

Migraciones internacionales y Estado nacional en la Argentina reciente. De la retórica de la exclusión a la retórica de la inclusión *

Eduardo E. Domenech*

Palabras-clave: migraciones internacionales / política migratoria / Argentina / Estado-nación

Resumo

Esta ponencia analiza los cambios y límites que manifiesta el discurso del Estado argentino frente a las migraciones internacionales a partir de los acontecimientos que han tenido lugar recientemente en materia de política migratoria, con la sanción de la nueva ley de migraciones y la implementación del programa de regularización migratoria. Propone que la reconfiguración del discurso estatal sobre migraciones se produce bajo la forma de una *retórica de la inclusión*, estructurada básicamente de acuerdo a nociones como derechos humanos, ciudadanía comunitaria y pluralismo cultural, en oposición a la *retórica de la exclusión* imperante durante los años noventa en la Argentina. En términos generales, se sugiere que mientras la introducción de la perspectiva de los derechos humanos (junto con el consecuente abandono de la doctrina de la seguridad nacional adoptada en la normativa migratoria anterior) y de la noción de “ciudadanía comunitaria” constituyen las rupturas más relevantes –sin estar exentas de contradicciones– con el pensamiento migratorio argentino, la adopción del pluralismo cultural muestra continuidades significativas con la manera en que tradicionalmente se ha entendido y practicado en la Argentina la incorporación de los migrantes a la sociedad de destino/recepción: la penetración del discurso pluralista en distintos organismos estatales no ha supuesto el abandono de las ideas asimilacionistas. Por otra parte, se argumenta que mientras el discurso oficial se basa en la articulación de los derechos humanos, la ciudadanía comunitaria y el pluralismo cultural, las prácticas estatales están dirigidas fundamentalmente a la regularización de la situación administrativa de los migrantes (uno de los principios del enfoque de la “governabilidad de las migraciones”), constituyéndose en el eje principal de sus acciones. El análisis se basa en documentos oficiales y en intervenciones públicas de funcionarios de gobierno, fundamentalmente de la Dirección Nacional de Migraciones dependiente del Ministerio del Interior, en eventos locales durante los años 2005 y 2006.

* Trabajo presentado en el III Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población, ALAP, realizado en Córdoba, Argentina, del 24 al 26 de septiembre de 2008.

* Centro de Estudios Avanzados, Universidad Nacional de Córdoba / CONICET. Correo electrónico: eduardo.domenech@gmail.com.

El discurso estatal sobre migraciones en la Argentina reciente. De la retórica de la exclusión a la retórica de la inclusión *

Eduardo E. Domenech*

Después de varios años de discusión de diversos proyectos de ley, finalmente a fines del 2003 el Congreso Nacional sanciona una nueva norma migratoria nacional, la Ley N° 25.871, derogando la normativa establecida por la última dictadura militar en 1981. Al año siguiente, se crea mediante decreto presidencial el Programa de Normalización Documentaria Migratoria, divulgado por los organismos estatales y más conocido entre los migrantes como “Patria Grande”. Este plan fue presentado a finales de 2005 en el Salón Blanco de la Casa Rosada por el presidente Kirchner y puesto en marcha a principios del año 2006. Este artículo analiza los cambios y límites que manifiesta el discurso del Estado argentino frente a las migraciones internacionales a partir de los acontecimientos que han tenido lugar recientemente en materia de política migratoria, con la sanción de la nueva ley de migraciones y la implementación del programa de regularización migratoria. Propone que la reconfiguración del discurso estatal sobre migraciones se produce bajo la forma de una *retórica de la inclusión*, estructurada básicamente de acuerdo a nociones como derechos humanos, ciudadanía comunitaria y pluralismo cultural, en oposición a la *retórica de la exclusión* imperante durante los años noventa en la Argentina.

En términos generales, sugerimos que mientras la introducción de la perspectiva de los derechos humanos (junto con el consecuente abandono de la doctrina de la seguridad nacional adoptada en la normativa migratoria anterior) y de la noción de “ciudadanía comunitaria” constituyen las rupturas más relevantes –sin estar exentas de contradicciones– con el pensamiento migratorio argentino, la adopción del pluralismo cultural muestra continuidades significativas con la manera en que tradicionalmente se ha entendido y practicado en la Argentina la incorporación de los migrantes a la sociedad de destino/recepción: la penetración del discurso pluralista en distintos organismos estatales no ha supuesto el abandono de las ideas asimilacionistas. Por otra parte, argumentamos que mientras el discurso oficial se basa en la articulación de los derechos humanos, la ciudadanía comunitaria y el pluralismo cultural, las prácticas estatales están dirigidas fundamentalmente a la regularización de la situación administrativa de los migrantes (uno de los principios del enfoque de la “governabilidad de las migraciones”), constituyéndose en el eje principal de sus acciones¹. El análisis se basa en

* Trabajo presentado en el III Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población, ALAP, realizado en Córdoba, Argentina, del 24 al 26 de septiembre de 2008. Este texto constituye un capítulo del libro E. Domenech (coord.) “Migración y política: el Estado interrogado”, Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba, 2008 (en evaluación) y es una versión revisada del artículo publicado en la *Revue Européenne des Migrations Internationales* (REMi), Vol. 23, N° 1, pp. 71-94, 2007.

* Centro de Estudios Avanzados, Universidad Nacional de Córdoba / CONICET. Correo electrónico: eduardo.domenech@gmail.com.

¹ Interesa destacar que si bien en esta oportunidad no se analiza el modo en que el discurso y prácticas del Estado argentino se relacionan con los procesos que algunos autores han denominado inter o transnacionalización de la política migratoria (Sassen, 2001, 2003; Stuhldreher, 2006), se parte de la premisa que la Argentina, bajo una realidad migratoria muy distinta a la de otros países receptores de inmigración y a la de las sociedades capitalistas avanzadas, constituye un caso que evidencia el desplazamiento parcial del concepto de nacionalidad desde un principio que refuerza la soberanía y la autodeterminación del Estado a otro que lo define como responsable ante todos sus residentes bajo el estatuto de los derechos humanos (Sassen, 2001; 2003),

documentos oficiales y en intervenciones públicas de funcionarios de gobierno, fundamentalmente de la Dirección Nacional de Migraciones, dependiente del Ministerio del Interior, en eventos locales durante los años 2005 y 2006.

Las migraciones limítrofes y el discurso estatal argentino: ¿bienvenida nuevamente la inmigración?

En la Argentina, las migraciones internacionales han sido constitutivas de los proyectos políticos del Estado. A diferencia de otros países de la región, “el aparato estatal argentino posee una temprana y extensa experiencia en la formulación de políticas migratorias” (Novick, 1997: 86). A lo largo de más de un siglo de inmigración masiva en el país, el discurso estatal argentino ha oscilado entre una visión que contempla la inmigración como “contribución” o “aporte” y otra que la concibe en términos de “problema” o “amenaza”, lo cual configura, en cierta forma, un sistema de clasificación que distingue entre potenciales “admitidos” o “rechazados”, ya sea para ingresar y permanecer en el territorio o para formar parte de la nación². (Esto no significa que la relación entre locales/inmigrantes o nacionales/extranjeros se reduzca simplemente a una relación aceptación/rechazo³.) Pero más allá de la política permisiva o restrictiva desarrollada en el país, distintas fórmulas de exclusión han tenido lugar a lo largo de toda la historia migratoria argentina y al Estado como uno de sus principales promotores. Hubo siempre una notable preferencia por las corrientes migratorias europeas (a su vez, algunas de ellas en particular) frente a las latinoamericanas y los criterios de clasificación se basaron no sólo en el origen de los flujos migratorios, sino también en su composición: los enfermos, los viejos, los discapacitados y los anarquistas engrosaron también la lista de los inmigrantes “indeseables”.

