IX Congreso Argentino de Antropología Social. Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales - Universidad Nacional de Misiones, Posadas, 2008.

El derecho humano a la migración y las ciudadanías interculturales emergentes: el caso de la minoría de origen boliviano en la Ciudad de Buenos Aires.

Eduardo J. Vior y Alcira B. Bonilla.

Cita:

Eduardo J. Vior y Alcira B. Bonilla (2008). *El derecho humano a la migración y las ciudadanías interculturales emergentes: el caso de la minoría de origen boliviano en la Ciudad de Buenos Aires. IX Congreso Argentino de Antropología Social. Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales - Universidad Nacional de Misiones, Posadas.*

Dirección estable: https://www.aacademica.org/000-080/403

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto*. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: https://www.aacademica.org*.



Mesa de trabajo: "Antropología de las migraciones contemporáneas en la Argentina"

Comisión 3: Acciones colectivas y dinámicas identitarias de los y las migrantes.
Coordinador: Roberto Benencia

'El derecho humano a la migración y las ciudadanías interculturales emergentes: el caso de la minoría de origen boliviano en la Ciudad de Buenos Aires'

Eduardo J. Vior, Dr. en Ciencia Política (UNJU), ejvior@gmail.com

Alcira B. Bonilla, Dra. en Filosofía (UBA/CONICET), alcirabeatriz.bonilla@gmail.com

A pesar de su aplicación inconsecuente, el derecho humano a la migración proclamado por la Ley 25.871 (2004) plantea al Estado argentino un problema de legitimidad, ya que al proclamarlo reconoció un derecho de las personas a instalarse donde deseen superior al derecho del Estado a regular su ingreso. Este derecho humano autoriza a reclamar y ejercer derechos, incluso a participar en la comunidad política que uno elija. Así pueden ejercitarse los derechos ciudadanos simultáneamente en varios países.

Asimismo la experiencia mundial de 200 años de estados liberales muestra que ningún Estado puede duraderamente cobrar impuestos a sus poblaciones sin que éstas quieran coparticipar en la política. Además también el nacimiento de una segunda generación que ya es ciudadana lleva a las comunidades de origen inmigrante a ejercer sus derechos políticos. La experiencia desde el siglo XIX muestra empero cómo los Estados y las mayorías sociales pretenden excluirlas con instrumentos racistas. A partir de las formas en que la minoría de origen boliviano en la Ciudad de Buenos Aires busca hacer valer sus derechos, en esta ponencia se construye un caso típico para el análisis de los modos de participación política de las minorías de origen inmigrante en grandes metrópolis.

DERECHO HUMANO A LA MIGRACION, CIUDADANIAS INTERCULTURALES EMERGENTES

Introducción

La Ley Nacional de Migraciones 25.871 de enero de 2004 establece en su art. 4º que "la migración es un derecho inalienable de la persona humana y la República Argentina la garantiza de acuerdo a criterios de universalidad". Esta norma, que tiene su origen en la Encíclica *Pacem in Terris* dada por Juan XXIII en 1963, en la que se la entiende en su triple acepción de derecho a permanecer en el lugar de nacimiento, a desplazarse por el mundo y a asentarse en el lugar de elección de la persona, siempre bajo condiciones dignas que aseguren el sustento y la seguridad

de las personas y los grupos, ha sido formulada en derecho positivo por Argentina como primer país en el mundo. Se argumenta a menudo que, dado el poco poder de Argentina en el orden mundial actual, la proclamación de esta norma tiene un carácter puramente declaratorio, ya que nadie más la reconoce. Se dice también que, si se consideran las numerosas injusticias y violaciones de los derechos humanos de los y las migrantes que diariamente se dan en nuestro país, difícilmente pueda hablarse de una vigencia del derecho humano a la migración. Finalmente el carácter forzado de la mayoría de las migraciones contemporáneas parece hablar también en contra de esta norma.

En esta contribución se parte de sostener la posición contraria: desde una aproximación intercultural a los derechos humanos, que afirma que toda cultura desde el inicio de la Humanidad ha tenido nociones de vida digna y del derecho de resistencia a la opresión y partiendo del hecho antropológico de que la trashumancia es la condición histórica habitual de la Humanidad, el reconocimiento del derecho humano a la migración por un solo miembro de la comunidad internacional implica reconocer que hay derechos de las personas y los grupos que son previos a su ingreso a una comunidad jurídica y política e inalienables. Al reconocer el derecho humano a la migración, la República Argentina ha invertido la regla histórica vigente desde la aparición de los Estados territoriales en el siglo XVII: ya no es el Estado el que decide qué personas y grupos, con qué características fenotípicas y dotación simbólica, qué habilidades y disposiciones se va a incorporar a la comunidad política que el Estado gobierna, sino que son las personas y los grupos humanos quienes tienen en principio el derecho a decidir en qué organización política quieren vivir y ejercer la totalidad de sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.

Este derecho humano tiene implicancias externas e internas sobre la política de la República Argentina. Más allá de las contradicciones intencionales o involuntarias en que puedan incurrir los funcionarios, la lógica burocrática les impone un cierto deber de coherencia hacia fuera y hacia adentro del Estado so pena de que sus decisiones pierdan legitimidad. En las relaciones exteriores de Argentina esta norma ha tenido efecto sobre los acuerdos multilaterales (a nivel de MERCOSUR) y bilaterales que nuestro país ha firmado con todos los países sudamericanos para facilitar la libre circulación de las personas generando un espacio continental en el que los ciudadanos de diez países pueden trasladarse Argentina y, en principio[1], asentarse aquí sin obstáculos legales lo mismo que los argentinos instalarnos en otras partes del continente.

