia para nacionales de los Estados parte del MERCOSUR—. Estos acuerdos fueron firmados de forma bilateral entre los países miembro del MERCOSUR ampliado, puesto que Paraguay demoró durante años la ratificación.

seleccionado, agravado por un desequilibrio socio-político, la capacidad de innovación y de mejoría del Paraguay se veían notoriamente acotadas. Puede entonces que esta sea otra herramienta válida para comprender el “autismo” estatal con respecto a la emigración.

Es importante mencionar que, difiriendo con el argumento anterior, Rótulo sostiene que incluso los socios menores o pequeños del MERCOSUR (refiriendo concretamente a Uruguay y por extensión a Paraguay) tienen las estrategias o pueden encontrar los mecanismos para negociar en igualdad de condiciones y garantizar que sus intereses estén representados en las decisiones colectivas (Rótulo, 2002)

Un último punto para reflexionar es el del rol desempeñado por la Dirección General de Migraciones, en su función de formuladora de políticas, promulgadora de planes y programas y generadora de convenios y tratados interestatales, como de seguimiento y contralor de la función de consulados y embajadas.

En el documento “Lineamientos para una política de migraciones 2003” se plantea el problema de funcionamiento de la DGM incluso antes de la sanción de la Ley 978 — la cual le asigna aún más atribuciones—, puesto que dicha institución poseía limitaciones reales en su capacidad y en su alcance físico y material. El personal que se desempeñaba laboralmente no estaba capacitado ni fue actualizado en la temática. No contaban con un registro fidedigno de connacionales habitando en el exterior. Todos estos fenómenos hacían dudosa la transparencia y eficiencia de la Dirección.

De esta manera puede confirmarse que un actor de alta ingerencia en las políticas públicas relacionadas a la emigración y la inmigración se encontraba, en el período seleccionado (y hasta el momento de la sanción de este documento), incapacitada de ejercer su función por limitaciones estructurales y coyunturales.

Otras formas de formular políticas públicas para influir sobre el proceso emigratorio: El derecho a “no migrar”

En una acertada reflexión, Carrón explica que la emigración de paraguayos al exterior no sólo dependerá de los factores de atracción económica que muestren los países de destino, sino también del rol del Gobierno paraguayo en la elaboración de políticas de población rural y urbana (así como del éxito o fracaso de su aplicación) (Carrón, 1996). En este sentido, Marshall y Orlansky analizan la migración externa, como una alternativa frente a la interna. Como las autoras explican, el surgimiento de opciones ocupacionales internas, en el caso de Paraguay, no es suficiente como para

disminuir el cociente entre ambas migraciones. Asimismo, destacan el rol de incentivo al proceso de emigración que juega “una situación de estancamiento relativo como a que ha caracterizado a Paraguay” (Marshall y Orlansky, 1981: 507)

Mármora define el derecho a no migrar, como aquel que “tiene toda persona a permanecer en el lugar donde habita y desarrollar su vida económica y social, sin necesidad de trasladarse a otra parte para mantener una sobrevivencia digna” (Mármora, 2004: 111). Se ha dado énfasis a este concepto a lo largo de este artículo, entendiendo que el cumplimiento de los derechos de primera y segunda generación (derechos humanos, civiles, políticos, culturales) y de los derechos de tercera generación influye directamente en la des-estimulación de los movimientos emigratorios.

En el documento emitido por el Ministerio de Relaciones Exteriores, la Organización Internacional para las Migraciones y el Fondo de Población de las Naciones Unidas, se detallan algunos problemas que afectan tanto a los emigrados, como a la población paraguaya que permanece en el país: el servicio de salud precario o inexistente en el país, la educación de baja cobertura y escasa calidad en algunas zonas, la delincuencia, que afecta a los inmigrantes como a la ciudadanía y las crisis económicas que marcaron la recesión de la economía nacional (Lineamientos para una política de migraciones 2003). Todas las problemáticas mencionadas hacen referencia a un derecho de los nombrados que no está siendo garantizado por el Estado. La vulnerabilidad de la ciudadanía en el área educativa, médica, de seguridad, laboral, etc. reflejada en este documento, demuestra la incapacidad del Estado Paraguayo para generar un contexto socio económico que garantice el “derecho a no migrar”.

