

Migraciones y MERCOSUR: una relación inconclusa	Título
Modolo, Vanina - Autor/a Novick, Susana - Compilador/a o Editor/a Mera, Gabriela - Autor/a	Autor(es)
Buenos Aires	Lugar
Catálogos	Editorial/Editor
2010	Fecha
	Colección
Integración regional; Mercosur-Mercado Común del Sur; Migración; Ciudadanía; Política migratoria; Economía regional; Medios de comunicación; Prensa; Inmigrantes; América del Sur;	Temas
Libro	Tipo de documento
http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Argentina/iigg-uba/20110322112540/migraymerco_sur.pdf	URL
Reconocimiento-No comercial-Sin obras derivadas 2.0 Genérica http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/deed.es	Licencia

Segui buscando en la Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO

<http://biblioteca.clacso.edu.ar>

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)

Conselho Latino-americano de Ciências Sociais (CLACSO)

Latin American Council of Social Sciences (CLACSO)

www.clacso.edu.ar



Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales
Conselho Latino-americano de Ciências Sociais
Latin American Council of Social Sciences



**MIGRACIONES Y MERCOSUR:
UNA RELACIÓN INCONCLUSA**

SUSANA NOVICK
(DIRECTORA)

CON LA COLABORACIÓN DE GABRIELA MERA
Y VANINA MODOLO

MIGRACIONES Y MERCOSUR: UNA RELACIÓN INCONCLUSA

SUSANA NOVICK
(DIRECTORA)

CON LA COLABORACIÓN DE
GABRIELA MERA
Y VANINA MODOLO



Migraciones y Mercosur : una relación inconclusa / dirigido por
Susana Novick. - 1a ed. - Buenos Aires : Catálogos, 2010.
184 p. ; 21x15 cm.

ISBN 978-950-895-300-1

1. Migraciones. 2. Mercosur. 3. Economías Regional. I. Novick,
Susana, dir.
CDD 304.8

Esta publicación se realiza gracias a un subsidio otorgado por la
Secretaría de Ciencia y Técnica de la Universidad de Buenos Aires
(UBACyT)

© Catálogos S.R.L.
Av. Independencia 1860
1225 - Buenos Aires - Argentina
Telefax 5411 4381-5708 / 5878 / 4462
E-mail catalogos@ciudad.com.ar
www.catalogosedit.com.ar

Imágen de tapa: "Rótulo". 1960. Xul Solar.
Derechos reservados Fundación Pan Klub-Museo Xul Solar

Diseño de tapa: Alejandra Cortez
Interior: Cutral ediciones | cutral@cutralediciones.com.ar

Se prohíbe la reproducción total o parcial de este libro,
a través de medios ópticos, electrónicos, químicos,
fotográficos o de fotocopias, sin la previa autorización
por escrito de los editores.

Queda hecho el depósito que marca la Ley 11.723
Impreso en Argentina / Printed in Argentina

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN. MIGRACIONES, POLÍTICAS E INTEGRACIÓN REGIONAL: AVANCES Y DESAFÍOS SUSANA NOVICK	9
LA MOVILIDAD TERRITORIAL EN EL MERCADO COMÚN EUROPEO Y MERCOSUREÑO VANINA MODOLO	29
POLÍTICAS MIGRATORIAS E INTEGRACIÓN REGIONAL. LA LIBRE CIRCULACIÓN Y LOS DESAFÍOS A LA CIUDADANÍA ORLANDO AGUIRRE, GABRIELA MERA Y LUCILA NEJAMKIS	51
PATRIA GRANDE: CONSONANCIAS ¿Y DISONANCIAS? ENTRE POLÍTICAS PÚBLICAS, PRÁCTICAS POLÍTICAS Y DISCURSOS LUCILA NEJAMKIS Y FULVIO A. RIVERO SIERRA	73
CIFRAS IMAGINARIAS DE LA INMIGRACIÓN LÍMITROFE EN LA ARGENTINA SEBASTIÁN F. BRUNO	95
DISTRIBUCIÓN ESPACIAL DE LOS INMIGRANTES LÍMITROFES EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES (2001) GABRIELA MERA	111
POLÍTICAS MIGRATORIAS RECIENTES EN EL MERCOSUR A TRAVÉS DE LA PRENSA ESCRITA, O "EN EL NOMBRE DEL BOSQUE ESTÁ EL BOSQUE" CELESTE CASTIGLIONE	139
DISCURSO PERIODÍSTICO, MIGRACIONES LÍMITROFES E INTEGRACIÓN REGIONAL. ANÁLISIS CULTURAL-COMUNICACIONAL DE LA CONSTRUCCIÓN SIMBÓLICA DEL INMIGRANTE DEL MERCOSUR EN LA PRENSA ARGENTINA NACIONAL Y PROVINCIAL (2000-2005) LAURA GOTTERO	159

SUSANA NOVICK*

INTRODUCCIÓN

MIGRACIONES, POLÍTICAS E INTEGRACIÓN REGIONAL: AVANCES Y DESAFÍOS¹

¿Cuál es la dinámica que surca las relaciones entre los fenómenos migratorios, las políticas elaboradas por los Estados para incidir sobre esos movimientos y el proceso de integración regional que se desarrolla en la actualidad en América del Sur? ¿Cuáles son los vínculos entre movilidad de las personas e integración regional? ¿Qué impacto produjo el lento pero sostenido proceso de unión entre nuestros países sobre los flujos migratorios? ¿Qué efectos tuvieron esas migraciones en el devenir de la integración? ¿Se trata de procesos de ida y vuelta? ¿Se determinan mutuamente? ¿Cuál es el contexto histórico en que ambos se inician? ¿Pueden ser estudiados simultáneamente? ¿Para investigarlos se necesitan nuevos instrumentos o perspectivas de análisis? ¿Nos obligan a repensar ciertas categorías tradicionalmente asociadas al Estado-nación como soberanía, territorio, ciudadanía, migración? ¿La integración ha generado por parte de los gobiernos disímiles percepciones acerca de las migraciones? ¿Fueron incluidos nuevos actores sociales en la formulación de las políticas?

* Doctora en Ciencias Sociales (UBA). Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) en el Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. E-mail: <susananovick@yahoo.com.ar>.

1 Este trabajo resume hallazgos del proyecto UBACyT titulado: “Tres dimensiones para el estudio del fenómeno migratorio en el MERCOSUR: políticas estatales, actores sociales y experiencias individuales”. Agradezco la valiosa colaboración de Gabriela Mera, Vanina Modolo, Laura Gottero y Luciana Vaccotti.

No resulta tarea fácil responder a estos y muchos otros interrogantes, pues las migraciones acompañan al hombre desde el inicio de su historia y la integración regional fue uno de los objetivos buscado y negado desde la etapa de nuestra emancipación colonial². Durante el siglo XX, especialmente a partir la década de 1960, se iniciaron intentos de integración que generaron experiencias concretas con resultados dispares y que enfrentaron intereses divergentes³.

Los movimientos migratorios dentro del proceso de integración regional emergen como un aspecto sociocultural clave que posibilitará una profundización de la unión, dado que existe una fecunda cultura compartida, intercambio de bienes y desplazamientos poblacionales en nuestros territorios aun antes de la conquista española⁴.

Las nacientes transformaciones políticas —el afianzamiento de los procesos democráticos, la emergencia de líderes que plantean rupturas ideológicas con el pasado reciente, la revalorización del rol del Estado, la profundización de políticas que enfatizan los derechos humanos—, y el fracaso evidente de las políticas económicas neoliberales han creado en nuestra región un clima que abre originales espacios para replantear nuevas y viejas cuestiones. Este clima acontece en un escenario internacional caracterizado por el achicamiento del espacio planetario y la acentuada interdependencia entre las sociedades⁵. En un contexto de profundos cambios: caída del bloque soviético, desarrollo de nuevas tecnologías, concentración del poder económico y militar en el Norte, creciente polarización entre países; surge en el Cono Sur una iniciativa de integración regional: el MERCOSUR⁶. Iniciado en la década de 1990 por el impulso de

grupos empresariales interesados en ampliar mercados (garantizando la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos), su evolución lo ha ido perfilando como una alternativa de desarrollo tendiente a disminuir asimetrías y desigualdades⁷.

PROCESO DE INTEGRACIÓN

De Sierra (2000) señala el carácter específico del MERCOSUR, pues es el único que adoptó el formato de “tratado marco”, inspirado en los modelos clásicos y en particular en la Comunidad Económica Europea, generando una fuerte tensión estratégica con el modelo TLC/NAFTA en lo que hace a las relaciones América Latina-Estados Unidos de Norteamérica. De modo que abre una etapa de original refundación “latinoamericana” y se transforma en una herramienta de consolidación democrática.

Justamente, luego de la crisis política de Paraguay, en 1996, el MERCOSUR completó su método de fortalecimiento de la democracia, pues ya no sólo se trata de afianzarla acelerando el desarrollo económico, sino también impidiendo o frenando los golpes de Estado (Dabène, 2000). En ese sentido, la experiencia de UNASUR, ante el intento de desestabilizar el gobierno de Evo Morales, en 2008, confirma la pauta de visualizar la unidad regional como un instrumento para la defensa de las democracias. El reciente intento de golpe de Estado en Ecuador, en septiembre de 2010, y la categórica respuesta política transforma al UNASUR en un espacio privilegiado de acuerdo y protección a los gobiernos constitucionales de la región.

Por otra parte, los expertos puntualizan que el ambiente en el que nació el MERCOSUR se caracterizaba por la coincidencia en la aplicación de programas de apertura, liberalización y desregulación; y por el fuerte presidencialismo en las relaciones bilaterales y multilaterales regionales. Éstas influyeron en el momento en que se le otorgó su sello institucional: acuerdos realizados por consenso, mediante órganos intergubernamentales y con fuerte decisión de los presidentes de cada país. La inexistencia de espacios supranacionales implica

migraciones potencia la complejidad citada, pues las diversas dimensiones del fenómeno migratorio (culturales, geopolíticas, jurídicas, psicológicas, éticas, económicas, políticas, etc.) lo constituyen en un objeto de estudio de difícil aprehensión. Los reparos a tener en cuenta se incrementan cuando el proceso que analizamos está en pleno desarrollo y cada día adquiere inéditos rumbos. Así, por ejemplo, la reciente incorporación de Venezuela al bloque del MERCOSUR introduce elementos que sólo el enfoque histórico permitirá apreciar objetivamente.

7 Desde esta perspectiva, la propuesta del MERCOSUR ha representado la posibilidad de resistirse al ALCA. La “Cumbre de las Américas”, realizada en la ciudad de Mar del Plata, en noviembre del 2005, fortalece esta visión. Una perspectiva crítica que enfatiza el poder y beneficios obtenidos por las empresas transnacionales, en el marco de las políticas neoliberales en el que surgió el MERCOSUR puede encontrarse en Katz (2006).

2 El MERCOSUR actualiza históricas aspiraciones de unidad política, imaginada por nuestros próceres durante el siglo XIX, como la Unidad Latinoamericana propuesta por San Martín y Bolívar.

3 Podemos citar: ALALC, mediante el Tratado de Montevideo, firmado el 18/2/1960, que en 1980 se transforma en ALADI; MCCA, mediante el Tratado General de Integración Centroamericana de Managua, firmado el 13/12/1960; Asociación de Libre Comercio del Caribe, en diciembre de 1965, la que en 1972 se transforma en CARICOM; Grupo Andino 1966-1969, luego convertido en Comunidad Andina de Naciones (CAN) (ver Mellado, 2009).

4 Para la Argentina, los datos de los censos nacionales (1869 a 2001) nos confirman que el porcentaje de inmigrantes limítrofes sobre el total de la población (alrededor de un 2,5%) se ha mantenido constante desde fines del siglo XIX.

5 En los últimos veinte años se ha utilizado el término mundialización o globalización para describir este horizonte. Sin embargo, se ha señalado que el proceso no es nuevo, sino que acompaña al hombre desde tiempo inmemorial (Amin, 2001).

6 Todos los autores acuerdan en la dificultad que presenta el examen de los procesos de integración regional en sus múltiples aspectos: (a) los geográficos (local, nacional, regional e internacional); (b) el de los actores implicados (integración en la cúpula, integración en la base); y (c) las asimetrías (demográficas, económicas, sociales, políticas, culturales) que se observan en los países que intentan la integración. El estudio de las

un grado de soberanía política nacional no delegada y asimismo impone limitaciones al nivel de profundización de la integración alcanzada.

Dentro de cada uno de los países, la necesidad de internalizar los acuerdos logrados muestra dos tendencias: (a) genera tensiones entre los poderes ejecutivos y los poderes legislativos, basadas en los diferentes sectores sociales e intereses que cada uno de ellos representa; (b) motiva dilaciones que ponen en duda la efectividad de la integración misma.

Asimismo, aparecen contradicciones permanentes en varios niveles: por un lado, en la preeminencia de los fines estrictamente comerciales –tarifas aduaneras externas, políticas macroeconómicas y comerciales comunes–, manifiestos en la libertad absoluta de movimiento de los capitales frente a políticas que aún restringen el movimiento de las personas; y por otro lado, en el poder de decisión concentrado en los gobiernos, empresas transnacionales y grandes grupos económicos locales, frente a la *quasi* ausencia de los sindicatos, de las organizaciones intermedias de la sociedad civil o de pequeños grupos locales.

Por otra parte, la coordinación de políticas macroeconómicas entre los países también produce conflictos dentro del marco regional. Así, en 1999, con la devaluación del real en Brasil, el MERCOSUR parecía llegar a su fin. Sin embargo, una voluntad política conjunta dispuso su relanzamiento. La energía puesta en la concreción del Parlamento del Mercosur, a pesar de los obstáculos, continúa esa línea de consolidación; así como su capacidad para incluir países con experiencias gubernamentales de variadas ideologías⁸.

Esta vacilación entre un proceso liberador, sintetizado en la frase “el año 2000 nos encontrará unidos o dominados”, y un proceso de expansión y consolidación de mercados dirigidos por el poder económico concentrado, se refleja en el avance que las cuestiones industriales y de comercialización han tenido frente al más lento desarrollo de los aspectos sociales y culturales de la integración ideada. Integración que inspirada en un modelo mercantilista genera un análisis crítico en relación con su estructura institucional y un debate acerca del modelo a construir (Caetano *et al.*, 2009).

8 Debe puntualizarse la creciente legitimidad que el proceso fue ganando, demostrada claramente con la firma de acuerdos: (a) con bloques (Unión Europea en 1995, Mercado Común Centroamericano en 1998, Comunidad Andina en 2003, Unión Aduanera de África Austral en 2004, Consejo de Cooperación de los Estados Árabes del Golfo en 2005, Unión Aduanera de África del Sur en 2008 y 2009); (b) con países (Estados Unidos de Norteamérica en 1991, Canadá en 1998, Sudáfrica en 2000, México en 2002, India en 2003, 2004 y 2005, Egipto en 2004, Marruecos en 2004, Israel en 2005 y 2007, Pakistán en 2006, Rusia en 2006, Singapur en 2007, Jordania en 2008, Turquía en 2008, Corea en 2009, Egipto en 2010); y (c) con la incorporación de nuevos miembros asociados: Chile (1996); Bolivia (1997); Perú (2003); Colombia, Ecuador y Venezuela (2004). Fuente: www.mercosur.org.uy.

El análisis de la dimensión sociojurídica del MERCOSUR nos muestra algunas características: (a) acentuados cambios y actualización de las leyes fundamentales que rigen los diferentes países. En efecto, durante la década de 1990 y principios de la siguiente se han reformado todas las Constituciones Nacionales, lo que ha originado un flamante marco jurídico global que incorpora nuevos derechos, actores, paradigmas e instituciones; (b) una fuerte actividad regulatoria de los órganos del Mercosur, especialmente del Grupo del Mercado Común, en la que predominan las temáticas comerciales; (c) si bien lo sociopoblacional representa un tema menos tratado, se observan avances en algunas áreas específicas (previsión social, educación, integración jurídica y políticas de salud), y aquí el Consejo del Mercado Común se percibe comparativamente más activo; (d) escaso protagonismo de los poderes legislativos de cada uno de los países, tensiones con sus respectivos poderes ejecutivos y acciones más a la defensiva que propulsoras de iniciativas relacionadas con la integración regional. Asimismo, los partidos políticos parecen otorgarle exigua importancia a la temática de la integración, mientras las minorías carecen de representación (Novick, 2005)⁹.

Pese a todo, debemos señalar que durante los últimos años el MERCOSUR, como idea global de unidad entre países cercanos, ha ido forjando actividades que, impulsadas desde abajo por diferentes sectores sociales, le fueron otorgando una dimensión que supera la concepción inicial.

ALGUNAS TRANSFORMACIONES SOCIO-INSTITUCIONALES EN EL MERCOSUR

Habíamos citado el proceso de renovación de todas las Constituciones de los países del MERCOSUR¹⁰ y, consecuentemente, el nuevo marco ideológico generado para la comprensión de los procesos migratorios en la región. Una de las características de los citados cambios en las normas constitucionales fue la recepción de acuerdos y convenios internacionales firmados por los Estados en las últimas décadas. Este reconocimiento de la normativa internacional ha originado que los países, de forma lenta pero sostenida, fueran ratificando la Convención Internacional para la Protección de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares. Los siguientes países sudamericanos han ratificado la

9 Podríamos añadir que en relación con el aparato estatal argentino, han sido profundos los cambios que el proceso de integración ha ido generando en diversos espacios institucionales.

10 Así, la Constitución de Uruguay, promulgada en 1967, fue reformada en 1989, 1994, 1996, 2004. La Constitución de Paraguay fue aprobada en 1992. La de Brasil, de 1988, fue reformada en los siguientes años: 1992, 1993, 1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007. La de Argentina, de 1853, fue reformada en 1994. La de Bolivia, de 1896, fue reformada en 1967, 1994, 2002 y 2008. La de Chile, promulgada en 1990, fue reformada en 2005.

citada Convención: Argentina (2007); Bolivia (2000); Chile (2005); Colombia (1995); Ecuador (2002); Paraguay (2008); Perú (2005); Uruguay (2001)¹¹. Debe señalarse que resulta muy auspicioso que países receptores como Chile y Argentina la hayan incorporado. Sin embargo, ningún país central –receptor de inmigrantes– se ha adherido a ella.

En los países latinoamericanos, las transformaciones acaecidas en sus patrones migratorios, en especial el cambio de roles –de países receptores a países emisores–, así como la lucha de las comunidades de residentes en el extranjero, trajeron aparejadas originales políticas: comienza un proceso por el cual se les concede a los emigrados el derecho al voto aunque no residan en su país. Observemos el Cuadro 1, donde se consignan los países que han dictado normas que reconocen su participación en la vida política nacional, lo que implica una ampliación, extensión y “desterritorialización” de la ciudadanía. Por otra parte, en Chile, Paraguay y Uruguay existe un intenso debate político acerca de este tema, así como una amplia movilización de los emigrados, circunstancia que nos hace pensar que en un corto o mediano plazo el derecho será también consagrado en esos países.

Cuadro 1
Países de América del Sur que han otorgado el derecho al voto a sus ciudadanos residentes en el exterior

País	Año de adopción	Año de aplicación
Argentina	1991	1993
Bolivia	2009	2009
Brasil	1965	1989
Colombia	1961	1962
Ecuador	2002	2006
Perú	1979	1980
Venezuela	1993	1998

Fuente: www.idea.int

¹¹ La Convención fue aprobada por la Asamblea de Naciones Unidas en diciembre de 1990 –después de diez años de tratativas–, y entró en vigencia a partir de julio de 2003, al lograr la ratificación de veinte Estados. En la actualidad son en total 57 los países en el mundo que la han ratificado. Fuente: <http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-13&chapter=4&lang=en>.

MIGRACIONES EN EL MERCOSUR

Se ha señalado que, si bien todo proceso de integración tiene efectos sobre la migración internacional¹² y todavía no es posible evaluarlos adecuadamente, aquellos acuerdos que aspiran a crear mercados comunes contienen compromisos explícitos que propician la conformación de una ciudadanía comunitaria, exigiendo políticas migratorias más abiertas y flexibles (Martínez Pizarro, 2000)¹³. Un trabajo reciente sostiene que no existe una relación única y unívoca entre migración internacional e integración regional, sino que se trata de relaciones múltiples que incluyen temas variados y complejos (migración y comercio, adaptación e integración de migrantes, derechos humanos, etc) en un contexto caracterizado por la coexistencia de políticas, normas y prácticas heterogéneas. Si bien en términos generales los acuerdos no han incluido la temática de la movilidad, se han observado avances (especialmente en el MERCOSUR y en la Comunidad Andina de Naciones) que manifiestan una voluntad política de consolidar formas de cooperación que “faciliten la integración facilitando la movilidad” (Martínez Pizarro y Stang Alva, 2005).

Los expertos afirman que los cambios observados en los flujos migra-

¹² Las migraciones internacionales han sido un factor esencial en la historia social, política y económica de América Latina; y se han observado tres patrones migratorios: (a) agotamiento indeclinable de la inmigración transoceánica (europea); (b) moderada intensidad de la migración intrarregional; y (c) emigración continua hacia países desarrollados. Aunque Estados Unidos de Norteamérica concentra las tres cuartas partes de los migrantes de la región, se percibe un nuevo patrón de carácter extrarregional, en el que España y Japón constituyen los destinos más dinámicos. Así, en la actualidad la región está exportando capital humano en condiciones de gran vulnerabilidad, con una creciente participación femenina, y generando un importante flujo económico proveniente de las remesas (Martínez Pizarro, 2003). Por ello, esta emigración conlleva un factor de erosión de recursos humanos con consecuencias adversas para el desarrollo económico y social de nuestros países (Bajraj, 2003). En relación con las migraciones interregionales, más visibles desde la década de 1970, los trabajos de Patarra y Baeninger (2001) señalan que a los tradicionales movimientos fronterizos se agregan, más recientemente, los movimientos entre metrópolis, especialmente entre San Pablo y Buenos Aires. Debe destacarse, que el MERCOSUR presenta grandes asimetrías poblacionales (Maguid, 2001, 2005). Por otra parte, a fines de la década de 1970, y con mayor fuerza en la de 1990, comienza a gestarse un tratamiento bi y multilateral de las migraciones, superando la tradicional perspectiva de considerar la política como un instrumento de estricta soberanía nacional (fronteras, seguridad, etc.) (Mármora, 2003).

¹³ Este proceso ha generado dos tendencias: la creciente participación de la sociedad civil en la formulación de la política; y la creación de espacios intergubernamentales de encuentro y consulta de carácter regional y mundial abiertos a la sociedad civil: la Conferencia Regional sobre Migración (CRM), la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones (CSM), el Foro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo (FIBEMyD), el Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo (FMMD), el Foro Especializado Migratorio del MERCOSUR y Estados Asociados y el Foro Andino de Migraciones de la CAN.

torios en la región del MERCOSUR son en mayor medida consecuencia de las diferentes políticas macroeconómicas aplicadas y de las transformaciones operadas en los mercados de trabajo, que el resultado de los efectos económicos específicos de los procesos de integración regional. Y concluyen que los flujos dentro de la región, durante la década de 1990 a 2000, se han mantenido estables o quizá presenten un leve aumento. Sin embargo, también advierten que la nueva estructura del MERCOSUR, aunque sea sólo formal, producirá efectos en términos de reestructuración de actividades económicas y mercado de trabajo, particularmente en las áreas de frontera (Mármora, 1993, 1995, 2005; Sassone, 2004).

ACUERDOS MERCOSUR

La maduración en el proceso de integración regional influyó para que en el año 2002 se firmara entre los cuatro países del MERCOSUR, más Bolivia y Chile, un acuerdo sobre la regularización permanente de nacionales, que tendía a “procurar en instrumentos jurídicos de cooperación la facilitación de los trámites migratorios”, en el sentido de permitir su regularización sin la necesidad de regresar a su país de origen (Acta N° 02/02-Anexo IV, octubre de 2002).

Unas semanas después, el 6 de diciembre de 2002, se firma en Brasilia el Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile, en el cual se sostiene “que la implementación de una política de libre circulación de personas en la región es esencial” y la necesidad de “solucionar la situación migratoria de los nacionales de los Estados Partes y Asociados en la región a fin de fortalecer los lazos que unen a la comunidad regional”¹⁴. El instrumento inicia una trayectoria rumbo a la libre circulación de personas y busca ampliar el concepto de derechos humanos. Se intenta simplificar trámites, facilitando la entrada y garantizando los derechos fundamentales de los migrantes de un país a otro. Además de las libertades cívicas –derecho de transitar, de trabajar, de asociación, de cultos, etc. – se consagra el derecho a la reunificación familiar y a la transferencia de recursos. En relación con los trabajadores, se define claramente la igualdad en la aplicación del derecho laboral y el compromiso de acuerdos recíprocos en la legislación previsional. Asimismo, los hijos de los inmigrantes gozarán de idénticas condiciones respecto de

14 El instrumento procura establecer reglas comunes para la tramitación de la autorización de residencia. Se permite a los ciudadanos de un Estado parte que se encuentra en su país, o ya viviendo en otro Estado, solicitar una residencia temporaria por dos años, cumpliendo algunos requisitos (presentación de pasaporte válido, partida de nacimiento, certificado que acredite la carencia de antecedentes judiciales, penales o policiales, certificado médico y pago de una tasa). La residencia temporaria podrá transformarse en permanente mediante la presentación del peticionante ante la autoridad migratoria del país de recepción, dentro de los noventa días anteriores al vencimiento de la temporaria.

la educación. La misma garantía que un Estado otorga a sus ciudadanos deberá extenderla a cualquier ciudadano perteneciente a los países del MERCOSUR que habiten su país. El artículo 11° incluye un criterio de interpretación general: ante la duda, siempre se aplicará la norma más favorable para el inmigrante. Finalmente, el instrumento entró en vigencia en el 2009. Fue aprobado en Argentina, Brasil y Bolivia durante el año 2004; en Uruguay y Chile durante el año 2005 y en Paraguay en 2008¹⁵.

SEGURIDAD NACIONAL Y DERECHOS HUMANOS

Antes de iniciar el análisis de la política migratoria argentina, esbozaremos un breve panorama de la región. Tanto Chile (Ley de Extranjería N° 1094 de 1975) como Brasil (Ley de Migración N° 6815 de 1980) mantienen aún vigente legislación migratoria originada en gobiernos militares. No obstante, han otorgado amnistías y producido cambios en sus políticas a través de reformas puntuales. Asimismo, se encuentran en tratamiento proyectos de ley que pretenden derogar y sustituir esa normativa. En el caso de Chile, la presidenta Bachelet, a través de un Instructivo Presidencial, firmó un convenio que permitió la regularización de todos los menores de 18 años y se formuló una nueva ley de refugio. La política se orienta en los principios de libertad de circulación e integración y protección de los migrantes (Stefoni, 2010). En el caso de Brasil, las acciones del gobierno de Lula tuvieron como objetivo brindar ayuda a los emigrados, proteger a los inmigrantes de la explotación laboral y el tráfico, y apoyar a los refugiados. Las decisiones del Consejo Nacional de Inmigración y el Ministerio de Trabajo han actualizado la política, y en julio de 2009 enviaron un proyecto de ley basado en la defensa de los derechos humanos (Póvoa Neto *et al.*, 2010). En Paraguay (Ley N° 978, de 1996), la legislación vigente se origina en un contexto de profunda crisis política como consecuencia –entre otras causas– de la prolongada dictadura del general Stroessner. Es una clásica ley que protege el nivel de empleo interno, defiende sus fronteras, impone una selección estricta de los migrantes, reconoce limitados derechos y le otorga al Estado un fuerte control social (Novick, 2010). Por otra parte, el gobierno de Lugo ha generado políticas que tienden a expandir la protección de los emigrados. La cuestión fronteriza y los “brasiguayos” polarizan el debate político nacional y limitan la cooperación de Paraguay en la elaboración de políticas regionales hacia la libre circulación de personas (Souchaud, 2010). En Uruguay, la ley recientemente aprobada (Ley N° 18.250, de 2008) explicita que el Estado reconoce y garantiza el derecho a la migración, a la reunificación familiar, al acceso a la justicia e igualdad de derechos con los nacionales, sin distinción de

15 Antes de esa fecha ya había comenzado a aplicarse en la región mediante convenios bilaterales entre los países citados.

clase alguna, promoviendo su integración sociocultural y su participación en las decisiones de la vida pública. Asimismo, el gobierno del Frente Amplio ha generado exitosas políticas de vinculación con los emigrados a través de los Consejos Consultivos. En el caso de Bolivia, la norma vigente fue sancionada durante el gobierno de Sánchez de Lozada (Decreto Supremo N° 24.423, de 1996) que formula una política selectiva de inmigrantes. Casi no ha existido, a pesar de su peso social, una política dirigida a los emigrados (Ledo García, 2010), si bien durante el gobierno de Evo Morales se les ha otorgado el derecho al voto. Para concluir, podemos observar una continua tensión entre la visión de las migraciones como un problema social a resolver y en la cual el paradigma de la seguridad nacional emerge con gran peso, y una nueva perspectiva, generada en el marco del proceso de integración regional, donde la temática de los derechos humanos adquiere preeminencia y la migración se percibe como factor que coopera al desarrollo social.

POLÍTICA MIGRATORIA ARGENTINA EN EL CONTEXTO DE INTEGRACIÓN REGIONAL

En diciembre de 2003, con el consenso de todos los partidos políticos se sanciona en el Congreso Nacional la Ley 25.871¹⁶, lo que constituye un logro histórico: la derogación de la ley de migraciones de la dictadura militar (sancionada en 1981) y su reemplazo por otra de la democracia. De la lectura de sus Principios Generales surge que la norma apunta a formular una nueva política demográfica nacional, a fortalecer el tejido sociocultural del país, y a promover la integración sociolaboral de los inmigrantes, reconociendo expresamente que migrar es un derecho humano esencial¹⁷. Asimismo, la ley consagra otros derechos: a la salud, educación, reunificación familiar, etcétera.¹⁸

16 La ley migratoria sancionada por los militares en 1981 tenía ya más de 20 años y no resultaba fácil lograr su derogación. Fue el proyecto unificado, consensuado en diciembre de 1999 en la Comisión de Población y Recursos Humanos de la Cámara de Diputados, la base que tuvo en cuenta el Diputado Giustiniani al redactar su proyecto presentado en el Congreso en diciembre de 2001 y nuevamente en marzo de 2003. Luego de diferentes avatares, como ya no daban los tiempos para obtener los dictámenes de todas las comisiones y los plazos legislativos se acortaban, se acordó el tratamiento del proyecto sobre tablas en la última sesión ordinaria del año 2003. Para un análisis comparativo de las normas migratorias argentinas desde 1876 en adelante, véase Novick (2008).

17 El artículo 4° dice: “El derecho a la migración es esencial e inalienable de la persona y la República Argentina lo garantiza sobre la base de los principios de igualdad y universalidad”. Este artículo no sólo reconoce e introduce en el derecho interno lo establecido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, sino que establece la obligación del Estado de garantizar ese derecho. Esta circunstancia determina un límite fundamental en las políticas migratorias a nivel general e individual (Ceriani Cernadas, 2004).

18 Derecho a la educación (artículo 7°), derecho a la salud (artículo 8°), derechos iguales para nacionales y extranjeros (artículo 6°), derecho al debido proceso en situaciones de

En relación con el MERCOSUR, por primera vez en la historia de la legislación migratoria argentina se cita un proceso de integración regional y se confiere a los ciudadanos de los países miembros de la región un trato diferenciado¹⁹.

Poco tiempo después, la Dirección Nacional de Migraciones (DNM) creó el Programa Nacional de Normalización Documentaria Migratoria, cuyos objetivos eran: (a) la regularización de la situación de los inmigrantes y (b) la creación de nuevas políticas tendientes a su inserción e integración (Decreto 836/2004). En junio de 2005, un nuevo decreto prorroga la emergencia administrativa de la DNM y dispone la regularización migratoria de los extranjeros nacionales del MERCOSUR y países asociados (Decreto 578/2005). Este proceso, implementado a partir de abril de 2006 y conocido como Programa “Patria Grande”, posibilita obtener, con requisitos simplificados, una radicación temporaria por el plazo de dos años. Luego de transcurrido ese plazo, las personas pueden optar por solicitar una radicación permanente en la Argentina si acreditan “medios de vida lícitos”.

Según se desprende del Cuadro 2, mediante el Programa Patria Grande (entre el 17 de abril de 2006 y el 30 de abril de 2009), han accedido a la residencia legal 423.712 inmigrantes. Como se observa, son los ciudadanos paraguayos la colectividad más numerosa, seguidos por los bolivianos y los peruanos (primera

detención y expulsión (artículos 61° y 70°), derecho a la asistencia jurídica gratuita y derecho a la asistencia de un intérprete (artículo 86°), derecho a la participación en las decisiones relativas a la vida pública y a la administración de las comunidades locales (artículo 11°), derecho a la reunificación familiar (artículo 10°). Por otra parte, el artículo 17° invierte el criterio relacionado con la radicación de extranjeros. Mientras que en la legislación militar el énfasis estaba colocado en el control policial de los inmigrantes indocumentados e incluso se los empujaba a la irregularidad al obstaculizar trámites, en la nueva ley se propende a su regularización.

19 Esta nueva perspectiva queda confirmada en el decreto de amnistía elaborado por el Poder Ejecutivo mediante el cual se otorga a los extranjeros nativos de países fuera de la órbita del MERCOSUR, que al 30 de junio de 2004 residían de hecho en el territorio de la Argentina, la posibilidad de regularizar su situación migratoria en un plazo de 180 días. Se concede la posibilidad de obtener una residencia temporaria por dos años, que luego puede convertirse en residencia permanente. Las expulsiones dictadas en ese momento, para hacer abandono del país, quedaron suspendidas para aquellos extranjeros que pudieran encuadrarse en los beneficios otorgados por el Decreto 1169/2004. En los considerandos de la citada norma se manifiesta que la nueva ley de migraciones (Ley N° 25.871) crea los mecanismos de solución a los nativos de países parte del MERCOSUR ampliado; pero que existe un considerable número de extranjeros –nativos de países fuera del espacio integrado– que se encuentran residiendo de manera irregular en nuestro país, y que resulta un imperativo ético normalizar esa situación dado que ellos realizan actividades útiles y se encuentran arraigados desde hace largo tiempo. De acuerdo a la información publicada por la Dirección Nacional de Migraciones, gracias a esta amnistía se regularizaron 12.065 inmigrantes (el grupo más numeroso provenía de China, luego coreanos, colombianos y dominicanos).

columna). Por otra parte, la nueva ley establece un tratamiento preferencial –por nacionalidad– para los migrantes provenientes de los países del MERCOSUR ampliado, otorgándoles la residencia temporaria con autorización para permanecer en el país por dos años, prorrogables, con entradas y salidas múltiples. Los inmigrantes radicados por este trámite ordinario ascienden a 257.123. Aquí son los bolivianos los más numerosos, seguidos por los paraguayos y peruanos (segunda columna). Finalmente, la sumatoria de ambos procesos, desde 2006 hasta 2009, nos da un total de 680.834 inmigrantes regularizados, constituyendo los paraguayos la colectividad más numerosa, seguidos por los bolivianos y peruanos (tercera columna).

Cuadro 2
Radicaciones por trámite ordinario y Patria Grande (PG)
2006-2009

Nacionalidad	Radicaciones trámite PG*	Radicaciones trámite ordinario**	Total radicaciones (ordinarias y PG)
Bolivia	105.017	97.790	202.807
Brasil	4.600	9.727	14.327
Chile	5.360	12.311	17.671
Colombia	1.247	13.538	14.785
Ecuador	930	4.495	5.425
Paraguay	248.086	55.519	303.605
Perú	47.464	53.625	101.089
Uruguay	10.790	7.003	17.793
Venezuela	217	3.115	3.332
Panamá	1	-	-
Total	423.712	257.123	680.834

Fuente: Elaborado por la Oficina Temas Internacionales. Dirección Nacional de Migraciones, septiembre de 2009.

* Estado de trámites (primera etapa) por el Programa de Normalización Documentaria Migratoria. Período desde 16/02/2006 hasta 30/04/2009. Aplicable a migrantes ingresados al país con anterioridad al 17/04/2006.

** Excluye trámites por Patria Grande.

Estas cifras nos muestran que no sólo existía una cantidad significativa de inmigrantes que vivían en condiciones de vulnerabilidad acentuada, al carecer de un estatus jurídico que los incluyera y posibilitara el desarrollo de sus capacidades en diversas actividades (económicas, sociales, políticas, culturales,

etc.), sino que el flujo proveniente de los países vecinos no se ha interrumpido a pesar de la crisis, y Argentina constituye aún hoy un foco de atracción en la región sur²⁰.

A diferencia de los decretos de amnistía que todos los gobiernos democráticos desde 1949 fueron dictando en la Argentina, este Programa plantea la regularización permanente de inmigrantes. Ha sido un plan ideado por el gobierno con la colaboración, por primera vez en este tipo de trámites, de organismos municipales, asociaciones de inmigrantes, religiosas, sindicales y de la sociedad civil. El gobierno enfatiza el éxito de la iniciativa y lo exhibe como un modelo en América Latina. Por nuestra parte consideramos que el Programa constituye un paso hacia delante y una experiencia única, a pesar de los obstáculos que se han observado en su ejecución²¹.

La nueva política migratoria argentina se “desnacionaliza” a través de dos visiones: aceptación y recepción del principio establecido por las normas internacionales de considerar el derecho a migrar como un derecho humano esencial, circunstancia que limita la autonomía y poder del Estado²². Y por otra parte, la

20 La Encuesta a Inmigrantes en Argentina (2008-2009), recientemente publicada por la Dirección Nacional de Migraciones y la Dirección Nacional de Población confirma esta tendencia. En efecto, se basa en la información obtenida a través de una muestra de los 62.000 inmigrantes mercosureños que entre noviembre de 2008 y abril de 2009 iniciaron su trámite de regularización, constituyendo los bolivianos, paraguayos y peruanos las colectividades más importantes (81% del total).

21 Luego de sancionada la nueva ley migratoria, uno de los obstáculos a resolver consistía en la sanción de su Reglamento, postergado por varios años y recientemente cristalizado. En efecto, el 3 de mayo de 2010 se sancionó el Decreto 616/2010, que reglamenta la Ley de Migraciones N° 25.871. Según los expertos, el texto respeta el generoso espíritu de la ley. Su análisis será objeto de un próximo artículo.

22 En el marco enunciado, pueden citarse también las recientes modificaciones: (a) la sanción de la nueva Ley General de Reconocimiento y Protección al Refugiado –Ley N° 26.165, aprobada por el Congreso Nacional el 8/11/2006-. Asimismo, la norma crea en el ámbito del Ministerio del Interior la Comisión Nacional para los Refugiados, organismo de aplicación de la ley. Resulta interesante señalar que si bien la comisión estará integrada por cinco miembros pertenecientes al Poder Ejecutivo, también estarán allí –con voz pero sin voto- un miembro del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y otro de las asociaciones (ONG) de refugiados; (b) la aprobación de la Convención Internacional sobre la Protección de los derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares, mediante la Ley N° 26.202 –el 13/12/2006-, culminando así un largo proceso en que el Estado argentino busca coherencia ideológica con el reconocimiento del derecho a migrar como un derecho humano esencial; (c) la consagración como Política de Estado –mediante la Ley N° 26.421 del 14/11/2008- del Programa R@ices (Red de Argentinos Investigadores y Científicos en el Exterior) creado en el 2003 en el ámbito del Ministerio de Educación; (d) la creación en el ámbito del Ministerio del Interior del Programa Provincia 25, –mediante Resolución 452 del 12/3/2007- con el objeto de fortalecer los vínculos y la comunicación del Estado con los argentinos residentes en el exterior. La norma sostiene la necesidad de crear la ins-

prioridad conferida al proceso de integración regional como factor relevante para otorgar y reconocer derechos, ampliando el escenario y definiendo la política con criterios que exceden lo estrictamente nacional.

UN PROCESO EN CONSTRUCCIÓN: AVANCES Y DESAFÍOS

La evolución del tratamiento de las cuestiones migratorias a nivel latinoamericano presenta avances y repliegues. Entre los primeros podemos incluir: (a) el hecho de que la Convención Internacional para la Protección de los derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares fuera reconocida y puesta en vigencia por catorce países; y si bien constituye una declaración formal que muchas veces no llega a cristalizarse en la vida cotidiana de los migrantes, otorga una protección real a la que se puede acudir. La circunstancia de que alguno de éstos sean países receptores (Argentina y Chile) nos obliga a valorizar aún más este progreso; (b) la ampliación de la ciudadanía en doce países que han otorgado el derecho al voto a sus emigrados. En aquellos que aún no lo han consagrado (Chile, Paraguay y Uruguay), se observan debates y acciones dinamizadoras que hacen pensar que lo harán a corto o mediano plazo; (c) la entrada en vigencia del Acuerdo de Residencia, a pesar de que el proceso de internalización ha sido dilatado; (d) las huellas concretas que ha dejado el proceso de integración en la nueva legislación migratoria de los países (como en el caso de Argentina y Uruguay); (e) la declaración de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), creada mediante un tratado firmado el 23 de mayo de 2008, en Brasilia, que coloca el tema migratorio entre uno de sus objetivos específicos prioritarios: “la cooperación en materia de migración, con un enfoque integral, bajo el respeto irrestricto de los derechos humanos y laborales para la regularización migratoria y la armonización de políticas” (artículo 3º, letra k), posición que reafirma la trascendencia otorgada a la temática en el proceso de integración regional. No obstante el progreso apuntado, la ciudadanía mercosureña está lejos. Y en el caso de que se conquiste, será necesario debatirla intensamente para no repetir experiencias discriminadoras, como la llevada adelante por la Unión Europea respecto de los no comunitarios.

Inversamente, el tratamiento del tema migratorio dentro de los órganos del MERCOSUR ha sido marginal, dado que no se creó un grupo de trabajo específicamente dedicado a esta materia. Sólo se debatió en espacios relacionados con cuestiones laborales, fronteras y previsión social. Asimismo, los avances citados no logran modificar arraigadas prácticas en las autoridades nacionales

titudinalidad política que los represente y dé cuenta de sus intereses; (e) presentación del proyecto de ley “Creación del Distrito Exterior y Representación Parlamentaria”, en agosto del 2009 (Expediente 3841-D-2009) que establece que los emigrados argentinos tienen derecho a elegir cinco diputados para ser representados en esa Cámara.

encargadas del control de las fronteras e interno, quienes perciben al migrante latinoamericano como un sospechoso *a priori* de diferentes delitos, así como un potencial competidor de la mano de obra interna.

En relación con las políticas migratorias argentinas podemos adelantar que el proceso de integración regional ha generado profundos cambios en el aparato estatal, en sus diferentes niveles. La nueva ley migratoria, incorpora el proceso de integración regional y privilegia a los ciudadanos de los países miembros. Su artículo 28º expresamente dice que el objetivo final será el de la libre circulación de personas en el MERCOSUR. Si bien los acuerdos migratorios firmados por nuestro país con Bolivia, Paraguay y Perú durante la década de 1990 no tuvieron el éxito esperado, constituyen un antecedente del Acuerdo de Residencia firmado en el ámbito del MERCOSUR en 2002. Por otra parte, el decreto que dispone la amnistía para los ciudadanos extra MERCOSUR tiene carácter excepcional, mientras que la actual regularización de los ciudadanos mercosureños forma parte de un programa regular implementado por la DNM. Por último, el clima ideológico de la nueva ley de migraciones instala la noción de una sociedad más igualitaria, en la cual se valora la potencialidad de los jóvenes y el aporte de los inmigrantes. La sociedad aparece incorporada a un proceso regional, cuya importancia creciente intervino a la hora de definir nuevas políticas.

Retomando los interrogantes que inician nuestro trabajo podemos afirmar que, con una dinámica lenta pero sostenida, el proceso de integración influyó ciertamente en la definición de las políticas nacionales, de algún modo “des-nacionalizándolas”, al tener en cuenta el espacio ampliado. Los vínculos entre ambos procesos son esenciales, no sólo por la larga tradición de movimientos poblacionales en la región, sino porque ellos mismos configuran la cristalización de la integración. Si bien los flujos intrarregionales no se han acrecentado, o lo han hecho en forma muy reducida, también es verdad que como consecuencia de las transformaciones jurídico-políticas éstos se producen en condiciones de menor vulnerabilidad y extensión de derechos sociales (salud, educación, trabajo). Y simultáneamente, esos movimientos de inmigrantes han obligado a que, en el marco de la integración, los gobiernos tomen decisiones puntuales (amnistías, planes y programas, proyectos de leyes, etc.) que reconocen al antes extranjero, hoy ciudadano de un país con el cual se comparten estrategias económicas, culturales, científicas, políticas, etcétera. Es un proceso de ida y vuelta, en que ambos se influyen mutuamente. Para estudiarlos y captar su complejidad debemos incorporar una mirada multidimensional, que visualice varios niveles y diferentes actores sociales que interactúan y se ven comprometidos (De Sierra, 2001). El proceso de integración ha puesto en duda el sentido de categorías dadas como soberanía y territorio nacional –las que ahora adquieren un nuevo significado aún en gestación–, así como suscitado una desterritorial-

lización del concepto de ciudadanía. Así, se han generado cambios en la forma en que los gobiernos perciben hoy el fenómeno migratorio, despojándose de la restringida y primitiva mirada geopolítica y aceptando nuevos actores en la reformulación de las políticas.

Una mirada global nos muestra un proceso lento, contradictorio, pero ascendente en la consideración de las migraciones como un elemento crucial para la realización efectiva de la integración. Aspiramos a que las migraciones intrarregionales puedan erigirse en una opción al patrón Sur-Norte, de negativas consecuencias para nuestros pueblos y que las nuevas políticas sean un camino en la construcción plurinacional mercosureña del migrante.

ACERCA DEL LIBRO

Los trabajos que integran este volumen procuran mostrar cómo algunas experiencias, actores, categorías de análisis, discursos sociales, políticas estatales, derechos de las personas e intereses de sectores sociales e instituciones han recibido el impacto, y a su vez impactaron, en la dinámica de dos procesos multidimensionales: las migraciones y la integración regional. La utilización y combinación de perspectivas cuali y cuantitativas enriquecen el aporte.

Los capítulos fueron agrupados pensando en el lector, conduciéndolo desde una mirada global hacia análisis más específicos. Así, el trabajo de Vanina Modolo recorre y compara la experiencia de la originaria Comunidad Económica Europea, luego denominada Comunidad Europea y en la actualidad Unión Europea, con la del MERCOSUR, aún en gestación, intentando descifrar a través de fuentes documentales de qué forma y mediante cuáles mecanismos se ha logrado la ampliación de derechos y libertades de las personas en relación con su movilidad. El capítulo de Aguirre, Mera y Nejamkis estudia el tratamiento que la temática de la libre circulación fue adquiriendo en el ámbito de las decisiones del MERCOSUR y las eventuales relaciones que podrían establecerse con una idea de ciudadanía comunitaria, precisando las tensiones entre las perspectivas nacionales de cada uno de los países y la regional. El trabajo de Nejamkis y Rivero Sierra investiga la puesta en práctica del Programa de Regularización Documentaria conocido como “Patria Grande”, y detalla sus orígenes, los discursos oficiales y los obstáculos surgidos durante su implementación, para concluir con un balance de la experiencia en el marco del debate acerca de los conceptos de regularización e integración. El capítulo de Bruno, por su parte, se pregunta dónde se originan las cifras respecto de la presencia de inmigración limítrofe y peruana en nuestro país, así como la causa de la coincidencia entre los diferentes actores sociales en pugna sobre cifras que intensifican el fenómeno, configurando un clima de ideas que legitima actitudes defensivas y de rechazo. El estudio de Mera examina la distribución espacial de los inmigrantes

limítrofes en la ciudad de Buenos Aires desde una perspectiva cuantitativa, indagando acerca de las ventajas y limitaciones de esta mirada, realizando una síntesis histórica del fenómeno, para finalmente abordar la cuestión con un análisis estadístico-cartográfico por Distritos Escolares, en base a datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas de 2001. Los dos últimos trabajos interrogan a los medios de comunicación en la Argentina. El capítulo de Castiglione analiza el tratamiento que, desde 1999 hasta 2007, los diarios *La Nación*, *Clarín* y *Página/12* han desarrollado sobre las políticas migratorias en el MERCOSUR y sus respectivas apreciaciones acerca de los migrantes latinoamericanos, comparando estilos, miradas, categorías, géneros y discursos. Finalmente, el trabajo de Gottero indaga sobre tendencias, continuidades o rupturas que, mediatizadas por el discurso periodístico, inciden en la percepción social de las migraciones intrarregionales y el proceso de integración, a través del estudio del material gráfico publicado en siete periódicos –dos nacionales y cinco provinciales: *El Diario* (Entre Ríos), *El Litoral* (Corrientes), *El Territorio* (Misiones), *La Mañana* (Formosa) y *Pregón* (Jujuy)-, en el período comprendido entre el año 2000 y el 2005.

Todos las investigaciones aquí reunidas comparten dos inquietudes: estimular el desarrollo de estudios desde una enfoque interdisciplinario y transversal, impulsando el intercambio entre investigadores de diferente formación y campos de trabajo que construyan una agenda regional de reflexión; y generar insumos a ser utilizados en la formulación de políticas públicas que promuevan una vida digna para los migrantes, ciudadanos que aspiran a vivir en una sociedad más justa, inclusiva e igualitaria.

Por último, la publicación de esta obra ha sido realizada gracias a un subsidio otorgado por la Secretaría de Ciencia y Técnica de la Universidad de Buenos Aires.

BIBLIOGRAFÍA

- Amin, Samir 2001 “Capitalismo, imperialismo, mundialización” en Seoane, José y Taddei, Emilio (compiladores), *Resistencias mundiales. De Seattle a Porto Alegre* (Buenos Aires: CLACSO).
- Bajraj, Reynaldo 2003 “Globalización, equidad, desarrollo y ciudadanía. La situación mundial y las particularidades de América Latina, entre otras el Regionalismo Abierto y las inequidades”, Ponencia presentada a VII Jornadas Argentinas de Estudios de Población, organizadas por la Asociación de Estudios de Población de la Argentina, Tucumán, 5 al 7 de noviembre.
- Ceriani Cernadas, Pablo 2004 “Nueva ley: un paso hacia una concepción distinta

- de la migración” en Giustiniani, Rubén (editor), *La migración: un derecho humano*, (Buenos Aires: Prometeo).
- Caetano, Gerardo; Vázquez, Mariana y Ventura, Deisy 2009 “Reforma institucional del MERCOSUR. Análisis de un reto” en *La reforma institucional del MERCOSUR. Del diagnóstico a las propuestas* (Montevideo: CEFIR).
- Dabène, Olivier 2000 “¿Todavía tiene un proyecto el Mercosur?” en Costa Lima, Marcos y Almeida Medeiros, Marcelo (organizadores), *O Mercosul no Limiar do século XXI* (Brasil: CLACSO).
- De Sierra, Gerónimo (compilador) 2001 *Los rostros del MERCOSUR. El difícil camino de lo comercial a lo societal* (Buenos Aires: CLACSO).
- De Sierra, Gerónimo 2000 “Uruguay: Limitaciones y Potencialidades de un pequeño país frente al MERCOSUR” en Costa Lima, Marcos y Almeida Medeiros, Marcelo (organizadores), *O Mercosul no Limiar do século XXI* (Brasil: CLACSO).
- Katz, Claudio 2006 *El rediseño de América Latina. ALCA, MERCOSUR y ALBA* (Ediciones Luxemburg: Buenos Aires).
- Ledo García, Carmen 2010 “La migración en Bolivia” en *Estado actual y perspectivas de las políticas migratorias en el MERCOSUR* (Montevideo: FLACSO, UNESCO).
- Maguid, Alicia 2005 “La migración internacional en el escenario del MERCOSUR: cambios recientes, asimetrías socioeconómicas y políticas migratorias” en *Revista Estudios Migratorios Latinoamericanos* (Buenos Aires) Vol. 19, N° 57.
- Maguid, Alicia 2001 “Migración e integración en el Cono Sur: la coexistencia de patrones intra y extrarregionales” en V Jornadas Argentinas de Estudios de Población, Universidad de Luján, Provincia de Buenos Aires y Asociación de Estudios de Población de la Argentina.
- Mármora, Lelio 2003 “Políticas migratorias consensuadas en América Latina” en *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, Año 17, N° 50, abril.
- Mármora, Lelio 1995 “Las políticas migratorias en el Cono Sur” en *Los problemas sociales en el proceso de integración del Cono Sur* (Buenos Aires: Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales – CARI).
- Mármora, Lelio 1993 “Desarrollo sostenido y políticas migratorias: su tratamiento en los espacios latinoamericanos de integración”, Ponencia presentada al Seminario Regional Latinoamericano, organizado por la OIM, Punta del Este, Uruguay, 22 al 26 de marzo.
- Martínez Pizarro, Jorge 2003 “El mapa migratorio de América Latina y el Caribe, las mujeres y el género” en <http://www.cepal.cl/publicaciones/Poblacion/4/LCL1974P/lcl1974_P.pdf> acceso 8 de agosto de 2009.
- Martínez Pizarro, Jorge 2000 *Migración internacional de jóvenes latinoamericanos y caribeños: protagonismo y vulnerabilidad* (Santiago de Chile: CEPAL).
- Martínez Pizarro, Jorge y Stang Alva, María Fernanda 2005 “Lógica y paradoja: libre comercio, migración limitada” en *Memorias del Taller sobre Migración Internacional y Procesos de Integración y Cooperación Regional* (Santiago de Chile: CEPAL).
- Mellado, Noemí Beatriz 2009 “La integración latinoamericana: entre interrogantes y teorías” en Mellado, Noemí Beatriz (editora), *MERCOSUR y UNASUR. ¿Hacia dónde van?* (Córdoba: Lerner Ediciones).
- Novick, Susana 2010 “Políticas migratorias en América del Sur: discurso jurídico y discurso político en un contexto de integración regional”, Ponencia presentada al IV Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población, La Habana, Cuba, 16 al 19 de noviembre, mimeo.
- Novick, Susana 2008 “Migración y políticas en Argentina: Tres leyes para un país extenso (1876-2004)” en Novick, Susana (compiladora), *Las migraciones en América Latina. Políticas, culturas y estrategias* (Buenos Aires: Catálogos-CLACSO).
- Novick, Susana 2005 “La reciente política migratoria argentina en el contexto del MERCOSUR” en *El proceso de integración MERCOSUR: de las políticas migratorias y de seguridad a las trayectorias de los inmigrantes* (Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires) Documento de Trabajo N° 46.
- Novick, Susana 2004 “Una nueva ley para un nuevo modelo de desarrollo en un contexto de crisis y consenso” en Giustiniani, Rubén (editor) *La migración: un derecho humano* (Buenos Aires: Prometeo).
- Patarra, Neide y Baeninger, Rosana 2001 “Frontier and migration in MERCOSUR: Meaning, specificities and implications”, Ponencia presentada en el XXIV General Population Conference (IUSSP), Salvador, Brasil.
- Pellegrino, Adela 2001 *Migrantes latinoamericanos: síntesis histórica y tendencias recientes* (Montevideo: CEPAL y UDELAR).
- Povoa Neto, Helion y Sprandel, Marcia Anita 2010 “Brasil, estado actual de las políticas migratorias” en *Estado actual y perspectivas de las políticas migratorias en el MERCOSUR* (Montevideo: FLACSO, UNESCO).
- Sassen, Saskia 2001 “La inmigración pone a prueba el nuevo orden” en *¿Per-*

INTRODUCCIÓN

diendo el Control? La soberanía en la era de la globalización (Barcelona: Bellaterra).

