

ARTÍCULO ORIGINAL

# DINÁMICA DEL SISTEMA MIGRATORIO ARGENTINO-PARAGUAYO. TRABAJO, POBLACIÓN Y SOCIEDAD: DATOS PARA PENSAR LA CIUDADANÍA MERCOSUR\*

## DINÂMICA DO SISTEMA MIGRATÓRIO ARGENTINO-PARAGUAIO. TRABALHO, POPULAÇÃO E SOCIEDADE: DADOS PARA PENSAR A CIDADANIA DO MERCOSUL

Alfredo López Rita\*\*

**Resumen:** Asentada originalmente en zonas de frontera común y del litoral argentino, la migración paraguaya a este país se funde en la fase de industrialización de mediados del siglo XX que activa el ciclo de migración interna desde las provincias al Área Metropolitana de Buenos Aires, en simultáneo con la guerra civil de 1947 y la dictadura stronista, impulsando un proceso emigratorio hacia la Argentina que se sostiene hasta el presente. La estructura económica y sociolaboral paraguaya se ordena en los últimos años conforme a un modelo agrario de exportación de commodities, con inequitativa distribución del ingreso, baja empleabilidad y alto *subempleo*. El tipo de inserción laboral existente en ese país es replicado por la diáspora en Argentina, donde el empleo de hombres en rubros como la construcción y de mujeres en casas de familia, por citar algunos casos, reproducen dinámicas de subsistencia análogas a las de los mismos sectores populares del Paraguay. A continuación, ofreceremos un caso desde el cual retomar la discusión sobre la Ciudadanía MERCOSUR. Demostraremos que la existencia de una regionalización de la dinámica migratoria paraguaya de larga data se sobrepone a los particularismos localistas, evidenciando una red de interacciones de migración cuya dinámica está constituida por el funcionamiento de una variedad de redes que unen a actores en los diferentes niveles de agregación y que se despliega desde el Paraguay hasta los grandes centros urbanos de la Argentina, con lógicas propias que, en definitiva, responden a un pasado, a un presente y a un futuro común.

**Palabras clave:** libre circulación, derechos de migrantes, integración regional, ciudadanía, MERCOSUR.

**Resumo:** Estabelecida originalmente nas zonas de fronteira comuns e no litoral argentino,

---

\* Parte de este trabajo fue presentado en X Taller: "Paraguay desde las Ciencias Sociales", Universidad de Buenos Aires, junio de 2017.

\*\* Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Argentina.

Email: alopezrita@hotmail.com

Recibido: 29/04/2017. Aceptado: 07/07/2017.

a imigração paraguaia para a Argentina tem como referência a fase de industrialização de meados do século 20, que ativa o ciclo interno de migração das províncias para a Área Metropolitana de Buenos Aires, simultaneamente com a guerra civil de 1947 e a ditadura de Stroessner, promovendo um processo de emigração para a Argentina que se mantém até os dias de hoje. A estrutura econômica e sociolaboral paraguaia se organiza, nos últimos anos, de acordo a um modelo agrário de exportação de *commodities*, com distribuição de renda desigual, baixa empregabilidade e alto subemprego. O tipo de inserção laboral nesse país é replicado pela diáspora na Argentina, onde o emprego de homens em áreas como a construção e as mulheres nas casas familiares, para citar alguns casos, reproduzem a dinâmica de subsistência análoga ao que pode ser observado em setores populares do Paraguai. Em seguida, oferecemos um caso para retomar a discussão sobre a cidadania do MERCOSUL. Demonstraremos que a existência de uma regionalização da dinâmica migratória paraguaia de longa data supera os particularismos locais, evidenciando uma rede de interações migratórias cuja dinâmica é constituída pelo funcionamento de uma variedade de redes que unem atores em diferentes níveis de agregação, e que se desloca do Paraguai para os grandes centros urbanos da Argentina, com lógicas próprias que, em última instância, respondem a um passado, um presente e um futuro comum.

**Palavras-chave:** livre circulação, direitos dos migrantes, integração regional, cidadania, MERCOSUL.

## I. Introducción

El 16 de noviembre del 2010, en la Cumbre de Foz de Iguazú, los presidentes de los por entonces países miembros del MERCOSUR (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay), suscribieron la MERCOSUR DEC/CMC/64/10 donde se decide “Establecer un plan de acción para la conformación progresiva de un Estatuto de la Ciudadanía del MERCOSUR”; el mismo, en su artículo 2º, instituye que dicho Estatuto “estará integrado por un conjunto de derechos fundamentales y beneficios para los nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR”. Entre estos derechos considerados fundamentales, se mencionan la implementación de una política de libre circulación de personas dentro del espacio regional; la

igualdad de derechos y libertades civiles, sociales, culturales y económicas para los nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR, y la igualdad de condiciones de acceso al trabajo, a la salud y a la educación. Promueve la orientación de estas medidas dentro del marco de una estrategia regional de avance progresivo y un enfoque multidimensional de la integración, que contemple acciones y medidas en materia política, económica, comercial, social, educativa, cultural, de cooperación judicial y en temas de seguridad. Y recalca, fundamentalmente, la importancia de avanzar en el marco del vigésimo aniversario de la firma del Tratado de Asunción de 1991, en la profundización de la dimensión social y ciudadana del proceso de

integración, con miras a alcanzar un desarrollo sustentable, con justicia e inclusión social y en beneficio de los nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR. Finalmente, el artículo 7° de la MERCOSUR DEC/CMC/64/10, establece que el Plan de Acción deberá estar íntegramente implementado en el 30° aniversario del MERCOSUR y que el Estatuto de la Ciudadanía podrá ser instrumentado mediante la firma de un protocolo internacional que incorpore el concepto de “Ciudadano del MERCOSUR” y forme parte del mencionado Tratado.