La movilidad transfronteriza, ya registrada en el primer censo nacional de población de 1869, no fue objeto de preocupación estatal hasta bien entrado el siglo XX. Es preciso recordar que la migración limítrofe no se ajustaba a la definición de migrante otorgada por la Ley Avellaneda de 1876 (la primera ley de migraciones) al no provenir de ultramar, lo cual la constituía en una población indeseable (Devoto, 2004: 139). Si bien en el año 1936 se cita por

acompañado de la ampliación de la noción de ciudadanía, y del deslizamiento de la noción de asimilación a la de pluralismo cultural en la formulación de las políticas públicas.

² La noción de inmigrante, definida por las élites argentinas, tuvo desde su momento fundacional una connotación positiva, aunque fuera restringida progresivamente a su carácter europeo y agrario (Devoto, 2003: 40). Esta visión positiva de la inmigración estuvo asociada a la imagen de los inmigrantes como “agentes de civilización” y “fuerza de trabajo”. Esto ocurre en un período histórico caracterizado por un desarrollo capitalista dependiente basado en la afluencia de capital y mano de obra extranjera, sostenido por una estrategia agroexportadora, y propicio para la sanción de la Ley de Inmigración de 1876, conocida como Ley Avellaneda, a través de la cual se canalizarán el flujo migratorio hacia la Argentina y el proceso colonizador (Novick, 1997: 91-92). Con posterioridad, como dice Devoto, los inmigrantes dejaron de ser “laboriosos” para volverse “potencialmente peligrosos”. A principios del siglo XX, con el crecimiento de la participación de los inmigrantes en la formación de asociaciones obreras y movimientos políticos socialistas y anarquistas, la figura del inmigrante se torna para las clases dirigentes una amenaza al orden y cohesión sociales. Con este panorama se relaciona la adopción de normas restrictivas y represivas como la Ley de Residencia de 1902, la Ley de Defensa Social de 1910 y el Decreto-ley de 1923. En este contexto, para los inmigrantes que fueron expulsados del país por motivos políticos a principios de siglo y para “potenciales subversivos” se reservaba el rótulo de “extranjero” (Devoto, 2003: 37). El carácter autoritario y represivo de estas leyes se actualizará a partir de la década de los sesenta durante la dictadura de Onganía y con la última dictadura militar (1976-1983), cuando se institucionaliza la doctrina de seguridad nacional con la Ley General de Migraciones y Fomento de la Inmigración (Ley 22.439), conocida también como Ley Videla.

³ De acuerdo a estas imágenes de aceptación o rechazo se han construido, tanto en el discurso académico como político, categorías como “inmigrantes deseables” e “inmigrantes indeseables” respectivamente.

primera vez en la legislación nacional “al flujo de inmigrantes limítrofes ilegales como problema a resolver” (Novick, 1992: 86), es recién a partir de mediados del siglo XX que la normativa migratoria busca regular la situación de los inmigrantes latinoamericanos concebidos como mano de obra temporaria. En general, la migración limítrofe ha sido tratada durante la segunda mitad del siglo pasado mediante normas excepcionales como los decretos de amnistías (1949, 1958, 1964, 1974, 1984, 1992). La primera amnistía estuvo destinada a los inmigrantes europeos de la posguerra, pero fueron los inmigrantes latinoamericanos los que largamente se beneficiaron de ellas; posteriormente este mecanismo ha sido utilizado por los gobiernos democráticos para paliar la irregularidad provocada por las políticas restrictivas aplicadas generalmente por los gobiernos militares (Pérez Vichich, 1988).

A fines del siglo XX se actualizaron los discursos y políticas de exclusión, resurgiendo con intensidad la figura de la inmigración como “problema” o “amenaza”. La inmigración latinoamericana –no sólo ella– sirvió de pretexto para explicar distintas situaciones sociales por las que atravesaba el país, y justificar una serie de medidas económicas enmarcadas en las políticas de ajuste estructural del programa neoliberal que se pretendía consolidar. Fue desde determinados ámbitos del Estado, especialmente aquellos más próximos a la problemática migratoria, que se asociaron los problemas sociales y económicos a la inmigración, encontrando en los inmigrantes limítrofes los responsables de aquellos efectos provenientes de las reformas económicas implementadas en la Argentina bajo el paradigma neoliberal. Durante la década de los noventa, como se ha señalado en reiteradas ocasiones, los inmigrantes de países vecinos –especialmente bolivianos, paraguayos y peruanos– fueron interpelados básicamente como una amenaza al trabajo, la sanidad y la seguridad: en sus declaraciones, (re)producidas por distintos medios de comunicación, altos funcionarios públicos adjudicaban el desempleo, el cólera y la inseguridad a los inmigrantes latinoamericanos, mientras las causas estructurales de la crisis económica y social fueron desestimadas en gran parte del debate público, hasta que finalmente se hicieran evidentes. Esta retórica de la exclusión se plasmó en políticas restrictivas y en prácticas de carácter persecutorio y represivo dirigidas a la inmigración limítrofe, fundadas en la Ley General de Migraciones y de Fomento de la Inmigración (Ley N° 22.439) de 1981 instaurada por la última dictadura militar (1976-1983) y mantenida vigente hasta el año 2003 durante los sucesivos gobiernos democráticos. La Ley Videla tuvo su reflejo más claro en la segunda presidencia de Carlos Menem, alcanzando la mayor política restrictiva desde el regreso de la democracia (Mármora, 2004: 61). Parte importante de esta política se implementó mediante el Reglamento de Migraciones de 1994 (establecido por el Decreto N° 1023/94). Aunque no prosperó el establecimiento de una ley migratoria más estricta, se consiguieron mayores detenciones y expulsiones de inmigrantes de los países vecinos. El crecimiento de la llamada migración ilegal o irregular fue uno de los resultados de la implementación de estas medidas restrictivas y represivas, actuando el Estado como productor de “ilegalidad”. En lugar de facilitar la radicación en el país, el Estado estableció requisitos y exigencias desajustadas a la realidad de buena parte de los inmigrantes, instaurando aún mayores límites en el acceso a los derechos ciudadanos.

A inicios de la presente década, después que se desatara la crisis de diciembre de 2001, se advierte un giro significativo en la retórica del Estado respecto a la inmigración. Comienzan a aparecer indicios de una reconfiguración de los discursos y prácticas estatales frente a las migraciones internacionales, inaugurándose una *retórica de la inclusión*, basada en la perspectiva de los derechos humanos, la ciudadanía comunitaria y el pluralismo cultural,

frente a la *retórica de la exclusión* predominante en la década de los noventa⁴. A diferencia de las décadas anteriores, el discurso oficial actual no se apoya, al menos abiertamente, en la figura de la inmigración limítrofe como “problema” o “amenaza”⁵. Por el contrario, ahora se destaca el aporte o la contribución que han hecho y hacen los inmigrantes, principalmente en el campo de la economía y la cultura, reconociendo la inmigración como una “necesidad”.

“Argentina le debe mucho a las migraciones, a las migraciones europeas, a las limítrofes, a las asiáticas, a las latinoamericanas, cada una con su idiosincrasia y cada una con su aporte. [...] El tiempo fue pasando, las migraciones europeas descendieron, las limítrofes se mantenían de manera constante, vientos raros comenzaron a correr por la Argentina y se llegó a sostener que no necesitábamos migrantes, y no sólo que no los necesitábamos, sino que muchas veces eran los causales de problemas como la desocupación y la inseguridad.” (Funcionario de la Dirección Nacional de Migraciones, Seminario Migraciones y Derechos Humanos, Rosario, 2005)

Según el relato de algunos funcionarios de la Dirección Nacional de Migraciones, los cambios en la política migratoria se originan a partir de la constatación de algunos elementos de la realidad migratoria en el país. Este diagnóstico incluye la ubicación geográfica del territorio nacional en el Cono Sur y su extensa frontera política, la Argentina como país de inmigración y –más recientemente– de emigración, y el fracaso o relativo éxito de normas y medidas políticas y administrativas.

