

UNIVERSIDAD EMPRESARIAL SIGLO 21

Licenciatura en Relaciones Internacionales



Trabajo Final de Grado

Manuscrito Científico

Análisis de las políticas argentinas sobre la última Inmigración Paraguaya (2010-2020)

Analysis of Argentine policies on the last Paraguayan Immigration (2010-2020)

Autora: Villamil, María Andrea

Legajo: VRIN04175

Tutora: Sesma, María Inés

Bahía Blanca, noviembre 2021

ÍNDICE

| | | |
|------|--|----|
| I | Resumen..... | 2 |
| II | Abstract..... | 4 |
| IV | Introducción | 5 |
| V | Métodos..... | 12 |
| 5.1 | Diseño | 12 |
| 5.2 | Participantes | 12 |
| 5.3 | Instrumentos..... | 13 |
| 5.4 | Análisis de datos | 13 |
| VI | Resultados..... | 13 |
| 6.1 | Evolución de las normativas aplicadas en materia de políticas migratorias por el Estado Nacional Argentino centradas en el período 2010/2020. | 13 |
| 6.2 | Características de los flujos migratorios de la población en estudio..... | 16 |
| 6.3 | La normativa en relación con las migraciones provenientes de Paraguay | 17 |
| VII | Discusión..... | 20 |
| VIII | Referencia bibliográfica..... | 27 |

I Agradecimientos

Agradezco profundamente a Carolina por su
incansable guía
y a mi familia por su luz.

II Resumen

Con el objetivo de evaluar las regulaciones aplicadas por Argentina, ante los flujos migratorios provenientes de la República del Paraguay en el período 2010-2020, es que, nos propusimos explorar las normativas aplicadas en materia de políticas migratorias, por el Estado argentino y paralelamente descubrimos las características de estas corrientes migratorias originarias de Paraguay. Además, expusimos las implicancias políticas de las migraciones mediante dos enfoques significativos de las Relaciones Internacionales como lo son el paradigma de los Derechos Humanos y el de Securitización, donde se evidenció el rol que cumplen las instituciones y las prácticas sociales en el desarrollo del proceso migratorio. Así como también pudimos observar mediante el enfoque de securitización, la existencia de una dinámica social que abarca más que solo prácticas y representaciones a la hora de regular y controlar las migraciones. Respecto a la metodología utilizada fue de tipo cualitativa con un alcance descriptivo, recolectando información tanto de papers académicos y libros, como de informes de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), como de las distintas Leyes Argentinas surgidas en distintas etapas históricas. Entre las normativas empleadas se encontraron: la Ley 25871, el DNU 70/2017 y el Programa Patria Grande, las cuales evidenciaron los cambios que surgieron en el proceso migratorio influyendo, a su vez, en su dinámica. Finalmente concluimos que a lo largo de esta investigación se pudo observar cómo la experiencia migratoria estuvo siempre íntimamente ligada al acceso de los derechos y al constante intento de parte del Estado de integrar al inmigrante a nuestra sociedad más allá del evidente control y regulación que limitaban estos procesos migratorios.

Palabras Claves: Migraciones paraguayas, Ley 25871, Programa Patria Grande, Securitización, Derechos Humanos.

III Abstract

With the objective of evaluate the regulations applied by Argentina, with the migratory flows coming from Republic of Paraguay in the period between 2010-2020, we propose to explore the normative applied in subject of migratory politics by Argentinian State and by other side discovered the features of those migratory flows coming from Paraguay. Besides, we exposed the politic implications of the migrations through two significative approaches of the International Relations as they are the human rights paradigm and the securitization paradigm, where we could see the role that the institutions and social practices fulfil in the development of the migratory process. Like we could also see through the securitization approach, the existence of a social dynamic that include more than just practices and representation at the moment of regulate and control migrations. Regarding the methodology is the qualitative with a descriptive reach, collecting information from academic texts and books, from informs of the International Organization for Migrations (IOM), and form the different Argentinian laws from different historical eras. In the used normative we found: law 25871, decree of necessity and urgency 70/2017 and the program “Patria Grande”, which evidence the changes that arose with the migratory process advancing, in his own cadence. Finally, we concluded that throughout this research we could see how the migratory experience was always closely linked to the access to the rights and the constant effort by the state to integrate the immigrant to our society more than the evident control and regulation that were limiting the migratory process.

Key Words: Paraguayan migrations, Law 25871, Patria Grande program, Securitization, Human Rights.

IV Introducción

Desde la conformación del Estado Argentino, la inmigración ha representado un tema de considerable importancia, dado que estas contribuyeron al posterior desarrollo del país. Y es por ello, que se constituyó como tema central de interés en este trabajo, el estudio de la inmigración paraguaya, abarcando el período 2010-2020.

Para poder comprender las implicancias políticas de las migraciones paraguayas, esta investigación se apoyó en dos enfoques relevantes en lo que a teoría de las relaciones respecta. Por un lado, se realizó un análisis desde el marco de los derechos humanos, haciendo lectura del estudio de Jelin (2006), acerca del rol que desempeñan las instituciones y las prácticas sociales para la construcción de la diferencia y/o igualdad en los ciudadanos migrantes. Es decir, la importancia que adoptan las instituciones para que, la población migrante, pueda ser integrada en el país de destino, en este caso: Argentina. Asimismo, recuperamos algunas ideas expuestas por Curtis y Pacecca (2007), quienes centran su mirada en el derecho a migrar y su inherencia al ser humano, lo que configura, según manifiestan, un nuevo paradigma para las migraciones. Es de suma relevancia el hecho de que se ponga en el foco de la cuestión, que el derecho a migrar es un derecho humano, que le es propio a cada ser humano por el solo hecho de ser tal.

Por otro lado, en lo que al enfoque de securitización respecta, y para poder comprender la relación entre migración y seguridad, recurrimos a la teoría de Waever (2003) y a sus aportes en torno a la Escuela de Copenhague. Desde esta perspectiva teórica, la seguridad se constituye como un concepto que denota la existencia de cierta dinámica social que se convierte en un momento determinado en un tema de seguridad y no solo en prácticas y representaciones burocráticas como sostiene la Escuela de Paris (Bigo, 2002).

