

DE FACILIDADES Y RESTRICCIONES POLÍTICAS INMIGRATORIAS ARGENTINAS DE LOS'90

*Adriana Villalón**

El examen de ciertas representaciones sobre lo que hace al estado nación argentino ser argentino a través de sus políticas inmigratorias es una vía de desnaturalizar reificaciones que hacen a la supuesta homogeneidad y solidez de los estados nacionales y que generan categorías construidas de soberanía e identidad nacional.

En el contexto del Mercosur la política argentina estatal actual revelaría ciertas contradicciones que se darían en ciertas facilidades administrativas dadas para la inmigración europea a través de "programas especiales", como en exclusiones que se manifestarían en supuestas trabas burocráticas y legales para los países del Mercosur como, por ejemplo, para obtener la documentación o acceder a la escolarización. Así, es interesante comentar las actividades y acusaciones hacia la política inmigratoria oficial por parte de algunos organismos defensores de los Derechos Humanos como el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS).

Estas migraciones latinas y europeas se articularían diferencialmente en las políticas inmigratorias argentinas que en diversas épocas - con diferentes contenidos, propuestas y modos de resolución - tuvieron como denominador común el interés por determinada inmigración y por lograr una nación homogénea, con trazos mayores o menores de preferencias raciales

y culturales, como también ideológico-políticas. Es decir, el carácter restrictivo de las políticas de atracción de población estuvo presente en el pensamiento inmigratorio argentino desde sus orígenes (Quijada, 1992; Villalón, 1997). No obstante predominan representaciones en torno a una "tradición de Puertas abiertas" como principal singularidad de la Argentina. Esta tradición integra la socialización escolar de todo argentino así como suele ser tema recurrente del discurso de agentes políticos y funcionarios de gobierno que animan y pretenden ratificar una cultura argentina de apertura sin discriminaciones. De este modo, la constitución Argentina contendría disposiciones que serían contradictorias: las "puertas abiertas" están simbolizadas en el Preámbulo constitucional argentino: "[...] para todos los hombres del mundo que quieran habitar el suelo argentino". A la vez su único artículo dedicado a la inmigración, el 25, sanciona concepciones sobre inmigración y políticas inmigratorias selectivas con una preferencia explícita por la inmigración europea: "Se fomentará la inmigración europea". Este artículo en las recientes reformas constitucionales de 1989 y 1994 se mantuvo.

Las políticas inmigratorias jugaran un rol básico en la constitución de la nación argentina respaldadas en interpretaciones sobre la identidad y homogeneidad nacional. La inmigración fue considerada un

instrumento esencial en la creación de una sociedad y una comunidad políticas modernas (Donghi, 1987) convocando a fines del siglo XIX la Gran inmigración europea (1880-1930). En los años 40-50 se aplicó una política inmigratoria que continuaba prefiriendo inmigración europea, principalmente españoles e italianos - dada su mayoría en la Gran inmigración. Luego, en el comienzo del siglo XX se buscará la asimilación de esa inmigración por medio de políticas argentinizadoras, entre las cuales las educativas tuvieron un papel específico. Argentina, como Brasil, era considerada por algunos de sus intérpretes como una "nación en formación" (Seyferth, 1996) lo que equivalía, según ciertas interpretaciones, a la consolidación del proceso de homogeneización argentino. Desde fines de 1950 se da un cambio en las procedencias inmigratorias reemplazándose las europeas por las limítrofes que se concentran en las zonas próximas a los países vecinos y en la Capital Federal, persistiendo su flujo hasta la actualidad con algunas oscilaciones durante la dictadura y crisis económicas:

"resultan alarmantes los saldos negativos de españoles e italianos correspondientes a 1965 y 1966 pues indican que nuestro país ha dejado de ser tierra de promisión para los países europeos que normalmente aportaban altas cuotas a la población"

argentina" (Rey Balmaceda, 1966).