Sassone, Susana M. 2004 “Las condiciones de la movilidad para los ciudadanos en el MERCOSUR: hacia la reconfiguración de las territorialidades transfronterizas” en *Territorios et sociétés du MERCOSUR: jeux et enjeux de l'intégration, L'Ordinaire Latino-américain*, N° 196, abril-junio.

Souchaud, Sylvain 2010 “Aspectos políticos de la inmigración y emigración internacionales en Paraguay al principio del siglo XXI” en *Estado actual y perspectivas de las políticas migratorias en el MERCOSUR* (Montevideo: FLACSO, UNESCO).

Stefoni, Carolina 2010 “Política migratoria en Chile” en *Estado actual y perspectivas de las políticas migratorias en el MERCOSUR* (Montevideo: FLACSO, UNESCO).

Taks, Javier 2010 “Antecedentes y desafíos de las políticas de migración en Uruguay” en *Estado actual y perspectivas de las políticas migratorias en el MERCOSUR* (Montevideo: FLACSO, UNESCO).

VANINA MODOLO*

LA MOVILIDAD TERRITORIAL EN EL MERCADO COMÚN EUROPEO Y MERCOSUREÑO ¹

INTRODUCCIÓN

En el presente texto nos proponemos brindar algunas contribuciones referidas al complejo tema de la movilidad territorial en procesos de integración regional. Esta movilidad se encuentra extensamente estudiada (sobre todo la migratoria). Sin embargo, debido a lo multidimensional del fenómeno, sólo se han logrado avances en algunos aspectos. Lo mismo cabe decir de la integración regional, que abarca infinidad de dimensiones y variables, y que generalmente es analizada desde un enfoque reduccionista económico o jurídico. Los bloques regionales, abiertos y en formación, plantean una nueva problemática que carece de suficiente desarrollo investigativo. De ahí que resulte provechoso todo tipo de aporte en estos campos, y más aun el relacionarlos, tal como nos proponemos en este trabajo.

* Licenciada en Ciencia Política (UBA), doctoranda en Ciencias Sociales (UBA). Becaria del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). E-mail: <ninamodolo@yahoo.com>.

¹ Este trabajo se ha realizado en el marco del proyecto UBACyT titulado: “Tres dimensiones para el estudio del fenómeno migratorio en el MERCOSUR: políticas estatales, actores sociales y experiencias individuales”, dirigido por la Dra. Susana Novick. Una primera versión de este trabajo fue presentada en el III Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población (ALAP), realizado en Córdoba –Argentina, del 24 al 26 de septiembre de 2008. Agradezco los valiosos comentarios vertidos por la Dra. Novick, el Lic. Aguirre y la Lic. Mera.

En este capítulo evaluamos la movilidad territorial en un área integrada regionalmente desde un enfoque que toma en consideración la ampliación de derechos y libertades de las personas, y no desde una perspectiva meramente económica de circulación de factores productivos. Para esta tarea, seguimos algunos lineamientos trazados por el economista indio Amartya Sen (2000), para quien debe evaluarse positivamente toda medida que tienda a eliminar o extender los diferentes tipos de libertades fundamentales que los individuos tienen razones para valorar.

Específicamente, realizamos el recorrido que va desde la declaración a la conformación del mercado común en la Comunidad Económica Europea (en adelante CEE), posteriormente denominada Comunidad Europea (en adelante CE) y actualmente dentro del complejo más amplio de la Unión Europea (en adelante UE), y lo comparamos con la experiencia del Mercado Común del Sur (en adelante MERCOSUR), aún en construcción.

Al momento de hacer comparaciones debemos ser cautelosos y coincidimos con De Sierra (2001: 16) cuando afirma que los procesos de integración no pueden ni deben ser exactamente iguales, sin embargo, las ciencias sociales deben dar cuenta del porqué de las diferencias.

En nuestro caso, el objetivo declarado de los tratados constitutivos de la CEE y el MERCOSUR de conformar un mercado regional es el denominador común que justifica la comparación de ambos procesos de integración. Otros rasgos semejantes de los bloques son, entre otros, la proximidad geográfica y la heterogeneidad (en cuanto a población, superficie, capacidad económica, etc.) de los países que los conforman. La diferencia más obvia entre ambas experiencias es el carácter supranacional de la primera e intergubernamental de la segunda organización, es decir el modo a través del cual se opera la integración.

Con el fin de evaluar la movilidad territorial en estos bloques, recopilamos y analizamos legislación y bibliografía publicada sobre nuestro objeto de estudio. La legislación de la CEE desde 1957 hasta 1992 y del MERCOSUR de 1991 a la actualidad constituye la principal fuente que hemos utilizado en este trabajo. Consideramos la normativa emanada de los órganos regionales un instrumento válido para conocer los principios organizadores que se dan en la materia. Por último, aclaramos que es una reconstrucción no exhaustiva, sino de algunos elementos socio-jurídicos que consideramos claves para dar cuenta de la temática que nos ocupa. Más allá de su lenguaje técnico, impersonal y seco, no debemos olvidar la importante influencia que tienen las leyes en la conducta de las personas.

A partir de estas fuentes elaboramos un análisis comparativo que nos permite construir y sistematizar las uniformidades y diferencias encontradas en el devenir de la normativa referida a la movilidad en estos procesos de integración

regional, y evaluar el alcance de la ampliación de derechos y libertades de las personas. Realizamos una “comparación binaria” (Dogan y Pelassy, 1984: 40) que limita el estudio a dos bloques, la cual permite un tipo de confrontación detallada, difícil de lograr cuando el análisis incluye muchos casos.

INTEGRACIÓN REGIONAL Y MOVILIDAD TERRITORIAL: ALGUNAS ACLARACIONES CONCEPTUALES

La integración regional es un proceso que no necesariamente implica una continua evolución lineal ascendente. En este complejo camino hay lugar para zigzagueos, avances, retrocesos, contradicciones, errores, rectificaciones, *impasses*, etc. La Unión Europea constituye una destacada referencia entre las experiencias vigentes, tanto por el número de los países que la componen como por el grado de profundización alcanzado. En América Latina, el MERCOSUR es el bloque más avanzado y relevante.

Toda integración expresa una cooperación voluntaria entre los Estados, que requiere de una institucionalización jurídica establecida por un acuerdo o tratado y adopta diferentes formas, bien sea por su objeto, por su mecanismo o por su naturaleza. El proceso de integración posee varias dimensiones: geográfica, económica, política, social, cultural, jurídica, etc. En los dos casos a analizar, los Estados poseen una proximidad geográfica, una cercanía regional que refuerza la integración, y si bien ambos parten de objetivos económicos, se implican necesariamente otros aspectos.

Según Bela Balassa (1964), en el plano económico, la integración es el conjunto de medidas dirigidas a abolir la discriminación entre unidades económicas pertenecientes a diferentes Estados. Puede diferenciarse en etapas que son indicativas de la capacidad de articular políticas públicas comunes. Esta célebre clasificación y caracterización de Balassa es:

- Área de Libre Comercio: reducción total de los aranceles aduaneros entre los miembros.
- Unión Aduanera: liberalización del comercio recíproco de todos los bienes producidos y adopción de una política arancelaria común en relación con el resto del mundo.
- Mercado Común: caracterizado por el libre comercio y circulación de los factores de producción: bienes, servicios, trabajo y capital entre los miembros.
- Unión Económica: es un mercado común, en el cual existe además cierta armonización de políticas económicas nacionales.
- Integración económica total: unificación de las políticas monetaria, fiscal, anticíclica y social.

Y si a esto le añadimos la dimensión política, condición necesaria cuando se avanza en la integración económica, encontramos como estadio final la creación

de una unidad política supraestatal, entidad aún no existente en el mundo. Estas diversas dinámicas de integración que conducen a la conformación, evolución, involución, profundización, ampliación, éxito, fracaso, etc. de bloques regionales son tan complejas, que aún no se ha concebido una perspectiva totalizadora de la infinidad de dimensiones y variables en juego. Varias teorías coexisten (funcionalista, neofuncionalista, institucionalista, intergubernamental), intentando dar cuenta de este fenómeno en forma global, sin llegar a un acuerdo o imponerse como modelo mayoritariamente aceptado².

Con relación a esta ausencia de marco teórico adecuado para el estudio de la integración, Malamud y Schmitter (2006: 4) se sorprenden de que, para el caso de Europa, “un proceso que ha sido estudiado en sus detalles más concretos continúe generando tantas controversias abstractas”, y reafirman la importancia de poseer una teoría, dado que es el “instrumento que puede ayudarnos a transferir los conocimientos y enseñanzas derivados de una experiencia de integración regional a otra” (Malamud y Schmitter, 2006: 3).

Asimismo, son insuficientes los instrumentos teóricos para analizar el otro fenómeno que estudiamos en este capítulo: la movilidad territorial. Este concepto es definido por el Diccionario Demográfico Multilingüe como el “desplazamiento geográfico de los individuos que componen una población” (Macció, 1985: 119). Siguiendo la misma fuente, se pueden establecer diferencias entre desplazamientos temporales y la migración, que es un “desplazamiento con traslado de residencia de los individuos”, interior o internacional según se crucen o no las fronteras de un Estado. Entre los desplazamientos temporales cabe mencionar, entre otros, el pendular (diario o semanal), la migración estacional (anual), el desplazamiento en tránsito o el turístico. Bertonecello (1995: 89) nos advierte acerca de la importancia que en los últimos años adquieren estos movimientos temporales no definitivos, “fragmentados”, “heterogéneos”, y la necesidad de elaborar instrumentos adecuados para abordarlos. El mismo autor se refiere a un “continuo de movilidad territorial de la población, que va desde la movilidad continua o permanente hasta la inmovilidad” (Bertonecello, 1995: 83; énfasis original). Sin embargo, dentro de este amplio universo de la movilidad territorial, ni siquiera para la migración, ampliamente estudiada, se ha podido generar una “teoría coherente”, sino “un conjunto fragmentado de teorías generalmente desarrolladas aisladas unas de otras” (Massey *et al.*, 1993: 431)³.

Mármora y Pérez Vichich (1997) diferencian la noción de libre circulación, propia de un bloque integrado, de la noción de migración tradicional.

Mármora (1997: 267) sostiene que “la libre movilidad migratoria constituye la principal contraparte social de las políticas económicas en espacios regionales de integración”. En general, cuando se trata de movimientos entre países de una misma región, la migración puede funcionar como un mecanismo que dinamiza los procesos de integración, al fortalecer los vínculos comerciales, laborales y culturales entre los países involucrados (Maguid, 1999: 1).

Desde la Revolución Francesa, los Estados se esfuerzan en monopolizar los medios legítimos de movilidad, es decir, la posesión exclusiva del derecho de autorizar y regular movimientos, principalmente los internacionales, dentro de sus territorios soberanos (Torpey, 2000). La construcción de la CEE, como la del MERCOSUR, supone la redefinición de límites: los desplazamientos internacionales se convierten en internos. Se establece un doble juego de fronteras que se abren a las personas de los Estados Miembros y que, sin embargo, continúan cerradas para personas de terceros Estados. Bauman (1999) observa que la eliminación de fronteras, visados y las facilidades de movilidad para unos, convive con el endurecimiento de los controles y de los obstáculos para el desplazamiento de otros. Los bloques regionales establecen un pacto para reconocer y dar movilidad a los “propios” y para excluir a los “extraños” (Ugur, 1997).

MÁS ALLÁ DE LO ECONÓMICO

La dimensión económica ha sido la más desarrollada en los estudios sobre la integración regional así como sobre la movilidad territorial. De este modo, su evaluación parte de indagar acerca de las consecuencias económicas que acrean. La teoría liberal sostiene que la libre movilidad de factores productivos (bienes, capitales, servicios y trabajo) mejora la eficiencia del sistema internacional. Esto explicaría la decisión por parte de los gobiernos de participar en procesos de integración como estrategia para mejorar su desempeño económico en mercados más amplios que los estatales. Además, se corresponde con la visión funcionalista que sostiene que ante la incapacidad de los Estados para dar respuestas óptimas a determinadas necesidades, deciden integrarse para alcanzar sus objetivos.

La aparición de grandes bloques, ya sea la CEE o el MERCOSUR, no posee un objetivo únicamente económico, pero sí es el factor preponderante para forjar los vínculos y acceder a una mejor calidad de vida (Ekmekdjian, 1994). Tanto el Tratado de la Comunidad Económica Europea (en adelante TCEE) como el Tratado de Asunción (en adelante TA), constitutivos de las experiencias regionales a estudiar, declaran en sus respectivos preámbulos que la integración es un medio para incrementar el bienestar de sus pueblos a partir de la integración de sus economías. Según la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados

2 Para ampliar los debates teóricos, remitirse al Capítulo 10, “Theories of International Cooperation Integration”, de Dougherty y Pfaltzgraff (1996: 418-456).

3 Para mayor información, consultar este artículo, que desarrolla las principales teorías migratorias.

(Art. 31), el preámbulo es un elemento esencial para la interpretación de un tratado, dado que fija los objetivos y fines del mismo, así como su verdadero contenido y sentido. Transcribimos parte del preámbulo de ambos tratados, que –siguiendo a Rapallini (1995: 67)– en ambos casos constituye una exposición somera de lo que se tratará en el articulado.

Decididos a asegurar, mediante una acción común, el progreso económico y social de sus respectivos países, eliminando las barreras que dividen Europa [...] Preocupados por reforzar la unidad de sus economías... TCEE

Considerando que la ampliación de las actuales dimensiones de sus mercados nacionales, a través de la integración, constituye condición fundamental para acelerar sus procesos de desarrollo económico con justicia social... TA

De estos fragmentos se desprende que la estrategia de los Estados consiste en lograr una mejora económica a partir de la integración regional. Sin embargo, no está probada esta relación automática entre los dos fenómenos. *The Economist* (2004) considera el atribuir o no a la conformación de un mercado común el desarrollo económico un tema sin resolver (*moot point*). Más allá de este debate, para evaluar los efectos de la integración regional aplicamos un enfoque basado en las libertades, y no en consideraciones económicas. Siguiendo los lineamientos del economista indio Amartya Sen (2000), tomamos distancia de las perspectivas más tradicionales que ponen el acento en variables como la utilidad, la renta real, el PBI, etc. Este autor define al desarrollo como un proceso consistente en extender o eliminar la falta de libertades fundamentales que los individuos tienen razones para valorar (Sen, 2000: 113). Por lo tanto, debe considerarse positiva toda medida tomada para la consecución del mercado común que amplíe los espacios de acción de las personas. La postura de Sen coincide con Sutcliffe (2004: 214) cuando afirma que el libre movimiento de personas es deseable en sí mismo, porque representa una expansión inmensa de la libertad de las personas.

La conformación de un mercado común implica que los factores de producción (bienes, servicios, trabajo y capitales) pueden moverse libremente entre los Estados miembros como si se tratara de un único país, sin controles en las fronteras y sin pagar derechos de aduana. Se deben eliminar las barreras económicas como resultado de acuerdos institucionales (Balassa, 1964). En consecuencia, la noción estricta de mercado común exige sólo la libertad de las personas en tanto factor productivo, no por sí mismas. Es decir, libre prestación de servicios, de establecimiento y de trabajo por cuenta ajena. Las dos primeras son actividades económicas por cuenta propia o no asalariadas. En esta etapa

de integración, sólo se exige la libertad de desplazarse de un Estado a otro para realizar una actividad económica, es decir, un aspecto del amplio universo de la movilidad territorial.

En este trabajo aplicamos lo propuesto por Sen para evaluar los avances derivados de las dinámicas propias de la integración regional en lo referente a la circulación de los trabajadores por cuenta ajena o asalariados⁴ hasta su ampliación a las personas en general. Elegimos, así, una evaluación que no parte de las consecuencias económicas, sino de los derechos y libertades consagrados por los dos bloques.

COMUNIDAD ECONÓMICA EUROPEA

ENTRE LA AMPLIACIÓN Y LA PROFUNDIZACIÓN

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial, algunos Estados se asocian en un marco de instituciones compartidas regidas por el principio de igualdad. Así nace, por el Tratado de París del 18 de abril de 1951, la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (en adelante CECA). Se conforma de esta manera un mercado común del carbón y el acero entre los seis países fundadores (Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo, los Países Bajos y la República Federal de Alemania). Estos mismos Estados deciden, mediante la firma de los Tratados de Roma del 25 de marzo de 1957, crear una Comunidad Económica Europea basada en un mercado común más amplio que abarcara toda una gama de bienes y servicios, así como la Comunidad Europea de la Energía Atómica (en adelante EURATOM) que se encarga del área de la energía nuclear.

Tanto la CECA⁵ como EURATOM son organizaciones de integración económica de carácter sectorial, cuyas funciones se restringen al sector económico concreto en el que actúan. La CEE, por el contrario, es una organización de integración de ámbito general, es decir, con posibilidad de ejercer sus funciones en todas las esferas económicas (Diez de Velasco, 1997: 515).

Los tratados que constituyen estas tres comunidades crean instituciones propias con competencias delimitadas. La CEE cuenta con un Consejo, una Comisión, un Parlamento, un Tribunal de Justicia y un Comité Económico y Social. El Artículo 189 del TCEE enuncia y caracteriza las normas de derecho derivado. Son obligatorios las Directivas (que dejan a elección de los Estados la forma y los medios para conseguir lo que ellas obligan), los Reglamentos (de alcance general y de aplicación directa) y las Decisiones. Por otra parte, las Recomendaciones y los Dictámenes no son vinculantes. Mencionamos el

4 Dejamos de lado lo referido a prestación de servicios y establecimiento por una cuestión de espacio. Basamos esta elección en la mayor importancia numérica de los trabajadores asalariados.

5 Expiró en 2002.

importante papel del Tribunal de Justicia que, según el Artículo 164 del TCEE, es el órgano encargado de garantizar el respeto del derecho en la interpretación y aplicación del Tratado. Este Tribunal muchas veces dinamiza, a través de sus fallos, el proceso de integración.

En el devenir de los años se desarrollaron dos dinámicas en el bloque: ampliación y profundización. Dinamarca, Irlanda y Reino Unido se unen a la Comunidad en 1973, Grecia en 1981, España y Portugal en 1986, Austria, Finlandia y Suecia en 1995, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia y República Checa en 2004 y Rumania y Bulgaria en 2007, alcanzando así el número de veintisiete Estados Miembros.

En cuanto a la profundización, el proceso ha sido gradual. El Artículo 8 del TCEE estipula una evolución progresiva del mercado común⁶ en tres etapas, que concluiría el 31 de diciembre de 1969. Este límite temporal no se cumple. Recién en 1968 se suprimen las barreras aduaneras dentro de la Comunidad y se establece un arancel aduanero común que habría de aplicarse a las mercancías procedentes de países no comunitarios, conformando una unión aduanera. Sin embargo, durante años subsisten otros muchos obstáculos al comercio que dificultan la plena realización del mercado común. En 1986, con la firma del Acta Única Europea (en adelante AUE) se establece un nuevo plazo que le da impulso al mercado común. Este instrumento, que entra en vigor en julio de 1987, dispone el establecimiento gradual del mercado único durante un período que habría de concluir el 31 de diciembre de 1992, a través de un amplio programa legislativo que exige la adopción de cientos de Directivas y Reglamentos. Tomamos esta fecha como el inicio de la creación del Mercado Común Europeo, aún en proceso de perfeccionamiento, es decir veintitrés años más tarde de lo estipulado por el Tratado de Roma.

El AUE, además, introduce un agregado al TCEE, al incorporar el concepto de mercado interno, que “implicará un espacio sin fronteras interiores en el que la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales estarán garantizadas” (Art. 8 A del TCEE). Siguiendo a Diez de Velasco (1997: 517), el concepto de mercado interior o interno coincide básicamente con el de mercado común, aunque es más radical dado que “conlleva la eliminación de las fronteras físicas entre los Estados”.

Otro hito clave de profundización fue la firma del Tratado de la Unión Europea (TUE) en Maastricht, en febrero de 1992, por el cual se modifica el Tratado Constitutivo de la CEE, que pasa a denominarse Comunidad Europea “a secas”. De esta forma, el TUE refuerza el carácter general y básico de la CEE

y su vocación política, introduciendo disposiciones relativas a la ciudadanía de la Unión Europea (Diez de Velasco, 1997: 515).

El TUE estipula su entrada en vigor el 1 de enero de 1993, es decir, un día después de expirar el plazo para la conformación del mercado común según el AUE. Sin embargo, las dificultades que presentaron las ratificaciones por parte de todos los Estados hacen que su vigencia se cristalice finalmente en noviembre de 1993. Este Tratado marca un avance cualitativo sustancial en el proceso de integración europeo, al añadir en ciertas áreas la cooperación intergubernamental al sistema comunitario existente. El Tratado de Maastricht da origen a una nueva estructura institucional de la “Unión Europea” (UE) conformada por tres pilares. El pilar comunitario es la CE, y los pilares intergubernamentales son el de Cooperación en Política Exterior y Seguridad Común (PESC) y el de Cooperación en Justicia y Asuntos de Interior (JAI)⁷.

EVOLUCIÓN DE LA MOVILIDAD TERRITORIAL EUROPEA

El Artículo 2 del TCEE establece los objetivos finales de la integración: “un desarrollo armonioso de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, una expansión continua y equilibrada, una estabilidad creciente, una elevación acelerada del nivel de vida y relaciones más estrechas entre los Estados que la integran”.

Los medios para alcanzar estos objetivos finales se hallan enumerados en el Artículo 3 del TCEE. En el apartado C estipula “la supresión, entre los Estados miembros, de los obstáculos a la libre circulación de las personas, servicios y capitales”.

Sin embargo, en los artículos posteriores, el Tratado se limita a normar lo referido a los factores productivos. De este modo, la movilidad de personas tiene en sus orígenes un carácter esencialmente económico e instrumental (Lirola Delgado, 1994: 37), dado que aparece ligado al ejercicio de libertades económicas⁸. Éstas no son absolutas, sino que encuentran sus límites en tres casos: orden público, seguridad y salud pública. La Directiva N° 221 de 1964 legisla sobre estos supuestos y hace algunas aclaraciones: la mera existencia de condenas penales no constituye por sí sola motivo para negar esa libertad, y asimismo explicita las enfermedades –como la sífilis o la tuberculosis– y las incapacidades que pueden justificar la denegación de la entrada en el territorio o de la concesión del primer permiso de estancia.

7 Posteriores desarrollos institucionales se instrumentan en la Unión Europea por los Tratados de Ámsterdam (1997), Niza (2001) y Lisboa (2007), que introducen modificaciones en los tres pilares.

8 El Título III del TCEE enumera estas libertades: el Capítulo 1 se refiere a la libre circulación de trabajadores, el Capítulo 2 a la libertad de establecimiento y el Capítulo 3 a la libre prestación de servicios.

6 El concepto “mercado común” no aparece en el Tratado, pero el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea lo deduce de los preceptos que lo regulan.

Sobre la libre circulación de trabajadores por cuenta ajena, si bien fue prevista desde el mismo Tratado de Roma, es a partir de fines de la década de 1960 que la iniciativa política se pone en práctica. El Reglamento N° 1612 del Consejo, de fecha 15 de octubre de 1968, relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Comunidad, enuncia el principio general de supresión de cualquier discriminación, directa o indirecta, por motivos de nacionalidad, con el fin de garantizar la movilidad efectiva de los trabajadores. Entre otras, enumera desigualdades en el empleo, la remuneración y demás condiciones de trabajo, el acceso a la vivienda y el derecho del trabajador a reunirse con su familia. El Reglamento estipula que todo nacional de un Estado miembro tiene derecho a acceder a una actividad por cuenta ajena y a ejercerla en el territorio de otro Estado miembro, de conformidad con la normativa aplicable a los trabajadores nacionales. Tal derecho debe reconocerse indistintamente a los trabajadores permanentes, de temporada, fronterizos o que ejerzan sus actividades con ocasión de una prestación de servicios.

Entre las formalidades administrativas, la Directiva N° 360⁹, del 15 de octubre de 1968, establece que para expedir la tarjeta de residencia, los Estados miembros sólo pueden exigirle al trabajador el documento con el cual ha entrado en su territorio (pasaporte o documento de identidad nacional), y una declaración de contratación suscripta por el empresario o un certificado de trabajo. Por otra parte, el Reglamento N° 1408, del 14 de junio de 1971, da sustento material a esta libertad, pues coordina las legislaciones nacionales en relación a los derechos de la seguridad social que protegen a los trabajadores por cuenta ajena y a sus familias que se desplazan dentro de la Comunidad.

Pasan varios años hasta que se amplía el derecho a la movilidad de las personas en general, y no sólo como factores productivos. El Artículo 8A del TCEE incorporado por el AUE (a través de su Artículo 13) garantiza la libre circulación de las personas como tales y no sólo como meros agentes económicos. Se supera, así, la visión económica que condiciona la aplicación del principio de movilidad territorial al ejercicio de una de las libertades económicas del TCEE, pasando ahora a reconocerse con alcance general a todas las personas que tienen la condición de ciudadano de la Unión Europea (Lirola Delgado, 1994: 273).

La normativa que establece el derecho a residir en el territorio de otro Estado miembro a las personas económicamente inactivas (jubilados, estudiantes y aquellas que decidan instalarse por más de tres meses) y a sus familiares se

consagra a partir de tres Directivas¹⁰ del 28 de junio de 1990, imponiendo como requisito que estas personas no constituyan una carga (es decir que cuenten con suficientes recursos, seguro médico, etc.) para el Estado de acogida. Es decir, no hay absoluta libertad, aunque se uniformizan y simplifican los trámites para otorgar los permisos de residencia. Además, los Estados pueden limitarla por razones de orden, seguridad y salud públicos.

La resistencia en la aceptación de estas libertades queda reflejada en el Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, del 18 de marzo de 1999, sobre la aplicación de las Directivas 90/364 (que contempla la situación de las personas que no son ni estudiantes, ni jubilados ni trabajadores) y 90/365 (jubilados). En este documento se informa sobre procedimientos de infracción contra casi todos los Estados miembros por no adaptar la legislación nacional según lo que éstas establecen. De hecho, sólo tres Estados las habían incorporado en la fecha prevista.

Jiménez de Parga Maseda sostiene que estas Directivas son “un ejemplo elocuente de la dificultad de sostener bajo el imperativo de una integración dominada todavía por la idea de mercado, el derecho a un fundamental derecho a la libertad de circular, predicable de toda persona nacional de un Estado miembro” (Jiménez de Parga Maseda, 1994: 233).

Llegado el 1 de enero de 1993, no está constituido un espacio sin fronteras físicas tal como estipulaba el Artículo 8 A del TCEE. Los avances en esta materia no se consagran a nivel comunitario, sino que parten de un acuerdo de cooperación intergubernamental entre algunos Estados. En 1985, Alemania, Bélgica, Francia, Luxemburgo y los Países Bajos firman el Acuerdo de Schengen (complementado en 1991 con el Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen), por el cual dichos países acceden a suprimir los controles de las personas en sus fronteras comunes, con independencia de la nacionalidad; a armonizar los controles en sus fronteras con países no pertenecientes a la CEE; y a introducir una política común de visados. De este modo se crea un espacio sin fronteras interiores, denominado “Países Schengen”, “Espacio Schengen” o “Zona Schengen”¹¹. Este Acuerdo, según Jiménez de Parga Maseda (1994: 235) constituye un “banco de pruebas, un ensayo o una antesala de lo que debió ser el régimen jurídico aplicable al espacio sin fronteras proclamado por el Artículo 8^a del TCEE”.

El tratamiento dado a esta materia refleja, según Lirola Delgado (1994: 208),

9 El Reglamento 1612/68 y las Directivas 221/64 y 360/68 son derogadas por la Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre “el derecho de los ciudadanos europeos a circular libremente y a residir en toda la Unión” en la que se refunden todas las medidas dispersas en el complejo corpus legislativo que ha venido regulando hasta esa fecha la materia.

10 Directivas 90/364, 365 y 366. Éstas son derogadas por la Directiva 2004/38/CE, la cual mantiene los mismos requisitos para la residencia.

11 La Cooperación Schengen se integra en el Derecho de la Unión Europea mediante el Tratado de Ámsterdam (1997), aunque Irlanda y el Reino Unido no lo aplican en su totalidad.

“la realidad de una Europa a dos velocidades, que marca la diferencia entre los Estados que han estado dispuestos a avanzar en la realización del objetivo de libre circulación de las personas en un espacio sin fronteras interiores establecido por el AUE y los que se han mostrado reacios”.

El Tratado de Maastricht formaliza el derecho a la libre movilidad territorial en un nuevo artículo, por el cual establece el “derecho de todo ciudadano de la Unión a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros” (Artículo 8 A del TCE). Sin embargo, algunas normas que reglamentan su ejercicio limitan su aplicación. Aclaramos, además, que los ciudadanos de la Unión Europea son aquellas personas que detentan la nacionalidad de uno de los Estados Partes.

Aquí cerramos el análisis del caso europeo, cuyo proceso de integración continúa en sus dinámicas de ampliación y profundización. Este recorrido nos permite apreciar las demoras, las dificultades, los obstáculos y los reveses que sufrió el bloque a lo largo de los años.

MERCADO COMÚN DEL SUR

PROCESO DE INTEGRACIÓN

En 1980 se firma el Tratado de Montevideo que sienta las bases de la Asociación Latinoamericana de Integración (en adelante ALADI), actualmente constituida por doce países del subcontinente. Dentro de este marco se acogen diversas modalidades de integración: bilateral, plurilateral y regional. Al amparo de dicha Asociación surgen, por ejemplo, la Comunidad Andina de Naciones y el MERCOSUR. Éste es un espacio económico regional nacido del Tratado de Asunción celebrado el 27 de marzo de 1991 entre la Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Su Artículo 1 establece como propósito el constituir un mercado común. Se fija como fecha de conformación definitiva el 31 de diciembre de 1994, con un año de prórroga para Paraguay y Uruguay. Llegada esa fecha, sólo se había puesto en práctica el libre comercio intrarregional, con excepción de algunos productos. El Protocolo de Ouro Preto, firmado el 17 de diciembre de 1994, enfatiza la adopción de la unión aduanera como paso previo esencial para llegar al mercado común, aunque no establece plazos. En el año 2000, se inicia el “Relanzamiento del MERCOSUR”, que refuerza el comercio intrarregional y el arancel externo. Actualmente, el bloque constituye una unión aduanera imperfecta.

En el devenir del proceso de integración se incorporan en calidad de Estados Asociados otros países miembros de la ALADI. Se suman Chile (1996), Bolivia (1997), Perú (2003), Venezuela (2004), Colombia (2004) y Ecuador (2004). El 4 de julio de 2006, se firma el Protocolo de Adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al MERCOSUR como Estado Parte, en espera de aceptación.

El tratado constitutivo define claramente en su primer artículo qué se entiende por mercado común:

- “libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países”;
- “establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial común con relación a terceros Estados o agrupaciones de Estados y la coordinación de posiciones en foros económico-comerciales regionales e internacionales”;
- “coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados Partes”;
- “compromiso de los Estados Partes de armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes, para lograr el fortalecimiento del proceso de integración”.

Posteriormente, los Estados Partes celebran una serie de acuerdos. Entre los más importantes, el Protocolo de Brasilia para la solución de controversias (1991, derogado por el Protocolo de Olivos); el Protocolo de Ouro Preto (1994), que establece la estructura institucional del MERCOSUR; el Protocolo de Ushuaia (1998), que incorpora la cláusula democrática; y el Protocolo de Olivos (2002), que crea un tribunal de apelaciones permanente y otros mecanismos a los cuales son sometidas las controversias que surjan entre los Estados Partes sobre la interpretación, aplicación o incumplimiento de los textos jurídicos del MERCOSUR.

El MERCOSUR posee una naturaleza intergubernamental, no conforma un régimen basado en la idea de supranacionalidad. Consiste en un sistema jurídico de integración en el cual las decisiones de sus órganos sólo pueden adoptarse por consenso, confiriéndose así un verdadero poder de veto a cada Estado Parte. Después de adoptadas, no entran en vigor sino treinta días después de la comunicación de los Estados Partes de que las mismas se han incorporado a sus respectivos ordenamientos jurídicos internos, mediante los procedimientos previstos en la legislación de cada país. De ahí que las Decisiones que pronuncia el Consejo del Mercado Común y las Resoluciones del Grupo Mercado Común, tomadas por unanimidad, obligatorias para los Estados, requieren ser incorporadas al derecho nacional por vía legislativa o administrativa, según el caso. En un laudo del Tribunal Arbitral *Ad Hoc*¹² del MERCOSUR se expresa “la diferencia cualitativa que tiene el derecho comunitario europeo, de claro

12 Tribunal constituido para entender en la acusación presentada por Uruguay contra la Argentina por “omisión del Estado argentino en adoptar medidas apropiadas para prevenir y/o hacer cesar los impedimentos a la libre circulación derivados de los cortes en territorio argentino de vías de acceso a los puentes internacionales Gral. San Martín y Gral. Artigas”, conocido como el “conflicto de las pasteras”.

carácter supranacional respecto del derecho del MERCOSUR que es de índole interestatal”.

EVOLUCIÓN DE LA MOVILIDAD TERRITORIAL MERCOSUREÑA

La temática parece ser una de las menos reguladas en el MERCOSUR, en relación con lo que acontece para los bienes y capitales. Novick (2005) estudia la normativa emanada del MERCOSUR entre 1991 y 2003, y sostiene que “aproximadamente un 15% de ellas se refiere a temas socio-poblacionales. Un análisis más detallado de las ciento setenta normas socio-poblacionales permite descubrir cuarenta y cuatro (diecinueve Decisiones y veinticinco Resoluciones) referidas a fronteras, movilidad de personas y migraciones”. Por su parte, Ratto (2004) estudia las Decisiones tomadas por el Consejo desde 1991 hasta 2000, y las relacionadas al movimiento de personas que son agrupadas en tres subtemas: control aduanero, tránsito vecinal y migraciones. Dicha autora resalta la baja cantidad (sólo un 2,5% se refieren al tema migratorio) y la dispersión (una fue tomada en 1991 y el resto en 2000) que presentan las Decisiones adoptadas durante el período analizado.

El Artículo 1 del Tratado de Asunción, en el cual se define al mercado común, no hace referencia a la libre movilidad de personas en sentido amplio, sino a la “libre circulación de servicios y factores productivos”. Recién en el año 2009 entra en vigencia el derecho a la circulación de trabajadores asalariados en el MERCOSUR. Sin embargo, podemos encontrar antes de esa fecha avances en esta materia y en el universo más amplio de la movilidad territorial¹³. Entre la normativa que alienta la movilidad de los trabajadores podemos señalar, en el área de la seguridad social, el “Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del Mercado Común del Sur” suscrito en Montevideo el 14 de diciembre de 1997. A partir de este instrumento se establece un sistema de reconocimiento recíproco entre los Estados Parte de las cotizaciones efectuadas por los trabajadores, lo que permite el otorgamiento de las prestaciones por parte del Estado en donde resida el trabajador o beneficiario. Este Acuerdo y su Reglamento Administrativo entran en vigencia el 1 de junio de 2005, luego que la República del Paraguay depositara el 5 de mayo del mismo año su ratificación¹⁴. Este instrumento legal de carácter multilateral sustituye a los anteriores acuerdos bilaterales de seguridad social entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

13 Para ampliar sobre esta normativa se aconseja consultar el capítulo “Políticas migratorias e integración regional. La libre circulación y los desafíos a la ciudadanía” (Aguirre, Mera y Nejamkis) en este volumen.

14 Los demás países ya habían cumplido dicho requisito y con el depósito de la ratificación paraguaya se cumple integralmente lo previsto en el Artículo 17 del Acuerdo por el cual el mismo “entrará en vigor a partir del primer día del mes siguiente a la fecha del depósito del último instrumento de ratificación”.

Otro avance referido a la temática laboral es la “Declaración Sociolaboral del MERCOSUR”¹⁵, instrumento firmado por los Estados Partes en Río de Janeiro el 10 de diciembre de 1998. El Artículo 1, inciso 1, establece el “Principio de no discriminación” en los siguientes términos: “Todo trabajador tiene garantizada la igualdad efectiva de derechos, trato y oportunidades en el empleo y ocupación, sin distinción o exclusión en razón de raza, origen nacional, color, sexo u orientación sexual, edad, credo, opinión política o sindical, ideología, posición económica o cualquier otra condición social o familiar, en conformidad con las disposiciones legales vigentes”. La Declaración propicia la igualdad para la mano de obra migrante mercosureña, aunque no establece el derecho a la libre circulación de esa mano de obra.

En lo que respecta a la normativa no restringida al factor trabajo, podemos señalar las Decisiones N° 18 y 19/99 y sus correspondientes reglamentaciones (CMC/Decisión N° 14 y 15/00) las cuales permiten a aquellos nacionales y residentes legales de un Estado Parte o Asociado con domicilio en localidades contiguas de dos o más Estados Parte o Asociados obtener la credencial de Tránsito Vecinal Fronterizo (T.V.F.). Esta credencial permite a su beneficiario cruzar la frontera, mediante un procedimiento ágil y diferenciado de las otras categorías migratorias; así como permanecer en el territorio del país vecino por un plazo máximo de setenta y dos horas a contar desde el último ingreso, salvo acuerdo bilateral o trilateral que establezcan un plazo mayor. Entre las localidades fronterizas vecinas se encuentran: Posadas/ Encarnación, Puerto Iguazú / Foz do Iguaçu, San Javier / Porto Xavier. Estas zonas y demás límites territoriales se van transformando, de “áreas de frontera”, en “áreas de integración” (Bertoncello, 1995: 87).

Los ciudadanos del MERCOSUR no necesitan visa para trasladarse como turistas hacia los Estados Partes. Además, en el marco de la XXXV Reunión del Consejo del Mercado Común, realizada el 30 de junio de 2008, se firma y entra en vigencia el “Acuerdo sobre Documentos de Viaje de los Estados Partes del MERCOSUR y Estados Asociados”¹⁶. Éste especifica para cada uno de los diez países qué documentos de viaje se aceptan: pasaporte, cédula de identidad, documento de identidad, etcétera.

Retomando la dimensión laboral, podemos mencionar la Decisión N° 48 del 15 de diciembre de 2000 que establece el “Acuerdo sobre Exención de Visas entre los Estados Partes”. Éste permite que los artistas, profesores, científicos, deportistas, periodistas, profesionales y técnicos especializados, cuyo propósito sea el de desarrollar actividades en el ámbito de sus categorías respectivas, ac-

15 Al día de hoy sigue el debate sobre la fuerza legal de este instrumento, ya que algunos no la consideran una norma jurídica.

16 Decisión N°18/08.

cedan a otro Estado Parte sin necesidad de visa por noventa días, prorrogables por un período equivalente. Esta norma sólo fue aprobada por Brasil, en 2003, por lo cual nunca tuvo fuerza legal en el bloque. Además, no regulaba de forma general, sino acotada a un grupo específico de trabajadores.

La regla general surge del ámbito de las reuniones de Ministros del Interior o de funcionarios de jerarquía equivalente, cuyo fin pretende avanzar en la elaboración de mecanismos comunes para profundizar la cooperación en las áreas de su competencia, identificándose dos grandes temas: migraciones y seguridad. En la XXII Reunión de Ministros del Interior del MERCOSUR, de la República de Bolivia y de la República de Chile (2002) se elaboraron dos acuerdos trascendentales en lo que respecta al movimiento territorial de los ciudadanos del MERCOSUR:

- Acuerdo RMI N° 13/02 “Residencia para Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR”.

- Acuerdo RMI N° 14/02 “Residencia para Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile”¹⁷.

Estos instrumentos fueron firmados por los seis países el 6 de diciembre de 2002 en Brasilia. Ambos textos legales reafirman en su Preámbulo el deseo “de fortalecer y profundizar el proceso de integración así como los fraternales vínculos existentes entre ellos”; y sostienen “que la implementación de una política de libre circulación de personas en la región es esencial para la consecución de esos objetivos”. Los Acuerdos establecen reglas comunes para la tramitación de la autorización de residencia. Se permite a los nacionales de un Estado Parte o Asociado que se encuentra en su país, o ya viviendo en otro Estado, solicitar una residencia temporaria por dos años. Los requisitos que se exigen son: presentación de pasaporte válido, partida de nacimiento, certificado que acredite la carencia de antecedentes judiciales, penales o policiales de los últimos cinco años, declaración jurada de carencia de antecedentes penales o policiales internacionales, certificado médico (si así lo exige la legislación interna de cada país) y pago de una tasa. La residencia temporaria puede transformarse en permanente mediante la presentación, dentro de los noventa días anteriores al vencimiento de la temporaria, de la siguiente documentación: certificado de residencia temporaria, pasaporte válido, certificación de carencia de antecedentes penales, acreditación de medios de vida lícitos y pago de tasa retributiva.

Estos Acuerdos facilitan la movilidad territorial, que excede la simple libre circulación del factor productivo trabajo, como lo estipulaba el Tratado de Asunción. Garantizan a los nacionales mercosureños el derecho de “entrar, salir, circular, y permanecer libremente”, “trabajar”, “profesar su culto”, “aso-

17 El Acuerdo 13 se diferencia del 14 en que en el segundo participan Bolivia y Chile en su calidad de Estados Asociados.

ciarse”, el derecho a la reunificación familiar y a la transferencia de recursos, la igualdad en la aplicación del derecho laboral, así como el compromiso de acuerdos recíprocos en relación con la legislación previsional. Como principio general, la misma garantía que un Estado otorga a sus ciudadanos debe extenderla a cualquier ciudadano perteneciente a los países del MERCOSUR que habiten su país. Sin embargo, estos Acuerdos poseen una cláusula por la cual estos derechos y garantías que otorgan pueden limitarse por razones de orden público y seguridad pública (Art. 8).

Se establece que la entrada en vigencia será una vez internalizados por los cuatro Países Partes en el primer caso y la suma de los dos Asociados en el segundo caso. Estos instrumentos son aprobados por la Argentina el 9 de junio de 2004, mediante las Leyes 25.902 y 25.903. Por su parte, el Congreso brasileño los aprueba mediante el Decreto Legislativo N° 210 del 20 de mayo de 2004, y el Decreto Legislativo N° 925 del 15 de septiembre de 2005, respectivamente. El Senado y la Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay, reunidos en Asamblea General, aprueban ambos Acuerdos mediante la Ley 17.927 en diciembre de 2005. Bolivia lo ratifica mediante Ley 2831 en septiembre de 2004 y Chile en noviembre de 2005. El último país en adoptarlos es Paraguay, a través de la Ley 3565 (Acuerdo 13) y la Ley 3578 (Acuerdo 14), en 2008. Un año más tarde (28 de julio de 2009), se hace el depósito en la Secretaría del MERCOSUR de la ratificación paraguaya, dando por internalizados los Acuerdos de Residencia. Desde entonces, cumpliendo los requisitos mencionados, se goza formalmente del derecho a la movilidad territorial en el MERCOSUR.

Debemos remarcar que durante los casi siete años transcurridos desde la firma de los Acuerdos hasta su vigencia, algunos países lo implementan sin estar ratificados por todos. Por ejemplo, la Argentina aplica el contenido de estos Acuerdos a través del Programa Nacional de Normalización Documentaria Migratoria (“Patria Grande”), que surge a través de la Disposición N° 53253/2005¹⁸ de la Dirección Nacional de Migraciones, tanto para los cuatro Estados Partes y los seis Asociados desde 2006. Además, en la actual Ley de Migraciones sancionada en 2004, se reconoce el criterio de “nacionalidad mercosureña” que autoriza la residencia a los ciudadanos de los Estados del MERCOSUR. Estas medidas son un avance importante dentro del bloque, dado que la Argentina posee una amplia trayectoria migratoria, y funciona como el principal centro de atracción de los flujos originados en los países vecinos, con lo cual se beneficia a miles de personas que hasta entonces carecían de esenciales derechos y libertades. Brasil, por su parte, lo implementa con la Argentina de modo

18 Esta disposición y sus modificatorias (Disposición 14.949 del 11 de abril de 2006 y Disposición 48.328 del 21 de diciembre de 2006) establecen mínimas diferencias en los procedimientos para las personas llegadas antes o después del 17 de abril de 2006.

bilateral desde abril de 2006, cuando entra en vigencia el Acuerdo Operativo entre la Dirección Nacional de Migraciones de la Argentina y el Departamento de Extranjeros del Brasil.

REFLEXIONES FINALES

Las teorías que dan cuenta de los fenómenos de integración regional y movilidad territorial han dado prioridad a su dimensión económica. De este modo, su análisis parte de conocer las consecuencias económicas que acarrearán. Nuestro trabajo, en cambio, opta por un enfoque amplio que no los reduce a las consideraciones económicas, sino que los relaciona con el goce de derechos y libertades. Coincidimos con quienes afirman que el libre movimiento de personas es deseable en sí mismo, porque representa una expansión de sus opciones y campos de acción. Así, evaluamos la conformación del Mercado Común Europeo y mercosureño en lo concerniente a los avances que amplían los espacios de libertad de las personas, tal como propone Amartya Sen.

Los Tratados constitutivos de los procesos regionales estudiados hacen referencia a la libre circulación del factor productivo trabajo para la conformación del mercado común, y son desarrollos posteriores los que amplían esa libertad a otras dimensiones de la movilidad territorial. Así, dentro de los bloques integrados, la libre circulación de personas tiene en sus orígenes un carácter esencialmente económico e instrumental. El caso europeo puede evaluarse de forma positiva, dado que en su devenir va ampliando los derechos de movilidad de las personas. En un primer momento garantiza la circulación de trabajadores, requisito imprescindible en un mercado común, y posteriormente avanza hasta llegar a la movilidad territorial por el mero hecho de ser nacional de un Estado de la Comunidad Europea. La evolución en esta materia se da de forma gradual y creciente a lo largo del tiempo, aunque no exenta de obstáculos. Son ejemplos de estas reticencias los procedimientos de infracción contra algunos Estados por no transponer determinadas normas en plazo. Lo mismo podemos decir del “Espacio Schengen”, que surge por fuera de la institución comunitaria, gracias a la voluntad de algunos Estados.

En el caso del MERCOSUR, el devenir histórico en esta materia es también positivo, aunque dispar en su desarrollo. Más allá de algunas medidas parciales, el hito lo marca la firma de los “Acuerdos de Residencia” en 2002. Éstos constituyen un salto cualitativo fundamental, pues su fin es regular el derecho a la movilidad territorial total, que, por supuesto, abarca la circulación de trabajadores. Los casi siete años transcurridos desde la firma de los Acuerdos hasta su vigencia muestran el poco interés de algunos Estados en otorgar estos derechos. Si bien es cierto que algunos países los implementan antes de tener

fuerza legal en el bloque en conjunto: tal el caso de Argentina con el Programa Nacional de Normalización Documentaria Migratoria (“Patria Grande”).

El accionar de forma unilateral (como “Patria Grande”), bilateral o acotada de algunos Estados (“Espacio Schengen”) no es el más apropiado en un contexto de integración, donde debe primar la multilateralidad. Sin embargo, si esta última vía presenta obstáculos, los acuerdos parciales entre algunos Estados pueden considerarse pasos positivos, que posteriormente pueden animar a seguir a los demás.

La libre movilidad territorial es un derecho que debemos gozar todas las personas, con independencia de la nacionalidad, género, raza, formación, edad, entre otros. Reconocemos el avance que representa la conformación de bloques regionales en esta materia, sin dejar de mencionar que, tanto a nivel UE como MERCOSUR, estos derechos se reconocen sólo a los ciudadanos, nacionales de los Estados que conforman los bloques, y no se extiende a los de terceros países. Además, estos derechos no son absolutos, sino que los Estados pueden limitarlos. En la práctica, ciertos requisitos (carencia de antecedentes penales, suficientes recursos, seguro médico) y también razones de orden público o seguridad pública restringen su disfrute.

Nuestra postura general es que la libre movilidad debe ampliarse a todas las personas, por el sólo hecho de ser habitantes del mismo planeta. Por otra parte, debe garantizarse junto con el derecho a permanecer donde las personas desean, el derecho a no verse obligado a abandonar sus países por razones económicas, políticas, ecológicas y demás condiciones de expulsión.

BIBLIOGRAFÍA

- Abreu, Sergio 1991 *MERCOSUR e integración* (Uruguay: Fundación de Cultura Universitaria).
- Bauman, Zygmunt 1999 *La globalización, consecuencias humanas* (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica).
- Balassa, Bela 1964 *Teoría de la Integración Económica* (México: UTEHA).
- Bertoncello, Roberto 1995 “La movilidad territorial de la población: notas para la reflexión” en *II Jornadas Argentinas de la Población AEP* (Buenos Aires: Dirección Publicaciones de la Secretaría Parlamentaria del Senado).
- Caetano, Gerardo y Pérez Antón, Romeo 2001 “La consolidación institucional del MERCOSUR: el rol de los parlamentos” en De Sierra, Gerónimo (comp.) *Los rostros del MERCOSUR. El difícil camino de lo comercial a lo societal* (Buenos Aires: CLACSO).
- De Sierra, Gerónimo 2001 “El MERCOSUR como proceso multidimensional

- y cómo estudiarlo desde las ciencias sociales” en De Sierra, Gerónimo (comp.) *Los rostros del MERCOSUR. El difícil camino de lo comercial a lo societal* (Buenos Aires: CLACSO).
- Díez de Velasco, Manuel 1997 *Las organizaciones internacionales* (Madrid: Tecnos).
- Dogan, Mattei y Pelassy, Dominique 1984 “El análisis político comparado” en *Contribuciones* (Buenos Aires) N° 4.
- Dougherty, James y Pfaltzgraff, Robert 1996 *Contending theories of international relations* (Addison: Wesley Publishing Company).
- Ekmekdjian, Miguel 1994 *Introducción al derecho comunitario latinoamericano* (Buenos Aires: Depalma).
- Fontaine, Pascal 2006 *Doce lecciones sobre Europa* (Bruselas: Comisión Europea).
- Jiménez de Parga Maseda, Patricia 1994 *El derecho a la libre circulación de las personas físicas en la Europa comunitaria* (Madrid: Tecnos).
- La Calle Marcos, Abel 2002 “La construcción de la política comunitaria de inmigración” en *Mediterráneo Económico* (Almería) N° 1.
- Lirola Delgado, María Isabel 1994 *Libre circulación de personas y Unión Europea* (Madrid: Civitas).
- Macció, Guillermo 1985 *Diccionario demográfico multilingüe* (Lima: CELADE).
- Maguid, Alicia 1999 “Migración e integración en el cono sur: la coexistencia de patrones intra y extrarregionales”, Ponencia presentada en las V Jornadas Argentinas de Estudios de Población, 6 al 8 de octubre.
- Malamud, Andrés y Schmitter, Philippe 2006 “La experiencia de integración europea y el potencial de integración del MERCOSUR” en *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales* (Buenos Aires) Vol. 46 N° 48, abril-junio.
- Mármora, Lelio 1997 *Las políticas de Migraciones Internacionales* (Buenos Aires: OIM/Alianza Editorial).
- Mármora, Lelio y Pérez Vichich, Nora 1997 “Elementos de políticas migratorias para el MERCOSUR” en *Informe Nacional de Desarrollo Humano* (Buenos Aires: Senado de la Nación Argentina).
- Massey, Douglas; Arango, Joaquín; Graeme, Hugo; Kouaouci, Ali; Pellegrino, Adela y Taylor, J. Edward 1993 “Theories of international migration: a review and appraisal” en *Population and Development Review* (Nueva York) Vol. 19, N° 3.

- Novick, Susana 2005 “La reciente política migratoria argentina en el contexto del MERCOSUR” en Novick, Susana; Hener, Alejandro y Dalle, Pablo *Documento de Trabajo N° 46: El proceso de integración MERCOSUR: de las políticas migratorias y de seguridad a las trayectorias de los inmigrantes* (Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires).
- Portal Oficial del MERCOSUR <<http://www.mercosur.int/msweb/>> acceso 1 de noviembre de 2009.
- Portal Oficial de la Unión Europea <<http://europa.eu/>> acceso 1 de noviembre de 2009.
- Rapallini, Liliana 1995 *Integración y Desarrollo* (La Plata: Lex).
- Ratto, María Celeste 2004 *Documentos de Jóvenes Investigadores, N° 7: El proceso de Institution Building del MERCOSUR. Análisis de tratados y acuerdos regionales* (Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires).
- Sen, Amartya 2000 *Desarrollo y libertad* (Barcelona: Planeta).
- Sutcliffe, Bob 2004 “Migraciones y Equidad” en Alonso, José Antonio (ed.) *Emigración y desarrollo: implicaciones económicas* (Madrid: Catarata).
- The Economist* 2004 (Londres) Vol. 372, N° 8394, septiembre-octubre.
- Torpey, John 2000 *The Invention of the Passport. Surveillance, Citizenship and the State* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Ugur, Mehmet 1997 “Libertad de movimiento contra exclusión: una reinterpretación de la división entre ‘internos’ y ‘externos’ en la U.E.” en Malgesini, Graciela (comp.) *Cruzando fronteras. Migraciones en el sistema mundial* (Barcelona: FUHEM-Icaria).

ORLANDO AGUIRRE*, GABRIELA MERA Y
LUCILA NEJAMKIS*****

POLÍTICAS MIGRATORIAS E INTEGRACIÓN REGIONAL. LA LIBRE CIRCULACIÓN Y LOS DESAFÍOS A LA CIUDADANÍA¹

INTRODUCCIÓN

La integración regional del MERCOSUR, desde su conformación a principios de la década de 1990 y a lo largo de los años, ha ido lentamente avanzando desde objetivos puramente económicos y comerciales hacia otros que apuntan a un mayor fortalecimiento político, social y cultural. En este marco, la temática migratoria —cuestión fundamental dada la larga tradición de movimientos e intercambios poblacionales que ha caracterizado la relación entre los países de la región— comenzó a ocupar su espacio en la agenda política del MERCOSUR, aunque de manera limitada.

* Licenciado en Sociología (UBA), doctorando en Ciencias Sociales (UBA). Becario del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). E-mail: <landoaguirre@yahoo.com.ar>.

** Licenciada en Sociología (UBA), doctoranda en Ciencias Sociales (UBA). Becaria del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). E-mail: <gabsmera@yahoo.com>.

*** Licenciada en Sociología (UBA), doctoranda en Ciencias Sociales (UBA). Becaria del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). E-mail: <luchi_nejamkis@hotmail.com>.

¹ Este trabajo se ha realizado en el marco del proyecto UBACyT titulado: “Tres dimensiones para el estudio del fenómeno migratorio en el MERCOSUR: políticas estatales, actores sociales y experiencias individuales”, dirigido por la Dra. Susana Novick. Una primera versión fue presentada en XXVI Congreso Asociación Latinoamericana de Sociología (ALAS) realizado en Guadalajara, México, del 13 al 18 de agosto de 2007. Agradecemos los comentarios de Vanina Modolo, Magdalena López y Susana Novick, que han constituido un valioso aporte a la elaboración del texto.

A partir de estos procesos, la discusión en torno a la *ciudadanía* resulta ineludible, en la medida que toda integración que apunte a convertirse en un mercado común, aunque sea a largo plazo, necesariamente conlleva desafíos a la institución y el ejercicio de la ciudadanía, tradicionalmente vinculada al Estado-nación.

En el tratamiento de la cuestión migratoria en el ámbito del MERCOSUR, emerge una noción de gran relevancia para esta problemática: la *libre circulación*. En ámbitos políticos y académicos, ésta ha sido considerada un primer paso hacia el desarrollo de un espacio común entre los países, que eventualmente podría abrir camino a políticas públicas que sean objeto de atención comunitaria.