Consideraciones finales

A lo largo de este trabajo, se buscó comprender el aislamiento legislativo al que sometió el estado paraguayo a los emigrados, centrándonos en el proceso emigratorio hacia la Argentina. Con esta meta, se analizó la legislación más importante y simbólica de ambos países, entre los años 1990-1996. La consideración inicial que guió este estudio sostiene que es función esencial del Estado generar, reforzar y sentar las bases de un contexto social, económico y político que garantice condiciones de vida dignas, con accesibilidad a todos los servicios —educativos, médicos, culturales, entre otros—, así como garantizar el respeto de todos los derechos humanos, laborales y socio económicos de sus connacionales en el exterior.

Si el contexto de origen carece de las oportunidades necesarias para la realización del ciudadano, entonces un nuevo número importante de individuos decide migrar, presionados por las acuciantes necesidades que en su entorno no puede cubrir. De esta manera, la migración se descubre como un camino posible para satisfacer necesidades básicas mediante el trabajo u otras facilidades brindadas —al menos teóricamente— por el país receptor.

Cabe remarca que, por una parte, es evidentemente necesaria la existencia de planes a largo plazo, que regulen, estimulen y orienten la economía nacional, generando situaciones laborales que apunten a la inserción plena y a la formalización del trabajo; asimismo, la elaboración de políticas que incluyan el mejoramiento del sistema educativo y de salud, buscando una atención eficaz y completa para quienes habiten en suelo paraguayo. Por otra parte, habiendo asegurado la existencia de un escenario que permita un pleno desarrollo humano, es fundamental acompañar el proceso de emigración para quienes decidan ejercer el derecho humano a migrar. Esta tarea es mas compleja, puesto que implica la elaboración conjunta de planes y acuerdos — bilaterales, trilaterales o multilaterales— con los países de recepción y, sobre todo, la ratificación y el acuerdo con los tratados que surgen a partir del MERCOSUR, considerando éstos como las vías legales por excelencia con las que cuente el ciudadano paraguayo que migra a un país vecino.

El desarrollo de políticas migratorias coherentes es un proceso sumamente dificultoso para los Estados —entendiendo que éstos no son actores monolíticos, sino que se componen por diferentes sectores y grupos estatales que ejercen presiones a favor de sus intereses, gestando normativas y legislación según influyan sobre procesos socio-económicos—.

Mármora sostiene que las políticas sobre migraciones internacionales pueden influir sobre algunos flujos de población, sus movimientos, su “ilegalidad”, pero no puede esperarse que éstas modifiquen las condiciones estructurales que definieron el flujo poblacional. Para este tipo de política pública, es necesario que además de una consistente normativa sobre la migración, los Gobiernos legislen sobre los contextos que hacen a la expulsión de la población potencialmente migrante. Las que finalmente definen la aceleración o la merma de la migración internacional son “las políticas macroeconómicas nacionales e internacionales, y sus efectos sobre el nivel de desarrollo relativo de los países y las diferentes posibilidades de sobrevivencia de sus habitantes” (Mármora, 2004: 51).

La forma en la que cada actor social percibe o transita el proceso emigratorio debe ser expresada por canales democráticos, para poder influir en la formulación de las políticas referentes al tema. De esta manera, los emigrados, sus familiares, las organizaciones y redes sociales en el extranjero, pueden aportar caracterizaciones fundamentales para la creación de planes y programas.²⁴

A lo largo de este artículo se han buscado herramientas para comprender las causas por las que el Estado paraguayo no ejecutó ningún plan sólido, ni política pública, que ejerciera una influencia tanto en el país de origen —garantizando un contexto de desarrollo social, económico, cultural, democrático, etc.—, como en los contextos de recepción —garantizando que los derechos humanos y la igualdad de sus connacionales con los ciudadanos del país de destino se cumplan en su totalidad—. Por razones analíticas se dejaron de lado los estudios sobre la utilidad real y los lineamientos básicos de los programas de repatriación de emigrados, así como las causas de la emigración.

Entre los años 1990 y 1996, los paraguayos viviendo en Argentina carecieron de herramientas que les permitieran hacer valer sus derechos, frente a un país de recepción que los discriminaba legalmente y a un país de origen que no garantizaba el bienestar de sus connacionales en el exterior. Era fundamental la elaboración de políticas públicas y acuerdos internacionales para dicho fin, resultando evidente que Paraguay no ejerció su potestad en esa área. Si bien las causas no han sido explicitadas por parte del Gobierno, las consecuencias fueron la vulnerabilidad del migrante más pobre, la discriminación y el maltrato.