Internamente la adopción de esta norma ha puesto en marcha un proceso dispositivo que está legalizando y normalizando la participación en la sociedad argentina de nuevos actores que a la larga o a la corta modificarán las condiciones de ejercicio de la ciudadanía y la soberanía. Tanto las sucesivas amnistías para los inmigrantes ya residentes en el país como el proceso de normalización documentaria “Patria Grande” para los oriundos de países del MERCOSUR y asociados (o sea toda América del Sur menos Guyana y Surinam), están documentando a cientos de miles de personas que, en principio, quedan habilitadas para peticionar, reclamar sus derechos y, en algunos distritos, también para ejercer activa y pasivamente el derecho al voto.

Este proceso de incorporación a la ciudadanía es lento y contradictorio y está plagado de resistencias de las fuerzas establecidas, no sólo en los gobiernos sino también en la sociedad, pero es inexorable, porque la documentación de 750.000 extranjeros que viven y trabajan en el país

[1] No olvidando por supuesto las chicanas con las que las burocracias todavía pretenden mantener su control sobre los movimientos de población.

implica que estas personas paguen impuestos (aunque sea sólo el IVA) y queden por consiguiente habilitados también desde los principios liberales que rigen nuestra Constitución a reclamar el ejercicio pleno de sus derechos ciudadanos.

Como se explica más abajo, no se trata sólo del aumento numérico de la masa ciudadana. Cada persona y grupo que se incorpora a la ciudadanía trae consigo su patrimonio cultural que aquí desarrolla y modifica en contactos e intercambios desiguales con las culturas presentes en el país. El ejercicio de la ciudadanía nunca es culturalmente neutral. Todo ejercicio de los derechos políticos y por consiguiente la conformación de la soberanía sobre una sociedad determinada están determinados por modos y formas culturales específicos. El reconocimiento y articulación de estas modalidades diferentes es determinante de la capacidad del orden político para satisfacer las necesidades de sustento y seguridad de los integrantes de la sociedad.

Si bien por razones de espacio en esta contribución no se puede exponer el trabajo de campo que le sirve de base[2], se pretende aquí discutir los problemas de legitimidad del Estado argentino ante la incorporación a la ciudadanía de nuevos contingentes poblacionales con contribuciones culturales diferentes e históricamente subordinadas a la cultura hegemónica.

Nuestra contribución se organiza a partir de la justificación del derecho humano a la migración desde una aproximación intercultural a los derechos humanos, siguiendo por el tratamiento de los problemas de legitimidad de los Estados nacionales ante las masivas migraciones internacionales, para presentar luego bajo el título de "ciudadanías interculturales emergentes" una alternativa posible de desarrollo de la democracia en sociedades pluriculturales. En las conclusiones se proponen finalmente algunas líneas de investigación tendientes a superar los obstáculos existentes para la participación política de las minorías etnoculturales de origen migratorio y a consolidar el Estado democrático.

Idea intercultural de los Derechos Humanos y Derecho a la Migración

Desde una perspectiva intercultural se pueden definir los Derechos Humanos como aquellos derechos comunes a todos los seres humanos en tanto tales, que atañen a la protección, preservación y realización de la dignidad humana y cuya común y general aceptación es resultado de procesos históricos que se remontan a los orígenes de la humanidad. Desde el inicio de la historia han sido parte constitutiva de los principios regulativos y el horizonte para el desarrollo de la convivencia civilizada entre las personas bajo las condiciones específicas de cada cultura y de las relaciones entre ellas. Hay suficientes evidencias de este fenómeno en numerosos textos y documentos que provienen de las civilizaciones más diversas. Sintetizando esta introducción es dable afirmar que los Derechos Humanos son universales, inalienables, sistémicos y están interrelacionados, pero sólo pueden realizarse bajo las condiciones específicas de cada cultura y de las relaciones entre las culturas.

Si bien en su formulación vigente tienen una antigüedad de poco más de medio siglo, son parte de procesos de aprendizaje social que han hecho todos los pueblos del planeta desde el

[2] Se trata por un lado del programa de investigaciones sobre *Derechos humanos, migración y participación* desarrollado por los autores en la Universidad Nacional de La Matanza entre 2004 y 2006 (http://www.ddhhmigraciones.com.ar) y por el otro de relevamientos de campo realizados por E.J. Vior en la Ciudad de Buenos Aires y Villa Celina (Partido de La Matanza) para la preparación de un proyecto de asesoramiento para la legalización de talleres de indumentaria de la colectividad de origen boliviano por encargo de la Confederación General Económica de la Región Metropolitana durante los meses de abril y mayo de 2008.

surgimiento del ser humano. Este aprendizaje se materializa en las diversas expresiones de la memoria colectiva[3] a la que recurrimos habitualmente ante nuevos desafíos y que, por lo tanto, forma parte de nuestra cultura de los Derechos Humanos. Por ello se puede afirmar que los Derechos Humanos son a la vez antiquísimos y contemporáneos y sólo puede comprendérselos en el contexto de su historicidad[4].

Gracias a los tratados y convenciones de Derechos Humanos vigentes desde hace treinta años los mismos se han convertido en derechos subjetivos[5] que cada persona puede reclamar recurriendo ante los tribunales. Pero ésta es sólo una de sus dimensiones: la de su formalización en el Derecho Positivo. Como además forman parte de la memoria histórica de los pueblos y son culturalmente específicos, constituyen elementos indispensables de la moral pública y, por lo tanto, el fundamento normativo para la orientación de las políticas estatales e internacionales.