El propósito de este trabajo es analizar el tratamiento que ha tenido la libre circulación en el ámbito de decisión política del MERCOSUR y las eventuales relaciones que podrían establecerse con una idea de ciudadanía a nivel regional. Como veremos, más allá de la retórica, muchos de los avances han sido limitados, y en gran medida siguieron atravesados por visiones restrictivas vinculadas al control de la población y a la lógica del Estado-nación, otorgándole a éste la última palabra en la práctica concreta. Cuestión fundamental, dado que la migración resulta siempre un tema sensible para los Estados que tradicionalmente han hecho de ella un problema de seguridad, y en este sentido el MERCOSUR no es la excepción.

EL PROCESO DE INTEGRACIÓN MERCOSUR

A lo largo del siglo XX han sido numerosas las propuestas de integración que ha habido en el Cono Sur: el Tratado ABC de 1915, el intento por reestablecer dicho tratado en 1953, la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio en 1960 y la Asociación Latinoamericana de Integración en 1980 constituyen los ejemplos más destacables (Carrera, 2005). Estos acuerdos no han sido generalmente exitosos y sus logros concretos fueron escasos. Recién a partir de la creación del MERCOSUR, la integración en sí misma deja de ser discutida y se genera un importante consenso entre las distintas fuerzas políticas y sociales de los países miembros del bloque acerca de la importancia de consolidarla.

Al analizar los motivos que dieron origen al MERCOSUR, existe acuerdo entre diversos autores en señalar que el agotamiento de la industrialización por sustitución de importaciones (modelo ISI), los problemas causados por la crisis de la deuda externa y sus consecuencias político-sociales crearon, desde lo económico, la necesidad de aunar esfuerzos entre los países del Cono Sur, a partir de la integración. Desde lo político, el nuevo contexto generado por la democracia y la búsqueda para consolidarlo definitivamente convertirían al bloque en el paraguas protector que evitaría eventuales retornos autoritarios (Dabene, 2001; Schvarzer, 2001).

El primer acercamiento se produjo a partir de la Declaración de Iguazú, firmada por los presidentes Sarney y Alfonsín, el 30 de noviembre de 1985, que constituyó el marco inicial de un nuevo período de relaciones bilaterales entre Brasil y Argentina, dejando atrás antiguas hipótesis de conflicto. Posteriormente, en julio de 1986, se firma el Acta de Integración Argentino-Brasileña, que constituirá las bases del Programa de Cooperación e Integración Económica (PICE), que tenía como principal objetivo promover la formación de un espacio económico común por medio de la apertura gradual y selectiva de determinados productos.

En 1990 se suman a la iniciativa Paraguay y Uruguay, y como resultado de este proceso, el 26 de marzo de 1991 Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay suscriben en la ciudad de Asunción el Tratado que dio origen al Mercado Común del Sur (MERCOSUR), posteriormente conocido como Tratado de Asunción. A partir de este momento y hasta el año 1994, se constituye el denominado “período de transición”, en el que fueron construidas las bases del MERCOSUR. Este período se enmarca dentro del denominado Cronograma de Las Leñas, en el que se delineaban las tareas a seguir y los temas prioritarios, fijándose como fecha límite para la conformación del bloque el 31 de diciembre de 1994.

Si bien el MERCOSUR se inició con una lógica empresarial de corte neoliberal, con el tiempo fue lentamente avanzando desde lo estrictamente comercial hacia cuestiones sociales y culturales, incluidas temáticas poblacionales y en particular las migratorias (Novick, 2005).

La cuestión de la movilidad espacial de la población al interior del espacio de integración constituye sin duda uno de los grandes desafíos en la actualidad.

Durante la década de 1990 —y a lo largo del desarrollo del proceso de integración regional— se produjeron cambios significativos en los patrones migratorios intrarregionales: aumentó la llegada de inmigrantes desde otros países de América Latina y se acentuó la emigración hacia el exterior del Cono Sur (Maguid, 2007). Estudios recientes coinciden en que durante dicha década el panorama en la región se ha caracterizado por: (a) decreciente porcentaje de población extranjera en casi todos los países —excepto en Chile y Bolivia— por el envejecimiento y muerte del histórico flujo europeo; (b) aumento del porcentaje de los migrantes intrarregionales, con el incremento de inmigrantes provenientes de otros países de América Latina; (c) creciente emigración hacia el exterior del Cono Sur, especialmente a Estados Unidos de Norteamérica, Europa y Japón; (d) progresiva feminización de los flujos migratorios (Novick, 2005).

El aumento del porcentaje de los migrantes intrarregionales constituye una cuestión fundamental de la integración regional. El MERCOSUR se ha caracterizado por la existencia de un sistema migratorio en el cual la Argentina tradicionalmente ha sido un polo de atracción para los migrantes limítrofes

—tendencia de larga data, pero que en las últimas décadas pasa a ser predominante—, mientras que Paraguay, Uruguay y Bolivia se fueron consolidado como países fundamentalmente expulsos de población (Grimson, 2006).

Gran parte de estos movimientos ocurrieron a pesar de la existencia de políticas migratorias restrictivas en los países de la región; sin embargo, como señala Martínez Pizarro, si bien todo proceso de integración tiene efectos sobre la migración internacional que todavía no es posible evaluar adecuadamente, los acuerdos que aspiran a crear mercados comunes contienen compromisos explícitos que propician la conformación de una ciudadanía comunitaria, exigiendo políticas migratorias más abiertas y flexibles (Novick, 2005).

LA CIUDADANÍA EN DEBATE

Tal como explican Kymlicka y Norman (1996), cuando se trata de pensar la ciudadanía en términos modernos es necesario retomar las concepciones expuestas por Marshall en *Citizenship and Social Class* (1950). En opinión de este autor, la ciudadanía consiste principalmente en asegurar que cada persona sea tratada como miembro pleno de una sociedad de iguales, y la manera de lograr este tipo de pertenencia radica en otorgar a los individuos un número creciente de “derechos de ciudadanía”, divididos en tres categorías: derechos civiles, derechos políticos y derechos sociales (Kymlicka y Norman, 1996). Esta concepción de ciudadanía se halla íntimamente ligada, por un lado, a la idea de derechos individuales y, por el otro, a la noción de vínculo con una comunidad política particular. De fuerte arraigo liberal, esta concepción defendía la idea de que la igualdad que aportaba la ciudadanía, la pertenencia plena a una comunidad, era suficiente para legitimarla; por consiguiente, suponía un *escenario nacional*, en el que todos gozan de una base de ciudadanía y de pertenencia a la comunidad.

Si bien la concepción marshalliana de ciudadanía se reduce a un repertorio de derechos, como sostienen Kymlicka y Norman (1996), la ciudadanía en sí no es un derecho previo a la comunidad o un *derecho del hombre*, ni tampoco es un derecho de los miembros de la comunidad, pues la pertenencia a la misma no garantiza la ciudadanía plena, sino que siempre queda como ideal a conquistar.

La pertenencia ha sido siempre la condición para acceder al título de ciudadanía. El pertenecer y formar parte de un “nosotros”, el ser admitido como miembro de una comunidad política, ha adoptado múltiples figuras históricas; pero su función ha sido siempre la misma: dividir y jerarquizar. Dividir a los hombres en comunidades diferenciadas y con frecuencia enfrentadas; y jerarquizar a los miembros de una misma comunidad en estatus igualmente diferenciados y contrapuestos (Bermudo, 2001).

Algunas de las críticas a esta concepción clásica de ciudadanía las ha

hecho Tom Bottomore en su ensayo “Ciudadanía y clase social, cuarenta años después”. Desde su perspectiva, la ciudadanía plantea una serie de interrogantes que deben entenderse en un marco mucho más amplio, “hasta el punto en que lo más adecuado sería hacerlo a escala mundial”. La ciudadanía aparece en el presente como problema en gran medida debido a la guerra. En rigor, a las condiciones socioeconómicas de la postguerra, con el desplazamiento de millones de trabajadores de sus países de origen y el endurecimiento de las exigencias para acceder a la ciudadanía formal, cuyo efecto inmediato se concreta en la aparición de numerosos núcleos de residentes extranjeros y, como consecuencia política, los inconvenientes para distinguir dos figuras próximas pero inconfundibles: la *residencia*, que es una primera e incompleta forma de pertenencia, y la *ciudadanía* o forma plena. El autor sospecha que tal vez “el Estado-nación no sea el único o principal espacio donde localizar esta última en el sentido sustantivo” (Bottomore, 1992).

Sin embargo, y a pesar de estas consideraciones, no puede negarse que el concepto actual de ciudadano está íntimamente ligado a la constitución del Estado moderno. Si bien a lo largo del período formativo de los Estados-nación la nacionalidad fue naturalizada y ambos conceptos —ciudadanía y nacionalidad— quedaron unidos como una condición indistinta, considerada inherente al individuo antes que adquirida por éste, no debe olvidarse el papel constitutivo que tuvo y tiene la nacionalidad en la ciudadanía y en la construcción de la identidad (Stolker, 2000). Es el Estado el que vincula a la *ciudadanía* con la *nacionalidad*: se es ciudadano porque se posee una nacionalidad, regulada por un Estado, y este estatuto solamente vale en el ámbito de ese Estado.

Es así como, tanto en los discursos científicos como populares, el concepto de ciudadanía remite directamente a la idea de permanecer fuera o dentro de las fronteras del Estado-nación (Soysal, 2003), que sólo reconocerá el estatus de ciudadano a aquellos que posean el título de nacionalidad, y únicamente éstos podrán reclamar a la comunidad política la garantía de los derechos que dan contenido al título de ciudadanía (Zamora, 2006). Consecuentemente, la legislación internacional reconoce que cada Estado tiene el derecho de definir a quién permite —y a quién no— ser ciudadano. Cada Estado tiene normas que regulan la manera por la cual un individuo adquiere la nacionalidad de ese Estado, y con ello, los derechos de ciudadanía (Heater, 1999). Se entiende que la condición discriminatoria del estatus de ciudadanía se revela en toda su plenitud cuando se esgrime frente a inmigrantes, asilados y extranjeros en general (Velasco, 2006).

Actualmente, las discusiones en torno a este tema se relacionan con dos aspectos que cuestionan el Estado-nación y el concepto de ciudadanía a él unido. Por un lado, lo que se ha denominado *globalización*, el proceso

por el cual las actividades económicas centrales y estratégicas se encuentran progresivamente integradas a nivel mundial a través de redes electrónicas de intercambio de capital, bienes e información. Por otra parte, lo que se ha considerado como la emergencia de sociedades cada vez más *multiculturales*, en las que se fragmenta la teórica homogeneidad de los Estados-nación, cuestión vinculada en gran medida con la creciente inmigración. Según Zapata Barrero, la noción tradicional de ciudadanía (nacional y estatal) tiene dificultades para encontrar recursos con los cuales gestionar los nuevos fenómenos ligados a la multiculturalidad. Particularmente en el caso de los inmigrantes, la condición de residente o habitante no implica estar vinculado ni jurídica ni políticamente con el Estado. Una persona puede pertenecer a la población de un Estado, pero no a su *demos* (Zapata Barrero, 2004).

Numerosos estudios académicos plantean que los flujos migratorios revelan una nueva generación de modelos de ciudadanía postmarshalliana, una ciudadanía polivalente, que incorpora nuevas formas de pertenencia y estatus legales e identitarios excluyentes, a la par de formas más inclusivas en cuanto a los derechos y prácticas más excluyentes de identidad (Joppke, 2000; Soysal, 2000). Desde esta perspectiva, se propone que el cambio debe darse sustituyendo el requisito de nacionalidad por el de residencia. Este proceso se enmarca en la denominada “territorialización de los derechos” (Brubaker, 1992), que alude a una creciente vigencia del criterio de residencia en lugar del de nacionalidad a la hora de conferir derechos. Yasemin Soysal (1994) utiliza el concepto de “ciudadanía postnacional” para referirse a la superación de la nacionalidad como elemento indispensable para adquirir derechos de distinta naturaleza.

En el marco de este debate, quisiéramos relativizar estas concepciones y remarcar, en cambio, el rol protagónico que en la actualidad continúan teniendo los Estados-nación. Frente a la idea que defiende la emergencia de un paradigma global que cuestiona la soberanía estatal, consideramos que los procesos globales, lejos de debilitar las figuras tradicionales de los Estados-nación, en gran medida han reforzado su rol: el Estado-nación continúa redefiniendo las lógicas a través de las cuales excluye o incluye. Respecto a la multiculturalidad y los desafíos que genera a las concepciones modernas de ciudadanía, tampoco debemos olvidar que la supuesta homogeneidad del Estado-nación es sólo uno de sus tantos mitos constitutivos.

DE LA CIUDADANÍA NACIONAL A LA CIUDADANÍA COMUNITARIA. LA EXPERIENCIA EUROPEA

El desarrollo actual de la integración regional implica nuevos retos a la moderna vinculación entre ciudadanía y nacionalidad, y, en cierto modo, estos acuerdos

contienen compromisos que propician la conformación de una *ciudadanía comunitaria*, que trasciende los límites de los Estados nacionales.

Al hablar de esta problemática, no puede obviarse la referencia que sin duda constituye el caso más consolidado: la Unión Europea (UE). No se pretende considerar aquí a la UE como un “modelo a seguir” ni se busca en modo alguno compararlo con el MERCOSUR, pues constituyen situaciones y contextos completamente diferentes; sin embargo, dado su grado de desarrollo histórico, y el hecho de ser un proceso propiamente supranacional, se convierte en un interesante caso de referencia para pensar la relación —que se intenta explorar en el presente trabajo— entre integración regional, Estados-nación y ciudadanía.

La Unión Europea, a medida que fue avanzando hacia la unificación política, conllevó reconfiguraciones en la institución y ejercicio de la ciudadanía —que tradicionalmente combinaba la pertenencia a un territorio, una identidad colectiva común, acceso a derechos políticos y sujeción a la jurisdicción administrativa del Estado— que plantean no pocos retos para el proceso actualmente en curso. Una breve mirada sobre los desarrollos alcanzados nos brindará valiosos elementos de análisis.

El Tratado de la Unión Europea —en vigor desde el 1 de noviembre de 1993— establece las bases para la creación de la *ciudadanía comunitaria*, una categoría en virtud de la cual los nacionales de los Estados que la conforman son también paralelamente *ciudadanos europeos*, pasando a percibir, en tanto tales, una serie de derechos fundamentales por su pertenencia a la Unión. Esta condición, según el Tratado Constitutivo de la Comunidad, sería “complementaria y no sustitutiva de la ciudadanía nacional” (Art. 17.1), de manera que se estaría desarrollando una condición de membresía en dos niveles, donde la ciudadanía de la Unión es concebida como un estatus jurídico que se superpone e integra a las distintas ciudadanías nacionales.

La UE establece básicamente una serie de derechos civiles, políticos y sociales inherentes a esta condición de *ciudadano de la Unión*, cuya protección quedaría al arbitrio de las instituciones comunitarias: derecho de libre circulación y residencia en el territorio de cualquiera de los países miembros; derecho a ser elector y candidato en elecciones locales y en el Parlamento Europeo; a disfrutar de protección diplomática y consular de las autoridades de cualquier Estado miembro en terceros países; a peticionar al Parlamento y al Defensor del Pueblo Europeo; entre otros.

¿Qué implicancias tiene el establecimiento de esta condición de ciudadano de una comunidad supranacional? ¿Qué reconfiguraciones acarrea a la institución clásica de la ciudadanía, en términos de reconocimiento de derechos políticos y sociales, desarrollo de una identidad colectiva, y fundamentalmente en su vinculación con la soberanía estatal y la nacionalidad?

Numerosos autores consideran que la constitución de los individuos en centro de imputación de “derechos ciudadanos” por parte de una estructura político-jurídica supranacional contribuye a conformar un sentido de pertenencia a una comunidad y un orden por encima del nacional. Desde esta perspectiva, Alfonso de Julios-Campuzano (2002) sostiene que la institución de la ciudadanía europea, al generar una relación directa entre los individuos y las instituciones comunitarias, refuerza el proceso de integración supranacional, no sólo porque sustrae de la competencia estatal la garantía de las facultades y derechos que hacen a su constitución —elevándolos a la esfera de las instituciones de la Unión—, sino fundamentalmente porque logra constituirse en un elemento de cohesión social que hace al desarrollo de una opinión pública europea y sienta las bases para una identidad europea común.

Estos teóricos, como señala críticamente Adrián Favell, ven en el desarrollo de la UE y la creación de estas nuevas estructuras e instituciones supranacionales una prueba de la emergencia de modos de organización postnacional o global en el mundo de la política, particularmente de las políticas migratorias (Favell, 2006). Y tales planteos dejan de lado cuestiones fundamentales, como el déficit democrático que supone, por una parte, el desigual acceso de la población inmigrante a la ciudadanía europea, en la medida en que tal acceso depende de la legislación particular de cada país miembro respecto a la concesión de su nacionalidad; y, por otra parte, la desigualdad entre la población inmigrante del conjunto de la UE, en tanto que es cada Estado miembro el que regula la legalidad de su estatus (Miranda, 2009).

Esto significa que la ciudadanía europea, acompañada de políticas restrictivas en el acceso a los derechos, puede convertirse en un instrumento de desigualdad y de exclusión en relación con la población inmigrante, dando lugar en su seno a una *estratificación cívica* (López Sala, 2006) incompatible con la democracia. En palabras de Miranda, se trata de una Europa que, al condicionar el acceso a la ciudadanía a la posesión de la nacionalidad de un Estado miembro, está privilegiando a unos individuos y discriminando a otros con tratamientos jurídicos diferenciados (Miranda, 2009).

El hecho de que la membresía de la Unión se base en una concepción *nacional* de la ciudadanía —es decir que la atribución de derechos descansa en una identificación entre ciudadanía y nacionalidad— se manifiesta particularmente en la situación de los inmigrantes (llamados *nacionales de terceros países*) residentes en Estados miembros, y en las dificultades que encuentran para ser reconocidos como ciudadanos de la Unión con derechos sociales y políticos plenos.

Desde la década de 1990 pueden observarse en la Comunidad Europea esfuerzos por establecer políticas de inmigración y asilo coherentes a nivel

intergubernamental; y la Comisión Europea ha llevado adelante propuestas para reconocer a los nacionales de terceros países residentes en países de la Unión derechos equiparables a los de los ciudadanos de los Estados miembros (Tratado de Ámsterdam en 1997; Declaración de Tampere en 1999; etc.). Sin embargo, esas propuestas quedaron sin efecto vinculante para los Estados, y en la actualidad las condiciones legales e institucionales para inmigrados y asilados varían mucho entre los países (Benhabib, 2005). Esta falta de criterios uniformes para la adquisición de la nacionalidad hace que las condiciones de acceso a los derechos sociales y políticos difieran en los distintos países, lo cual agudiza la situación de desigualdad que viven los inmigrantes al interior de la Unión.

Seyla Benhabib observa que lo que sucede en Europa hoy ilustra un efecto de *desagregación de la ciudadanía*, donde el modelo clásico, unitario —que combinaba residencia continua en un territorio, identidad colectiva, derechos políticos y sujeción a una jurisdicción administrativa común— se está deshaciendo; y los componentes de la ciudadanía —identidad colectiva, privilegios de membresía política, derechos y reivindicaciones sociales— se desagregan en situaciones y combinaciones diversas, aún vinculados a la soberanía de los Estados-nación (Benhabib, 2005).

LIBRE CIRCULACIÓN, MIGRACIÓN Y CIUDADANÍA EN EL MERCOSUR

El Mercado Común del Sur sin duda constituye un escenario completamente distinto al europeo, particularmente en términos de consolidación institucional y política. Además, debe recordarse que la institucionalización del MERCOSUR no es supranacional, como en el caso de la experiencia europea, sino de carácter *interestatal*; por lo que las fronteras siguen vigentes y no existen órganos políticos supranacionales, sino que son los Estados los que dan su consentimiento ante cada norma aprobada, e incluso deben internalizarla mediante una ley nacional.

En este contexto, el desarrollo de una noción de ciudadanía comunitaria se encuentra aún en instancias preliminares. Sin embargo, en el tratamiento de la cuestión migratoria dentro del bloque, emerge una categoría clave para la problemática de la ciudadanía: el concepto de *libre circulación*. Esta noción, sostienen Mármora y Pérez Vichich, transforma a la variable migratoria en un elemento clave de los procesos de integración económica y configura el núcleo de la dimensión social de la integración (Novick, 2005).

Su relevancia para la cuestión de la ciudadanía es clara. Pues las concepciones tradicionales de la migración determinan que una persona, al atravesar la frontera, pierde sus atributos de *ciudadano* para convertirse en *extranjero*; obligándolo a intentar restituir trabajosamente sus derechos de ciudadanía en el país de destino, muchas veces sin lograrlo nunca plenamente. En cambio, la noción de libre circulación, al apuntar al desarrollo de un espacio común formado

por los países miembros, determina que el migrante —como parte de la población de uno de los países socios— no perderá sus atributos de ciudadanía cuando atraviese la frontera. Además, al establecer la igualdad para los ciudadanos de cada uno de los países en el resto de los territorios, no sólo elimina un factor de vulnerabilidad como es la irregularidad migratoria, sino que también abre camino para que las políticas públicas —de empleo, seguridad social, atención de la salud, educación, etc.— pasen a ser objeto de atención comunitaria (Pérez Vichich, 2000).

Así, la noción de libre circulación en el plano de la integración contiene ciertos compromisos que propician la conformación de una idea de *ciudadanía comunitaria* por encima de cualquier otra circunstancia. No obstante, pensar realmente en un objetivo de libre circulación regional implica cambiar la perspectiva burocrática administrativa y eminentemente restrictiva de las políticas migratorias (Mármora y Pérez Vichich, 1997).

En el MERCOSUR, el tratamiento político de la cuestión migratoria fue sufriendo modificaciones desde la creación del espacio común. Durante el llamado proceso de transición —desde la entrada en vigencia del Tratado de Asunción, en 1991, hasta el 31 de diciembre de 1994—, enmarcado en el Cronograma de Las Leñas², se observa una voluntad política de concebir al fenómeno migratorio dentro del concepto de libre circulación de personas en general y trabajadores en particular. En una segunda etapa —la denominada “de consolidación de la unión aduanera”³—, que se inicia con la firma del Protocolo de Ouro Preto, la noción de libre movilidad se desplaza hacia la de migraciones laborales tradicionales, trasladando al tema migratorio desde lo multilateral a lo nacional, con un tratamiento más restrictivo, como problema de política interna antes que de política internacional. Por último, a fines de 2002, con la firma del Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR, se produce lo que muchos autores consideran un salto cualitativo en el tratamiento de la cuestión, puesto que el concepto de libre movilidad vuelve a ser el núcleo del tratamiento de los flujos interregionales en el espacio de integración (Novick, 2005).

El corpus empírico de nuestro trabajo está conformado por las normas emanadas del MERCOSUR. Estos documentos no constituyen sólo fuentes de información, sino que son productos sociales de un determinado contexto históri-

co, y en tal sentido deben considerarse las prácticas sociales que están por detrás de ellos, así como sus condiciones de producción y lectura (Valle, 2000).

En la estructura jurídica del MERCOSUR se combinan distintos tipos de normas, entre las que cabe mencionar: (a) tratados, protocolos y declaraciones del derecho internacional; (b) normas propias dictadas por los órganos decisorios del bloque; y (c) recomendaciones establecidas por los órganos auxiliares, así como acuerdos de concertación social regional.

En el presente trabajo tomaremos como eje las normas producidas por los órganos decisorios del MERCOSUR —entre el año 1991, momento de creación del bloque, y el 2007—, las cuales conforman el *derecho comunitario* propiamente dicho. Tomaremos, por un lado, las *Decisiones* emanadas del Consejo del Mercado Común del MERCOSUR (CMC), órgano superior, al que le incumbe la conducción política y la adopción de las medidas de mayor importancia. Por otro lado, nos centraremos en las *Resoluciones* elaboradas por el Grupo Mercado Común del MERCOSUR (GMC), instancia ejecutiva del bloque, dependiente del CMC, pero con iniciativa y poder de decisión. Las mismas son de carácter obligatorio para los Estados Partes y deben ser tomadas por consenso de todos los países miembros y sin que falte ninguno.

En materia de libre circulación hemos relevado un total de 37 normas elaboradas en el bloque. A través del análisis de este corpus normativo intentamos descubrir cómo se ha considerado la cuestión migratoria a lo largo del período de constitución y desarrollo del espacio de integración.

Desde el discurso político que se plasma en la normativa elaborada por el bloque, se advierte que la idea de conformar un espacio de libre circulación de personas es concebida como la base para consolidar la unificación regional, y uno de los primeros pasos para lograr una integración que trascienda lo estrictamente económico. No obstante, esta voluntad manifiesta de avanzar hacia la libre circulación convive de manera contradictoria con objetivos restrictivos de regulación de los movimientos entre los Estados. En tal sentido, puede observarse que gran parte de las normas, en sus considerandos, enuncian la libre circulación como un objetivo fundamental para la integración regional, y sin embargo en sus contenidos aparecen de manera muy clara elementos que apuntan a la restricción de los movimientos migratorios, como en el caso del control fronterizo. Esta cuestión del control de las fronteras constituye una piedra angular para la soberanía de los Estados, delimitando quiénes están de un lado y del otro, y, en consecuencia, quiénes se encuentran incluidos y quiénes excluidos de la nación. Por lo que contar con el monopolio del control de los movimientos de la población es intrínseco al proceso de construcción misma del Estado y uno de sus ejes constitutivos. Y ahora, en el contexto del MERCOSUR, puede verse

2 Impuesto por la Decisión del Consejo N° 1/92.

3 El objetivo de esta etapa que comenzó el 1 de Enero de 1995 fue la Unión Aduanera Imperfecta, un esquema limitado de integración cuya teoría admite como condición suficiente de existencia la libertad de circulación de capitales, bienes y servicios; por lo tanto, la dimensión social y laboral del proceso de integración y, consecuentemente, la libre circulación de trabajadores pasaron a un segundo plano (Pérez Vichich, 2000).

que la normativa en materia de libre circulación precisamente tiende a reforzar esta potestad de los Estados y a incrementar su presencia.

LA LIBRE CIRCULACIÓN EN EL PERÍODO DE TRANSICIÓN

Desde sus primeras *Decisiones*, el Consejo del Mercado Común expresa la voluntad política de construir “un espacio regional donde puedan circular libremente los ciudadanos y residentes de los Estados Partes del Mercado Común, así como sus bienes, servicios y factores productivos”, proponiendo como una primera medida la instalación de canales preferenciales para la atención de los nacionales y residentes de los países de la región⁴. Esta norma se propone como un primer avance en la creación de un espacio de libre circulación regional. Sin embargo, la misma plantea el libre movimiento entre los países del bloque como una manera de contribuir al incremento “del intercambio económico y comercial y, en especial, turístico en el Mercado Común del Sur”. Es decir que en este primer momento no se está pensando facilitar o promover migraciones propiamente dichas, sino más bien en una movilidad temporal, circunscripta al comercio y al ámbito turístico. Apunta hacia una libre circulación, pero no vinculada al asentamiento.

En relación con la cuestión de la documentación, desde comienzos del período se considera la posibilidad de confeccionar un documento único del MERCOSUR, para lo cual se crea un grupo *ad hoc*. Al constituir tempranamente un espacio institucional con este objetivo, se pone de manifiesto la relevancia que tiene este tema para quienes formulan las políticas del bloque, con las consecuencias que ello implica en cuanto al control de la movilidad de las personas. Con la idea de establecer un documento único a nivel regional, en cierto modo, los Estados pasan a compartir el monopolio legítimo del control —y protección— del movimiento poblacional. Por otro lado, se define a nivel regional cuáles serán los documentos de identificación personal que serán considerados válidos para el traslado de personas dentro de los países del MERCOSUR⁵.

En este período también se afianzan procedimientos de coordinación y cooperación entre los Estados en materia de control fronterizo. Cabe destacar el llamado Acuerdo de Recife⁶, a través del cual se busca aunar esfuerzos entre los Estados con el objetivo de avanzar hacia un control unificado de las entradas y salidas de los migrantes que se trasladan entre los países de la región. Para ello se establece una noción de “control integrado de fronteras”, apuntando al desarrollo de “procedimientos administrativos y operativos compatibles y

similares en forma secuencial y, siempre que sea posible, simultánea” entre los Estados y organismos nacionales para cooperar entre sí en el ejercicio de los controles aduaneros, migratorios, sanitarios y de transporte.

EL PERÍODO DE INSTITUCIONALIZACIÓN DEL MERCOSUR

Desde mediados de la década de 1990 se continúa con la elaboración de normas en torno a los documentos de identificación personal, en vistas a la regulación del movimiento de las personas en el bloque. Con esto se apunta tanto a unificar criterios entre los países como a crear nuevos documentos. Se aprueba un modelo único de Tarjeta de Entrada y Salida (TES), que deberá ser utilizado por todos los países. Asimismo se busca unificar las características de los pasaportes con el objetivo de mejorar su calidad técnica, para dificultar su adulteración y tener un mejor control⁷.

En relación con los aspectos institucionales, se crean Centros de Consulta de Documentos Personales del MERCOSUR (CCDM) que canalizarán los informes vinculados a la identidad de personas. Los Centros de Consulta deberán en primera instancia “facilitar a los Estados Partes información sobre todas las personas que se domicilien en su Territorio y de todos los ciudadanos cualquiera fuere el lugar donde se domicilien”. Más que facilitar información para los ciudadanos que desean circular, lo que busca esta norma es extraer información de los ciudadanos para ser compartida entre los Estados, contribuyendo así a facilitar el control sobre el movimiento de sus poblaciones.

Una cuestión interesante se da en relación a las instituciones que tendrán competencia en el cumplimiento de las normas relativas a documentos de identificación. Con la excepción de Uruguay, en todos los países aparecen las fuerzas de seguridad ocupando un rol protagónico.

Si bien en este período el tratamiento de la cuestión migratoria se centró básicamente en cuestiones relativas al control fronterizo, también se produce un primer avance en materia de derechos sociales de los migrantes de la región: se firma un Acuerdo Multilateral de Seguridad Social⁸ buscando establecer normas comunes entre los Estados para garantizar a los trabajadores migrantes los mismos derechos y obligaciones en materia de seguridad social que a los nacionales de dichos Estados, asegurando además que sean reconocidos “los servicios prestados en otro Estado que hubiera celebrado convenios bilaterales o multilaterales de seguridad social con cualquiera de los Estados Partes”.

En este período se producen también modificaciones en la regulación de otro tipo de movilidad entre los Estados: la circulación fronteriza. A fines de la

4 Decisión CMC N° 12/91. Facilitación para los ciudadanos del MERCOSUR. Brasilia 17/12/1991.

5 Resoluciones GMC N° 38/93 y 44/94.

6 “Acuerdo de Recife para la Aplicación de los Controles Integrados de Fronteras entre los Países del MERCOSUR” (CMC 05/93).

7 Resoluciones GMC N° 58/96 y GMC N° 40/98.

8 Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del Mercado Común del Sur (Decisión CMC N° 19/97).

década se firman varios acuerdos⁹ que apuntan a facilitar y agilizar la movilidad de nacionales y residentes entre localidades de frontera mediante la creación de una Credencial de Tránsito Vecinal Fronterizo (TVF). Los beneficiarios de este régimen, así como las localidades fronterizas comprendidas en él y el radio de circulación habilitado, se fijarán mediante acuerdos bilaterales entre los Estados.

En diciembre de 2000 se firma un Acuerdo sobre Exención de Visas¹⁰, el cual establece una categoría restringida de migrantes laborales —artistas, profesores, científicos, deportistas, periodistas, profesionales y técnicos especializados— a los cuales se los exime de tramitar la Visa para ingresar al territorio de los demás Estados Partes.

Además de acotar el perfil de los migrantes que pueden ser beneficiarios de la medida, el Acuerdo también establece otras limitaciones. En primer lugar, la facilidad de ingreso está condicionada a que el “propósito sea el de desarrollar actividades en el ámbito de sus categorías respectivas”, y que “la contratación haya sido en el país de origen o de residencia habitual”. Se trata de estadías cortas, “de hasta noventa días corridos, prorrogables por un período equivalente, hasta el límite de ciento ochenta días anuales”. Es decir que se aleja de la idea de una libre circulación regional, para enmarcar el tema migratorio en criterios nacionales, con trazos más restrictivos. Asimismo se plantea que “cada Estado Parte podrá suspender total o parcialmente la ejecución del presente Acuerdo por razones de seguridad o de orden público”, con lo cual los Estados tienen la facultad de decidir qué se considera problema de seguridad o de orden público y actuar en consecuencia.

LOS CAMBIOS EN LOS ÚLTIMOS AÑOS

En diciembre del año 2002, en una serie de acuerdos emanados de la XXII Reunión de Ministros del Interior del MERCOSUR, Bolivia y Chile¹¹, se observa un cambio de orientación en el tratamiento de la cuestión migratoria en la región. En este encuentro se aprueba el Acuerdo de Regularización Migratoria y el Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR¹², los cuales constituyen un salto cualitativo en tanto se comienza a plantear la integración de la región desde una óptica que “reivindica la condición de ciudadano del MERCOSUR para garantizar la residencia legal en cualquiera de los países

que lo componen” (Maguid, 2007) y vuelve a colocar al concepto de libre circulación —pensando ahora sí en una movilidad de asentamiento— en el centro del tratamiento de los flujos migratorios en el espacio de integración.

Los Acuerdos de Regularización Migratoria tienen como objetivo legalizar la situación de los ciudadanos de los países del MERCOSUR y asociados que se encuentran residiendo en forma irregular en el territorio de otro Estado Parte, permitiendo su regularización sin tener que regresar al país de origen y con independencia de la categoría con que hubiera ingresado, lo cual sin duda constituye un importante avance en la materia.

Por otro lado, los Acuerdos sobre Residencia para Nacionales establecen lo que puede considerarse como un “área de libre residencia” para los ciudadanos de sus Estados, con el requisito de acreditar su nacionalidad y falta de antecedentes penales. El derecho a la residencia se aplica tanto a quienes desean ingresar como a los ya residentes, y se extiende también a sus familias. Garantiza a su vez derechos de libre movilidad (interna y externa), igualdad de derechos civiles, sociales, culturales, laborales y económicos respecto a los nacionales, derecho a transferir remesas al país de origen, derecho a la nacionalidad para sus hijos, etcétera.

No pueden dejar de señalarse, sin embargo, algunas imprecisiones que pueden limitar la aplicación del acuerdo. Por ejemplo, se señala que el derecho a entrar, salir, circular y permanecer libremente en territorio del país se ejerce sin perjuicio de restricciones “impuestas por razones de orden público y seguridad pública”. Nuevamente con esta bandera, los Estados podrían restringir el acceso a la residencia a ciertos colectivos.

A fines de 2003, también con el objetivo de “implementar políticas de libre circulación de personas en el MERCOSUR”, se concreta el Acuerdo de Creación de la Visa MERCOSUR¹³, con el fin de establecer reglas comunes para el movimiento temporal de personas físicas prestadoras de servicios en la región. Esta medida se aplica a un segmento particular de la movilidad laboral, que no constituye precisamente la mayoría de los migrantes: gerentes y directores ejecutivos, administradores, representantes legales, científicos, investigadores, profesores, artistas, deportistas, periodistas, técnicos altamente calificados o especialistas, profesionales de nivel superior.

Se les exigirá la Visa MERCOSUR a esta categoría de migrantes que “soliciten ingresar, con intención de prestar, temporalmente, servicios en el territorio de una de las Partes bajo contrato para la realización de actividades remuneradas [...] para estadías de hasta 2 años, prorrogables una vez por igual período, hasta un máximo de 4 años”. Es decir que, además del carácter transitorio del

9 Decisión CMC N° 17/99, 18/99, 19/99, 14/00, 15/00.

10 Acuerdo sobre Exención de Visas entre los Estados Partes del MERCOSUR (Decisión CMC N° 48/00).

11 Aprobados por la Decisión N° 28/02 del CMC.

12 En ambos casos se firmaron también acuerdos similares incluyendo a Bolivia y a Chile, en tanto países asociados.

13 Decisión CMC N° 16/03.

movimiento, aquí se agrega la necesidad de un contrato, lo que restringe aún más el concepto. Considerando que la gran mayoría de los migrantes se inserta laboralmente en actividades informales, en negro y mal remuneradas, resulta pertinente preguntarse a qué tipo de inmigrantes apunta beneficiar. Por otra parte, aclara que el beneficiario “no podrá ejercer ninguna actividad distinta de aquella para la cual fue autorizado, bajo pena de cancelación de la Visa y deportación”. No puede dejar de señalarse este aspecto restrictivo de la norma, no sólo en tanto apunta a un segmento restringido de la población migrante, sino también en la medida que limita la circulación y el asentamiento al ejercicio de las actividades autorizadas para la entrada.

En los últimos años se elaboraron varias normativas con vistas a regular la ampliación de la movilidad al interior del bloque, buscando establecer estándares regionales comunes entre los Estados para facilitar el movimiento y ejercicio de actividades de algunos segmentos concretos de la población, como es el caso de empresarios, turistas, estudiantes y docentes¹⁴.

En estas normas se observa la voluntad política en el MERCOSUR de avanzar hacia la libre circulación de personas al interior del bloque, pero probablemente por lo incipiente de su desarrollo, estos avances tienden a fraccionar a la población migrante y reglar por separado a las diferentes categorías de movilidad, colocando también excesivo poder de decisión en manos de los Estados.

AVANCES EN EL NIVEL NACIONAL. EL CASO ARGENTINO

Si bien en el presente artículo nos hemos abocado a la normativa emanada de los órganos decisorios del MERCOSUR, debemos recordar que el desarrollo de este espacio de integración coexiste con los sistemas político-jurídicos nacionales de los países que lo conforman. En este sentido, el análisis del tratamiento de la variable migratoria en el ámbito regional no debe olvidar tampoco la dimensión nacional.

En la Argentina, en los últimos años se han observado importantes progresos en la legislación en materia migratoria. En enero de 2004 se sanciona la nueva Ley de Migraciones (N° 25.871), la cual marca un importante quiebre respecto de su antecesora, la Ley de Migraciones y Fomento de la Inmigración (N° 22.439) —sancionada por el último gobierno militar—, reconocida por su mirada restrictiva en el tratamiento de la cuestión migratoria. Existe consenso en considerar que la entrada en vigencia de la nueva Ley de Migraciones significó

un cambio histórico para nuestro país. En líneas generales, la norma resume el respeto a los derechos humanos de los migrantes¹⁵, establece una política regional inclusiva hacia los ciudadanos del MERCOSUR, e incluye un capítulo referido a la problemática de la emigración de argentinos.

En relación con el derecho humano a migrar, el paso que ha dado la Argentina —primer país en el mundo en promulgar este derecho— desafía en forma directa las bases sobre las que se sostiene el actual sistema mundial (Nejamkis, 2008), en la medida que la realización del derecho humano a la migración presenta serias contradicciones con el orden político existente, al contraponerse al derecho de los Estados a la autodeterminación. En este sentido, la Argentina ha puesto en su agenda una problemática fundamental para la realización de los derechos de los inmigrantes, con lo cual marcó importantes diferencias con las políticas restrictivas que predominan en los principales países desarrollados. Dado que la Argentina fue el primer país del mundo en legislar este derecho, será interesante observar —con el correr de los años— la capacidad de la forma nacional para dar respuesta al derecho humano a la migración en la práctica efectiva de la normativa.

Por otro lado, particularmente en lo que interesa al presente estudio, en el título II de la nueva Ley, denominado *De la admisión de extranjeros a la República Argentina y sus excepciones*, se explicita la voluntad política y las medidas necesarias para el logro de la libre circulación de personas en el espacio regional del MERCOSUR, estableciendo un criterio de radicación diferenciado para los inmigrantes nacidos en un país de dicho ámbito. Este criterio brinda algunos indicios para pensar la figura de un ciudadano comunitario: aquí —a diferencia del prejuicio antilatinamericano existente en la Ley anterior— la condición latinoamericana cobra un sentido de pertenencia y preferencia (Nejamkis, 2008).

En el marco de esta nueva Ley, en el año 2006 se pone en marcha el programa de Normalización Documentaria denominado “Patria Grande”. Este programa se propone facilitar la regularización de los inmigrantes indocumentados procedentes de países del Mercado Común (Estados Miembros y Asociados) antes del 17 de abril de 2006, pero a su vez no fija límites para los que entraron después del 17 de abril, ni para los que ingresen en el futuro, que lo harán a través del criterio de nacionalidad tal cual lo establece la nueva Ley. El programa “Patria Grande” probablemente constituya —desde la promulgación de la nueva Ley— el instrumento político más concreto e importante de un abanico

14 Nos referimos al Acuerdo para la facilitación de actividades empresariales en el MERCOSUR (Decisión CMC N° 32/04), al Acuerdo para la concesión de un plazo de noventa (90) días a los turistas nacionales de los Estados partes del MERCOSUR y Estados asociados (CMC N° 10/06) y al Acuerdo sobre gratuidad de visados para estudiantes y docentes de los Estados partes del MERCOSUR (CMC N° 21/06).

15 El capítulo I del título I incorpora la igualdad de trato, y enuncia una serie de derechos que asisten a los migrantes: derechos laborales, a la seguridad social, a la atención médica, a la educación superior, a ser informados sobre sus derechos y obligaciones, a participar o ser consultados en las decisiones relativas a la vida y la administración de las comunidades donde residan, a la reunión con su familia, etcétera.

de políticas públicas impulsadas por el gobierno nacional, ya sea porque resulta particularmente representativo de las políticas migratorias promovidas por el gobierno, o porque su puesta en marcha implica un primer intento de la administración Kirchner de dar cuerpo a una nueva política migratoria. Asimismo, se trata de una norma que afecta a millares de posibles beneficiarios, como los son aquellos inmigrantes del MERCOSUR que no poseen documentación (Nejamkis y Rivero Sierra, 2007).

En resumen, puede decirse que los cambios propuestos por la normativa argentina con referencia al fenómeno migratorio representan un paso fundamental para pensar la libre circulación entre los países del MERCOSUR y sus Estados asociados.

CONCLUSIONES

Los movimientos migratorios históricamente han implicado un desafío a la noción de *ciudadanía*, dado que la condición se encuentra intrínsecamente ligada a la nacionalidad, en tanto pertenencia a una comunidad política territorialmente definida.

No obstante, la conformación de todo proceso de integración regional conlleva la necesidad de repensar ciertas relaciones y categorías tradicionalmente asociadas al Estado-nación, como ciudadanía, migración, territorialidad, soberanía.

En el presente artículo intentamos aproximarnos a los desafíos que se plantean en la relación entre migración y ciudadanía, tal como se está desarrollando en el ámbito del MERCOSUR. En este contexto, la problemática migratoria ha ido ganando espacio en el debate político, principalmente en torno al concepto de *libre circulación*. Algunos autores consideran que con esta noción las migraciones están dejando de ser vistas de manera restrictiva, y que a partir de ella se abren caminos para pensar en una idea de ciudadanía *comunitaria* o *regional*.

Hasta ahora, la normativa elaborada en el ámbito del MERCOSUR pone de manifiesto que mucho de lo que se ha considerado un adelanto en este proceso son apenas expresiones retóricas cargadas de buenas intenciones, pero sin un correlato visible en la práctica. De hecho, las normas elaboradas por el bloque en gran medida se encuentran atravesadas por concepciones que todavía apuntan al control y la restricción del movimiento poblacional. En tal sentido podemos pensar que las migraciones siguen siendo concebidas como un tema de seguridad y como una situación transitoria. Ambos aspectos se encuentran bastante alejados de la realidad migratoria de la región, y de la idea de una libre circulación.

Por otro lado, si los procesos de integración, como hemos visto, no debilitan a los Estados-nación, sino que en última instancia tienden a fortalecerlos, cabe preguntarse hasta qué punto podemos pensar aquí en las posibilidades de una

ciudadanía que no remita estrictamente a la soberanía nacional. En este sentido, a lo largo del largo del trabajo subyace una idea primordial: por más que los procesos de integración regional tomen distintas formas, sean supranacionales como en el caso de la Unión Europea, o interestatales como el MERCOSUR, las decisiones fundamentales —como quiénes son miembros de la comunidad política— siguen pasando por los Estados nacionales.

De todas maneras, debe tenerse en cuenta que el MERCOSUR, aunque lleva ya quince años de desarrollo, se encuentra en un etapa de formación, y aún no definió muchos de los rumbos a seguir. Las medidas tomadas reflejan la presencia de contradicciones: por una parte se muestra la voluntad de abandonar las concepciones restrictivas en materia migratoria, pero éstas se encuentran muy arraigadas en las prácticas sociales de las instituciones que deberían llevarlas adelante. Por eso resulta indispensable profundizar debates y reflexionar sobre la necesidad de generar nuevas concepciones que se traduzcan en prácticas diferentes.

BIBLIOGRAFÍA

- Benhabib, Seyla 2005 *Los derechos de los otros. Extranjeros, residentes y ciudadanos* (Barcelona: Gedisa).
- Bermudo, José Manuel 2001 “Ciudadanía e inmigración” en *Scripta Nova, Revista electrónica de geografía y ciencias sociales* (Barcelona: Universidad de Barcelona) N° 94, 1 de agosto.
- Bottomore, Tom 1992 “Ciudadanía y clase social, cuarenta años después”, en Marshall, Thomas Humphrey y Bottomore, Tom *Ciudadanía y clase social* (Madrid: Alianza).
- Brubaker, Rogers 1992 *Citizenship and Nationhood in France and Germany* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Carrera, Jorge 2005 *El dilema del MERCOSUR* (Buenos Aires: Capital Intelectual).
- Dabene, Olivier 2001 *La región América Latina. Interdependencia y cambios políticos* (Buenos Aires: Corregidor).
- De Julios-Campuzano, Alfonso 2002 “La ciudadanía global: apuntes sobre el desafío cosmopolita” en *Crítica Jurídica* (Buenos Aires) Vol. 21.
- Favell, Adrian 2006 “The Nation-Centered Perspective” en Giugni, Marco y Passy, Florence *Dialogues on Migration Policy* (Lexington: Lanham, MD).
- Grimson, Alejandro 2006 “Nuevas xenofobias, nuevas políticas étnicas en la Argentina” en Grimson, Alejandro y Jelin, Elizabeth *Migraciones regio-*

- nales hacia la Argentina, diferencia, desigualdad y derechos (Buenos Aires: Prometeo).
- Heater, Derek 1999 *What is Citizenship?* (Cambridge: Polity Press).
- Joppke, Christian 1999 *Immigration and the Nation State: The United States, Germany, and Great Britain* (Oxford: Oxford University Press).
- Kymlicka, Will y Norman, Wayne 1997 “El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía” en *La política. Revista de Estudios sobre el Estado y la Sociedad* (Madrid: Ediciones Paidós) N° 3, octubre.
- López Sala, Ana María 2006 “Derechos de ciudadanía y estratificación cívica en sociedades de inmigración” en Campoy, Ignacio (ed.) *Una discusión sobre la universalidad de los derechos humanos y la inmigración* (Dykinson / Universidad Carlos III: Madrid).
- Maguid, Alicia 2007 “Los movimientos migratorios: determinantes y consecuencias. Tipos de migrantes y fuentes de datos”, Documento interno de la Especialización y Maestría en Demografía Social (Luján: Universidad Nacional de Luján).
- Mármora, Lelio y Pérez Vichich, Nora 1997 “Elementos de políticas migratorias para el MERCOSUR”, Informe elaborado para el *Informe Nacional de Desarrollo Humano*, Honorable Senado de la Nación.
- Marshall, Thomas Humphrey 1950 “Citizenship and Social Class” en Marshall, Thomas y Bottomore, Tom *Citizenship and Social Class* (Londres: Pluto Press).
- Nejamkis, Lucila (2008) “Pensar la inmigración, ¿impensar la ciudadanía? Definiciones, categorías y representaciones de las leyes migratorias argentinas recientes” en Cullen, Carlos y Bonilla, Alcira (dir.) *Ciudadanía en jaque* (Buenos Aires: Editorial la Crujía).
- Miranda, Francisco Javier 2009 “Unión Europea: ¿democracia de los iguales? Nacionalidad y ciudadanía europea ante el nuevo reto de la inmigración”, Ponencia presentada en el Congreso Internacional Presente, Pasado y Futuro de la Democracia, Universidad de Murcia, 20 al 23 de abril.
- Nejamkis, Lucila y Rivero Sierra, Fulvio 2007 “Patria Grande: Consonancias ¿y disonancias? entre políticas públicas, prácticas políticas y discursos”, Ponencia presentada en las IX Jornadas de Estudios de Población (AEPA), Huerta Grande, Córdoba, 31 de octubre al 2 de noviembre.
- Novick, Susana 2005 “La reciente política migratoria argentina en el contexto del MERCOSUR” en Novick, Susana; Hener, Alejandro y Dalle, Pablo *El proceso de integración MERCOSUR: de las políticas migratorias y de seguridad a las trayectorias de los inmigrantes*, Documento de Trabajo N° 46 (Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires).
- Pérez Vichich, Nora 2000 *Fundamentos teóricos del tratamiento de la movilidad de personas en el MERCOSUR* (Buenos Aires: Centro Argentino de Estudios Internacionales, Programa Integración Regional).
- Ruiz-Tagle, Jaime 2000 “Las organizaciones sindicales frente a la exclusión social en el MERCOSUR” en *Nueva Sociedad* (Buenos Aires) N° 169, septiembre-octubre.
- Schvarzer, Jorge 2001 “El MERCOSUR: un bloque económico con objetivos a precisar” en De Sierra, Gerónimo (comp.) *Los rostros del MERCOSUR. El difícil camino de lo comercial a lo societal* (Buenos Aires: CLACSO).
- Secretaría del MERCOSUR 2006 “Libre Circulación de la Mano de Obra en el MERCOSUR”, Estudio N° 06/061, junio.
- Soysal, Yasemin Nuhoglu 2000 “Citizenship and Identity: Living in Diasporas in Post-War Europe? en *Ethnic and Racial Studies* (París: INIST-CNRS) Vol 23, N° 1, enero.
- Soysal, Yasemin Nuhoglu 1994 *Limits of Citizenship: Migrants and Postnational Membership in Europe* (Chicago: University of Chicago Press).
- Soysal, Yasemin Nuhoglu 2003 “Changing Citizenship in Europe – Remarks on Postnational Membership and the National State” en Cersarani, David y Fulbrook, Mary *Citizenship, Nationality and Migration in Europe* (Londres: Routledge).
- Stolker, Verena 2000 “La ‘naturaleza’ de la nacionalidad” en *Desarrollo Económico*. Revista de Ciencias Sociales (Buenos Aires) Vol. 40, N° 157, abril- junio.
- Valle, Miguel 2000 *Técnicas cualitativas de investigación social* (Madrid: Síntesis).
- Velasco, Juan Carlos 2006 “El Estado y la ciudadanía ante el desafío de la inmigración” en *Revista Internacional de Filosofía Política* (Madrid) N° 27, julio.
- Zamora, José Antonio 2006 “Ciudadanía e inmigración: Las fronteras de la democracia”, en Pedreño, Andrés (coord.) *La condición migrante* (Murcia: Universidad de Murcia).
- Zapata-Barrero, Ricard 2004 *Multiculturalidad e inmigración* (Madrid: Síntesis).

LUCILA NEJAMKIS* Y FULVIO A. RIVERO SIERRA**

**PATRIA GRANDE: CONSONANCIAS
¿Y DISONANCIAS? ENTRE POLÍTICAS PÚBLICAS,
PRÁCTICAS POLÍTICAS Y DISCURSOS¹**

INTRODUCCIÓN

Desde la promulgación de la Ley de Migraciones N° 25.871 en el año 2003, la discusión en torno a las políticas migratorias ha recobrado un vigoroso interés por parte de los estudiosos del tema (Novick, 2004; Mármora, 2004). En efecto, tanto el debate² que antecedió a su promulgación como la norma misma pusieron nuevamente sobre el tapete una discusión, necesaria, acerca de la dirección que adoptaría la Argentina con relación a las migraciones internacionales y a la posibilidad de enmarcar esta problemática en las políticas de población nacional.

* Licenciada en Sociología (UBA), doctoranda en Ciencias Sociales (UBA). Becaria del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). E-mail: <luchi_nejamkis@hotmail.com>.

** Dr. en Letras (UNT), Investigador Asistente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET/Instituto de Historia y Pensamiento Argentino/UNT). E-Mail: <fulviorivero@hotmail.com>.

¹ Este trabajo se ha realizado en el marco del proyecto UBACyT titulado: “Tres dimensiones para el estudio del fenómeno migratorio en el MERCOSUR: políticas estatales, actores sociales y experiencias individuales”, dirigido por la Dra. Susana Novick.

² Antes de su promulgación, los impulsores de la normativa de referencia propiciaron un amplio debate invitando a participar del mismo a un importante arco de sectores interesados en el tema, ONG, centrales de trabajadores, colectividades, organismos de derechos humanos, reparticiones públicas oficiales, etcétera.

Frente a este escenario reciente, el presente artículo se enmarca en el análisis de parte de las políticas migratorias llevadas a cabo por el gobierno argentino luego de la sanción de la actual ley de migraciones. En esta dirección, nos interesa realizar un análisis de lo que consideramos la materialización más visible de estas políticas: el Programa de Regularización Documentaria conocido como “Patria Grande”³.

En efecto, el programa Patria Grande es probablemente, desde la promulgación de la nueva ley de migraciones, el instrumento político más concreto e importante de un abanico de políticas públicas impulsadas desde el gobierno nacional; ya sea porque resulta particularmente representativo de las políticas migratorias promovidas por el gobierno del ex presidente Néstor Kirchner, ya sea porque su puesta en marcha constituye un primer intento de la Administración por dar cuerpo a una nueva política migratoria; o porque, finalmente, se trata de un programa que afecta a millares de posibles beneficiarios, como lo son aquellos inmigrantes del MERCOSUR y buena parte de los países sudamericanos extraMERCOSUR (exceptuando Guyanas y Surinam) que no poseen documentación de curso legal para su permanencia en nuestro país.

Si se tiene en cuenta que la Argentina pretende instalar una nueva política migratoria, cuyo estandarte es la Ley de Migraciones sancionada en 2003, todas aquellas políticas públicas que se desprendan de ésta revisten un interés intrínseco a la hora de encarar cualquier balance en relación con las políticas implementadas durante otros gobiernos constitucionales y de facto. Aunque tal balance no está dentro de los objetivos y alcances de este artículo, creemos que el estudio de la puesta en práctica del programa Patria Grande puede contribuir a ello.

La perspectiva de análisis de las políticas propuesta en este trabajo parte del postulado de que la manera como se define un asunto público condiciona los instrumentos, modos y objetivos de la acción pública. Por lo tanto, la interacción entre los actores participantes del proceso de resolución de una política pública contiene una dimensión subjetiva, referida al modo en que cada actor define la cuestión y percibe la toma de posición de otros actores (Oszlak y O'Donnell, 1984). De allí que para el estudio de las construcciones discursivas que subyacen al proceso de resolución de las políticas públicas, la estrategia metodológica sea cualitativa (Denzin, 1978).

3 El presente artículo es una revisión ampliada de una ponencia originalmente presentada en el encuentro de AEPA (Asociación de Estudios de Población Argentina) realizado en Huerta Grande, Córdoba, en 2007: es probable que algunos de los aspectos normativos aludidos en el presente trabajo hayan sido modificados desde entonces a la fecha. Agradecemos los comentarios de Sebastián Bruno, Celeste Castiglione y Susana Novick, que han constituido un valioso aporte a la realización de este trabajo.

