

TOLOSA, H. (1999) - Reestruturação produtiva do Rio e São Paulo e Viabilidade da Cidade Mundial Brasileira. Texto para discussão. Universidade Cândido Mendes. Rio de Janeiro. Metrópolis 99 - 6<sup>th</sup> Worldwide Congress. Barcelona.

Seminário Internacional Grandes Metropolis del Mercosur (1999) – vários documentos. Santiago do Chile.

## **INMIGRACIÓN A LA ARGENTINA. EL MARCO NORMATIVO Y LA PERCEPCIÓN DE LOS CIUDADANOS**

**María Rosa Cozzani de Palmada (\*)**

**RESUMEN** - Argentina, uno de los países que monopolizó en latinoamérica el trasvasamiento de europeos en la etapa de las grandes migraciones transoceánicas -en coincidencia con un claro proyecto proinmigratorio y con un proceso de expansión creciente de su economía- alcanzó en 1991 el índice más bajo de extranjeros con relación a su población total: 5%; y por primera vez a lo largo de todas las fechas censales, el número de los inmigrantes nativos de países limítrofes superó a los de origen europeo. Entre 1980 y 1991 las colectividades de origen boliviano, chileno, paraguayo, uruguayo y brasilero, crecieron a un ritmo anual cuatro veces menor que en el período 70/80. Según estimaciones recientes, se calcula que hoy residen en el país algo más de un millón. En nueve años habrían registrado un crecimiento de aproximadamente 200.000 efectivos, con un ritmo anual de ingresos superior al registrado en la década pasada, pero similar al del período 70/80. Por otra parte, así como en la década del ochenta constituyó un fenómeno inédito en la historia migratoria argentina el ingreso de extranjeros de originarios de Taiwan y de Corea, en los noventa aumentó significativamente la intensidad de los flujos laborales provenientes de Perú.

En coincidencia con la presión de estas corrientes, con su situación política y socioeconómica interna y con su posicionamiento en el contexto internacional, Argentina como país receptor de extranjeros fue ajustando sucesivamente su legislación migratoria. A fines de los años 90, durante la presidencia del Dr. Carlos Menem, fueron presentados para su tratamiento ante las cámaras los dos últimos proyectos de modificación a las leyes vigentes, el primero a mediados de 1997 y el segundo en diciembre de 1998.

El objetivo de este trabajo es definir si la legislación actual en materia de migración y los proyectos de modificación citados responden a un proceso de retroalimentación entre las fuerzas sociales y el poder político, es decir, si son un reflejo de las demandas públicas, en el marco de los estudios sobre la valorización de la diversidad social y cultural en las sociedades de fin de milenio. Con este propósito se analizan comparativamente, en primer término, el carácter de las medidas propuestas en tales proyectos en relación con la legislación vigente y el contenido del discurso oficial sostenido en ocasión de la presentación estas modificaciones, y segundo lugar, el mensaje transmitido por los medios de prensa escrita y la percepción valorativa de los ciudadanos acerca de los inmigrantes y de su ingreso y permanencia en el país.

### **INTRODUCCIÓN**

Argentina, uno de los países que monopolizó en latinoamérica el trasvasamiento de europeos en la etapa de las grandes migraciones transoceánicas -en coincidencia con un claro proyecto proinmigratorio y con un proceso de expansión creciente de su economía- alcanzó en 1991 el índice más bajo de extranjeros con relación a su población total: 5%; y por primera vez a lo largo de todas las fechas censales, el número de los inmigrantes nativos de países limítrofes superó a los de origen europeo.

Entre 1980 y 1991 las colectividades de origen boliviano, chileno, paraguayo, uruguayo y brasilero, crecieron a un ritmo anual cuatro veces menor que en el período 70/80. Según estimaciones recientes, se calcula que hoy residen en el país algo más de un millón. En nueve años habrían registrado un crecimiento de aproximadamente 200.000 efectivos, con un ritmo anual de ingresos superior al registrado en la década pasada, pero similar al del período 70/80. Por otra parte, así como en la década del ochenta constituyó un fenómeno inédito en la historia migratoria argentina el ingreso de extranjeros de originarios de Taiwan y de Corea, en los noventa aumentó significativamente la intensidad de los flujos laborales provenientes de Perú (1)

En coincidencia con la presión de estas corrientes, con su situación política y socioeconómica interna y con su posicionamiento en el contexto internacional, Argentina como país receptor de extranjeros fue ajustando sucesivamente su legislación migratoria. A fines de los años 90, durante la presidencia del Dr. Carlos Menem, fueron presentados para su tratamiento ante las cámaras los dos últimos proyectos de modificación a las leyes vigentes, el primero a mediados de 1997 y el segundo en diciembre de 1998.

El objetivo de este trabajo es definir si la legislación actual en materia de migración y los proyectos de modificación citados responden a un proceso de retroalimentación entre las fuerzas sociales y el poder político, es decir, si son un reflejo de las demandas públicas, en el marco de los estudios sobre la valorización de la diversidad social y cultural en las sociedades de fin de milenio. Con este propósito se analizan

-----  
----  
(\* )CONICET-Universidad Nacional de Cuyo. Mendoza. Argentina

comparativamente, en primer término, el carácter de las medidas propuestas en tales proyectos en relación con la legislación vigente y el contenido del discurso oficial sostenido en ocasión de la presentación estas modificaciones, y segundo lugar, el mensaje transmitido por los medios de prensa escrita y la percepción valorativa de los ciudadanos acerca de los inmigrantes y de su ingreso y permanencia en el país.