Ciertas percepciones sobre la población nacional de décadas anteriores que se reiteran en la actualidad, tales como el "decaimiento racial" y la "inferioridad", eran asociados en debates sobre población de los años 30-50 con la población del interior del país - nativa e indígena, no cruzada con inmigración europea. La situación de esa población marginada y empobrecida por causas económicas y políticas era explicada con conceptos biologicistas o racializados. A su vez esta afirmación englobaba las representaciones del siglo XIX de que la inmigración europea debería perfeccionar y reemplazar a la población nativa y la preocupación de que la población no se habría homogeneizado porque aún existirían enclaves mestizos donde aquella inmigración no habría llegado. En relación a esto, en los 90 la preferencia, para unos, sería aún por europeos y el rechazo de limítrofes cuyas características fenotípicas permitirían asociarlos con los "mestizos" argentinos.

Así, el objetivo de este trabajo - que es parte de una investigación que está en sus primeras fases de realización - es analizar cómo se reactualizan representaciones anteriores sobre inmigración europea deseada y no europea rechazada, con protagonistas diferentes a los de la Gran inmigración de 1880-1930. Cómo estas reactualizaciones se relacionan con redefiniciones de las fronteras nacionales que permiten preguntar si los inmigrantes limítrofes vienen a ser los nuevos mestizos que no se desean, continuando así con las representaciones de años anteriores (1930-1950) en las que se desalentaba el crecimiento de estos últimos y se estimulaba la venida de inmigración europea para mejorarlos; y, si los europeos orientales son la

inmigración europea que la constitución fomenta.

Ambas migraciones conllevan distintas representaciones que expresan prejuicios construidos sobre la inmigración

ideal e indeseable. La primera estaría asociada con desempleo y delincuencia, la segunda con desarrollo y civilización y en estas incorporaciones y rechazos se jugarían fronteras culturales y políticas.

Foto: Dino Ceconi



Parte del proceso continuo de construcción y resignificación de identidades nacionales se da en esa redefinición de inmigrantes deseables y asimilables.

INSTITUCIONES Y POLÍTICAS

Actualmente existen varios organismos con diversas políticas e intereses para llevar adelante la tarea de control del movimiento humano. Podría dividirse el campo entre dos grandes grupos: uno es el de los organismos que responden a la política oficial general a pesar de sus diferencias entre sí, como el Ministerio del Interior, la Dirección Nacional de Migraciones (DNM) y el Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto (MRECIC). En oposición a estos tenemos otras entidades que son críticas y vigilan el cumplimiento de la ley enfatizando el respeto por los derechos humanos como se la Organización Internacional para las Migraciones, la Asociación Cristiana y el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS)¹. Estas entidades tendrían distintas posturas en relación a la inmigración limítrofe, por un lado, este segundo grupo recurre a reglamentaciones internacionales como la de la "Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los trabajadores Migratorios y de sus Familiares", aprobada en 1990 por la Asamblea General de las Naciones Unidas - que tiene por objetivo establecer normas mínimas de protección a los trabajadores migratorios y a sus familiares que sean reconocidas universalmente - para demostrar que la represión, discriminación racial y las prohibiciones, como el acceso a la escuela, son ilegales. También destacan que esa inmigración no incidiría en el desempleo y sería importante para la reproducción nacional (Sassone, 1994).

Algunos aspectos de la política inmigratoria argentina actual sirven como ejemplos generales de las características que suelen tener la inmigración europea y la latina en la Argentina. Si se considera que la existencia del Mercosur debería alentar normas que regularicen y faciliten el flujo poblacional entre los países miembros, las políticas actuales se destacan no sólo por la falta de convenios entre estos

países sino por la presencia de otros acuerdos que grafican algunas constantes. De este modo, desde el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto (MRECIC) se elaboraron dos políticas: en una se invitó a las naciones de Europa del Este y en otras se redactó un convenio con Bolivia.

Fue así que en 1991, dos años después de la reconfiguración del mapa europeo, en Argentina se creó el "Programa Migratorio Especial para Europa Central y Oriental" (PROMEKO) con sede en el Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto (MREC). Este programa surgió a partir de una invitación del Presidente de la Nación "a potenciales migrantes [de aquellos países], que quisieran radicarse en la República Argentina, ratificando su tradicional política de puertas abiertas" (Promeco, 1997:1) otorgándoles facilidades administrativas (ya menos tradicionales) como residencia temporaria por dos años y eximición de presentar contrato de trabajo.