En el presente trabajo, nos concentraremos en uno de los temas más delicados de la actualidad, tanto regional como global, y es el que está relacionado con las migraciones internacionales y la movilidad humana. Durante las últimas décadas, las transformaciones políticas y económicas experimentadas en los países de América del Sur, sean estas impulsadas por los gobiernos neoliberales primero (salto cualitativo y desarrollo de las fuerzas productivas) o nacional-populares después (crecimiento económico sostenido con redistribución de la riqueza), generaron, entre otros efectos subsecuentes, un novedoso y acelerado proceso migratorio, tanto al interior del espacio suramericano como con destino transoceánicos, llevando al bloque de países a encarar, por primera vez en su historia, políticas migratorias activas y coordinadas a nivel regional con foco en la dignidad de la persona migrante, sus derechos humanos y los de su familia.

Sin embargo, los aspectos relacionados con el ejercicio de la ciudadanía no han evidenciado éxitos análogos, toda vez que, si bien

estos derechos son mencionados explícitamente en las normas nacionales, éstas no presentan una correspondencia de hecho en la puesta en práctica de una variedad de políticas públicas orientadas a objetivos como pueden ser el acceso al trabajo de calidad, al hábitat, la participación política electoral, etc.

En este marco, la sanción en 2010 del Plan de Acción del Estatuto de Ciudadanía del MERCOSUR, no cabe duda, ha sido una saludable iniciativa que no podría concebirse por fuera de un proceso de integración regional suramericano mucho más amplio. No obstante ello, el cambio de orientación política que la región ha experimentado en el último año y medio, con el impeachment del parlamento brasileño a la presidenta Dilma Rousseff, y la victoria de la propuesta política encabezada por Mauricio Macri en la Argentina, estos como casos de giros más resonantes, por tratarse de los dos países más grandes de la región y locomotoras del bloque económico, marca un punto de inflexión con el proceso de integración regional iniciado a principios del presente siglo con la experiencia de los gobiernos nacional-populares. Es por tanto legítimo interrogarse sobre el destino que le cabe en lo inmediato al proyecto de Estatuto de la Ciudadanía del MERCOSUR que, como hemos referido más arriba, en atención a lo dispuesto por la Decisión 64/10 debiera estar operativo en el año 2021, y con el concepto de “Ciudadano MERCOSUR” como parte integral del Tratado de Asunción.

## **2. El contexto económico y social reciente. Trabajo y desigualdad en el Paraguay**

La estructura económica y productiva de la República del Paraguay se basa en la actividad agropecuaria y el comercio de exportación. Sus ritmos de crecimiento marcan frecuentemente el desempeño del PIB del país, sobre todo en el primer sector.<sup>1</sup>

En las últimas décadas la economía paraguaya se caracterizó por persistentes períodos de estancamiento y recesión, pero en años más recientes, sobre todo a partir de 2003, con la recuperación del sector agropecuario, la producción inicia una fase de reactivación que resulta en un crecimiento destacable con relación a años anteriores (Borda & Masi, 2010). Aun cuando en 2009, temporada de fuertes sequías en el país, se trató de un año desfavorable para el agro, en el período que comprende desde 2003 a 2010, el PIB nacional creció a una tasa media de 4,1% anual, mientras que en el período anterior de 1991 a 2002 lo había hecho en torno al 1,6% anual promedio.

En 2010, durante el cuarto trimestre de ese mismo año, el PIB trimestral tuvo un incremento de 14,7% en términos de tasa interanual. De ese modo, el acumulado fue de un notable 15,3%, representando la tasa de crecimiento económico más alta global de aquél año, por encima de “tigres” como China y Singapur. Semejante desempeño resultó

posible por el aumento de los precios agrícolas internacionales y la recuperación de todos los sectores de la producción, fundamentalmente el agropecuario, el industrial y la construcción (Borda & Masi, 2010).

Antes de 2003, durante el periodo de crisis económica, se produce un fenómeno singular que tiene que ver con el crecimiento del empleo local, aunque en detrimento de su calidad. Durante los años de reactivación se observa un mayor crecimiento en la generación de puestos de trabajo, pero con una persistencia en la baja calidad de los mismos, características que se observan sobre todo en las extensas jornadas laborales y de una remuneración salarial inferior al mínimo legal establecido.

Hay datos que dan cuenta de esto. En 2009, la tasa de subempleo se mantuvo en torno al 25%, de este total, el subempleo urbano fue de 27,4%, mientras que el rural se ubicó en torno al 22%. El desagregado por sexo muestra que las mujeres tienen una tasa de subempleo del 29,3% (de este universo el 31,3% es subempleo urbano) en relación con los hombres, que representan el 22,4% (de este último total, 24,5% en áreas urbanas y 19,5% en zonas rurales). En definitiva, se observa que en la estructura socio-laboral paraguaya el desempleo es sobre todo un fenómeno preferentemente urbano (8,2% contra un 3,7%) que afecta fundamentalmente al sexo femenino (7,8% contra 5,5%); sin embargo, es en las áreas rurales donde la tasa de pobreza llega al 44,8%, mientras que en zonas urbanas la misma se reduce a la mitad respecto de la primera, llevando este porcentual a índices del 23,9 (Borda & Masi, 2010).

---

1 Paraguay es el cuarto exportador mundial de soja y sexto de carne. Produce alimentos para 60 millones de personas. Recuperado de [www.abc.com.py/nacionales/pobreza-mucho-por-hacer-1528603.html](http://www.abc.com.py/nacionales/pobreza-mucho-por-hacer-1528603.html)

Dentro de este universo, los servicios (38%) y la construcción (37%) representan las ramas de la actividad que muestran las cotas más elevadas de subempleo, siendo el sector privado independiente, privado empresarial y público aquellos que, junto con los servicios, el comercio, la gastronomía, la hotelería y el agro, generan mayor nivel de empleo en el país, con un 58,4%; 30,5% y 7,9% respectivamente (Borda & Masi, 2010).