Es importante destacar, que, en nuestro estudio, tomamos a los Estados como actores principales, dado que, son los responsables de establecer y propiciar políticas migratorias.

Asimismo, son de gran relevancia las normativas establecidas a lo largo del período analizado, como así también, efectuar un breve análisis de algunas normativas correspondientes a períodos anteriores.

En lo que a antecedentes de estudios académicos refiere, se abordaron estudios que tratan las migraciones paraguayas analizando sus características y sus particularidades, como son: un abordaje realizado acerca de la taxonomía paraguaya y la manera en cómo se organizan en el país y ciudad que los recibe como migrantes, y la propensión a mantener sus características culturales (Halpern, 2013); una caracterización demográfica de la inmigración en el nordeste argentino, que toma como uno de los puntos de análisis la migración paraguaya (Meichtry y Beck, 2002), y un análisis de las representaciones valorativas que establecen los migrantes paraguayos sobre su sociedad de origen en contraste con la sociedad de destino, es decir, Argentina (Granero, 2017).

Asimismo, pusimos en diálogo nuestra investigación con otro estudio (Torres, 2014), que nos resultó muy interesante, y es afín a nuestro tema de análisis, que consiste en un abordaje de los paraguayos que se asientan en Argentina, denotando las causas que los conducen a migrar y exponiendo las características demográficas de los mismos.

Ahora bien, para adentrarnos en el tema de nuestra investigación, es necesario señalar que Argentina, desde su organización nacional, incentivó los flujos migratorios para su desarrollo, impulsada por el modelo agroexportador, y la necesidad de poblar el territorio. Tal es así, que para fines del siglo XIX se produce una etapa de colonización (Campaña del desierto de 1879), y otra con la promulgación de la Ley N° 817 conocida como “Ley Avellaneda” (1876), que expone la necesidad de un análisis de tipo costo/ beneficio con el fin de facilitar o no los flujos migratorios, culminando este debate en la primera ley que regula las temáticas migratorias y de colonización. Por medio de esta norma, se crea el Departamento General de Inmigración, con el fin de proporcionar en lugares estratégicos (Europa o América), agentes

que provean de información y fomenten la inmigración para la República Argentina, pero este flujo según el artículo 2° debía ser beneficioso para quien fuese “honorable y laborioso” conteniendo a aquella migración que fuese “viciosa e inútil” (Ley de Inmigración y Colonización N°817), como resultado de estas acciones, se dio en los años siguientes 1880-1930, la llegada masiva de inmigrantes favorecida por las malas condiciones sociales y económicas que imperaban en el viejo continente. Para mediados del siglo XX, el flujo de inmigrantes provenientes de ultramar disminuye, mientras que aumenta la migración intrarregional, provenientes de países como Bolivia, Chile, Paraguay, y Uruguay, consolidando a Argentina como un polo de atracción regional (Perera; Velázquez, 2013: p.46).

Otra etapa de la Legislación Argentina en materia de inmigración se da en 1981, con la Ley General de Migraciones y Fomento de la Inmigración N° 22. 439. En términos generales, esta ley, fue el reflejo de una época donde la represión y el control formaban parte de una política de Estado, y en cuanto a la migración en particular, esta política se vio reflejada, en el carácter expulsivo de esta ley, enfocada en las prácticas administrativas, que contribuían (en el marco de las normas existentes) a ilegalizar a los inmigrantes latinoamericanos de bajos ingresos, que luego son estigmatizados, discriminados e incluso perseguidos como cuasi delincuentes (Oteiza; Novick, 2000). Es este lineamiento una marcada tendencia de la época hacia la violación de los derechos humanos, derechos que hayan su protección en nuestra Constitución Nacional de 1994 y de las convenciones internacionales con jerarquía constitucional.

En consecuencia, en el año 1999 se aprobaron Convenios migratorios con Bolivia y Perú, así como también, se introdujeron normas que modificaron la estructura de la Dirección Nacional de Migración (Decreto 129 del 18/11/1999). No sucedió lo mismo con Paraguay, donde no se llegó a un acuerdo similar, quizás al deterioro de las relaciones diplomáticas de la época y a que, en 1999 se establezca el cierre de la frontera con Paraguay (Decreto 266/99), por

medidas de seguridad por un atentado contra el vicepresidente de la república vecina. Al otro día, se implementó la reapertura Decreto 273/1999, normalizando así, las relaciones con nuestros vecinos.

En este punto sería relevante introducir en nuestra investigación, el perfil migratorio de la comunidad paraguaya, por ser esta una de las más importantes en Argentina dado que, su colectividad en los últimos años se ha convertido en la más numerosa y organizada, favorecida por las organizaciones comunitarias que la representan en busca de una calificada inserción social (OIM, 2012). Sus orígenes se remontan a nuestros primeros informes censales impactando en el desarrollo de las zonas geográficas donde se asentaron inicialmente (provincias limítrofes como Formosa, Misiones, Chaco y Corrientes), con el correr de los años la población migrante más activa se asentó tanto en zonas metropolitanas (Ciudad de Buenos Aires), como en Gran La Plata o Mar del Plata evidenciando el gran atractivo de estas ciudades por los destinos migratorios recientes (OIM, 2012). Las migraciones paraguayas se caracterizan por cuatro aspectos que las distinguen de otros flujos migratorios. El primero de ellos es en cuanto al volumen dado por factores políticos, según la evolución histórica reflejada en una transformación cuantitativa y cualitativa de esta corriente hacia nuestro país. El segundo aspecto es la capacidad asociativa de estos migrantes ligada a actividades políticas. El tercer aspecto refiere a las relaciones de las poblaciones con Buenos Aires y, por último, en lo laboral resalta la concentración de estos migrantes en actividades económicas específicas tales como en el sector del servicio doméstico o de la construcción (Bruno, 2013).