Por otro lado, en febrero de 1998 fue firmado un convenio de inmigración entre Bolivia y Argentina aplicable en los mismos términos para ambas partes. Este convenio estaría dirigido a regularizar la situación de ilegalidad que caracteriza a la inmigración latinoamericana. Se trata de un convenio estrictamente laboral, que daría la oportunidad de blanquear la situación de los inmigrantes. Sin embargo, posee algunas exigencias que no darían cuenta de la realidad conflictiva de esta inmigración, tales como exigir un contrato de trabajo en blanco por parte del empleador, y que éste pague aportes, lo cual no sólo escapa al control del individuo empleado sino además que los inmigrantes, como el 50% de los argentinos, trabajan en "negro" (Novick, 1997).

Por otra parte, existe un Reglamento de Migración aprobado por Decreto 1023/94 y aplicado para justificar la inmigración europea, que en uno de sus 173 artículos sobre inmigración (fomento, admisión, leyes laborales, etc.) se destaca uno donde se especifican las condiciones particulares bajo las que pueden ingresar determinados extranjeros a los que la Dirección Nacional de Migraciones podrá concederles residencia temporaria o per-

manente:

"[podrán ser objeto de un tratamiento migratorio especial] los extranjeros provenientes de países que por razones históricas, geográficas, económicas, etc. justifiquen a juicio del Ministerio del Interior, previa consulta al Ministerio de Relaciones Exteriores, un tratamiento migratorio especial" (MI 1994, cursivas mías).

Habría cierta ambigüedad en ese tratamiento especial dado que dentro de las "razones geográficas, históricas y económicas" podrían ingresar tanto los limítrofes como los del Este. ¿Cuál sería una buena razón "económica" o "histórica" para ser objeto de un tratamiento migratorio especial a juicio del MI y del MRECIC? ¿Puede suponerse que esta invitación a Europa del Este ingresa en las representaciones de lo que sería políticamente correcto dentro de ciertos consensos de política internacional? ¿Qué lugar jugarían los países del Mercosur en estas consideraciones especiales?

RESTRICCIONES Y DENUNCIAS

En relación a estas facilidades y tratamientos especiales ciertos informes de ONG como los del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) (1994-96) enfatizan, en un tono de neta crítica a la política inmigratoria del actual gobierno, la existencia de una política de discriminación hacia la inmigración de origen limítrofe (paraguayos, bolivianos, uruguayos, chilenos y brasileños), los cuales desde los años 40, intensificándose en los 60 y 70 comenzaron a dirigirse hacia la Argentina - sumándose a las migraciones internas hacia la Capital del país - llamados por el crecimiento industrial en algunos períodos y desplegando estrategias de supervivencia actualmente. De esta inmigración en elevado porcentaje son ilegales, realidad que sería conocida, aceptada oficialmente y cada diez años legalizada con una amnistía. Los motivos de la ilegalidad parecen ser las trabas burocráticas y los elevados costos del trámite, además de la necesidad de un contrato de trabajo por parte de un contratador legal, es decir, que efectúe aportes.

Del mismo modo que Sayad (1991)

analizando las causas de la emigración señala que ésta suele estar asociada a la pobreza y que esta última suele ser percibida como algo externo, como algo sobre lo que cada estado nación no es responsable: los estudios del CELS observan que la política oficial considera "la inmigración [como] una iniciativa privada cuyo costo debe ser asumido por el propio migrante, quien es su beneficiario inmediato" (Novick en CELS, 1995: 194), es decir, se considera la inmigración como algo individual y espontáneo siendo el inmigrante responsable de su propia inmigración. A diferencia de estas percepciones los inmigrantes limítrofes difícilmente podrían emprender su migración como un emprendimiento comercial privado, dada su situación de bajos recursos. Si bien, la entrada a la Argentina desde países limítrofes es sencilla, dado que sólo se requiere documento de identidad y se otorgan residencias transitorias de tres meses; la radicación no es tan simple, se solicita: a) tener familiares directos argentinos o radicados; b) tener un contrato de trabajo por el plazo de un año; c) Certificado de antecedentes policiales; d) un examen médico y la tasa migratoria de 200 pesos.