En los últimos años, la importancia relativa de los trabajadores independientes se redujo en favor de los asalariados, tanto públicos como privados. El aumento de los trabajadores en relación de dependencia tras la reactivación económica de 2003, es un fenómeno sobre todo urbano, en el cual las micro, pequeñas y medianas empresas lideraron la creación de puestos de trabajo. Comúnmente, las microempresas se destacan por ofertar empleos de baja productividad, bajos niveles salariales y prolongadas jornadas laborales; son las que mayor grado de informalidad laboral presentan, tanto en términos de productividad como de incumplimiento de las normas legales vigentes.

El 64,4% de los asalariados vinculados a empresas del sector privado son informales, no se encuentran registrados en ninguna agencia de seguridad social, no tienen contrato de trabajo, desempeñan sus labores durante más de 48 horas semanales y perciben salarios por debajo del mínimo establecido, esto entre las irregularidades más llamativas. Mientras que en el mundo de los cuentapropistas, el 89,4% son informales; el mismo sector público

emplea al 17,1% de sus trabajadores sin ningún tipo de cobertura social (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social del Paraguay & OIT, 2015).

En síntesis, los beneficios de la seguridad social en Paraguay presentan un limitado alcance, no evitan la marginación de la mayoría de los trabajadores y sus familias, sin perjuicio de su condición de trabajadores activos. Del total de los asalariados, el 63,1% no está inserto en ningún tipo de sistema de seguridad social, no aporta a ningún programa de pensión y jubilación, quedando así expuesto a probables situaciones de riesgo y vulnerabilidad de cara a su vejez.

Se puede observar con algunos de los datos considerados hasta aquí que uno de los problemas centrales tanto del modelo productivo paraguayo como de su mercado de trabajo es el empleo informal, sobre todo el que se caracteriza por tener bajas remuneraciones y pésimas condiciones. Los ingresos reales se vieron deteriorados durante la crisis de los años 1992–2002. A partir de la recuperación de 2003 los mismos, en contra de lo esperado, permanecieron amesetados.

Lejos de la noción del salario mínimo como referencia en el mercado de trabajo, a fin de constituirse en piso de la estructura salarial para garantizar un nivel mínimo de bienestar a trabajadores jóvenes y/o no cualificados, en Paraguay el salario promedio es similar o incluso inferior al mínimo legal. De 10 trabajadores en relación de dependencia sólo 4 ganan al menos el salario mínimo (algo más del 48% del total de los trabajadores). No debe soslayarse el hecho de que mientras el 10% más pobre tiene un ingreso promedio mensual per

cápita cercano a los 114 mil guaraníes, en tanto el 10% más rico tiene un ingreso medio mensual por persona aproximado de 4.386.000 guaraníes, representando de ese modo un ingreso medio de 38,5 veces más que el grupo anterior (OIM, 2011).

Finalmente, según el Índice de Desarrollo Humano (2011), la República del Paraguay se encuentra entre los países de desarrollo humano medio, siendo el penúltimo entre los países de Suramérica y hallándose por debajo del promedio latinoamericano. La mayor brecha se observa en el nivel de ingreso por persona, mientras que la menor en los años promedio de estudio. Entre los diez países de América del Sur Paraguay se encuentra en el noveno lugar en esperanza de vida al nacer (72,5 años), sexto en escolaridad actual (7,7 años) y décimo en expectativa de escolaridad (12,1 años) (UNFPA, 2013).

Con los datos analizados hasta aquí, se puede observar sin mucha dificultad que el crecimiento económico registrado en los últimos años no se vio acompañado de importantes descensos de los niveles de pobreza, ni de mejoras en la distribución de los ingresos, entre otras medidas redistributivas de riqueza. Tampoco se logró generar un impacto significativo en la merma del volumen de emigración, una constante en la historia paraguaya, tal como analizaremos a continuación.

### **3. “Vivir por turnos”. Estructura social y migración en el Paraguay. Análisis general**

Paraguay ha mantenido desde finalizada la Guerra de la Triple Alianza (1864-1870) entre Argentina, Brasil y

Uruguay contra ese país, las mismas condiciones estructurales de expulsión de población nacional, intensificada durante el siglo XX, sobre todo en el extenso período de dictadura militar (1954-1989).

Hacia 1950 la cifra contabilizada por el censo nacional de población de aquel año arroja 52.044 extranjeros residentes en el país (3,9% de la población total), de los cuales el 45% era de origen europeo, algo menos del 40% argentino y el 11% brasileño. Mientras que en el censo de 1962 (49.075; 2,7%) se observa un moderado descenso de extranjeros censados, en el de 1972 (81.100; 3,4%) se detecta un significativo aumento que alcanza su mayor representatividad porcentual en el censo de 1982 (168.104; 5,6%), continúa creciendo en 1992 (190.907; 4,6%), para declinar nuevamente en el censo nacional de población del año 2002 (173.176; 3,4%).<sup>2</sup>

Se observa entonces un escaso peso de la inmigración histórica en general, en comparación con los contingentes llegados en los últimos decenios, sobre todo de los ciudadanos brasileños que, inicialmente, arribaron al país a partir de mediados de los años 60' y, sobre todos, desde los 70' con las mejoras que en los medios de comunicación sobre el río Paraná trae aparejada la construcción de la represa de Itaipú.

El 84,2% de los inmigrantes

---

<sup>2</sup> El censo nacional correspondiente al año 2012 alcanzó una cobertura del 76,5%, por lo cual no fue considerado, toda vez que los estándares internacionales establecen un piso de 90-95% de cobertura para que un censo nacional resulte válido. A los efectos del presente trabajo tomamos los índices estadísticos citados en la bibliografía.

registrados en el territorio nacional paraguayo en el censo nacional de 2002 proviene de Brasil y la Argentina. La inmigración brasileña, como hemos dicho, experimenta un auge coyuntural entre los años 1982–1992, para luego descender, tal los resultados del censo de 2002. En el caso de la migración argentina, la que hasta 1962 se mantuvo por encima de la brasileña, conservo su ritmo siempre creciente hasta ese año, fenómeno que algunos estudiosos explican como resultado del retorno de ciudadanos paraguayos con hijos nacidos en el extranjero, o argentinos hijos de paraguayos retornados (Souchaud, 2010). Estos resultados muestran con claridad la incidencia de la dinámica migratoria al interior del bloque del MERCOSUR: Brasil (47,7%), Argentina (36,5%) y Uruguay (1,9%) son los tres países que mayor población extranjera proveen al Paraguay. Resto de América y resto del mundo ocupan el tercer y cuarto puesto, respectivamente.