## LA LEGISLACIÓN VIGENTE. RESTRICCIONES A LA INMIGRACIÓN

El año 1960 marcó un punto de inflexión en la marcha de las migraciones a la Argentina; desde entonces, los saldos migratorios intercensales de la corriente de europeos comenzaron a disminuir en valores netos a razón de más de 400.000 efectivos en cada período intercensal, mientras la inmigración de limítrofes registraba un incremento constante. En correspondencia con estos saldos, puede afirmarse que las normas incorporadas a la legislación migratoria con posterioridad, en términos generales se refirieron de hecho a la corriente de limítrofes, inmigración que a diferencia de la europea, no había sido contemplada en los proyectos poblacionales argentinos del siglo XIX, y por lo tanto no sería promovida ni subsidiada oficialmente. En consecuencia las disposiciones jurídicas que enmarcaron el proceso de ingreso nacieron con el objetivo de encauzarlo con un carácter claramente restrictivo.

El primer cuerpo legal orgánicamente estructurado que estableció normas de control sistematizando leyes y decretos anteriores, fue el Reglamento de Migración de 1965 (Decreto 4418). Sus disposiciones definen las categorías de admisión con respecto a la residencia a otorgar -permanente y no permanente-, reglamentan las condiciones de ingreso y los plazos de permanencia admitiendo la radicación definitiva de los extranjeros *después de tres años de residencia*, e incluyen la medida de *expulsión para los inmigrantes ilegales*; es decir *para los que ingresan sin someterse a control migratorio, por lugar no habilitado a tales efectos, o no cumplen los requisitos legales que condicionan el ingreso y/o la permanencia en sus distintas categorías, o permanecen en el país una vez vencido el plazo de permanencia autorizado (2)*

Dos años después fue sancionada la Ley 17.294/67 para reglamentar el trabajo de los extranjeros de acuerdo con su condición migratoria. Esta ley prohíbe trabajar a los extranjeros que se encuentran en infracción de acuerdo a su ingreso y/o permanencia, establece sanciones consistentes en fuertes multas para empleadores y dadores de alojamiento a extranjeros ilegales, y especifica que éstos *deben ser despedidos de sus empleos sin obligación de percibir indemnización y sin aviso previo*.

Desde 1981 rige la Ley General de Migraciones y Fomento de la Inmigración 22.439, complementada y modificada posteriormente en diversos artículos, que legisla sobre todos los aspectos del fenómeno migratorio. Norma las grandes categorías y los plazos en las que los extranjeros podrán ser admitidos y permanecer; regula el trabajo prohibiendo realizar tareas lucrativas a los extranjeros que residen en el territorio en forma ilegal y sanciona la transgresión de esta norma con la *detención por el tiempo estrictamente indispensable para hacer efectiva la expulsión*, como ya lo establecía la Ley 17294 -aunque a diferencia de esta última, admite la revisión de las resoluciones-; prohíbe alojar y proporcionar trabajo a los extranjeros ilegales y establece multas para los empleadores, pero los obliga a pagar la totalidad de los sueldos, salarios y comisiones adeudadas. Con respecto a los extranjeros que delinquen durante su permanencia en el país, determina la expulsión para aquellos condenados a pena de prisión mayor de cinco años,

En 1985 este marco legal fue complementado por las Resoluciones 1089 y 1799 de la Dirección Nacional de Migraciones. La primera, denominada del pseudo-turista, explicita una serie de pautas para hacer efectivo el control de los ingresos bajo la categoría turista. La Resolución 1799 reglamenta las condiciones de admisión específicamente para los nuevos inmigrantes que recibió Argentina en los 80 provenientes de Corea del Sur y Taiwan: *acreditar la condición en que solicitan el ingreso; presentar títulos de propiedad o alquiler para ejercer actividades lucrativas definiendo el tipo de trabajo a realizar, probar con depósitos bancarios las solicitudes de radicación en caso de aducir aporte de capital*; deniega los pedidos de radicación definitiva o residencia temporaria de ciudadanos de origen británico en razón del conflicto por las Islas Malvinas, y ajusta los ingresos de trabajadores de temporada y temporarios de nacionalidad chilena a las disposiciones explicitadas en el Convenio Laboral Argentino-Chileno de 1971. Según este convenio, son admitidos bajo esta categoría sólo los inmigrantes que exhiben un contrato de trabajo celebrado en Argentina y siempre que se justifique la carencia de mano de obra nacional en el rubro laboral en el que se solicita el ingreso.