Distintas circunstancias como las crisis económicas producidas en nuestro país a fines del S. XX y principios del S. XXI, consolidan un punto de quiebre en nuestra historia dado los graves acontecimientos económicos, políticos y sociales acaecidos en nuestra región donde adquieren protagonismo los sectores populares en el desmoronamiento del modelo neoliberal como salida a esta crisis, prevaleció la “devaluación” con efectos totalmente devastadores para

los sectores más vulnerables. Es entonces que, bajo estas circunstancias, surge un debate en torno a proyectos que pretendían modificar o derogar la ley instaurada en el proceso militar (ley N° 22.439), que continuaba vigente. Recién en 2004 se sancionó la Ley de Migraciones 25871 llamada “la Ley de la Democracia”, dado que viene a reemplazar a la de la dictadura militar (Novick, 2004). Esta nueva ley introduce en nuestra legislación dos puntos esenciales como son: la perspectiva de derechos humanos y el fortalecimiento del Mercosur donde se incorpora la institucionalización de un consenso sobre el desplazamiento de personas al interior de la región (Morales, 2016). Encontramos varios de sus artículos que destacan y priorizan la igualdad, la integración, y la unificación familiar, aportando esperanzas, ya que muestra una mirada renovada hacia el inmigrante, que pasa de concebirse como “amenaza”, planteado desde un paradigma de securitización, a ser un sujeto de derecho.

Por otra parte, ante este viraje en el cambio de paradigma, se crean programas como el Programa Nacional de Normalización Documentaria Migratoria y el Programa Patria Grande destinados a regularizar la problemática de los migrantes en situación irregular, promoviendo su inserción e integración (Perera; Velázquez, 2013), estos programas contribuyeron positivamente a facilitar la libre movilidad de las personas dentro y fuera del Mercosur.

Las políticas migratorias llevadas a cabo a nivel internacional, como alternativas a la crisis de gobernabilidad dada, sobre todo desde países desarrollados como Estados Unidos, que bajo la consigna de “tolerancia cero” instaló el presidente Trump, con una vuelta paradigma de securitización, pero en su forma más negativa, donde el control, la intolerancia, la xenofobia, y todos los males que pueden acaecer en una sociedad, se adjudican a la población migrante (Costa, 2018).

Por un efecto derrame, esta crisis de gobernabilidad llega a nuestro país, donde se modifica la ley de migración vigente con un decreto de necesidad y urgencia (DNU 70/2017), sancionada por el Poder Ejecutivo Nacional, en el cual justifica su implementación basándose

en los tiempos y dificultades que conllevan los procesos administrativos y judiciales en materia migratoria donde además, explica que, ante el aumento de la población extranjera bajo custodia del Servicio Penitenciario Federal y temiendo por la seguridad pública, es que amerita la adopción de medidas urgentes que justifican su regulación inmediata en procedimientos migratorios especiales aplicables a personas extranjeras que se encuentren involucradas en hechos delictivos y a quienes hubieren ingresado de forma clandestina al territorio nacional (DNU 70/2017).

Ante la implementación de este decreto, se observa el recrudecimiento de los controles, junto con la proliferación de dispositivos espaciales securitarios tanto administrativos, como tecnológicos para contrarrestar la mal llamada migración ilegal (Morales, 2016).

Ahora bien, el 1° de noviembre de 2017, más de 100 paraguayos, en su mayoría paseros, fueron expulsados del lado argentino de la frontera con el sur de Paraguay. Según relata en el artículo, Federico Vergara, gobernador de Itapúa, para el diario Última Hora, los incidentes ocurridos en la frontera implican que no podrán regresar a la Argentina en un periodo de 5 años por haber infringido la Ley Migratoria.

Lo que llama la atención a las autoridades es el recrudecimiento de los controles y la inexistencia de comprobantes de ingresos legítimos. El mandatario cree que se podría tratar de una represalia. Manifestó en la misma nota que: “hace días el gobernador de la Provincia de Misiones le explicó que Migraciones responde a las autoridades Federales y no a las provinciales” y añadió que “el tratado del Mercosur a veces es letra muerta en cuanto al tránsito de personas, pero bueno, ya estamos un poco acostumbrados a eso” (Última Hora, 2017), continuó con la advertencia de que Paraguay puede tomar las mismas medidas, dado que cree que los argentinos en el país no cumplen probablemente, con sus obligaciones migratorias.

Se observa en estos inconvenientes, que los mecanismos represivos y restrictivos no colaboran en la resolución del conflicto, sino todo lo contrario. Estas metodologías evidencian

la necesidad de implementar algún tipo de programa o plan que regule y oriente, los flujos migratorios, más que aquellos prohíben y restringen, ya que, estas modalidades atentan contra los derechos de los migrantes (Domenech, 2013).

En la actualidad, los controles se han intensificado, inclinándose hacia un modelo de securitización debido a la incidencia del COVID-19¹, declarándose emergencia pública y estableciendo, el cierre de fronteras (DNU1033/2020). De manera tal, que esta situación ha generado para los migrantes en general, distintos inconvenientes, los cuales, desde el paradigma de los Derechos Humanos se catalogarían como injustos, pero las circunstancias dadas justifican cualquier tipo de acción.

Por lo descripto anteriormente, la pregunta que se plantea en este punto es ¿Cuáles serían las políticas migratorias más adecuadas para aplicar en relación con los migrantes provenientes de la Republica del Paraguay? Con el fin de dar respuesta al interrogante planteado es que definimos los siguientes objetivos:

Objetivo General

Evaluar las regulaciones aplicadas por Argentina ante los flujos migratorios proveniente de la Republica del Paraguay en el período 2010-2020.

Objetivos Específicos

1. Explorar la evolución de las normativas aplicadas en materia de políticas migratorias por el Estado Nacional Argentino centradas en el período 2010/2020.
2. Conocer las características de los flujos migratorios paraguayos en Argentina.
3. Detallar la normativa argentina en relación con las migraciones provenientes de Paraguay.

¹ Podemos decir que ya no se habla de securitización en sentido de protección contra terrorismo o por cuestiones de ilegalidad, sino por cuestiones de salud pública.

V Métodos

5.1 *Diseño*

El enfoque que se estableció en este trabajo fue del tipo cualitativo, dado que no se pretendió instaurar una hipótesis ni comprender el tema bajo un estudio técnico, sino que, nos hemos propuesto enfocarnos en conocer, contextualizar y explorar las normativas establecidas en nuestro país con relación a los flujos migratorios provenientes de la República del Paraguay.