“Hablamos de realidades de una Argentina geográficamente inserta en América del Sur, donde tenemos una enorme frontera con muchísimos pasos habilitados y muchos otros sin habilitar, pero que permiten el ingreso fácil de ciudadanos de países limítrofes a nuestro territorio. Hablamos de una realidad histórica que nos signa como un país de recepción, y una realidad más reciente que nos signa como un país de emigración, de los argentinos buscando un mejor destino afuera.” (Funcionario de la Dirección Nacional de Migraciones, Seminario Migraciones y Derechos Humanos, Rosario, 2005)

La incorporación de la noción de “ciudadanía comunitaria”, por su parte, constituye otro de los quiebres con el pensamiento migratorio argentino. Precisamente, la aprobación de la nueva ley de migraciones (Ley N° 25.871) se fundamenta no sólo “en la necesidad de poner fin a la vigencia de la Ley Videla”, sino también en la preocupación de “definir las bases fundamentales para una política migratoria y poblacional para la República Argentina de cara al nuevo siglo y a las nuevas realidades del contexto regional e internacional” (Giustiniani, 2004: 19). Ahora, el discurso oficial, reconociendo la importancia que tuvo la inmigración en la construcción de la Argentina como nación, afirma el regreso a una política de “puertas abiertas” en consonancia con la “mejor tradición argentina”, aquella que establece la Constitución Nacional de 1853 cuando se dirige a “todos los hombres del mundo que quieran habitar el suelo argentino”, buscando restaurar la imagen de una Argentina abierta, tolerante y

⁴ En términos de Novick, el modelo de sociedad que subyace a esta ley remite a “una sociedad multicultural, integrada en la región e inclusiva, que respeta los derechos de los extranjeros y valora su aporte cultural y social” (Novick, 2004: 84).

⁵ La aclaración “al menos abiertamente” se debe a que ciertos argumentos que suelen utilizarse en contra de la inmigración, como la amenaza al trabajo de los “nativos”, aparecen en el discurso presidencial ofrecido durante la inauguración del Programa Nacional de Normalización Documentaria Migratoria hecha en diciembre de 2005: “es decir, todo se deba hacer tal cual marca la ley, pero la ley con el sentido de integrar, la ley con el sentido de dar posibilidades, la ley que tenga en el lugar que corresponde al ser humano, la ley que evite el abuso, que valore el trabajo del que viene, *la ley que permita garantizar ese trabajo del que viene pero también que no devalúe el trabajo del que está en el país*” (Discurso presidencial en el acto de presentación del Plan Nacional de Normalización Migratoria, Salón Blanco de la Casa Rosada, 14/12/2005, subrayado nuestro).

plural para conformar, en un contexto de integración regional, la “Patria Grande”. De esta manera, este pretendido regreso a la política de “puertas abiertas” encuentra su fundamento tanto en el pasado como en el presente. Por un lado, se apoya en una visión idílica de lo que fue la recepción de la inmigración de ultramar de fines del siglo XIX y comienzos del XX, no reconociendo, al menos explícitamente, que la política de “puertas abiertas” también implicó conflictos y contradicciones, además de procesos y mecanismos de inclusión/exclusión, ya sea de acuerdo al origen o a la composición de los flujos migratorios. Por el otro, esta política de “puertas abiertas” se impulsa en el marco de un proceso de integración regional, ya sea acotado o amplio, bajo una realidad migratoria (intraregional) muy distinta a la de otros países tradicionales o recientes de inmigración y bajo un contexto histórico muy diferente al de principios del siglo XX, lo cual es reconocido sólo parcialmente y de manera ambigua en el discurso oficial⁶.

“Por eso, igualdad de responsabilidades, igualdad de derechos, igualdad de posibilidades y una patria grande que nos contenga en una etapa inicial a todos los que integramos el Mercosur y los países del América del Sur, y por supuesto, al resto de los países del mundo.” (Discurso presidencial en el acto de presentación del Plan Nacional de Normalización Migratoria, Salón Blanco de la Casa Rosada, 2005)

“Argentina está desarrollando una política migratoria amplia, de puertas abiertas, y es importante tener en cuenta la incidencia que la realidad del Mercosur ha tenido en la adopción de esta política.” (Funcionario de la Dirección Nacional de Migraciones, Seminario Migraciones y Derechos Humanos, Rosario, 2005)

Durante la década de los noventa los intentos de regularización migratoria se materializaron en amnistías y convenios migratorios bilaterales con Estados vecinos. Tanto con la amnistía de 1992, destinada a migrantes limítrofes, como con los convenios migratorios firmados con Bolivia y Perú en 1998 (Leyes N° 25.098 y N° 25.099), completados a través de protocolos adicionales, el Estado argentino, motivado también por razones económicas como controlar la evasión y pérdida fiscales, se proponía obtener la regularización de aquellos migrantes que se encontraban en una “condición migratoria irregular”⁷. Desde la perspectiva de la gestión actual de la DNM, estas amnistías y convenios no dejaron de ser soluciones coyunturales y no tuvieron los resultados buscados. En cambio, el *Acuerdo de Residencia de Estados Partes del Mercosur*, establecido en la Reunión de Ministros del Interior y suscripto por la Argentina en el año 2002 e incorporado como criterio a la nueva ley de migraciones, no sólo constituye la “base” del actual programa de regularización, sino que también es visto, en palabras de un funcionario de la DNM, como “la solución a la problemática de la irregularidad”⁸. El relato oficial de la gestión actual sostiene que mientras este tipo de medidas fueron implementadas anteriormente como una respuesta coyuntural, obteniendo escasos resultados, ahora se

⁶ Por estas razones sería un error pensar que ahora la inmigración limítrofe, la cual fue objetada a lo largo de más de un siglo de vida política en el país, se convierte repentinamente en una “inmigración deseable” para el Estado.

⁷ Si bien representó un cambio en relación a la tradicional unilateralidad de las políticas migratorias, estos convenios se focalizaron casi con exclusividad en un aspecto de la problemática migratoria como es la regulación de la actividad laboral de los migrantes, y no plantearon políticas de mayor alcance. Respecto al convenio argentino-boliviano, a pesar que eliminó ciertos elementos restrictivos de la ley migratoria vigente en aquel momento, permitiendo por ejemplo el acceso a la educación pública para los hijos de los migrantes en condición irregular (Artículo 13), se concentró fundamentalmente en la integración económica del migrante boliviano en relación formal de dependencia o autónomo (Artículo 1). Véase Sayad (1998) para una crítica a los acuerdos migratorios celebrados entre Estados reducidos a convenios laborales.

⁸ Según el *Acuerdo*, los nacionales de un Estado Parte podrán ahora residir en el territorio de otro Estado Parte mediante la acreditación de su nacionalidad y el cumplimiento de determinados requisitos (entre los cuales se destaca la carencia de antecedentes judiciales y/o penales y/o policiales).

pretende jerarquizarla otorgándole a la regularización migratoria rango de “política de Estado”. Por otro lado, desde el discurso oficial se destaca que el Acuerdo de Residencia haya resultado de la Reunión de Ministros del Interior, dado que es en este ámbito de gobierno donde se define la política de seguridad a escala nacional y regional. La política de “puertas abiertas”, sostenida por este Acuerdo, se estaría desarrollando a pesar de la tendencia internacional de cierre de las fronteras por motivos de seguridad, especialmente fortalecida desde los acontecimientos del 11 de septiembre, y la asociación entre migración y terrorismo.