Desde 1987, los procedimientos migratorios debieron ajustarse al Decreto 1434, reglamentario de la Ley 22.439. Según este Reglamento de Migración, se limita el otorgamiento de la residencia temporaria en el país a: *profesionales o técnicos requeridos por empresas establecidas en el país; empresarios; hombres*

*de negocios; científicos; inmigrantes con capital propio suficiente para el desarrollo de su actividad comercial, industrial, agropecuaria, minera o pesquera; extranjeros que revisten un interés particular para el país, con la aclaratoria de que se trata de medidas de corto plazo, excepcionales, transitorias, acordadas con las circunstancias socioeconómicas (de Argentina), con su secuela de desocupación, insuficiencia de infraestructura sanitaria, educativa y social en general, (que) configuran el marco de una profunda crisis, que ha reducido a un nivel sin precedentes nuestra capacidad de recepción de inmigrantes.*

El Decreto 1023 de 1994, que rige hoy, disminuye en cambio la intensidad de las restricciones establecidas en el anterior y amplía las condiciones para ser admitidos como residentes permanentes o temporarios, a *familiares directos de argentinos nativos o por opción; religiosos pertenecientes a cultos oficialmente reconocidos; estudiantes excluidos los primarios; artistas o deportistas requeridos por personas de reconocida solvencia; trabajadores (en general) contratados, siempre que la contratación se celebre por escrito; migrantes con capital propio; representantes de empresas extranjeras; personas de especial relevancia en el orden cultural, social, económico, científico o político, rentistas o pensionados,...* En cuanto a los plazos de residencia, las disposiciones que acompañan este decreto, fijan un máximo de tres años para la categoría temporarios, en la que se encuentran incluidos los trabajadores en general, ciento ochenta días para los trabajadores estacionales, y tres meses para los turistas, considerados residentes transitorios, si bien los permisos son renovables. La documentación solicitada para el otorgamiento de las visas, consiste en un permiso de ingreso, pasaporte, certificado de nacimiento legalizado en Consulado Argentino del país de origen y luego en el Ministerio de Relaciones Exteriores, certificado de buena conducta o de antecedentes penales del país de origen, de la policía local y de la policía federal, declaración jurada de carencia de antecedentes penales, ficha médica y acreditación del motivo de la solicitud de radicación temporaria o definitiva. El solicitante debe abonar además una tasa de radicación y asumir los costos de legalizaciones y traducciones de los documentos requeridos. Los trabajadores temporarios y estacionales que solicitan permisos de residencia deben complementar este conjunto de elementos probatorios con un contrato de trabajo.

Los costos considerables que insume la presentación de la documentación solicitada, las dificultades que encuentran los extranjeros para obtener un contrato de trabajo, y las restricciones que la legislación aplica en general para la admisión de inmigrantes en el territorio nacional, inciden en que la más alta proporción de los permisos de ingreso se verifique en la categoría turista, aún por parte de aquellos que planificaron integrarse como trabajadores a la sociedad y en la economía argentina. Estos factores, sumados a la escasa eficacia de los procedimientos de control en las fronteras, han contribuido a incrementar los casos de ilegalidad en la Argentina, como se comprueba a través del número de regularizaciones efectivizadas en los períodos de vigencia de amnistías migratorias. **(3)**

En síntesis, el marco regulatorio que acompaña el ingreso mayoritario de población nativa de países limítrofes refleja un cambio notorio en la concepción del fenómeno de los desplazamientos internacionales en Argentina: el abandono del ideal proinmigratorio característico del siglo XIX que condujo a una generosa recepción de los extranjeros.

## **EL ALCANCE DE LAS PROPUESTAS DE LOS PROYECTOS DE REFORMA DE 1997 Y 1998 Y LOS FUNDAMENTOS SEGÚN EL DISCURSO OFICIAL**

En coincidencia con una situación interna alterada por fuertes desequilibrios internos en materia de empleo y de distribución social de cargas y beneficios -tasa de desempleo superior al 15%, fuerte presión fiscal, acelerado proceso de concentración de la riqueza en un reducido sector de la población-, y con un notorio incremento de los actos delictivos de modalidades violentas en las zonas más urbanizadas, en 1997 y 1998 fueron presentados al parlamento dos nuevos proyectos de modificación de la Ley 22439 y de los decretos reglamentarios que la fueron ajustando desde entonces, con el objetivo fundamental de controlar y reducir la ilegalidad en las migraciones,

El proyecto de reforma de 1997 proponía una cuidadosa selección de los ingresos, limitando la admisión de inmigrantes permanentes o temporarios a los extranjeros en las condiciones ya definidas en el Decreto 1023/94, y establecía un sistema de multas para los empleadores y dadores de alojamiento a extranjeros indocumentados, sanción ya contemplada en los artículos 48 a 54 de la Ley General de Migraciones 2243/81. Sin embargo, a diferencia del conjunto normativo anterior, disponía la exclusión de los hijos de indocumentados del sistema escolar argentino, y con respecto a las multas a aplicar a quienes diesen empleo o alojasen a inmigrantes en estas condiciones, además de ajustar los montos mínimo y máximo, la propuesta sostenía que el 15 % de las sumas requeridas sería otorgada a los funcionarios encargados de las inspecciones, o bien al delator de la situación, en caso de que ésta fuese detectada en función de una denuncia.