Se eligió un enfoque de carácter no experimental longitudinal, teniendo en cuenta la observación desde la cual se pretendió conocer las características de la legislación argentina y su impacto sobre los inmigrantes paraguayos. Señalamos que el enfoque es de tipo longitudinal, porque la recolección de datos se analiza en distintos puntos del tiempo con el objetivo de poder observar tanto las modificaciones, como las causas y los efectos de los flujos migratorios provenientes de Paraguay.

El alcance de este trabajo fue de tipo descriptivo, dado que su finalidad fue detallar y describir las leyes aplicadas por el Estado Nacional en relación con las migraciones para poder evaluar y comprender la temática planteada.

5.2 *Participantes*

En esta investigación, la muestra pertenece a la población de inmigrantes paraguayos en Argentina, pero no hay un tipo de muestreo probabilístico, dado que no hubo una selección aleatoria, por haberse tomado la población en su conjunto, para realizar una descripción en torno a ella. En lo que respecta a la unidad de análisis que se empleó fue: la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y la Dirección Nacional de Migraciones (DNM).

5.3 *Instrumentos*

Los principales instrumentos utilizados en esta investigación fueron: las Leyes N° 817, N° 22. 439/81 y la N° 25871 y su modificación del año 2012, junto con los decretos: DNU 70/2017 y DNU 1033/2020. Por otra parte, recolectamos información de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM).

En base a la temática presentada fue menester recolectar bibliografía pertinente a fin de poder conocer y evaluar diferentes normas que establecían las regulaciones en relación con las migraciones en general, y en particular con la población migrante provenientes de la República del Paraguay.

5.4 *Análisis de datos*

Este proceso se realizó de manera objetiva y sistemática, ordenando los procesos cronológicamente, para una mejor comprensión y análisis de su evolución a través del tiempo.

Se procedió a la recopilación de documentos y papers, observando sus contenidos para una profunda e imparcial interpretación. Por otra parte, nos apoyamos en las legislaciones pertinentes reconociendo su valor e importancia para orientar las políticas llevadas a cabo por el Estado Nacional.

VI Resultados

6.1 *Evolución de las normativas aplicadas en materia de políticas migratorias por el Estado Nacional Argentino centradas en el período 2010/2020.*

En octubre de 1876 durante la presidencia de Nicolás Avellaneda, se promulgó la “Ley de Inmigración y Colonización”. Por medio de esta, el Estado Argentino caracterizó al inmigrante como sujeto de derecho, lo dotó de privilegios y así se logró combinar las políticas

de inmigración con políticas de colonización, dado que escaseaban agricultores y abundaban tierras.

Como primera medida se estipuló la creación del Departamento General de Inmigración bajo la dependencia inmediata del Ministerio del Interior, esto permitió agilizar las políticas implementadas. Asimismo, se le asignó a esta institución deberes y atribuciones tales como la protección del inmigrante y su orientación; siempre y cuando este haya demostrado su laboriosidad y su honorabilidad desligándose de aquellos que no lo demostraron; por otra parte, se crearon las oficinas de Tierras y Colonias que asignaron tierras para aquellos extranjeros que las solicitaron y mediante las cuales se facilitó el traslado al punto deseado, tanto al inmigrante como a todo su grupo familiar. Además, cuando el inmigrante lo dispusiese tendría la oficina de Trabajo, otra dependencia creada a disposición del recién llegado, para asignarle una ocupación según sus capacidades y deseos.

Otro punto relevante fue el nombramiento por parte del Poder Ejecutivo de Agentes que promovieron la inmigración desde puntos estratégicos como Europa o América, los cuales informaron, certificaron y hasta intervinieron en contratos de transportes, dando así un impulso a la difusión de nuestra región.

En Argentina, la colectividad paraguaya es una de las comunidades extranjeras más importantes de nuestro país, ya sea por ser una de las primeras que se organizó, como por su número de integrantes.

Paralelamente, encontramos que los primeros datos censales de 1895 en nuestro país denotaron como panorama inicial de la corriente migratoria paraguaya, asentamientos en provincias limítrofes del nordeste argentino. Esto significó un fuerte aumento poblacional de estos territorios y un impulso a su desarrollo influenciado por las condiciones políticas y económicas en ese entonces.

Cabe destacar que, durante siglo XX el impulso dado a la inmigración transatlántica,

tuvo su mayor afluencia hasta finales de la década del 40 donde a partir de esos años comenzó a declinar, cambiando su composición hacia flujos migratorios de países limítrofes, destacando la supremacía de pobladores paraguayos, debido a razones políticas coyunturales.

Años más tarde, se suscita un punto crítico en la implementación de la Ley General de Migraciones y de Fomento de la Inmigración, promulgada bajo la dictadura militar (1976-1983), del entonces presidente de facto Rafael Videla. Esta ley evidenció en su articulado un carácter expulsivo y elitista debido a que, se buscaba migrantes “calificados” que invirtieran en industrias o a quienes poseían títulos profesionales; mientras que se registró y documentó a los que provenían de países limítrofes.

En este período encontramos que el flujo de inmigraciones paraguayas hacia nuestro país sufrió un retroceso debido a la instauración de la dictadura militar y las faltas de garantías que esta situación generaba.

Desde la instauración de la democracia en 1983, se buscó modificar la Ley 22439/81 con varios proyectos legislativos, pero no fue sino hasta el año 2004 que surgió la Ley de Migraciones 25.871 ², donde se introdujeron temas de derechos humanos y de integración regional, otorgando a esta normativa una nueva perspectiva.

Al amparo de la Ley de Migraciones en el año 2004 se creó el Programa Nacional de Normalización Documentaria Migratoria. Este programa regularizó la situación de los extranjeros que residían en forma irregular en nuestro país, como también promovió su inserción e integración. Esto constituyó un hito dentro de las políticas aplicadas hasta el momento.

Otro programa de regularización denominado Patria Grande se estableció en abril de 2006, para extranjeros de países pertenecientes al Mercosur y residentes de forma irregular en nuestro país. El mismo proporcionó garantías en cuanto a la libre movilidad de los inmigrantes

² Dicha ley fue reglamentada en mayo 2010 con el Decreto 616.

dentro del Mercosur y contribuyó a disminuir la informalidad.