En lo que respecta al perfil educativo, los uruguayos, con un 82% superando los diez años de formación educativa y los argentinos, arriba del 50% del mismo nivel de educación formal, no logran levantar el promedio general debido al fuerte peso numérico de los inmigrantes brasileños que imponen su propio perfil educativo al total del universo inmigrante (promedio de seis años de estudios cursados). Este bajo perfil educacional de la migración brasileña se corresponde con una población residente mayoritariamente en áreas rurales, y dedicada a las actividades primarias, frente a la población argentina y uruguaya de residencia mayoritariamente urbana.

Ahora bien, en un mercado

contraste con una escasa dinámica inmigratoria, Paraguay se caracteriza por una activa emigración que ha sido constante a lo largo de su historia, aunque por momentos algo fluctuante en cuanto a volúmenes y destinos. No obstante, ello, Argentina representó y representa hoy el principal país de residencia de la diáspora paraguaya.

En efecto, entre los años 1960-2000 los destinos de emigración eran variados, pero en todo momento la Argentina es el principal país de acogida, ocupando el primer lugar (322.000; 85%) de la emigración paraguaya registrada hacia el 2000. Brasil ocupaba el segundo lugar (28.822), mientras que Estados Unidos hacía lo propio con el tercero (13.000).<sup>3</sup>

Entre finales del siglo XX y principios del XXI, la emigración paraguaya se orienta hacia destinos interregionales. En concurrencia con los procesos migratorios del resto de los países del continente suramericano, que comenzaron a orientar sus flujos emigratorios con destino transoceánico, síntoma de la neonata globalización, e igualmente vinculado con la crisis argentina de fines de los 90' y principios de los 2000, los volúmenes de emigración paraguaya, sobre todo con destino a España, comienzan a incrementarse, llegando a arrojar 135.517 migrantes paraguayos en aquél país al año 2010.<sup>4</sup>

No obstante estos datos, las fuentes oficiales continúan resaltando a la Argentina como el principal país receptor de población

---

3 Canadá, Bolivia, España, Chile, Japón, Alemania y Francia les siguen en ese orden.

4 Datos de empadronamiento en las comunas autónomas de España de aquél año.

paraguaya, con 550.713 personas, poniendo en evidencia de tal modo el arribo del 73% de migrantes guaraníes, en comparación al 18% residente en España, destino que se convierte así en el segundo en importancia.<sup>5</sup> Ambos países representan más del 90% del destino de la población migrante paraguaya contemporánea (OIM, 2011).

Se estima, por tanto, que aproximadamente un 12% de la población total del Paraguay reside en el extranjero, número que, sin perjuicio de representar un índice más o menos elevado, sostiene de manera regular lo que se expresa como tendencia histórica.

En lo que se refiere al nivel de educación formal, según fuentes de 2001, el 34,7% de la población paraguaya migrante de 25 años y más residente en la Argentina tenía nivel de instrucción básica incompleta o menos; el 51,8% básica completa y media incompleta; el 9,1% media completa y el 4,4% superior incompleta o completa, sin que se observen diferencias por género notorias. Y en lo atinente al aspecto etario de esta migración, se destaca la proporción de menores migrantes de 0 a 14 años con destino a la Argentina (9,5%), siendo la de adultos mayores de 65 años y más elevada (11,8%); mientras que las edades laboralmente activas, en torno de los 15 a los 64 años de edad, prevalece notoriamente, con el 78,7%.

Llama la atención cómo en general la inserción laboral en los mercados de trabajo en los países de destino de la emigración paraguaya mantiene un

estructura casi idéntica a la de origen, destacando la participación masculina sobre la femenina, circunscribiendo a la mujeres al ámbito doméstico y precarizando su inserción laboral<sup>6</sup> en condiciones de bajos salarios y falta de seguridad social (PNUD, 2009).

En la Argentina, la inserción laboral de ese grupo se da fundamentalmente a nivel de asalariados (84% en el caso de las mujeres y 66% en el de los varones), sobre todo a partir de la primacía del trabajo doméstico femenino (58%), en tanto el 28% de la fuerza de trabajo masculina y el 11,5% de la femenina se ven condicionadas por relaciones laborales precarias, relegados a autoempleos con ingresos la mayoría de los casos en nivel de subsistencia. A pesar de ello, existen otras variables que complementan a la estructura socio-económica de los paraguayos en la Argentina y que es preciso también considerar.

#### **4. Paraguayos en Argentina: distribución geográfica e inserción sociolaboral**

Desde un punto de vista estrictamente territorial, la migración

---

<sup>6</sup> A este respecto, cabe destacar que en fecha 13 de marzo de 2013, el Congreso argentino sancionó la Ley N° 26844, denominada Régimen Especial de Contrato de Trabajo para el Personal de Casas Particulares, instrumento que buscó regularizar la relación laboral de empleo doméstico en casas de familias y que, con el apoyo de organizaciones sociales y representantes fundamentalmente de la colectividad paraguaya, fue celebrado por trabajadoras de dicha nacionalidad que se desempeñan en tales labores.

---

<sup>5</sup> Siguiéndoles en orden Brasil, Estados Unidos, Canadá, Bolivia, Chile, Alemania, Japón, Italia y Uruguay.

paraguaya se concentró inicialmente en las provincias del noreste argentino: Formosa, Misiones, Chaco y Corrientes, sobre todos en las primeras dos. El aporte paraguayo es mencionado como uno de los factores más relevantes en el crecimiento poblacional de aquella región a fines del siglo XIX y hasta mediados del siglo XX, época en que dichos Territorios Nacionales se constituyen en provincias; tal el caso de Chaco (1951), Misiones (1953) y Formosa (1955). Se trata de zonas geográficas habitadas mayoritariamente por población originaria. Todos los habitantes de dichos territorios, hasta su provincialización, tenían ocluidos sus derechos políticos.