Las críticas que recibió la inclusión de estas últimas medidas fueron determinantes para que el proyecto fuese retirado antes de su tratamiento; pero en diciembre de 1998 se presentó una nueva iniciativa oficial de reforma.

El nuevo cuerpo normativo de 1998, del que habían sido eliminados los artículos cuestionados, se orientó también principalmente a contener el incremento de la ilegalidad en las migraciones y en el empleo con medidas destinadas a reprimir duramente las situaciones que favorecen el fenómeno. Establecía multas elevadas para los empresarios que contratan trabajadores indocumentados -cuyos montos se incrementan para los dadores de empleo a menores de 14 años- y para los propietarios de hoteles y pensiones que proporcionan alojamiento a extranjeros sin permiso de residencia exigiendo sumas superiores a las de mercado; la pena de prisión de uno a seis años no sólo para los individuos y organizaciones que promueven o cooperan con el ingreso o la permanencia ilegal a través de diversas estrategias -facilitando documentación falsa, realizando los traslados por pasos fronterizos no habilitados...-, sino también para los inmigrantes en poder de documentación migratoria falsa, y la expulsión para los extranjeros condenados por delitos cuya pena de prisión fuese mayor de dos años y no de cinco, cualquiera fuese su situación de residencia.

Es decir que si bien las sanciones contempladas son las mismas que establece la normativa preexistente -multas, prisión, expulsión-, que esta iniciativa de reforma se posiciona claramente en la línea de una tendencia mundial que apunta a limitar o detener las migraciones ilegales, condiciones que sin duda propician situaciones de desigualdad y marginación entre los inmigrantes, y que incorpora a este fuerte régimen de sanciones a otros agentes ligados al fenómeno de la ilegalidad no contemplados en la legislación vigente, se observa también que este proyecto se desvía del objetivo de proteger a la población extranjera que ingresa al país cuando extiende la pena de prisión a los mismos inmigrantes que sufren las condiciones de marginación.

Es cierto que en la actualidad los Estados tradicionalmente receptores de inmigrantes tratan de mantener en general políticas restrictivas con respecto al ingreso de extranjeros o de ciertos grupos nacionales. Sin embargo, una delgada línea separa el celo por el control de la inmigración clandestina de iniciativas fuertemente discriminatorias que exceden el marco de respeto de los derechos humanos. Se supera esta línea cuando más allá de la ética, se plantean medidas que pueden generar comportamientos que alteran los más elementales principios de convivencia entre los seres humanos; la propuesta de reforma de 1997, en lo que se refiere a la exclusión de los hijos de inmigrantes ilegales del sistema escolar y al pago de la delación de indocumentados, se inscribe en esta perspectiva. Las disposiciones contenidas en el proyecto del 98 en cambio, aparecen objetivamente como herramientas que responden a una lógica que supone que atacando ciertos condicionantes de la ilegalidad en las migraciones, el fenómeno desaparece **(4)**; pero detrás de estas reformas subyace el criterio de que es necesario limitar y reducir aún más el número de inmigrantes.

Sin embargo, fueron los principios que esgrimieron como fundamento las autoridades nacionales para respaldar ambos proyectos, los superaron lo que simplemente podría catalogarse como una falta de vocación para incorporar inmigrantes. Un marco de abierto rechazo al extranjero se traduce con nitidez en el discurso de altos representantes del gobierno de la época. Consultado sobre los elevados niveles de inseguridad urbana, el Director de la Dirección Nacional de Migraciones afirmaba *"el 60% de los delitos son cometidos por extranjeros"*; el Ministro del Interior declaraba *"en delitos menores, la participación de los extranjeros es de 6 cada 10"*, y *"vinculados al comercio de narcóticos 30%"*, y agregaba: *"Yo no veo por qué tendría que ser xenófobo impedir el ingreso de inmigrantes en el país"*. Por su parte, el Viceministro de Economía respondía a la prensa acerca de las causas del crecimiento de la franja de pobreza: *"Yo no quiero que se culpe al modelo económico de que los sectores más pobres no mejoran sus ingresos, si se demuestra que el factor determinante es la migración, aunque hay otros factores..."* **(5)**

Es decir que a juicio de las autoridades citadas, cabría a los extranjeros una responsabilidad directa de la ola de delincuencia que intranquiliza a los ciudadanos argentinos y en la extensión de las condiciones de pobreza, y por ello sería conveniente reducir los flujos, o directamente *"impedir el ingreso de inmigrantes"*. Estas expresiones, que denotan rechazo e intolerancia, no aluden sin embargo a un determinado grupo nacional, ni siquiera a los ilegales en particular; alcanzaban a todos los inmigrantes a los que claramente se discriminaba culpándolos de poner en peligro el bienestar de la población argentina.