En tanto históricos, la decisión sobre cuáles derechos son comunes a toda la humanidad y resguardan la dignidad de la persona depende de convenciones sociales e interculturales adoptadas bajo condiciones específicas, pero en la medida en que la mayoría de la comunidad internacional se ha decidido por un cuerpo de derechos y los ha practicado durante un período considerable, los mismos han adquirido una fuerza normativa tal que los hace inamovibles por largo tiempo. En este sentido, los catálogos de Derechos Humanos son comparables a las constituciones de los Estados: si cambian demasiado a menudo, carecen de fuerza normativa; si no lo hacen nunca, tampoco, porque ya no se ajustan a la realidad.

A partir de esta argumentación se rechaza aquí la tendencia hoy predominante a señalar un núcleo de Derechos Humanos, que muchos consideran metahistóricos, del cual se deducirían los demás derechos. Con esta argumentación se justifica el priorizar ciertos derechos civiles (libertad de credo y de opinión, de ejercitar toda profesión honesta, libertad de movimiento y de sentir miedo ante la acción estatal) propios de la tradición constitucional estadounidense, en desmedro de muchos otros derechos políticos, económicos, sociales y culturales[6].

Todos los derechos incorporados por la comunidad internacional a los tratados y convenciones de Derechos Humanos tienen igual valor y deben ser considerados en su unidad e interrelación[7]. La decisión sobre las prioridades de aplicación depende de una apreciación

---

3 Incluyendo especialmente mecanismos heredados de simbolización, leyendas, mitos y rituales.

4 No es posible en la breve extensión de este artículo desarrollar las discusiones pertinentes en el campo de la filosofía política, pero resulta claro que las posiciones aquí expuestas se diferencian tanto de posiciones iusnaturalistas como positivistas, lo mismo que de propuestas pragmatistas o utilitaristas. Por intercultural, la historicidad aquí sostenida es dialógica y resulta de la recuperación de aquellos momentos de resistencia contra la opresión en la historia de las luchas de la Humanidad por su emancipación. Los derechos humanos – sobre esto no hay disidencia entre las escuelas y corrientes – fueron, son y serán en primer lugar un resultado del ejercicio de los derechos a la vida y a la resistencia contra la opresión y conviven en cada contexto histórico-cultural con tendencias opresivas siempre presentes. La dinámica opresión-emancipación es interminable y ubicua.

5 Ya el reconocimiento casi exclusivo de demandas individuales en los pactos y convenciones vigentes presenta problemas. Especialmente los pueblos originarios, como ejemplo de muchos otros, reclaman la fijación en tratados y convenciones del derecho a la demanda colectiva establecido en la Resolución 169 de la OIT, de 1989. El reconocimiento general de tal derecho obligaría, sin embargo, a redefinir qué se entiende por sujeto de derechos y cuestionaría el fundamento de la soberanía. Sobre esta discusión, véase entre otros Bielefeldt (1998: 25-44), Diehl / Faulenbach / Klein (1998); Fritzsche (2004).

6 Las llamadas „cuatro libertades“ son el fundamento del derecho constitucional norteamericano que los gobiernos de los Estados Unidos presentan en los foros internacionales como „núcleo duro” de los derechos humanos.

7 Para esta argumentación véanse entre otros: Fornet-Betancourt (2000) y Fornet-Betancourt / Sandkühler (2001).

estratégica del orden político específico sobre la que en principio no puede intervenir ningún poder externo.

A partir de la concepción de los derechos humanos defendida en este trabajo parecería evidente que todo ser humano tiene el derecho a elegir libremente su lugar de residencia, vivir dignamente, buscar allí trabajo o ejercer su profesión, manifestar libremente sus opiniones, practicar su credo, asociarse con otras personas para fines útiles, educar a sus hijos, preservar y atender su salud, vestirse dignamente, etc.

Sin embargo, desde el Derecho Positivo la fundamentación de un "derecho a la migración" no se resuelve tan sencillamente. En el art. 13 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 se proclaman los derechos a la libre circulación dentro del propio Estado y a abandonarlo. Pero la Declaración de 1948 era todavía una manifestación de la "buena voluntad" de los Estados de respetar los Derechos Humanos. Recién en 1976, cuando el Pacto Internacional sobre los Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y el Pacto Internacional sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), sancionados diez años antes por la Asamblea General de las Naciones Unidas, fueron ratificados por el mínimo requerido de 35 Estados, estos derechos se convirtieron en legalmente vinculantes para todos los miembros de la ONU. En el art. 12, inciso (3) del PIDCP se establece que el derecho a la libre circulación dentro de un Estado y a abandonarlo sólo puede ser restringido por ley cuando se vean afectados la seguridad nacional, el orden público, la salud pública, la moral pública y/o los derechos y libertades de otros.

Ni en este Pacto ni en el PIDESC se formula explícitamente un "Derecho Humano a la Inmigración". En los mismos, como en todas las convenciones regionales y temáticas resultantes, se reconoce a toda persona el derecho a trasladarse y a instalarse donde quiera dentro de un Estado para mejorar sus condiciones de vida, se garantizan sus derechos al trabajo, a la educación y la cultura, a alimentación, vivienda y vestido adecuados y a la salud, así como la igualdad ante la ley, pero no se menciona el derecho de cada persona a trasladarse al territorio de otro Estado, asentarse y trabajar honestamente en el mismo. Sin embargo, de la combinación de los derechos reconocidos en los documentos internacionales jurídicamente vinculantes puede derivarse en buena lógica que, si todo ser humano tiene dichos derechos dentro de un Estado y también el derecho a abandonarlo, como todo el mundo está constituido por Estados, todo ser humano tiene también el derecho a ingresar y asentarse en otros Estados.