Según los informes del CELS, desde 1992 las expresiones emitidas desde los medios y por funcionarios públicos no se condicen con las políticas abiertas. Los discursos emitidos por altos funcionarios estigmatizan a aquellos que la adquisición de la legalidad les es dificultosa "a no ser que el gobierno se las otorgue discrecionalmente" (CELS, 1995: 179). Esas percepciones sobre los inmigrantes latinoamericanos asociarían inmigración ilegal con desempleo, enfermedades y delincuencia donde los inmigrantes serían responsables de los efectos del ajuste, la epidemia de cólera, el aumento de la desocupación o la ocupación ilegal de inmuebles, alentando la xenofobia.

A pesar de que algunos trabajos concluyen que la incidencia de la inmigración limítrofe tendría poca repercusión en términos de variables laborales de efectivizarse el cierre total de las fronteras (Montoya y Peticará, 1995), estaría difundida en la sociedad la imagen de que el desempleo se debe a la

inmigración limítrofe. Esta es asociada con representaciones de crisis económica, (competencia laboral, mano de obra barata, desempleo) y con imágenes negativas sobre determinada población de la Argentina calificada como mestiza y no deseada. Las denuncias del CELS (1995-1997), señalan que la Dirección Nacional de Migraciones (DNM) impediría que los inmigrantes ilegales trabajen y que sean alojados en el país. Sin embargo, lograr resolver la ilegalidad se complica cuando se trata de concretar un contrato de trabajo: la DNM requiere un contrato escrito por un período de un año como mínimo, acordado con un empleador que pague impuestos y aportes previsionales. Esto ocurre en un contexto en que los niveles de desocupación superarían el 17% para los centros urbanos, según estos informes. Más allá de eso, los inmigrantes que vienen a la Argentina generalmente trabajan en la construcción, servicio doméstico y trabajos independientes (Fleet, 1996).

Es así que, independientemente del nivel de empleo el inmigrante sería asociado negativamente con ello, si está desocupado implicaría un costo para la sociedad receptora, si trabaja estaría perjudicando a la mano de obra nacional. Según el ex-subsecretario gral. de la presidencia Luis Prol: "los problemas sociales del país, y en especial el de los sin techo, se originan en las migraciones desde los países limítrofes" (Clarín, 10/3/97).

Además, desde el Ministerio del Interior se estarían fomentando proyectos de carácter persecutorio de fuerte control policial. Es interesante una línea telefónica denominada "Interior escucha" habilitada por el aquel Ministerio, que recibe denuncias sobre inmigrantes ilegales, hospitales y escuelas deben informar a la DNM en casos de contacto con personas indocumentadas.

Así como se responsabiliza a los inmigrantes limítrofes por el desempleo, también se les atribuyen diversas enfermedades y epidemias: en relación a estas percepciones es llamativo un artículo salido en 1994 en el diario La Nación de un Brigadier retirado, ex-Ministro del gobierno Militar, miembro de la Academia Nacional de Ciencias donde señala:

"recientes estudios sobre la población argentina demuestran que la salud ha empeorado por aumento de las enfermedades de Chagas, meningitis, tuberculosis, parasitosis y, particularmente, el cólera, hasta hace poco desconocido en nuestro país [...]. Este alarmante aumento de la morbilidad se relaciona con el ingreso de inmigración ilegal sudamericana que, en aumento, se hacían promiscuamente en la periferia de Buenos Aires, en otras ciudades y en zonas rurales de Misiones, Chaco, Formosa, Salta, Jujuy y la Patagonia, con lo que introduce enfermos chagásicos, parasitados de cólera de Bolivia, Perú, Paraguay y Brasil. En el Gran Buenos Aires la contaminación es ya gravísima. Los últimos exámenes médicos para conscriptos registraron déficit de estatura de 10 a 12 centímetros en relación al resto del país. [...] Dos tercios de los hospitales públicos argentinos se gastan en pacientes inmigrantes sudamericanos" (Clarín, 21/4/1994).