## LEGISLACIÓN MIGRATORIA Y DEMANDA PÚBLICA

### Los representantes de las fuerzas sociales

Tanto los proyectos de reforma como las disposiciones propuestas y sobre todo la concepción valorativa acerca de los inmigrantes explicitada desde la esfera política, fueron objetados fuertemente por destacados representantes de distintas fuerzas sociales del país:

*"... (es una) "ley hipócrita porque no te dice no te vamos a recibir, pero pone tantas trabas que obliga al inmigrante a estar en la clandestinidad y a ser usado por los empresarios como mano de obra barata";... "yo no estoy de acuerdo con esta imputación xenófoba que se pretende hacer con los extranjeros";... "es un disparate pensar que los males de este país tienen que ver con el flujo migratorio, ciertos discursos dejan un perfil del inmigrante como factor de peligrosidad"; ..."intentar atacar esos problemas (violencia, inseguridad, desempleo) persiguiendo a inmigrantes ilegales bajo el pretexto de la dignidad de los mismos inmigrantes es un siniestro juego político";... "(traduce un) pensamiento xenófobo"; "es un discurso de derecha, una posición reaccionaria";... "(se ha producido una) extranjerización del delito"; "el gobierno nacional padece una psicosis migratoria" (6)*

### La prensa escrita

El proyecto presentado a las cámaras en 1997 mereció unánimes expresiones de rechazo por parte de los principales diarios del país. Uno de ellos, citado como ejemplo, en su sección editorial lo calificaba como *"una aberración"*, y afirmaba: *"El Estado no puede estatuir por ley pagar la traición, la delación y exacerbar los más bajos instintos de las personas... delatar a esas personas porque lo manda la ley puede ser penoso, denunciarlos por dinero sería infame...La creación de (estas) figuras jurídicas casi recuerdan el pago a cazadores de orejas de indios en la Patagonia por algunos estancieros, a fines del siglo pasado e inicios del presente";* y agregaba con respecto a la cantidad de indocumentados: *"Las cifras oficiales hablan de 800.000 ilegales trabajando en el país,... fuerzas de la oposición dicen que no superan los 60.000"*.

Una vez conocido el segundo proyecto oficial, durante el mes de enero de 1999, a través de notas destacadas, el diario más importante del país editado en Buenos Aires y de cobertura nacional, inducía a pensar a los lectores según el siguiente guión implícito:

- los alcances de las modificaciones contenidas en la propuesta se limitan a un endurecimiento de las medidas de control de ilegales
- no existe información estadística confiable sobre el número de inmigrantes ilegales en el país
- su presencia no guarda relación directa con los elevados índices de delincuencia urbana: *"La nacionalidad tiene poco que ver con el crimen, los números no dejan dudas, los extranjeros, a la luz de las estadísticas oficiales, no son los causantes principales..., los crímenes violentos, los robos que terminan en tragedia y los casos de drogas tienen a los inmigrantes como protagonistas en un reducido porcentaje"*.
- la permanencia ilegal de extranjeros incide sobre los bajos salarios de los trabajadores argentinos: *"vienen al país en busca de un horizonte mejor. Quieren trabajo y están dispuestos a realizar las mismas tareas o incluso peores por menos plata";* (en Mendoza) *obtienen visa de turista, pero se instalan en busca de oportunidades laborales y compiten con los desocupados mendocinos, porque sus pretensiones salariales son menores"*
- es necesario controlar y sancionar a los empresarios que emplean trabajadores ilegales: *"el establecimiento de penas más severas podría desalentar a los empleadores de mano de obra extranjera en forma ilegal", "y los casos de explotación (por parte de los empleadores) se multiplican. Los buscadores de empleados en negro regatean el precio (de las pagas) hasta límites insólitos"*.
- se debe eliminar el funcionamiento de organizaciones que facilitan la ilegalidad de los ingresos y las permanencias: *"Hay mafias que lucran con inmigrantes... son gestores clandestinos... que venden documentos falsos de residencia temporaria o para trabajar... por 250\$,... y la clientela ideal son los extranjeros recién llegados"; "los taxistas chilenos cruzan la frontera por caminos alternativos, generalmente de tierra, donde no hay control"; "algunos funcionarios (de la Dirección General de Migraciones) les piden a los inmigrantes de países limítrofes y de Perú que exhiban una cierta cantidad de dinero (dicen que se trataría de mil dólares o pesos) como condición para poder ingresar en el país"*.
- las modificaciones a la legislación migratoria no son necesarias *"si quienes tienen a su cargo las políticas de control migratorio y las fuerzas de seguridad no han sido capaces hasta ahora de prevenir estos males, difícilmente lo puedan hacer con una nueva norma legislativa" (7)*

No se puede menos que reconocer que el mensaje traducido a través de la organización y del contenido de las notas, se corresponde objetivamente con la realidad y la clarifica sintetizando diversas ópticas, pero también se posiciona a favor de actitudes alejadas del rechazo, la intolerancia y el temor al extranjero, en contraposición al discurso diseñado por las autoridades. Sin embargo, el alcance de los efectos de este mensaje, depende de distintos parámetros ligados a las características de los individuos que componen la audiencia.