En el año 2017, bajo la presidencia de Mauricio Macri, la ley migratoria vigente fue modificada por el decreto 70/2017. El mismo incrementó los controles migratorios a través de la exclusión, expulsión o reclutamiento de los sujetos migrantes, dado que, se instaló en nuestro territorio el primer centro de detención enfocado en esta temática.

Esta normativa cambió porque profundizó la inversión en los procesos de sofisticación de los controles de las fronteras e implementó dispositivos espaciales securitarios, los cuales contribuyeron a contrarrestar la irregularidad de los migrantes y restringió las políticas de refugio.

Ese mismo año, se produjo la expulsión de inmigrantes paraguayos debido, según argumentó el gobierno argentino, a que estos infringieron la ley migratoria, adulterando documentación o falseando declaraciones. Esta situación desembocó en un conflicto debido a la falta de transparencia en los mecanismos de control a pesar de su sofisticación.

En la actualidad, se produjo un cierre de fronteras debido a la incidencia del COVID-19, afectando a la población en general y a los migrantes en particular.

6.2 Características de los flujos migratorios de la población en estudio

Los primeros flujos migratorios provenientes de Paraguay se asentaron en la región noroeste, abarcando las provincias de Chaco, Corrientes, Formosa y Misiones, con una dinámica marcada por la demanda de mano de obra del sector primario y donde se constituyó como uno de los principales factores de crecimiento poblacional de dicha región.

Más tarde pueden observarse, distintos sucesos políticos, como la guerra civil o la asunción de gobiernos de facto, los cuales aportaron una situación institucional y económica que, derivó en un desplazamiento intenso de la población paraguaya hacia nuestro país, donde se produjo una redistribución interna de estos inmigrantes establecidos en pequeños poblados

hacia núcleos urbanos más importantes como Gran Buenos Aires, La Plata o Mar del Plata.

Como características principales de estos grupos de inmigrantes, encontramos que arribaron a nuestro país en edades económicamente activas, es decir entre los 15 y 64 años. Otra característica de esta corriente migratoria estuvo dada en su sesgo femenino, debido a la demanda del mercado laboral donde generalmente se desarrollaron en prestaciones de servicios domésticos. Por esta razón, se encontraban mejor posicionadas en relación con los varones quienes se concentraron en actividades como la construcción o en otras labores de baja jerarquía.

Es importante destacar la capacidad asociativa que estos contingentes han sabido desarrollar, debido a que, crearon un gran número de entidades de tipo culturales, deportivas, y religiosas, como así también, de ayuda directa, todas ellas nucleadas en FEPARA (Federación de Entidades Paraguayas en la República Argentina), quien ganó espacios de dialogo entre instituciones tanto argentinas como paraguayas.

6.3 La normativa en relación con las migraciones provenientes de Paraguay

La primera ley que se constituye en nuestro país es la Ley 817 de Inmigración y Colonización (Ley Avellaneda), de 1876, donde se estableció una serie de medidas que atrajeron la inmigración y la afianzaron en nuestro territorio. En el artículo 3° de esta ley, observamos cómo se reglamentaron tanto el desarrollo de la selección del inmigrante como el cuidado de estos durante su traslado, su admisión y su establecimiento, con el objetivo de brindarles óptimas condiciones en las circunstancias dadas. De acuerdo con el capítulo III, los artículos 6°, 7° y 8° de esta normativa, se estableció el nombramiento de Comisiones de Inmigración, las cuales contribuyeron a facilitar la integración de estos a las comunidades donde se asentaron.

Esta ley construyó un espectro más amplio de la inmigración, aportando condiciones

favorables no solo a los movimientos provenientes de Europa, sino también a los procedentes de países limítrofes. Fue así como la migración paraguaya recibió las condiciones beneficiosas de esta normativa y se asentó en las provincias contiguas en el nordeste de nuestro país. Esto significó un factor importante para el crecimiento poblacional de estas regiones y un impulso para el desarrollo del mercado interno.

Estas políticas de promoción e integración del inmigrante hacia nuestro país llegaron a un punto final con el advenimiento del gobierno de facto, y el establecimiento de la “Doctrina de Seguridad Nacional” que convergió en la Ley 22.439, denominada Ley General de Migraciones y de Fomento a la Inmigración, donde se establecieron distintas disposiciones que limitaban los derechos civiles de los migrantes en calidad de “ilegal” (artículos del 33° al 47°), entre otros aspectos, se destacó la definición de distintas categorías de ingreso, como la de residentes permanentes, temporarios y transitorios, enmarcados en los capítulos I y II de dicha ley, donde se subrayó la calificación de “ilegal” como sinónimo de indocumentado.

Desde esta perspectiva, el migrante y sobre todo los provenientes de países limítrofes como los estudiados, fueron concebidos como una “amenaza” al bienestar público y adquirió así, una carga negativa solo por la acción de migrar. Este contexto, generó una disminución de la afluencia de inmigrantes paraguayos que, ante la falta de nuevos contingentes, forjó un elevado nivel de envejecimiento en la distribución etaria de estos pobladores, asentados en las provincias fronterizas. Más tarde se observó una nueva orientación de este flujo migratorio hacia ciudades metropolitanas, que ofrecieron nuevas oportunidades. Puede decirse, entonces, que esta ley marcó un retroceso en lo que a políticas migratorias refiere, particularmente en el ámbito regional.

La Ley 25.781, llamada comúnmente “Ley de la Democracia”, aprobada en el año 2003, constituyó una respuesta a la imperiosa necesidad de los inmigrantes de reconocerles derechos y libertades signados en el artículo 20 de nuestra Constitución Nacional. En sus primeros

artículos, se reconoció la inmigración como un derecho inalienable de toda persona, al mismo tiempo, se instituyeron directrices tendientes a promover la igualdad de trato (artículo 4°), la integración a la sociedad receptora tanto del inmigrante como de su grupo familiar (artículo 9°), y se aseguró el acceso igualitario a una serie de derechos como los que gozamos los nacionales (artículo 6°), conjuntamente se garantizó la reunificación familiar de los migrantes con sus pares (artículo 10°). Por otra parte, en el artículo 17° se hizo patente la predisposición del Estado a proveer distintos mecanismos a fin de regularizar la situación migratoria de la persona migrante. Este nuevo esquema, concientizó a los inmigrantes paraguayos sobre su condición como migrantes, los derechos que los amparan y las obligaciones que les corresponden como tales, dotándolos de las mismas condiciones de protección y amparo respecto de los nacionales.