Visto de tal modo, los Estados miembros de las Naciones Unidas deberían modificar sus regímenes constitucionales, legales y administrativos para adoptar las medidas que permitan el libre movimiento y asentamiento de personas en sus territorios garantizándoles seguridad y respeto para su dignidad como individuos, grupos y representantes de tradiciones culturales tan dignas como las que encuentren en su camino. Las propias Naciones Unidas y las organizaciones de su sistema deberían crear las condiciones para facilitar y asegurar tanto la permanencia en el lugar de origen como el libre desplazamiento de las personas de un país a otro según sea la decisión libre de las personas y los grupos. La Organización Internacional de Migraciones (OIM) debería invertir su misión y pasar de la "regulación" (o sea limitación) de las migraciones a la "regulación migratoria" de los Estados miembros.

No obstante, ambos pactos de 1966 restringen el derecho a la inmigración al sancionar en un común artículo 1 el Derecho de los pueblos a la autodeterminación. Este derecho, fundamentado en el sistema interestatal surgido desde mediados del siglo XVII y reforzado por

las revoluciones democráticas de los siglos XVIII y XIX, se convirtió en aspecto central de las relaciones internacionales cuando los pueblos coloniales de Asia, África y el Caribe recuperaron la independencia después de la Segunda Guerra Mundial. Fueron los nuevos miembros que se incorporaron a la ONU después de la descolonización quienes introdujeron este derecho como base de los pactos de derechos humanos. De este modo reconocieron el derecho de cada Estado asociado a la ONU a adoptar democráticamente la forma de gobierno, la constitución, las leyes y el ordenamiento administrativo que considere necesario para su mejor bienestar, pero, al identificar el Derecho a la Autodeterminación de los Pueblos con la soberanía de los Estados que los gobiernan, introducen en la normativa sobre derechos humanos el supuesto de que a cada Estado le corresponde un "pueblo". No importa cómo se lo defina, este supuesto implica reconocer a los Estados el derecho de definir quiénes pertenecen a sus pueblos.

La posibilidad de superar la contradicción entre los derechos de las personas y los grupos y la soberanía de los Estados dando prioridad a los derechos humanos depende de un acuerdo normativo de las sociedades y las culturas poniendo a los Estados al servicio de la organización de las migraciones y de su convivencia tanto con las sociedades de acogida como con las de salida, para que toda persona y grupo pueda decidir libre y dignamente sobre su permanencia en el lugar de origen o el traslado a otro. Las eventuales limitaciones a los movimientos de población que surjan de este proceso de organización sólo pueden ser transitorias y administrativas, nunca tener el carácter de decisiones políticas que limiten las decisiones de determinados individuos o grupos poblacionales. Todo ser humano tiene el derecho a quedarse en su país, a salir de él o a entrar en otro, si lo desea. A los Estados y organizaciones internacionales cabe la responsabilidad de garantizar a las personas y grupos el ejercicio de este derecho[8].

No hay vigencia de los Derechos Humanos, si además de la dimensión protectiva de los mismos no se implementan también las de preservación y realización[9]. Proteger los Derechos Humanos quiere decir restablecer su vigencia en todas las situaciones en que fueron conculcados por agentes estatales y/o privados. Preservarlos exige del Estado adoptar las medidas necesarias para que no se produzcan violaciones de los mismos. Realizarlos quiere decir, finalmente, crear las condiciones para su plena vigencia aun en las situaciones en que no han sido conculcados, pero en las que no rigen de hecho. Esta dimensión es especialmente importante en el campo de los derechos que atañen al fenómeno de la migración. Un ejemplo típico de la misma es el derecho al trabajo: probablemente nadie ha intervenido voluntariamente para conculcar el derecho de pueblos enteros en el mundo a ganarse el sustento de modo honesto, pero el hecho de que millones de seres humanos se vean obligados a emigrar en busca de trabajo indica que existe una violación masiva de dicho derecho. Los Estados y/o la comunidad internacional tienen por lo tanto la obligación de asegurar la realización del mismo. En términos más generales, el hecho de que millones de seres humanos emigren e inmigren en otros países o en otras regiones dentro del mismo país obliga a los Estados y a las organizaciones internacionales a adoptar e implementar políticas que aseguren la vigencia de los derechos humanos de dichas personas. Como las repercusiones de las migraciones no afectan, ni mucho menos, sólo a quienes migran, el

---

8 Por razones de espacio no es posible tratar en este texto la responsabilidad de los Estados ante la emigración de sus nacionales a otros países, pero es preciso subrayar aquí que la obligación de los Estados de garantizar los derechos humanos de sus habitantes no se acaba cuando estos transponen las fronteras, sino al contrario: precisamente en ese momento se hace aún mayor. Es un tema al que se debería dedicar mayores esfuerzos investigativos. Cf. al respecto Novick (2004 y 2007).

9 En esta argumentación se siguen las posiciones de Künnemann (1996 y 2002).

tratamiento de las migraciones desde la perspectiva de los derechos humanos obliga a los Estados y la comunidad internacional a adoptar políticas integrales de población basadas en los mismos.

El Estado nacional, el Derecho Humano a la Migración y democracia pluricultural

Cuando se dice que un Estado es "nacional", se sobreentiende habitualmente que el mismo representa a una población mayoritaria homogénea, sea por su origen etnocultural y/o lingüístico (por ej. los alemanes), por su común identificación con una idea de Estado (por ej. los franceses) y/o porque los miembros de dicha población se definen por asumir la tarea de difundir y asegurar en el mundo los que ellos consideran principios básicos de su nacionalidad (los estadounidenses). Mediante esta representación de homogeneidad se constituye una comunidad de comunicación que Benedict Anderson (1991) ubica en el plano de la imaginación. Las naciones son aquellas comunidades imaginarias de la modernidad que por razones históricas específicas mejor permiten combinar ideas racionales sobre la dominación y la legitimidad (los principios de la soberanía popular y de la autodeterminación de los pueblos, acuerdos sobre el orden económico-social y político, así como sobre la moral pública, ideas del propio territorio y de la propia historia) en una disposición simbólica históricamente determinada, apta para servir de referente a la formación de identidad colectiva e individual y movilizar al pueblo mayoritario en pos de objetivos comunes (Vior, 1991: Cáp. 2).