## LA PERCEPCIÓN VALORATIVA DE LOS CIUDADANOS

Con el propósito de detectar si las normas restrictivas contenidas en la legislación migratoria vigente y en las últimas propuestas de reforma, corresponden a una actitud de rechazo generalizado por parte de los ciudadanos hacia los extranjeros nativos de países limítrofes y vecinos, y si ellos perciben con recelo su entrada de en la sociedad y en la economía argentinas, se consideraron los resultados de una encuesta de opinión cuyo diseño fue estructurado para responder a tres cuestiones básicas:

- si se percibe a los inmigrantes de países vecinos como un grupo y/o grupos objetivamente definibles a los que se atribuyen rasgos comportamentales propios
- si el discurso de las autoridades traduce prejuicios arraigados en la población
- si una modificación de las leyes migratorias y mayores restricciones para los procesos de ingreso corresponden a un interés generalizado en la gente(8)

### Acerca de la identidad/es de los inmigrantes

La identidad latinoamericana, elaborada sobre un antiguo pasado histórico compartido, fue ligándose poco a poco a las singularidades, construyéndose por el sentimiento de los hombres de pertenecer y habitar un territorio, de aprender a amar sus símbolos, de compartir una educación, de observar comportamientos comunes. Porque la identidad, en palabras de Jean Brodel, "es el resultado viviente de aquello que el interminable pasado ha depositado pacientemente en capas sucesivas. En suma, un residuo, una amalgama, adiciones, mezclas, reconocerse en mil preguntas, creencias, discursos...ideologías, mitos, fantasmas"; como afirma Vidal de La Blache, "el resultado de la adaptación de los hombres al suelo sobre el que han vivido durante siglos"; "un alma, un sentimiento" según Ernest Renan. (9)

¿Es que estas singularidades son percibidas aún entre los habitantes de los mismos pueblos latinoamericanos que incluso hablan una lengua común?

El 75 % de los encuestados reconoció que los inmigrantes bolivianos, peruanos y chilenos son *diferentes* de los argentinos por ciertos valores y pautas de conducta, sin mencionar en ningún caso diferencias biológicas.

Mayoritariamente las respuestas citan características que traducen una valoración positiva, asociándolas en general a uno u otro de estos grupos nacionales: *...son eficientes..., tienen gran capacidad de ahorro..., valoran su trabajo..., cuidan lo que tienen..., trabajan más..., son mejores en algunas tareas..., administran bien su dinero..., son respetuosos..., son responsables..*

En cambio, consultados acerca de las diferencias entre estos extranjeros y los de origen europeo que se instalaron en el país entre el último tercio del siglo XIX y la primera mitad del XX, muchos más reconocieron que las diferencias existen (85 %), y el 65 % las definió por contraposición negativa en los siguientes términos: *...vinieron a robar patria..., vienen pero se quieren volver..., lo que ganan lo envían a sus países de origen..., no tienen los siglos de cultura que tenían los europeos..., no sienten el país como propio..., no se relacionan con los argentinos... (10)*

Es notorio a través de estas respuestas que la población percibe a los inmigrantes nativos de otros países latinoamericanos como distintos a sí mismos y a otros extranjeros, pero también que la identidad de este grupo/s no tiene una estabilidad objetiva, sino que tiende a ser diferenciada y valorada de acuerdo con la estructura con la que la contrapone y con el ámbito en el que se enmarca a los individuos (11). De allí que comparativamente, las categorizaciones negativas citadas en segundo término no invalidan el carácter positivo de las primeras; mientras éstas destacan en general sus cualidades para desempeñar eficientemente roles laborales, las otras hacen referencia a su capacidad y voluntad de integración y a su formación cultural.

## **Acerca de los inmigrantes y su responsabilidad en los desequilibrios económico-sociales actuales**

¿Existe en la población una barrera de prejuicios similar a la expresada por el discurso de los funcionarios de gobierno para justificar las modificaciones a la Ley de Migración?

Con respecto a la relación entre los elevados índices de delincuencia y la alta tasa de desocupación actuales con la permanencia en el país de inmigrantes provenientes de los países vecinos, el 65 % de los encuestados piensa que son fenómenos *independientes*, el 25 % percibe que ambos fenómenos guardan *alguna relación* con los ingresos de estos extranjeros, y solamente un 5 % los asocia *directamente* a tales desequilibrios sociales, pero especificando puntualmente un origen nacional.

Por el contrario, cuando se solicitó su opinión sobre la relación entre las deficiencias observadas en el servicio público de salud -al que recurren tanto los extranjeros como los argentinos que pertenecen a sectores humildes de la población y carecen de cobertura social- y la presencia de estos extranjeros, si bien sólo un tercio de los encuestados cree que existe una *relación directa* entre el volumen de esta corriente migratoria y las deficientes condiciones de atención en los hospitales públicos (*por eso se desatiende a los argentinos...*), un 75 % afirma que su influencia *se nota* aunque *de modo relativo*.

## **Acerca de la modificación de la legislación migratoria**

Con respecto a la posibilidad de una reforma de las leyes migratorias, la respuesta más frecuente es que *deben ser modificadas*; pocos creen que *no es necesario*, y el resto se abstiene de contestar porque *no conoce* las normas vigentes.