En el título II observamos que se pone el acento en las condiciones de admisión y de permanencia, de allí que se hable en términos de: “residente precario”, “residente permanente”, etc. Asimismo, podemos ver que se resalta la importancia de la libre circulación de los individuos para alcanzar la integración regional propuesta en el Mercosur (artículo 28°).

En el título V se pone el acento en lo atinente a la regularidad e irregularidad de la permanencia del migrante, donde una vez constatada su irregularidad se lo intima a regularizar dicha situación dentro de un plazo determinado, caso contrario se procede a decretar su expulsión (artículos 61°, 62° y 70°).

Paralelamente a la implementación de esta normativa, se creó el Programa de Normalización Documentaria Migratoria, donde en un primer momento alcanzó a ciudadanos extranjeros fuera del Mercosur y luego se instauró el programa “Patria Grande”, que incluyó a inmigrantes pertenecientes a dicho bloque, y a los cuales, se les otorgó la posibilidad de obtener de manera simplificada un certificado de residencia.

Para la inmigración proveniente del Paraguay, estas políticas resultaron beneficiosas

debido a que, contribuyó a disminuir la informalidad y facilitó el acceso de estos a la educación y a la salud pública.

Con posterioridad encontramos un cambio de paradigma, luego de la implementación del Decreto 70/2017 que modificó la Ley 25.871, en el cual se habilitó la expulsión de los extranjeros con causas judiciales pendientes y donde se eliminaron todo tipo de garantías con respecto al proceso y a su defensa (artículo 62°). Si bien desde el ámbito legal, se sostiene la expulsión justificada por la incurrancia en delitos o la poca claridad de la situación del migrante respecto a ellos; en el plano fáctico, se sostiene que las expulsiones se dan de manera arbitraria. Muchos ciudadanos de origen paraguayo se vieron afectados por la implementación de este decreto.

En este contexto cabe destacar el inconveniente surgido en la frontera con Paraguay donde fueron expulsados más de cien inmigrantes por distintas causas que, según informa el gobierno argentino, incumplen con la reglamentación establecida.

VII Discusión

El objetivo del presente trabajo fue evaluar las regulaciones aplicadas por Argentina ante los flujos migratorios proveniente de la República del Paraguay en el período 2010-2020.

En cuanto a esta investigación, es necesario aclarar que, si bien existen muy pocos trabajos académicos que se enfoquen en las migraciones paraguayas (a pesar de ser la comunidad más numerosa de extranjeros en Argentina), nuestra intención fue centrarnos en las normativas aplicadas por los distintos gobiernos, con el fin de analizar cómo estas mitigaron o impulsaron las corrientes migratorias provenientes de la República del Paraguay. Entendemos relevante explorar no solo la legislación actual, sino también, el proceso histórico de las mismas, debido a que, de este modo se facilita la comprensión de las causas que motivaron la movilidad de los flujos migratorios.

Asimismo, nos apoyamos en otras investigaciones a fin de comprender la dinámica

sobre el tema, como fue, el estudio de Halpern (2013), el cual explica y describe las características culturales de esta comunidad y su ordenamiento en nuestro país. Del mismo modo, abordamos el estudio de Torres (2014), quien aborda la problemática paraguaya con la intención de clarificar los motivos por el cual deciden cruzar la frontera y expone al igual que Halpern (2013) las características de estos contingentes. Esto nos ayudó a dilucidar cómo se comportan los paraguayos al ingresar al país, organizándose y formando redes que facilitan tanto su estadía, como su integración en la comunidad receptora.

En primer lugar, examinamos minuciosamente las normativas reguladas en materia de migraciones desde los inicios de la conformación del Estado Argentino como tal, hasta nuestros días. Este proceso demostró permanentemente, las preferencias de la normativa jurídica por la migración transatlántica en detrimento de otros flujos migratorio, como el proveniente de la República de Paraguay, lo que se pudo observar tanto en la Ley N° 817 como en la Ley N°22.439.

Inexplicablemente, pasaron muchos años hasta la sanción de la Ley 25871, es así como, la llegada de la democracia acumuló una deuda para con el inmigrante, puesto que, fueron discriminados, estigmatizados e invisibilizados por mucho tiempo. En esta etapa de transición entre ambas normativas, los migrantes, principalmente, los de bajos recursos, son subsumidos bajo políticas de securitización. Es decir, se fueron elaborando distintos discursos, que asociaban a la inmigración con el delito, la inseguridad, o cualquier mal que aquejara a la sociedad, justificando así, la adopción de medidas excepcionales, que excedían los procesos comunes de decisión jurídica y política, desviando de esta manera el foco de atención de las verdaderas causas.

La Ley 25871, también llamada la “Ley de la democracia”, es el resultado de la participación, no solo del Estado, sino también de diferentes organismos e instituciones afines con un objetivo más extenso, que incorpora no solo políticas de control y su reglamentación,

sino también, procura la integración económica, social y cultural del inmigrante en nuestra sociedad. Es así, que se establece la migración como un derecho esencial e inalienable de toda persona. Del mismo modo, se asegura el acceso a los derechos, indistintamente de la situación en que se encuentre el migrante. Asimismo, el Estado se compromete a promover la regularización migratoria e impulsa medidas tendientes a brindar información gratuita mediante distintos organismos con el fin de asistir y orientar al inmigrante en su proceso de integración.

Por otra parte, esta normativa proporciona por primera vez una perspectiva de regionalización, donde las políticas de integración regional se unen a la nueva política migratoria, estableciendo la libre circulación de personas dentro del Mercosur³.

Con lo antes mencionado, se observa un cambio hacia el paradigma de derechos humanos, donde el inmigrante es beneficiado por la ampliación de sus derechos y la concreción de distintos programas de regularización documental, a fin de facilitar el acceso de los extranjeros a documentos que regularizan su residencia.