Por su singular eficacia los Estados nacionales son el mejor instrumento para diferenciar "lo nuestro" de "lo ajeno" o sea para determinar los criterios de inclusión y exclusión. En una inversión típicamente ideológica de la realidad las imágenes nacionales definen a "sus" pueblos como a aquel sector de la sociedad objeto de la dominación y sujeto de la legitimación. De este modo han sido históricamente el instrumento más apto para la realización y el desarrollo de los derechos ciudadanos. Las imágenes de homogeneidad cultural permitieron establecer códigos y sistemas simbólicos unificadores que crearon esferas de circulación de contenidos y formas que a su vez permitieron dirimir de modos relativamente pacíficos las luchas por el poder y la dominación. El desarrollo y fortalecimiento de los Estados nacionales ha sido históricamente la condición de realización de las libertades civiles y políticas, también de las políticas de inclusión social prometidas por el Liberalismo.

La eficacia de una imagen de Nación depende de su capacidad de adaptación a la realidad. Si bien por su simbolismo y su función legitimadora toda imagen nacional distorsiona la realidad y proyecta conflictos derivándolos hacia lo que se percibe como extraño y/o postergándolos hacia el futuro, su credibilidad depende de su capacidad de adaptación a lo que la mayoría percibe como la realidad. Por esto es que el Estado nacional necesita mantener el control sobre los códigos culturales determinantes. En consecuencia, los Estados nacionales se resisten a delegar el control sobre los flujos de población a través de sus fronteras, ya que con el flujo de extranjeros entran al territorio "nacional" otros idiomas, costumbres, moralidades y sistemas simbólicos, en definitiva otras percepciones de la realidad que relativizan las aspiraciones a la vigencia irrestricta dentro del territorio "nacional" que reclaman para sí los Estados. Mediante el control de dichos movimientos el Estado nacional legitima su dominación redefiniendo las condiciones de pertenencia a la comunidad de los ciudadanos y, en consecuencia, dibujando los perfiles del ciudadano mismo. Sin embargo estos movimientos son incontrolables a la larga. Si las condiciones internacionales imponen el traslado de masas de población en determinados sentidos, poco pueden hacer los Estados para frenarlas duraderamente. Los individuos y los grupos entran

siempre de alguna manera y, si no se les aseguran condiciones de vida dignas, ocupan espacios de ilegalidad que van generando trabajo en negro e indocumentación y favorecen el accionar de organizaciones criminales que carcomen la eficiencia de la dominación estatal. En este punto la negación oficial de la realidad migratoria se convierte en un bumerang que va reduciendo la legitimidad del Estado nacional al incapacitarlo para responder a los desafíos circundantes.

Ciudadanías interculturales emergentes

A esta altura de la argumentación puede postularse una coincidencia de intereses y necesidades entre la demanda social mayoritaria de Estados capaces de responder a los desafíos cambiantes de la realidad asegurando la calidad de vida de sus habitantes y el derecho de los inmigrantes a asentarse y vivir dignamente en el lugar de su elección. Tomando partido por el inmigrante como representante por excelencia de la humanidad sometida que reclama la plena vigencia de los Derechos Humanos como pacto de su emancipación y considerando las contradicciones del orden mundial arriba caracterizadas, existen tres problemas cuya resolución resulta perentoria para poder seguir avanzando teórica y metodológicamente con el objetivo de poner a los Estados en condiciones de responder a estas necesidades compartidas:

1) Si coincidimos en la existencia de un Derecho Humano a la Migración, o sea del derecho de toda persona a cambiar de país, asentarse y trabajar honestamente donde mejor le plazca, pero se reconoce a la vez el derecho de los Estados a la autodeterminación, se debe sin embargo tener en cuenta que todavía no existe ninguna instancia soberana superior a los Estados nacionales en condiciones de asegurar una vida digna a la mayoría de la Humanidad. Se plantea la cuestión de cómo conciliar el derecho autónomo de todo individuo y grupo a elegir libremente el lugar central para desenvolver su vida con la necesidad de los Estados nacionales a conservar un cierto grado de control civilizado sobre sus territorios y poblaciones para poder crearles las condiciones adecuadas para el desarrollo de una vida digna. Una solución posible sería la formación de bloques supranacionales que aseguren la libre circulación de las personas en grandes espacios geográficos. Otra estaría dada por acuerdos de asociación entre Estados para permitir la libre circulación de los nacionales de los asociados. Medidas de ambos tipos se practican ya en la Unión Europea y en el MERCOSUR: De este modo se están creando las bases incipientes de una ciudadanía transnacional. La titularidad de la ciudadanía estaría pasando progresivamente de los Estados a los individuos y grupos y se estaría separando de la pertenencia a una comunidad de forma nacional. Sobre las condiciones que harían posible crear una ciudadanía transnacional de estas características, cuyos titulares sean los individuos y los grupos, que éstos llevarían consigo al Estado donde quieran asentarse, es necesario reflexionar todavía cuidadosamente.

2) Desde esta perspectiva intercultural y universalista del Derecho Humano a la Migración se replantea la pregunta por el sistema de dominación y legitimidad aceptable: ¿Cómo renovar la democracia como un modo de organizar el orden político según criterios de justicia, solidaridad, igualdad de oportunidades y libertad responsable que obligue a la expansión permanente e indefinida de la ciudadanía y no dependa del sistema de exclusión de los Estados nacionales?