En pos de alcanzar el objetivo propuesto, el trabajo se organiza de la siguiente manera: en primer lugar, se propone un marco analítico general —de carácter operativo— que tiene por finalidad ubicar lo que consideramos los componentes de esta política en particular en el conjunto general de las políticas públicas migratorias. En segundo término, se presenta una reseña de la historia del programa. En un tercer apartado, se analizan los discursos oficiales enunciados desde el gobierno. En cuarto lugar, se revisa la implementación del programa. En la quinta sección, el modo en que fue acogido por los beneficiarios. Y, finalmente, se exponen las conclusiones.

EL PROGRAMA PATRIA GRANDE EN EL CONTEXTO DE LAS POLÍTICAS MIGRATORIAS ACTUALES EN LA ARGENTINA

El marco interpretativo que proponemos para ubicar el programa Patria Grande en el conjunto general de las políticas públicas merece que se expliciten algunos supuestos subyacentes. Resulta necesario señalar que se trata de un marco de carácter analítico y que, por ende, no pretende más que organizar el conjunto de elementos de naturaleza variada que comprenden las políticas migratorias. En esta dirección nos interesa que, mediante el marco propuesto, se pueda distinguir con relativa precisión el lugar donde se ubican los discursos políticos, los discursos de los funcionarios⁴, las normas, los programas, los destinatarios de las normas, etcétera.

Se parte del presupuesto general de que toda política pública comprende dos grandes esferas: la esfera estatal y la esfera de los actores sociales beneficiarios de las mismas. Si, como dice Oszlak, toda política pública (de manera directa o indirecta) tiene por finalidad intervenir en una cuestión social que se presenta como *sensible* o *problemática*, podemos preguntarnos acerca del modo en que ese proceso de intervención política tiene lugar en general, y en particular, respecto de las políticas migratorias.

De forma ideal es posible “evaluar” las políticas públicas, por ejemplo, en relación con el éxito, o no, de los objetivos propuestos. ¿Quién o quiénes demarcan los objetivos de las políticas públicas, en este caso, migratorias? ¿Cómo pueden evaluarse los resultados obtenidos? Siempre en un nivel ideal, supondremos que las políticas públicas pueden ser evaluadas al menos desde dos perspectivas: (a) desde el punto de vista del Estado; y (b) desde el punto de vista de los actores sociales a quienes están dirigidas las intervenciones estatales.

Desde el punto de vista del Estado, lo que nos interesa analizar es el modo en que los objetivos trazados por el mismo son alcanzados, o no, a través de la puesta en marcha de distintas medidas. En esta evaluación, importaría discernir

4 Es frecuente que los funcionarios de alto rango hagan las veces de improvisados voceros de prensa.

nir entre el *decir* y el *obrar* de un gobierno, apuntando a la coherencia (o a la incongruencia) entre lo que se manifiesta a nivel discursivo acerca de lo que se pretende impulsar y lo que finalmente se materializa⁵.

La cuestión se torna más compleja desde el punto de vista de los actores involucrados o afectados por estas políticas. Por una parte, el sólo hecho de formular políticas públicas genera el interrogante legítimo acerca de si hay, o no, una correlación entre las intervenciones del Estado y las demandas de los sectores sociales a quienes éstas se dirigen. Podríamos preguntarnos ¿quién, o desde dónde, propuso que es una prioridad la obtención de DNI⁶ por parte de los extranjeros? ¿Los migrantes o el Estado? Y, en todo caso, aun cuando existiera una convergencia sobre este tema entre el Estado y los migrantes ¿sería por las mismas razones? Cuando nos referimos a *demandas sociales*, concretamente, ¿a qué nos estamos refiriendo? Y, por otra parte, ¿qué actores sociales las estarían promoviendo? No pretendemos dilucidar aspectos tan sutiles de la discusión, sino tan sólo señalar algunas de las dificultades que se presentan y mostrar que una política pública no necesariamente es el resultado de la atención a demandas sociales.

En síntesis, sostenemos que toda política pública puede ser evaluada atendiendo al menos a dos niveles: (1) en su coherencia interna dentro del Estado entre el *decir* y el *obrar*; y (2) con relación a la intervención del Estado frente a lo que interpreta como una demanda social.

Demos algunos ejemplos sobre lo que acabamos de plantear. La Ley de Migraciones puede ser entendida como una intervención del Estado en una cuestión socialmente *sensible* como lo es el fenómeno de la migración. En esta instancia es legítimo hacerse algunos interrogantes, por obvios que puedan parecer: ¿la intervención del Estado fue el resultado de necesidades internas a la planificación estatal en materia de población? o, por el contrario, ¿fue la respuesta ofrecida a demandas efectivas sostenidas por particulares actores sociales, los migrantes? O, finalmente, ¿fue una combinación de ambos elementos? En esta línea de pensamiento, se pretende indagar acerca de las relaciones que se establecen entre los discursos estatales, las normas, los sujetos destinatarios de las mismas y las prácticas políticas; entendiendo que ninguno de estos elementos es externo a la sociedad misma, sino que, por el contrario, emanan de los propios vínculos establecidos entre éstos con un determinado modelo social (Doty, 1996). En consecuencia, es probable que esta perspectiva en algún modo nos desafíe con el reto de reconstruir las diferentes *mentalidades* que se encuentran en juego en las proposiciones realizadas recientemente en torno a las políticas migratorias en la Argentina.

5 Las consonancias y disonancias que tienen lugar pueden, en efecto, obedecer a múltiples razones, acerca de las cuales no vamos a profundizar aquí, pero que sin embargo señalamos, en la convicción de que pueden ser motivo de productivas investigaciones posteriores.

6 Documento Nacional de Identidad.

¿Cómo se articulan los distintos elementos que componen las políticas públicas en materia de migraciones? Partimos del principio de que toda política, dentro de la esfera pública, cuenta con dos niveles analíticamente separables, un nivel *ideológico*⁷ y un nivel material. El primer nivel consta tanto de una interpretación de la realidad social circundante como de un posicionamiento político frente a esa realidad. El segundo de estos niveles, por otra parte, apunta particularmente al conjunto de acciones materiales que un gobierno lleva adelante tendientes a intervenir en el desarrollo y curso de cierta cuestión socialmente *sensible*. Es importante señalar que ambos niveles no se distinguen por la presencia o ausencia de ideología. Por el contrario, en ambos niveles hay ideología, la diferencia radica en la materialidad, en la sustanciación de esa ideología en *praxis*.

En este marco, todo el cuerpo normativo sobre migraciones (leyes, decretos, etc.) forman parte del nivel ideológico sobre el que se construyen las políticas públicas, al igual que, de manera más difusa, los discursos, declaraciones, etc. enunciados por el presidente de la nación, legisladores, funcionarios, etc. en la medida en que reflejan posiciones políticas sobre el tema y generan lecturas sobre la realidad. En el segundo nivel, están aquellas acciones concretas del gobierno por las cuales se materializan las políticas públicas. En este nivel ubicamos entonces al Programa Patria Grande, dado que constituye una acción específica del Estado que impacta directamente sobre la sociedad o parte de ella. Así, aunque el Programa Patria Grande es sólo una parte de las políticas públicas impulsadas por el gobierno en materia de migraciones, resulta interesante precisamente porque el programa viene a articular o a cristalizar los fundamentos ideológicos del Estado⁸ sobre el tema.

LOS ORÍGENES DE PATRIA GRANDE, UNA RESEÑA

Con la puesta en vigencia de la nueva Ley de Migraciones se observan transformaciones sustanciales en el tratamiento de la cuestión migratoria por parte del Estado. En este contexto debe ser interpretada la gestación del Programa Patria

7 El uso del término “ideológico”, por cierto, merece una aclaración. Probablemente la definición que más se ajuste al uso que daremos al término sea: “medio por el que los agentes sociales dan sentido al mundo, de manera consciente” (Eagleton, 1997). Puede parecer, igualmente, que el tópico del trabajo exigiría de un concepto más fuerte de ideología, como aquellos inspirados en la tradición marxista. Sin embargo, esta posición, si se trata de ser consecuente con ella, nos conduciría rigurosamente a llevar adelante una “crítica ideológica”, tarea que implicaría distinguir “ideas falsas” sobre la realidad que son favorables a los grupos dominantes y que les permiten legitimar su posición hegemónica; tarea que está mucho más allá del alcance de este trabajo. Entre otros, para una discusión más profunda del concepto, véase Eagleton (1997).

8 En rigor, de los actores sociales influyentes del Estado, ministros, legisladores, etcétera.

Grande. Revisemos un poco su historia. Durante el año 2004, se evidencian algunos de los cambios que habían comenzado a engendrarse años antes y que concretan las aspiraciones reformistas del gobierno en materia de políticas públicas sobre migraciones. Así es como por medio del Decreto N° 836 se declara la emergencia administrativa de la Dirección Nacional de Migraciones (DNM). Sin embargo, aunque la norma se refiere a esa cuestión en particular, los considerandos del decreto permiten reconstruir los objetivos fundamentales que se postulan desde el gobierno y repensar desde allí la política migratoria nacional. De estos objetivos veamos sus puntos sobresalientes: entender las migraciones como una variable dentro de una política nacional de población; redefinir la política migratoria; terminar con la irregularidad migratoria; concretar las garantías consagradas en la ley; modificar los sistemas administrativos y corregir las irregularidades operativas de la DNM; establecer acciones concretas con relación al fenómeno. Es precisamente en este decreto, en su Artículo 10, que se anuncia la creación de un programa nacional de normalización documentaria.

Avanzando en este proceso de transformaciones, en septiembre de 2004, se publica el Decreto N° 1.169. En el mismo se fijan las pautas para la regularización migratoria de ciudadanos nativos de países fuera de la órbita del MERCOSUR que, al 30 de junio de 2004, residieran de hecho en el territorio nacional. El texto del decreto se basa en lo establecido por el Artículo 17 de la Ley N° 25.871, por el cual el Estado nacional se compromete a adoptar e implementar medidas tendientes a regularizar la situación migratoria de los extranjeros. Otra vez, el texto de los considerandos aporta elementos que permiten reconstruir la percepción que el gobierno posee acerca de la situación pasada y presente en materia de migraciones; a la vez que sienta una posición clara al respecto: “estas medidas a adoptar tienden a frustrar los mezquinos intereses de quienes explotan la situación irregular de estos migrantes y que se han aprovechado de las falencias que presentaba la normativa migratoria (anterior)”.

Para cumplir con tales objetivos, en el año 2005 se prorroga la emergencia administrativa de la DNM⁹.

Finalmente, las políticas públicas impulsadas mediante las normas citadas comienzan a tomar corporeidad a través de la Disposición DNM N° 53.253/2005, mediante la cual el gobierno pone en marcha el Programa de Normalización Documentaria llamado “Patria Grande”. El programa propone la regularización de los inmigrantes indocumentados¹⁰ procedentes de países del MERCOSUR y asociados que residieran en el país con anterioridad al 17 de abril de 2006;

9 Decreto N° 578/2005.

10 El término “indocumentado” amerita algunas aclaraciones que desambigüen dos usos del mismo. Por una parte, en este caso, hace referencia a la carencia, por parte de los extranjeros, de documentación válida para la permanencia en el país, por ejemplo, un

y establece las condiciones que regirán los ingresos posteriores a esa fecha. Este programa debe ser entendido como parte de lo dispuesto en la actual ley de migraciones, la cual introduce un nuevo concepto, la categoría de admisión por nacionalidad, y crea así un criterio de radicación específico para los nacidos en un país del MERCOSUR. A tal fin, se dispone utilizar un nuevo criterio de radicación basado en la acreditación de la nacionalidad de uno de los países de la región. Es interesante subrayar la importancia que el Estado argentino ha ido otorgándole al proceso de integración regional del MERCOSUR, circunstancia que explica en parte la formulación de su actual normativa migratoria¹¹.

Haciendo un resumen parcial podemos decir que el programa Patria Grande es el instrumento político administrativo más importante de regulación de la inmigración procedente de países MERCOSUR hacia la Argentina, y que el mismo se enmarca dentro de los lineamientos ideológicos trazados por la Ley de Migraciones.

Revisemos ahora los aspectos más salientes del contenido del programa. De su lectura se desprenden los principales derechos y obligaciones que posee la población inmigrante para obtener la regularización. Desde su puesta en marcha el programa sufrió una serie de modificaciones a su versión original¹², especialmente durante el año 2006. Así, la Disposición N° 48.328/2006 crea una división operativa por la cual se distinguen los casos de aquellos extranjeros ingresados al territorio nacional en fecha anterior al 17 de abril de 2006, de aquellos que lo hicieron después de esa fecha, contemplando requisitos y tratamientos diferentes.

Se establece que los requisitos para la regularización se deben cumplir en dos etapas¹³. En la primera, los inmigrantes adquirirían una residencia precaria, luego de analizada la documentación; en una segunda etapa, lograrían

certificado de residencia precaria. Sin embargo, por otro lado, el término indocumentado hace alusión a la ausencia de documentación identificatoria de curso legal.

11 Se observa, en el Título II de la nueva ley migratoria, denominado “De la admisión de extranjeros a la República Argentina y sus excepciones”, la explícita voluntad política de promover la libre circulación de personas en el espacio regional del MERCOSUR. De esta manera, en el Artículo 28 queda expresado que “el principio de igualdad de trato no se considerará afectado por la posibilidad que tiene el Estado de establecer esquemas diferenciados de tratamiento entre los países que con la Argentina formen parte de una región respecto de aquellos países que resulten terceros dentro del proceso de regionalización, priorizando las medidas necesarias para el logro del objetivo final de la libre circulación de personas en el MERCOSUR”.

12 Artículo 6, inciso a) sustituido por Art. 2° de la Disposición N° 20.878/2006. Artículo 12, sustituido por el Art. 1° de la Disposición N° 24.337/2006. Artículo 13, inciso a) sustituido por Art. 3° de la Disposición 20.878/2006. Título sustituido por Art. 1° de la Disposición 14.949/2006. Artículo 20, inciso a) sustituido por Art. 4° de la Disposición N° 20.878.

13 Disposición N° 48.328/2006, Capítulo II.

una residencia permanente o temporaria, la que no podrá ser inferior a dos años. Cuatro certificaciones deben presentar los interesados: la de nacimiento, la de matrimonio (cuando correspondiere), la de antecedentes en Argentina y la de antecedentes en el lugar de origen.

Los extranjeros que entraron al país con fecha anterior al 17 de abril de 2006, en una primera etapa deberán presentar: (a) documento de identidad vigente y (b) completar el formulario de regularización migratoria. Para la segunda etapa, deberán presentar: (a) certificado de antecedentes penales de la República Argentina, (b) certificado de carencia de antecedentes penales de su país de origen o donde hubiere residido los últimos 3 años, (c) declaración jurada de antecedentes penales internacionales y (d) comprobante del pago de la tasa correspondiente¹⁴. De ser favorable la petición, se les concederá una residencia permanente¹⁵ o temporaria, según corresponda.

Para aquellos extranjeros que acrediten haber ingresado al territorio nacional a partir del 17 de abril de 2006¹⁶ se establece que deberán cumplir los siguientes requisitos para tramitar su residencia: (a) acreditar identidad con documento vigente, (b) acreditar su ingreso, (c) constituir domicilio, (d) acompañar certificado de carencia de antecedentes penales de su país de origen, (e) presentar declaración jurada de carencia de antecedentes penales internacionales, (f) presentar declaración jurada en la cual manifieste contar con medios suficientes para su subsistencia en la República Argentina y (h) acreditar el pago de la tasa correspondiente.

El hecho de que las normas que rigen al programa Patria Grande no tienen una vigencia acotada en el tiempo las diferencia de las amnistías que en otros años se dictaron. En razón de ello es que debe entenderse al programa como una política de Estado¹⁷.

Por otra parte, el de derecho a la reunificación familiar es uno de los más importantes que reconoce la ley vigente, y está materializado en el programa citado. De esta manera, se posibilita la reunificación de los interesados “cuando acrediten ser: padre, cónyuge o hijo de argentino nativo o por opción, o padre, cónyuge, hijo soltero menor de veintinueve años o hijo discapacitado de residentes permanentes”¹⁸.

14 Está prevista la eximición de este arancel presentando una “carta de pobreza”.

15 Para acreditar la residencia permanente deberán presentar: (a) certificado de carencia de antecedentes penales de la República Argentina; (b) pago de la tasa correspondiente; (c) declaración jurada de haber permanecido en el territorio nacional durante un lapso mayor al cincuenta por ciento del tiempo del beneficio otorgado.

16 A los que no sean residentes permanentes, temporarios o transitorios, se les otorgará al momento de su ingreso una residencia transitoria como turista MERCOSUR por un plazo único de noventa días.

17 La Disposición N° 14.949/ 2006 regula con mayor detalle los ingresos posteriores.

18 Artículo 13 Disposición DNM N° 35.768/08.

Es importante destacar que en los años sucesivos a la fecha de finalización prevista para el ingreso al programa, se dictaron nuevas regulaciones que tuvieron como objetivo extender los plazos estipulados originalmente. Tales son los casos de las Disposiciones 35.768/08, 76.748/08, 1.074/09, 2.440/09, que modificaron la vigencia de residencia precaria.

Dentro del clima de cambios es importante destacar que por primera vez la DNM convoca a la inscripción de distintos organismos gubernamentales y no gubernamentales, vinculados a migraciones, para constituirse como “instituciones colaboradoras” del programa¹⁹. Esta medida significó una fuerte descentralización en el complejo proceso de recepción de solicitudes, imprescindible por la gran cantidad de personas que se acogieron al programa. Sin embargo, como se verá más adelante, esta incorporación no estuvo exenta de problemas y críticas.

La normalización es una de las temáticas que resulta prioritaria al Estado en materia migratoria. No se puede negar que la regularidad es un avance fundamental; sin embargo, dentro de este objetivo aparecen concepciones poco claras, como puede ser la de la *integración*. De esta manera, parecería que la *regularidad* y la *integración* cobran el mismo significado, terminan homologándose, casi clausurando cualquier otra acepción más amplia²⁰. De modo que es pertinente preguntar: ¿qué criterios de regularidad e integración se están sosteniendo con estas políticas? ¿Regularizar e integrar son entendidas de la misma manera? Y por último, ¿cuáles son las argumentaciones estatales que sustentan o legitiman el programa?

LOS DISCURSOS OFICIALES

Reseñados los orígenes del programa Patria Grande y sus contenidos más salientes, nos interesa analizar los discursos pronunciados desde el gobierno en torno al mismo.

En palabras de Foucault (1980), el discurso no es simplemente aquello que traduce las luchas o los sistemas de dominación, sino aquello por lo que —y por medio del que— se lucha por aquel poder que se quiere poseer. La definición de poder que propone el autor —en tanto no es una institución ni una estructura ni cierta potencia de la que algunos estarían dotados, sino el nombre

19 Disposición 24.337/ 2006: “Créase el ‘Registro de Instituciones Sociales Colaboradoras’. Las instituciones sociales que se inscriban en el citado registro deberán acreditar los requisitos que se detallan en el Anexo I que forma parte integrante de la presente Disposición”.

20 Al respecto, Domenech (2010) reflexiona: “Para el gobierno, el desafío es entonces ‘encontrar una solución a esta problemática’, ‘la problemática de la irregularidad migratoria’, porque se considera que ‘la regularidad migratoria es realmente la base fundamental para conseguir la integración del migrante a la sociedad de recepción’”.

que se atribuye a una situación estratégica compleja dentro de determinada sociedad— resulta básica para comprender que las relaciones de poder no se concretan en términos abstractos, sino que son negociadas y ejercidas en el seno del discurso (Verón, 1980). Partiendo de esta perspectiva, se retoman las contribuciones de Van Dijk (1995), cuando plantea que el poder está basado en recursos sociales y uno de éstos es el acceso preferencial al discurso público. Por consiguiente, tal como se mencionó, es importante leer la normativa y las políticas en materia migratoria —en tanto estrategias discursivas de los grupos de poder que tienen un acceso preferencial al público general— para proponer una determinada visión sobre el fenómeno migratorio, así como una manera de tratarlo.

Pensando en esta problemática, Van Dijk (2003a) explica el papel que desempeña el discurso en la reproducción de la dominación, lo que presupone saber cómo se relacionan las estructuras discursivas con las cogniciones sociales y las cogniciones sociales con las estructuras sociales. El punto del análisis social es mostrar cómo, a través de representaciones mentales compartidas, el poder social es reproducido por su interpretación discursiva y legitimación (Van Dijk, 2003a).

Este tipo de análisis brinda herramientas para entender cómo se ha construido y se construye la figura del inmigrante desde las políticas migratorias y cuáles son las pujas de poder y dominación que se encuentran involucradas en la toma de decisiones con relación al fenómeno migratorio por parte del Estado argentino (Nejamkis, 2007).

Estos discursos son, si vale la comparación, la versión de divulgación de las políticas públicas. Es por ello que suelen recortar lo que es considerado prioritario desde el gobierno, acentuando aquellos aspectos referidos a los *efectos* casi a modo de consignas políticas. Tanto el discurso pronunciado por el ex presidente Kirchner en el lanzamiento del programa Patria Grande, como el que realizó el Dr. Rodríguez, ex director Nacional de Migraciones, en el Encuentro Iberoamericano sobre Migraciones y Desarrollo en el año 2006, son claros ejemplos de estas retóricas.

Del discurso presidencial debemos señalar que el mismo no profundiza en las particularidades del Programa, sólo se reconoce a las migraciones MERCOSUR y extraMERCOSUR como tema relevante para el gobierno. De manera casi excluyente, el único ejemplo utilizado por el ex presidente para ilustrar la problemática es el del trabajo *en negro*²¹ de los inmigrantes en su provincia. Allí señala que el trabajo en negro es una limitación de los derechos del migrante y también una fuente de desigualdad en relación con los trabajadores argentinos, por las diferentes

remuneraciones que recibirían unos y otros. Podemos caracterizar esta alocución dentro de la línea de los discursos *integracionistas* y *pluralistas*.

Por su parte, la disertación pronunciada por Ricardo Rodríguez, ex Director Nacional de Migraciones, es, en contenido, más interesante y reveladora que el propio discurso del ex presidente. En la misma línea integracionista, parte del reconocimiento histórico de las migraciones internacionales en la conformación de la Argentina. En esta alocución se revela el interés por “solucionar la migración irregular” y con ello sus consecuencias: falta de integración, abusos al migrante, restricción o negación de derechos, etcétera. Equipara *legalidad* a *integración*. Resume los principales hitos de la Ley de Migraciones y señala al programa Patria Grande como un logro cuyo resultado más evidente es el importante número de personas que regularizaron su situación migratoria.

En resumen, ambos discursos se centraron, por un lado, en la necesidad de separarse del trato que otras administraciones le habían otorgado al fenómeno y, por otro lado, en la importancia que tiene para el país la regularidad y la integración de esta población en el contexto regional del MERCOSUR. Desde nuestra perspectiva, estos discursos forman parte del “clima de ideas” para pensar las prácticas posteriores, así como también para reflexionar sobre las distintas maneras de designación, categorización, normalización y/o gestión de los inmigrantes.

Hay, también, una necesidad de diferenciación respecto de otras concepciones políticas en materia migratoria llevadas adelante por administraciones anteriores: “Las últimas décadas del siglo XX encuentran a la República Argentina carente de política migratoria [...] Bajo la actual gestión gubernamental Argentina ha dado un giro diametral en la materia. Creemos fervientemente que la nueva lógica de las políticas migratorias debe fundamentar su concepción como parte de las relaciones internacionales entre los países, buscar su inserción en los objetivos de integración, y por sobre todo responder a la dimensión ética del respeto por los derechos humanos” (Rodríguez, 2006).

En estos discursos suele remarcarse que los programas —como el Patria Grande— constituyen políticas estatales y no una mera respuesta coyuntural como lo fueron las amnistías inmigratorias propiciadas por gestiones anteriores. “Es dable señalar que el Programa Patria Grande no es una amnistía, no tiene una vigencia acotada, su aspiración es de política de Estado y regirá de ahora en más, para los nacionales MERCOSUR que se encuentren en territorio argentino y para aquellos que ingresen en el futuro” (Rodríguez, 2006).

A su vez, plantean que la legalidad del fenómeno migratorio compromete tanto a los inmigrantes, como a los nacionales: “es decir, todo se debe hacer tal cual marca la ley, pero la ley con el sentido de integrar, la ley con el sentido de dar posibilidades, la ley que tenga en el lugar que corresponde al ser humano, la ley que evite el abuso, que valore el trabajo del que viene, la ley que permita

21 Trabajo informal no registrado

garantizar ese trabajo del que viene pero también que no devalúe el trabajo del que está en el país; esto es central, fundamental y todas estas cosas han pasado en nuestro país y seguramente han pasado y pasan en vuestros países, es una lucha muy difícil que hay que dar y hay que llevar adelante”²².

Por último, se observa que la idea de regularizar está pensada en estrecha relación con el concepto de asimilación²³ “creo que abiertos hacia el mundo, tiene que haber una política migratoria que tiene que velar por la incorporación clara y concreta del ser humano que viene a vivir a un país determinado, en este caso a la Argentina, que tenga las mismas posibilidades, las mismas venturas, las mismas visiones y rumbos que tenemos el resto de los argentinos”²⁴.

Aunque en consonancia con los discursos analizados, la página Web del programa funciona como una herramienta discursiva de características diferentes, dado que se trata de un *site* dirigido especialmente a los potenciales interesados a incorporarse al programa²⁵. En el recorrido de la misma, llama la atención la sección “Importancia” donde se encuentra un breve texto dirigido al público en general, pero particularmente a los inmigrantes irregulares. El texto²⁶ comienza con lo que podríamos calificar como un extenso *mea culpa* del organismo nacional de migraciones, a través de una mirada retrospectiva, para desembocar en una serie de argumentos acerca de por qué se debe eliminar la indocumentalidad²⁷ de los extranjeros. Se pone énfasis en que un indocumentado²⁸ no aporta al Estado y genera problemas tales como la competencia desleal, como así también, bajas de salario, etcétera. Un ejemplo: “Un sólo dato estadístico: un contribuyente monotributista aporta al Estado como mínimo por año la suma de \$ 1000; un indocumentado, cero pesos”. De esta manera, se evidencia que existe una marcada preocupación por la regularización del trabajo en negro en los extranjeros indocumentados, a la que se agrega aquí la importancia económica de los inmigrantes en tanto potenciales contribuyentes²⁹.

22 Discurso presidencial en el acto de presentación del Plan Nacional de Normalización Migratoria, Salón Blanco de la Casa Rosada, 14/12/2005.

23 Para una reseña acerca de este debate cf. Mármora (2009).

24 Ídem anterior.

25 <<http://www.patriagrande.gov.ar/html/home.htm>>, último acceso 14 de noviembre de 2007. Actualmente, fuera de línea.

26 El texto es un extracto, con algunas modificaciones, de una ponencia presentada por Rodríguez en el Encuentro Iberoamericano sobre Migraciones y Desarrollo, realizado en Madrid en julio de 2006 (Rodríguez, 2006).

27 En este caso, el término se refiere a la carencia de documento de identidad emitido por el Estado argentino.

28 Ídem anterior.

29 En rigor, este argumento encubre cierta falacia. En efecto, aun cuando todos aportaran como monotributistas, el aporte no resultaría significativo, sobre todo si se lo contrasta con el resto de los evasores nacionales. Este argumento parece más bien dirigido a aquellas

LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA

La dependencia estatal encargada de ejecutar el programa es la Dirección Nacional de Migraciones. Desde este organismo se elaboró la instrumentación de lo dispuesto por el Artículo 17 de la Ley de Migraciones, por la cual el Estado argentino se compromete a implementar medidas tendientes a regularizar la situación migratoria de los extranjeros.

Para indagar acerca del modo en que se ejecutó, las previsiones que se tomaron, las dificultades prácticas que debieron resolverse y las que quedaron pendientes, se entrevistó a tres funcionarios vinculados al programa. Dos de ellos trabajan directamente en la coordinación del mismo y el tercero en la Secretaría de Derechos Humanos de la Provincia de Buenos Aires.

Una de las principales preocupaciones que manifestaron los entrevistados giró en torno a la difusión del programa. En la DNM se creía que, debido a que durante los años anteriores se formularon o aplicaron políticas fuertemente restrictivas hacia los migrantes, con ello se había contribuido a crear cierta desconfianza hacia el organismo que, precisamente, debía impulsar el programa. En razón de ello se plantearon revertir las susceptibilidades que pudieren tener los interesados por ingresar al programa, a través de una serie de cambios que resultaran perceptibles desde el exterior. En esta dirección se planteó la posibilidad de incorporar activamente a organizaciones civiles de reconocida participación en el área de migraciones como una herramienta útil para reestablecer estos vínculos entre el Estado y los destinatarios de las políticas.

Los migrantes no confiaban mucho en las prácticas estatales y se requirió de charlas previas con los mismos para difundir el PG. (Jorge)

[...] el grupo de inmigrantes, como te dije, tiene connotaciones especiales. Esto significa que por ahí no es gente que compra *Clarín* o entra a Internet o compra *La Nación* o mira noticieros. Pero después surge una publicidad más de hormiguita que se hace a través de las instituciones sociales colaboradoras y de los municipios, que por ahí son los que tienen más fácil acceso a los migrantes. El boca a boca, que por ahí parece una frase hecha, acá tuvo un montón que ver. Realmente creo que es el medio de comunicación que mejor puede llegar a los migrantes: “me dijo mi vecina”, “me enteré” o “vi un cartel en el municipio” o “el consulado me informó tal cosa”. (Federico)

voces que reclaman porque todos tributen de igual manera, nacionales y no nacionales. Por otra parte, incluso en aquellos casos de extranjeros irregulares residentes, éstos aportan, por ejemplo, a diario mediante el pago de IVA (Impuesto al Valor Agregado) con cada transacción que realizan, por mínima que ésta sea; de modo que les cabe el título de “contribuyentes”.

El discurso de los funcionarios entrevistados en la DNM da muestra de una consonancia entre éste y el discurso esgrimido desde niveles más altos del gobierno. Así, cualquier *solución* que el Estado pudiera brindar pasa necesariamente primero por la regularización.

El efecto esperado es poder solucionarle el problema a toda esta gente. El primer problema que nos encontramos antes de cualquier cosa operativa era que ni siquiera sabíamos el número. Por eso, igual eso es sólo el Patria Grande, yo voy un poquito más allá, que es decir: el que quiera venir en un futuro que venga sabiendo dónde puede trabajar de acuerdo a sus conocimientos. Por ejemplo, si son agricultores (los bolivianos muchos son agricultores), que vengan sabiendo. Pero primero hay que encontrarle la solución a toda esta gente que está acá y ni siquiera tienen papeles. (Pablo)

De manera notoria, los funcionarios entrevistados expresan como prioridad la necesidad de saber cuántos, quiénes y a qué vienen los inmigrantes. Estos mecanismos de control, que se reproducen en los organismos de nivel medio, encuentran relación con el propio funcionamiento del Estado-nación, que contabiliza todas las formas de marginalidad con el fin de facilitar y/o justificar la intervención y gestión social:

[...] qué se yo, a mí me causa gracia, pero por ejemplo, los delincuentes... qué mejor que tener los datos de un delincuente. Además creo que un delincuente no vendría a un organismo estatal a buscar... me parece que se escondería y se mantendría en el anonimato. Entonces la gente por ahí tiene cambiada la visión de lo que es regularizar. Ahora mi pregunta es: ¿si vos no sabés cuántos extranjeros tenés en el país, cómo podés hacer una política poblacional adecuada? Tenés que saber cuántos extranjeros tenés, quiénes son y darles un documento. Una vez que vos tenés ese dato, aplicás política poblacional. No sólo poblacional, sino también política de Estado, salud, educación, trabajo. (Federico)

Y ahora estamos en una etapa donde presenta la documentación faltante, que son antecedentes penales de acá, antecedentes del país de origen, si corresponden, porque eso depende mucho de la cantidad de años que esté viviendo acá, si tiene más de trece años viviendo acá, no le pedimos antecedentes penales. Y cualquier otro papel que la persona tenga para demostrar algún vínculo con algún otro argentino y todo eso. (Pablo)

Actualmente se está desarrollando la segunda etapa. Parece oportuno pre-

guntarse por los casi 400.000 migrantes³⁰ que iniciaron los trámites: ¿cuántos de ellos lograrán cumplimentar todos los requisitos para la regularización?

Pero no sólo los migrantes debieron sortear obstáculos, también desde las oficinas de la DNM se encontraron con algunos escollos. Haciendo un resumen de lo que señalaron los funcionarios de la DNM, los inconvenientes surgidos pueden clasificarse en tres temas: (1) insumos e infraestructura; (2) conflictos con las organizaciones intermedias por el cobro indebido de dinero; (3) acuerdo con entidades bancarias por el pago de la tasa.

Con relación al primer tópico expresan:

¿Problemas? 280 mil, o sea todo esto de que el organismo no sea el que trabaja y tener otras instituciones, con otros intereses y con otras estructuras y con otros equipamientos, todo, todo, fue una dificultad. [...] Un municipio que está en el Paso de Jama no tiene Internet, entonces no puede acceder. Complicaciones como ésas tenemos un montón a nivel país; a nivel Capital y Gran Buenos Aires no hubo mucho. (Pablo)

Por su parte, el hecho de haber incorporado organizaciones sociales intermedias en la recepción de la tramitación no estuvo exento de problemas.

Hemos tenido casos de instituciones que les cobraban a los migrantes aprovechándose de muchos migrantes por su ignorancia, entre comillas, o por su temor a ver cómo es el trámite. (Federico)

Por último, se mencionó que cuestiones internas, propias de la burocracia estatal, llevaron a retrasar la puesta en marcha del programa por unos meses.

Nosotros estábamos buscando cómo hacer para que no hubiera problemas con el pago de la tasa. Que el migrante que tuviera que pagar, pague, y que no hubiera intermediarios. Porque la tasa era de 200 pesos y no queríamos problemas. La mejor solución que encontramos fue que el migrante vaya directo a pagar al Banco Nación. El Banco Nación tenía un sistema parecido al que nosotros necesitábamos pero no era igual. Hacer que el Banco Nación ajustara el sistema que tenía a lo que

30 De acuerdo a la información suministrada por la Dirección Nacional de Migraciones en febrero de 2008, 447.746 personas se habían acogido al Programa Patria Grande y más de 400.000 personas habían regularizado su situación, avanzando un paso fundamental en el camino a la residencia legal. Los trámites por país de nacimiento se desagregan de la siguiente manera: Venezuela, 236; Ecuador, 1.114; Colombia, 1.297; Brasil, 4.724; Chile, 5.382; Uruguay, 11.135; Perú, 48.586; Bolivia, 109.247; Paraguay, 265.925. Desde entonces, la cifra fue rectificada; pueden consultarse los datos actualizados en Cerruti (2009).

nosotros queríamos costó más de lo que esperábamos. No porque no lo pudieran hacer, sino porque son telarañas burocráticas internas del Estado. (Pablo)

Sin embargo, según lo relatado en estas entrevistas, la DNM bregó por adaptarse a las necesidades cambiantes de la realidad. Lo que hizo posible que el programa continuara funcionando.

Uno tiene dos posturas: que la ley sea fría, y tratar de que todos traten de cumplir la ley. Me parece que por el estilo de sujetos alcanzados [por la norma], que son los inmigrantes (esto sin menospreciar, ni querer ser discriminatorio, ni nada por el estilo), por ahí mucha gente tiene una cultura baja, por ahí no tiene ni los medios económicos, ni culturales, ni educacionales para entender una ley fría. Entonces es un problema flexible, que se va adaptando y cambiado a medida que la realidad nos indica que tengamos que hacer esos cambios. (Federico)

A pesar de las reservas y limitaciones que los propios entrevistados reconocieron, cuando les fue consultado sobre si el programa cumplía con las demandas de los migrantes, las respuestas fueron positivas.

Sí, yo creo que sí. Por muchos años esta gente no podía venir a hacer trámites acá. Y si los venían a hacer, siempre había un pero... siempre les faltaba un papel. El tema es ver si llegamos a todos, que es lo que es mucho más complicado. (Pablo)

Yo creo que sí. Obviamente, nunca podés conformar a todos, tiene fallas, tiene errores que para eso estamos trabajando diariamente. Pero me parece que el sólo hecho de haberle solucionado el problema de su irregularidad a 400 mil personas, que ahora tienen una residencia precaria, pero que en la segunda etapa van a tener la disposición de la radicación que les va a permitir tener su DNI, me parece que eso es ya algo valorable. Obviamente que algunos se quejan, pero lo que pasa es que los extranjeros del MERCOSUR por ahí están ocho años sin nada, y cuando sale el programa quieren al otro día tener todo solucionado. Es lógico también, pero obviamente se requiere paciencia, es un volumen tan grande, pero me parece que no es grave. (Federico)

LAS VOCES DESDE EL OTRO LADO

Aunque el arco de sujetos alcanzados por el programa Patria Grande es ciertamente amplio, en este trabajo tan sólo vamos a hacer mención al modo en que fue recepcionado el programa por parte de una comunidad: la boliviana.

La entrevista sobre la cual se trabajó fue realizada a Sara Rocha Sánchez, a quien puede calificarse como una activista por los derechos del migrante.

Fue Directora de un reconocido periódico³¹, como tal participó fuertemente de la vida social de la colectividad boliviana. A través de esa actividad logró construir una amplísima red de contactos entre bolivianos y miembros de otras colectividades. Su testimonio como observadora calificada del proceso resulta muy útil aun con los reparos metodológicos que el mismo podría presentar en cuanto a su valor representativo.

A la hora de realizar una evaluación, la entrevistada pone de relieve dos aspectos. Por una parte, afirma que los miembros de la colectividad valoraron positivamente el programa. Por la otra, subrayó la imposibilidad de incorporar a todos lo que así lo desearon o necesitaron.

Durante la entrevista, distinguió entre quienes pudieron adherirse al programa y los que quedaron excluidos. Aseguró que aquellos que pudieron hacerlo se mostraron satisfechos, y que los problemas se presentaron para quienes quedaron afuera del programa (no pudieron conseguir *sus papeles*, no consiguieron reunir el dinero para la tramitación, etc.). Detengámonos en el análisis de los costos de la tramitación, dado que éste fue el principal obstáculo citado para acogerse al programa. En el caso de los bolivianos, el trámite comienza en la propia sede del consulado con la gestión de las certificaciones correspondientes avaladas por el gobierno boliviano. Dicho trámite, por una decisión del gobierno central de Bolivia tras la tragedia de los talleres³², se redujo a nueve dólares para obtener las tres certificaciones: de nacimiento, de matrimonio y de antecedentes (a valores de cambio del momento³³, menos de 30 pesos). Este valor es significativamente inferior a la tasa migratoria que se debe pagar, la que asciende a 200 pesos. Sin embargo, aquellos que quisieron incorporarse al programa debieron todavía invertir más dinero.

En efecto, a los montos mencionados precedentemente se debe agregar el pago de 25 pesos correspondiente al estampillado del certificado de antecedentes emitido por la Policía Federal. En resumidas cuentas, cualquier persona que quisiera ingresar al programa debería tener previsto invertir un total mínimo de 255 pesos por persona³⁴, sin incluir, por supuesto, los gastos de movilidad y el

31 Sara Rocha Sánchez fue fundadora y directora de *Vocero Boliviano*, periódico de aparición quincenal que fue, junto a *Renacer*, el principal órgano de difusión de la colectividad boliviana en el país.

32 En marzo de 2006, un taller textil del barrio porteño de Caballito se incendió. En el suceso, seis bolivianos que trabajaban en condiciones en extremo precarias perdieron la vida. El hecho suscitó una fuerte conmoción y debate en la Argentina con relación al sistema de trabajo de estas manufactureras.

33 Noviembre de 2007.

34 Aunque muchos de los aranceles que deben pagarse pueden ser omitidos mediante la gestión de una "carta de pobreza", en la práctica, este trámite es también engorroso y no oblitera, por cierto, los gastos en transporte, por ejemplo, que deben afrontar para la realización de las distintas gestiones.

tiempo necesario para llevar adelante los trámites. Una familia tipo compuesta por los cónyuges y dos hijos debería invertir, como mínimo, unos 1.020 pesos para la incorporación de todos sus miembros.

Si bien, como se señaló más arriba, podía eximirse de las tasas y demás costos de los trámites en dependencias oficiales a quienes presentaran cartas de pobreza, no se entiende bien cómo es que, siendo una intención manifiesta regularizar a la mayor cantidad posible de gente, no se haya previsto que el trámite fuera gratuito, sobre todo teniendo en cuenta que sus destinatarios, en su mayoría, son de escasos recursos económicos.

La descentralización de los trámites mediante la incorporación de *instituciones colaboradoras* fue vista como un aspecto positivo; sin embargo, hubo fuertes críticas sobre este punto. La principal hacía hincapié en que el funcionamiento y operatividad de estas organizaciones mostró grandes deficiencias en materia de infraestructura y logística. Nos fue referido en la entrevista que muchas organizaciones no dispusieron de equipamiento informático, ni de conexión a Internet (indispensable para la tramitación), como así tampoco, en muchos casos, de insumos básicos —como papel— para poder llevar adelante la tarea. Con referencia a la logística, estas organizaciones no contaron con ningún aporte económico de parte del Estado argentino para cubrir los gastos de viáticos necesarios para sostener el personal, la mayor parte voluntario, el que trabajó, en ocasiones, hasta 12 y 13 horas corridas³⁵. Por otra parte, sin que con ello pretendiera justificar el accionar de algunas instituciones colaboradoras bolivianas, la entrevistada reconoció el cobro indebido de un *bono contribución* de 2 pesos³⁶, cuya finalidad original fue la compra de insumos y el pago al personal. De igual manera reconoció, en otros casos, la falta de una organización básica y la ausencia de controles mínimos del manejo de lo recaudado por este medio. La falta de previsión de esta situación por parte del gobierno disparó procedimientos irregulares, que como vimos más arriba en las entrevistas citadas, ya eran una preocupación para la gestión de la DNM. Éste fue el motivo por el cual se recaudó, sin intermediarios y mediante un depósito en Banco Nación, la tasa de migración. También fue criticada la ausencia de capacitación al personal

35 La descentralización de los trámites para acceder al beneficio no debería confundirse con trasladar los costos de los mismos hacia las “instituciones colaboradoras”, las que, aunque en muchos casos representan a partes interesadas, no por ello deben tomar a su cargo los costos de la operacionalización del trámite, gastos que, en suma, es una obligación del Estado argentino solventar.

36 El caso se registró en la institución inscripta por la Coordinadora de las Organizaciones Bolivianas, organización que se gestó a raíz del incendio de los talleres textiles. La Coordinadora es actualmente una de las principales organizaciones motorizadoras de los reclamos de los bolivianos residentes en la ciudad de Buenos Aires. Entre sus reclamos se cuenta el cese de los allanamientos a los talleres y el fin del trabajo en negro.

afectado en la tramitación de las inscripciones, razón por la cual muchos trámites gestionados fueron rechazados por considerárselos inválidos.

CONCLUSIONES. UNA EVALUACIÓN DEL PROGRAMA PATRIA GRANDE

En este trabajo hemos querido mostrar el extenso y complejo derrotero del programa Patria Grande. El mismo debió recorrer un extenso camino burocrático para que finalmente se materializara. Se sucedieron distintas normas y recorrió los despachos de innumerables dependencias oficiales hasta que finalmente se puso en funcionamiento, recorrido del que tan sólo dimos cuenta de manera resumida.

Propusimos en un comienzo que había, al menos, dos modos de evaluar una política pública de esta naturaleza: desde el Estado y desde los beneficiarios.

Desde el punto de vista del Estado, el programa presenta luces y sombras. Aunque se proclamó como la puesta en acto de la Ley de Migraciones³⁷, en la práctica, terminó siendo un programa de regularización documentaria que lejos estuvo de lograr las aspiraciones integracionistas promulgadas en la Ley. El programa se mostró más coherente, en cambio, con los discursos oficiales que pusieron énfasis en terminar con el trabajo en negro y en convertir a los inmigrantes en potenciales sujetos contribuyentes. En resumen, la lógica que pareció predominar fue: un inmigrante *documentado* aporta al Estado, un *indocumentado* no lo hace y favorece con ello, incluso, la evasión de los aportes patronales, etcétera. Desde este punto de vista es más sencillo comprender la limitada interpretación del concepto de integración por parte del gobierno, reducida aquí a la regularización documentaria.

En resumen, aun cuando juzgamos meritorios los esfuerzos por parte del gobierno por regularizar la condición de los inmigrantes *indocumentados*, resulta preocupante que con ello se crea haber conseguido la integración de los mismos. Si, por el contrario, se interpreta que el programa de regularización documentaria es sólo el principio de un largo proceso tendiente a una plena integración es el momento de dar un amplio debate acerca de los alcances de este concepto.

Desde el punto de vista de los sujetos de derechos aludidos con estas políticas, la evaluación del programa puede ser vista desde dos perspectivas. Si se tiene en cuenta a los que finalmente lograron acogerse al programa, la mayoría de éstos evaluó el programa de forma positiva.

Finalmente, la evaluación es mucho menos positiva si se tiene en cuenta que, en razón de los costos totales del trámite, es probable que muchos de los

37 Si bien es justo reconocer que el programa no constituye la cristalización de la Ley de Migraciones, lo cierto es que en muchos de los discursos y de las entrevistas realizadas ésa es la interpretación que se da. Es probable que ésta obedezca más a un exceso de “entusiasmo” por parte de los funcionarios que a la realidad misma.

más necesitados de acogerse al programa, como los pertenecientes a familias numerosas pobres, quedaran fuera por razones económicas.

Si tuviéramos que ensayar una evaluación general es probable que la misma fuera en esta dirección. Si se considera a aquellos discursos oficiales que señalan al programa como una política de integración de los inmigrantes, hay varias cuestiones por señalar. Primero, que no es correcto equiparar el término *regularización* con el de *integración*. Sobre todo porque el término *integración* no resulta en absoluto unívoco y se encuentra actualmente sometido a un amplio debate (Favell, 2000; Gil Araujo, 2006). Segundo, además del debate académico, el modo en que los inmigrantes se incorporan a la sociedad argentina debería contemplar una discusión más amplia con los propios sectores interesados: los inmigrantes.

Si por el contrario, se considera el Patria Grande como un instrumento político puntal con el cual se pretende llevar a la práctica algunos de los derechos reconocidos a los inmigrantes en la nueva ley, el programa, aun con los problemas señalados precedentemente, resulta positivo, sobre todo en términos comparativos con otras políticas similares como las distintas amnistías realizadas en años anteriores.

Finalmente, sería deseable que en lo sucesivo las decisiones políticas que involucren a los inmigrantes no sean tomadas unilateralmente por parte del gobierno. Por el contrario, cualquier política en esta materia debería ser el resultado de un amplio debate del cual no debe dejarse por fuera a los propios actores: los inmigrantes.

BIBLIOGRAFÍA

- Cerrutti, Marcela 2009 *Diagnóstico de las poblaciones de inmigrantes en la Argentina*, Serie de documentos de la Dirección Nacional de Población (Buenos Aires: Dirección Nacional de Población, Ministerio del Interior).
- Denzin, Norman 1978 *The research act. A Theoretical Introduction to Sociological Methods* (Nueva York: Mc Graw Hill).
- Domenech, Eduardo 2010 “La “nueva política migratoria” en la Argentina: Estado nacional y producción de (i)legalidad”, Ponencia presentada en el Seminario Internacional Migraciones Internacionales Contemporáneas: Estudios para el debate, organizado por la Red de Investigadores/as Argentino/as sobre Migraciones Internacionales Contemporáneas, Buenos Aires, 4 de enero, mimeo.
- Doty, Roxane Lynn 1996 “Immigration and National Identity: Constructing the Nation.” en *Review of International Studies* (Cambridge University Press) Vol. I, N° 22.

- Eagleton, Terry 1997 *Ideología. Una introducción* (Barcelona: Paidós).
- Favell, Adrian 2000 *Philosophies of Integration: Immigration and the Idea of Citizenship in France and Britain* (Houndmills Basingstoke: Macmillan).
- Foucault, Michel 1980 *El orden del discurso* (Barcelona: Tusquets).
- Gil Araujo, Sandra 2006 “Las argucias de la integración: Construcción nacional y gobierno de lo social a través de las políticas de integración de inmigrantes. Los casos de Cataluña y Madrid”, Tesis Doctoral, Universidad Complutense de Madrid.
- Mármora, Lelio 2004 “Las leyes de migración como contexto normativo (de la ‘ley Videla’ a la Ley de Migraciones 25.871) en Giustiniani, Rubén (comp.) *Migración: Un derecho humano, Ley de Migraciones 25.871* (Buenos Aires: Prometeo).
- Mármora, Lelio 2009 “Los modelos de integración social de los inmigrantes en la Argentina”, Ponencia presentada en el Seminario Inserción Sociolaboral de los Inmigrantes en la Argentina, Dirección Nacional de Población, Secretaría del Interior, Ministerio del Interior, Buenos Aires.
- Nejamkis, Lucila 2007 “Del dicho al hecho... Avatares en la formulación de normas y políticas migratorias entre 1976 y 2003”, Ponencia presentada en las Jornadas Nacionales Transformaciones, Prácticas Sociales e Identidad Cultural, Universidad Nacional de Tucumán, San Miguel de Tucumán, 10 de octubre al 12 de mayo.
- Novick, Susana 2004 “Una nueva ley para un nuevo modelo de desarrollo en un contexto de crisis y consenso” en Giustiniani, Rubén (comp.) *Migración: Un derecho humano, Ley de Migraciones 25.871* (Buenos Aires: Prometeo).
- Oszlak, Oscar 1980 “Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas” en *Estudios Cedes* (Buenos Aires) Vol. 3, N° 2.
- Oszlak, Oscar y O'Donnell, Guillermo 1984 “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación” en Kliksberg, Bernardo y Sulbrandt, José (comps.) *Para investigar la administración pública* (Madrid: INAP).
- Rodríguez, Ricardo 2006 “Una experiencia argentina para América del Sur. ‘Plan Patria Grande’”, Ponencia presentada en el Encuentro Iberoamericano sobre Migraciones y Desarrollo, Madrid, 18 y 19 de julio, mimeo.
- Van Dijk, Teun 1995 “Discourse Analysis as Ideology Analysis” en Wenden,

Anita L. y Schaffner, Christina (eds.) *Language and Peace* (Aldershot, England: Dartmouth Publishing Company).

Verón, Eliseo 1980 “La semiosis social” en Monteforte Toledo, Mario (coord.) *El discurso político* (México: UNAM, Nueva Visión).

SEBASTIÁN F. BRUNO*

CIFRAS IMAGINARIAS DE LA INMIGRACIÓN LIMÍTROFE EN LA ARGENTINA¹

CIFRAS MIGRATORIAS EN FOCO

“Los extranjeros que invaden en silencio la Argentina ya son más de 2 millones”, “hay 3.300.000 inmigrantes de países limítrofes y del Perú”, “más de 750.000 extranjeros viven hoy ilegalmente en el país”, “Bolivianos en la Argentina [...] son entre 1,5 y 2 millones”, “[los bolivianos] son aquí más de un millón de personas y casi dos millones contando a sus descendientes”². A través de medios masivos de comunicación se “informa” y se instalan diferentes cifras respecto de la presencia de la inmigración limítrofe y peruana en el país. Todas ellas remiten a proyecciones agigantadas del fenómeno, que por la fuerza de la repetición y el poder de objetividad de las cifras en los imaginarios sociales terminan fortaleciendo a éstas en un estatus de “hecho de la realidad”, “verdad instalada”. Las discusiones sobre las migraciones y los migrantes variarán de acuerdo a los presupuestos e intereses políticos de los sectores sociales e institucionales en pugna, pero existe un consenso tácito de aceptación de cifras magnificadas.

* Sociólogo (UBA). Investigador de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA). E-mail: <heavy@sociales.uba.ar>

¹ Este trabajo se ha realizado en el marco del proyecto UBACyT titulado: “Tres dimensiones para el estudio del fenómeno migratorio en el MERCOSUR: políticas estatales, actores sociales y experiencias individuales”, dirigido por la Dra. Susana Novick. Una versión anterior fue presentada en las VII Jornadas de Sociología, Buenos Aires, noviembre de 2007.

² Se resumen las cifras dadas a conocer en diferentes medios en los últimos años (la mayoría corresponde al momento del lanzamiento del plan de regularización migratoria “Patria Grande”, en el año 2006: *Clarín* (2006), Gutman (2006), Niebieskikwiat (2006), Pazos (2000), Peralta (2006), Río Negro (2006).

En primera instancia, el problema de las cifras exhibidas y repetidas es su distancia con las fuentes de datos. Para fines de 2001, el Censo de Población, Hogares y Viviendas 2001 registró poco más de 916.000 migrantes limítrofes (de los cuales 231.789 eran bolivianos y 322.962 eran paraguayos, dos de las colectividades más estigmatizadas), a los que se agregan 87.546 peruanos que residen en la Argentina. Cabe aclarar que dentro del campo de los estudios de población se tiene en cuenta que los censos tienden a subestimar los *stocks* migratorios. Sin embargo, vale tener en cuenta la dinámica histórica de la inmigración limítrofe en el país. Desde los inicios de la historia censal moderna, en 1869, hasta la fecha los migrantes limítrofes representaron entre el 2 y el 3% de la población total.

El sentido de este escrito, no obstante, no es el de encarnar la viudez de la demografía positivista, sino el de intentar desentrañar las claves de la distancia perceptiva (Mármora, 2002) entre el fenómeno (demográfico) y los imaginarios colectivos. La instalación de flujos migratorios imaginarios tiene efectos prácticos en la política migratoria; las presiones en y hacia el Estado basadas en una sobredimensión del fenómeno afectarán el contenido de ésta, y por ende tendrán repercusiones en la vida de los extranjeros, tanto en el trato institucional como en la inserción en la “sociedad receptora”.

En el intento de reformular el “problema social” (Lenoir, 1993) como objeto sociológico, se establecen dos interrogantes de interés: ¿desde dónde se origina esa imagen agigantada del fenómeno migratorio, representada en cifras alarmistas y generalmente millonarias?, ¿por qué los actores sociales en pugna exhiben y/o acompañan esa imagen magnificada?

LOS MIGRANTES LÍMITROFES EN LA CONSTRUCCIÓN DE LA OTREDAD

Antes de iniciar la caracterización de los migrantes limítrofes como componentes de la *otredad*, se deja constancia de que la mirada aplicada tiene como horizonte el Área Metropolitana de Buenos Aires. La construcción de clasificaciones y adjetivaciones proviene del entramado cultural de dicha área urbana, como también las manifestaciones recogidas de los medios masivos (dedicadas al ámbito nacional, pero generadas en la ciudad). En ciudades más cercanas a la frontera, el vínculo con el extranjero cercano se establece bajo otros códigos, ya sea por la contigüidad cultural que omite el trazo fronterizo como por la historia regional compartida³.

Al delinear una genealogía de la discriminación en Buenos Aires, Margulis y Belvedere (1998) hacen notar una correlación entre el lugar de los sujetos en la estructura social y el color de la piel. A partir de esa tesis, se proponen una

3 Lo que no omite tensiones basadas en identidades nacionales, tal como se ha registrado en trabajos realizados en los últimos años (Grimson, 2000).

deconstrucción histórica de las jerarquías histórico-sociales y de los códigos simbólicos que demarcan los límites donde se ubicarán subordinadamente quienes se alejen del modelo racial europeo.

Los autores consideran que el proceso histórico testimonia la continuidad en la constitución de *otredades subordinadas*, cuya génesis está fijada en el sistema de castas colonial. Dicho sistema estableció una jerarquía que tenía como cúspide a los blancos europeos, seguido por los criollos subordinados en estratos, y en la base se ubicarían en substratos la población indígena, negra y mestiza. La organización política, social y económica tenía como pilar esta jerarquización, y la población subordinada tenía un papel muy acotado como sujeto de derecho, cuando no recibía el tratamiento de un objeto económico. Las razas inferiores eran marcadas identitariamente de manera descalificadora, desprestigiada y con valores negativos adosados.