“No es un dato menor que este acuerdo se haya suscripto en el ámbito de la reunión de Ministros de Interior del Mercosur si tenemos presente que es precisamente bajo estos ministerios que se desarrolla toda la estrategia de seguridad de nuestros países y de la región. Cuando en otras regiones del mundo se cierran las puertas a los migrantes, basándose en temas de seguridad y de oscurantismo frente al terrorismo, en el Mercosur las puertas se abren” (Funcionario de la Dirección Nacional de Migraciones, Seminario Migraciones y Derechos Humanos, Rosario, 2005)

“[...] Volver a la política migratoria de puertas abiertas en la República Argentina no es fácil desde el espacio de gestión porque estamos contradiciendo tendencias internacionales que ligan a la migración con el terrorismo” (Funcionario de la Delegación Rosario de la Dirección Nacional de Migraciones, Seminario Migraciones y Derechos Humanos, 2005)

Visto en perspectiva histórica, la ruptura más evidente la constituye la introducción de la perspectiva de los derechos humanos y el consecuente abandono de la doctrina de la seguridad nacional adoptada en la normativa migratoria anterior. A diferencia de otras realidades nacionales, en la Argentina la defensa de los derechos de los migrantes se inscribe en la propia experiencia política del país. Como señala Jelin, en la transición política posterior a la dictadura militar, si bien la cuestión migratoria no ocupaba el centro de la agenda estatal, “el marco interpretativo dominante ponía el énfasis en defender los ‘derechos humanos’ que habían sido violados durante la dictadura y en ampliar la noción de derechos humanos para convertirla en la piedra fundacional del nuevo orden constitucional”, lo cual permitió –junto a la apertura de mecanismos de expresión directa de demandas ciudadanas– que el tema migratorio ingresara en los ámbitos del Estado (Jelin, 2006: 59). Tuvieron que transcurrir muchos años para que, en el marco del Estado, se adoptaran medidas y decisiones políticas nacionales tendientes a definir una posición favorable a los derechos humanos en materia de migraciones. La Ley Videla (Ley N° 22.439) se mantuvo vigente en el país a lo largo de más de dos décadas, hasta su derogación en el año 2003. Como se señala en un informe del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), esta normativa era violatoria de diversas normas de la Constitución Nacional y de los tratados de derechos humanos que se incorporaron con la reforma constitucional de 1994; se inspiraba en una concepción represiva que desconocía los derechos de las personas migrantes, omitiendo dos principios fundantes del sistema jurídico argentino: el derecho a la igualdad y a la no discriminación. Esta ley le otorgaba facultades excesivas a la Dirección Nacional de Migraciones, dependiente de la Secretaría de Población del Ministerio del Interior. Estaba autorizada a “controlar el ingreso, egreso y permanencia y ejercer el poder de policía de extranjeros en todo el territorio de la República” (Artículo 40). Como se dispone en su articulado, este organismo del Poder Ejecutivo estaba facultado a allanar aquellos lugares donde se sospechara la presencia de inmigrantes irregulares, detenerlos sin orden judicial y expulsarlos. Entre otras violaciones a los derechos humanos contenidas en esta ley, se destaca la obligación legal de denunciar la existencia de una persona extranjera sin permiso de residencia ante la autoridad migratoria, las restricciones o prohibiciones respecto a la educación, al trabajo y a la libre circulación en

el territorio nacional y la ausencia de garantías procesales (inexistencia de debido proceso y recurso judicial efectivo, allanamiento y detención sin orden judicial) (CELS, 1999).

En materia de políticas públicas, esta normativa sirvió para legitimar numerosas prácticas de exclusión social. Consecuente con una visión sobre la inmigración asociada a la “amenaza”, el Estado impedía o restringía, por ejemplo, el acceso a la educación y violaba el derecho a ella, especialmente de aquellos inmigrantes o hijos de inmigrantes en condiciones de “irregularidad migratoria”. Organismos de derechos humanos como el CELS han denunciado los obstáculos que suelen tener los inmigrantes o hijos de inmigrantes que carecen de la documentación requerida para el acceso, promoción y acreditación de la escuela primaria. En uno de sus documentos se destaca que “(l)os funcionarios de la Dirección de Enseñanza Media de la provincia de Córdoba restringen el ingreso de los chicos extranjeros que no acreditan certificados de residencia de la Dirección Nacional de Migraciones, tal como lo exige, según señalan, la ley de migraciones” (CELS, 1999). En el caso de la educación media, la Ley N° 22.439 establecía que “los institutos de enseñanza media o superior, ya sean públicos o privados, nacionales, provinciales o municipales, solamente podrán admitir como alumnos a aquellos extranjeros que acrediten, para cada curso lectivo su calidad de ‘residentes permanentes’ o ‘residentes temporarios’, debidamente habilitados a tales efectos” (Artículo 102)⁹.

Con la aprobación de la nueva ley de migraciones (2003), la migración es reconocida como un derecho humano y los migrantes como sujetos de derecho. El derecho a la migración es considerado “esencial e inalienable de la persona y la República Argentina lo garantiza sobre la base de los principios de igualdad y universalidad” (Artículo 4). Además, ahora el Estado deberá asegurar “las condiciones que garanticen una efectiva igualdad de trato a fin de que los extranjeros puedan gozar de sus derechos y cumplir con sus obligaciones” (Artículo 5) y “el acceso igualitario a los inmigrantes y sus familias en las mismas condiciones de protección, amparo y derechos de los que gozan los nacionales” (Artículo 6). Por tanto, el Estado se compromete a velar por los derechos económicos, sociales, culturales y políticos de los migrantes reconocidos en la normativa nacional e internacional. También establece una serie de lineamientos que facilitan la admisión, el ingreso y la permanencia de los migrantes, así como su acceso a servicios sociales básicos como salud, educación, justicia, trabajo, empleo y seguridad social, independientemente de la condición de “regularidad migratoria” en algunos casos. Por ejemplo, en el campo de la educación, al contrario de lo que se proponía con la Ley Videla, la nueva normativa migratoria establece que la irregularidad migratoria no impedirá en ningún caso la admisión a un establecimiento educativo, ya sea de carácter público o privado; nacional, provincial o municipal; primario, secundario, terciario o universitario, aun en caso de irregularidad migratoria (Artículo 7). Además, las autoridades de las escuelas ya no deberán denunciar a aquellos que se encuentren en dicha situación (como lo exigía la Ley Videla), sino que “deberán brindar orientación y asesoramiento respecto de los trámites correspondientes a los efectos de subsanar la irregularidad migratoria” (Artículo 7). En el plano laboral, el empleador deberá cumplir “con las obligaciones emergentes de la legislación

⁹ Esta situación llevó a que organismos representantes de países vecinos reclamaran, aunque de manera aislada, ante el Estado provincial la revisión de estas medidas. Por ejemplo, la República del Perú, a través de su consulado en Córdoba, manifestó, amparado en el convenio migratorio celebrado en 1999, “su preocupación sobre la problemática que atraviesan diversos niños peruanos [especialmente aquellos en una situación migratoria irregular] respecto a la accesibilidad al Sistema Educativo Provincial y a la obtención de la documentación que certifique sus estudios en nuestro país”. El Ministerio de Educación resolvió “disponer que los alumnos de nacionalidad peruana con documentación de origen en regla poseerán pleno derecho de ingresar y egresar del Sistema Educativo Provincial como también de obtener las certificaciones y titulaciones en igualdad de condiciones con sus pares de nacionalidad argentina” (Resolución 1550/02).

laboral respecto del extranjero, cualquiera sea su condición migratoria”, a la vez que “en ningún modo se afectarán los derechos adquiridos por los extranjeros, como consecuencia de los trabajos ya realizados, cualquiera sea su condición migratoria” (Artículo 56). En cuanto a los procesos de detención y expulsión de los migrantes, la nueva ley de migraciones también establece una serie de derechos y garantías para aquellos inmigrantes cuya permanencia en el país se constata como “irregular”¹⁰.