Si bien la presencia de migración paraguaya en la zona metropolitana se observa ya en los primeros registros censales (1869), desde fines de la década de los años 40' se convertirá prácticamente en su principal destino. Para el año 2010, el 85,9% de la población nacida en Paraguay residente en Argentina vivía en la Capital Federal de la República o en la Provincia de Buenos Aires. En la actualidad es un dato que la población paraguaya asentada en los principales aglomerados del noreste se encuentra envejecida, pauta acorde a los parámetros de una población migrante histórica que no ha recibido nuevos contingentes de reemplazo desde hace varias décadas. La población residente en el aglomerado bonaerense -que representa el 75,39% de la población migrante en el país- se encuentra concentrada en las edades económicamente activas, resultado del aporte de corrientes recientes y de mediano plazo, entre las que se destacan las del período 2004-2010 (sobre todo

como consecuencia de la reforma de la ley migratoria en Argentina a fines de 2003/2004), y las de los años 1990-1994 y 1970-1974 (ambos periodos de amnistías migratorias). La población residente en la ciudad de La Plata, por caso, posee una estructura aún más joven. Los residentes en la ciudad costera de Mar del Plata muestran, del mismo modo, una preponderancia de las edades centrales, pero concentradas en mayores de 45 años, fruto previsiblemente de una migración que tuvo su auge en las décadas de los '60 y '70.

La histórica presencia de la migración paraguaya en el Gran Buenos Aires se ve reflejada por la existencia de redes de compatriotas conocidos, cuya asistencia al momento de la contención en la primera etapa de la migración se basa sobre todo en el alojamiento, extendiéndose en el apoyo económico y en las gestiones orientadas hacia la obtención de trabajo remunerado. En línea con ella se pueden observar algunos aspectos distintivos del proceso migratorio de paraguayos en comparación al mismo de otras nacionalidades de la región con destino a la Argentina. En cuanto al volumen, la evolución histórica muestra la influencia del factor económico y político, en la transformación cuantitativa y cualitativa de la corriente migratoria hacia nuestro país. Emerge una estrategia colectiva de asociativismo que busca condensar una intensa dinámica ligada a la actividad política, sea traída de experiencias pretéritas o resultado de un antiguo relacionamiento poblacional con Buenos Aires, producto muchas veces de la antigua ascendencia observada en los primeros censos. En el mundo del

trabajo se comprueba una concentración sin parangón en ramas de actividad económicas muy particulares como son la construcción y el servicio doméstico que, en atención a lo desarrollado en el apartado anterior, replican pautas que son habituales en su país de origen (Bruno, 2012).

La temprana concentración de población migrante paraguaya en toda el Área Metropolitana de Buenos Aires y otras grandes ciudades de la provincia, como las ya mencionadas La Plata y Mar del Plata, es una de las características nodales de la dinámica territorial de esta corriente. En 1960 alcanza casi el 30%, y veinte años después se registra un incremento del doble de la distribución relativa de los residentes en dicha región respecto del total país. Esa tendencia proseguirá hasta agrupar, en 2010, al 85,9% de los migrantes paraguayos residentes en Argentina. Esta concentración se da muy particularmente en el Gran Buenos Aires, donde reside el 75,39% de la población total migrante. La evolución histórica instala a este aglomerado como el destino predilecto de la migración paraguaya, cuyas corrientes renovadas impactarán en la estructura demográfica de ese contingente allí asentado, manteniendo un perfil concentrado en las edades económicamente activas a diferencia de lo observado en las provincias del noreste, donde la estructura etaria presenta un significativo envejecimiento dada la menguante renovación de los flujos.

La operatividad de las redes sociales migratorias de la colectividad paraguaya en Gran Buenos Aires, pone en evidencia la existencia de una estrategia de contención, al menos en la primera etapa,

de la inserción del inmigrante paraguayo recién llegado a destino. El alojamiento resulta el tipo de ayuda más perentoria y, podría concluirse, casi excluyente (81,6%), mientras que las gestiones para garantizar la inmediata inserción laboral representa el 53,9% de los casos. La contratación por parte de compatriotas al recién llegado adquiere una importancia del 11,3%, por lo que el vínculo directo con el empleador paraguayo no es, por lo visto, una característica predominante de esta migración. La ayuda económica forma parte de una modalidad de auxilio y contención (43,3%) de quienes obtuvieron auxilio de connacionales, integrando al menos en parte los recursos dispuestos por las redes sociales de los coterráneos al dispositivo más general de inserción.

A partir de estos comportamientos, es importante considerar el rol de las organizaciones de la colectividad paraguaya, su naturaleza y funcionamiento conforme a determinados objetivos. Se pueden observar, en base a trabajos realizados por especialistas, dos tipos de organizaciones. Por un lado, las instituciones de más reciente fundación, cuyos orígenes se remontan a la década de los años 90', que desempeñan un papel más activo en términos de redes de apoyo, ofreciendo ayuda directa a los recién llegados, asistencia migratoria o legal a los efectos de peticionar o atender casos de discriminación, entre otros derechos. Se trata, comúnmente, de organizaciones con asentamiento en el área metropolitana de Buenos Aires o incluso suburbios de la Capital Federal, sin necesariamente contar con un emplazamiento en inmuebles específicos sino, en muchas ocasiones, localizadas

en los domicilios particulares o locales comerciales de alguno de los miembros de la institución. Por supuesto que no suelen tener la cantidad de socios o adherentes formales que muchas de las organizaciones de más larga data poseen todavía, no obstante lo cual presentan una vida de activa sociabilidad (Marcogliese, 2003).