La transición política y social postcolonial supuso un pasaje de la población subordinada hacia un segundo proceso de *aculturación* (asumiendo una primera etapa que suprime las culturas originarias y africanas para pasar a la de castas-colonial), en el cual se fortalece una identidad de clase social explotada –particularmente peones de la matriz societal de la estancia y hacienda– sobre los basamentos étnicos que le dan origen. La vinculación del origen étnico con determinados trabajos no es privativa del período, sino que se consolidará posteriormente con migrantes de distintos orígenes, en diferentes etapas. La operación simbólica de la construcción identitaria a partir de la diada origen nacional-oficio no sólo será expresión del lugar que dispone la estructura social a grupos minoritarios, sino que los mismos grupos la retomarán para afianzar sus posiciones en nichos de inserción económica⁴.

El proyecto de país concebido por las élites gobernantes del siglo XIX, expresado más lúcidamente por la generación del treinta y siete⁵ y consolidado por la generación del ochenta, conjugaba la disponibilidad de tierras fértiles que requerían fuerza de trabajo y el establecimiento de bases sociales que desemboquen en una organización económica y social moderna. La noción de modernidad estaba lógicamente asociada al modelo europeo y se pensaba a través de esos cánones. La inmigración se presentaba como la solución posible, operando como “trasplante” de los sujetos en tanto fuerza de trabajo y también

4 Sobre el tratamiento de este tema, aplicado en los últimos años a colectivos migratorios bolivianos y paraguayos, se recomienda Benencia y Karasik (1995), Vargas (2005) y Bruno (2008).

5 Se hace referencia al movimiento modernista representado por intelectuales y líderes como Esteban Echeverría, Juan Bautista Alberdi y Juan María Gutiérrez; también adhirieron a él Domingo Sarmiento, Bartolomé Mitre, Mariano Fraguero, Vicente Fidel López, entre otros.

como portadores de la cultura (del trabajo y de las costumbres) deseable⁶. En ese sentido, la apreciación de la potencial inmigración europea estaba enfocada en lo que Mármora denomina la visión xenofílica, la cual traslada las virtudes globales de los países a las personas. Las poblaciones originarias estaban descartadas para encarar el rol histórico proyectado; la frase de Alberdi (uno de los más lúcidos pensadores de la época) es taxativa al respecto: “el peor inmigrante europeo es preferible al mejor aborigen”. Los intelectuales y líderes políticos del siglo XIX comulgaban con las ideas racializadoras de Europa, asociadas al “cientificismo determinista, el darwinismo social y el positivismo” (Margulis y Belvedere, 1998: 103). El proyecto migratorio europeo se transforma en un imperativo constitucional en 1853, quizás la expresión más acabada de este proyecto poblacional.

Para desgracia de la élite, la población inmigrante europea provenía de las regiones más menospreciadas de aquel continente: españoles, italianos, junto con rusos y polacos. Turcos y sirio-libaneses estaban un escalón más abajo. Aun así, las transformaciones operadas por la inmigración transatlántica al país modelaron notablemente la conformación poblacional y cultural. Buenos Aires se erige en epicentro receptor de aquellos flujos migratorios. Sin embargo, la inserción no está exenta de tensiones⁷: los llegados tienen que adaptarse al espectro de ofertas laborales y posibilidades residenciales inicialmente acotadas. El origen europeo no los exorciza de las calificaciones despectivas; “gallegos” y “tanos”, como por otra parte “turcos” (como aglutinante de poblaciones árabes) y “rusos” (eufemismo que alude a la población judía) son descriptos genéricamente como ignorantes e incultos⁸ entre otros adjetivos. La introducción de ideologías anarquistas y socialistas y las prácticas de lucha –también “trasplantadas”– hacen emerger nociones xenofóbicas, generando la división, en los imaginarios dominantes (como ya se había hecho con otras poblaciones subordinadas) entre el “mal” y el “buen” migrante.

Lo antedicho no fue un escollo a la instalación imaginaria de la Argentina (y particularmente Buenos Aires) como enclave europeo en América Latina.

6 En términos de Margulis y Belvedere (1998: 100) “en el imaginario de los ideólogos de la inmigración, se buscaba hacer inmigrar no sólo personas y familias, también costumbres y valores civilizatorios, que son inherentemente ciudadanos”.

7 Las implicancias de la migración europea en la Argentina han sido tratadas profusamente desde las ciencias sociales y humanas, como también desde diferentes campos culturales. De ese complejo proceso sólo se destacan los elementos que son parte de la genealogía discursiva de la otredad a partir del criterio de pertenencia a determinados colectivos nacionales.

8 Vale la pena recorrer las caracterizaciones y las disputas de sentido que operan en el campo de la literatura latinoamericana sobre las figuras del migrante y del indio (véase Campra, 1987).

Los europeos de segunda selección eran fusionados por la operación simbólica del *crisol de razas*, a partir de la cual se reconoce un (heterogéneo) origen inmigratorio que es homogeneizado a partir de las combinaciones nupciales y los dispositivos estatales de escolarización y cumplimiento del servicio militar obligatorio. La población originaria se diluye (como también se asume la inexistencia de población afrodescendiente) en un blanqueamiento por medio de categorías inespecíficas como la “tez trigueña” en documentos oficiales y escolares.

La (re)irrupción simbólica de la población con las marcas del mestizaje se dará en el marco del proceso migratorio de las provincias hacia Buenos Aires. Habiendo disminuido la afluencia migratoria europea, y con las necesidades de mano de obra industrial que produjo el proceso de sustitución de importaciones, las décadas del treinta y cuarenta se caracterizaron por la llegada a Buenos Aires (y en menor proporción a otros conglomerados urbanos) de contingentes migratorios expulsados por la retracción de las economías regionales y atraídos por las posibilidades laborales en la gran urbe. La entrada en escena del peronismo supuso un gran golpe al mito de la ciudad blanca y europea; el impacto simbólico de la movilización del 17 de octubre de 1945 puede ser tomado como el gran hito en ese sentido. Dichos contingentes fueron caracterizados despectivamente desde la élite (acompañada por los estratos medios), que los marcó con metáforas degradantes (como “aluvión zoológico” o “cabecitas negras”), retomando adjetivaciones asociadas a la subhumanización del otro o al menos al lugar subordinado en la jerarquización propia del siglo XIX. La ponderación que el peronismo otorgaba a las expresiones populares, y su percepción por las élites como invasor en el campo de la política, realimentaron los lineamientos de una mentalidad defensiva (Buchrucker, 1999) experimentada por éstas en épocas pasadas (particularmente con el “peligro rojo”). En este caso se enfocaba al otro cultural, no marcado en su condición de extranjero, pero sí como alterador del orden(amiento) social.

La dinámica poblacional hacía que los migrantes limítrofes tomaran los puestos de trabajo en las provincias de origen de los migrantes internos. Si bien el relacionamiento poblacional de las provincias y los países limítrofes tiene una historia extensa, el fenómeno de la sustitución de la mano de obra es característico del período (Balán, 1985), que se extiende hasta el colapso de las economías regionales hacia fines de la década del sesenta. A partir de los setenta Buenos Aires se caracteriza por ser el destino hegemónico de las migraciones limítrofes, por lo que si bien en términos relativos los migrantes representan una misma proporción de la población total, ha operado un cambio en sus patrones de residencia. La presencia en Buenos Aires los hace “visibles”, particularmente si son nativos de países en los cuales el componente indígena

tuvo más presencia en la conformación étnica de la población. Nuevamente se hace presente el otro cultural, con el agregado del origen nacional, que permite dar vía a una expresión de rechazo xenofóbico⁹, el cual usa la máscara de defensa de “los nuestros” contra la “invasión extranjera”.

LA OTREDAD AGREGADA: EL CRISOL MIGRATORIO

Lo desarrollado anteriormente hace cobrar sentido al concepto de *racialización de las relaciones de clase* utilizado por Margulis (1998) para describir el proceso de estratificación social a través de la historia. Según esta idea, en Buenos Aires la discriminación, exclusión y rechazo están orientados hacia aquellos que detentan determinados tipos de características corporales (propias del mestizaje de América Latina), origen migratorio (límitrofes y del “interior”¹⁰), ubicación desventajosa en las posiciones de clase y formas culturales.

Quienes se encuentran en posición desventajosa, de acuerdo a estos criterios clasificatorios, sufren una serie de restricciones que inciden en el acceso al trabajo (y a determinados puestos), como también en el establecimiento residencial. La retroalimentación de las clasificaciones cierra un círculo a partir del cual la pertenencia a estos grupos condiciona la inserción laboral y, más aún, en condiciones de trabajo formal; lo cual incide (negativamente) en las posibilidades de acceso a una vivienda digna. La informalidad obstaculiza el acceso al crédito, y las dificultades de recursos, sumadas a la adscripción identitaria, operan restrictivamente en el mercado de alquileres. La resultante se expresa en términos de *segregación espacial*: los espacios disponibles para ellos coinciden con las zonas marginales de la ciudad y sus afueras (Margulis, 1998). Esta inserción espacial operará nuevamente como condicionante para el desarrollo y movilidad de la vida económica y social (con los habitantes de las “villas miseria” como caso paradigmático de residencia precaria). El abordaje de la inserción laboral de los grupos subalternizados (a partir de marcas corporales o por condición migratoria) conduce lógicamente a entrar en el terreno relacional de la economía política y la cultura. La construcción histórico-cultural de los grupos migrantes, como de otros marcados étnicamente, ubica a los mismos en una posición subalterna. La correspondencia de ese posicionamiento simbólico con su inserción en el mercado de trabajo forma parte de un complejo donde la distinción entre lo cultural y lo económico sólo existe en términos analíticos.

9 Ya al asomarse la década del setenta, Ratier (1971) discurre sobre la relación de continuidad entre la identificación de los “cabecitas negras” de las provincias alejadas de Buenos Aires y los migrantes límitrofes (ahora) visibilizados.

10 Así se denomina en Buenos Aires a los oriundos del resto del país, en otra clara operación de homogeneización que desconoce particularidades, identidades, trayectorias e historias que conforman la totalidad del “mosaico argentino”.

Retomando a Fraser (1997: 31), la noción de *colectividad bivalente* se muestra fructífera para dar cuenta de una situación subordinada “tanto en la estructura político-económica como en la estructura cultural-valorativa de la sociedad”. El carácter bivalente implica asimismo entender que la desigual distribución socioeconómica y el erróneo reconocimiento cultural que caracteriza al grupo social son dimensiones que se estructuran mutuamente, de manera que no se puede entender a una como efecto indirecto de la otra.

Es interesante destacar cómo opera el agrupamiento concreto de esta otredad basada en el cuerpo, la clase, la cultura y la condición de extranjería. Margulis da cuenta de la fusión de los extranjeros límitrofes con los migrantes internos, a quienes se les aplica el mismo rechazo xenofóbico que a los migrantes límitrofes. La similitud de apariencia y los códigos culturales compartidos los hace objeto del mismo tratamiento. El rechazo (y sus manifestaciones de distinto grado) está orientado hacia el otro. En la mirada porteña, la condición de extranjería es atribuida aun a quienes comparten el mismo origen nacional (el hecho de ser argentinos nativos), mas no cultural. Los significantes “bolita” (aplicado a bolivianos) o “paragua” (paraguayos) son utilizados como eufemismos de diferenciación a partir de un criterio de nacionalidad, pero operan como máscara de rechazo cultural. La dinámica de los códigos culturales hizo caer en desuso (o más bien en lo políticamente incorrecto) las categorías raciales, por lo que son reemplazadas por categorías que responden a la nacionalidad. Sin embargo, eso supone un concepto dual del “nosotros”.

En la mirada del grupo de nativos de la ciudad, herederos del mito del enclave europeo, ¿se considera dentro del “nosotros” a los connacionales de las provincias que limitan con los países límitrofes?, ¿se los incluye en las apelaciones en la defensa de “lo nuestro”? El trato en común aplicado a los migrantes (límitrofes e internos de provincias cercanas a los países lindantes) revela el carácter meramente retórico de los discursos y refuerza la hipótesis de la mirada homogeneizante. Poseer mayoritariamente inserciones laborales similares y cohabitar en las mismas zonas¹¹ (sumado a la ya mencionada “apariencia en común”) consolidan esa idea de homogeneidad; los que en la retórica son parte del “nosotros” en la práctica se insertan en el conjunto de los “otros”.

Llegado a este punto, vale reflexionar sobre lo expuesto en función de la pregunta inicial sobre el origen social de las cifras migratorias. Si para esta mirada homogeneizante el boliviano o paraguayo¹² no sólo es el nacido en aquellos

11 Sobre la similitud de inserciones laborales y demográficas entre migrantes límitrofes e internos, se sugiere la lectura de INDEC (1997).

12 Se podría listar también otras nacionalidades que posiblemente entrarían en el *ranking* de otredad mestiza.

países, sino también sus hijos y nietos (argentinos –y porteños¹³– de nacimiento, pero extranjeros en lo cultural), a quienes se les agregaría la población migrante de las provincias cercanas a aquellos países (con sus hijos y nietos marcados étnicamente) y todo aquel que comparta rasgos y hábitos, entonces estamos hablando de un *stock* mucho más abultado. El hiato entre la estadística censal y las cifras imaginarias que deja absorta a la mirada demográfica tiene entonces su interpretación en el análisis del campo cultural.

LOS MIGRANTES Y SUS ADJETIVACIONES EN LOS ÚLTIMOS AÑOS

La hipótesis sobre los orígenes sociales de las cifras magnificadas se interpreta en su vínculo con el tratamiento del fenómeno migratorio en el marco de los procesos generales experimentados por la sociedad argentina (y particularmente en el ámbito de Buenos Aires) en los últimos años. La postulada correlación entre el “aumento” de los flujos inmigratorios y las tasas de desocupación es uno de los ejes centrales de la construcción de la migración como problema. Szulik y Valiente (1998) dan cuenta de los discursos que interpretan el aumento de la desocupación y la presencia migrante, tanto en la explicación oficial como en la retórica sindical. A partir de los primeros efectos estructurales de la convertibilidad en el empleo (en el primer quinquenio de la década del noventa), se instala con fuerza la asociación del migrante como competidor desleal, usurpador de las fuentes de trabajo e invasor. De esa manera se constituye como el chivo expiatorio cercano. La perversión del discurso oficial y sindical se vale de los prejuicios instalados históricamente para hacer a los migrantes responsables del desempleo, generando mayores expresiones de rechazo de la sociedad hacia los grupos migrantes¹⁴.

El devenir de la relación entre los “flujos imaginarios” y la coyuntura económico-social es analizado por Grimson (2006) bajo la sugerente hipótesis según la cual el cambio no se dio en los migrantes sino en la Argentina. Para el autor, las transformaciones en el mercado laboral de los últimos tiempos alteraron el horizonte laboral de los nativos, haciendo que estos últimos acepten y deseen puestos de trabajo anteriormente rechazados por su precariedad, flexibilidad y baja remuneración. De acuerdo con ese trabajo, el foco de la primera oleada de discurso xenofóbico (ubicada a mediados de la década del noventa) fue el

13 Como conjunto cultural, a los nativos del Gran Buenos Aires se les denomina “porteños”, remitiendo al peso político-económico del puerto de Buenos Aires en la historia nacional.

14 En aquella coyuntura hubo desarrollos académicos que desmintieron científicamente la incidencia del aumento del desempleo por la participación de los migrantes en el mercado de trabajo (Maguid, 1995). Sin embargo, difícilmente estas intervenciones en el debate público hayan podido ser internalizadas, dado el enorme poder de despliegue de la discursividad oficial.

mercado de trabajo. Unos años más tarde, hacia fines de la década, el eje de la retórica xenófoba girará en torno a la cuestión de la seguridad¹⁵. La Policía Federal y las autoridades de la Dirección Nacional de Migraciones exhibieron cifras sobre la participación de extranjeros en delitos, buscando adosar al chivo expiatorio la problemática de la seguridad, desdibujando la vinculación entre la problemática de la seguridad urbana y el proceso de desigualdad social y violencia institucional experimentado a raíz de las políticas aplicadas en los años noventa. No importa que el análisis profundo de las cifras exhibidas desnude la falacia de presentar información de detenciones y no de condenas (teniendo en cuenta la discrecionalidad de la Policía en las detenciones bajo figuras ambiguas). El impacto y la absorción social del discurso oficial (ayudada por la oficiosa prensa ideológicamente afín) encuentran el territorio allanado por los estigmas que ya llevan a cuestras los migrantes.

Este complejo discursivo adosó a los migrantes limítrofes una amplia colección de adjetivos y de marcas negativas que recorren la “mala incidencia” de aquéllos en la vida social de la ciudad. El carácter subhumano, peligroso, invasivo está presente en la prensa de la época (Castiglione y Cura, 2007). Quizás una serie de frases extraídas de uno de los artículos más selectos de la época, “La invasión silenciosa” (Pazos, 2000), sean ilustrativas en este sentido: “Los extranjeros ilegales son más de dos millones. Les quitan el trabajo a los argentinos. Usan hospitales y escuelas. No pagan impuestos. Algunos delinquen para ser deportados. Los políticos miran para otro lado”, “según el ex director de la DNM [Dirección Nacional de Migraciones] cada año salen 100 millones de dólares [en remesas]”; “[en las escuelas] no hay vacantes para argentinos”; “en los hospitales públicos los inmigrantes les quitan el turno a los argentinos”; “es común que vivan 35 en una sola pieza”.

Según la lectura de Grimson, la situación postcrisis¹⁶ (2002-2003) hizo que la sociedad se replantee la imagen de sí misma. Si bien la aceptación de los efectos perniciosos del modelo de convertibilidad¹⁷ alejó el rol de los migrantes como chivos expiatorios, no significó la desaparición de los estigmas y discursos xenofóbicos. La historia de los discursos y las políticas migratorias

15 Se aclara que la tesis sobre relación causal entre migración y desempleo seguía presente en los discursos hegemónicos.

16 Se toma como hito de la crisis la pérdida de gobernabilidad por parte del gobierno encabezado por Fernando de la Rúa, experimentada particularmente en el año 2001, proceso que finaliza con una amplia conflictividad política y social, la retención de los depósitos de ahorristas y, como corolario, la dimisión del presidente en el mes de diciembre.

17 Así se ha denominado en la Argentina al proceso de reformas estructurales de la economía y del Estado, en el marco de una cosmovisión neoliberal. Una de las características nodales (en sentido económico tanto como simbólico-político) del mismo fue la paridad de valores entre la moneda argentina y el dólar estadounidense.

exige adoptar una posición mesurada respecto del poder de transformación de las representaciones del otro migrante. Según la información disponible sobre la inserción laboral de éstos en el mercado de trabajo durante el periodo post-crisis (Maguid y Arruñada, 2005), los migrantes (internos y limítrofes) fueron quienes más sufrieron el deterioro en el acceso al empleo y en las condiciones de contratación. Aun en el contexto de crisis general, el impacto fue mayor en estos sectores socialmente desfavorecidos.

LOS ACTORES SOCIALES Y LAS CIFRAS

Habiendo ofrecido una interpretación a la construcción social de las cifras imaginarias, queda pendiente el interrogante sobre el consenso relativo¹⁸ acerca de las mismas, observado por parte de los actores sociales que intervienen en la discusión sobre las migraciones.

Mármora (2002) distingue y caracteriza tres tipos de actores sociales: el Estado, los grupos de presión y la opinión pública. El Estado tiene la responsabilidad de llevar la política migratoria, entendida como componente de las políticas públicas en su conjunto. Es hacia éste donde se dirigen las presiones directas o indirectas por determinada orientación de la política migratoria. El problema del Estado, expresado en la política migratoria—como en otras esferas de acción—, es la inorganicidad que lo caracteriza. No puede ser visualizado como un conjunto homogéneo. Mármora da cuenta de las visiones sectorialistas que pueden llevar a posiciones contradictorias entre sí; entre ellas, distingue las correspondientes a las relaciones exteriores, la cartera de Interior (donde se inserta la cuestión de la seguridad), y las visiones desde las de Trabajo, Salud y Educación.

Durante la década del noventa, el Estado guardó, sin embargo, cierta homogeneidad discursiva en lo que refiere a la negatividad de las migraciones limítrofes. El titular de la Cancillería (cartera que en general suele tener una posición más “tolerante” de las migraciones y los migrantes) hipotetizaba sobre la futura conformación poblacional de la Argentina: “en 2020 el 20% de la población será boliviana o paraguaya”, y respecto de ésta: “no queremos estar con gente desagradable” (Grimson, 2006: 82). Funcionarios de la Dirección Nacional de Migraciones informaban de la existencia de cuatro millones de migrantes limítrofes (Pazos, 2000). El cambio de orientación política (y de actitud hacia las migraciones) operado a partir de la presidencia de Kirchner (2003-2007) no se tradujo en un sinceramiento de cifras. Si bien el migrante no es caracterizado como invasor y delincuente, los funcionarios informan a la prensa que el plan de regularización migratoria apunta a la existencia de 750

18 Si bien las magnitudes tienen grandes diferencias entre sí, todas confluyen en una sobrerrepresentación del fenómeno.

mil migrantes limítrofes en situación irregular (Gutman, 2006) —“ilegales” en el discurso político y periodístico—, de los cuales estimaban que entre 500 y 700 mil eran bolivianos, y entre 200 y 400 mil eran paraguayos (Río Negro, 2006). La intencionalidad política del plan de regularización (y la sanción de la nueva ley migratoria) reflejan la intención aperturista del gobierno¹⁹. Sin embargo, son cifras que carecen de rigor y parecen ancladas en los discursos cuya fundamentación contiene sedimentos de discursos anteriores (orientados bajo otra concepción política).

Entre los grupos de presión, Mármora menciona a los sindicatos, los grupos empresarios, los partidos políticos, la Iglesia y las colectividades.

Los sindicatos han tenido un rol importante en la instalación del discurso xenofóbico. En efecto, en 1993 el sindicato de los obreros de la construcción (UOCRA) organizó una campaña pública consistente en denostar a los migrantes, representándolos como competidores desleales que quitaban puestos de trabajo a los nativos. En 1998, el mismo sindicato marchó por la seguridad en las obras, vociferando contra los extranjeros “culpables de que cada vez ganemos menos” (Grimson, 2006: 83)²⁰. Esta posición se enmarca en una actitud general de los sindicatos en otros países, los cuales particularmente en épocas de crisis reclaman medidas proteccionistas (Mármora, 2002). Los empresarios, por su parte, no se exhiben públicamente en este tema. Son los triunfadores ante una situación de disposición de flujos de trabajadores que aceptan condiciones y remuneraciones inferiores a las que reciben los nativos, dado que la vulnerabilidad de los migrantes acota sus posibilidades de inserción laboral. Por su parte, los partidos políticos no han incorporado a la migración como eje discursivo (a la manera de Le Pen en Francia o la Liga del Norte en Italia), si bien han participado en el Parlamento tanto en iniciativas restrictivas como pluralistas, según la coyuntura histórica.

La Iglesia ejerce su mandato de protección al migrante disponiendo de parte de su estructura y órdenes a su atención, invocando su misión universalista con el mundo católico. En el caso argentino, mantiene un vínculo fluido con investiga-

19 La nueva Ley de Migraciones (25.871, aprobada en 2003) cambia la manera en que el Estado concibe a las migraciones, garantizando los derechos de las personas migrantes. Tanto esa legislación como el programa de regulación migratoria “Patria Grande” contrastan con las disposiciones restrictivas de la anterior ley migratoria, sancionada durante la última dictadura militar.

20 Vale aclarar que la Central de los Trabajadores de la Argentina (CTA) se ha posicionado de manera inclusiva con las y los trabajadores migrantes. Sin embargo, la tradicional Confederación General del Trabajo (CGT)—a la que pertenece la UOCRA— es la que, negándole entidad a la CTA, procura hegemonizar el discurso sindical en todas sus facetas. Esta denegación incluye tanto la exclusión de la CTA en los ámbitos de discusión gremial y político como acciones de *lobby* orientadas a que el Estado Argentino siga sin otorgarle la personería gremial a esa central alternativa.

dores y legisladores, apoyando iniciativas pluralistas y en defensa de los derechos de los migrantes; aunque se ha mantenido al margen de la discusión pública.

El rol de las colectividades es central en este abordaje ya que a través de sus líderes e instituciones expresa los ejes problemáticos que se pretenden instalar en la agenda pública. En los últimos años se ha observado una profusión de nuevas organizaciones de primer y segundo grado (Grimson, 2006) y como interlocutores han ganado un mayor reconocimiento. Tal como indica Mármora (2002: 60-61), la manera en que ellas se presenten condicionará la forma que adquiera la imagen de la colectividad tanto hacia sí misma como hacia la sociedad en términos globales. La lucha contra la discriminación forma parte constitutiva de sus discursos, cuya contracara es el cierre hacia sí mismas y la reproducción de las características de inferioridad mediante las cuales la sociedad las cataloga. El discurso esgrimido por las organizaciones procura destacar la magnitud de la presencia de cada colectivo migratorio y apela al argumento cuantitativo, magnificando las cifras al igual que los funcionarios detractores, no detractores y el periodismo chauvinista: “un millón de bolivianos y casi dos millones contando a sus descendientes” (Niebieskikwiat, 2006). Es significativo señalar el detalle de la inclusión de los hijos (y descendientes en general) dentro de la “comunidad”, elemento que se repite en cada acto comunitario. Éstos son contabilizados cuando se habla de la colectividad extranjera, por más que posean la ciudadanía argentina por nacimiento. La reiteración del argumento cuantitativo emerge como un elemento clave en la ganancia de visibilización y en el posicionamiento como interlocutores con los Estados locales y el Estado nacional. A pesar de las divergencias entre las colectividades y sus representaciones diplomáticas, los funcionarios de embajadas y dirigentes de las comunidades invocan también la importancia cuantitativa de los residentes (*Clarín*, 2006) como factor de presión ante la Cancillería argentina.

Por último, Mármora incluye a la opinión pública en tanto escenario crucial en la percepción del hecho migratorio, distinguiendo a los medios de comunicación del análisis de la opinión. Respecto de los primeros, divide las estrategias comunicativas entre las que responden a intereses sectoriales (representando posiciones principistas) y las que buscan la noticia de alto impacto. Los intereses sectoriales se expresan en la editorialización de los medios, utilizando la argumentación que acentúa los beneficios o la negatividad de la migración. La búsqueda de noticias no pone el eje en la línea editorial, sino que persigue un rédito de acuerdo a los cánones de captación de audiencia, rédito que contiene tanto un hecho delictivo por parte de un extranjero como una “nota de color” que exalte los valores del multiculturalismo. Por su parte, el análisis de la opinión puede incluir tanto el sondeo al azar de la opinión de personas “en la calle” como la exhibición de resultados provenientes de

encuestas donde se indaga la opinión sobre aspectos relativos a las migraciones y los migrantes. Mármora advierte sobre la perversidad de este tipo de herramientas al ser tomadas por sectores políticos como instrumento para ganar popularidad respondiendo a presuntas “imágenes” que “la gente” tiene sobre el tema migratorio.

A través de los recortes citados, se pueden representar distintos estilos periodísticos de tratamiento del tema que confluyen en un mismo denominador: la magnificación de las cifras. Ese hecho se observa en modalidades que implican tanto la manipulación deliberada (Pazos, 2000), como la repetición acrítica (en cuanto a rigor periodístico) de las cifras que expresan funcionarios, diplomáticos y dirigentes de las colectividades (*Clarín*, 2006; Gutman, 2006; Niebieskikwiat, 2006; Peralta, 2006; *Río Negro*, 2006).

CONCLUSIONES

Si bien los antecedentes que este abordaje cita dan cuenta de la amplitud poblacional que contiene a los términos “boliviano/bolita” y “paraguayo/paragua” –Grimson (2006), Margulis (1998), Margulis y Belvedere (1998), Szulik y Valiente (1998)–, dichos estudios no se han detenido en un punto crucial. Se trata de la coincidencia en la inflación poblacional migrante que pregonan quienes se supone están en las antípodas discursivas, donde también se debe incluir a los medios y su tratamiento “neutro” y “objetivo” de la cuestión.

En una dinámica perversa, algunos sectores políticos se valen de la construcción negativa de la extranjería limítrofe para hacer de los migrantes el chivo expiatorio de una política económica excluyente, cuyos argumentos son defendidos y amplificados (o al menos repetidos) por los medios de comunicación, retroalimentando el imaginario invasivo de la sociedad acuciada por las crisis económicas cíclicas; y –como elemento catalizador– las mismas colectividades reafirman las cifras imaginarias en un intento por fortalecer políticamente sus intereses a través del volumen poblacional. Cifras (imaginarias) repetidas –nunca refrendadas por censos, encuestas, registros, amnistías, etc.– son instaladas y no se discuten. Bajo este esquema no existe sujeto político interesado en el tratamiento crítico de las mismas. Si bien las colectividades pueden argumentar sobre la poca incidencia que pueden tener en los problemas del mercado de trabajo, dado su escaso volumen, esa línea discursiva chocaría en principio con el sentido de pertenencia cultural que incluye a sus descendientes argentinos entre los propios, así como (en sus lecturas) diluiría su capacidad de negociación en la interlocución con el Estado.

Las mismas cifras, no discutidas en su condición de objetividad (en lo que refiere a su definición nominal, la distinción entre nativos y extranjeros),

son utilizadas como base empírica para la elaboración de políticas migratorias, muchas veces de tipo restrictivo²¹.

El tratamiento de la migración como problema social interpela, como gran parte de las discusiones públicas, el rol de las ciencias sociales. En cuanto a este tópico cabe destacar dos momentos-acciones: cuando se señala la inmigración como factor desencadenante del desempleo, respecto de lo cual se generaron estudios que desmienten taxativamente tal asociación (Maguid, 1995); y más recientemente, en la intervención de investigadores en el proceso de sanción de la nueva ley migratoria (Novick, 2004). Más allá de esporádicas y marginales columnas de opinión de académicos, la posición de éstos no se hace pública y no se interviene en las discusiones políticas. La batalla simbólica por la significación de los hechos y las problematizaciones encuentran una intelectualidad prácticamente muda, enclaustrada y derrotada de antemano. El Ojo de Sauron²² de la agenda mediática se posa sobre las migraciones y los migrantes, reproduciendo los códigos de rechazo de la otredad y alentando mentalidades defensivas que terminan conformando la base argumental de la xenofobia que caracteriza los discursos de buena parte de la sociedad. Los conceptos de construcción de la otredad, racismo, clase, opresión y revelación de intereses tienen nula cabida en la discusión pública: los discursos dominantes están signados de lugares y sentidos comunes, creados y recreados a partir de una historia incómoda y no asumida.

BIBLIOGRAFÍA

- Campora, Rosalba 1987 *América Latina: La identidad y la máscara* (México: Siglo XXI).
- Castiglione, Celeste y Cura, Daniela 2007 “Las migraciones en los medios de comunicación (2000-2005)” en Novick, Susana (comp.) *Sur-Norte. Estudios sobre la emigración reciente de argentinos* (Buenos Aires: Catálogos-UBA).
- Clarín 2006 (Buenos Aires) 12 de abril.
- Balán, Jorge 1985 *Las migraciones internacionales en el Cono Sur* (Buenos Aires: CEDES).
- Benencia, Roberto y Karasik, Gabriela 1995 *Inmigración limítrofe: los boli-*

21 La utilización de cifras magnificadas como argumento que sostiene el plan de regularización “Patria Grande” demuestra, sin embargo, que no necesariamente desembocan en normativas excluyentes. Aun así, sería necesario tener en cuenta en el análisis el impacto social de las cifras de extranjeros en condición “ilegal” (en el discurso periodístico; “irregular”, en sentido estricto) que residen en el país.

22 Refiere a una figura mitológica del mundo literario de Tolkien, llevada a la expresión cinematográfica en la trilogía *El señor de los anillos*.

- vianos en Buenos Aires* (Buenos Aires: Centro Editor de América Latina) Vol. 482.
- Bruno, Sebastián 2008 “Inserción laboral de los migrantes paraguayos en Buenos Aires. Una revisión de categorías: desde el “nicho laboral” a la “plusvalía étnica” en *Población y Desarrollo* (Asunción: UNFPA y UNA) N°36.
- Buchrucker, Christian 1999 *Nacionalismo y peronismo. La Argentina en la crisis ideológica mundial (1927-1955)* (Buenos Aires: Sudamericana).
- Fraser, Nancy 1997 *Iustitia interrupta. Reflexiones críticas desde la posición postsocialista* (Bogotá: Siglo del Hombre editores/Universidad de Los Andes).
- Grimson, Alejandro (comp.) 2000 *Fronteras, naciones e identidades: la periferia como centro* (Buenos Aires: Ciccus/La crujía).
- Grimson, Alejandro 2006 “Nuevas xenofobias, nuevas políticas étnicas en la Argentina” en Grimson, Alejandro y Jelin, Elizabeth (comps.) *Migraciones regionales hacia la Argentina. Diferencia, desigualdad y derechos* (Buenos Aires: Prometeo).
- Gutman, Daniel 2006 “Arranca un plan para legalizar a más de 750 mil extranjeros” en *Clarín* (Buenos Aires) 17 de abril.
- INDEC 1997 *La migración internacional en la Argentina: sus características e impacto* (Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadística y Censos).
- Lenoir, Remi 1993 “Objeto sociológico y problema social” en Champagne, Patrick; Lenoir, Remi; Merllié, Dominique y Pinto, Louis *Iniciación a la práctica sociológica* (México: Siglo XXI).
- Maguid, Alicia 1995 “Migrantes limítrofes en la Argentina: su inserción e impacto en el mercado de trabajo” en *Estudios del Trabajo* (Buenos Aires: Aset) N°10.
- Maguid, Alicia y Arruñada, Verónica 2005 “El impacto de la crisis en la inmigración limítrofe y del Perú hacia el Área Metropolitana de Buenos Aires” en *Estudios del Trabajo* (Buenos Aires: Aset) N° 30.
- Margulis, Mario 1998 “La racialización de las relaciones de clase” en Margulis, Mario y Urresti, Marcelo (eds.) *La segregación negada. Cultura y discriminación social*. (Buenos Aires: Biblos).
- Margulis, Mario y Belvedere, Carlos 1998 “La racialización de las relaciones de clase en Buenos Aires: Genealogía de la discriminación” en Margulis, Mario y Urresti, Marcelo (eds.) *La segregación negada. Cultura y discriminación social* (Buenos Aires: Biblos).

- Mármora, Lelio 2002 *Las políticas de migraciones internacionales* (Buenos Aires: OIM-Paidós).
- Niebieskikwiat, Natasha 2006 “Facilitan trámites a bolivianos en el país sin documentos” en *Clarín* (Buenos Aires) 20 de mayo.
- Novick, Susana 2004 “Una nueva ley para un nuevo modelo de desarrollo en un contexto de crisis y consenso” en Giustiniani, Rubén (ed.) *La migración: un derecho humano* (Buenos Aires: Prometeo).
- Pazos, Luis 2000 “Invasión silenciosa” en *La primera de la semana* (Buenos Aires: Grupo H SA) Año 1 N° 3.
- Peralta, Elena 2006 “Bolivianos en la Argentina: cómo viven este momento histórico de su país” en *Clarín* (Buenos Aires) 22 de enero.
- Ratier, Hugo 1971 *El cabecita negra* (Buenos Aires: Centro Editor de América Latina).
- Diario Río Negro* 2006 (General Roca) 18 de abril.
- Szulik, Dalia y Valiente, Enrique 1998 “El rechazo a los trabajadores inmigrantes de países vecinos en la ciudad de Buenos Aires. Aproximaciones para su interpretación” en Margulis, Mario y Urresti, Marcelo (eds.) *La segregación negada. Cultura y discriminación social* (Buenos Aires: Biblos).
- Vargas, Patricia 2005 *Bolivianos, paraguayos y argentinos en la obra. Identidades étnico-nacionales entre los trabajadores de la construcción* (Buenos Aires: Antropofagia).

GABRIELA MERA*

DISTRIBUCIÓN ESPACIAL DE LOS INMIGRANTES LÍMITROFES EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES (2001)¹

INTRODUCCIÓN

La Ciudad de Buenos Aires ha sido receptora privilegiada de las sucesivas corrientes de inmigrantes que arribaron a la Argentina: primero de la inmigración europea de fines del siglo XIX y comienzos del XX, y luego, en particular desde mediados del siglo XX, de los migrantes nacidos en países limítrofes o vecinos: *viejos y nuevos* migrantes, como suelen denominarse desde una distinción más ideológica que demográfica, pero que en su conjunto dieron lugar a la conformación de un espacio pluricultural, que constantemente desafía los modos en que la ciudad se piensa y se imagina a sí misma.

El presente trabajo se propone brindar elementos para analizar la *distribución espacial* de los inmigrantes limítrofes en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a nivel intraurbano desde una perspectiva cuantitativa en base a información censal. En primer lugar, se analiza el desarrollo que ha tenido esta cuestión en el campo académico argentino, con sus principales aportes y vacancias, y

* Licenciada en Sociología (UBA), doctoranda en Ciencias Sociales (UBA). Becaria del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). E-mail: <gabsmera@yahoo.com>.

¹ Este trabajo se ha realizado en el marco del proyecto UBACyT titulado: “Tres dimensiones para el estudio del fenómeno migratorio en el MERCOSUR: políticas estatales, actores sociales y experiencias individuales”, dirigido por la Dra. Susana Novick. Agradezco los valiosos comentarios de Mariana Marcos, Susana Sassone, Lucila Nejamkis, Sebastián Bruno y Susana Novick, que constituyeron un aporte esencial para la realización de este artículo.

se reflexiona sobre las ventajas y limitaciones que presenta un abordaje de tipo cuantitativo para pensar tales procesos: los alcances de los datos censales, y la importancia de tener una mirada crítica sobre el paradigma demográfico-censal y las clasificaciones migratorias. En segundo lugar, se realiza una síntesis de la inmigración limítrofe a la Argentina desde una perspectiva histórica, que permita tener una mirada de larga duración de este proceso amplio y complejo. Finalmente, se aborda la cuestión de la distribución de los inmigrantes limítrofes en la Ciudad de Buenos Aires, realizando un análisis estadístico-cartográfico por Distritos Escolares, en base a datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001 y algunos indicadores estadísticos desarrollados por la literatura especializada, para terminar reflexionando sobre las virtudes y limitaciones de estas herramientas y las posibles líneas de investigación que se abren a partir de ellas.

LA DISTRIBUCIÓN DE LOS INMIGRANTES COMO “PROBLEMA”: PERSPECTIVAS DE ANÁLISIS

La Argentina ha sido históricamente un polo de inmigración, y desde la constitución del Estado Argentino —e incluso antes— los flujos inmigratorios han formado parte de los proyectos políticos de las élites gobernantes, quienes instrumentaron mecanismos para regular su composición y origen, mientras que el problema de su *integración* apareció tempranamente en las ideas y proyectos nacionales, y se cristalizó en la metáfora del “crisol de razas”, en consonancia con el desarrollo de una política pro-inmigratoria fuertemente asimilacionista. En este contexto, la cuestión inmigratoria y la problemática urbana se encontraron tempranamente entrelazadas, dado que, cuando la Argentina de fines del siglo XIX comenzó a convertirse en la *sociedad aluvial*, Buenos Aires se tornó una de las receptoras privilegiadas de esos inmigrantes europeos, que en su mayoría provenían de los sectores más empobrecidos del mundo rural. A pesar de los proyectos colonizadores de las élites políticas, y frente a la imposibilidad de acceso a la propiedad de la tierra rural, en manos de los grandes propietarios, las ciudades se convirtieron en centro de oportunidades, y en particular Buenos Aires vino a concentrar las preferencias de los recién llegados. En este proceso la ciudad fue adquiriendo una configuración diferente, con gran densidad demográfica, donde el *conventillo* se convirtió en una de las alternativas habitacionales para estos inmigrantes, y se constituyó en un “modelo de hábitat que signó una rápida relación entre territorialidad, etnicidad y nivel socioeconómico más que cualquier otro elemento” (Cerruti y Grimson, 2004: 26).

Sin embargo, la cuestión de la *distribución espacial* de los inmigrantes en el espacio urbano ha tenido escasa presencia en el campo historiográfico y los estudios migratorios en general —al menos frente a otros fenómenos como la

integración matrimonial, el asociacionismo étnico, la movilidad social, la participación política de los extranjeros o las cadenas / redes premigratorias, que fueron abordados con intensidad (Otero y Pellegrino, 2004: 19). Los primeros trabajos que tratan esta cuestión (Bourdé, 1977; Korn, 1974, 1981; Scobie, 1977) datan de la década de 1970, y en gran medida se encontraron atravesados por el modelo del “crisol de razas”, que sostenía la idea de la perfecta *fusión* de todos los componentes inmigrantes de cualquier origen que arribaron al país, conformando la *sociedad argentina moderna*: operación simbólica que por largo tiempo dominó los imaginarios en torno a la ciudad, así como la historiografía y el análisis social, y que en este último sentido encontró un importante hito en los trabajos del sociólogo italiano Gino Germani (1955). Los primeros estudios sobre la relación entre *ciudad e inmigración* partían de esta perspectiva, que consideraba a ambos fenómenos derivados de la irreversible tendencia hacia la “modernización” y no ponía en duda aquel ideal de una sociedad integrada y homogénea del “crisol de razas” (Marquiegui, 2003).

La década de 1980 supuso una renovación en los estudios sobre este fenómeno, con el surgimiento de análisis tendientes a demostrar *concentración étnica* en los patrones de residencia de los inmigrantes, desde perspectivas teóricas y metodológicas que se orientaron a discutir algunas de estas líneas de la interpretación germaniana. El trabajo pionero de Sam Baily (1985a) sobre las pautas residenciales de los italianos en Buenos Aires y Nueva York² fue el punto de partida para un debate que implicó un giro en los estudios migratorios argentinos. En esta nueva línea, los patrones de residencia urbanos comienzan a ser analizados desde una perspectiva *étnica*, a diferencia del tratamiento historiográfico previo que tomaba a los inmigrantes genéricamente como un todo indiferenciado³. Estos enfoques van a subrayar el papel desempeñado por factores culturales y étnicos en los procesos de asentamiento espacial: la influencia de lazos nacionales o regionales, y en particular el papel que desempeñan las relaciones pre-migratorias en las estrategias de adaptación; razonamientos que se basan y refuerzan la hipótesis del funcionamiento de redes sociales articulando

2 El cual vino a concluir que los inmigrantes tendían a radicarse agrupándose en áreas específicas de la ciudad, distinguiendo como factores condicionantes una serie de variables estructurales (disponibilidad de trabajo, mercado de vivienda y transporte) y otras de carácter cultural, como el deseo de mantener redes de contactos parentales o de paisanos y estrategias familiares de supervivencia.

3 Así pueden encontrarse trabajos como el de Eugene Sofer (1982) sobre los inmigrantes judíos en Buenos Aires, los realizados por Fernando Devoto (1989) y Rómulo Gandolfo (1999) sobre las características residenciales de grupos italianos; la investigación de este mismo autor sobre los agnoneses en Buenos Aires (Gandolfo, 1988); el estudio de José Moya (1988) sobre evolución de las pautas espaciales de inmigrantes españoles; el de Marcelo Borges (1991) relativo a las características residenciales de los portugueses, entre otros.

los desplazamientos (Baily, 1985b, 1988; Da Orden, 2000; Devoto, 1991, 1992; Gandolfo, 1988; Otero, 1994).

PENSAR (DESDE) UNA PERSPECTIVA CUANTITATIVA. ESTADÍSTICA, ESTADO Y MIGRACIONES

Los estudios desarrollados a partir de las décadas de 1980 y 1990, trabajando desde paradigmas fundamentalmente cualitativos y microhistóricos, han tenido un mérito innegable en el hecho de recuperar y poner en primer plano lo que son las prácticas, las estrategias familiares y redes sociales, incorporando una concepción de los migrantes como *protagonistas activos* de su asentamiento en la ciudad. En la Argentina son más escasos los trabajos que han buscado abordar la cuestión de la distribución espacial de los inmigrantes desde una concepción macroanalítica y cuantitativa (véanse, por ejemplo, Otero y Pellegrino, 2004; Sassone y De Marco, 1994): enfoque que, si bien posee ciertas limitaciones explicativas y heurísticas, ofrece valiosas posibilidades analíticas para la comprensión de dinámicas propias de grupos y ámbitos espaciales a gran escala. Como sostienen Otero y Pellegrino (2004: 23), adoptar una perspectiva macroanalítica y trabajar en base a datos censales brinda ventajas primordiales en la medida que posibilita acercarse a una experiencia *de conjunto* de la presencia de los inmigrantes en el espacio urbano, a diferencia de los estudios micro, centrados en grupos específicos o ámbitos reducidos. Además, al permitir yuxtaponer en un cuadro único diversos grupos y situaciones, este enfoque posibilita realizar análisis comparativos de situaciones múltiples, y obtener un amplio panorama de las tendencias que adquieren los patrones de asentamiento de las poblaciones en el espacio urbano.

Sin embargo, no puede dejar de mencionarse la necesidad de tener cuidados específicos al trabajar con las fuentes censales, pues si bien presentan las virtudes antes mencionadas, por otro lado imponen determinados límites a la interpretación y comprensión de los procesos sociales de los que pretenden dar cuenta. Al margen de ciertas precisiones y limitaciones técnicas de las mediciones censales —que se abordarán más adelante— es el mismo *paradigma estadístico* que las contiene el que debe ser desnaturalizado y repensado críticamente. La concepción clásica del censo como una “fotografía”, como una reproducción objetiva de la realidad social realizada a intervalos más o menos regulares, tiende a ocultar su carácter de *discurso*, es decir, el hecho de ser “una construcción intelectual sobre el funcionamiento de lo social basada, al igual que el resto de los discursos científicos, en principios de selección y de modelización” (Otero, 2004: 305). Teniendo en cuenta las modificaciones que la construcción estadística opera sobre la realidad social, Hernán Otero propone incluso hablar de la existencia de una *ideología estadística* que, como toda representación

ideológica, constituye un conjunto de representaciones atravesadas por juicios de valor (Otero, 2004: 313). Estas consideraciones en modo alguno le restan valor al censo como fuente de datos, pero sí exigen tener presente la necesidad de asumir una mirada crítica sobre las variables y definiciones censales, así como de los criterios que las fundamentan.

Entender al censo como un discurso, como una observación y una modelización del mundo social atravesada por decisiones científicas, políticas e ideológicas, implica también verlo en su íntima relación con el *Estado*: con las necesidades estatales de clasificación, contabilización y organización de su población, de las cuales es instrumento privilegiado. Y entre todo el universo de variables que cubre esta fuente, es en torno a la condición migratoria y las categorías elaboradas para definirla y operacionalizarla donde se revela la “naturaleza” del Estado, concebido como *Estado-nación* (Bruno, 2008). Codificar a las poblaciones y su movilidad en términos de “migración” (inmigrantes/emigrantes), como señala Sayad (1998: 265), es un proceso que remite a la lógica estatal, al Estado históricamente constituido en Estado-nación. Pues el Estado es “nacional” justamente en la medida en que se fundamenta en la construcción y constante reproducción de esa comunidad “imaginaria” que es la nación (Anderson, 2007: 23-25), basada en el mito de la homogeneidad y la identidad común, para lo cual necesita levantar fronteras entre quienes pertenecen (y quienes no) a esta comunidad, y en tal proceso la forma nación se constituye en marco de creación y reproducción de las identidades de los sujetos.

Pensar las condiciones sociales de producción y funcionamiento de las representaciones acerca de la inmigración implica reconocer las estrechas relaciones que existen entre el orden de la inmigración y el orden nacional (Sayad, 1998: 278): es precisamente en lo referente a la cuestión migratoria que se manifiestan los mecanismos ideológicos y mitos constitutivos de la identidad nacional. Como resultado de estos procesos, las categorías que estructuran nuestra concepción socio-política del mundo están construidas sobre una *base nacional*, que parte de una distinción entre nacionales y no nacionales, entre nativos y extranjeros, como un primer eje de diferenciación entre *nosotros* y *ellos* (Sayad, 2000: 20): demarcación ideológica y esencializadora, que tiende a atravesar tanto el sentido común como el pensamiento científico. El gran problema de las clasificaciones es que, al establecer una demarcación arbitraria —en el sentido de fabricada por quien denomina— en un universo complejo, crea la ficción de grupos efectivamente existentes en el mundo social, portadores de ciertas características y comportamientos; con lo cual se tiende a ocultar las particularidades de los sujetos que se aglutinan bajo esa denominación común. La necesidad de partir de las *clasificaciones censales* para dar cuenta de procesos a nivel macro exige tener siempre presente que por detrás de la apariencia de

neutralidad que le otorga su carácter científico, se trata de conceptos socialmente producidos y atravesados por relaciones de poder, como respuesta a los problemas que enuncian y que hacen surgir por su misma enunciación.

INMIGRACIÓN LIMÍTROFE EN LA ARGENTINA: BREVE REPASO DE UN LARGO PROCESO

La presencia de inmigrantes provenientes de países limítrofes en la Argentina, largamente invisibilizada en los discursos y los imaginarios sociales forjados bajo metáforas como la del *crisol de razas* —decididamente blanco y europeo—, tiene una larga historia en el territorio nacional, y su incidencia casi no ha variado: siempre constituyó entre un 2 y 3% del total de la población. Su mayor visibilidad en las últimas décadas se relaciona ante todo con una serie de cambios sociodemográficos (su creciente peso relativo en el total de extranjeros, modificaciones en su composición por nacionalidad, su desplazamiento desde espacios transfronterizos hacia los centros urbanos) así como con profundas transformaciones socioculturales⁴.

Los movimientos de población originaria de países vecinos tienen una tradición de larga data en espacios transfronterizos (De Marco y Sassone, 1983), ámbitos “integrados de hecho por compartir diversas modalidades económicas, sociales y culturales” (Maguid, 1997: 31). Así, en una primera etapa, la inmigración limítrofe en la Argentina tendió a concentrarse en las áreas de frontera, y estuvo asociada a la provisión de mano de obra para el trabajo estacional agrícola: los paraguayos en las cosechas de yerba mate y algodón en las provincias de Formosa, Chaco, Corrientes y Misiones; los bolivianos en la producción de tabaco en Salta y Jujuy, la caña de azúcar en Tucumán y la horticultura en Mendoza; los chilenos en la recolección de peras y manzanas en Río Negro, y en tareas vinculadas a la esquila, la producción de petróleo y la construcción en la Patagonia. La excepción la constituyeron los uruguayos, quienes tendieron a concentrarse en la Capital y los partidos del Gran Buenos Aires, con ocupaciones en el área de servicios (Benencia, 1997: 68).

Numerosos autores han señalado que la inmigración limítrofe comienza a adquirir importancia en la Argentina con el auge y la expansión de las economías regionales (Carrón, 1979; Kloster, 1997; Kritz y Gurak, 1979; Sassone y De Marco, 1994; Vera de Flachs, 1997; citados en Ceva, 2006: 29), de manera que los flujos provenientes de Bolivia, Chile y Paraguay, y en menor medida de

Uruguay y Brasil, constituyeron al principio una respuesta frente a la escasez de mano de obra en el sector primario de la economía de las áreas fronterizas (Balán, 1990; Benencia y Karasik, 1994; Marshall y Orlansky, 1983). Los trabajadores de estos países —que en principio constituyeron una inmigración predominantemente masculina— fueron atraídos por las ocupaciones temporarias existentes en el Noroeste (Salta y Jujuy), el Sur (la Patagonia) y el Nordeste (Misiones y Corrientes) (Balán, 1990: 271), donde los empleos temporarios en una región solían complementarse con otras ocupaciones en otra distinta (Benencia y Karasik, 1994: 262). La inmigración limítrofe se incrementó relativamente a mediados del siglo XX, e influyeron sobre ella las diferencias existentes entre la demanda de fuerza de trabajo y los niveles de ingreso entre Argentina y los países limítrofes (Marshall y Orlansky, 1983).

A estas condiciones de la Argentina como sociedad de recepción se sumó la influencia de la situación sociopolítica y económica de los países de origen —como la parcelación de la tierra, la creciente presión demográfica y la existencia de agudas crisis económicas y políticas— que crearon condiciones fuertemente expulsoras (Cortes, 1995; citado en Ceva, 2006: 27). En Bolivia, los cambios sobrevenidos a raíz de la Guerra del Chaco (1932-1935), las consecuencias de la revolución de 1952, la agitación política y la reforma agraria convirtieron a la mano de obra boliviana en una alternativa favorable para las plantaciones (Balán, 1990: 272). En Paraguay, se sumaron: un factor económico fundamental como es la cuestión de la explotación agraria y la tenencia de la tierra⁵; las condiciones generadas por la Guerra del Chaco; la guerra civil (1946-1950) y el golpe militar de 1954, que agregaron una corriente de opositores y exiliados políticos al flujo habitual de mano de obra (Maguid, 1997: 35). Por su parte, la retracción económica chilena durante 1956-1960 (Marshall y Orlansky, 1983) y la instauración de gobiernos de facto en Uruguay y Chile durante la década de 1970 provocaron importantes corrientes provenientes de esos países (Maguid, 1997: 35).

A partir de la década de 1960, los flujos originarios de países limítrofes en la Argentina comienzan a dirigirse cada vez más hacia el Área Metropolitana de Buenos Aires, donde los empleos en la construcción, la industria manufacturera y los servicios eran mejor remunerados (Balán, 1990: 272). Numerosos autores sostienen que fue principalmente la crisis de las economías regionales en la dé-

4 En este último sentido, Grimson habla de un cambio en el régimen de visibilidad de la etnicidad en la década de 1990, cuando la Argentina habría pasado de una situación de invisibilización de la diversidad a una hipervisibilización de las diferencias, en un marco global signado por el creciente desarrollo de debates en torno al multiculturalismo y el “reconocimiento” de las minorías (Grimson, 2006: 70).

5 Históricamente, el sistema agrario en Paraguay —la alta concentración de la tierra y el desarrollo de un sistema latifundista— ha repercutido en las oportunidades de empleo para gran parte de su población. A fines de la década de 1960, con la consolidación de una estructura agrícola empresarial, se inicia una etapa de creciente diferenciación del campesinado, generando una abundante mano de obra que los sectores no agrícolas de la economía no lograron absorber. Así, una de las alternativas más viables fue la emigración a la Argentina (Cerrutti y Parrado, 2006: 102).

cada de 1970⁶ —con la caída de los precios de los productos, la incorporación de la mecanización y la reestructuración de los mercados de trabajo a partir del avance de la agroindustria— la que habría contribuido a que la migración limítrofe cambiara su rumbo y se dirigiera crecientemente hacia la Ciudad de Buenos Aires y los partidos del Gran Buenos Aires, junto con los grandes contingentes de carácter rural-urbano de población nativa atraídos por las oportunidades generadas a partir del modelo de sustitución de las importaciones (Balán, 1990; Benencia, 1997; Benencia y Gazzotti, 1995; Benencia y Karasik, 1994; Cacopardo y López, 1997; Marshall y Orlansky, 1981). Como señalan Cerruti y Parrado (2006: 103), el alto crecimiento económico de la Argentina durante la década de 1960 y hasta mediados de la siguiente tuvo lugar en un contexto de escasez relativa de mano de obra, de manera que la inmigración limítrofe cumplió un significativo rol en la dinámica de la Población Económicamente Activa. Asimismo, esta dinámica se vio afectada por factores de tipo coyuntural, como las diferencias en los tipos de cambio y de crecimiento entre los países⁷.