La adopción del pluralismo cultural, otro de los pilares de la retórica de la inclusión en el ámbito de las migraciones, muestra continuidades significativas con la manera en que tradicionalmente se ha entendido y practicado en la Argentina la incorporación de los migrantes a la sociedad de destino/recepción. La intervención del Estado argentino en materia de migraciones, absorbida tradicionalmente por una visión restringida a la regulación y control de flujos poblacionales, se extiende ahora a otro de los ámbitos de las políticas migratorias: la incorporación de los migrantes en la sociedad de destino/recepción. En la actualidad, la ley de migraciones contempla específicamente cuestiones relativas a la inserción social, económica (especialmente laboral), política y cultural de los migrantes¹¹. Es más, forma parte de los objetivos de la nueva ley: “Promover la integración en la sociedad argentina de las personas que hayan sido admitidas como residentes permanentes” (Artículo 3). Para Giustiniani, dirigente del Partido Socialista que impulsara la nueva ley siendo presidente de la Comisión de Población y Recursos Humanos de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, “la política migratoria debe [...] fortalecer la integración del migrante en la estructura social del país” (Giustiniani, 2003: 23). Es destacable que para ello esta ley comprometa ahora a los poderes públicos a impulsar “el fortalecimiento del movimiento asociativo entre los inmigrantes” y apoyar “a los sindicatos, organizaciones empresariales y a las organizaciones no gubernamentales que, sin ánimo de lucro, favorezcan su integración social, prestándoles ayuda en la medida de sus posibilidades” (Artículo 106). En términos generales, la preocupación estatal por la “regularización migratoria” adquiere también en este terreno un peso significativo. En el discurso oficial se muestra profundamente arraigada la idea que “la regularidad migratoria es realmente la base fundamental para conseguir la integración del migrante a la sociedad de recepción”. Precisamente, uno de los objetivos del Programa Nacional de Normalización Documentaria Migratoria consiste en “la creación de nuevas políticas tendientes a la inserción e integración de la población inmigrante” (Decreto N° 836/2004).

Los límites de la retórica oficial: ¿Patria Grande o Patria Chica?

El giro que experimenta el discurso estatal en los últimos años en el campo de las migraciones internacionales, bajo una retórica de la inclusión apoyada en los derechos humanos, la ciudadanía comunitaria y el pluralismo cultural, presenta quiebres significativos con la manera en que el Estado argentino se ha posicionado tradicionalmente frente al hecho migratorio. Sin embargo, como veremos a continuación, evidencia mayores continuidades y limitaciones de las que una mirada apresurada podría advertir o de lo que las iniciativas estatales parecen prometer.

¹⁰ En el mes de febrero de 2004, por disposición de la Dirección Nacional de Migraciones, se suspendieron las expulsiones de inmigrantes de países limítrofes que se encuentran en situación administrativa irregular.

¹¹ Es importante destacar que en la Argentina el debate en torno a la “integración” de los inmigrantes no es reciente: se remonta hasta fines del siglo XIX y comienzos del XX.

Desde los organismos del Estado se promueve el enfoque de los derechos humanos de los migrantes sosteniendo una mirada que no renuncia a la lógica de costo/beneficio de la inmigración, lo cual expresa en parte las tensiones o contradicciones que genera la búsqueda de compatibilidad entre la legislación internacional sobre derechos humanos y los intereses del Estado. (En principio, se trata de dos visiones antagónicas, al menos si se considera la versión alternativa o contrahegemónica de los derechos humanos). Como vimos en el apartado anterior, en la actualidad el discurso oficial pretende destacar los “beneficios” o “ventajas” de la inmigración antes que sus “costos” o “desventajas”, distanciándose del discurso dominante de los noventa que le atribuía la responsabilidad de parte de los problemas sociales y económicos del país. Pero enfocada la migración como problema o como contribución, si bien pueden tener consecuencias muy distintas, tienen en común la visión en que se apoyan: la migración es evaluada en función de una lógica de costo/beneficio. Así, la imagen del inmigrante queda signada por una visión dualista que lo concibe en términos negativos o positivos, ya sea atribuyéndole la responsabilidad de los problemas sociales o económicos del país, ya sea rescatando su contribución al crecimiento económico o su aporte al enriquecimiento cultural. Esta visión promueve la idea de que la presencia es legítima en tanto sea una contribución o ilegítima en tanto sea un problema. En este sentido, la presencia legítima o no del inmigrante se establecería de acuerdo a la manera en que participa de la construcción de la “Patria Chica” más que de la “Patria Grande”. Bajo un enfoque de la migración como derecho humano, en cambio, no debería ser relevante si ella contribuye al crecimiento económico o aporta a la riqueza cultural del país, si causa mayores desventajas que beneficios¹².

Por otra parte, si bien el discurso oficial se concentra alrededor de los derechos humanos de los migrantes, la justificación de las prácticas estatales emprendidas, como el plan de regularización migratoria, no deja de apoyarse en los intereses y necesidades económicos del Estado. Es decir, se argumenta a favor de la “regularización migratoria” ofreciendo los mismos motivos que se sostuvieron durante la década de los noventa: lejos de destacar las ventajas o beneficios de la migración, se utilizan argumentos que privilegian los costos o desventajas de la inmigración. Entre los fundamentos del Programa Nacional de Normalización Documentaria Migratoria se explicita que “un indocumentado provoca inevitablemente una baja salarial” a la vez que “sus actividades no generan tributo alguno a la sociedad, sólo genera riqueza para la economía informal”; que “un trabajador regularizado aporta a la economía nacional, a través de los descuentos de sus remuneraciones, sumas mucho más importantes”; que “un indocumentado sólo puede recurrir a la salud pública recargando los costos de la misma cuando, a través de su regularización, podría aliviar los costos estatales utilizando otras estructuras de atención de la salud, obras sociales, salud privada etc.”¹³. Así lo expresa también un funcionario de la DNM:

¹² Esta observación también es válida para aquellos organismos internacionales, asociaciones de inmigrantes u organizaciones de la sociedad civil comprometidas con los derechos humanos que pretenden legitimar la presencia/ausencia del migrante a través de la contribución, los beneficios o las ventajas que traen aparejadas las migraciones.

¹³ Véase <http://www.patriagrande.gov.ar>. Nótese la similitud de estos argumentos con las afirmaciones que esgrimía un fiel representante del pensamiento neoconservador y neoliberal en la Argentina, el periodista Daniel Hadad, en la columna editorial del cuarto número de la revista *La Primera de la Semana* publicada en el año 2000: “Los inmigrantes indocumentados: Sólo consiguen emplearse en la economía informal, deprimiendo los salarios. Utilizan el sistema de salud que pagamos todos. Lo mismo hacen con la educación pública. Según estadísticas oficiales, cometen más delitos que el promedio de la población, y en algunos casos lo hacen para quedarse definitivamente en el país. Todo esto cuesta dinero. Y la Argentina dejó de ser hace mucho tiempo el hermano mayor, rico y poderoso que podía subsidiar a su familia desgraciada...” (extraído de Jelin, 2006: 60).

“Hablabamos de una realidad de tipo fiscal también, en realidad, el migrante irregular no tributa, si estuviéramos pensando en una regularización más amplia factiblemente nuestras arcas recibirían más dinero.” (Funcionario de la Dirección Nacional de Migraciones, Seminario Migraciones y Derechos Humanos, Rosario, 2005)

En la misma dirección también se recurre a la noción de “seguridad” para argumentar a favor de la regularización de la situación administrativa de los migrantes. Uno de los fundamentos del programa de regularización descansa precisamente en aspectos relativos al control de las fronteras y el territorio. Según un funcionario de la DNM, “documentarlos [a los migrantes] y saber quién está en el territorio pareciera ser lo más lógico desde el punto de vista de la seguridad”. Y agrega que “la realidad nos dice que es mucho mejor saber quién reside en nuestro territorio, y tenerlo documentado, tenerlo regularizado para poder hacer un seguimiento de los mismos”. No sólo se trata de palabras: en el año 2005 se crea por una resolución del Ministerio del Interior un nuevo sistema de control denominado “Sistema Integrado de Captura Migratoria” y tres registros nacionales¹⁴, mediante disposición de la DNM, destinados a extender los controles estatales sobre el movimiento de personas (Novick, 2005).