Otro tipo de organización de la colectividad paraguaya (Halpern, 2009), a diferencia del rol más mutualista o de socorro que las más arriba mencionadas, concentra la atención en el proceso que concluye precisamente en la construcción de la noción de “colectividad paraguaya”, muy vigente incluso al día de hoy. Espacios como la “Casa Paraguaya” o el “Club Atlético Deportivo Paraguayo”, cuyos orígenes se encuentran remontándose a los años 1954 y 1961, respectivamente, devienen en su momento instancias de discusión política y de construcción democrática que esta migración tenía completamente ocluida en su país de origen, y que consiguen practicar en el exterior. Es interesante observar el proceso a partir del cual buena parte de los paraguayos residentes en Argentina, que inicialmente migraban por razones laborales, económicas o simplemente personales, en contacto con los compatriotas de asentamiento previo en el país y de experiencia política activa, pasan a conformar parte de las organizaciones que lucharon desde el extranjero contra el stonismo, encontrando la posibilidad de un encuadramiento efectivo al interior del Frente Unido de Liberación Nacional (FULNA), el Movimiento 14 de Mayo, el Movimiento Popular Colorado

(MOPOCO) o la Organización Político Militar (OPM) 1 de marzo, entre otras; organizaciones todas estas que, escapando de la dictadura, recalaron en nuestro país. Cientos de paraguayos detenidos-desaparecidos durante el gobierno cívico-militar de 1976-1983 dan cuenta de este significativo, y muchas veces silenciado, dato histórico.

El proceso de construcción de ciudadanía, vedado en el país de origen, se construye en los espacios de sociabilidad que la diáspora paraguaya estructura en el exilio, transformándolas luego en un posicionamiento de reclamo ciudadano más amplio frente a las políticas estatales abiertamente restrictivas que aplicará la Argentina contra los colectivos migrantes en general, pero suramericano en particular, en los años '80 y '90.

El abordaje recopilatorio de la dinámica asociativa evidenció un despliegue de entidades creadas y sostenidas a través de las décadas, las cuales han crecido también en número en los últimos años donde se tiene registro (década de 1990 y los primeros años de la del 2000). El despliegue también implica un abanico de tipos asociativos con eje en lo cultural, deportivo, religiosos, ayuda directa y, en consonancia con una extensa tradición de exilios, lo político. Es en esa dimensión donde se ha resaltado lo sustantivo de la vida asociativa. La constitución de entidades y la construcción de FEPARA<sup>7</sup> como

---

7 La Federación Paraguaya de la República Argentina es una entidad fundada a fines de los años '90, integrada por otras varias organizaciones de la

aglutinante de estas, han dispuesto una agenda de reivindicaciones e intervenciones frente a los vaivenes políticos en Paraguay. Asimismo, han logrado constituirse como interlocutores frente a las agencias estatales y partidarias en Argentina, tanto bajo estrategias de resistencia en las coyunturas represivas y estigmatizantes como de colaboración a fin de enfrentar las exclusiones del Estado paraguayo. (Bruno, 2012, p. 46)

## **5. Plan de Acción del Estatuto de Ciudadanía del MERCOSUR. Algunas consideraciones al respecto**

Como hemos visto al inicio de este trabajo, la Decisión 64/10 hace referencia al derecho a la libre circulación y a la igualdad de derechos civiles, económicos, sociales y culturales, y específicamente, del acceso a la salud, la educación y al trabajo digno de todos los naturales de uno de los países del MERCOSUR. En el documento suscrito por los cuatro presidentes de los miembros fundadores del bloque, se establece la necesidad de reconocer de manera progresiva los derechos políticos de las personas que residan en otro país de la región, incluyendo el derecho a elegir a representantes de instituciones regionales, como debiera ser el caso de los legisladores al Parlasur. A partir de lo resuelto en el Plan de Acción, se ve a las claras cómo su efectiva sanción pasaría

a representar una base fundamental para elevar significativamente el nivel de protección de los derechos humanos en la región, y para instalar un enfoque integral en las políticas públicas en general y migratorias en particular, cuyo sostén sean los principios y estándares de derechos humanos.

Detenernos, como es intención de estas reflexiones, en el circuito migratorio que desde hace más de un siglo se estructura en torno a la relación argentino-paraguaya, tiene por objeto poner en evidencia qué tan discutible resulta, llegado un cierto punto, considerar como movimiento migratorio, esto es el tránsito de un nacional de un país a través de una frontera con destino a otro país en el cual busca residir, cuando con los elementos que hemos brindado hasta aquí pareciera más bien presentarse un sistema propio de movilidad humana con su propia lógica y características que, incluso en ocasiones, preexistiría a la constitución de las actuales fronteras limítrofes de ambos países.

El reconocimiento del derecho humano a migrar y a la igualdad de derechos sin perjuicio de la nacionalidad y la condición migratoria, representa un hito fundamental de los últimos años en la región, que es preciso no sólo preservar, sino consolidar y ampliar. En el caso de la Argentina, la amplia mayoría de la inmigración procede de los países del bloque, motivo por el cual, desde este punto de vista, resulta razonable que ese flujo de personas no encuentre trabas ni en su proceso migratorio ni en el ejercicio de derechos en el país de destino. Siendo la población paraguaya de las de más antigua presencia en el

---

colectividad, que ejerce la representación ante autoridades del Estado argentino, entre otras instancias.

territorio nacional, y la más numerosa, las modalidades de inserción laboral y comunitaria desplegadas replica, como hemos visto en anteriores apartados, prácticas que se encuentran en el país de origen y la organización política que la comunidad se ha dado resulta relevante en la definición de políticas de tipo local o municipal en las zonas de residencia en Argentina, teniendo además notable relevancia inclusive en la realidad políticas del Paraguay. En las conclusiones nos detendremos algo más extensamente en este importante asunto.