Bibliografía

- Albuquerque, María do Carmo A. (Dir.) 2004 *La construcción democrática desde abajo en el Cono Sur* (San Pablo: Instituto polis)
- Arteaga, Javier 1982 *Política estatal y burocracia regional* (México: Centro de Investigación y Docencia Económicas)
- Borda, Dionicio 2006 “Paraguay: resultados de las reformas (2003-2005) y sus perspectivas”, en *Serie Informes y Estudios Especiales* (Chile: CEPAL)

²⁴ En este sentido, el Primer Congreso de la Migración Paraguaya, celebrado en Asunción en el año 2008, recibió a varios actores sociales residentes en el exterior, que junto con partidos políticos, organismos internacionales, ONG, entre otros, debatieron los temas cruciales de la migración del país.

- Borón, Atilio 2003 *Estado, Capitalismo y democracia en América Latina* (Buenos Aires: CLACSO)
- Bruno, Sebastián 2007 “Cifras imaginarias de la inmigración limítrofe en la Argentina”, Ponencia presentada en las VII Jornadas de Sociología de la UBA. Buenos Aires, 5 al 7 de noviembre de 2007
- Bruno Sebastián 2008 “Proceso migratorio paraguayo hacia áreas urbanas en Argentina: Gran Buenos Aires, Gran Posadas y Formosa. Trayectorias territoriales y laborales”, Ponencia presentada en el Taller “Paraguay como objeto de estudio de las ciencias sociales”. Posadas, 12 y 13 de junio de 2008
- Bulla, Gustavo y Postolski, Glenn 2004 “Convertibilidad, endeudamiento y devaluación en la economía argentina de los ‘90. Ley de reservación del patrimonio cultural: el poder mediático al desnudo” en *Revista de Economía Política de las Tecnologías de la Información y Comunicación* Vol. VI. N° 1. Enero-Abril. Disponible en http://www.catedras.fsoc.uba.ar/mastrini/investigaciones/patrimonio_cultural.pdf
- Carrón, Juan María “Dinámica demográfica y alternativas de desarrollo en el Paraguay” en *Política y Población en el Paraguay El debate de los partidos políticos* (Asunción) Centro paraguayo de estudios de población N° 2, diciembre, 1991. Pág. 13-17
- Carrón, Juan María “Política poblacional y migratoria en el Paraguay” en *Población y Desarrollo* (San Lorenzo) Año VII N° 11, diciembre, 1996. Pág. 39-52
- Casaravilla, Diego 2005 *Los laberintos de la exclusión. Relatos de inmigrantes ilegales en Argentina* (Buenos Aires: Lumen-Humanitas)
- Cerruti, Marcela y Parrado, Emilio 2006 “Migración de Paraguay a la Argentina: género, trabajo y familia en contextos de origen diferenciados” en Grimson, Alejandro y Jelin, Elizabeth (comps.) *Migraciones regionales hacia la Argentina: diferencia, desigualdad y derechos* (Buenos Aires: Prometeo)
- Cotta, Maurizio 1994 “Los Gobiernos” en Pasquino, Gianfranco (comp.) *Manual de Ciencia Política* (Madrid: Alianza Editorial)
- Denhardt, Robert N. 1990 *Teoría de la Administración Pública: El estado de la disciplina* en Lynn, Naomi y Wildavsky, Aaron (Comps.) *Administración Pública – El estado de la disciplina* (Chatham: Chatham House Publishers Inc).
- De Riz, Liliana 2007 “Los Dilemas de la Democracia Paraguaya”, Ponencia presentada en el Seminario de Cultura política y Alternancia en América Latina (Madrid) 19 y 20 de Noviembre, 2007

De Sierra, Gerónimo 2002 “Un modelo analítico aplicado al caso de Paraguay. Variables internas y externas en los análisis “costo-beneficio” de inserción al MERCOSUR” en *Revista de Ciencias Sociales* (Montevideo: Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República) año XV, N° 20, junio. 2002. Pág. 102-109. Disponible en <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/uruguay/DS/revista20.pdf>

Halpern, Gerardo “Neoliberalismo y migración: paraguayos en Argentina en los noventa” en *Política y Cultura* (Buenos Aires) N° 23, primavera, 2005. Pág. 67-82

Hernández Rodríguez, Rogelio y Varela Petito, Gonzalo (coords.) 1987 “Introducción” en *Políticas públicas en América Latina: Seis estudios de caso* (México: FLACSO)

Holloway, John 1982 *Fundamentos teóricos para una crítica marxista de la Administración Pública* (México: Instituto Nacional de Administración Pública)