Es notable que los que advierten la necesidad de las reformas (75%), admiten unánimemente que deberían ser dirigidas a intensificar las medidas que controlan los ingresos y la gran mayoría propone *cráteros de selección más restrictivos* de acuerdo con una o varias de las siguientes condiciones: *presentación de contrato laboral previo a la admisión, calificación laboral de acuerdo con las necesidades del mercado de trabajo argentino; nivel de instrucción; control sanitario; control de antecedentes policiales*; es decir, las que establece la legislación actual. Un 5% sugiere en cambio adoptar la modalidad de "cuotas" (12), y el 10 % se inclina por un régimen de "inmigración cero" con respecto a los inmigrantes limítrofes y los peruanos. Ninguna de las personas consultadas se mostró partidaria de una política de puertas abiertas.

En resumen, el análisis de las opiniones registradas, muestra una particular organización de la percepción sobre los inmigrantes de países vecinos que interactúan con la población local. En términos de su visibilidad, las respuestas desestiman referencias a diferencias biológicas pero la asocian a roles y valores, exteriorizando estereotipos y valoraciones distintivas ligadas a los conceptos hombre-trabajador / hombre-inmigrante; es decir, los ciudadanos consultados creen que son buenos trabajadores, más que los argentinos, pero no tan buenos inmigrantes como los europeos.

En cambio no se advierte consenso con los prejuicios altamente discriminatorios expresados por el discurso de funcionarios de gobierno. No se asocia la presencia de inmigrantes de países vecinos con la ola de delincuencia y la crisis económica que alteran las condiciones de vida de los habitantes, pero se la relaciona directa o indirectamente con el funcionamiento deficiente de los servicios públicos; percepciones que parecen mediatizar la opinión generalizada sobre la necesidad de una reforma de las leyes migratorias que acentúe las medidas prescriptivas para limitar los ingresos de estos extranjeros.

En coincidencia con esta posición, cuando se solicitó a los entrevistados su opinión acerca de si la presencia de inmigrantes nativos de países limítrofes y vecinos, es positiva o negativa para Argentina, solamente un 25 % sostuvo que *...es muy positivo, porque la mayoría se dedica a la agricultura, cosa que no hacemos nosotros..., podemos aprender de otras culturas..., cubren espacios laborales que los argentinos no quieren..., de ellos depende la actividad agraria...*, pero el 55% condicionó los beneficios de esta inmigración a *...si es una inmigración controlada..., si todos los argentinos tienen trabajo..., si aportan algo al país..., si se integran o trabajan..., si pero sólo de nativos de...*, y el 20 % calificó negativamente la presencia de estos extranjeros porque *...perjudican al país en todos los aspectos..., usan nuestros servicios..., son competencia laboral para nuestra gente, ...debido a la falta de trabajo de los argentinos...*

## CONCLUSIONES

El marco jurídico estructurado sobre rígidas normas acerca de las características requeridas para la admisión, las posibilidades de desarrollar actividades laborales..., coincidente con el ingreso de trabajadores nativos de países limítrofes ,y de Perú en la última década, -que como los europeos ansian encontrar mejores condiciones de vida- muestra claramente que ésta es una inmigración "no deseada". Enfocado en medidas restrictivas y desprovisto de una estrategia de política global del fenómeno migratorio tanto a nivel de flujos como de recepción y acogida, contribuye junto con otros factores, a favorecer el aumento de las situaciones de ilegalidad entre los inmigrantes por eludir los controles de frontera, o permanecer, o trabajar sin autorización. Frente a este proceso, a fines de la década del 90, las autoridades argentinas enfrentadas a nuevas tensiones internas, trataron de acentuar los procedimientos represivos destinados a controlar y limitar el número de ilegales en el país a través de nuevos proyectos de reforma a la legislación vigente.

Más allá de que la eficacia de tales medidas desprovistas de un contexto de normas de contención para los inmigrantes en esta situación no ha sido comprobada, su implementación fue apoyada por el criterio de que la migración más que un hecho coyuntural, resulta el mecanismo directo de los desequilibrios actuales, a través de un discurso discriminatorio e intolerante que expresó un acentuado rechazo hacia los inmigrantes por parte de las autoridades, no sólo hacia los nativos de países vecinos, desestimado tanto por la prensa nacional como por los representantes de distintas fuerzas sociales.

Sin embargo los resultados de una encuesta de opinión, con las limitaciones oportunamente señaladas, revelan que la generación de estrategias más duras de selección de inmigrantes y la acentuación de las medidas restrictivas en las políticas migratorias con el objeto de reducir los flujos de trabajadores de países vecinos, coincide con las expectativas de la población, que los percibe diferentes y rechaza su ingreso, no a la luz de características biológicas, ni de conductas valoradas negativamente, sino a través de un filtro de nacionalismo que limita la solidaridad sólo a los nativos. En este sentido, cabe recordar que las leyes migratorias de apertura o de cierre pueden impulsar los ingresos o desacelerarlos, o definir las características de la inmigración deseada, pero inciden muy poco sobre el proceso de integración, fenómeno ligado en gran medida, a las posibilidades de aceptación que ofrece a los extranjeros el ámbito social al que se unen, a la capacidad y vocación de sus habitantes para recibirlos.