Mientras tanto, podemos hacer algunas observaciones más al modo en que el Plan de Acción se encuentra redactado, ya que las propuestas de reconocimiento de derechos de igualdad de condiciones entre nacionales y extranjeros están limitadas a aquellas personas que son “nacionales de Estados Parte”, omitiendo de este modo a los nacionales de Estados Asociados, con el riesgo cierto de experimentar retrocesos que serían considerados lamentables por organismos y foros internacionales.

Por otra parte, al referirse a la cuestión de los derechos políticos, la Decisión propone “evaluar las condiciones para avanzar progresivamente en el establecimiento de derechos políticos, de acuerdo con las legislaciones nacionales que reglamenten su ejercicio, a favor de los ciudadanos de un Estado Parte del MERCOSUR que residan en otro Estado Parte del que no sean nacionales, incluyendo la posibilidad de elegir parlamentarios del MERCOSUR”. Más propia de una declaración de intenciones, se resuelve de momento “evaluar” esta posibilidad, sin afirmar la igualdad de

derechos políticos, y desconociendo con ello el principio de arraigo que, ahora sí en el caso de la población que estamos considerando, queda demostrado suficientemente con residencia legal o de hecho tal como hemos visto más arriba. Esta “evaluación” deja abierta la puerta a grados de arbitrariedad que pueden resultar perjudiciales para concluir en la ampliación de los derechos en cuestión.

Dentro de estas tensiones se pone en juego el equilibrio entre el universalismo de los derechos y el particularismo de la pertenencia definida por la ciudadanía. Debería por tanto atenderse todas aquellas propuestas elaboradas o por elaborar que permitan superar aquellas interpretaciones restrictivas a reconocer y asegurar los derechos humanos de todas las personas que conforman una sociedad, que comparten un territorio y una comunidad, sin perjuicio de su nacionalidad. Debería contemplarse un estatus de ciudadanía que se apoye en el hecho de ser habitante de un lugar. Se debe terminar de comprender que el criterio adjudicatario de derechos no es la nacionalidad sino, siguiendo principios básicos de derechos humanos, la persona (Ceriani Cernadas, 2012).

El recorrido histórico que hemos realizado a lo largo del presente artículo nos permitirá finalmente adentrarnos en lo que para nosotros son hasta el momento algunas consideraciones finales.

## **Conclusiones**

La historia contemporánea ha encontrado en el Paraguay lo que podríamos denominar un estado de excepción, que se prolonga desde la

Guerra de la Tripla Alianza hasta el presente. El ejercicio de la ciudadanía en aquél país, sea por las consecuencias de aquella guerra de exterminio de la que fue víctima, más los años de guerra civil primero y luego de los de extensa dictadura al mando del General Alfredo Stroessner, para luego desembocar en la crisis económica de los 90' y el golpe institucional parlamentario al gobierno del presidente Lugo, en 2012. Todos estos acontecimientos han hecho del Paraguay un país donde los derechos de ciudadanía, en primer término, y los más específicamente políticos luego, son difíciles de practicar.

Como hemos visto hasta aquí, el Paraguay sostiene de larga data una característica estructural que lo torna un país que expulsa población local, joven, en edad fértil y laboral, comportamiento este que hace muy difícil no sólo concebir los recursos necesarios para un proceso nacional de desarrollo inclusivo y autosustentable en el tiempo, sino también en la apertura de un proceso en torno a la discusión de ampliación de numerosos derechos fundamentales hoy conculcados, que puedan redundar en ulteriores reformas políticas, institucionales y legislativas.

Hemos visto también el comportamiento emigratorio de esta población y sus destinos predilectos, y hemos asimismo dado muestra de la existencia de una regionalización de la dinámica migratoria paraguaya, cuyos flujos salientes y entrantes, se diversifican y contribuyen a una integración original de los asuntos políticos en la región. Esta dinámica, a nuestro parecer, conforma, dentro de lo que podríamos considerar

el sistema migratorio suramericano, un subsistema que se caracteriza por la existencia de una red de países unidos por interacciones de migración, cuya dinámica está constituida por el funcionamiento de una variedad de redes que unen a actores en los niveles diferentes de agregación y que, en el caso de nuestro estudio, abarca el territorio nacional paraguayo, las zonas compartidas de frontera entre aquél país y la Argentina, y la extensión del litoral hacia el sur, para establecerse con amplias ramificaciones en los grandes centros urbanos del Área Metropolitana de Buenos Aires, La Plata -ciudad capital del Estado bonaerense- y Mar del Plata -importante centro turístico y portuario. A lo largo de este corredor se desarrollan las innumerables experiencias mencionadas con más o menos detalle a lo largo del presente artículo que, abriendo de paso lugar para ulteriores aproximaciones, podríamos considerar como una identidad transfronteriza compartida.

Es en este marco y con esta historia relatada que debe pensarse el Plan de Acción del Estatuto de Ciudadanía MERCOSUR, el cual plantea el acceso a derechos económicos, sociales y culturales de ciudadanos y ciudadanas de un Estado parte del bloque en cualquier otro país integrante, pero prescinde de considerar si estos derechos elementales son satisfechos en el país de origen. El caso paraguayo ofrece numerosas posibilidades para pensar en torno a ello.

Tras la Guerra de 1864-1870 y la consecuente merma demográfica; la posterior guerra civil de los años 40' y su resultante, la dictadura de 1954-1989, motivaron una emigración cuya zona de

asentamiento inicial se dio en una región que, como hemos visto, formaba parte de los entonces denominados Territorios Nacionales argentinos, geografías en las que las poblaciones allí instaladas tenían vedados sus derechos políticos. Es en el período de migración a las grandes zonas urbanas de Buenos Aires, a mediados del siglo XX, donde se empiezan a dar las primeras experiencias organizacionales y de acción política de la comunidad paraguaya en la Argentina. El fenómeno es claro: en muchos casos la toma de conciencia de los derechos ciudadanos se dieron en estrecho contacto con la diáspora fuera del país. Con experiencias de este tipo, es lícito preguntarse si el ejercicio de los derechos considerados fundamentales que propone el Estatuto de Ciudadanía MERCOSUR pueden redundar en el largo plazo en un empoderamiento distinto del pueblo paraguayo de cara a su sistema político e institucional, con las consecuentes transformaciones que, incluso hoy día se plantean en el marco de numerosos espacios de discusión tanto en el país como fuera de él.