“Y si habláramos desde el punto de vista de la seguridad, ¿No es mejor acaso saber quién reside en nuestro territorio, a seguir con esa postura de esconder la cabeza en la tierra, desconocer la problemática? Documentarlos y saber quién está en el territorio pareciera ser lo más lógico desde el punto de vista de la seguridad.” (Funcionario de la Dirección Nacional de Migraciones, Seminario Migraciones y Derechos Humanos, Rosario, 2005)

“¿Qué es más seguro para un Estado? ¿Conocer a quiénes tiene dentro de su territorio o mirar para otro lado y hacer como que desconoce quién está? Nosotros sabemos que los migrantes ingresan, nosotros sabemos que hay migrantes en el territorio, ¿no es mejor, entonces, incluso desde el punto de vista de la seguridad, posibilitar su documentación, que tengan ellos su documento?” (Funcionario de la Dirección Nacional de Migraciones, Foro Internacional sobre el Nexo entre Políticas y Ciencias Sociales, UNESCO, Córdoba, febrero de 2006)

En consecuencia, desde este punto de vista, ahora la Argentina no estaría abierta a “todos aquellos que quieran habitar el suelo argentino”, como lo expresa el preámbulo de la Constitución Nacional de 1853 (reformada en 1994), sino sólo a aquellos que tengan “leal voluntad de honesto arraigo”.

“Es por eso que en esta coyuntura Argentina pretende enarbolar nuevamente su bandera de patria grande y abrir las puertas a todo aquél que con leal voluntad de honesto arraigo quiera residir en estas tierras” (Funcionario de la Dirección Nacional de Migraciones, Seminario Migraciones y Derechos Humanos, Rosario, 2005)

“[...] la República Argentina tiene los brazos abiertos para quienes quieran venir a habitar el suelo [argentino] con la única condición del respeto a las normas que se establecen en beneficio de todos” (Palabras de apertura, Seminario Migraciones y Derechos Humanos, Rosario, 2005)

Bajo este contexto, la política migratoria actual busca extender la noción de ciudadanía, acotada generalmente a los nacionales de una única unidad estatal, a los Estados Parte y

¹⁴ Los registros nacionales son los siguientes: Registro Nacional de Admisión de Extranjeros, Registro Nacional de Aptitud Migratoria y Registro Nacional de Ingreso y Egreso de Personas al Territorio Nacional (Disposición 15440/05, Disposición 15441/05 y Disposición 15442/05).

Asociados del Mercosur. Esta idea de “ciudadanía comunitaria” se refleja en la expresión de “Patria Grande” que utiliza el Estado, con claras reminiscencias al ideal de “unión latinoamericana”, para denominar (informalmente) el plan de regularización migratoria que lleva adelante el Estado nacional. No obstante, esta ampliación territorial de la noción de ciudadanía se restringe en relación al ejercicio de aquellos derechos que pueden desafiar el orden nacional. Es el caso de los derechos políticos: el derecho al voto, por ejemplo, se encuentra limitado a las elecciones municipales y/o provinciales. Las elecciones de alcance nacional (presidente, vicepresidente y legisladores nacionales) quedan reservadas para los “nacionales”. Además, la nueva normativa –como advierte Ceriani– podría vulnerar los derechos de los migrantes que pudieran provenir de otros países o regiones en el caso que se llegaran a establecer “ciudadanos de distinta categoría y derechos según su nacionalidad”, generando políticas de carácter discriminatorio y excluyente, además de legitimar prácticas de explotación y marginación social, económica y cultural como ocurre en la Unión Europea (Ceriani, 2004: 126).

Por otra parte, el hecho de que la “regularización migratoria” sea el eje de las prácticas estatales en materia migratoria, hace que la compleja “problemática migratoria” sea simplificada en términos de una “problemática de (ir)regularidad migratoria”. En el terreno de la ciudadanía, esto no significa que dejemos de reconocer la importancia que tiene la regularización de la situación administrativa de los migrantes mal llamados “indocumentados” para disfrutar de determinados derechos. Lo que habría que considerar es que, como señala Jelin, “aunque la legalidad legitima la participación o el acceso a ciertos derechos, no los asegura”. De ahí la necesidad de ocuparse no sólo del plano legal, sino también del acceso real a los derechos y deberes ciudadanos y a la participación como miembros de la nación, lo cual supone una noción de ciudadanía entendida como un proceso dinámico de luchas por la ampliación y el ejercicio real de los derechos ciudadanos que trasciende los aspectos formales (Jelin, 2006: 54).

Además, como advertíamos más arriba, hasta la aprobación de la nueva ley de migraciones, el acceso a ciertos derechos estuvo vedado para los “inmigrantes irregulares”, contrariando la normativa internacional sobre derechos humanos que se incorpora con la reforma de la Constitución Nacional de 1994. Sin embargo, convertida la regularización de la situación migratoria en el eje de las acciones estatales en materia migratoria, se sugiere que el goce de los derechos está supeditado a la regularidad o irregularidad de la condición administrativa del migrante. Así lo demuestra el mensaje de la campaña de difusión del Programa Nacional de Normalización Documentaria Migratoria: primero pregunta si “**Usted es inmigrante?**”, luego afirma que “**Usted tiene derechos**” y finalmente indica que “**Para hacerlos valer, regularice su situación**”.

Finalmente, otros elementos muestran las tensiones que se presentan a la hora de compatibilizar nociones como derechos humanos, ciudadanía y pluralismo cultural. Una de las más evidentes consiste en declarar la importancia que reviste la aceptación de la diferencia cultural a la vez que se defiende en términos exclusivistas la identidad nacional: los inmigrantes tienen “la obligación de respetar la identidad cultural de los argentinos” (Artículo 125). Esta visión supone, además, que las identidades en general son fijas o estáticas y que en la situación previa o posterior al contacto sociocultural la sociedad de destino/recepción es culturalmente homogénea, equiparando claramente “integración” a “asimilación”. Asimismo, las estrategias de “integración” propuestas están destinadas a promover únicamente la inserción en la sociedad argentina de aquellas personas que sean admitidas por el Estado como “residentes permanentes” (Artículo 3) y en el contexto de su comunidad de residencia

(Artículo 14). Esto implica, en primer lugar, que los “residentes temporarios” quedan excluidos de los “beneficios” de la “integración”; entre ellos se incluye una amplia franja de extranjeros que pueden ingresar al país bajo alguna de las siguientes subcategorías: trabajador migrante, rentista, pensionado, inversionista, científicos y personal especializado, deportistas y artistas, religiosos de “cultos reconocidos oficialmente”, pacientes bajo tratamientos médicos, académicos, estudiantes, asilados y refugiados, ciudadanos nativos de Estados Parte del Mercosur, Chile y Bolivia, extranjeros que invoquen razones humanitarias y otros que ingresen al país por razones no contempladas anteriormente y sean consideradas de interés por el Ministerio del Interior y el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto (Artículo 23). Más allá de que en la práctica las estrategias de incorporación no sólo tienen lugar a partir de la iniciativa del Estado, es interesante observar –igual que con el voto– quiénes son contemplados en el proyecto de nación como potenciales sujetos a ser “integrados” y la concepción asimilacionista de “integración” que subyace a esta disposición: los “integrables” serían sólo aquellos extranjeros que tengan interés en establecerse definitivamente en el país, o lo que es lo mismo, aquellos que estén decididos a formar parte del “todo” nacional. En este sentido, el Estado estaría contemplando los “espacios supranacionales”, pero no estaría atendiendo a los “migrantes transnacionales”, ignorando de esta manera las nuevas tendencias y formas que adquieren en la actualidad los flujos migratorios.