El desplazamiento hacia Buenos Aires no se desenvolvió en forma lineal, sino con avances, retrocesos y re-emigraciones; estos movimientos se convirtieron en un aprendizaje para la emigración de larga duración y distancia (Ceva, 2006: 29). Como sostiene Murgaza en su trabajo sobre los migrantes bolivianos, los distintos puntos del interior del país donde se fueron localizando los contingentes, muchas veces siguiendo círculos laborales estacionales, constituían espacios desde los cuales algunos retornaban al país (migración golondrina) y otros se establecían manteniendo vínculos con el lugar de origen; estos últimos, a medida que los asentamientos se alejaban de la frontera, eran precedidos por otros asentamientos (migración por etapas)⁸. Este tipo de migración predominó durante las décadas de 1940 y 1950 —cuando existía un lapso variable desde que los migrantes salían de su país hasta que se instalaban en la nueva ciudad—, pero hacia la década de 1960 comienza a observarse un acortamiento en las etapas y un aumento de los asentamientos directos en Buenos Aires, fenómeno que se acentúa en los años posteriores (Murgaza, 1985: 99).

Actualmente el Área Metropolitana de Buenos Aires constituye el principal destino de estas corrientes. Patarra y Baeninger (2001) han señalado respecto a la dinámica de los flujos que, a los tradicionales movimientos fronterizos, se

han agregado recientemente los *movimientos entre metrópolis*, especialmente entre Buenos Aires y San Pablo, si bien se trata de corrientes poco significativas numéricamente. Es así que, desde mediados de 1980, la Ciudad de Buenos Aires se consolida como el centro del subsistema migratorio del Cono Sur (Balán, 1992).

DISTRIBUCIÓN DE LOS MIGRANTES LIMÍTROFES EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

El asentamiento de los migrantes en la Ciudad de Buenos Aires y su distribución en el espacio responde a un complejo entramado de factores vinculados al momento de llegada a la ciudad, las redes sociales —las relaciones personales, familiares o sociales consolidadas por las cadenas migratorias, que proveen recursos, orientaciones, medios, alojamiento y empleo inicial en el nuevo país— así como las condiciones estructurales de la sociedad de recepción, que pueden limitar o condicionar las estrategias familiares: la dinámica del mercado inmobiliario, la existencia de situaciones de discriminación en el acceso a la vivienda, etc. En este marco se producen dinámicas de distribución y diferenciación espacial de los grupos sociales, en las cuales el espacio urbano juega un complejo rol de producto y productor de las relaciones, prácticas y conflictos sociales que en él se dirimen.

Sin pretender adentrarse en la multiplicidad de factores que se articulan detrás de cierta localización residencial, en el presente trabajo se realiza una primera descripción de la distribución espacial de los inmigrantes limítrofes en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) por Distritos Escolares, a partir de datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001.

El trabajo a partir de censos de población presenta ventajas y limitaciones. Además de las cuestiones conceptuales vinculadas a la mirada demográfico-censal como paradigma metodológico que se esbozaron previamente, existen elementos relacionados con la medición censal que deben tomarse en cuenta en el análisis. Las principales virtudes de los censos son ampliamente conocidas: su carácter universal y simultáneo, su periodicidad y la comparabilidad en el tiempo de gran parte de la información que producen son factores que convierten a esta fuente en una herramienta irremplazable para el análisis macrosocial, que en este caso permite obtener una mirada abarcativa y de conjunto de los diversos grupos que se asientan en el espacio urbano. Sin embargo, cuestiones derivadas de los criterios utilizados en el relevamiento y codificación de algunas variables imponen limitaciones que conviene tener presente.

Tomando el caso específico de la condición migratoria, debe recordarse que los datos censales brindan información sobre el *stock* de inmigrantes, no sobre los movimientos; es decir que lo que ofrece es una “fotografía estática

6 El crac algodónero en el Chaco, la crisis de sobreproducción de azúcar y el cierre de ingenios en Tucumán, la crisis tabacalera en Corrientes, la disminución de la producción forestal, etc. (Benencia y Gazzotti, 1995: 578).

7 Durante la década de 1990, la sobrevaluación cambiaria argentina parece haber tenido un efecto importante en la dinámica migratoria, principalmente con relación al flujo proveniente de Paraguay, Bolivia y Perú (Cerruti y Parrado, 2006: 103).

8 Sobre las dinámicas y características de las migraciones estacionales en la Argentina, véanse en particular los trabajos de Carlos Reboratti (1978, 1983).

del fenómeno en un momento fijo, que es la resultante de los flujos ocurridos anteriormente”, que como tal comprende a los inmigrantes sobrevivientes y a los que no volvieron a emigrar (Maguid, 1996: 444). Además, la definición de migración que utiliza el censo —como *cambio de residencia habitual*— asume la existencia de una residencia única y permanente; y en este sentido no registra otras formas de movilidad espacial distintas al cambio de residencia de carácter más definitivo. Finalmente, debe recordarse también que los censos tienden a subestimar la migración irregular.

Por otro lado, si bien los datos censales, precisamente por ser una fuente de información relevada en forma universal, son los únicos que proveen la flexibilidad necesaria para trabajar con altos niveles de desagregación —cuestión fundamental en este caso, en el que se investiga la distribución espacial de un grupo poblacional al interior de la ciudad—, la existencia de numerosas dificultades relacionadas con el relevamiento y codificación de ciertas variables y la utilización de procedimientos de muestreo en algunos de los últimos censos genera serias limitaciones en ese sentido (Mera y Marcos, 2009)⁹.

En el presente artículo se trabaja con el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001 a nivel de Distritos Escolares (ver Mapa I en Anexo). Las subdivisiones menores para las que se publica información (fracciones y radios) son definidas en función de razones operativas del relevamiento censal, y no responden a criterios sociales significativos (Robirosa, 1996: 630); sin embargo, debe tenerse presente que los distritos son unidades espaciales extensas, con gran heterogeneidad interior y en modo alguno suponen áreas socio-demográficamente diferenciadas.

Se trabaja con la población que reside habitualmente en la Ciudad de Buenos Aires, y a partir de las preguntas censales se analizan los migrantes clasificados por país de nacimiento —*migrantes absolutos*—, lo cual tiene una seria limitación dada por la falta de referencia temporal y por suponer un traslado directo del lugar de nacimiento al de destino, por lo que no capta migraciones intermedias ni de retorno. Por otro lado, se distingue entre *migrantes antiguos* —los que residen en la ciudad desde hace más de 5 años— y *migrantes recientes*, también llamados “de período” —los que residen en la ciudad desde hace

9 En el Censo 1970 sólo se codificaron y procesaron datos de una muestra de las cédulas, por lo que sólo se cuenta con tabulados publicados para grandes jurisdicciones y no es posible solicitar procesamiento especiales para áreas menores. En los Censos 1980 y 1991, desde su diseño mismo se emplearon técnicas de muestreo en las áreas más pobladas del país, y se utilizaron dos tipos de cuestionarios: uno ampliado aplicado a la muestra de viviendas y su población, y uno básico aplicado a todas las demás. En este caso, el hecho de que numerosas preguntas se incluyeron únicamente en el formulario ampliado condiciona los niveles de agregación geográfica para los que se puede trabajar estos datos (Mera y Marcos, 2009).

menos de 5 años, ya sea porque antes residían en otra provincia o bien en otro país (que puede ser el de nacimiento o no) (Maguid, 2007).

En términos absolutos, en el año 2001 residían en la Ciudad de Buenos Aires 144.082 inmigrantes provenientes de países limítrofes. De este grupo, el principal colectivo lo constituyen los bolivianos (49.447) y paraguayos (45.938), seguidos por un grupo algo menor de uruguayos (34.138) (Cuadro 1).

Cuadro 1
Distribución de los inmigrantes limítrofes por país de nacimiento, según Distrito Escolar de residencia.
Valores absolutos. Ciudad de Buenos Aires, 2001

D.E.*	Total límites	País nacimiento				
		Bolivia	Brasil	Chile	Paraguay	Uruguay
I	12.616	3.258	759	1.073	4.677	2.849
II	8.699	1.198	578	893	2.726	3.304
III	6.532	955	319	725	2.349	2.184
IV	5.260	583	147	440	2.487	1.603
V	10.002	1.740	159	359	6.388	1.356
VI	7.044	1.653	204	657	2.105	2.425
VII	5.676	828	290	589	1.558	2.411
VIII	4.398	1.021	206	413	1.143	1.615
IX	8.349	768	604	905	2.983	3.089
X	5.990	511	528	647	1.998	2.306
XI	4.925	2.486	202	253	921	1.063
XII	5.132	2.217	191	305	976	1.443
XIII	7.532	4.759	99	204	1.453	1.017
XIV	3.699	622	147	323	1.076	1.531
XV	2.668	193	170	220	835	1.250
XVI	1.646	119	97	183	498	749
XVII	2.715	429	198	277	724	1.087
XVIII	2.821	877	132	209	577	1.026
XIX	20.151	15.135	61	268	3.997	690
XX	6.198	2.500	81	165	2.768	684
XXI	12.029	7.595	75	204	3.699	456
Total	144.082	49.447	5.247	9.312	45.938	34.138

Fuente: Procesamiento en base a INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001.

* D.E.: Distritos Escolares.

Respecto a la distribución espacial de estos grupos en la ciudad, un simple cálculo porcentual permite observar la existencia de una localización diferencial en ciertos distritos (Cuadro 2). Tomando a los inmigrantes limítrofes en su conjunto, puede verse una fuerte presencia en el Distrito XIX (correspondiente a partes de Villa Soldati, Pompeya, Flores y Parque Chacabuco), donde se localiza casi el 14%, y en menor medida en los Distritos V y XXI colindantes (al V pertenecen parte de Pompeya, Parque Patricios, Barracas y Constitución; y al XXI parte de Villa Soldati, Villa Lugano y Villa Riachuelo), así como en el Distrito I (que corresponde a Retiro, San Nicolás, y partes de Balvanera, Recoleta y Palermo)¹⁰. La representación cartográfica de estos porcentajes (Mapa 1) permite ver que existe una importante presencia de los inmigrantes limítrofes en la zona sur y este de la Capital, y un peso muy bajo (casi nulo) en los distritos del oeste de la ciudad. Debe recordarse que siempre se habla del *lugar de residencia* relevado por el censo, es decir que la descripción que se hace aquí de su distribución nada dice respecto a los espacios que estos colectivos ocupan en su vida cotidiana, sus formas de movilidad y circulación, ámbitos de sociabilidad, etcétera.

Cuadro 2
Distribución de los inmigrantes limítrofes por país de nacimiento, según Distrito Escolar de residencia.
Valores relativos. Ciudad de Buenos Aires, 2001

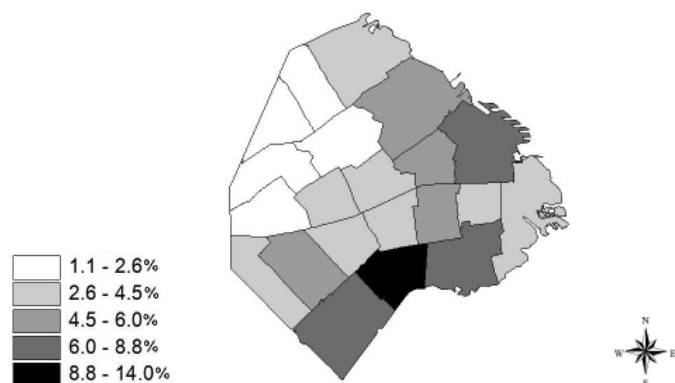
D.E.*	Total límitrofes	País nacimiento				
		Bolivia	Brasil	Chile	Paraguay	Uruguay
I	8,76	6,59	14,47	11,52	10,18	8,35
II	6,04	2,42	11,02	9,59	5,93	9,68
III	4,53	1,93	6,08	7,79	5,11	6,40
IV	3,65	1,18	2,80	4,73	5,41	4,70
V	6,94	3,52	3,03	3,86	13,91	3,97
VI	4,89	3,34	3,89	7,06	4,58	7,10
VII	3,94	1,67	5,53	6,33	3,39	7,06
VIII	3,05	2,06	3,93	4,44	2,49	4,73
IX	5,79	1,55	11,51	9,72	6,49	9,05
X	4,16	1,03	10,06	6,95	4,35	6,75
XI	3,42	5,03	3,85	2,72	2,00	3,11
XII	3,56	4,48	3,64	3,28	2,12	4,23
XIII	5,23	9,62	1,89	2,19	3,16	2,98
XIV	2,57	1,26	2,80	3,47	2,34	4,48
XV	1,85	0,39	3,24	2,36	1,82	3,66
XVI	1,14	0,24	1,85	1,97	1,08	2,19
XVII	1,88	0,87	3,77	2,97	1,58	3,18
XVIII	1,96	1,77	2,52	2,24	1,26	3,01
XIX	13,99	30,61	1,16	2,88	8,70	2,02
XX	4,30	5,06	1,54	1,77	6,03	2,00
XXI	8,35	15,36	1,43	2,19	8,05	1,34
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fuente: Procesamiento en base a INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001.

* D.E.: Distritos Escolares.

¹⁰ El Distrito Escolar I constituye una unidad espacial extremadamente heterogénea en términos socio-demográficos, ya que agrupa partes de barrios tradicionales de clase alta como Recoleta y Palermo con la zona de Retiro, que comprende las villas de emergencia 31 y 31bis.

Mapa 1
Distribución de los inmigrantes limítrofes por Distrito Escolar de residencia. Valores relativos. Ciudad de Buenos Aires, 2001



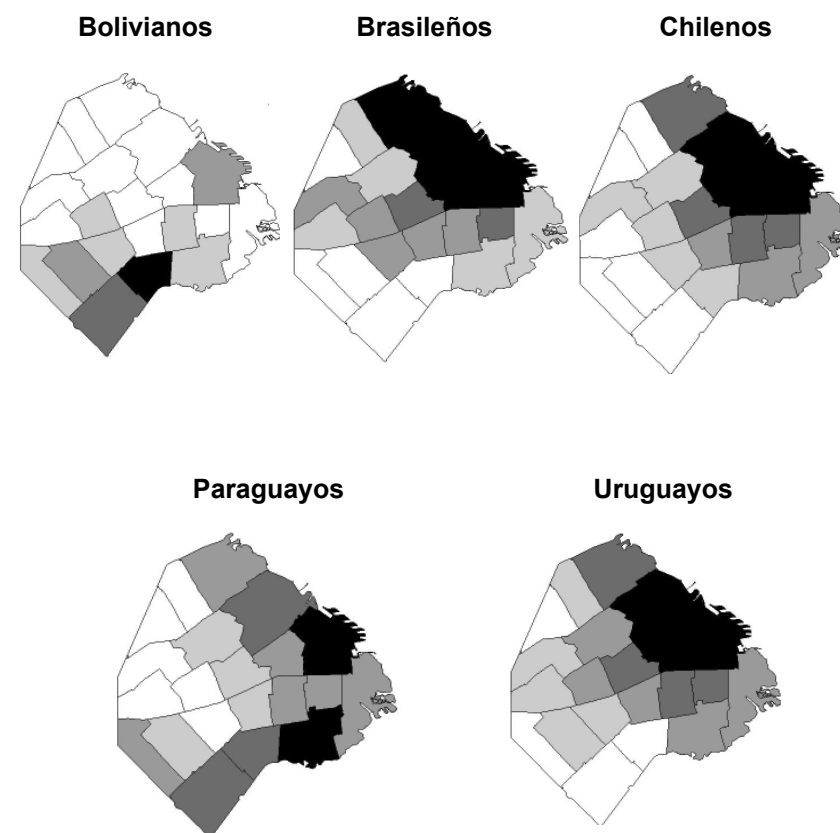
Fuente: Procesamiento en base a INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001.

Analizando esta distribución residencial por país de nacimiento (Cuadro 2), puede apreciarse que las áreas de mayor presencia de los migrantes limítrofes en su conjunto responden a la localización residencial de algunas colectividades en particular. En el caso del distrito que concentra el mayor porcentaje total de migrantes limítrofes (Distrito XIX), tal condición se debe principalmente a la presencia de los bolivianos (se localiza allí el 30% del total de residentes de la ciudad)¹¹ y, en menor medida, de los paraguayos (reside el 8,7% en este Distrito).

Como se advierte en la representación cartográfica de la distribución por país de nacimiento (Mapa 2), los bolivianos tienen fuerte presencia en todo el sur de la ciudad, mientras que los brasileños, uruguayos y chilenos se localizan principalmente en la zona noreste (en los Distritos IX, X, I y II). En el caso de los paraguayos, un importante porcentaje reside en el sur (en particular en el V, y en menor medida en el colindante XIX y XXI), y otra importante porción en el Distrito I. En todos los casos debe puntualizarse que se trata de grupos con muy diferente peso numérico: bolivianos y paraguayos constituyen el 66% del total de migrantes limítrofes en la ciudad.

11 En este distrito se localiza el Barrio General San Martín (ex Villa Piolín y Villa 12), conocido también como *Barrio Charrúa* —rodeado por las avenidas Perito Moreno, Varela y Fernández de la Cruz, en el límite de los barrios de Nueva Pompeya y Villa Soldati— conocido espacio de la colectividad boliviana.

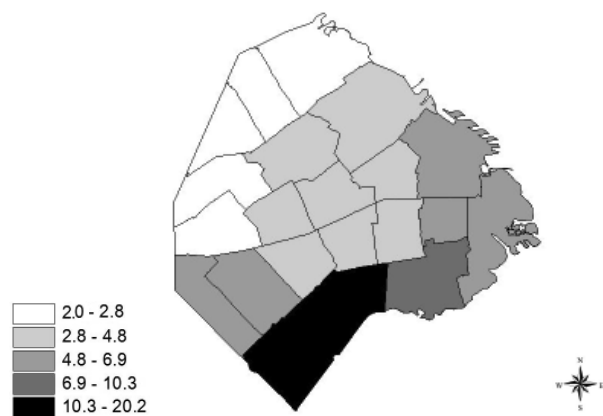
Mapa 2
Distribución de los inmigrantes limítrofes por país de nacimiento, según Distrito Escolar de residencia. Valores relativos. Ciudad de Buenos Aires, 2001



Fuente: Procesamiento en base a INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001.

Otra cuestión fundamental es el *peso relativo* de estos colectivos respecto al total de la población del distrito en el que se encuentran¹² (Mapa 3 y Cuadro 3). Considerando al total de los migrantes limítrofes (Mapa 3), puede apreciarse una marcada diferencia norte-sur: un mayor peso relativo en los distritos del extremo sur de la Capital (XIX y XXI), una situación algo menor en los distritos colindantes, un impacto bajo en el centro de la ciudad, y casi nulo en el norte y el noroeste. Como se observa al analizar esta cuestión por país de nacimiento (Cuadro 3), se trata de colectivos con muy diferente peso numérico: los brasileños y chilenos en ningún caso llegan a constituir el 1% de la población del distrito, y los uruguayos nunca alcanzan al 2%. Para los bolivianos y paraguayos, si bien no tienen gran peso relativo en el total de la ciudad (1,8 y 1,7% respectivamente), su concentración en algunos distritos del sur sí tiene cierto impacto poblacional: los bolivianos en el Distrito XIX (15,1%) y XXI (9,6%), y en menor medida los paraguayos en el Distrito V (6,6%) y XXI (4,7%).

Mapa 3
Peso relativo de los inmigrantes limítrofes por Distrito Escolar de residencia. Ciudad de Buenos Aires, 2001



Fuente: Procesamiento en base a INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001.

12 El peso relativo de los inmigrantes se calcula como la razón entre la población inmigrante residente en cada distrito y el total de población del distrito, multiplicado por cien.

Cuadro 3
Peso relativo de los inmigrantes limítrofes por país de nacimiento, según Distrito Escolar de residencia. Ciudad de Buenos Aires, 2001

D.E.*	Total límitrofes	País nacimiento				
		Bolivia	Brasil	Chile	Paraguay	Uruguay
I	5,58	1,44	0,34	0,47	2,07	1,26
II	3,77	0,52	0,25	0,39	1,18	1,43
III	5,44	0,79	0,27	0,60	1,96	1,82
IV	6,29	0,70	0,18	0,53	2,97	1,92
V	10,35	1,80	0,16	0,37	6,61	1,40
VI	4,70	1,10	0,14	0,44	1,41	1,62
VII	3,60	0,52	0,18	0,37	0,99	1,53
VIII	3,26	0,76	0,15	0,31	0,85	1,20
IX	3,58	0,33	0,26	0,39	1,28	1,32
X	2,81	0,24	0,25	0,30	0,94	1,08
XI	4,79	2,42	0,20	0,25	0,90	1,03
XII	4,72	2,04	0,18	0,28	0,90	1,33
XIII	6,70	4,24	0,09	0,18	1,29	0,91
XIV	3,87	0,65	0,15	0,34	1,13	1,60
XV	2,57	0,19	0,16	0,21	0,80	1,20
XVI	1,96	0,14	0,12	0,22	0,59	0,89
XVII	2,23	0,35	0,16	0,23	0,59	0,89
XVIII	2,84	0,88	0,13	0,21	0,58	1,03
XIX	20,16	15,14	0,06	0,27	4,00	0,69
XX	6,92	2,79	0,09	0,18	3,09	0,76
XXI	15,27	9,64	0,10	0,26	4,70	0,58
Total	5,25	1,80	0,19	0,34	1,68	1,24

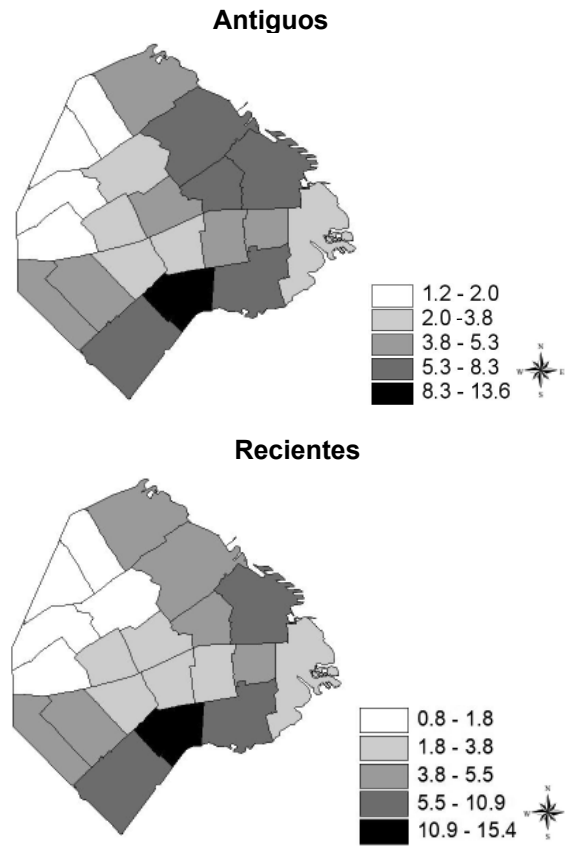
Fuente: Procesamiento en base a INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001.

* D.E.: Distritos Escolares.

Debe recordarse que siempre se está hablando de *migrantes absolutos*, lo que presenta una seria limitación para el análisis, en la medida que no brinda una referencia temporal sobre el momento en que se realizó el movimiento migratorio. Sin embargo, las preguntas censales permiten establecer una distinción entre los inmigrantes que residen en la ciudad desde hace más de 5 años (antiguos) y los que establecieron su residencia en este espacio con posterioridad a esa fecha (recientes).

En términos de su distribución en el espacio (Mapa 4) no existen grandes diferencias entre ambos grupos; excepto que se observa una menor presencia de los recientes en el norte y centro de la ciudad. Pero si además se consideran las diferencias entre los valores extremos de cada distribución, puede verse una ampliación entre los mínimos y máximos, circunstancia que manifiesta que los inmigrantes que se asentaron más recientemente se distribuyen de manera *más desigual* en el espacio, es decir, que están más concentrados que los antiguos en determinadas áreas.

Mapa 4
Inmigrantes limítrofes antiguos y recientes por Distrito Escolar de residencia. Valores relativos. Ciudad de Buenos Aires, 2001



Fuente: Procesamiento en base a INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001.

Esta primera observación que surge de analizar la distribución porcentual de ambos grupos puede complementarse con el cálculo de algunos indicadores clásicos de los estudios de la segregación espacial que, si bien tienen ciertas restricciones —desde limitaciones conceptuales-metodológicas hasta otras propias del paradigma geográfico-estadístico que las sustenta¹³— pueden brindar valiosos elementos para el análisis y la comparación de ambas situaciones. El *índice de disimilitud* (D) (Duncan y Duncan, 1955) constituye una medida resumen para cuantificar la similitud media, en términos de diferencia respecto de una distribución igualitaria, entre la composición de las subdivisiones territoriales (en este caso, Distritos Escolares) y la composición de la ciudad como un todo: a mayor diferenciación entre ellas se supone que aumenta la segregación espacial de los grupos. Sin pretender aquí considerar a esta medida como un indicador de la existencia de segregación residencial —pues se entiende que la *segregación*, como fenómeno socioespacial, se define como tal al nivel de los flujos, los intercambios y la sociabilidad, por lo que no puede ser medida sólo por la variable de lugar de residencia—, se rescatan las posibilidades analíticas de contar con un valor resumen de la distribución espacial de cada grupo en el espacio urbano.

Cuadro 4
Índice de disimilitud (D) de los inmigrantes limítrofes antiguos y recientes. Ciudad de Buenos Aires, 2001

Inmigrantes	D
Antiguos	0,22
Recientes	0,29

Fuente: Procesamiento en base a INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001.

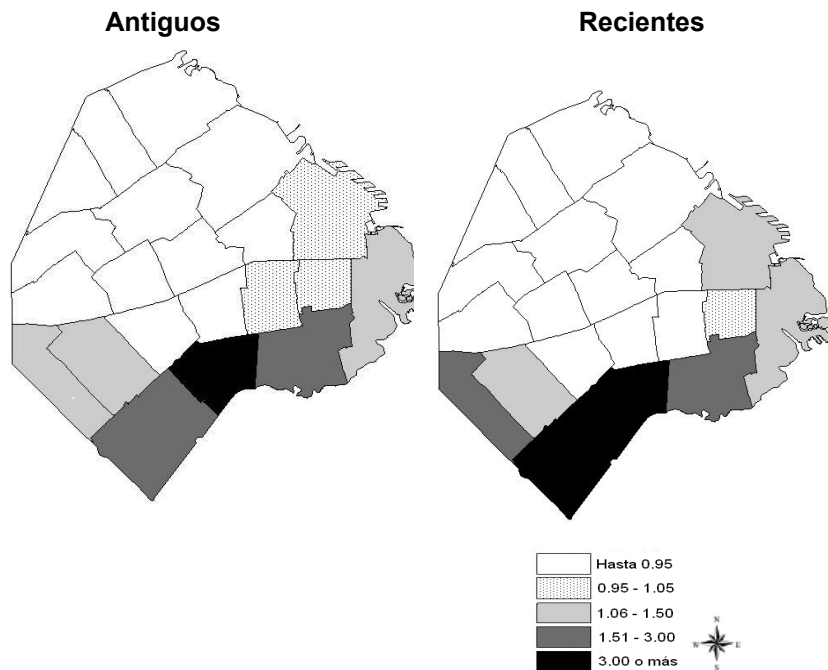
El cálculo de D para los inmigrantes antiguos y recientes (Cuadro 4) muestra que estos últimos se encuentran *más desigualmente* distribuidos en la ciudad: mientras que para los antiguos D alcanza un valor de 0,22 (lo que puede interpretarse diciendo que un 22% debería redistribuirse para que cada distrito tenga la misma proporción de migrantes antiguos que la ciudad en su conjunto), entre los recientes D tiene un valor de 0,29 (es decir que casi un 30% debería redistribuirse para alcanzar la equidistribución).

Por otro lado, el más reciente *coeficiente de localización* (QL) (Florence,

13 Véase Mera y Marcos, 2009.

1948) es un indicador que da cuenta de la concentración espacial relacionando la proporción de los grupos en el conjunto urbano con su proporción en cada subunidad espacial¹⁴. No se trata de una medida resumen, sino que genera un valor para *cada* subunidad en que se divide la ciudad, lo que permite identificar las áreas en las que hay una alta o baja concentración de cada grupo.

Mapa 5
Coefficiente de localización de los inmigrantes limítrofes
antiguos y recientes. Ciudad de Buenos Aires, 2001



Fuente: Procesamiento en base a INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001.

En el Mapa 5, los distritos punteados tienen una concentración de inmigrantes similar a la ciudad como un todo; los distritos en blanco tienen una concentración menor, y los restantes (de gris a negro) tienen niveles de con-

14 Cuando ambas son iguales, el índice alcanza un valor de 1; los valores menores y mayores a 1 indican, respectivamente, una presencia relativamente inferior o superior del grupo social en la subunidad espacial con respecto al total de la ciudad.

centración progresivamente mayores. Como puede observarse, no sólo existe un claro contraste norte-sur en la concentración de los migrantes limítrofes en su conjunto, sino que también existen diferencias entre los inmigrantes que se asentaron en la ciudad recientemente respecto de aquéllos más antiguos: los inmigrantes recientes muestran *mayores niveles de concentración*, en particular en los distritos del sur (XX, XXI, XIX y V) y el Distrito I.

CONSIDERACIONES FINALES

El presente trabajo intentó realizar un primer acercamiento a la *distribución residencial* de los inmigrantes limítrofes en la Ciudad de Buenos Aires a nivel intraurbano desde un enfoque cuantitativo: una perspectiva relativamente poco trabajada en el campo de los estudios migratorios argentinos, que permite obtener una mirada *de conjunto* sobre la presencia de estos colectivos en la ciudad e identificar algunas tendencias particulares. En este sentido, el análisis de los datos censales da cuenta de la configuración de una *distribución espacial diferencial* de los migrantes limítrofes en determinadas áreas del espacio urbano, con una presencia mayoritaria en los distritos del sur y el este de la ciudad, que de hecho responde a la localización residencial de las dos colectividades con mayor peso numérico: bolivianos y paraguayos. Los colectivos restantes —brasileños, uruguayos y chilenos— se localizan especialmente en la zona noreste, pero se trata de grupos de muy bajo peso relativo. Respecto a las colectividades mayores (las procedentes de Bolivia y Paraguay), si bien no tienen fuerte peso en el total de la ciudad, su concentración en algunos distritos del sur las convierte en una presencia más notoria en algunos barrios específicos. Por otro lado, tomando a los migrantes en conjunto, su antigüedad en la ciudad también constituye un factor condicionante de su localización en el espacio: los migrantes más recientes tienden a distribuirse de manera más desigual y a concentrarse más marcadamente en determinadas áreas del espacio urbano.

Los valiosos elementos analíticos que brinda este enfoque —como la posibilidad de obtener esta mirada abarcativa de la situación de grupos diversos en un ámbito espacial a gran escala— tienen como contrapartida que el mismo exige partir de una serie de categorías y clasificaciones definidas por el censo, que imponen claros límites interpretativos y heurísticos, y que deben ser repensadas críticamente para comprender el complejo proceso que implica la distribución espacial de los grupos sociales que conviven en la ciudad, así como las formas que adquiere la diferenciación social y la interrelación en la vida urbana.

Por un lado, la noción misma de *inmigrante* no define a un grupo social más que desde la *lógica estatal* de clasificación de las poblaciones, que si bien constituye una forma ideológica sumamente efectiva —pues la forma nación conforma un marco fundamental de creación y reproducción de las identida-

des—, tiende a ocultar las particularidades de los sujetos que aglutina bajo esa denominación común. Presuponer acríticamente la existencia de patrones de asentamiento espacial de los individuos definidos por su condición nacional puede crear la ficción de la existencia de grupos portadores de un comportamiento común ligado a un supuesto origen “étnico”, encubriendo la heterogeneidad existente dentro de estos grupos, y reproduciendo al mismo tiempo el mito de la homogeneidad del *nosotros nacional*.

Por otro lado, entender la distribución espacial a partir de la noción de *residencia* que releva el censo supone la existencia de un lugar de residencia único, y nada dice respecto de las formas de movilidad, los flujos, los intercambios y los diversos ámbitos de sociabilidad que hacen a la vida cotidiana. Esta dimensión constituye un factor fundamental para entender la distribución espacial en las ciudades, pues el problema de la relativa separación o concentración física de las diferencias en el espacio sólo puede comprenderse como una cuestión vinculada a las *interrelaciones* en el espacio urbano, a los ámbitos de encuentro y simultaneidad, en el marco de los cuales las diferencias y distancias se construyen como tales.

En este mismo sentido, los *indicadores cuantitativos* desarrollados para dar cuenta de la distribución de los grupos en las ciudades —que en el presente artículo fueron trabajados muy sucintamente— presentan serias restricciones interpretativas, en gran medida producto del paradigma geográfico-estadístico que los sustenta. Sin menospreciar las valiosas posibilidades analíticas que ofrecen, estas medidas tienen claras limitaciones en tanto no logran incorporar al análisis la dimensión social y relacional de la espacialidad (Lefebvre, 1972; Santos, 2000). Entender a las diferencias espaciales en su carácter *relacional* implica considerarlas en términos de relaciones de proximidad-distancia (espaciales y sociales) entre “otredades” históricamente construidas y definidas en función de las relaciones de accesibilidad que las vinculan, donde se juegan relaciones de poder y la construcción de fronteras simbólicas entre los grupos sociales.

Las formas de diferenciación son múltiples, pero la construcción social de las diferencias responde a un proceso histórico concreto, y su comprensión exige incorporar la cuestión del *poder*, en particular en su dimensión simbólica: *quién tiene el poder de definir*. La cuestión pasa por cómo se construyen determinadas “fronteras” entre los grupos que se asientan en la ciudad, que se expresan a su vez en el espacio. Y este planteo, como señalan Lamont y Molnar (2002), implica considerar cómo se articulan las *fronteras simbólicas* —las distinciones de los propios actores en torno a los objetos, personas y prácticas, que separan a los grupos y generan sentimientos de identificación y pertenencia— y las *fronteras sociales*, formas objetivadas de diferencias sociales, que se manifiestan en accesos desiguales y distribuciones diferenciales de recursos, y que pueden expresarse

en términos de agrupamientos en el espacio. Y en particular, en este contexto, cómo juegan las fronteras en la cuestión de la *pertenencia cultural*, es decir, cómo los actores construyen ciertos grupos como “similares” o “diferentes”, y de qué manera estas clasificaciones regulan cómo se perciben y se relacionan con las —así definidas— *otredades* en la interacción social, haciendo a la producción de modos de diferenciación espacial y a la construcción de fronteras territoriales.

Abordar la problemática de la distribución espacial de los grupos en toda su complejidad conlleva la necesidad de articular el análisis cuantitativo trabajado en el presente artículo con un abordaje *microsocial y cualitativo*, centrado en el análisis de la experiencia y la interacción social de los individuos y grupos que conviven en la ciudad, en el marco de la cual se construyen determinadas “fronteras” sociales y simbólicas que se expresan a su vez en el espacio.

BIBLIOGRAFÍA

- Almandoz, María Gabriela 1997 “Inmigración limítrofe en Tandil: chilenos y bolivianos en los años noventa” en *Estudios Migratorios Latinoamericanos* (Buenos Aires: CEMLA) Año 12, N° 37.
- Anderson, Benedict 2007 *Comunidades imaginadas. Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo* (México: Fondo de Cultura Económica).
- Baily, Samuel 1985a “Patrones de residencia de los italianos en Buenos Aires y Nueva York: 1880-1914” en *Estudios Migratorios Latinoamericanos* (Buenos Aires: CEMLA) Año 1, N° 1.
- Baily, Samuel 1985b “La cadena de los migrantes italianos a la Argentina” en Devoto y Rosoli (comps.) *La inmigración italiana en la Argentina* (Buenos Aires: Biblos).
- Baily, Samuel 1988 “Cadenas migratorias de italianos a la Argentina: algunos comentarios” en *Estudios Migratorios Latinoamericanos* (Buenos Aires: CEMLA) Año 3, N° 8.
- Balán, Jorge 1992 “The role of Migration Policies and Social Networks in the Development of a Migration System in the Southern Cone” en Kritz, Mary; Lim, Lin Lean y Zlotnik, Hania (eds.) *International Migration System. A Global Approach* (Nueva York: Oxford Clarendon Press-IUSSP).
- Balan, Jorge 1990 “La economía doméstica y las diferencias entre los sexos en las migraciones internacionales: un estudio sobre el caso de los bolivianos en la Argentina” en *Estudios Migratorios Latinoamericanos* (Buenos Aires: CEMLA) Año 5, N° 15-16.
- Bayona, Jordi 2007 “La segregación residencial de la población extranjera en

- Barcelona ¿una segregación fragmentada?” en *Scripta Nova* (Universidad de Barcelona) Vol. XI, N° 235.
- Benencia, Roberto y Gazzotti, Alejandro 1995 “Migración limítrofe y empleo: precisiones e interrogantes” en *Estudios Migratorios Latinoamericanos* (Buenos Aires: CEMLA) Año 10, N° 31.
- Benencia, Roberto y Karasik, Gabriela 1994 “Bolivianos en Buenos Aires: aspectos de su integración laboral y cultural” en *Estudios Migratorios Latinoamericanos* (Buenos Aires: CEMLA) Año 9, N° 27.
- Benencia, Roberto 1997 “De peones a patrones quinteros. Movilidad social de familias bolivianas en la periferia bonaerense” en *Estudios Migratorios Latinoamericanos* (Buenos Aires: CEMLA) Año 12, N° 35.
- Borges, Marcelo 1991 “Características residenciales de los inmigrantes portugueses en Buenos Aires en la segunda mitad del siglo XX” en *Estudios Migratorios Latinoamericanos* (Buenos Aires: CEMLA) Año 6, N° 18.
- Bourdé, Guy 1977 *Buenos Aires. Urbanización e inmigración* (Buenos Aires: Huemul).
- Bruno, Sebastián 2008 “Las migraciones desde la estadística: la hegemonía del Estado y la demografía”, trabajo presentado en las Jornadas Interdisciplinarias Migraciones, Derechos Humanos y Ciencias Sociales: la Situación de la Niña y la Mujer Migrante, Facultad de Ciencias Sociales, UBA, 11, 12 y 13 de marzo.
- Cacopardo, María Cristina y López, Elsa 1997 “Familia, trabajo y fecundidad de los migrantes de países limítrofes” en *Estudios Migratorios Latinoamericanos* (Buenos Aires: CEMLA) Año 12, N° 35.
- Cerruti, Marcela y Grimson, Alejandro 2004 “Buenos Aires, neoliberalismo y después. Cambios socioeconómicos y respuestas populares” en *Cuadernos del IDES* (Buenos Aires: Instituto de Desarrollo Económico y social) N° 5.
- Cerruti, Marcela y Parrado, Emilio 2001 “Migración laboral de trabajadores paraguayos a la Argentina: entrada a los mercados de trabajo y trayectorias ocupacionales” en *Estudios Migratorios Latinoamericanos* (Buenos Aires: CEMLA) Año 16, N° 48.
- Cerrutti, 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).
- Ceva, Mariela 2006 “La migración limítrofe hacia la Argentina en la larga du-

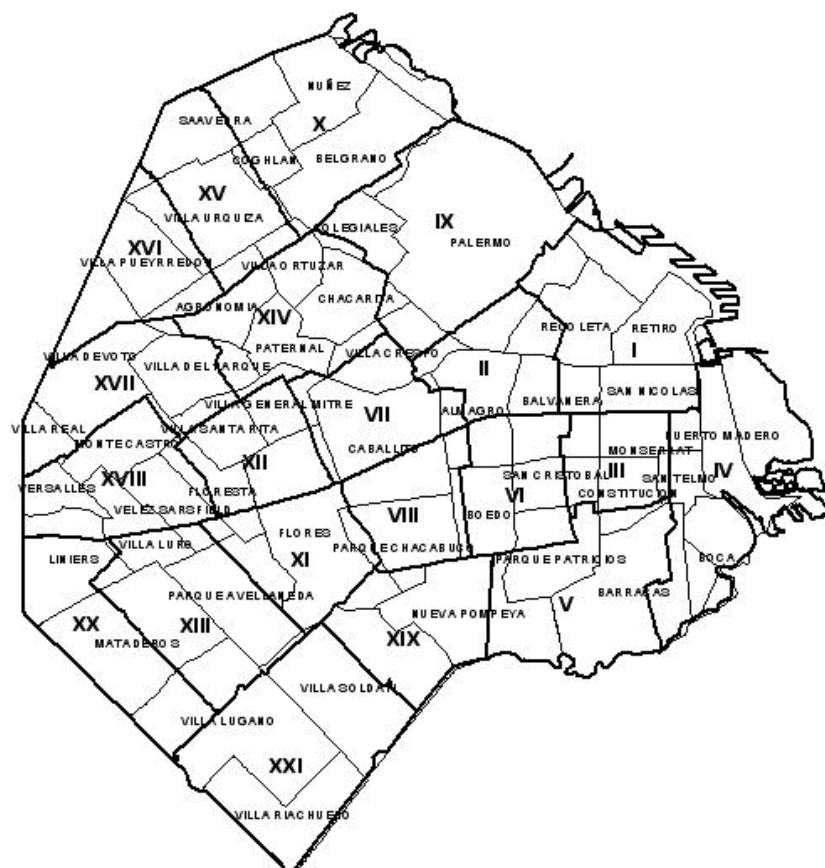
ración” en Grimson, Alejandro y Jelin, Elizabeth (comps.) *Migraciones regionales hacia la Argentina. Diferencia, desigualdad y derechos* (Buenos Aires: Prometeo).

- Da Orden, Liliana 2000 “Cadena migratoria, familia y pautas de residencia: una nueva mirada a una vieja cuestión. Mar del Plata, 1910-1930” en *Estudios Migratorios Latinoamericanos* (Buenos Aires: CEMLA) Año 14, N° 45.
- De Marco, Graciela y Sassone, Susana 1983 *Movilidad geográfica de los inmigrantes limítrofes: su impacto en la frontera argentina* (Buenos Aires: OIKOS).
- Devoto, Fernando 1989 “Los orígenes de un barrio italiano en Buenos Aires a mediados del siglo XIX” *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana Dr. E. Ravignani*, 1er semestre, 3ª serie, 1.
- Devoto, Fernando 1991 “Algo más sobre las cadenas migratorias de los italianos a la Argentina” en *Estudios Migratorios Latinoamericanos* (Buenos Aires: CEMLA) N° 19.
- Devoto, Fernando 1992 *Movimientos migratorios. Historiografía y problemas* (Buenos Aires: CEAL).
- Duncan, Otis y Duncan, Beverly 1955 “A methodological analysis of segregation indexes” en *American Sociological Review* (Ohio) Vol. 41.
- Florence, Sargent 1948 *The logic of British and American Industry* (Londres: Routledge & Kegan).
- Gandolfo, Rómulo 1988 “Notas sobre la élite de una comunidad emigrada en cadena: el caso de los agnoneses” en *Estudios Migratorios Latinoamericanos* (Buenos Aires: CEMLA) Año 3, N° 8.
- Gandolfo, Rómulo 1999 “Un barrio de italianos meridionales en el Buenos Aires de fines del siglo XIX” en Devoto, Fernando y Madero, Marta (dir.) *Historia de la vida privada en la Argentina. La Argentina plural: 1870-1930* (Buenos Aires: Taurus).
- Germani, Gino 1955 *Estructura social de la Argentina* (Buenos Aires: Raigal).
- Grimson, Alejandro 2006 “Nuevas xenofobias, nuevas políticas étnicas en la Argentina” en Grimson, Alejandro y Jelin, Elizabeth (comps.) *Migraciones regionales hacia la Argentina. Diferencia, desigualdad y derechos* (Buenos Aires: Prometeo).
- Korn Francis 1974 *Buenos Aires: los huéspedes del 20* (Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano).
- Korn, Francis 1981 *Buenos Aires 1895, una ciudad moderna* (Buenos Aires: Editorial del Instituto).

- Lamont, Michele y Molnar, Virag 2002 “The study of boundaries in the Social sciences” en *Annual Revue of Sociology* N° 28.
- Lefebvre Henri 1972 *La revolución urbana* (Madrid: Alianza Editorial).
- Maguid, Alicia 1996 “Migraciones internacionales” en *Aspectos teóricos y metodológicos relativos al diseño conceptual de la cédula censal* (Buenos Aires: INDEC) Serie D N° 2, tomo 2.
- Maguid, Alicia 1997 “Migrantes limítrofes en el mercado de trabajo del Área Metropolitana de Buenos Aires, 1980-1996” en *Estudios Migratorios Latinoamericanos* (Buenos Aires: CEMLA) N 35, Año 12.
- Maguid, Alicia 2007 “Los movimientos migratorios: determinantes y consecuencias. Tipos de migrantes y fuentes de datos”, Documento interno de la Maestría en Demografía Social, Universidad Nacional de Luján.
- Marquiegui, Dedier Norberto 2003 “Barrios de inmigrantes y segregación social en Argentina ¿verdad o mentira?” en *Scripta Nova* (Universidad de Barcelona) Vol. VII, N° 146.
- Marshall, Adriana y Orlansky, Dora 1983 “Inmigración de países limítrofes y demanda de mano de obra en la Argentina, 1940-1980” en *Desarrollo Económico* (Buenos Aires: IDES) N° 89, Vol. 23.
- Mera, Gabriela y Marcos, Mariana 2009 “La distribución espacial de la población urbana: alcances y limitaciones de datos censales e indicadores cuantitativos (Ciudad de Buenos Aires, 2001)”, Ponencia presentada al XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología (ALAS), 31 de agosto al 4 de septiembre.
- Moya, José 1988 “Spaniards in Buenos Aires. Patterns of Immigration and Adaptation, 1852-1930”, Tesis doctoral inédita, Rutgers University.
- Murgaza, Susana 1985 “Presencia y ausencia boliviana en la ciudad de Buenos Aires” en *Estudios Migratorios Latinoamericanos* (Buenos Aires: CEMLA) Año 1, N° 1.
- Otero, Hernán y Pellegrino, Adela 2004 “Compartir la ciudad. Patrones de residencia e integración de inmigrantes en Buenos Aires y Montevideo durante la inmigración masiva” en Otero, Hernán (dir.) *El mosaico argentino. Modelos y representaciones del espacio y de la población, siglos XIX-XX* (Buenos Aires: Siglo XIX Editores).
- Otero, Hernán 1994 “Redes sociales primarias. Movilidad espacial e inserción social de los inmigrantes en la Argentina. Los franceses en Tandil. 1850-1914” en *Estudios Migratorios Latinoamericanos* (Buenos Aires: CEMLA) Año 9, N° 28.
- Otero, Hernán 2004 “Crítica de la razón estadística. Ensayo de formalización teórico-metodológica del paradigma censal de la Argentina Moderna en Otero, Hernán (dir.) *El mosaico argentino. Modelos y representaciones del espacio y de la población, siglos XIX-XX* (Buenos Aires: Siglo XIX).
- Patarra, Neide y Baeninger, Rosana 2001 “Frontier and Migration in MERCOSUR: Meaning, Specificities and Implications”, Ponencia presentada al XXIV General Population Conference, Salvador, Brasil, 18 al 24 de agosto.
- Reboratti, Carlos 1978 “Migración estacional en el noroeste argentino y su repercusión en la estructura agraria” en *Cuaderno del CENEP* (Buenos Aires: CENEP) N° 2.
- Reboratti, Carlos 1983 “Peón golondrina: cosechas y migraciones en la Argentina” en *Cuaderno del CENEP* (Buenos Aires: CENEP) N° 24.
- Robirosa, Mario 1996 “Microespacios, municipios y otras jurisdicciones locales. Problemas y recomendaciones para su tratamiento” en *Aspectos teóricos y metodológicos relativos al diseño conceptual de la cédula censal* (Buenos Aires: INDEC) Serie D N° 2, tomo 2.
- Santos, Milton 2000 *La naturaleza del espacio* (Madrid: Ariel).
- Sassone, Susana y De Marco, Graciela 1994 “Problemáticas territoriales. Asentamientos y dinámica de la inmigración limítrofe” en *Geodemos* (Buenos Aires: Prigeo) N° 2.
- Sayad, Abdelmalek 1998 “A Ordem da Imigração na Ordem das Nações” en Sayad, Abdelmalek *Imigração ou os paradoxos da alteridade* (San Pablo: Editora da Universidade de São Paulo).
- Sayad, Abdelmalek 2000 “O retorno como producto do pensamento de Estado” en *Travessia. Revista do Migrante* (San Pablo) número especial.
- Scobie James 1977 *Buenos Aires del centro a los barrios, 1870-1910* (Buenos Aires: Solar/Hachette).
- Sofer, Eugene 1982 *From Pale to Pampa. A social History of the Jews of Buenos Aires*. (Nueva York: Holmes and Meier).

ANEXO

Mapa I
Ciudad de Buenos Aires por Distritos Escolares y Barrios



CELESTE CASTIGLIONE*

**POLÍTICAS MIGRATORIAS RECIENTES EN EL
MERCOSUR A TRAVÉS DE LA PRENSA
ESCRITA, O “EN EL NOMBRE DEL BOSQUE
ESTÁ EL BOSQUE”¹**

INTRODUCCIÓN

En este trabajo desarrollaremos la presentación de las políticas migratorias vinculadas al MERCOSUR en los diarios *La Nación*, *Clarín* y *Página/12* desde 1999 hasta 2007, dado que son los de mayor tirada, tienen alcance nacional y abarcan un amplio espectro ideológico (Vasilachis, 1997). En los últimos años, las normativas y decisiones vinculadas a las poblaciones migrantes estuvieron presentes y fueron sumamente importantes, pero no han sido ampliamente difundidas. Si bien parte de esta función le corresponde al Estado, el objetivo de este relevamiento es analizar cómo se despliega el artefacto del discurso periodístico cuando se presenta a los grupos migratorios latinoamericanos.

* Licenciada en Ciencia Política y Sociología (UBA), doctoranda en Ciencias Sociales (UBA). E-mail: <castiglioneceleste@yahoo.com.ar>.

¹ Este trabajo se ha realizado en el marco del proyecto UBACyT titulado: “Tres dimensiones para el estudio del fenómeno migratorio en el MERCOSUR: políticas estatales, actores sociales y experiencias individuales”, dirigido por la Dra. Susana Novick.

PERSPECTIVAS TEÓRICAS

Tomaremos como base el análisis crítico del discurso desarrollado por Teun Van Dijk (1980, 1997, 2006), marco multidisciplinar que permite interpretar y describir las estructuras de poder que se manifiestan en el lenguaje, su conformación, alcances posibles en la opinión pública, su contribución en el mantenimiento del *status quo* y las relaciones sociales. El lenguaje está asociado a una determinada conformación social, y surge de ésta. Las luchas que se establecen por imponer y emplazar estructuras discursivas calificadas, que ganen por sobre otras mayor legitimidad, son su objeto de estudio.

Para el presente artículo utilizamos las herramientas teóricas y metodológicas de Mohamed El-Madkouri Maataoui (2006). Éstas son: la *literaturalización* del Otro, por la cual no es presentado como una persona, sino como un personaje de narrativas compartidas²; *silenciamiento*, en la que la voz acallada es casi siempre objeto de discurso y nunca sujeto del mismo; la *generalización* sobre un determinado colectivo: se aportan datos sobre lo particular y se atribuyen a la totalidad; *el otro antitético*, presentado como algo ajeno, opuesto al *yo*; la *disfunción* de los representantes, cuando se enuncian agentes sociales, políticos o culturales del *otro* haciendo hincapié en su atipicidad, editando al personaje fuera de las dimensiones de nuestro tiempo y espacio; y el *recurso al pasado*, donde la historia juega un papel fundamental para probar las diferencias con el presente. También en los diarios argentinos se despliegan las presuposiciones basadas en la ideología compartida, utilizando entre otros los recursos del silenciamiento de los grupos dominados y el uso tendencioso de las imágenes³.

El lenguaje es considerado no sólo como materialidad sino también como práctica ideológica que opera efectivamente en nuestras vidas. Las políticas públicas se difunden en los medios de comunicación, que cada vez más se constituyen en foros de debate donde se miden las opiniones⁴. Los “diarios de referencia”, expresa El-Madkoui Maataouri (2006), anclan sus polos en la relación “entre opinión pública y opinión de los públicos, entre opinión institucional

2 Ford lo denomina *macondización*, en el caso de los migrantes latinoamericanos: “En relación a América Latina su reducción al ‘macondismo’ y al realismo mágico por parte de los países centrales forma también parte de estos dispositivos de minusvalorización cultural aunque a veces aparezcan bajo la idealización de las supuestas mentalidades prelógicas” (Ford, 1999). Ejemplos de esta presentación por parte de los diarios las desarrollamos con Daniela Cura en el libro compilado por Novick (2007).

3 En cuanto al género periodístico y sus postulados estéticos y narrativos, que no desarrollaremos aquí, tomamos los textos de Van Dijk (1996), Atorresi (1996), Alsina (2008), por citar sólo algunos.

4 En el presente, la opinión del lector no se manifiesta solamente a través de cartas de lectores o solicitadas: existen una variedad de vías por medio de las cuales el lector puede “comentar” artículos y también participar como corresponsal, por ejemplo en *La Nación*.

y opinión mediática, entre opinión cultivada y opinión popular. Esa múltiple interacción funda y organiza la ideología dominante, a la que el diario tiene siempre que preceder y superar”, pero sin alejarse demasiado de la mayoría, para seguir siendo guía. Esto lo lleva a asumir la función de boletín oficial.

Resulta importante para este trabajo el análisis de la enunciación desarrollado por Benveniste (1985), que considera el acto mismo del discurso, las situaciones donde se realiza, los instrumentos que consuman y que lleva explícita o implícitamente una alocución, postulando un alocutario en relación con el mundo. Asimismo, resultan de interés dentro de este contexto los aportes de Bajtín (1992), para quien la lucha por el signo se caracteriza no sólo por la metaforización y la subjetividad o construcción del sujeto, sino también por la capacidad creadora de mundos y de realidad.

De acuerdo a este marco, el cruce con la temática migratoria emerge como un indicio de la complejidad de esferas que atraviesa. Pone de relieve la relación entre las políticas públicas, el discurso jurídico, científico y mediático en el proceso de la construcción de la figura social de la inmigración, en tanto operan como herramientas de clasificación y calificación de las poblaciones⁵.

De manera progresiva y desde hace más de una década, en el MERCOSUR, las temáticas poblacionales comenzaron a formar parte de la agenda⁶. En 1991, se firma el Tratado de Asunción, donde se gesta la idea de la libre circulación, que continúa presente hasta que en diciembre de 2000 se establece el Acuerdo sobre Exención de Visas (CMC N° 48/00), que exime de presentarlas a ciertas categorías profesionales. En 2002 se firman los Acuerdos de Residencia para Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR y el 30 de junio de 2008, en el marco de la XXXV reunión del Consejo de Mercado Común, entra en vigencia el “Acuerdo sobre Documentos de Viaje de los Estados Partes del MERCOSUR

5 En la Argentina, el análisis de los medios de comunicación escrita en los últimos años está representado por el trabajo de Sidicaro (1993) con los editoriales del diario *La Nación* y otras investigaciones que tratan la importancia de la prensa en la producción de discursos: Oteiza y Aruj (1997), Grimson (1999), Urresti (1999), Kornblith y Verardi (2004) y Albarracín (2006). También relevamos trabajos vinculados con comunidad migrante en particular, como el de Mera (1998) y Courtis (2000) con los coreanos, Cohen (2005) que trabaja una triangulación hacia coreanos y paraguayos, Halpern (2006) con representación política, cultura y la representación del migrante limítrofe y Casaravilla (2000) con la migración limítrofe. Recientemente, se ha publicado en España el libro de Lario Bastida (2006) con textos de Van Dijk, de la Universitat de Pompeu Fabra, Jéscica Retis y los trabajos de Gil Araujo. En ese texto, se han compilado trabajos de los que hemos tomado conceptos y planteos del análisis de la inmigración y la representación en la prensa escrita más cercana a lo que queremos realizar. Es en España donde se está desarrollando una importante producción en esta línea, dando origen, por ejemplo a un *Manual sobre comunicación e inmigración* (2008), que editan Antonio M. Bañón y Javier Fornieles o el reciente libro de Martínez Lirola (2008).