Análogamente, encontramos un cambio normativo con la implementación del Decreto de Necesidad y Urgencia 70/2017, donde se permite la deportación de inmigrantes con causas judiciales pendientes sin asegurarles el debido proceso y vulnerando el acceso de los mismos a la justicia y la libertad. Se desarrolla nuevamente un proceso de securitización hacia la inmigración, donde, alimentado por diferentes factores, como la globalización, el terrorismo, la pobreza, entre otros, contribuyen a profundizar la marginalidad de las comunidades migrantes.

Los cambios mencionados, pueden clasificarse como políticas regresivas puesto que, por ejemplo, se amplían las causas de exclusión, como lo hemos visto en los comentarios del artículo que presentamos, en relación a las más de cien expulsiones de personas provenientes

³ Mercado Común del Sur es un proceso de integración regional, constituido formalmente en 1991, con la firma del Tratado de Asunción por parte de los presidentes de Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay.

de Paraguay, en la zona fronteriza que une Misiones con Itapúa, donde la sistematización de los controles y la falta de transparencia en el debido proceso produjo distintos altercados entre las autoridades argentinas y personas provenientes del país vecino.

Por otra parte, descubrimos las características de los flujos migratorios paraguayos, dado que, desde sus inicios, Argentina se caracteriza por ser un país receptor de inmigrantes. Del mismo modo, entendimos la importancia que posee la migración paraguaya en nuestro país, por ser la comunidad extranjera más numerosa en la actualidad.

Debido a estos flujos migratorios, el desarrollo productivo de las provincias limítrofes como Chaco, Corrientes, Misiones y Formosa se vio favorecido, en un primer momento, por la oferta de mano de obra que estos grupos proporcionaban al asentarse, siendo en su mayoría hombres y mujeres en edades económicamente activas.

Para mediados del siglo XX, el destino escogido por los migrantes paraguayos se modifica, debido a una reducción en la producción agrícola y forestal, en consecuencia, son atraídos por las grandes ciudades, como Buenos Aires, Mar del Plata, Rosario y La Plata, donde se especializan en rubros como la construcción y el servicio doméstico, dado su bajo nivel de instrucción. Durante este período, se observan cambios coyunturales en el país de origen, debido a la guerra civil y la dictadura militar, que provocaron el exilio y la emigración de ciudadanos paraguayos hacia nuestro país, valiéndose de las organizaciones comunitarias ya establecidas en Argentina. Cabe señalar que dichas instituciones caracterizan a la comunidad paraguaya por su institucionalización y su alto grado de formalización, así como por las diversas tareas que desarrollan.

Observamos entonces, que, si bien las normativas implementadas por el Estado a finales del S. XIX buscaban atraer inmigrantes transatlánticos, la migración limítrofe fue cautivada del mismo modo, pero a diferencia de los primeros se asentaron en áreas cercanas a su lugar de origen, facilitando de este modo, el desplazamiento estacional y sostenido. De este modo,

se registra en esta región del Noroeste un incremento poblacional que respondía a las demandas de este período, caracterizado por el modelo agroexportador y el desarrollo de una incipiente economía capitalista.

Del mismo modo, a partir de 1950, encontramos dos variaciones significativas en relación a los flujos migratorios analizados, la primera corresponde a un incremento cuantitativo de la afluencia paraguaya debido a las condiciones políticas y económicas dadas en el país de origen que contribuyeron a la expulsión de sus ciudadanos en busca de estabilidad. La segunda variación se vincula con el modelo de sustitución de importaciones implementado en nuestro país, que promovió el surgimiento de nuevas industrias captando a esta corriente migratoria, que modificó su inserción laboral optando en aquel momento por integrarse en los centros urbanos.

Paralelamente, se observa que las normativas legisladas sobre política migratoria se dispusieron a ser cada vez más restrictivas, culminando en la Ley 22439, sancionada en 1981, e inspirada en la doctrina de seguridad nacional, la cual contrariaba los derechos establecidos en la Constitución Nacional Argentina y su *corpus* normativo se configuraba como un instrumento productor de ilegalidades, marginando aún más a las comunidades migrantes y endureciendo las condiciones tanto su permanencia, como su ingreso hacia nuestro país.

Se estimaba que la llegada de la democracia cambiaría la dinámica aplicada sobre migración. Sin embargo, se observa una postergación sobre la cuestión migratoria, que comienza a modificarse recién a finales del S. XX. Es así que, los cambios ocurridos en el ámbito regional e internacional con la conformación del Mercosur, desde un modelo integracionista, instauran las bases en relación a los principios de igualdad y cooperación. En consecuencia, la ley 25871 llega con esperanzas para la población migrante, que requería de protección de sus derechos antes vulnerados.

Para enmendar esta situación, encontramos que esta ley articula sus normativas

resaltando la importancia tanto, del derecho a migrar, como de la igualdad de trato, además de la unificación familiar como a todo lo relativo a la regularización de la situación del inmigrante, con el fin de concederle condiciones dignas al desarrollo de su establecimiento.

Del mismo modo, encontramos la aplicación simultánea de distintos programas que facilitaban el acceso a documentación, la cual legitimaba la residencia, contribuyendo a disminuir la irregularidad, para el acceso a beneficios laborales y sociales.

Posteriormente, se observa la implementación del decreto de Necesidad y Urgencia 70/2017, donde se detectan políticas más restrictivas respecto a la inmigración, sobre todo la limítrofe de bajos recursos, habilitando la deportación de inmigrantes con causas judiciales pendientes, sin respetar los procedimientos correspondientes. Como consecuencia de estas acciones, podemos establecer que, los lineamientos establecidos desde el gobierno, pretenden relacionar al inmigrante con la ilegalidad y la delincuencia.

Para finalizar es menester mencionar como una limitación al trabajo realizado, la falta de datos estadísticos y la escasa información oficial disponible sobre los flujos migratorios provenientes de la República del Paraguay. De igual manera, la restricción temporal planteada, también constituye otra limitación a la investigación, pero al mismo tiempo colabora a la profundización del tema. No obstante, podemos afirmar que logramos alcanzar el objetivo planteado y esperamos que este trabajo pueda proporcionar elementos básicos para la explicación integral de las normativas legisladas en relación a los flujos migratorios provenientes de la República del Paraguay.