## NOTAS

(1) "En 1991(los peruanos) eran aproximadamente 30.000; 20.000 en Buenos Aires, y cerca de 3000 en Rosario, La Plata y Mendoza. El 20 % había ingresado entre 1985 y 1990, pero después de este último año la corriente fue en aumento. Según la Dirección General de Migraciones, desde octubre de 1992 a junio de 1993 entraron por Chile, a través del paso cordillerano de Las Cuevas en Mendoza, 12.600, el máximo (4227), en marzo de 1993". Cozzani de Palmada, M.R., *Inmigrantes extranjeros: ¿ciudadanos del mundo globalizado de fin de milenio?*. En *Revista Geográfica*, 123, México, 1997, p.99. El paso de Las Cuevas, ubicado en la provincia de Mendoza, el más utilizado para el tráfico de personas y cargas desde y hacia Chile el país vecino. Cuenta con control fronterizo y por allí se registran gran parte de los ingresos de inmigrantes de origen chileno y casi la totalidad de los ingresos de población peruana, que llegan a Argentina a través de Chile.

(2) En la legislación migratoria argentina el término *ilegales* denomina a los extranjeros que ingresan por pasos no habilitados para el tránsito de personas por la Dirección General de Migraciones y a aquellos que permanecen en el territorio más allá de los plazos en que fueron admitidos y/o desarrollan actividades lucrativas cuando la categoría en la que solicitaron el ingreso no lo autoriza. La OIT reserva el término *ilegales* para los extranjeros que continúan trabajando después de vencida la autorización y, en cambio, denomina *clandestinos* a los extranjeros que eluden el control de salida en el país de emigración o de ingreso en el país de recepción.

(3) Según la Dirección Nacional de Migraciones en cada una de las amnistías, decretadas aproximadamente cada diez años, regularizaron su situación migratoria 147.383 extranjeros en la de 1974, 156.769 en la de 1984 y 230.200 en la de 1992, ampliada hasta 1994.

(4) La ilegalidad es un fenómeno creciente en los países de recepción. Distintos especialistas afirman que las políticas altamente restrictivas no sólo no detienen el fenómeno de la ilegalidad en las migraciones, sino que lo incrementan. Gerard Francois Dumont (1995), en *Les Migrations internationales*, París, Sedes, sostiene que las *migraciones ilícitas* surgen como consecuencia de la necesidad de ajustar los sistemas de empleo a cambiantes condiciones económicas, y que las amnistías o regularizaciones tanto como las medidas destinadas a detener estos procesos, no logran sino eventualmente más que limitarlos, sin lograr impedirlos totalmente.

(5) Las expresiones citadas fueron publicadas por los matutinos *La Nación* y *Clarín* en ediciones del período junio de 1998 y enero de 1999.



(6) Los conceptos citados, publicados en **La Nación**, fueron vertidos por el Titular de la Comisión Episcopal Argentina, otros altos representantes de la Iglesia Católica, dirigentes de colectividades extranjeras, un destacado historiador y un político de larga trayectoria.

(7) Las citas de artículos periodísticos corresponden, con respecto a la propuesta de reforma de 1997 al Diario **Los Andes**, uno de los más importantes de la región centro-oeste argentina; sobre la reforma de 1998, al matutino **La Nación**. Números discontinuos de otros medios de prensa del interior y de Buenos Aires, reforzaron esta parte del trabajo.

(8) Las encuestas fueron realizadas al azar entre 120 habitantes del Gran Mendoza entre los meses de agosto a noviembre de 1999, 36 varones y 84 mujeres de 22 a 61 años; el 80% con un nivel de instrucción de 12 años o más, incluidos en los estratos socioeconómicos medio-medio y medio alto. El Gran Mendoza, con más de 850.000 habitantes, es el cuarto centro urbano en el orden nacional. Según los datos censales de 1991 en el territorio provincial, especialmente concentrados en la zona metropolitana, residían 25.418 chilenos, 14.016 bolivianos, 790 brasileros, 305 peruanos, 241 paraguayos y 446 uruguayos. La colectividad peruana, creció notablemente en los últimos diez años.

(9) Las citas de los autores fueron extraídas de Ralph Schor, *l'identité française*, en Dumont, Gerard Francois, **Les Racines de l'identité européenne**, 1999, Economica, París. El mismo autor afirma que *el sentimiento de pertenencia parece reposar sobre tres series de factores principales: un territorio y sus símbolos, una educación, y comportamientos comunes*.

(10) La provincia de Mendoza recibió un fuerte aporte de población europea desde el último tercio del siglo XIX y hasta mediados del XX que contribuyó a desdibujar los orígenes autóctonos y españoles del poblamiento.

(11) Sobre la cuestión de las identidades múltiples se consultó el trabajo de Emanuele Castano y Nathalie Tousignant, *La Belgique et l'Europe: Un demos sans ethno*, en Dumont, Gerard Francois (1999)

(12) Esta modalidad restrictiva de la inmigración no resulta nueva en la Argentina. La Resolución 520/96 que aprueba la disposición 598/96 de la Secretaría de Poblamiento y Relaciones con la Comunidad del Ministerio del Interior, publicada en el Boletín Oficial el 23/4/96 autoriza *el ingreso, permanencia y salida del país de hasta un máximo de 5000 personas como trabajadores de temporada para la cosecha del algodón en la provincia de Formosa*.