3) ¿Cómo garantizar en cada etapa del desarrollo político la plena vigencia de los Derechos Humanos como derechos universales, indivisibles, históricos y contextuales, sin que se conviertan en el instrumento demagógico de poderes imperiales que actúan supuestamente en

nombre de toda la Humanidad cuando, en realidad, sólo están satisfaciendo los propios intereses particulares?

Tratar estos tres puntos desde la perspectiva aquí expuesta conduce a invertir las prioridades del orden político actual:

Aquellos órdenes políticos que no contemplen los derechos de todos los habitantes corren el riesgo de aislarse y de convertirse en regímenes oligárquicos.

Aquellos regímenes democráticos que interrumpan su expansión y dejen de fomentar la participación de sus habitantes reales y/o potenciales en los procesos de decisión sobre todos los aspectos de la vida en común, se aislarán externamente y limitarán la participación interna.

La reorganización de los sistemas políticos para ponerlos al servicio de la convivencia entre los asentados y los recién llegados implica considerar como materia de decisión política aquellos derechos que actualmente no tienen vigencia: el derecho a la libre circulación de las personas, a trabajar dignamente, al libre ejercicio de su profesión, a la salud, a alimentación, vestido y vivienda adecuados, a la educación, a participar libremente en el desarrollo de la propia cultura, etc.

Así planteado, el desafío que se plantea a los órdenes políticos actuales es cómo evolucionar desde un modelo nacional de organización que siempre es restrictivo hacia un orden republicano regional y/o continental y democrático capaz de articular e integrar los intereses y las aspiraciones de centenares de millones de personas que en todo el mundo están desplazándose, descienden inmediatamente de poblaciones desplazadas y/o están a punto de hacerlo.

Si de estas consideraciones generales se pasa a la situación argentina hay que señalar algunos rasgos particulares del fenómeno migratorio contemporáneo. Cuando se define la Argentina como país de inmigración, sólo se hace referencia al hecho de las migraciones de procedencia europea que de modo masivo confluyeron en este territorio desde el último tercio del siglo XIX y el primero del XX. Ni la acción conquistadora y colonizadora española, ni la importación de esclavos negros o el traslado de grupos rebeldes de indígenas a lugares alejados de su asentamiento tradicional se estudian habitualmente como migraciones. Tampoco se señala que las poblaciones originadas en las migraciones actualmente más numerosas y visibles, las provenientes de los países limítrofes, han mantenido constante su participación porcentual sobre la población total desde el primer censo de 1869 (2,4%) al de 2001 (2,8 %). El mito fundacional del "crisol de razas"[10] que determinó imaginariamente en gran medida nuestra Organización Nacional se construyó sobre la base de la "desmarcación étnica" (Grimson 2006: 71). Esta operación comprendió a la vez diversos procesos y estilos discriminatorios que ignoraron y dejaron "fuera del crisol" (Caggiano 2005) a mestizos, mulatos y negros y la promesa de una igualdad garantizada por la inclusión para los blancos que operaban la escuela pública y el servicio militar obligatorio.

La situación contemporánea es diferente. Se señalan tres cambios fundamentales respecto de lo antes esbozado: el aumento proporcional de los migrantes de países limítrofes o cercanos (en el sentido de que constituyen el grupo inmigrante mayoritario), su mayor presencia en las

[10] Expresión que aparece por primera vez en 1782 (M. G. J- de Crèvecoeur, *Letters from an American Farmer*) para referirse al modo cómo en las tierras de América del Norte los europeos de diversos orígenes se han convertido en "americanos", "*fundidos en una nueva raza de hombres*" (la itálica es de los autores; cit. por Bilbeny, 2002: 67).

ciudades y su nacionalidad (incremento de paraguayos, bolivianos y peruanos). En coincidencia con Grimson puede afirmarse que en la década del ’90 se pasó de una “situación de invisibilización de la ‘diversidad’” a una “hipervisibilización de las diferencias” (Grimson 2006: 70). Si del plano de los fenómenos poblacionales se va al político, también resulta interesante subrayar que este cambio se da en el marco de los debates y políticas multiculturales y del “reconocimiento”. La actual legislación migratoria argentina es fruto de estos debates, ya que contribuyeron a la redacción de su texto numerosas organizaciones religiosas y de la sociedad civil particularmente sensibles a la problemática[11]. La Ley 25.871, que entró en vigencia a comienzos de 2004, con acierto establece en su Art. 4º el derecho humano a migrar. Formulado de esta manera el derecho a migrar –con su contraparte, el derecho a permanecer en el país de origen- no es considerado una concesión particular del Estado argentino, sino que se lo reconoce como inherente a la persona humana como tal y, por consiguiente, dotado de universalidad.

De este modo la constancia y visibilización de “nuevos” migrantes, sobre todo en las grandes ciudades, conduce a la ruptura del mito del “crisol de razas” y a la reconsideración de las prácticas políticas fundadas en él, principalmente en los ámbitos de la justicia, la salud, la educación y el trabajo. En la situación actual de pluralidad real por la copresencia en casi todas las sociedades del mundo de grupos de origen diverso, no siendo la Argentina una excepción a ello, se torna indispensable la deconstrucción de este mito y la propuesta de nuevas formas de entender esta pluralidad con el objeto de posibilitar formas más plenas de realización individual y modelos de convivencia más justos[12]. La coexistencia de individuos y de grupos migrantes de gran heterogeneidad, mayoritariamente pobres, en nuestras megalópolis y en vastas regiones de las naciones actuales, interactuando en múltiples relaciones dinámicas con las sociedades denominadas de acogida y entre sí, impone por su propio peso una revisión más completa de la noción de ciudadanía, en la que se incluya fuertemente la categoría de “ciudadanía cultural”, pero a la vez el carácter inestable, dinámico y abierto de las relaciones referidas.