Este artículo revela, además, cómo se adjudican a los inmigrantes los mismos males que en los 40 se atribuían a la población de "la otra argentina"; y cómo los conscriptos, al igual que en los años 20, 30 y 40, continúan marcando la temperatura del estado poblacional de la sociedad.

Por otra parte, a estos inmigrantes latinos e ilegales se les limitaría el acceso a la escolarización, principal vía de asimilación, lo que estaría en contradicción con la Ley Federal de educación por el que "el sistema educativo asegurará a todos los habitantes del país el ejercicio efectivo del derecho a aprender" (Fleet, 1996:223), a diferencia de los europeos que reciben atención especial para su asimilación. Así, a los efectos de una posible integración como estado nacionalizante (Brubaker, 1996) la integración de los inmigrantes europeos beneficiarios del Programa migratorio especial será realizada a través de algo asimilador por excelencia como es la enseñanza del lenguaje nacional, recibirían clases de castellano durante dos años además de "capacitación en temas culturales, sociales e históricos, a fin de

facilitar su integración a la sociedad argentina". Para ello existe un convenio con la Facultad de Filosofía y Letras (FFyL) de la UBA y la Comisión Católica Argentina para las Migraciones.

CONSIDERACIONES FINALES

Considerando que los llamados estados nacionales fundamentan su existencia en pretendidas diferencias que los individualizan y que legitiman divisiones entre iguales y no iguales, y de que estas fundamentaciones recurren a construcciones culturales presentadas con raíces étnicas y/o con tradiciones histórico-culturales que se perderían en pasados remotos, las reactualizaciones serían aquellos procesos por los que los contenidos de individualización son recreados con nuevos significados.

Así como Sayad (1986) señalaba que generalmente el problema inmigratorio es abstraído de las circunstancias políticas y nacionales que lo generan; lo que hacen las políticas inmigratorias es instituir una política selectiva naturalizando e institucionalizando ciertas concepciones clasificatorias. La relación con los estudios de Handler (1988) sobre procesos de objetivación y recreación de la cultura nacional en los que se asimilan inmigrantes y se marcan reivindicaciones nacionalistas, se aprecia en estos procesos de asimilación y exclusión. Mientras en los años 30-40 la preocupación era que llegasen inmigrantes asimilables pertenecientes a lo que se definía como un "tipo argentino latino en formación" (de origen español e italiano preferentemente), en los 90 asistimos a procesos de implementación de prácticas de asimilación de inmigrantes europeos y de limitaciones para los latinos.

Debe destacarse, además, que estas migraciones de Europa Central y Oriental y de los países limítrofes, se insertan, respectivamente, en el contexto de determinadas políticas internacionales y en el de mercados regionales. Los problemas asociados a la inmigración (relacionados con mercados laborales, constitución de minorías, asilos políticos, movilización de identidades nacionales, etc) constituyen un fenómeno transnacional, el conjunto de

políticas inmigratorias que despliega cada país se insertarían en medidas internas y de política exterior. Así, la inmigración europea se relaciona con coyunturas internacionales donde la diplomacia argentina procura estar presente a través de diversas estrategias del gobierno para fortalecer su imagen de nación comprometida con problemas mundiales. En tanto la inmigración latina se insertaría en las características del Mercosur, enfatizándose su aspecto económico más que social encubriendo otros problemas tales como los que señala Zolberg (1990). Este autor comentando cómo funcionaron en diferentes épocas las "puertas cerradas" en Estados Unidos, con el objeto tanto de proteger el mercado laboral en períodos de depresión ante competidores extranjeros, como contra la "hispanización" que podría alterar su tradicional conformación, destaca los diversos intereses que jugaron en esos períodos de crisis para abrir las puertas: uno, es la funcionalidad que tendría el empleo temporario de inmigrantes provenientes de países latinos para empleadores industriales como mano de obra barata, por otro lado el interés de los propios inmigrantes por ingresar y el de organizaciones filantrópicas que defienden los derechos de estos últimos. Estos tres aspectos, independientemente de la pertenencia o no al Mercosur, estarían actuando en las características de la inmigración limítrofe.