6 El presente contexto histórico sigue el trabajo de Aguirre, Nejamkis y Mera (2007).

y Estados Asociados” (Modolo, 2008). Permanentemente se deja asentado un fuerte compromiso hacia la libre circulación de personas y los derechos humanos que se ratifica en el Comunicado Conjunto de los Estados Partes del MERCOSUR y Estados Asociados el 8 de diciembre de 2009 en la XXVIII Reunión de Consejo del Mercado Común, en San Miguel de Tucumán.

En el plano nacional, a principios de 2004, se aprueba la nueva Ley de Migraciones (25.871), sumamente beneficiosa para los miembros del MERCOSUR. En abril de 2006, se pone en marcha el Programa de Normalización Documentaria Patria Grande, que beneficia a los ciudadanos de los Estados partes del MERCOSUR.

Por otro lado, durante el período a estudiar tuvieron lugar en el exterior el conflicto de Elián, el 11 de septiembre (2001), la explosión de trenes en Atocha, Madrid, llamado “el 11-M” (2004), atentados de Londres y las Revueltas de París (2005), que llenaron amplios espacios con debates e información. En el plano local, la crisis de 2001 agudizó de manera profunda la emigración de argentinos al exterior. Estos temas ocuparon un importante volumen en los diarios, y las noticias vinculadas a migrantes latinoamericanos tuvieron una menor presencia en la prensa argentina.

ANÁLISIS TEMÁTICO DE LOS ARTÍCULOS

La selección del corpus cuantitativo fue realizada en tres etapas: con la palabra clave “MERCOSUR” en la búsqueda día por día de *La Nación*, *Clarín* y *Página/12*, un mes antes y uno después de alguna medida importante. Por último, la búsqueda fue complementada con palabras más generales como “inmigrantes”, “inmigración”, “Patria Grande”, por ejemplo, para verificar que no había sido omitido ningún artículo. La búsqueda vía Internet con palabras clave arrojó, por año, alrededor de 500 artículos. De esa primera aproximación al tema, se aislaron todos los que estuvieran relacionados con políticas de población y temáticas migratorias. El resultado final fue de 40 artículos en *La Nación*, 7 en *Clarín* y 17 en *Página/12*. Desde luego que esta exploración no implica afirmar que el MERCOSUR no esté presente en los diarios, por el contrario: las temáticas vinculadas al MERCOSUR son muy variadas y se encuentran multifragmentadas en ítems culturales, exposiciones, numerosos acuerdos comerciales, alianzas con el ALCA, la UE; y desde 2006, problemas vinculados al conflicto entre la Argentina y Uruguay por la instalación de plantas de celulosa en las riberas del río Uruguay. Todos estos artículos fueron descartados, por no mencionar la temática migratoria.

El período a estudiar fue dividido en las presidencias de Fernando de la Rúa, Eduardo Duhalde y Néstor Kirchner. Se observa que en la presidencia de De la Rúa las acciones vinculadas al MERCOSUR y las políticas de población

fueron casi inexistentes. En la presidencia de Duhalde, ya durante enero de 2002, se manifiesta la decisión de renovar y fortalecer las políticas regionales y el volumen de noticias políticas aumenta, vinculadas a reuniones entre presidentes, altos funcionarios y una presencia que los diarios ven auspiciosa⁷.

En resumen, se han seleccionado fundamentalmente artículos del 2002 al 2007 de los tres diarios mencionados, dado que es en este período cuando la temática poblacional está presente y existen medidas al respecto⁸.

LA NACIÓN O EL VACÍO POLÍTICAMENTE CORRECTO DE LA SUBJETIVIDAD

En una primera lectura exploratoria, *La Nación* registra el mayor número de artículos⁹, en los que se presentan opiniones de especialistas e investigadores, funcionarios y, en menor medida, dirigentes o representantes de distintas colectividades.

Sin embargo, la lectura completa del corpus resultó dificultosa por el exceso de cifras que brindan los artículos. Los aislamos en un cuadro, y la mitad poseía cifras difíciles de seguir; resultaba casi inasible el contenido del texto tanto por el exceso como por la mixtura de indicadores y combinaciones de porcentajes y números totales.

Por esa razón, el análisis de los artículos requirió un subcorpus, que resultó representativo para el perfil, la puesta estética e ideológica del diario; porque, justamente, es en el mensaje donde se prepara una distancia o un acercamiento a los temas tratados, donde “el verdadero mensaje es el código, y lo comunicado es una actualización de sus posibilidades” (Strasser, 1979). El lenguaje científico y técnico que utilizan los diarios no siempre es recogido de fuentes idóneas. El uso de tablas, cifras y gráficos contribuye a deshumanizar y desobjetivar a las personas a las que se refiere y le confiere al discurso sobre ellas un constante tono cuantitativo. Este tema resulta importante porque las estadísticas se ubican en una situación de frontera (Otero, 2006) entre el campo político más técnico –la parte más burocrática del dispositivo administrativo del Estado– y el campo científico. Esta alianza otorga un velo de objetividad y frialdad que arroja información en la que no se involucrarían aspectos subjetivos que tienen

7 Citamos a modo de ejemplo: “Escenario internacional: la credibilidad del país. Una nueva oportunidad cruzando las fronteras. La Argentina presidirá el MERCOSUR durante los próximos seis meses; si logra un desempeño exitoso estará cerca de recobrar la confianza internacional”. *La Nación* 2002 (Buenos Aires) 4 de enero.

8 Desarrollamos en otro artículo la perspectiva comparativa que construyen los diarios entre la migración histórica y la presente, las metáforas, anáforas y la teoría de la abyección de Julia Kristeva (1988) aplicada a los migrantes latinoamericanos en el mismo período.

9 Esto concuerda con otros trabajos que hemos realizado: Castiglione y Cura (2005, 2006) y Castiglione (2007a, 2007b, 2008).

efectos de verdad. El discurso científico y el político, así unidos, operan en la creación de sentido. Asimismo, el modo de nombrar el grupo migratorio resulta importante para verificar cómo *La Nación* construye tramas de significación y categorías para referirse a los migrantes, cristalizando los grupos¹⁰. En el mismo sentido, es sumamente frecuente que en sus páginas se establezca una relación entre la cantidad siempre mayoritaria de la migración de países limítrofes y la ilegalidad. Veamos cómo se manifiesta esta relación.

Cuando se refiere, por ejemplo, a la migración *latinoamericana* el 9/10/2002, bajo el título “Una buena noticia para los ilegales”, se menciona la cifra de dos millones seiscientos mil y se los designa como “residentes entre ciudadanos brasileños, paraguayos, uruguayos, chilenos y bolivianos”. En ese sentido el título mismo refleja el desconocimiento de los contenidos de la ley, que apela a un cambio en la categoría de ilegal por irregular. El 4/1/2004 se menciona que hay un millón doscientos mil “extranjeros en el país, entre legales e ilegales, de los cuales setecientos mil son irregulares de países limítrofes y menos de cien mil corresponden a países no limítrofes”. La cifra de setecientos mil es retomada en el comentario editorial del mismo día como “los inmigrantes que todavía siguen estando indocumentados”. También es repetida un mes después, 4/2/2004 bajo la denominación de “personas que residen ilegalmente”, siendo el 75% de países limítrofes, sobre 1.250.000. Un año después, el 4/9/2005 se reitera la cantidad trescientos cincuenta mil a setecientos mil¹¹.

Cuando se mencionan las políticas migratorias recientemente implementadas, el 18/4/2005, bajo la denominación de “personas de países del MERCOSUR que viven en la Argentina en situación ilegal”, sólo 12.146 han iniciado una solicitud de regularización. Es interesante destacar que el diario, así como la ministra de Derechos Humanos del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Gabriela Cerruti, el 16/10/2006, resaltan que las políticas están abiertas para la regularización, pero el número de inmigrantes regularizados es muy pequeño con relación a su presencia en el país. Este aspecto contribuye a destacar las dificultades de estos colectivos para sumarse a un beneficio, a pesar de que aparentemente estarían dadas las condiciones. De esta manera, se refuerza la idea de las diferencias culturales o las dificultades para acatar normativas, aun siendo beneficiosas. Esta funcionaria declara que se acercaron a los Centros de Gestión y Participación 78.804 personas; con la documentación requerida

10 Para citar un ejemplo, en el cuadro del INDEC “Radicación definitiva de extranjeros por año de obtención del beneficio, 1999-2004”, son individualizadas las nacionalidades latinoamericanas con detalle, mientras que los grupos migratorios provenientes de China, Corea y Japón sólo se nombran como *asiáticos*. Véase <www.indec.gov.ar>, acceso 16 de junio de 2010.

11 Las menciones de cifras respetan las citadas por los diarios.

55.520; y sólo 14.534 lograron obtener la “residencia precaria que les permitirá acceder a un trabajo en blanco”.

Cuando se nombra a personas de origen *boliviano*, el 4/2/2004 se expresa que “Aunque desde Migraciones estiman que los residentes (bolivianos) superan los 200.000, los miembros de la comunidad calculan que llegan al millón”. El 27/9/2004 esa cifra se repite, pero además, el mismo párrafo se encuentra un año después –el 14/9/2005–, citando la misma fuente. Se transcribió un párrafo completo de un año al otro. Se observa que la autora, Laura Rocha, reprodujo parte de la nota escrita por ella un año antes.

El 30 de marzo de 2006, un incendio en un taller clandestino dejó un saldo de seis muertes y puso el foco en las condiciones de trabajo de la comunidad boliviana, pero fundamentalmente en la falta de controles del Gobierno de la Ciudad¹². Hubo una importante proliferación de notas en las cuales se destacan las falencias del control y el empleo en negro, pero prácticamente no se mencionan las marcas de ropa que los emplean¹³.

El 16/10/2006, Jesús Cornejo, bajo el titular “Aún quedan veinticinco mil bolivianos que trabajan como esclavos”, refuerza la idea de que al haber clausurado algunos talleres en Capital Federal, esas fábricas textiles clandestinas se afincaron en el Gran Buenos Aires y continúan trabajando en las mismas condiciones: la responsabilidad recae en el inmigrante, que pasivamente sigue en un circuito clandestino. Las declaraciones de la ministra de Derechos Humanos, que es entrevistada en esta nota, cristalizan la idea de que el modelo económico no tiene ninguna incidencia, sino las decisiones personales (Sassen, 2004).

Con respecto a los *paraguayos*, sí se incorpora la voz de Alberto Loyarte,

12 En ese momento el Jefe de Gobierno era Jorge Telerman, luego de la destitución de Aníbal Ibarra el 7 de marzo de 2006.

13 Como explicaba el Dr. Mario Ganora (Defensoría del Pueblo de la Ciudad. Entrevista realizada el 3 de abril de 2008), la dinámica de los talleres clandestinos es una estructura dable de encontrar en cualquier país capitalista, por la tendencia a polarizar cada vez más la brecha entre las clases sociales. Por lo tanto, la existencia de una importante parte de la población que vive en una situación de esclavitud no es extraña, y es sumamente necesaria para el desarrollo de las ramas, en principio, del mercado textil. Es sustancial poder ampliar la distancia entre el costo de confección de la prenda, por ejemplo, a \$1 y la venta posterior a \$70 en un comercio. A esta ecuación, se incorpora la figura de un intermediario, preferentemente de la misma comunidad, incluso a veces de la misma red o familia, que explota directamente a sus connacionales y que separa al dueño de la marca del horroroso origen de sus prendas y diseños. Es justamente el intermediario el primero que es denunciado y responsable, y opera como la punta del iceberg y culpable de la explotación. Un desvío apropiado, que deslinda a los dueños de las “grandes marcas”, que obviamente desconocen cómo se realiza la prenda. Asimismo, manifestó que debido a los canjes que tenían los canales de televisión con las grandes marcas, se omitía mencionarlas en los programas de denuncias y noticieros, que se refieren a ellas de manera general o mencionan solamente a las de la competencia.

un referente de esa comunidad en la Argentina. El 4/2/2004 se informa que “Los paraguayos residentes en la Argentina, según números oficiales, son casi trescientos mil. Sin embargo en el seno de la comunidad estiman que son más del doble”. Un año después: “Los paraguayos conforman la colectividad más numerosa del país con unos 325.000 miembros”. En la nota del 27/9/2004 (que, como ya mencionamos, es casi una réplica del artículo del 4/2/2004), citando la misma fuente, los paraguayos aumentaron aunque otros colectivos no fueron actualizados: “Los paraguayos viven desperdigados por todo el país (*sic*). Incluso, tienen una amplia participación cultural y social. Nosotros calculamos que sólo en la Capital y en el conurbano bonaerense llegan a seiscientos mil”, indicó el mismo representante de la comunidad en la Argentina.

Los *peruanos* comienzan a ser mencionados a partir de 2004, y se los considera como “Los peruanos, en estudio” (4/1/2004). En este artículo el periodista no informa si la nueva Ley de Migraciones recientemente aprobada es aplicable a la “importante colectividad de peruanos en nuestro país” ni si esta población “podría ser incluida en las nuevas facilidades”. El 27/9/2004, se consulta a fuentes diplomáticas: “Las cifras oficiales dicen que 88.260 peruanos residen hoy aquí. Sin embargo, el cónsul general de ese país en la Argentina, José Luis Torres Seguin, habla de ciento cuarenta mil. Actualmente manejamos esas cifras, noventa mil de ellos residen en Buenos Aires –detalló el diplomático y agregó–: El ciudadano peruano se integra fácilmente porque vive en un país que es parte de su continente. Hay lazos culturales muy fuertes que hacen que la inserción se produzca rápidamente”. En la réplica casi exacta del mismo artículo, un año después, ya no se cita ni se consulta a fuentes diplomáticas y la cifra sigue siendo 88.260.

Cuando se habla de *otros colectivos* de inmigrantes, se los menciona de una manera distinta. Los europeos son llamados: *nacionales europeos*; *nacidos en la ex Yugoslavia* (11/9/2004), *ciudadanos de Europa del Este* (27/9/2004), aunque luego en el mismo artículo hace un *racconto* de 13 nacionalidades que confunde el verdadero foco que es dar cuenta de quiénes serían beneficiados con la radicación a ciudadanos extraMERCOSUR. Con respecto a los croatas (4/9/2005), se menciona su aporte cultural, los bailes y las fiestas que realizan en sus clubes, y se convoca a Renée Ivin, consejera de la Embajada de Croacia, para hablar de los 250.000 croatas en la Argentina. Las comunidades *asiáticas* son nombradas como: *ciudadanos asiáticos*; *personas de la comunidad china*; *ciudadanos nacionales de Corea* (11/9/2004); “la coreana es la más antigua, según cifras oficiales son 8.205” (27/09/2004), ignorando la inmigración japonesa, por ejemplo.

Cuando se menciona a *argentinos* que viven en el exterior, que gracias a la libre residencia van a poder permanecer en Brasil, ellos son construidos como

“personas”, como se expresa el 30/8/2006. Lo mismo ocurre en el caso de los estudiantes extranjeros. El 10/5/2006, en el único artículo que se publica en la sección “Cultura”, la cifra que se presenta resulta poco exacta: “entre 4.000 y 10.000”. Esta falta de precisión no requiere mayor análisis ni por parte del periodista ni del funcionario entrevistado, ya que su presencia en el país no es vista como un problema. El tema vinculado a la expulsión de extranjeros es mencionado de manera detallada, en la nota del 5/2/2004, con fuentes de la Dirección Nacional de Migraciones, Centro de Estudios Legales y Sociales y Prefectura Naval que difieren en los números. Para la expulsión suspendida de casi 100 mil argentinos en Brasil (27/10/2005), se mencionan cifras extraoficiales.

Las cifras que detalladamente hemos mencionado tienden a producir un estado de confusión acerca de la presencia real de los migrantes en Argentina; predomina un tono casi abrumador, incluso de emergencia. Amén de que el problema de esta situación es puesto en el *otro*: se responsabiliza a las sociedades de origen de los individuos de países más pobres que no pueden realizar políticas responsables con su población o que incluso poseen otras costumbres, con las que *nosotros* tenemos que lidiar (El-Madkoui Maataouri, 2006)

CONSTRUCCIONES IMAGINARIAS DE *LA NACIÓN*

Dentro del corpus principal de 40 artículos surgen numerosas imágenes y construcciones textuales que colocan a las comunidades bolivianas, paraguayas y peruanas en un lugar pasivo y con una conformación identitaria subalterna.

Cuando se mencionan *testimonios*, la voz del *otro* es estereotipada y presentada entre un reconocimiento de la ilegalidad en la que se encuentra inmerso, y una solución anclada en la fe o la irracionalidad: por ejemplo, a nadie le parecería bien que la decisión de tener un hijo estuviera mediada por una conveniencia material:

La gran mayoría de los extranjeros trabaja en el sector de la construcción. La horticultura es la actividad sobresaliente en el caso boliviano, como también la costura. Los uruguayos se destacan por manejar taxis, ser encargados de edificios y por desarrollar alguna profesión en empresas de su país en la Argentina. Lo mismo sucede con los brasileños y con los chilenos. La zona de radicación más frecuente es la ciudad de Buenos Aires y el conurbano en todos los casos. José Luis Cabezas, un chileno de 50 años que trabaja de mozo en un restaurante céntrico hace 23, se alegró con la nueva medida. “Esto tendría que haber pasado antes. Yo tardé siete años en sacar mis documentos y los conseguí porque tuve un hijo”¹⁴.

14 “Una buena noticia para los ilegales” (9/11/2002).

En cuanto a las costumbres: “Vals peruano y marinera” (subtítulo 27/7/2004). “En ese rincón del corazón porteño no se escucha tango. El vals peruano y la marinera norteña [baile popular de Chile, Ecuador y el Perú] acompañan a los comensales que degustan cerveza mezclada con Coca-Cola”. Como sostienen Taibi y El-Madkouri Maataoui (2006), las categorías de tiempo y espacio resultan fundamentales. En este sentido, la descripción apunta a que la “sociedad argentina” como la conocemos cambió y se instalaron aspectos de la cultura peruana. El lector puede concatenar: “en nuestro corazón porteño (el corazón es el centro del amor, centro del cuerpo, órgano fundamental: puede morir el cerebro, pero no el corazón), “en nuestro espacio” (espacio es poder), “ya no se escucha nuestra música, el tango, sino un vals peruano. Y la comida no es comida sino cerveza: nosotros no somos así”. Este “silenciar al *otro* tratándolo como un objeto abierto a la interpretación libre, sin darle la oportunidad de explicarse a sí mismo y sin fundamentar las interpretaciones sobre datos objetivos”, son encontradas también por Taibi y El-Madkouri Maataoui con el migrante magrebí: el presente del *otro* es el pasado del *yo*, en donde es visto como económicamente subdesarrollado y culturalmente atrasado, del cual el *nosotros* y el *yo* observador-lector, en el presente logró desprenderse¹⁵.

En *La Nación* se presentan artículos conectados y dentro de una línea en común. Existen momentos en los cuales se construyen tramas de abordaje de un tema desde diversas perspectivas. A partir de la nueva Ley de Migraciones, el 4/1/2004 se titula “El gobierno blanquearía a 700 mil inmigrantes ilegales” y “Una ley que permite la medida oficial”. Una semana después, el editorial del 12/1/2004, bajo el título “Blanqueo de inmigrantes ilegales”, en un tono compasivo y aludiendo a la riqueza de la inmigración argumenta: “Sí, en cambio, producen problemas en las áreas vinculadas con la salud ya que sus necesidades asistenciales recargan a nuestro colapsado sistema hospitalario o de salud pública, que se ve excedido en su capacidad de respuesta. Nuestro país tiene una larga tradición de respeto y buena acogida hacia los inmigrantes. En épocas lejanas llegaron hasta nosotros hombres y mujeres cuya condición socioeconómica no era mejor que la evidenciada por esta nueva inmigración”, en alusión a que son otros los problemas que impiden la incorporación al sistema. Nuevamente, se posiciona al migrante como un objeto abierto a la interpretación libre.

15 Esto es consistente con lo que expresa José Ma. Perceval en “Evolución del término ‘inmigración’: entre la Academia y los medios”, en Bañón y Fornieles (2008): “De este modo, las poblaciones migrantes, definidas fundamentalmente a partir de sus particularidades culturales, se convierten en una seria amenaza para las sociedades de instalación. Se produce una representación de la inmigración extracomunitaria que construye socialmente el miedo al extranjero, al extraño, y más concretamente, actitudes entre la población mayoritaria como la condescendencia, la desconfianza, el desprecio, el temor e incluso el odio a los inmigrantes, como una reacción natural y comprensible”.

El 27/9/04, se construye en “Información General” un mosaico compuesto por la mencionada nota “La Argentina, primera en el número de inmigrantes” de Laura Rocha, de la redacción, “Corregir el altísimo trabajo informal”, de Rosendo Fraga, “Hay menos deportaciones de argentinos en EEUU”, de Jorge Rosales, corresponsal en Estados Unidos y “Razones para quedarse”, de Roberto Benencia. La contundencia de cifras y datos de los primeros tres artículos contrasta con el artículo de Benencia, de corte netamente interpretativo, en el cual prevalecen las tendencias y no el tono de emergencia cuantitativa.

Previo al incendio del taller de la calle Luis Viale, el 27/9/2004 Rosendo Fraga hace el siguiente análisis, en el cual alterna varias maneras de utilizar las cifras: “Tenemos 14 millones de personas en la población económicamente activa y, de ellas, las que están en el registro de la seguridad social como trabajadores formales son algo más de cinco millones. Hay otros cinco millones que son informales y cuatro millones que están en el desempleo abierto o encubierto. En este momento, de los cinco millones de trabajadores formales dos millones son estatales y tres millones, privados. Es decir que de 14 millones de trabajadores hay sólo tres millones de empleados formales privados y el 40% de ellos está cobrando parte de su salario en negro”. Y concluye: “Si el país tuviera como Europa o los Estados Unidos una informalidad laboral que no llega al 20%, que promedia el 10%, el problema del residente ilegal sería mucho más controlable, porque en última instancia de lo que se trata es del trabajo”. Este artículo, más allá de que se requiera un lector atento para poder analizarlo, se encierra en la monocausalidad lineal de la experiencia migratoria, con el fantasma del desempleo siempre presente a tres años de la crisis de 2001.

En un sólo día, el 24/6/07, la temática migratoria fue considerada desde tres perspectivas. Se apela a la necesidad de “tomar medidas” sobre la migración, sin resaltar la independencia de decisiones por parte del MERCOSUR y las medidas ya impulsadas: “El debate sobre la inmigración ilegal se extiende a la región”, “Bush pidió apoyar la reforma migratoria” y “América Latina, casi ausente en la campaña electoral de EEUU”.

Cuando se hace referencia a las zonas en donde residen los migrantes provenientes de países limítrofes se detalla que habitan los barrios de La Boca, Barracas, Once, San Telmo, Flores, Floresta, Balvanera, Liniers, todos conocidos por tener partes pobres, o denominadas “peligrosas”¹⁶ o lindantes con villas miseria. Como expresa Laura Rocha (Redacción de *La Nación*): “La comunidad boliviana prefiere vivir en las áreas bonaerenses de Escobar, Pilar, Campana, La Plata, Bahía Blanca y Tandil. También los hay en la Capital, Salta, Jujuy,

16 Para citar un ejemplo: “Acorralados: el Mapa de la Inseguridad”, *Clarín*, Revista Viva del 9 de marzo de 2008.

San Juan, Rosario, Córdoba y Mendoza”. Cuando de habla de otro colectivo inmigrante, su lugar de residencia no está mencionado.

CLARÍN: AYUDANDO AL LECTOR

El diario *Clarín* mantiene durante el período estudiado una gran cantidad de noticias referidas a MERCOSUR, pero sólo siete se refieren a la combinación entre la palabra clave y las políticas migratorias, lo cual sugiere un tratamiento escaso de las mismas. Se realizó la misma búsqueda que para *La Nación*, día a día, pero el resultado fue escaso.

Los artículos aparecen en las secciones “Sociedad” (3), “Opinión” (2), “Editorial” (1) y “La Ciudad” (1) y son considerablemente más cortos que los de *La Nación*.

Con respecto a especialistas que brinden una opinión vinculada a las políticas, se encuentra “MERCOSUR y políticas migratorias”, de Lelio Mármora (21/07/2003), que resalta positivamente frente a la neutralidad enunciativa del diario.

Es notable la ausencia casi total de cifras que avalan sus notas. Otra diferencia con *La Nación* es el uso intenso de letra resaltada en negrita, que facilita la lectura y provoca en el lector apurado una focalización específica (Arfuch, 1997). En consecuencia, un análisis específico de este recurso resulta interesante para determinar qué es lo que *Clarín* considera digno de ser resaltado¹⁷.

Existe, sin embargo, un aspecto que es tomado en cuenta por *Clarín* y no por *La Nación* concerniente al atraso burocrático en la aplicación de las medidas. Un periodista sale a la calle para averiguar si efectivamente los trámites referidos al Patria Grande (18/4/2006) se estaban desarrollando con “fluidez”, sin explicar con qué parámetros se determina.

La implementación del Programa Patria Grande en *La Nación* es considerada una consecuencia del incendio de Luis Viale, mientras que *Clarín* aclara: “El plan Patria Grande, que tiene como objetivo blanquear la situación de los extranjeros ilegales para que puedan acceder, entre otros derechos, a un empleo digno, lleva meses de trabajo. Fue la casualidad, aseguran en el Gobierno, lo que hizo que el lanzamiento de la etapa dirigida al MERCOSUR coincidiera con las denuncias de esclavitud en los talleres clandestinos. Pero, pese al tiempo de preparación, hubo ayer algunos desajustes, no graves pero que sí impidieron empezar el trámite en varias sedes. Una organización aceitada resulta indispensable para poder cumplir un objetivo tan importante” (18/4/2006).

Como se percibe de la lectura de la edición en negrita, los escasos artículos de *Clarín* recurren a las mismas marcas con las que habitualmente se relaciona la

17 Como explica Ford, “La sobresimplificación, el hecho de que no se tengan en cuenta las causas económicas y sociales de la violencia y se la vea como una ‘enfermedad’, individual o genética, obviamente fortalece el *statu quo*”. (Ford, 1999:47).

temática migratoria: normativas, seguridad, cantidad, espacio. Sólo dos artículos poseen una carga más positiva acerca de la migración; y un tercero lleva a un equívoco, dado que se resaltan las palabras: “valiosa ayuda para enfrentar los problemas”, aunque en realidad se refiere a las promesas sociales incumplidas por parte del MERCOSUR.

Se destaca una infografía de “Empleo no registrado” en la cual se menciona no sólo en el titular sino también en el contenido, la cifra de un millón de extranjeros¹⁸. Allí se establece una relación directa entre la categoría cantidad con la precariedad laboral; la estrategia asociativa que se establece determina una relación directa entre ilegalidad y migraciones.

En definitiva, el tema migratorio en relación con una construcción regional que contribuya a mitigar desigualdades, por lo menos desde el punto de vista jurídico¹⁹, no parece poseer gran importancia para uno de los diarios más leídos y de mayor difusión en el país.

PÁGINA/12, UN DISCRETO INTENTO DE POLIFONÍA

Si bien *Página/12*, posee un menor volumen de artículos (casi la mitad de los que publicó *La Nación*), 17 relacionan enfáticamente MERCOSUR y políticas migratorias. Los mismos aparecen en las secciones: “El País” (7), “Sociedad” (4), “Opinión” (3), en noticias publicadas como de “último momento” en la edición electrónica del diario (2) y “Economía” (1).

Siendo el diario de menor volumen de los tres, *Página/12* no escatima espacio para las notas. Fundamentalmente en la sección “Cultura”, se publican largas entrevistas a escritores, directores de teatro, cine y grupos de música. Con respecto a la temática migratoria, ésta posee una presencia significativa en 2003, por la difusión de la libre residencia. A partir de 2006, se incluye una mayor cantidad de notas del MERCOSUR más generales. Es notable la cantidad de subtemas que tratan las notas, que oscilan y zigzaguean entre aspectos económicos, teóricos y hasta anecdóticos.

La mayoría de los artículos poseen firma, de la redacción del diario, y sólo algunas de agencia Diarios y Noticias (DyN) y Télam, una investigación

18 Sobre el total de trabajadores, se describen los siguientes sectores: Industria, 36%, Construcción, 79%, Comercio, 49%, Hoteles y restaurantes, 54%, Transporte y comunicaciones, 48%, Servicios financieros e inmobiliarios, 34%, Administración pública y defensa, 11%, Enseñanza, 7%, Servicios sociales y salud, 25% y Servicio doméstico, 95%, sobre un total de 46%. Fuente: Ministerio de Trabajo, INDEC, *Clarín*.

19 Con respecto a este tema, para otro trabajo relevamos qué impacto tuvo la nueva Ley de Migraciones en diciembre de 2003. *Clarín* lo publica en la Sección “Sociedad”, el 19 de diciembre, en la subsección: “Breves. Las cosas y la gente” en no más de cuatro renglones: “Localizan a la abuela de un joven perdido”, “Sancionan una nueva Ley de Migraciones”, “Colecta de Cáritas”.

de Horacio Verbitsky, dos notas de Jorge Taiana, ministro de Relaciones Exteriores, otra de Ricardo Rodríguez, Director Nacional de Migraciones, y una larga entrevista a Evo Morales. Estos últimos tres aparecieron en la Sección “Opinión”. Ni en *La Nación* ni en *Clarín* aparecen notas de altos funcionarios del gobierno que publiquen una nota completa.

Desde la perspectiva temática, los artículos periodísticos abarcan ítems que no son considerados en *La Nación* ni en *Clarín*. Se destaca, por ejemplo, en la XVI Cumbre Iberoamericana el tema de si los países poseen o no hidrocarburos como una variable de negociación con respecto a los migrantes con países que los necesiten.

La investigación de Verbitsky, por ejemplo, (9/7/2006) desnuda tramas sumamente intrincadas en la implementación del Patria Grande y clientelismo político, que afectan el desarrollo en la vida cotidiana:

Otro programa que sacudió rutinas y afectó intereses fue el “Patria Grande”, elogiado por el presidente Néstor Kirchner durante el acto en Hurlingham con el presidente boliviano Evo Morales. En diez centros de inscripción llenaron sus formularios 87 mil familias de inmigrantes, que de ese modo obtienen un certificado de residencia precaria y un número de CUIL, que les permite legalizar su situación laboral y, si no tienen empleo, inscribirse en el programa Ciudadanía Porteña. Es imposible no asociar estos saludables cambios con el arribo nocturno de medio centenar de personas en camiones, algunas de ellas armadas, que venían de la villa y saquearon los edificios a punto de finalización.

En la Cumbre Iberoamericana realizada en Uruguay, el 5 de noviembre de 2006, *Página/12* relata un debate interno en el cual Rodríguez Zapatero fue el principal foco de críticas con respecto a la migración Sur-Norte y el tratamiento que se les da a los latinoamericanos en España. Al tomar la palabra Evo Morales, el diario no sólo publica su réplica formal sino también una anécdota, que condensaba los elementos reales, la verdadera problemática de migrante, el lugar del sujeto: “en la década del noventa, cuando fue invitado por el ayuntamiento de Bilbao a un congreso en el que se hablaría de drogas y coca. Recordó cuando llegó al Aeropuerto de Barajas y ‘dos uniformados’ revisaron sus documentos y le pidieron 500 dólares para seguir viaje. Evo les respondió que no tenía ese dinero y, pese a que les mostró la invitación del ayuntamiento, quedó detenido. Después de una hora, con las mismas exigencias, Morales contó que se enojó. ‘Si por 500 años me saquearon, no hay 500 dólares ahora’, les soltó. Recordó que un policía se enojó pero el otro lo dejó ir. ‘Negro, andá nomás’, le dijo, y pudo seguir hacia Bilbao”. Esta tendencia hacia las historias de vida, así como las referencias autobiográficas generan el reconocimiento inmediato del lector,

que es así conducido a percibir una coincidencia de su vida con otras. El testimonio de una persona, las citas textuales constituyen una “verificación” de quien dice lo que dice, que conforma una especie de pacto, entre autor y lector, “desligando así creencia y verdad” (Arfuch, 2002).

Los títulos irónicos, a menudo incompletos y en algunos casos descuidados, por la necesidad de mantener la estética contestataria, no orientan al lector sobre el contenido del artículo o caen en recursos sin sentido. *Página/12* apela al lector que lee el diario completo no motivado por titulares atractivos²⁰.

Con respecto al uso de las cifras en la temática migratoria, *Página/12* cita con mayor asiduidad estadísticas de fuentes más diversas que las utilizadas por *Clarín*.

Con la implementación del Programa Patria Grande, *La Nación* (17/04/2006), *Clarín* (18/04/2006) y *Página/12* coinciden, por única vez, en que el número de inmigrantes limítrofes es 750.000. Las diferencias también se dan en el plano enunciativo: *La Nación* y *Página/12* los nombran como “personas que viven en el país en condiciones irregulares”. Por otro lado, *Clarín* los menciona como “inmigrantes ilegales” o “extranjeros ilegales” en el mismo artículo del 18 de abril. Los tres diarios vuelven a divergir en los datos estadísticos.

Existe un desfase importante en cuanto a la información de las personas que se incorporaron al Patria Grande: *La Nación* el 16/10/2006 publica declaraciones de Gabriela Cerutti, ministra de Derechos Humanos del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en donde se marcaba un importante descenso en la asistencia de migrantes que iba de 80.000 consultas a 14.534 que presentaron la documentación solicitada. Un mes después, *Página/12* bajo el título de *Inmigrante legalizados*, el 12 de noviembre de 2006, arrojaba una cifra muy distinta: “Más de 330 mil inmigrantes se radicaron en la Argentina en apenas seis meses de vigencia del Plan Patria Grande.”

CONSIDERACIONES FINALES

Desde las perspectivas de los tres diarios estudiados, se puede considerar que el migrante se presenta más como portador de una nacionalidad que como sujeto, completamente escindido de las condiciones de trabajo, y ajeno de la estructura social en la cual está inmerso, con una mínima excepción en algunos

20 Realizamos entrevistas a los corresponsales, en las cuales pudimos obtener distintos niveles de confianza. Uno de los periodistas consultados nos afirmó que los titulares eran reconstruidos en el diario con el objetivo de ser más “marketineros” y que había personas destinadas a titular de manera que fuera más interesante para el público argentino. El periodista sabía que cuando buscaba su artículo en Internet, debía buscar el contenido, no así el título, que siempre era reemplazado. Esta información surgió en el trabajo sobre las revueltas de París de 2005, porque el contenido de uno de los diarios no correspondía con el tratamiento en el titular.

artículos de *Página/12*. La ubicación dada a los artículos no constituye, dentro de los parámetros editoriales, un lugar de importancia. Las escasas fotos, que no fueron analizadas aquí, y que aparecen en los tres diarios, muestran imágenes pasivas y/o estereotipadas: largas colas de trámites, miradas preocupadas, los inmigrantes como trabajadores de la construcción.

Se percibe en *La Nación* una distancia con respecto a los colectivos a los que se refiere, anclada en un discurso legal y economicista, en el cual todos los aspectos vinculados a la noticia encajan en los carriles que propone el diario, que en definitiva simplifica y moldea la visión. Como hemos mencionado, cuando se lee *La Nación*, todo se articula en una lógica que constituye el perfil ideológico y estilístico del diario. Es el único diario que exhibe cifras en los titulares; y el único que, de acuerdo a nuestro análisis, por abundancia de noticias y por el estilo, sumerge al lector en un ambiente lógico, amable y tan racional que la crítica o un mero cuestionamiento resulta inconveniente.

Clarín, por su parte, ostenta un vacío total en cuanto a informar con profundidad los temas. Es decir, las migraciones tienen una complejidad inherente por la cantidad de esferas políticas, sociales y económicas que atraviesan. *Clarín* hace caso omiso de esto y presenta los artículos de manera superficial y sin detenerse demasiado. Los cambios de perspectiva, enfoque y estética son notorios en los últimos años.

Página/12 tiene una visión mucho más latinoamericanista. En sus páginas, las personas tienen un lugar, se hace énfasis en los aspectos humanos y se reconoce que las políticas migratorias no son una decisión e implementación automática, que existen conflictos de intereses, pujas de poder, y que las comunidades migrantes nos son simples sujetos pasivos que merezcan compasión porque son atrasados o culturalmente poco asimilables a la sociedad receptora: hay internas, dentro de algunas comunidades hay corrupción, hay funcionarios que no cumplen con su tarea. Construyen una visión más compleja de la realidad, sin subestimar al lector.

Cualquiera fueran las categorías presentadas y el contrato de lectura de los diarios, la figura del inmigrante se encuentra atrapada en su nacionalidad: ninguno apela a la identidad flexible, a la condición humana, al sujeto. La mirada desterritorializada de Latinoamérica y del contexto en el cual se encuentra inserto nuestro país, más intensa en *La Nación* y *Clarín*, menos en *Página/12*, contribuye a la homogeneización del lenguaje en el plano migratorio. Los géneros conllevan una visión del mundo. En el periodístico prevalece hoy la lógica de la globalización (Urzúa, 2000), con su construcción de grandes asimetrías y alta concentración de capital. No es casual que las categorías que desarrolla El-Madkouri (2006) con respecto al musulmán sean aplicables a la relación entre el yo argentino y el otro latinoamericano. El desarrollo del MERCOSUR

debe lidiar no sólo con una *macroestructura*, sino también con los aspectos más cotidianos, más *micro*, que se desarrollan en otras esferas en las cuales los *discursos* constituyen una arena donde se despliegan luchas no sólo por el sentido sino también por el lugar del *sujeto*.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguirre, Orlando; Nejamkis, Lucila y Mera, Gabriela 2007 "Migrantes y Ciudadanos. Avances y contradicciones del MERCOSUR" en <www.iigg.fsoc.uba.ar/pobmigra> acceso 16 de junio de 2010.
- Albarracín, Julia 2006 "Inmigración en la Argentina moderna: ¿un matrimonio en la salud y en la enfermedad con los europeos?" en Domenech, Eduardo (comp.) *Migraciones contemporáneas y diversidad cultural en la Argentina* (Córdoba: CEA-UNC).
- Arfuch, Leonor 2002 *El espacio biográfico. Dilemas de la subjetividad contemporánea* (Buenos Aires: FCE).
- Arfuch, Leonor 1997 *Crímenes y pecados de los jóvenes en la crónica policial* (Buenos Aires: UNICEF).
- Atorresi, Alcira 1996 *Los estudios semióticos. El caso de la crónica periodística* (Buenos Aires: CONICET).
- Bajtín, Mijail 1982 *Estética de la creación verbal* (México: Siglo XXI).
- Bañón, Antonio y Fornieles, Javier 2008 *Manual sobre comunicación e inmigración* (San Sebastián: UAL).
- Benveniste, Emile 1985 *El aparato formal de la enunciación* (México: Siglo XXI).
- Birk, Newman Peter y Birk, Genevieve 1994 "Selection, Slanting and Charged Language" en Eschooz, Paul et. al. *Language Awareness* (Nueva York: St. Martin's Press).
- Bourdieu, Pierre 1993 "Espacio social y poder simbólico" en *Cosas dichas* (Barcelona: Gedisa).
- Bourdieu, Pierre 1999 *Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción* (Barcelona, Anagrama).
- Bourdieu, Pierre 1990 *Sociología y cultura* (México: Grijalbo).
- Castell, Robert 1997 *La metamorfosis de la cuestión social* (Buenos Aires: Paidós).
- Castells, Manuel 1997 *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*, (Madrid: Alianza)

- Casaravilla, Diego 1999 *Los laberintos de la exclusión* (Buenos Aires: Lumen).
- Casaravilla, Diego 2000 *¿Demonización vs. inclusión? El futuro de los inmigrantes latinoamericanos en Argentina* (Buenos Aires: FLACSO).
- Castiglione, Celeste y Cura, Daniela 2007 "La inmigración en los medios de comunicación escrita, 2000-2005" en Novick, Susana (comp.) *Sur-Norte. Estudios sobre la emigración reciente de argentinos* (Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires/Catálogos).
- Castiglione, Celeste y Cura, Daniela 2005 "La figura del inmigrante en la prensa escrita argentina, 1999-2005", Terceras Jornadas de Jóvenes Investigadores, UBA-FSOC-IIGG, 29 y 30 de septiembre.
- Castiglione Celeste y Cura, Daniela 2005 "La política migratoria en la prensa escrita argentina, 1999-2005", VIII Jornadas Argentinas de Estudios de Población, Tandil, 12 al 14 de octubre.
- Castiglione, Celeste 2007a "La inmigración en los diarios", XXVI Asociación Latinoamericana de Sociología, Guadalajara, México, del 13 al 18 de agosto.
- Castiglione, Celeste 2007b "La metáfora y la figura del Inmigrante", VII Jornadas de Sociología de la UBA, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires, 5 al 9 de noviembre.
- Castiglione, Celeste 2008 "Políticas migratorias, conflicto y prensa en la Argentina: el caso de los latinoamericanos en Europa (Atocha 2004 y París 2005)", III Congreso Latinoamericano de Población, Córdoba, del 24 al 26 de septiembre.
- Courtis, Corina 2000 *Construcciones de alteridad. Discursos cotidianos sobre inmigración coreana en Buenos Aires* (Buenos Aires: Eudeba).
- El-Maolkouri Maataoui, Mohamed 2006 "El otro entre nosotros: el musulmán en la prensa" en Lario Bastida, Manuel (comp.) *Medios de comunicación e inmigración* (Madrid: CAM).
- Ford, Aníbal 1999 *La marca de la bestia* (Buenos Aires: Norma).
- Grimson, Alejandro 1999 *Relatos de la diferencia y la igualdad. Los bolivianos en Buenos Aires* (Buenos Aires: Eudeba).
- Halpern, Gerardo 2006 "Rompamos el silencio: paraguayos en la Argentina contra la impunidad", IV Jornadas de Investigación de Antropología Social, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires, 2 al 4 de agosto.
- Hernández Casillas, Horacio 2007 *Cómo se construye y se denigra la presencia del indio en la ciudad a través de la prensa*, Coloquio Internacional Ciu-

- dades multiculturales de América. Migraciones, relaciones interétnicas y etnicidad, Monterrey, 29-31 de octubre.
- Kristeva, Julia 1988 *Poderes de la perversión* (Buenos Aires: Siglo XXI).
- Kornblit, Ana Lía y Verardi, Malena 2004 "Algunos instrumentos para el análisis de las noticias en los medios gráficos" en *Metodologías cualitativas en ciencias sociales, modelos y procedimientos de análisis* (Buenos Aires: Biblos).
- Lario Bastida, Manuel 2006 (comp.) *Medios de comunicación e inmigración* (Madrid: CAM).
- Lirola, María 2008 *Inmigración, discurso y medios de comunicación*. (Alicante: Instituto Alicantino de Cultura Juan Gil Albert).
- Mera, Carolina 1998 *La inmigración coreana en Buenos Aires. Multiculturalismo en el espacio urbano* (Buenos Aires: Eudeba).
- Mera, Carolina 2007 *Globalización e identidades migrantes. Corea y su diáspora en la Argentina*, Tesis de Doctorado defendida el 7 de septiembre en la Facultad de Ciencias Sociales (Universidad de Buenos Aires: mimeo).
- Mera, Carolina y Cohen, Néstor (comps.) 2005 *Relaciones interculturales: experiencias y representación social de los migrantes* (Buenos Aires: Antropofagia).
- Oteiza, Enrique y Aruj, Roberto 1997 "Migración real, inmigración imaginaria y discriminación en la Argentina" en Oteiza, Enrique; Novick, Susana y Aruj, Roberto (comps.) *Inmigración y discriminación: políticas y discursos* (Buenos Aires: Grupo Editor Universitario).
- Prévôt Schapira, Marie France 2001 "Fragmentación espacial y social: conceptos y realidades" en *Perfiles Latinoamericanos* (México: FLACSO) Año 9, N° 19, diciembre.
- Sassen, Saskia 2004 "Formación de los condicionantes económicos para las migraciones internacionales" en *Ecuador Debate* N° 63.
- Sayad, Abdelmalek 1998 *O Ordem da Imigração na Ordem das Nações* (San Pablo: Universidade de São Paulo).
- Sepúlveda Legorreta, Patricia 2007 "Exclusión política en la prensa: el monopolio del poder de representación", Coloquio Internacional: Ciudades multiculturales de América. Migraciones, relaciones interétnicas y etnicidad, Monterrey, 29-31 de octubre.
- Sidicaro, Ricardo 1993 *La política mirada desde arriba: las ideas del diario La Nación: 1909-1989* (Buenos Aires: Sudamericana).

- Strasser, Carlos 1979 *La razón científica en política y sociología* (Buenos Aires: Amorrortu).
- Urzúa, Raúl 2000 “Migración internacional, ciencias sociales y políticas públicas”, *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, septiembre, N° 165.
- Vasilachis de Gialdino, Irene 1997 *Discurso político y prensa escrita* (México: Gedisa).
- Van Dijk, Teun 1980 *Estructuras y funciones del discurso* (México: Siglo XXI).
- Van Dijk, Teun 1997 *Racismo y análisis crítico de los medios* (Buenos Aires: Paidós).
- Verón, Eliseo 2004 *La semiosis social* (México: Gedisa).
- Wacquant, Lóic. 2001 *Parias urbanos. Marginalidad en la ciudad a comienzos del milenio* (Buenos Aires: Manantial).
- Westerståhl, Jorgen y Johansson, Folke 1994 “Foreign News: News Values and Ideologies” en *European Journal of Communication*, Vol. 9.

LAURA GOTTERO*

**DISCURSO PERIODÍSTICO, MIGRACIONES
LÍMITROFES E INTEGRACIÓN REGIONAL.
ANÁLISIS CULTURAL-COMUNICACIONAL DE LA
CONSTRUCCIÓN SIMBÓLICA DEL INMIGRANTE
DEL MERCOSUR EN LA PRENSA ARGENTINA
NACIONAL Y PROVINCIAL (2000-2005)¹**

INTRODUCCIÓN

El lugar ocupado por el fenómeno histórico, social y político de las migraciones en las agendas periodísticas ha tomado relevancia en las últimas décadas de producción académica. En Sudamérica, las migraciones constituyen una variable de importancia en la evolución demográfica de cada país, pero en el contexto del MERCOSUR, dicha variable adquiere nuevos significados y objetivos. Estas metas se relacionan con un afán de integración, con una interacción efectiva que reduzca el poder limitante de las fronteras y con una situación comunicativa intercultural que, a la vez de profundizar el vínculo entre poblaciones, contribuya a modificar y desactivar estereotipos, prejuicios e imágenes negativas asociadas con los migrantes limítrofes.

* Licenciada en Ciencias de la Comunicación (UBA), doctoranda en Ciencias Sociales (UBA). Becaria de Investigación de la Universidad de Buenos Aires. E-mail: <lauri-tagottero@hotmail.com>.

1 Este trabajo se ha realizado en el marco del proyecto UBACyT titulado: “Tres dimensiones para el estudio del fenómeno migratorio en el MERCOSUR: políticas estatales, actores sociales y experiencias individuales”, dirigido por la Dra. Susana Novick. Quiero agradecer la ayuda y los valiosos aportes que el Grupo “Población, migración y desarrollo” (IIGG, FSOC, UBA) me ha brindado para la realización de este capítulo; así como a Celeste Castiglione, Fulvio Rivero Sierra, Gabriela Mera, Vanina Modolo y Susana Novick, lectores atentos y alentadores de estas páginas.

En esta apuesta regional, los medios masivos de comunicación desempeñan un papel destacado al incorporar en sus agendas los temas relacionados con las migraciones y el MERCOSUR, para luego ponerlos en circulación de un modo especial y diferenciado, de acuerdo con la posición ideológica de cada medio y el momento histórico-social en el que esos contenidos, hechos y notas periodísticas, son publicados.

La idea original del presente trabajo nació del interés por entrecruzar tres campos: proceso de integración regional, migraciones y medios de comunicación, con el fin de indagar sobre aquellas tendencias, continuidades o rupturas que, mediatizadas por el discurso periodístico, inciden en la percepción social del proceso mercosureño y de las migraciones intrarregionales. El proceso de integración regional del Cono Sur en curso se enfrenta con un conjunto de tendencias culturales —enmarcadas en un proceso histórico y social de larga data— que, entre otros factores, dificultan la concreción de las estrategias integradoras. Estas tendencias, fuertemente arraigadas en el imaginario popular nacional, se encontrarían promovidas e intensificadas por los periódicos nacionales y provinciales de llegada masiva, en tanto medios gráficos que se originan y se nutren en sectores sociales e ideológicos concretos en coyunturas históricas específicas. Se produce así un efecto de retroalimentación que afecta los significados asociados a los flujos migratorios, preliminarmente contemplados en la política del MERCOSUR a través del principio de la libre circulación de personas, por lo que existiría una tensión entre el proyecto de unión regional y la interacción efectiva entre nativos e inmigrantes.

MARCO TEÓRICO

La denominada “cuestión cultural” será considerada aquí como un eje enmarcador que permite el estudio de tres dimensiones asociadas: los medios de comunicación, los sentidos y las referencias simbólicas asociadas con el MERCOSUR, y las migraciones limítrofes. Más allá de las divisiones metodológicas, existe una estrecha relación entre dicho eje central y sus tres dimensiones: el modo de organizar los conceptos sólo fue elegido para los fines de dar mayor claridad y explicación al fenómeno que se aborda.

CUESTIÓN CULTURAL

Esta dimensión será entendida en su sentido más amplio, desde el concepto básico de cultura hasta los discursos e intercambios socioculturales realizados por los “productores” (sujetos o medios gráficos) estudiados. La cultura no puede entenderse como una estructura cerrada y bien definida, sino como un documento activo, un contexto para la explicación de fenómenos sociales, puesto que se trata de una categoría que siempre está en disputa, es histórica y pública.

Seguimos aquí la definición de Clifford Geertz sobre cultura: un “sistema de concepciones expresadas en formas simbólicas por medio de las cuales la gente se comunica, perpetúa y desarrolla su conocimiento sobre las actitudes hacia la vida” (Geertz, 1992).

En ese sentido, la cultura debe estudiarse teniendo como escenario el desarrollo de luchas de poder con el fin de establecer un sistema cultural como el único legítimo y autorizado (Grimson, 2000). Como en toda batalla, las posibilidades de triunfar se relacionan con la aptitud para elaborar una buena táctica o una buena estrategia. El campo cultural como conflicto permanente, así como el uso de estos planes de guerra, ha sido estudiado por Michel de Certeau (1996) quien distinguió “tácticas” de “estrategias”, consideradas ambos modos de operación que definen a los dominados y a los dominantes respectivamente.

La intersección entre lengua y cultura se encuentra en los discursos sociales, que constituyen la superficie de impresión de los contenidos que circulan en la sociedad, de las representaciones e ideas que forman un magma de significaciones: “Las significaciones no son aquello que los individuos piensan o se representan, sino aquello por lo que los individuos pueden pensar o representarse cosas. Tienen un carácter necesariamente histórico” (Castoriadis, 1993).

MEDIOS DE COMUNICACIÓN

Las sociedades modernas no pueden estudiarse sin analizar el impacto y la construcción minuciosa y subrepticia de los medios de comunicación y, en el conjunto de éstos, la prensa cuenta con el influjo de más larga data en la transmisión de información. Por otra parte, la prensa, por su “permanencia” en las manos del lector, permite varias lecturas del mismo material y, por esta posibilidad de leer un artículo periodístico en sucesivas “pasadas”, permitiría una difusión o un refuerzo más intenso de un concepto o una idea. En este sentido, además de la “persistencia” de una noticia gráfica, el seguimiento dado a un acontecimiento o a un tema permite la conformación de una serie periodística que define una mirada y elabora un discurso ideológico que detenta cierto poder, entendido éste como el grupo de efectos del texto discursivo al interior de un tejido de relaciones sociales (Verón, 1984).

Todo discurso, cuando se presenta como ideológico, ofrece la imagen de una fuente de conocimiento absoluta con pretensiones de verdad. De este modo, los discursos elaborados y difundidos por los medios de comunicación no sólo aprovechan el potencial del lenguaje para comunicar mensajes y construir realidades discursivas, sino que también constituyen un dispositivo de poder para elaborar estrategias —en términos de De Certeau— que articulen un espacio propio y un discurso identificable como característico de los medios o de un medio en particular. Dicho discurso mediático tiende a captar los acontecimientos

sociales de un modo ambivalente: los asimila a su lógica de producción y, así, los vacía progresivamente de contenido disruptivo (Rodríguez, 2005). Por esa razón, tener visibilidad cultural a través del discurso de los medios no implica que ésta adquiera una connotación política, pues la misma lógica que pone a los conflictos en escena también los vacía de su potencial de ruptura y protesta.

La difusión de ciertos hechos sociales a través de los medios de comunicación pone en escena, de manera inevitable, la cuestión del armado de la agenda de dichos medios. Allí se evidencia la conexión de las empresas mediáticas con el poder estatal, con el poder económico y con sus intereses ideológicos y de lucro. Martini y Gobbi (1998) analizaron el funcionamiento de la *media agenda* [agenda periodística] en la sociedad, considerando a esta agenda mediática como el listado de temas considerados relevantes y noticiables que forman parte de la oferta informativa, seleccionado a partir de criterios de noticiabilidad, un contrato de lectura particular y el énfasis dado (o no) a una noticia, lo que remite a la constitución del acontecimiento como un proceso temporal o seriado.

REFERENCIAS A “LO MERCOSUREÑO” EN EL TEJIDO CULTURA-IDENTIDAD

La cuestión de la identidad en el Cono Sur se halla estrechamente relacionada con la idea de frontera, un límite poroso, difuso y con intercambios constantes entre los que están de un lado y del otro de dicha línea divisoria. Por una parte, la identidad —en tanto imagen de sí, de lo que se quiere ser y de lo que resultaría característico a los ojos de los no pertenecientes a dicho grupo identitario— se enmarca en la cuestión cultural y se articula con ésta a través del concepto de “imaginario”: categoría comunicacional, dinámica, histórica y cambiante que se halla en la base de los procesos de construcción de las identidades (Martini, 2005) definidos como un vínculo de oposición nosotros-ellos, basado en la producción de la diferencia y en la institución de vínculos de poder (Grimson, 2000).

Ortiz (2006) ha elaborado una definición fructífera de identidad: una construcción simbólica que se hace en relación con un referente y, para obtener cierto criterio de legitimidad sobre las demás elaboraciones, lucha continuamente para dar cuenta de su “autenticidad” con respecto a las otras. No obstante, esta construcción simbólica tomando un referente atraviesa un proceso de desterritorialización: para Ortiz, existe un proceso de mundialización de la cultura —a partir de la globalización económica— que acelera la movilidad y la relativa separación de los individuos con respecto a sus lugares y comunidades de origen. Por esa razón, en la actualidad, los referentes de la identidad no son “nacionales” sino globales o transnacionales.