Para abonar en defensa de este intento es posible pensar en “ciudadanías interculturales emergentes” como facilitadoras de inclusiones no sesgadas por formas de dominación asimilacionistas o integracionistas, siempre y cuando la noción de “interculturalidad” no se emplee aquí en el sentido corriente. Esta colaboración adscribe a una noción “fuerte” de interculturalidad que se basa en la idea de contextualidad no relativista de la razón y posibilita un “polílogo” entre las culturas, efectivizado en “zonas de traducción” mutuamente posibles (Fornet-Betancourt, 2003:19). *Eo ipso* se convierte al portador de otra cultura (para este caso, al migrante) en un intérprete del sí mismo (de los “otros”) y del “nosotros”. En definitiva se postula aquí que, si hay voluntad de un ejercicio democrático de participación real, pueden realizarse polílogos múltiples en diversas áreas (políticas culturales, de salud, educativas, de trabajo, etc.) en los que se vayan gestando “ciudadanías interculturales emergentes”, quizá la única posibilidad, ya no de “elegir” al ciudadano de un territorio, sino de que éste elija dónde y cómo convivir con sus semejantes, aunque haya arribado a él en condiciones de sometimiento, penuria y desigualdad.

Retomando todo lo anterior puede señalarse que un abordaje legítimo e importante del fenómeno migratorio contemporáneo es el del estudio de la formación de nuevas subjetividades

---

[11] Cf. Giustiniani (2004).

[12] En otro trabajo se señala la deficiencia de las teorías denominadas multiculturalistas y de las políticas multiculturales (Bonilla 2008).

políticas. En la conformación de tales subjetividades no resulta menor el lugar ocupado por las políticas públicas y su implementación, obviamente las políticas laborales, de vivienda, educación y salud en primer término. Este enfoque pone en evidencia desafíos particulares que se plantean a las sociedades de acogida, no sólo respecto de la realización plena de los Derechos Humanos, sino, y sobre todo, a su realización diferenciada, habida cuenta de la toma de conciencia de la interrelación entre lo personal y lo político. El rotular la problemática "ciudadanías interculturales emergentes" tiene el objeto de hacer visibles los modos diferenciados de subjetivación política, generación de poder y participación ciudadana que surgen de la interacción (libre o más o menos compelida) entre los grupos y las personas en el marco de la pluralidad de nuestras sociedades a la vez globalizadas, trashumantes y fragmentarias. Sin temor a equivocaciones puede afirmarse que, más acá de lo exigido por la norma migratoria, los modelos actualmente vigentes de tratamiento estatal de las comunidades de origen inmigrante, especialmente de las andinas (aunque hayan llegado al país hace varias décadas) y las políticas y prácticas que dependen de ellos tienen un carácter dominador. En consecuencia son intentos de homogeneización cultural que atentan contra la consideración como sujetos de derechos de las personas de origen migrante o pertenecientes a minorías étnicas o lingüísticas, pero a la vez crean zonas de indocumentación e ilegalidad que impiden al Estado cumplir con las funciones ordenadoras que públicamente se le reclaman.

Si bien existen sectores de las burocracias estatales y de las fuerzas políticas que concientemente se hacen cómplices de los intereses de determinados grupos empresarios que medran de la ilegalidad e indocumentación de las minorías de origen inmigrante, esta complicación del Estado con intereses particulares afecta su capacidad de velar por el orden general. Mal puede pedírsele a una comisaría de policía que garantice la seguridad de las personas en su distrito, si su personal es cómplice de la trata de personas y – mediante exacciones ilegales – fomenta el trabajo en negro y la permanencia de actividades productivas en la clandestinidad o semiclandestinidad.

Conclusiones

Como se ha visto, desde una perspectiva intercultural los derechos humanos no son sólo garantías para la reparación de derechos conculcados o para prevenir la afectación de los mismos por la acción del Estado, sino también el horizonte posible para la realización de necesidades y demandas no satisfechas, aun cuando no exista una responsabilidad estatal por su afectación. De este modo los derechos humanos indican una perspectiva para el desarrollo de las políticas estatales.

Tanto desde un tratamiento histórico de los derechos humanos como desde el análisis de su lógica interna es innegable la existencia de un derecho humano a la migración, según el cual todo ser humano tiene el derecho histórico a quedarse en su lugar de origen, trasladarse por el mundo y asentarse donde quiera en condiciones de dignas. Este derecho humano es tanto más imperioso cuanto que la inmensa mayoría de las migraciones internacionales actuales no se dan voluntariamente, sino porque los seres humanos y los grupos son expulsados de sus lugares de origen por distintos factores, siendo los económicos los más difundidos. Reconocer la vigencia del derecho humano a la migración implica como consecuencia reconocer a los migrantes el derecho al pleno ejercicio de sus derechos humanos donde quiera que estén, incluidos especialmente los derechos a la participación ciudadana en las comunidades de origen, de tránsito y de acogida.

Dado que adoptar una perspectiva intercultural implica también reconocer a cada comunidad política el derecho a establecer prioridades entre los derechos humanos a satisfacer –suponiendo siempre que los derechos humanos son universales y están interrelacionados, siendo por consiguiente inseparables -, el desarrollo de los derechos humanos es inseparable del de la democracia. Históricamente ésta ha evolucionado en el contexto de los Estados nacionales que son la forma política de ejercicio de la soberanía y, por lo tanto, el espacio en que se han podido desarrollar mejor los derechos ciudadanos. Sin embargo, la forma nacional supone una inversión ideológica de la realidad por la cual se constituye una comunidad imaginada en la que todos sus integrantes son cultural y étnicamente homogéneos. Esta imagen nacional colide necesariamente con la heterogeneidad étnica y cultural que traen las migraciones.