También hemos visto anteriormente que el Estado ha adoptado el discurso pluralista o multiculturalista como parte constitutiva de su retórica de la inclusión. No obstante, a nuestro juicio, si bien el discurso oficial argentino contiene elementos de la ideología del pluralismo cultural, la formulación de sus proposiciones acerca de la inserción de los migrantes denota la vigencia de la ideología de la asimilación. Esto se manifiesta, inicialmente, en la utilización de la categoría “integración” para referirse al proceso de incorporación de los inmigrantes a la sociedad de recepción/destino y el sentido que le atribuye¹⁵. En general, esta noción es usada como alternativa a la idea de asimilación y contrapuesta a la de segregación. Pero su uso conserva el sentido de “acomodación”, y muestra que la relación entre los inmigrantes y la sociedad de destino/recepción es entendida desde la perspectiva del consenso o equilibrio social, esto es, la “integración” es conceptualizada como una necesidad y un fin u objetivo que procura el consenso y define el orden social.

Asimismo, el “modelo de integración” que se propone no logra trascender la perspectiva liberal sobre la diversidad cultural y, consecuentemente, no se compromete más allá de ciertas prácticas enmarcadas en el modelo de *comprensión cultural* (McCarthy, 1999), ya que supone una igualdad formal y se apoya en una visión de reciprocidad y consenso entre los distintos sectores y grupos sociales y étnicos, a la vez que promueve un discurso de aceptación, tolerancia y respeto de las diferencias culturales próximo al “multiculturalismo pluralista” o alejado del “multiculturalismo crítico”¹⁶; a nivel práctico, apuesta por una “mejora en la

¹⁵ Véase Grimson (2002) para un análisis de la noción de “integración” en el contexto de las “políticas de integración” en el Cono Sur.

¹⁶ Kincheloe y Steinberg (1999), partiendo de la clasificación de McLaren (1997), entienden que desde la posición del multiculturalismo pluralista, “la diversidad reconvierte en algo intrínsecamente valioso y deseable de por sí hasta el punto de que se le da un carácter exótico y fetichista” (Kincheloe y Steinberg, 1999: 40). Además, consideran que “(l)os estados de diversidad cultural son traducidos a estados de `enriquecimiento cultural` susceptibles de ser encomiados sin que por ello se resienta el poder de los grupos dominantes” (Kincheloe y Steinberg, 1999: 41). Según McLaren, desde el “multiculturalismo crítico”, en cambio, no se entiende la diversidad en sí misma como una meta y se indica que “la diversidad debe ser afirmada en una política de criticismo cultural y en un compromiso con la justicia social [...] La diferencia siempre es un producto de la historia, la cultura, el poder y la ideología” (McLaren, 1997: 155).

comunicación” de los diferentes grupos étnicos y un cambio de actitudes para revertir los prejuicios, haciendo hincapié, en consecuencia, en programas de sensibilización y formación en relaciones humanas. Por ejemplo, se trata de favorecer medidas donde la interrelación entre los “locales” e “inmigrantes” se limita al “conocimiento y la valoración de las expresiones culturales, recreativas, sociales, económicas y religiosas de los inmigrantes” (Artículo 14) y se deposita demasiada confianza en estrategias de difusión de información y cursos de formación para promover y lograr la inserción de los migrantes, cuando se trata más bien de metodologías complementarias que pueden servir para el inicio de cambios más significativos y profundos. Algunas propuestas de carácter práctico como el ofrecimiento exclusivo de “cursos de idioma castellano en las escuelas e instituciones culturales extranjeras legalmente reconocidas” (Artículo 14) también se enmarcan en estrategias que responden a un modelo de integración monocultural o asimilacionista.

Consideraciones finales

Frente a la retórica de la exclusión de los noventa, la conjunción de una serie de discursos y prácticas estatales –entre ellos la nueva ley de migraciones y el plan de regularización migratoria– permiten identificar en la actualidad la conformación de una *retórica de la inclusión* basada en los derechos humanos, la ciudadanía comunitaria y el pluralismo cultural. En este sentido, si bien existen algunos indicios que sugieren la inauguración de una nueva relación entre el Estado argentino y la cuestión migratoria, otros muestran que ciertas representaciones permanecen profundamente arraigadas en la posición que sostuvo el Estado ante las migraciones internacionales en las distintas etapas de la historia de la política migratoria argentina. Más allá de la actuación de las fuerzas sociales locales, los actuales lineamientos se inscriben a su vez en una tendencia internacional y regional –reconocimiento formal de los derechos humanos, diferenciación entre comunitarios y extracomunitarios, introducción de medidas referidas a la integración de los migrantes y adopción del discurso pluralista– que no necesariamente conllevan una reformulación de la relación Estado/sociedad. Por tanto, siguiendo a Sayad (1998), podríamos preguntarnos si determinados reconocimientos hechos en el ámbito de los derechos humanos y la ciudadanía no responden más bien a aquél “mínimo” que se le concede a los migrantes, traducido en políticas públicas, como retribución material y/o simbólica destinada a preservar aquello que el Estado y la sociedad creen que los migrantes le aportan a su reproducción.

Finalmente, la articulación entre pluralismo cultural y asimilación de las políticas culturales propuestas en el campo de migraciones, nos llevan a sugerir que el pluralismo cultural adoptado operaría a manera de una “nueva ideología de la asimilación”¹⁷. Dicho de otro modo, bajo el régimen de hipervisibilidad étnica que se produce en la década de los noventa en la Argentina (Grimson, 2006) y frente a la pérdida de legitimidad de las políticas de asimilación, las políticas estatales se reconvertirían bajo la forma del pluralismo cultural, aunque con un marcado contenido asimilacionista. En el marco de esta “nueva ideología de la asimilación” se reconoce la sociedad como multicultural y multiétnica, se valora la contribución de los distintos grupos étnicos y migrantes al crecimiento y desarrollo del país, así como tomar conocimiento de ello, se promueve el respeto y tolerancia a la diversidad cultural para la disminución de la discriminación y los prejuicios, se reconocen derechos de igualdad formal, pero se mantiene inalterada la estructura de poder que (re)produce las condiciones materiales y simbólicas de dominación y exclusión social. En este contexto, es

¹⁷ Además, las tensiones o contradicciones entre estos modelos de integración serían salvadas, en parte, con el paso de políticas asimilacionistas a pluralistas siempre dentro de los límites de la tradición liberal.

esperable que a los inmigrantes se los interpele no sólo ofreciéndoles integrarse en la cultura dominante transformándose en malas copias, o mantener sus particularidades a costa de su marginación y exclusión social (Juliano, 1994), sino también invitándolos a conservar *algunas* de sus particularidades identitarias (en definitiva, aquellas que no amenacen la supuesta “unidad cultural”) junto a oportunidades de ascenso social individual a cambio de ignorar o abandonar, parcial o totalmente, reclamos y luchas por proyectos de sociedad que comprometan la estabilidad o reproducción del sistema político, económico y cultural.

Fuentes

Ley N° 22.439, Ley General de Migraciones y Fomento de la Migración, 1981.

Ley N° 25.871, Ley de Migraciones, 2003.

Decreto N° 1023, Reglamento de Migración, 1994.

Disposición N° 53253, Programa Nacional de Normalización Documentaria Migratoria para extranjeros nativos de los estados parte del Mercado Común del Sur y sus Estados Asociados, 2005.