Una integración “por arriba” en el marco de la sanción de normas que comprometen a los países a adoptar una serie de medidas como las del Estatuto de Ciudadanía ¿puede generar transformaciones a nivel nacional? Los módicos avances que al respecto se han producido desde 2010 ¿son producto de que, necesariamente, los mismos habrán de repercutir en la dinámica político y social del bloque en general y de cada uno de sus miembros en particular, por lo que no debiera sorprender el escaso avance logrado hasta aquí? Evidentemente,

queda mucho por reflexionar al respecto.

Los debates que se producirán en el marco de la elaboración de los objetivos de la Decisión 64/10 podrían generar cambios que profundicen o, al contrario, recorten o restrinjan los derechos reconocidos hasta el momento en instrumentos universales, regionales o mismo nacionales. La labor de las organizaciones de la sociedad civil, estudiosos, centros académicos especializadas y la sociedad en general, debiera seguir estos asuntos con mucha más atención de la que ha venido teniendo hasta ahora.

Por nuestra parte, confiamos en que en la medida en que el resultado final de estas deliberaciones redunde finalmente en una Ciudadanía MERCOSUR que abone un destino más justo para todos los ciudadanos de los países del bloque, nos daremos por satisfechos si con estas líneas en algo pudiéramos colaborar.

## Referencias

- Borda, D. & Massi, F. (2010). *Estado y economía del Paraguay 1870-2010*. Asunción: CADEP. Recuperado de <http://biblioteca.clacso.edu.ar/Paraguay/cadep/20160713052419/7.pdf>
- Bruno, S. F. (2012). *El proceso migratorio paraguayo hacia la Argentina: evolución histórica, dinámica asociativa y caracterización sociodemográfica y laboral*. En *Migrantes paraguayos en Argentina: Población, instituciones y discursos. Cuadernos Migratorios N° 4*. Buenos Aires, Argentina: Organización Internacional para las Migraciones.

- Ceriani Cernadas, P. (2012). Apuntes críticos sobre derechos humanos, migraciones y libre circulación de personas en el MERCOSUR. *Revista de Derechos Migratorio y de Extranjería*, 29, 85.
- Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA). (2013). *Peculiaridades de la emigración internacional y tendencias recientes (2009-2011)*. Asunción: UNFPA
- Halpern, G. (2009). *Etnicidad, migración y política. Representación y cultura política de exiliados en Argentina*. Buenos Aires: Editorial Prometeo.
- Marcogliese, M. (2003). *Proyecto diagnóstico de la colectividad paraguaya en Argentina*. Buenos Aires: Organización Internacional para las Migraciones.
- MERCOSUR. (2010). *MERCOSUR DEC/CMC/64/10, Estatuto da cidadania do MERCOSUL plano de ação*. Recuperado de [http://www.mercosur.int/innovaportal/file/2810/1/DEC\\_064-2010\\_PT\\_Estatuto\\_da\\_Cidadania.pdf](http://www.mercosur.int/innovaportal/file/2810/1/DEC_064-2010_PT_Estatuto_da_Cidadania.pdf)
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social del Paraguay & OIT. (2015). *Boletín Estadístico de seguridad social 2015*. Recuperado de [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-santiago/documents/publication/wcms\\_537205.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-santiago/documents/publication/wcms_537205.pdf)
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM). (2011). *Perfil migratorio de Paraguay*. Asunción: OIM.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2009). *Informe sobre Desarrollo Humano 2009. Superando barreras: Movilidad y desarrollo humanos*. Nueva York: PNUD.
- Souchaud, S. (2010). Aspectos políticos de la inmigración y la emigración internacionales en Paraguay a principios del siglo XXI. En C. Zurbriggen, & Mondol, L. (Ed.). *Estado actual y perspectivas de las políticas migratorias en el MERCOSUR*. Montevideo, Uruguay: FLACSO.

## Dynamics of the argentine-paraguayan migration system. Work, population and society. Data to think MERCOSUR citizenship

**Abstract:** Originally based in areas of common border and the Argentine coast, Paraguayan migration to this country is fused in the industrialization phase of the mid-twentieth century that activates the cycle of internal migration from the provinces to the Metropolitan Area of Buenos Aires, simultaneously with The civil war of 1947 and the dictatorship stronista, impelling an emigration process towards the Argentina that holds until the present. The Paraguayan economic and social-labor structure has been ordered in recent years according to an agrarian export model of commodities, with an inequitable distribution of income, low employability and high underemployment. The type of labor insertion that exists in that country is replicated by the diaspora in Argentina, where the employment of men in items such as construction and women in family homes, to name a few, reproduce similar subsistence dynamics Sectors of

Paraguay. Next, we will offer a case from which to resume the discussion on the MERCOSUR Citizenship. We will demonstrate that the existence of a regionalization of the long-standing Paraguayan migratory dynamics overlaps with local particularisms, evidencing a network of migration interactions whose dynamics is constituted by the functioning of a variety of networks that unite actors at different levels of Aggregation and that unfolds from the Paraguay to the great urban centers of Argentina, with own logics that, in short, respond to a past, present and a common future.

**Keywords:** free circulation, migrants rights, regional integration, citizenship, MERCOSUR.

### **Resumen biográfico**

Argentino, posee un título superior en desarrollo, políticas públicas e integración regional por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, un Doctorado en Historia, así como una especialización en migración y asilo.

### **Como citar este artículo**

López Rita, A. (2017). Dinámica del sistema migratorio argentino-paraguayo trabajo, población y sociedad: datos para pensar la ciudadanía MERCOSUR. *Revista MERCOSUR de políticas sociales*, 1, 171-187. doi: 10.28917/ism.2017-v1-171