MIGRACIONES LIMÍTROFES EN EL CONTEXTO DEL MERCOSUR

La migración mercosureña tiene, en el conjunto de sus motivos para migrar, un componente económico que no debe eludirse. Asimismo, la concentración de personas en tránsito en las regiones de frontera señala una trayectoria y una movilidad espacial que aporta un dinamismo especial a estas zonas en el marco del modelo de acumulación capitalista. Con respecto a esto, Jorge Balán señala: “Dentro de una reinterpretación global de las migraciones rural-urbanas, las migraciones temporarias fueron señaladas no ya como reflejo de la persistencia de estructuras tradicionales [...] sino como producto más o menos planificado de la operación de un modo de producción capitalista articulado con otros modos de producción” (Balán, 1980).

En lo que respecta al tratamiento de las migraciones en los medios de comunicación, Castiglione y Cura (2007) han descrito cómo el discurso periodístico hacía uso de las figuras de autoridad estatal para connotar la imagen de los inmigrantes en formas particulares y restrictivas. Asimismo, Martini (1999) realizó una comparación entre las migraciones internacionales fuera del Cono Sur y las migraciones limítrofes en el discurso de la prensa escrita argentina. Mientras los migrantes no mercosureños aparecen como “otros” exóticos, lejanos y que muchas veces sufren los embates de la guerra, las enfermedades o la pobreza, los migrantes limítrofes se encuentran tematizados por los discursos de la inseguridad, el riesgo, la criminalización y el perjuicio que causarían a la identidad nacional. La autora también puntualizó las construcciones diferenciales que se realizan de acuerdo con las diversas nacionalidades, puesto que los brasileños, los paraguayos, los bolivianos y los uruguayos no son tratados de la misma manera por el discurso periodístico.

BREVE DESCRIPCIÓN METODOLÓGICA

El objetivo general del trabajo aquí presentado consistió en analizar, a través del material gráfico publicado en siete periódicos —dos nacionales y cinco provinciales: *La Nación*, *Clarín*, *El Diario* (Entre Ríos), *El Litoral* (Corrientes), *El Territorio* (Misiones), *La Mañana* (Formosa) y *Pregón* (Jujuy)—, los discursos producidos en relación con el fenómeno migratorio limítrofe reciente proveniente de Paraguay, Brasil y Uruguay y Bolivia².

2 La búsqueda de las unidades de análisis pertinentes para los objetivos de esta investigación se estructuró en tres etapas: recopilación, selección y análisis. La última fase, por ser representativa del conjunto total, conformó la materia prima de los hallazgos y de las conclusiones; en esa etapa final, se analizaron 244 artículos: 210 de diarios provinciales y 34 de diarios nacionales. Año por año, la cantidad de artículos analizados fue la siguiente: en 2000, 80 notas: 64 provinciales y 16 nacionales. En 2001, 36 notas: 30 provinciales y 6 nacionales. En 2002, 14 notas: 13 provinciales y 1 nacional. En 2003, 38 notas: 35 provinciales y 3 nacionales. En 2004, 30 notas: 29 provinciales y 1 nacional. En 2005, 46 notas: 39 provinciales y 7 nacionales.

La propuesta es realizar un análisis cultural-comunicacional de los discursos periodísticos provinciales, que aborde en particular el modo en que los diferentes medios construyen la figura de los inmigrantes del país vecino y cómo juega la relación provincia-frontera-país limítrofe, para luego comparar estos hallazgos con las producciones discursivas de los diarios nacionales. El período de estudio abarca el lapso comprendido entre los años 2000 y 2005, dado que es justamente en esta etapa cuando se manifiestan y se profundizan fenómenos sociales relevantes: descentralización administrativa, crisis nacionales en los países de la región, conflictos sobre intercambios comerciales entre los países miembros del MERCOSUR, propuesta de políticas gubernamentales en las zonas de frontera, etc.; estas circunstancias implican una reformulación de las ideas de integración en el Cono Sur, el proceso del MERCOSUR y la relación entre las provincias limítrofes, la frontera y los países ubicados del otro lado de este límite político y geográfico.

MERCOSUR Y MIGRACIONES: UNA RELACIÓN DISCURSIVA INDIRECTA

Para su análisis, los artículos periodísticos seleccionados de las fuentes indicadas fueron agrupados en tres ejes temáticos propuestos como guía:

- *políticas estatales/gubernamentales en relación con el MERCOSUR y/o con las migraciones;*
- *frontera: vínculo, competencia y/o conflictividad con el/los país/es vecino/s;*
- *movilidad espacial: vínculo, competencia y/o conflictividad con los ciudadanos/migrantes de los países vecinos.*

Las observaciones formuladas en este apartado sintetizan las descripciones y el análisis, así como sugerencias sobre tendencias, rupturas y continuidades en el discurso de los periódicos elegidos.

CARACTERÍSTICAS OBSERVADAS EN CADA FUENTE PERIODÍSTICA

EL DIARIO (PROVINCIA DE ENTRE RÍOS)

Políticas estatales/gubernamentales en relación con el MERCOSUR y/o con las migraciones

El bloque regional constituye un tema con cierta continuidad en la sección editorial de *El Diario* y, más específicamente, en las columnas de opinión firmadas por especialistas. No obstante, la mayor parte de las noticias relacionadas con el MERCOSUR son “levantadas” de agencias nacionales o de los diarios capitalinos en Buenos Aires. En consecuencia, podría inferirse que la fuente no dedica personal para la cobertura individual y personalizada de tales acontecimientos, salvo en el caso de los artículos de opinión en los que “la voz del especialista” complementa el informe sobre los hechos.

Uno de los nudos más problemáticos mostrados a través del discurso periodístico es la relación entre los países del MERCOSUR: esto es, la diferencia entre las buenas intenciones y su puesta en práctica. Abundan las noticias relativas a la excelente predisposición, a la voluntad de diálogo y a la interacción satisfactoria entre los socios del bloque, pero la descripción de los encuentros, la cita directa de las declaraciones de los funcionarios y, sobre todo, las noticias de días siguientes —o, incluso, en la misma edición— que se refieren a conflictos en el bloque por la acción o la decisión de uno de los países participantes tiende a desdibujar la imagen de relación armónica³. Aparecen con elevada frecuencia las alusiones a “reforzar”, “fortalecer” o “consolidar” el MERCOSUR, verbos que remiten a la construcción, a la formación de una estructura y a lo que ésta necesita para mantenerse en pie. Así, en las notas de esta fuente resulta muy presente la percepción de lo incompleto, de lo que se encuentra “en proceso”.

Frontera: vínculo, competencia y/o conflictividad con el/los país/es vecino/s.

Puede observarse que, en *El Diario*, las referencias a la provincia de Entre Ríos alternan un nivel nacional y otro provincial de manera continuada. En ocasiones, la provincia se presenta como una metonimia del país (la parte provincial por el todo nacional) y, así, puede combinar sin mayores problemas “entrerrianos” (habitantes de una provincia) con “brasileños” (habitantes de un país). Del mismo modo, es el único periódico que utiliza la palabra “Estado” para referirse a las provincias y compara el corte del Puente Internacional Colón-Paysandú con el cierre de un paso provincial de Entre Ríos a Buenos Aires. En efecto, se verifica una ausencia del colectivo “argentinos”, así también de otras formas de referir a los países limítrofes y a la provincia misma. Este rasgo parece comprender un objetivo federalista en un discurso nacional general que, también desde los medios, se verifica como típicamente unitario.

De la misma manera, los conflictos o las relaciones con los países vecinos adquieren importancia si atañen directamente a la provincia. Por ejemplo, el ingreso de pollos brasileños —que perjudicaría la producción avícola entrerriana— o la instalación de las papeleras en la ciudad uruguaya de Fray Bentos son temas tratados con profundidad, en notas extensas y frecuentes. Por el contrario, el caso de las empresas con plantas en otras provincias o en Capital Federal

3 “El MERCOSUR, entre la espada y la pared a 10 años de su nacimiento” (*El Diario*, 26/3/2001). El artículo expone el cruce de declaraciones provenientes de los países miembros del MERCOSUR, a partir de la medida que reduce a cero el arancel común externo para bienes de capital y lo aumenta al 35% para los productos de consumo. Argentina y Brasil aparecen como unidos en esta coyuntura —aunque su relación es harto ambivalente—, Uruguay se opone a esta decisión y afirma que esto podría ser el fin del MERCOSUR, mientras que Paraguay se guía por el discurso político nacional de “no hipotecar el futuro en el MERCOSUR”.

que, en plena crisis de 2001, se trasladaban a Brasil y provocaban un desempleo generalizado, recibe un tratamiento periodístico que le brinda escasa relevancia tanto en el espacio de la edición como en su análisis.

Movilidad espacial: vínculo, competencia y/o conflictividad con los ciudadanos/migrantes de los países vecinos.

La problemática migratoria limítrofe no se trata en las noticias seleccionadas, tal vez por la reducida migración desde Brasil y la interacción consuetudinaria con los uruguayos. Tampoco se registra una cantidad considerable de notas policiales que destaquen la intervención de ciudadanos extranjeros, o conflictos con particulares de los países vecinos de índole comercial o social. La única referencia negativa sobre los ciudadanos de países vecinos es la relacionada con el peligro en las rutas brasileñas durante la época de vacaciones. A través de las declaraciones de los damnificados argentinos se sugieren y exponen ciertos sentidos relativos al riesgo, a la falta de vigilancia y a la inconveniencia de viajar durante la noche. No obstante, el carácter esporádico y estacional de estas noticias disminuye su peso en la agenda del medio.

EL LITORAL (PROVINCIA DE CORRIENTES)

Políticas estatales/gubernamentales en relación con el MERCOSUR y/o con las migraciones

En las noticias relacionadas con los países asociados al MERCOSUR, la referencia al bloque está ausente cuando los acuerdos se realizan con normalidad o puede advertirse un pronóstico auspicioso. En esos casos, la relación siempre es bilateral, “entre hermanos” y no se efectuaría en el marco del Acuerdo del Cono Sur. En cambio, cuando el desarrollo de ese vínculo o las tratativas sobre alguna cuestión se ven dificultados o con cierta asimetría desventajosa para alguno de los participantes, el MERCOSUR surge como esa referencia extraestatal con la que se puede reclamar igualdad de trato, colaboración o comprensión, así como criticar las acciones nacionales tendientes a un beneficio obtenido a expensas de los demás países implicados. Esa “invocación de urgencia” puede realizarse tanto en cuestiones gubernamentales macro como en asuntos administrativos de carácter local o cotidiano, como el retraso en la entrega de la documentación necesaria para veranear en Brasil⁴.

4 “¿Y el MERCOSUR? ‘Presos’ por la negligencia centralista” (*El Litoral*, 7/1/2000). Nota sobre los atrasos en la entrega de la cédula de identidad, emitida por la Policía Federal Argentina, que impiden el paso a Brasil: “No hay solución, aunque se espera alguna provisorio para las próximas horas, algo que se asemeja más a un gesto de buena voluntad que a una disposición, pese a las tantas leyes que están dando vuelta, MERCOSUR incluido”.

Frontera: vínculo, competencia y/o conflictividad con el/los país/es vecino/s.

El país vecino (especialmente Paraguay, Brasil y también la Triple Frontera) se dibuja como un territorio “liberado” —en términos policiales—, un lugar al que escapan todos los delincuentes cuya captura se vuelve muy difícil en la Argentina. La facilidad para cruzar la frontera e ingresar en el territorio limítrofe aparece como la mejor opción para los que han violado las leyes nacionales y encuentran, en esas zonas de destino, la complicidad y la inacción necesarias para conservar su libertad.

La interpelación al Estado o a las fuerzas del orden del país vecino suele aparecer relacionada con cualquier suceso acaecido en Paraguay, pero en el caso de Brasil las menciones son más cuidadosas: no siempre se critica o se alude directamente al gobierno de ese país ni se reclama que ejerza mayor control sobre las cuestiones que directamente le atañen. Pareciera que esos conflictos, cuando hay una parte brasileña implicada, pasan al plano privado y se transforman en una responsabilidad exclusiva de los particulares —algo muy diferente a lo que sucede con respecto a Paraguay.

El discurso de *El Litoral* siempre supone un país afectado y no una provincia —a diferencia de *El Diario*—; por ejemplo, el traslado de empresas con sede en Buenos Aires es tratado de igual manera que si fuera una planta instalada en el interior del país. En relación con esto, la política industrial brasileña constituye uno de los temas más recurrentes, en los que la representación del país vecino aparece como amenazante, oportunista y fundamentalmente perjudicial para los objetivos argentinos.

Movilidad espacial: vínculo, competencia y/o conflictividad con los ciudadanos/migrantes de los países vecinos.

Se observa una elevada frecuencia de noticias policiales relacionadas con migrantes y extranjeros provenientes de países limítrofes. Las más numerosas tienen que ver con los ciudadanos paraguayos, aunque los brasileños también aparecen en una cantidad considerable de artículos. En esta sección, los elementos paratextuales son muy utilizados en tanto aportes para la construcción simbólica de estos sujetos. La titulación y los epígrafes siempre dan cuenta de la nacionalidad de los implicados; la selección de las fotografías y la graficación de situaciones de rutina (con infografías, imágenes de los “botines” confiscados, etc.) convierten a un procedimiento cotidiano en un espectáculo; la utilización del recurso de “nota encriptada”⁵ refuerza, desvía y consolida concepciones

5 La “nota encriptada” consiste en el agrupamiento de diversos sucesos de temática similar en una misma nota. El titular del artículo sólo corresponde a uno de los hechos, mientras que el copete puede pertenecer a otro. Cada subtítulo del texto relata un acontecimiento, pero subsumido en una única nota.

estigmatizantes de los inmigrantes y ciudadanos de países limítrofes. Asimismo, se observa con mucha frecuencia que, cuando un episodio delictivo es protagonizado por nacionales y extranjeros (especialmente en el caso del contrabando), el relato tiende a reforzar la participación de estos últimos y a debilitar, borrar o confundir la incidencia de la acción argentina.

EL TERRITORIO (PROVINCIA DE MISIONES)

Políticas estatales/gubernamentales en relación con el MERCOSUR y/o con las migraciones

La preeminencia de la relación bilateral Argentina-Brasil parece ser lo único que cuenta en el marco del bloque regional. Ni siquiera la cercanía con Paraguay resta algo de centralidad al tratamiento periodístico sobre los vínculos gubernamentales entre ambos Estados y, por eso, las referencias al MERCOSUR como bloque son bastante escasas. Sólo aparecen cuando surge el único conflicto que, aparentemente, podría suscitar la crisis: el acuerdo automotor, pues todo depende de las ventajas que pueda obtener Brasil y/o de las limitaciones que logre imponerle Argentina a su avance industrial y a sus incentivos.

Por otra parte, cuando funcionarios de dos países (Argentina y Paraguay, o Argentina y Brasil) se encuentran para tratar cuestiones de integración, de frontera o de trabajo coordinado en algún área de interés común, el discurso de la fuente avala la necesidad de la libre circulación de personas, de la comunicación mutua y del consenso. Sin embargo, cuando los sucesos conflictivos protagonizados por particulares (nacionales y limítrofes) tienen como escenario a la frontera, la “comunicación”, la “circulación” y la “integración” dejan paso a la vulnerabilidad, el deficiente control y la asimetría de recursos entre los que controlan y los que evaden.

Frontera: vínculo, competencia y/o conflictividad con el/los país/es vecino/s

La construcción diferenciada de Brasil y de Paraguay define rasgos significativos. Mientras que en la competencia librada con Brasil, este país aparece como un contrincante digno, que juega con las reglas “legales”, el intercambio con Paraguay se relega a los ámbitos marginales y asociados al contrabando, considerado éste como uno de los peores males para el desarrollo comercial argentino. Paraguay se construye como el proveedor de todo “lo ilegal”, y su perfil económico comercial se reduce a una actividad (por lo general, clandestina) tendiente al perjuicio de Argentina⁶. En cambio, cuando las ventajas

en el comercio corresponden a Brasil, ello se considera una situación de clara superioridad “legal” ante la que el Estado argentino debería tomar medidas si quiere disminuir esa brecha.

Mientras que la importación de productos paraguayos suele asociarse rápidamente con la ilegalidad, el contrabando y el perjuicio a los comerciantes nacionales, en el caso de los brasileños esto sería fruto del intercambio comercial de frontera, de una costumbre cotidiana y de las experiencias de trabajo en equipo con el país vecino. Siguiendo este razonamiento, el contrabando de alimentos frescos desde Brasil suele recibir una “sanción periodística” más leve que el de las mercaderías provenientes del Paraguay. En el primer caso, se menciona la costumbre de los lugareños de comprar en la frontera o de adquirir las carnes brasileñas en virtud de su menor precio, lo que constituiría una elección racional. Por el contrario, cuando se compran productos de origen paraguayo, ello implica un caso de competencia desleal, de contrabando, que perjudica a los comerciantes nacionales.

Tanto en el contrabando como en el narcotráfico, la relación entre oferta y demanda nunca es tenida en cuenta: el país de procedencia —especialmente si se trata de Paraguay— siempre es el culpable del conflicto y el responsable del “flagelo” en cuestión. Nunca se menciona a quienes encargan y retroalimentan el negocio, que se encuentran en los países de destino como la Argentina.

Finalmente, con relación a la interacción cultural, la “identidad” y la “cultura” de la provincia parecen algo que “ya está ahí”, un compendio ecléctico de costumbres, modos de relacionarse, fiestas típicas, historia, etc., que se comparte con los vecinos o que se defiende, como si fuera un tesoro, de la influencia transformadora. Las categorías mencionadas, como procesos siempre inconclusos, dinámicos e interactivos, no forman parte del discurso de esos medios ni de quienes “hablan” a través de éstos.

Movilidad espacial: vínculo, competencia y/o conflictividad con los ciudadanos/migrantes de los países vecinos

La figura del inmigrante —que comprende también al migrante de países limítrofes— es un objeto de museo, cuya aparición se admite a condición de que

internacionales opten por los productos fabricados del lado argentino”, o: “La situación preocupa a los empresarios de Ciudad del Este que entienden que los mercados internacionales optarán por los productos legales de Iguazú a los que se fabrican de manera sin ningún control impositivo (*sic*) en el Paraguay”. En cambio, en “Quejas puntuales por la eventual avalancha de importación brasileña” (*El Territorio*, 22/7/2003), se informa sobre la polémica entre los productores y los comerciantes misioneros por la llegada de mercadería brasileña a los mercados de Misiones y el diario sienta posición sobre el tema: “La industria nacional debe ser defendida pero no sobreprotegida. Esas son las consignas y además conciliables con el MERCOSUR”.

6 En “Paraguay evaluaría una zona franca para competir con la de Iguazú” (*El Territorio*, 8/3/2001) se expone la demanda de comerciantes paraguayos que, ante la creación de una zona franca en Misiones, solicitaron formar otra zona franca en Ciudad del Este. La nota abunda en frases que denotan superioridad: “Temen que los mercados

muestre rasgos folclóricos y no problemáticos. Es decir, se aceptan aquellas piezas museísticas que se exhiban como prueba de la “unión de razas” en las festividades provinciales. En esas instancias, inmigrantes limítrofes y ultramarinos son colocados en el mismo nivel y representan una situación ahistórica, no conflictiva⁷.

Por otra parte, dado que el paso de mercaderías no es una práctica tan problemática en Misiones como lo es, por ejemplo, en Formosa, es posible leer en *El Territorio* notas alusivas a las paseras o al comercio en Encarnación (Paraguay) que dan cuenta de lo tradicional y difundido de esta costumbre comercial. Sin embargo, cuando el discurso periodístico tiende a un reclamo (controlar las fronteras, aumentar las restricciones sobre la circulación de personas, etc.), suele manifestarse una equiparación entre paso de mercaderías y contrabando, y de ambos con el narcotráfico. En este tipo de artículos, los problemas suscitados siempre se asocian a la “dificultad de control” de la zona fronteriza (por falta de equipos, de personal o por las características geográficas), mas nunca a la ineficiencia o corrupción de las fuerzas de seguridad.

La utilización de términos o frases que definen un “suceso” relacionado con migrantes o extranjeros limítrofes es muy asidua y tiende a borrar, en todos los casos, el acontecimiento principal de la migración —permanente, temporaria o transitoria— para asociar a estas personas con lo ilegal, lo extranjero o lo clandestino. De esta manera, los contingentes de bolivianos que cruzan la frontera sin pasaporte son “ilegales”, mientras que los paraguayos que hacen lo mismo son “extranjeros”.

LA MAÑANA (PROVINCIA DE FORMOSA)

Políticas estatales/gubernamentales en relación con el MERCOSUR y/o con las migraciones

El MERCOSUR no aparece en la agenda del medio como un tema relevante, dado que no se realiza un tratamiento periodístico del tema con continuidad. Frecuentemente, la mención al acuerdo se realiza en editoriales o en el marco de las quejas de los formoseños. Asimismo, se utiliza la palabra “integración” en un sentido reducido, muy debilitado, en casos de demora de trámites migratorios, desinteligencias con el país vecino o alusiones a la “invasión” de contrabando o narcotráfico en la provincia.

En relación con las migraciones, la ausencia de la temática constituye en sí una característica. Las noticias sobre crecimiento poblacional nunca incluyen a

este fenómeno entre las variables del aumento. No obstante, este desplazamiento de la población limítrofe y en tránsito, en la agenda del medio, se contradice de manera notoria con la elevada cantidad de noticias sobre las medidas tomadas por las autoridades migratorias para controlar la documentación en la frontera y sobre las alusiones a la “invasión de ‘turistas’” (*sic*, *La Mañana*⁸), pensando en que los futuros “turistas” (con el entrecomillado del diario) serán en realidad futuros residentes en condición irregular.

Frontera: vínculo, competencia y/o conflictividad con el/los país/es vecino/s
Durante todo el período, Paraguay es representado como el país de lo “ilegal” en varios sentidos: contrabando, producción de marihuana, comercialización de productos piratas, escondite de delincuentes fugados de la Argentina, origen de malhechores que arriban al territorio nacional, etcétera.

No se observan muchas menciones al país vecino en su instancia estatal: el Gobierno paraguayo se desdibuja durante casi todo el período y es caracterizado con los rasgos de inacción, ineptitud y ausencia⁹. Esa tendencia parece modificarse a partir de 2004, cuando la interacción entre autoridades de ambos países toma mayor relevancia en la agenda del diario. No obstante, aun en esos casos, la referencia al país como entidad se produce cuando hay un conflicto o una desinteligencia entre las organizaciones estatales, mientras que en las noticias que refieren una situación de diálogo o colaboración, suele leerse “llega funcionario paraguayo a Formosa para...” o “autoridades paraguayas se reunieron con el gobierno formoseño para tratar el tema”.

Movilidad espacial: vínculo, competencia y/o conflictividad con los ciudadanos/migrantes de los países vecinos

La figura del inmigrante permanece ligada a contenidos folclóricos. Nunca se tematiza la permanencia —y la convivencia— de los inmigrantes limítrofes en la actualidad, que se encuentra lejos de las notas sobre festividades y cultura popular y, por el contrario, más cerca de la explotación laboral, la estigmatización y ciertas problemáticas de interacción con los nacionales.

A pesar de la elevada conflictividad que el diario *La Mañana* construye

8 “Esperan invasión de ‘turistas’ por feriado largo en el Paraguay” (*La Mañana*, 14/5/2002).

9 Editorial “La piedra en el zapato” (*La Mañana*, 2/2/2000). Esa “piedra” para la región es Paraguay, país al que el diario caracteriza como poseedor de una larga historia de corrupción política e inestabilidad democrática. También pueden citarse: “Quinientos kilómetros de frontera seca con el Paraguay difíciles de controlar” (*La Mañana*, 16/10/2004) y “Gestionan que Paraguay deje de cortar la energía a Formosa” (*La Mañana*, 2/11/2005).

7 Como ejemplo, vale comparar estos dos títulos: por un lado, “La alegría es sólo paraguaya” (*El Territorio*, 11/9/2004), sobre la elección de la Reina del Inmigrante, oriunda de Oberá (Misiones) pero con bisabuelos paraguayos; por otro, “Atrapan a tres ‘paseros’ paraguayos y secuestran 830 kilos de marihuana” (*El Territorio*, 9/7/2003).

en torno de la figura de los inmigrantes paraguayos en Formosa, en las fechas patrias resalta la presencia de las delegaciones de Bolivia y de Paraguay que, “con sus trajes típicos”, cruzaron la frontera para celebrar el acontecimiento de la Independencia o del Primer Gobierno Patrio. La participación de los inmigrantes limítrofes se vincula con cuestiones “de color” y no con una propuesta clara de comunicación integradora y enriquecedora para ambas partes¹⁰.

De manera complementaria, la concepción de museo o de manual escolar del migrante limítrofe se correlaciona con posturas que intentan mantener una supuesta “argentinidad” en los nacionales, así como borrar las marcas de la comunicación cotidiana en la frontera, lugar en el que las supuestas diferencias se atenúan y la noción de límite transnacional se vuelve difusa¹¹.

La actividad de paso de mercaderías posee un lugar destacado en la agenda del diario y sigue el ritmo de la crisis argentina en sus diversas etapas; por momentos es fuertemente sancionada y, en otras ocasiones, su tratamiento periodístico se atenúa o se elude. Asimismo, cuando los compradores tratan de maximizar su dinero comprando en el “mercadito paraguayo” (Formosa) o en Alberdi —dado que las mercaderías más baratas pueden encontrarse allí—, la pugna entre nacionales y extranjeros se acentúa. En el año 2000, cuando la crisis se profundizaba pero aún no había llegado a su pico máximo, estas declaraciones encontraban eco en la sociedad. En 2001, estas críticas dejaron de encontrar un espacio de asentimiento en los lectores, que necesitaban de este intercambio comercial para amortiguar el impacto de la debacle económica y de la pérdida de poder adquisitivo. Por eso, desde marzo de dicho año, las declaraciones e informes sobre el paso de mercaderías, comercio en la frontera y productos de origen paraguayo en Formosa suelen ser asociadas con mecanismos culturales de compra y venta, y ya no con procedimientos ilegales que deben controlarse y sancionarse con firmeza.

La elusión discursiva del fenómeno migratorio limítrofe encuentra su eco en el tratamiento de los migrantes del país vecino. En el caso de los oriundos de Paraguay, son considerados “paraguayos”, “extranjeros”, “indocumentados” o “turistas” (con el entrecomillado incluido), pero nunca “limítrofes” ni “provenientes del MERCOSUR”. La categoría de *ciudadano* casi no aparece y, la de *inmigrante*, nunca es contemplada dentro de las opciones paradigmáticas del diario. Vale aclarar que el entrecomillado de “turistas” utilizado cuando se trata de ciudadanos paraguayos que cruzan la frontera funciona tanto para velar el fenómeno migratorio limítrofe como para connotar en forma negativa la figura

del inmigrante, asociándola con la mentira, la trampa y el ingreso no autorizado. En el mismo sentido, la asociación paraguayo/indocumentado refuerza la concepción subyacente de ilegalidad y de incumplimiento de las normas.

Es muy frecuente la utilización de elementos paratextuales para reforzar los significados y representaciones subyacentes a los acontecimientos —y que tienen que ver con la postura ideológica del diario—, los que tienden a estigmatizar la figura del migrante limítrofe y a connotarla con los sentidos de la ilegalidad, la clandestinidad y el peligro. En suma, se trata de los mismos tópicos impuestos a la representación de Paraguay como país. Se utiliza el recurso de la *nota encriptada*¹² y, en el caso particular de *La Mañana*, el titular de este tipo de artículos se refiere siempre al suceso en el que intervinieron inmigrantes limítrofes. De esta manera, los otros episodios reseñados, cometidos por nacionales, tienden a subsumirse (y a confundirse) en el contexto de la primera nota.

Las fotos de los detenidos, cuando son inmigrantes o extranjeros del país limítrofe, tienen siempre cierta connotación humillante: se los muestra en ropa interior con los envoltorios de droga adheridos al cuerpo, con el torso desnudo y tapándose la cabeza con su propia remera, o bien de cuerpo entero y mirando a la cámara, pero con la “etiqueta” negra que tapa sus ojos y que se agrega en la diagramación del diario.

Salvo excepciones, no se realiza un seguimiento de los hechos: nunca se especifica el recorrido nacional o formoseño de la demanda de los cargamentos contrabandeados para la venta, aunque los que han sido detectados se consignan de manera prolija y constante. La construcción de una idea en torno al contrabando y el paso de mercaderías se sedimenta más por acumulación de noticias que por una continuidad temática en relación con el mismo acontecimiento.

PREGÓN (PROVINCIA DE JUJUY)

Políticas estatales/gubernamentales en relación con el MERCOSUR y/o con las migraciones

El MERCOSUR aparece en *Pregón* como un bloque, al interior del cual hay jerarquías marcadas por la tolerancia y la comprensión. Se destaca, sobre todo, que Brasil suele comprender a la Argentina —y, en algunos casos, también viceversa— y que la Argentina comprende a Uruguay en sus reservas y condiciones sobre ciertas modificaciones en las reglas de juego. Se pretende siempre dejar

12 Es un recurso utilizado por esta fuente, ya citado en la nota 5. Mediante este procedimiento, es posible que el descenso de la edad para imponer penas, un encuentro del MERCOSUR, un inmigrante limítrofe detenido y otros menores presos —de los que no se dice si son argentinos o no— se mezclen en una configuración textual que promueve asociaciones erráticas y de influencia mutua. Asimismo, los elementos paratextuales reafirman los efectos de las notas encriptadas, pues “reservar” la foto para un hecho y no para el otro también concentra la atención de una manera diferenciada y desigual.

10 “Las delegaciones artísticas de Paraguay y Bolivia tuvieron un cálido recibimiento” (*La Mañana*, 10/7/2003).

11 “La Escuela de Frontera N° 11 de Puerto Pilcomayo y su estratégica presencia en defensa de la argentinidad” (*La Mañana*, 19/3/2001).

en claro que, pese a los problemas nacionales, la decisión es continuar con el bloque regional.

No hay producción periodística especial para cubrir las noticias relacionadas con el MERCOSUR, aunque éstas suelen salir en portada, en lugares relevantes o, incluso, publicarse dos artículos relacionados en la misma tapa. Las declaraciones son “levantadas” de agencias de noticias con sede en Buenos Aires. Si bien le dedican espacio y continuidad en su agenda, lo cierto es que la fuente no destina a periodistas de su plantel para que elaboren un artículo especial para el periódico, aunque debe tenerse en cuenta que esta situación obedece, a veces, no tanto a una jerarquización en la agenda periodística sino a criterios de producción noticiosa que se han adoptado en la mayoría de los medios —tal es el caso del “levantar” las gacetillas o los cables con información de último momento y convertirlos en una nota mediante una breve edición y corrección del contenido recibido.

Cuando existen problemas nacionales o bilaterales, el MERCOSUR surge como una entidad inestable. Asimismo, cuando se originan tensiones con Brasil, de manera paralela aparecen las “buenas intenciones”, mediante las que se recuerda el interés por “profundizar” el MERCOSUR y, cuando las cuestiones adquieren una gravedad mayor, directamente reformularlo o darle un nuevo impulso. En varias notas analizadas pareciera que el MERCOSUR se entendiese como un marco para hacer discurrir con una garantía mayor las relaciones con el país vecino; sin embargo, en esta ratificación de vínculo positivo, los otros países miembros del acuerdo no intervienen¹³.

Frontera: vínculo, competencia y/o conflictividad con el/los país/es vecino/s

La mayoría de los hechos relacionados con narcotráfico se vinculan con las “mulas” que viajan en ómnibus desde la frontera; en consecuencia, la misma idea del viaje, de la circulación desde y hacia Bolivia, es la que implica el delito. Los controles de la Gendarmería Nacional, que verifica documentación migratoria, son los que permiten la detección de acciones ilegales. Por eso, la frontera como sitio dinámico de traslados personales es la que relaciona lo ilegal con el movimiento, el viaje y, a fin de cuentas, la migración.

Cuando se trata de mercadería contrabandeada, ganado robado o drogas traficadas, se destaca la frecuencia con la que se menciona el cruce a Bolivia; en estos casos, se resalta más el destino o la finalidad por los que se realiza el paso de estas mercancías, que la referencia a quiénes cometen esos delitos.

En el plano gubernamental, se observa una intención tendiente a la profundización de vínculos entre el gobierno provincial y el gobierno boliviano.

13 “El viaje a Brasil despejó dudas sobre el MERCOSUR” (*Pregón*, 25/3/2001); “Kirchner acordó con Lula dar un nuevo impulso al MERCOSUR” (*Pregón*, 21/9/2004).

No obstante, las fricciones en el nivel de los ciudadanos en la zona de frontera marcan una contradicción y una diferencia entre las intenciones políticas macro y los resultados de la convivencia micro en la región limítrofe.

Movilidad espacial: vínculo, competencia y/o conflictividad con los ciudadanos/migrantes de los países vecinos

La mayoría de las noticias policiales relacionadas con inmigrantes y extranjeros limítrofes se refieren al transporte clandestino de droga en el cuerpo: el trabajo de las ya aludidas “mulas” o “camellos”. A pesar de la recurrencia con la que aparecen estas noticias en el diario, nunca se les brinda un contexto explicativo que inscriba a ese acontecimiento en la costumbre o actividad institucionalizada de tráfico “hormiga” de drogas.

En esta fuente también se verifica la existencia de elementos paratextuales —en especial, fotografías— que se utilizan sólo en el caso de inmigrantes o ciudadanos extranjeros: por ejemplo, las imágenes de detenidos de cuerpo entero, con los ojos cubiertos con la citada tira negra.

Casi no se registran otros temas en los que los ciudadanos o migrantes bolivianos aparezcan representados en el discurso periodístico: el fenómeno de la inmigración también permanece ausente en este caso y la cuestión del paso de mercaderías o de la interacción comercial (en La Quiaca o Villazón, entre argentinos y bolivianos) tampoco concita el interés del diario.

CLARÍN (DIARIO NACIONAL)¹⁴

Las noticias obtenidas en *Clarín* son, en su mayoría, referentes al MERCOSUR y a la relación bilateral con Brasil. La temática de los migrantes y extranjeros de países limítrofes no suele ocupar un lugar destacado en la publicación, y las notas publicadas sobre este tópico parecen estar destinadas al público nacional, en tanto las informaciones sobre nuevos acuerdos no describen las características de éste ni las responsabilidades o nuevos derechos de la población migrante en la Argentina.

En relación con los vínculos con países vecinos, la presencia de Brasil es notoriamente mayor que la de los demás países miembros. Tal es el caso de Bolivia que, salvo en campañas por las elecciones presidenciales (como la de Evo Morales, en 2005) o crisis políticas, no ocupa un lugar destacado ni siquiera en la sección Internacionales. En las noticias referidas a Brasil, se pretende mostrar una atmósfera amigable en las relaciones con los funcionarios, a través de la

14 Debido al menor número de unidades analizadas, se prefirió no dividir las características en los ejes temáticos utilizados en el caso de los diarios provinciales, pues esa división requeriría una cantidad más abundante de material correspondiente a las fuentes nacionales.

transmisión de datos irrelevantes para la descripción de los acontecimientos —supuestos diálogos citados “textualmente” que los presidentes realizan por teléfono— y de la construcción de un vínculo político informal. Este mismo tipo de construcción hace que los reveses económicos o políticos que suceden en el seno del MERCOSUR se asemejen a traiciones, errores o sorpresas más o menos desagradables, en lugar de considerarlas acciones estratégicas. En ningún caso el medio reconoce un predominio de políticas internas: siempre la voluntad es, primero, regional, aunque en los discursos de los funcionarios se haga alusión a la “Patria”, a la “Nación” y a los “argentinos”.

En el caso de *Clarín*, la fuente parece tomar la voz del gobierno y formar parte de los encuentros diplomáticos regionales o bilaterales. En contraposición, la voz de los empresarios aparece velada y no se recuperan declaraciones de este sector con tanta asiduidad. Esta construcción se registra durante la presidencia de De la Rúa y también en la de Kirchner. La notoria disminución de las noticias sobre MERCOSUR en 2002 (gobierno de Eduardo Duhalde) impide realizar un seguimiento en este sentido.

LA NACIÓN (DIARIO NACIONAL)

En esta fuente, el MERCOSUR suele circunscribirse a la relación bilateral Brasil-Argentina. En efecto, el bloque no se construye como un interlocutor o una entidad de interés, sino en el marco de esos vínculos interestatales o por causa de un encuentro diplomático de presidentes del MERCOSUR cuya relevancia nacional no puede dejar de ser contemplada. Sin embargo, tanto en lo bilateral como en lo regional, la fuente se posiciona en el sector de los empresarios y, recuperando sus opiniones y percepciones, critica tanto al gobierno nacional como al país vecino (Brasil). Uno de los mayores reclamos del diario es la ausencia de políticas industriales que protejan al sector empresarial de la “amenaza” brasileña y corrijan los defectos de la “brasildependencia” (*sic*, *La Nación*).

Se destaca la recurrencia de términos de carácter bélico o agresivo para caracterizar a Brasil (“guerra”, “ataque”, etc.), contrapuestos a palabras de alto valor subjetivo y/o emocional que describen la actitud de los empresarios afectados por las medidas brasileñas (“catastrófico”, “nefasto”, etc.). La mayor cantidad de notas relacionadas con la relación bilateral y el MERCOSUR se publican en la sección “Economía”, reforzando así la construcción de un empresario sin peso político, porque el peso político lo tiene el gobierno, ausente a la hora de proteger o de controlar.

En segundo lugar, es Uruguay el que aparece en las referencias a países del bloque, pero su rol es más disruptivo y en él confluyen las alusiones a intenciones individualistas que, en verdad, son una opción para todos los Estados participantes. Paraguay sólo es mencionado de manera esporádica y con

intervenciones que lo representan como quejoso y con planteos que los socios grandes deben aclararle y explicarle con prudente actitud pedagógica. Bolivia, en tanto miembro asociado al bloque, no ocupa un lugar en el tratamiento periodístico de la fuente.

Por otra parte, el fenómeno de la migración limítrofe no constituye un tema para *La Nación*. En consecuencia, casi no se registran noticias relacionadas con este tópico y, mucho menos, la posibilidad de constituir una tendencia en el tratamiento de la información o sobre la posición ideológica de la fuente.

CARACTERÍSTICAS OBSERVADAS AL COMPARAR LOS PERIÓDICOS PROVINCIALES ENTRE SÍ (A) Y LOS DIARIOS NACIONALES ENTRE SÍ (B)

(a) Con respecto a la comparación entre diarios provinciales, el análisis realizado permite distinguir dos grupos: uno, conformado por *El Diario* y *Pregón*, y el otro compuesto por *El Litoral*, *El Territorio* y *La Mañana*. Dicha división obedece a una característica general que se verifica durante el período estudiado en las cinco fuentes: a mayor presencia del MERCOSUR en la agenda periodística del diario, menor frecuencia de notas relacionadas con la conflictividad, estigmatización y/o criminalización de los migrantes o ciudadanos de países vecinos. Tanto en *El Diario* como en *Pregón*, la mayor cantidad de notas correspondientes al eje 1 (“Políticas estatales/gubernamentales en relación con el MERCOSUR y/o con las migraciones”) se contraponen con una baja cantidad de artículos periodísticos vinculados con el eje 3 (“Movilidad espacial: vínculo, competencia y/o conflictividad con los ciudadanos/migrantes de los países vecinos”). El número de notas del eje 1 es muy bajo, casi nulo, en *El Diario*, mientras que en *Pregón* no presenta la profusión que caracteriza a *El Litoral*, *El Territorio* y *La Mañana*, en los que la construcción del MERCOSUR exhibe limitaciones y un carácter instrumental casi administrativo, para agilizar trámites migratorios o aduaneros. Por el contrario, en *El Diario* y en *Pregón* se alude a un proceso regional que tiene sus vaivenes, pero perfila un desarrollo superador de la visión reduccionista administrativa y/o legal.

En cuanto al primer grupo señalado, las características de estilo y de tratamiento de la información asemejan a *El Diario* con los periódicos nacionales: en especial, *La Nación*. Tanto en *El Diario* como en *Pregón*, la categoría de “vecinos” —para referirse a los ciudadanos/migrantes del país vecino— adquiere cierta presencia en el discurso de las fuentes, aunque con ciertas diferencias. En el periódico entrerriano, el rol de uruguayos como vecinos se mantiene en el plano individual, sin alusiones a un Estado vecino, y se trata de una categoría que no demuestra un desarrollo dinámico o cambiante en virtud de la interacción cotidiana. En el caso de la fuente jujeña, la idea de vecinos vale para los ciudadanos y para el Estado nacional, pero este valor otorgado al vínculo consuetudinario

se confronta y resiente por la frecuencia de notas sobre bolivianos arrestados por diversos delitos, especialmente por el tráfico de drogas.

El segundo grupo de fuentes (*El Litoral*, *El Territorio* y *La Mañana*) fue organizado teniendo en cuenta la relación anteriormente señalada entre presencia del MERCOSUR en la agenda del medio y frecuencia de notas que connotan negativamente a los ciudadanos/migrantes del país vecino. En estas tres fuentes se observa una elevada conflictividad vinculada con los extranjeros y migrantes de Brasil y de Paraguay, cuya referencia contribuye a formar un contexto de ilegalidad, riesgo y control de las fronteras.

La representación de los brasileños marca una diferencia entre *El Litoral* y *El Territorio*: en el primero la connotación de peligrosidad se asocia al riesgo en las rutas durante las vacaciones, a la irresponsabilidad o a la imprevisión; para el segundo, la amenaza de estos sujetos es más “profesional”, y no se relaciona sólo con el veraneo o el tránsito, sino con la invasión, el vacío legal y de protección generado en la Triple Frontera, región que permitiría la irrupción de malhechores que, después de cumplir con su objetivo, escapan con facilidad.

La frontera constituye un verdadero problema para las tres fuentes: nunca se resalta su valor de interacción y de comunicación dinámica entre poblaciones cercanas, sino que es la prueba irrefutable de la vulnerabilidad. Por el contrario, en el caso de *Pregón*, la frontera se halla desdibujada y la connotación negativa se deposita en las ciudades bolivianas: en especial, Villazón. No obstante, las cuatro fuentes (*El Territorio*, *El Litoral*, *La Mañana* y *Pregón*) se unen en un punto: la elusión deliberada —que por el mismo vacío se transforma en un texto significativo— que evita incorporar los casos frecuentes de contrabando o tráfico de drogas en una estructura realmente explicativa sobre la participación de nacionales y extranjeros en una red transnacional en la que intervienen varios países.

Volviendo a *El Territorio*, la existencia de la Triple Frontera y su presencia protagónica en la agenda de este medio provincial marca una característica no verificada en las demás fuentes. En este sentido, vale aclarar que, a diferencia de lo observado en *El Litoral*, los conflictos de relación con Brasil no se vinculan, en primera instancia, con la política industrial y los incentivos económicos del país vecino, sino con la peligrosidad y las dificultades de control de este triple límite internacional.

En lo que respecta a *La Mañana*, se destaca como rasgo distintivo la marcada editorialización de las noticias, a la que *El Litoral* se acerca pero sin alcanzar el nivel de intensidad y el *feedback* que tienen en el diario formoseño. En éste, la construcción negativa de la figura de los migrantes/ciudadanos de Paraguay lo acerca a *El Territorio* y *El Litoral*, con el rasgo distintivo de otorgar un espacio más destacado a las opiniones de los habitantes de la provincia

(vecinos y comerciantes, por lo general), cuyas declaraciones condensan todos los lugares comunes del discurso estigmatizante sobre los oriundos del país limítrofe. De esta manera, el diario pone en circulación estereotipos de los que no se hace cargo explícitamente, pero a la vez realimenta.

(b) *Clarín* y *La Nación* ofrecen características compartidas en el tratamiento de la información relativa a los tres ejes, mientras que muestran rasgos de tendencias diferenciadas en torno a los acontecimientos correspondientes a esas temáticas.

En relación con las características en común sobre migraciones, vale señalar la muy baja frecuencia de notas relacionadas con la migración limítrofe de los países elegidos para este estudio, la ausencia de un tratamiento periodístico constante y seriado del fenómeno inmigratorio limítrofe y la exclusión discursiva de los migrantes del público destinatario lector del diario. Con respecto al MERCOSUR, se destaca que la mayor parte de las notas han “ganado” la portada de la publicación del día en ambos medios, pero la relación bilateral Brasil-Argentina adquiere, sin duda, mayor protagonismo que la participación colectiva de todos los miembros del bloque (ya sean socios o asociados). El segundo país de interés en el marco mercosureño es Uruguay, aunque con mucha diferencia en cuanto a la frecuencia de aparición y al espacio dedicado en cada nota. Sólo el problema suscitado por la instalación de la papelera en Fray Bentos cambió la tendencia, pero por tratarse de un fenómeno particular amerita una investigación especial.

Por otra parte, y tomando los rasgos de diferencia en el discurso periodístico de ambos medios, se destaca en *Clarín* el posicionamiento discursivo desde el gobierno, de tal manera que el medio parece un asistente más en la mesa de negociaciones y, en este sentido, hace fuerte hincapié en las declaraciones *off the record* y en los encuentros informales entre los funcionarios. Por el contrario, *La Nación* se ubica del lado de los empresarios y desde esta posición discursiva¹⁵ no sólo se atiene a las medidas o comunicados oficiales, sino que brinda un espacio destacado a las opiniones de los hombres de negocios afectados, criticando así la política del gobierno con respecto a una cuestión que complica o modifica negativamente la situación del sector que representa.

Clarín suele utilizar el colectivo “Argentina” para referirse a la acción gubernamental, mientras que *La Nación* jamás utiliza este término y alude a “el Gobierno nacional” o al ministerio o funcionario encargado de las gestiones.

15 Ambos medios son grupos empresarios grandes y poderosos, aunque Clarín tiene un desarrollo más diversificado en los negocios multimediáticos. No obstante, la reciente sanción de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual estaría en vías de modificar este panorama.

El diario de la familia Noble fomenta una idea de amistad y de comunicación relajada y positiva con Brasil; por eso, las palabras con las que caracteriza al país vecino son menos agresivas y tienden a enfatizar el plano de la negociación más o menos difícil: esta intención se veía más claramente durante la presidencia de Fernando de la Rúa. En efecto, el De la Rúa de *Clarín* era mucho más espontáneo, dinámico y desestructurado de lo que parecía ser la “versión real”. Al comenzar la presidencia de Kirchner, las características personalistas de éste redujeron la contradicción entre la construcción del diario y las performances del nuevo mandatario observadas en vivo y en directo por el público. En contraposición con este objetivo implícito, *La Nación* representa a Brasil como un opositor o como un controlador férreo que interfiere en las gestiones económicas del sector privado y, cuando las medidas brasileñas afectan o no convencen a los empresarios argentinos, la aparición de terminología bélica y/o agresiva no se hace esperar: “guerra”, “ataque”, “contraataque”, “golpe” y demás elecciones paradigmáticas se reiteran en sus artículos. De manera complementaria, el uso de términos con fuerte connotación emocional, puestos en boca de los empresarios, ayuda a representar esta imagen de abatidos, desarmados y shockeados por el revés sufrido.

Por último, en el año 2002 es notable el descenso abrupto de las noticias relacionadas con el MERCOSUR, la relación bilateral y el fenómeno migratorio (éste, ya casi ausente en el resto del período). Esta disminución marcada se repite en las dos fuentes. Por lo tanto, es dable suponer que durante la transición presidencial, la salida de la crisis institucional y el gobierno de Eduardo Duhalde, se le restó espacio al bloque regional en la agenda de los medios. Esta constatación resultaría casi paradójica si se piensa que fue Duhalde quien, al asumir Kirchner la presidencia, tomó a su cargo la presidencia de la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR.

ALGUNAS OBSERVACIONES OBTENIDAS DE LA COMPARACIÓN ENTRE FUENTES PROVINCIALES Y FUENTES NACIONALES

En principio, resulta significativa la desaparición en las fuentes nacionales de noticias vinculadas con el eje 3, mientras que en las provinciales suele ocupar un lugar predominante en la mayor parte de los medios relevados (a excepción de *El Diario*). Esta circunstancia podría derivarse de la relación indirecta —comparable con una regla de tres inversa— entre la presencia del MERCOSUR en la agenda y reducción de la conflictividad en torno a la figura de los ciudadanos/migrantes limítrofes. Pero también existiría otra razón: en los periódicos nacionales se pierde o se desdibuja la interacción cotidiana en la zona de frontera y, por ello, sólo llegan a la agenda de los medios los sucesos de mayor gravedad o relevancia general. Es decir, la misma formación de la agenda periodística

y de las características de noticiabilidad de un acontecimiento son las que definen la menor recurrencia en *Clarín* y en *La Nación* de notas asociadas con los ciudadanos/migrantes de países vecinos. Por otra parte, surge una segunda característica: la mayor tendencia, en los periódicos nacionales, a informar sobre la canalización de los conflictos por vías diplomáticas o institucionales, mientras que en los medios provinciales se apela con mayor asiduidad a las declaraciones de particulares (vecinos, comerciantes o lugareños).

En las fuentes provinciales, la aparición de notas relacionadas con el MERCOSUR, el país vecino y/o los ciudadanos/migrantes que provienen de éste posee una frecuencia mucho mayor que en las fuentes nacionales, en las que estos temas no cuentan con una frecuencia considerable ni constante. Asimismo, la voz del ciudadano —aunque más no sea el del “vecino indignado”— suele aparecer en los medios de provincia, mientras que en los medios nacionales siempre se trata de una voz corporativa: funcionarios públicos o representantes del sector empresario.

La utilización de elementos paratextuales que refuerzan negativamente la figura de los ciudadanos/migrantes de países limítrofes es un rasgo de los medios provinciales. En los nacionales, a la baja y esporádica frecuencia de artículos referidos a ese eje (3), se agrega que los recursos paratextuales —con excepción de la titulación, en algunos casos— no se utilizan para connotar con una intensidad mayor de la prevista por el mismo texto de la noticia.

En las fuentes provinciales —especialmente en *La Mañana*, *El Territorio* y *El Litoral*— aparece una crítica al eje mercosureño formado por las grandes ciudades, entre las que se destacan San Pablo y Buenos Aires, los que dejarían a un lado el posible desarrollo de las ciudades más pequeñas y cercanas a la frontera. Esta crítica y, a la vez reclamo, no es “levantada” en los medios nacionales, que sólo tratan el MERCOSUR desde una perspectiva diplomática.

Finalmente, la lectura de la construcción del ciudadano/migrante limítrofe puede realizarse, en todos los periódicos provinciales excepto en *El Diario*, a través de la asociación frecuente con acontecimientos policiales. En el periódico entrerriano, así como en *Clarín* y *La Nación*, esta lectura parte de la ausencia de notas relacionadas con el tema: el vacío, así, se vuelve un contenido digno de ser analizado.

REFLEXIONES Y PREGUNTAS FINALES

El trabajo con las fuentes periodísticas seleccionadas da cuenta de que el MERCOSUR constituye un proceso en continua formación que, de una manera u otra, es incorporado en las agendas de los medios, pues hasta su misma ausencia reviste un sentido particular. No obstante, los rasgos que emergen de cada tratamiento informativo, diferente según el periódico estudiado, condicionan

la construcción simbólica de la frontera —como espacio socioeconómico y cultural—, de los países vecinos y de los ciudadanos/migrantes limítrofes, como sujetos sociohistóricos de un proyecto de integración regional.

En este trabajo traté de profundizar sobre una relación que no parece menor, a la hora del tratamiento informativo sobre el proceso del MERCOSUR, las migraciones y la interacción en zonas fronterizas: la menor atención dispensada a las noticias sobre la región mantenía una suerte de correspondencia con ciertos procesos estigmatizantes, estereotipados y ciertamente negativos para pensar el fenómeno migratorio que, desde sus inicios como país, aportó (y lo sigue haciendo) significados y elementos particulares a la composición y a las configuraciones cambiantes e históricas de la población argentina. En este sentido, la dinámica de la migración limítrofe y la movilidad espacial de las personas resulta capturada por los medios de comunicación de manera sesgada, fragmentaria y condicionada, de tal modo que los hechos que integran esta temática no se asocian con una realidad social de más de un siglo en la región.

La responsabilidad de los medios de comunicación en el tratamiento y difusión de información es una cuestión que no debe ser dejada a un lado cuando los acontecimientos se refieren a temáticas estratégicas como el MERCOSUR, sus países miembros, las migraciones y los ciudadanos/migrantes de Estados vecinos. Por esa razón, resulta necesario un nuevo enfoque periodístico, que no sólo se aleje de la perspectiva unitaria que coloca a Buenos Aires como fuente dominante de información, sino que también reformule y transforme la mirada y los conocimientos a través de los que se informa, editorializa u opina sobre el fenómeno migratorio y mercosureño. Será necesario pensar, entonces y en el contexto provisto por la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (Nº 26.522), cómo dar forma a un estilo periodístico provincial que no imite lo peor de sus pares nacionales y contribuya a generar alternativas de relación, de proyectos colectivos y de desarrollo de la integración, aprovechando la proximidad geográfica y el conocimiento provisto por la cotidianeidad en el espacio de producción y difusión de sus contenidos informativos. Echar mano a estos recursos —que no posee la “metrópoli informativa” constituida por los grandes diarios nacionales— podría ser un camino viable para que la prensa recupere uno de sus objetivos más importantes: el de conformar un periodismo como servicio público.

BIBLIOGRAFÍA

- Balán, Jorge 1980 “Migraciones temporarias y mercado de trabajo rural en América Latina” (Buenos Aires: Cedes).
- Castiglione, Celeste y Cura, Daniela 2007 “Las migraciones en los medios de comunicación escrita (2000-2005)” en Novick, Susana (dir.) *Sur-Norte: estudios sobre la emigración reciente de argentinos* (Buenos Aires: Catálogos/Universidad de Buenos Aires).
- Castoriadis, Cornelius 1993 “Las significaciones imaginarias sociales” en *La institución imaginaria de la sociedad* (Buenos Aires: Tusquets).
- De Certeau, Michel 1996 *La invención de lo cotidiano. I. Artes de hacer* (México: Universidad Iberoamericana).
- Geertz, Clifford 1992 “Descripción densa: hacia una teoría interpretativa de la cultura” en *La interpretación de las culturas* (Barcelona: Gedisa).
- Grimson, Alejandro 2000 *Interculturalidad y comunicación* (Buenos Aires: Norma).
- Martini, Stella 2005 “La sociedad y sus imaginarios”, Documento de cátedra, Ciencias de la Comunicación, Facultad de Ciencias Sociales, UBA.
- Martini, Stella 1999 “Las migraciones y las fronteras en las agendas periodísticas”, Informe de avance de proyecto UBACyT, Instituto de Investigaciones “Gino Germani”, Facultad de Ciencias Sociales, UBA.
- Martini, Stella y Gobbi, Jorge 1998 “Agenda pública y agenda de los medios”, Documento de cátedra, Ciencias de la Comunicación, Facultad de Ciencias Sociales, UBA.
- Mosovich Pont-Lezica, Diana 2003 “Integración regional y periferia: el espacio transfronterizo Concordia-Salto”, Documento de trabajo presentado en la Jornada de Estudios sobre América Latina, IPEALT / Réseau CDP – Cuenca del Plata, Francia.
- Ortiz, Renato 1998 “Modernidad, mundo e identidad” en *Otro territorio: ensayos sobre el mundo contemporáneo* (Bogotá: TM Editores).
- Rodríguez, María 2005 “Beligerancia cultural y medios de comunicación”, Ponencia presentada en el III Congreso Panamericano de Comunicación, Buenos Aires.
- Verón, Eliseo 1984 *Semiosis de lo ideológico y del poder* (Buenos Aires: Facultad de Filosofía y Letras, UBA).
- Verón, Eliseo 1995 [1986] *La mediatización* (Buenos Aires: Facultad de Filosofía y Letras, UBA).