* *Adriana Villalón é Doutoranda em Antropologia Social - Museu Nacional/PPGAS/UFRJ.*

NOTA

1. El CELS es una ONG creada a fines del 70 en el contexto de la dictadura militar argentina para realizar investigaciones sobre violaciones a los derechos humanos como la desaparición forzada de personas. Con la reapertura democrática, en 1984, fue ampliando su órbita de investigaciones sobre aquellas violaciones hacia casos de violencia policial y discriminaciones sufridas por inmigrantes.

BIBLIOGRAFIA

- BRUBAKER, Rogers
(1996) *Nationalism Reframed. Nationhood and the National questions in the New Europe.* Cambridge, University Press.
- CANALS FRAU, Salvador
(1949) "Algunos rasgos antropológicos de la población argentina". *Anales del IEN (I)*: pp.15-28.
- DE MARCO, Graciela y SASSONE, Susana
(1994) "Problemáticas territoriales.

Asentamientos y dinámicas de la inmigración limítrofe". In: *Extranjeros en la Argentina - pasado, presente y futuro.* Buenos Aires, Programa de Investigaciones Geodemográficas, Conicet, pp. 179-242.

FLEET, Katie

(1996) "Situación de los inmigrantes y derechos humanos". In: *Informe Anual sobre la situación de los Derechos Humanos en la Argentina.* Centro de Estudios Legales y Sociales, Buenos Aires, pp. 223-288.

HALPERIN DONGHI, Tulio

(1987) "¿Para qué la inmigración? Ideología y política inmigratoria en la Argentina (1810-1914)". In: HALPERIN DONGHI, T. (org.) *El Espejo de la Historia. Problemas argentinos y perspectivas latinoamericanas.* Buenos Aires, Editorial Sudamericana, pp. 189-238.

HANDLER, Richard

(1988) *Nationalism and politics of culture in Quebec.* University of Wisconsin Press, Madison.

MONTOYA y PETICARA

(1995) "Los inmigrantes limítrofes, ¿Aumentan el desempleo?" In: *Novedades Económicas.* Buenos Aires, pp. 10-16.

NOVICK, Susana

(1995) "Política Inmigratoria. Inmigración real y Derechos Humanos en la Argentina". In: *Informe Anual sobre la situación de los Derechos Humanos en la Argentina.* Centro de Estudios Legales y Sociales, Buenos Aires, pp. 147-202.

QUIJADA, Monica

(1992) "De Perón a Alberdi selectividad étnica y constitución nacional". In: *Revista de Indias (LII)* 196/196: 867-888.

REY, Balmaceda

(1966) "Algunas consideraciones sobre la distribución geográfica de los extranjeros en la Argentina". In: *Bol. GAEA.* Buenos Aires 68-70, pp. 1-10.

SASSONE, Susana

(1994) "Anexo legal" In: *Extranjeros en la Argentina: Pasado, presente y futuro.* Buenos Aires: Programa de Investigaciones Geodemográficas, Conicet.

SAYAD, Abdelmalek

(1991) "Couts et profits da immigration, les presupposés politiques d'un debat économique". *Actes de la Recherche en science sociales (61)*, mars, pp. 79-82.

SEYFERTH, Giralda

(1996) "Construindo a Nação: Hierarquias Raciais e o Papel do Racismo na Política de Imigração e Colonização". In: *Raça, Ciência e Sociedade.* Org. M.C. Maio, R. V. Santos. Rio de Janeiro, Fiocruz.

VILLALÓN, Adriana

(1997) *De la conformación del tipo argentino: políticas inmigratorias argentinas 1940-1950.* Tesis de maestrado, Museu Nacional/PPGAS/UFRJ.

ZOLBERG, Aristide

(1990) *Reforming the Back Door: The Immigration Reform and Control Act of 1986 in Historical Perspective.* In: *Immigration Reconsidered, History, Sociology and Politics.* New York, Oxford University Press.

Programa Migratorio Especial para Europa Central y Oriental (PROMECO).

(1997) Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto (MRECIJ).

Clarín: 21/4/1994 y 10/3/97.