A lo largo de esta investigación, pudimos observar que la experiencia migratoria está íntimamente ligada al acceso de sus derechos, en consecuencia, encontramos que cuando la normativa establecida por el gobierno de turno favorece y garantiza estos derechos, la propensión a migrar es mayor. En contraposición cuando se aplican políticas orientadas a un paradigma de securitización esta propensión disminuye. Esto nos demuestra la importancia de

las normativas y de cómo deben ser aplicadas.

A modo de cierre, cabe señalar que anhelaría seguir estudiando los flujos migratorios provenientes de la República del Paraguay desde la cuestión de género dado que, desde esta óptica, podríamos repensar las normativas establecidas en relación al rol de la mujer migrante.

VIII Referencia bibliográfica

- Bigo, D. (2002). *Security and Immigration: Toward a Critique of the Governmentality of Unease. Alternatives*, 27 (1), pp. 63-92.
- Bruno, S. (2012). Organización Internacional para las Migraciones. (2013) *Migrantes paraguayos en Argentina: Población, instituciones y discursos*. Cuaderno N°4, pp. 11-56. Recuperado de <https://robuenosaires.iom.int/cuaderno-4-migrantes-paraguayos-en-argentina-poblacion-instituciones-y-discursos>
- Chausovsky, G. (2004). *Apuntes sobre la nueva Ley de Migraciones*, en R. Giustiniani (Comp.), *Migración: Un Derecho Humano*, Ley de migraciones 25.871, Buenos Aires Prometeo, pp. 117-130.
- Costa, M. (2018). *Las migraciones y la “securitización” como única alternativa*. Recuperado de <https://www.politicargentina.com/notas/201806/25980-las-migraciones-y-la-securitizacion-como-unica-alternativa.html>
- DNU 70/2017 *Modificación. Ley 25781*. Boletín Oficial Republica Argentina. Migraciones
- DNU 1033/2020 *Distanciamiento Social, Preventivo y Obligatorio y Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio*. Poder Ejecutivo Nacional. 21/12/2020
- Courtis, C. y Pacecca, M. (2007). *Migración y derechos humanos: una aproximación crítica al “nuevo paradigma” para el tratamiento de la cuestión migratoria en la Argentina*, Revista Jurídica de Buenos Aires, número especial sobre derechos humanos, pp. 183-200.
- Domenech, E. (2013). *“Las migraciones son como el agua”*: *Hacia la instauración de políticas de “control con rostro humano”*. *La gobernabilidad migratoria en la Argentina* Polis, Revista Latinoamericana, Volumen 12, N.º 35, 2013, p. 119-142
- Granero, M. (2017). *Relatos y Valoraciones entre migrantes paraguayos en el Gran Rosario, Argentina*. Recuperado de

<https://doi.org/10.17428/rmi.v9i33.300>

Halpern, G. Una aproximación a los paraguayos organizados en Buenos Aires (artículo). En: Sociedad, no. 27 Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Sociales. [consultado: 30/09/2021] Disponible en el Repositorio Digital Institucional de la Universidad de Buenos Aires: <<http://www.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/12.-Una-aproximaci%C3%B3n-a-los-paraguayos-organizados-en-Buenos-Aires.pdf>>

InfoLEG (2020). *Migraciones: Ley 817*. Buenos Aires: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Presidencia de la Nación. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=48862>

InfoLEG (2020). *Migraciones: Ley 22439*. Buenos Aires: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Presidencia de la Nación.

Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/15000-19999/16176/texact.htm>

InfoLEG (2021). *Migraciones: Ley 25871*. Buenos Aires: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Presidencia de la Nación. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/90000-94999/92016/texact.htm>

Jelin, E. (2006). *Migraciones y derechos: instituciones y prácticas sociales en la construcción de la igualdad y la diferencia*, A. Grimson y E. Jelin, comp., Migraciones regionales hacia la Argentina. Diferencia, desigualdades y derechos, Buenos Aires: Prometeo, pp. 47-68.

Meichtry, N. y Beck, H. (2002). *Caracterización demográfica de la inmigración limítrofe en el nordeste de Argentina*. En: Silva, H. A. *Historia de las Migraciones Limítrofes en el Cono Sur de América. Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay*, Primera Parte – Del Siglo XIX a 1960. Tomo I – Argentina. México, Instituto Panamericano de Geografía e Historia, pp. 145-183.

- Morales, P. (2016). *Migraciones en Argentina. Entre el paradigma humanitario y la seguridad nacional*. Bordes, agosto-octubre. Revista de Política, Derecho Y Sociedad.
- Novik, S (2008). *Migración y Políticas en Argentina: tres Leyes para un País Extenso (1876-2004)*. Recuperado de <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/secret/cuadernos/14/14novick.pdf>
- Organización Internacional para las Migraciones. (2013). *Migrantes paraguayos en Argentina: Población, instituciones y discursos. Cuaderno N°4*. Recuperado de <https://robuenosaires.iom.int/cuaderno-4-migrantes-paraguayos-en-argentina-poblacion-instituciones-y-discursos>
- Oteiza, E.; Novick, S. (2000). *Inmigración y derechos humanos. Política y discursos en el tramo final del menemismo*. UBA Sociales. Facultas de Ciencias Sociales. Repositorio Digital. Recuperado de <http://repositorio.sociales.uba.ar/items/show/1003>
- Palacios, C. (2017). *El acceso a las prestaciones de salud en la ley de migraciones*. Recuperado de <http://www.salud.gob.ar/dels/entradas/el-acceso-las-prestaciones-de-salud-en-la-ley-de-migraciones>
- Perera, M.; Velázquez C. (2013). *Impacto del Programa de Regularización Migratoria “Patria Grande” en Argentina. Estudios Económicos Vol. XXX (N.S.) N°61 Julio-Diciembre 2013.43-69*
- Última Hora (2021). *Llama la atención expulsión de paraguayos*. Recuperado de <https://www.ultimahora.com/argentina-llama-la-atencion-expulsion-paraguayos-n1115997.html>
- Torres, V. E. (2014). *Paraguayos en Argentina: propensión a emigrar y características sociodemográficas (2001-2010)*, Folia Histórica del Nordeste, N.º 22, Resistencia, Chaco, diciembre, IIGHI - IH- CONICET/UNNE, pp. 89-114.
- Waever, O. (2003). *Securitization: Taking stock of a research programme in Security Studies*. Draft. Copenhagen: COPRI.