Bibliografía

Badaró, Máximo (2006) “La conciencia y la ley: la cuestión migratoria en las prácticas de agencias estatales y organismos no gubernamentales en la Ciudad de Buenos Aires” en Grimson, Alejandro y Jelin, Elizabeth (comps.) *Migraciones regionales hacia la Argentina. Diferencia, desigualdad y derechos*. Buenos Aires: Prometeo.

Caggiano, Sergio (2006) “Fronteras de la ciudadanía. Inmigración y conflictos por derechos en Jujuy” en Grimson, Alejandro y Jelin, Elizabeth (comps.) *Migraciones regionales hacia la Argentina. Diferencia, desigualdad y derechos*. Buenos Aires: Prometeo.

CELS (1999) *Inmigración, política estatal y vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales de los inmigrantes y trabajadores migratorios peruanos y bolivianos en Argentina*. Buenos Aires: Centro de Estudios Legales y Sociales.

Ceriani, Pablo (2004) “Nueva Ley: un paso hacia una concepción distinta de la migración” en Giustiniani, Rubén (comp.), *Migración: un derecho humano*. Buenos Aires: Prometeo.

Courtis, Corina (2006) “Hacia la derogación de la Ley Videla: la migración como tema de labor parlamentaria en la Argentina de la década de 1990” en Grimson, Alejandro y Jelin, Elizabeth (comps.) *Migraciones regionales hacia la Argentina. Diferencia, desigualdad y derechos*. Buenos Aires: Prometeo.

Devoto, Fernando (1989) “Políticas migratorias argentinas y flujo de población europea, 1876-1925” en *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, Año 4, N° 11.

Devoto, Fernando (2001) “El revés de la trama: políticas migratorias y prácticas administrativas en la Argentina (1919-1949)” en *Desarrollo Económico*, Vol. 41, N° 162.

Devoto, Fernando (2003) *Historia de la inmigración en la Argentina*. Buenos Aires: Sudamericana.

Devoto, Fernando (2004) “Las políticas migratorias de Francia y Argentina en el largo plazo” en *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, Año 18, N° 53.

Giustiniani, Rubén 2004 “Fundamentos de la Ley” en Giustiniani, Rubén (comp.) *Migración: un derecho humano*. Buenos Aires: Prometeo.

Grimson, Alejandro (2002) *El otro lado del río. Periodistas, Nación y Mercosur en la frontera*. Buenos Aires: Eudeba.

- Grimson, Alejandro (2006) “Nuevas xenofobias, nuevas políticas étnicas en la Argentina” en Grimson, Alejandro y Jelin, Elizabeth (comps.) *Migraciones regionales hacia la Argentina. Diferencia, desigualdad y derechos*. Buenos Aires: Prometeo.
- Halperín Donghi, Tulio (1987) “Para qué la inmigración? Ideología y política migratoria en la Argentina (1810-1914)” en *El espejo de la historia. Problemas argentinos y perspectivas latinoamericanas*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Jelin, Elizabeth (2006) “Migraciones y derechos: instituciones y prácticas sociales en la construcción de la igualdad y la diferencia” en Grimson, Alejandro y Jelin, Elizabeth (comps.) *Migraciones regionales hacia la Argentina. Diferencia, desigualdad y derechos*. Buenos Aires: Prometeo.
- Juliano, Dolores (1994) “La construcción de la diferencia: los latinoamericanos” en *Papers*, N° 43.
- Kincheloe, Joe; Steinberg, Shirley (1999) *Repensar el multiculturalismo*. Barcelona: Octaedro.
- López Sala, Ana (2005) *Inmigrantes y Estados: la respuesta política ante la cuestión migratoria*. Barcelona: Anthropos.
- Mármora, Lelio (1988) “La fundamentación de las políticas migratorias internacionales en América Latina” en *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, Año 3, N° 10.
- Mármora, Lelio (1994) “Migraciones en América Latina: lógicas políticas e integración regional” en Celton, Dora (comp.) *Problemas de población en América Latina*. Córdoba: CEA-UNC.
- Mármora, Lelio (2003) “Políticas migratorias consensuadas en América Latina” en *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, Año 17, N° 50.
- Mármora, Lelio (2004) “Las leyes de migraciones como contexto normativo (De la “Ley Videla” a la Ley de Migraciones 25.871)” en Giustiniani, Rubén (comp.) *Migración: un derecho humano*. Buenos Aires: Prometeo.
- McCarthy, Cameron (1999) “Enfoques multiculturales de la desigualdad racial en Estados Unidos” en Enguita, Mariano (ed.) *Sociología de la Educación*. Barcelona: Ariel.
- McLaren, Peter (1997) *Pedagogía crítica y cultura depredadora. Políticas de oposición en la era posmoderna*. Barcelona: Paidós.
- Novick, Susana (1986) “Las políticas inmigratorias argentinas en su expresión jurídica. Una perspectiva secular” en *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, Año 1, N° 2.
- Novick, Susana (1992) *Política y población. Argentina 1870-1989*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Novick, Susana (1997) “Políticas migratorias en la Argentina” en Enrique Oteiza, Susana Novick y Roberto Aruj *Inmigración y discriminación. Políticas y discursos*. Buenos Aires: Grupo Editor Universitario.
- Novick, Susana (2004) “Una nueva ley para un nuevo modelo de desarrollo en un contexto de crisis y consenso” en Giustiniani, Rubén (comp.) *Migración: un derecho humano*. Buenos Aires: Prometeo.
- Novick, Susana (2005) “La reciente política migratoria en el contexto del Mercosur” en Novick, Susana; Hener, Alejandro y Dalle, Pablo *El proceso de integración Mercosur: de las políticas migratorias y de seguridad a las trayectorias de los inmigrantes*. Buenos Aires: IIGG-UBA. Documentos de Trabajo N° 46.
- Novick, Susana; Hener, Alejandro y Dalle, Pablo (2005) *El proceso de integración Mercosur: de las políticas migratorias y de seguridad a las trayectorias de los inmigrantes*. Buenos Aires: IIGG-UBA. Documentos de Trabajo N° 46.
- Oteiza (2004) “Hacia una nueva política migratoria argentina. Inmigración, integración y derechos humanos” en Giustiniani, Rubén (comp.) *Migración: un derecho humano*. Buenos Aires: Prometeo.

- Pérez Vichich, Nora (1988) “Las políticas migratorias en la legislación argentina” en *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, Año 3, N° 10.
- Pérez Vichich, Nora (2004) “Los trabajadores migrantes en la nueva ley de migraciones: de objeto de normas a sujetos de derecho” en Giustiniani, Rubén (comp.) *Migración: un derecho humano*. Buenos Aires: Prometeo.
- Sánchez Alonso, Blanca (2004) “Algunas reflexiones sobre las políticas de inmigración en América Latina en la época de las migraciones de masas” en *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, Año 18, N° 53.
- Sassen, Saskia (2001) *¿Perdiendo el control? La soberanía en la era de la globalización*. Barcelona: Bellaterra.
- Sassen, Saskia (2003) *Los espectros de la globalización*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Sayad, Abdelmalek (1998) *A imigração ou os paradoxos da alteridade*. São Paulo: USP.
- Senkman, Leonardo (1985) “Política internacional e inmigración europea en la Argentina de post-guerra (1945-1948). El caso de los refugiados” en *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, Vol. 1, N° 1.
- Stuhldreher, Amalia (2006) “La problemática de la migración en América Latina: ¿De enfoques intergubernamentales hacia la transnacionalización de la política migratoria?” en Wehr, Ingrid (ed.) *Un continente en movimiento: Migraciones en América Latina*. Madrid / Frankfurt: Iberoamericana / Vervuert.
- Vior, Eduardo (2006) “Tareas pendientes del estado argentino para ajustarse a la nueva política de inmigración”, ponencia presentada en el Foro Internacional sobre el Nexo entre Políticas y Ciencias Sociales, 21 al 23 de febrero.