Jelin, Elizabeth 2006 “Migración y derechos: instituciones y prácticas sociales en la construcción de la igualdad y la diferencia” en Grimson, Alejandro y Jelin, Elizabeth (comps.) *Migraciones regionales hacia la Argentina: diferencia, desigualdad y derechos* (Buenos Aires: Prometeo)

Mármora, Lelio 2004 *Las políticas de migraciones internacionales* (Buenos Aires: Paidós)

Marshall, Adriana y Orlansky, Dora “Las condiciones de expulsión en la determinación del proceso emigratorio desde países limítrofes hacia la Argentina” en *Desarrollo económico* (Buenos Aires: IDES) V. 20, N° 80, Enero – Marzo 1981. Pág. 491-510

Meduiña, Sagrado y Corona, Ramón 1993 *Una introducción a la teoría de la decisión pública* (Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública) Cap. IV

Merino, Mauricio y Macedo, Ignacio “La Política Autista: crítica a la red de implementación municipal de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable” en *Gestión y Política Pública* (México) Vol. XV, N° 2, Segundo Semestres, 2006. Pág. 411-456.

Oddone, Hugo “Población y Políticas Públicas” en *Población y Desarrollo* (San Lorenzo) Año XIX N35, julio, 2008. Pág. 27-33

Oszlak, Oscar 1984 *Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas* (Buenos Aires: Centro de Estudios de Estado y Sociedad-CEDES)

Oteiza, Enrique y Novick, Susana 2000 *Política Migratoria y derechos humanos en un contexto de ajustes y reformas neoliberales. Argentina: 1989-1999 (Gobierno de*

Menem) International Sociological Association (ISA), RC 31. Buenos Aires del 2 al 4 de noviembre de 2000

Palau Viladesau, Tomás 2004 “La situación migratoria en el país. Para las autoridades, la migración es un problema de seguridad” en *Derechos Humanos en Paraguay 2004* (Asunción: CDE Centro de Documentación y Estudios y CODEHUPY Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay) diciembre, 2004.

Parsons, Wayne 2007 *Políticas Públicas: Una introducción a la teoría y la práctica de las políticas públicas* (México: FLACSO)

Rótulo, Daniel 2002 “Uruguay y su poder de negociación como socio pequeño del MERCOSUR” en *Revista de Ciencias Sociales* (Montevideo: Depto. de Sociología, Fac. de Cs. Soc. Universidad de la República) año XV, N° 20, junio. 2002. Pág. 87-101. Disponible en <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/uruguay/DS/revista20.pdf>

Recursos Web

www.abc.com.py Diario Online

<http://www.abc.com.py/2009-01-04/articulos/484035/migracion-masiva-y-estado->

[ausente](#) Entrevista al Dr. Luis Bogado Poisson, consultor internacional y director de la maestría en políticas de migraciones internacionales de la Universidad Nacional de Buenos Aires (04/01/2009)

www.lanacion.com.py Diario Online

<http://www.lanacion.com.py/noticias-184044.htm> “Irónico y desafiando a Lugo, Nicanor se jactó de su gestión” (22/04/2008)

www.mecon.gov.ar

http://www.mecon.gov.ar/analisis_economico/nro3/capitulo1.pdf “Los años ’90: la acentuación de la exclusión y de la pobreza”

Normativa Consultada

Paraguay

Constitución de la República del Paraguay. Fecha de Promulgación: Sábado, 20 de Junio de 1992

Ley N° 978 de Migraciones. Fecha de Promulgación: Viernes, 8 de Noviembre de 1996

Lineamientos para una política de migraciones 2003 (Asunción: Ministerio de Relaciones Exteriores, Organización Internacional para las Migraciones y Fondo de Población de las Naciones Unidas)

Política de Población 2006 (Asunción: Ministerio del Interior. Secretaría técnica de planificación de la presidencia de la República)

Decreto N° 213 De la Presidencia de la República. Fecha de promulgación: Jueves, 4 de Septiembre de 2008

Argentina

Ley N° 22439 Ley General de Migraciones y Fomento de la Inmigración. Fecha de Promulgación 27 de Marzo de 1981

Reglamento de Migración Decreto 1023 / 94. Fecha de Promulgación: 29 de Junio de 1994

Decreto de Migraciones 1117/98. Fecha de Promulgación: 23 de Septiembre de 1998

Ley N° 25971 Migraciones. Nuevo Régimen Legal. Fecha de Promulgación: 17 de Diciembre de 2003