La tendencia históricamente predominante de los Estados nacionales se dirige a negar y suprimir de su conciencia la heterogeneidad aportada por las migraciones buscando absorber a esos elementos diferentes mediante distintos instrumentos de las políticas públicas (educación, salud, vivienda, trabajo, políticas sociales y las guerras exteriores) hasta restablecer imaginariamente la supuesta homogeneidad perdida. También la producción simbólica de Historia, tradiciones y leyendas tienden a reinventar la indiferenciación. Esta tendencia negadora de los Estados nacionales es especialmente notable en períodos de crisis, cuando su repertorio de recursos de acogida disminuye. En estas situaciones aumenta la tendencia a la represión, tratando de frenar los flujos inmigratorios en las fronteras y/o reprimiendo la participación de los inmigrantes y de sus sucesores en el interior de los Estados.

Sin embargo, como la capacidad de sugerencia ideológica de las imágenes nacionales depende también de su habilidad para adaptarse y dar respuesta a realidades cambiantes, la negación duradera de la presencia en la propia sociedad de grupos poblacionales inmigrados y su rechazo a permitir la participación ciudadana de los mismos conduce a complicar al Estado con grupos particulares y prácticas criminales que le hacen perder efectividad y credibilidad. Así el reconocimiento de la radical diferencia entre las culturas que pretende representar aparece como único remedio para que el Estado pueda satisfacer las necesidades y demandas de toda la población aumentando su legitimidad y eficiencia.

Como este reconocimiento activo coloca al Estado en contradicción con la imagen nacional con la que se justifica, se propone en esta contribución la idea de ciudadanías interculturales emergentes como concepto polilógico que debería permitir a los Estados organizar la convivencia entre grupos poblacionales heterogéneos. Concientes de que ésta no es una alternativa que se pueda adoptar de una vez, creemos que la adopción de esta perspectiva requiere una serie de investigaciones teóricas y aplicadas: es preciso investigar hasta qué punto las imágenes nacionales vigentes (por ej. en Sudamérica) imponen ideales de homogeneidad étnica o admiten mayor diversidad, en qué medida procesos de regionalización y continentalización pueden aportar marcos culturales y políticos de referencia aptos para el ejercicio de ciudadanías interculturales, qué aspectos de la organización estatal de nuestros países son tan definidamente monoétnicos que deban ser reformados como condición indispensable para el desarrollo del concepto propuesto de ciudadanía, qué producción simbólica se requiere para generar la movilización ciudadana conjunta de todos los grupos habitantes del país en pos de mayor democracia, etc.

Toda relación intercultural auténtica es polilógica, pero organizar el polílogo exige establecer las zonas de traducción y entendimiento entre las culturas que hagan efectiva la intención convivencial. Hallar dónde deben estar y cómo deben ser estas zonas de entendimiento

es una tarea teórico-práctica de mayor importancia a la que esta contribución pretendió aportar su grano de arena.

Bibliografía

Anderson, B. 1991. *Imagined Communities*, London / New York, Verso.

Bilbeny, N. 2002. *Por una causa común. Ética para la diversidad*, Barcelona, Gedisa.

Bielefeldt, H. 1998. *Philosophie der Menschenrechte*, Darmstadt, Wissenschaftliche Buchgesellschaft.

Bonilla, A. 2005. "El diálogo filosófico intercultural y el fenómeno migratorio: su tratamiento como 'traducción' en la 'Escuela de Aachen'", en: *Actas 1º Congreso Latinoamericano de Antropología*, Rosario, CD-Rom, pp. 29-47.

Bonilla, A. 2007. "Ética, mundo de la vida y migración", en R. Salas Astrain (Ed.) *Sociedad y Mundo de la Vida a la luz del pensamiento Fenomenológico-Hermenéutica actual*, Santiago de Chile, EUCSH, pp. 27-58.

Bonilla, A. 2008. "Imágenes de nación y ciudadanías interculturales emergentes", e/p.

Bonilla, A. / Vior, E.J. 2008. *Derechos humanos, migración y participación*, http://www.ddhhmigraciones.com.ar.

Caggiano, S. 2005. *Lo que no entra en el crisol. Inmigración boliviana, comunicación intercultural y procesos identitarios*, Buenos Aires, Prometeo.

Colom, F. (Ed.). 2001. *El espejo, el mosaico y el crisol. Modelos políticos para el multiculturalismo*, Barcelona, Anthropos.

Diehl, E. / Faulenbach, J. / Klein, E. 1998. "Menschenrechte", *Informationen zur politischen Bildung* 210, Bonn.

Fornet-Betancourt, R. (Hrsg.). 2000. *Menschenrechte im Streit zwischen Kulturpluralismus und Universalität*, Frankfurt a.M. / London, IKO-Verlag für Interkulturelle Kommunikation.

Fornet-Betancourt, R. / Sandkühler, H.-J. (Hrsg.). 2001. *Begründungen und Wirkungen von Menschenrechten im Kontext der Globalisierung*, Frankfurt a.M. / London, IKO-Verlag für Interkulturelle Kommunikation.

Fornet-Betancourt, R. 2003. *Interculturalidad y filosofía en América Latina*, Aachen, Wissenschaftsverlag Mainz in Aachen.

Fritzsche, K.-P. 2004. *Menschenrechte*, Padeborn *et al.*, Ferdinand-Schöningh-Verlag.

Giustiniani, R. *et alii*. 2004. *Migración: un derecho humano. Ley de Migraciones Nº 25.871*, Buenos Aires, Prometeo.

Grimson, A.; Jelin, E. (comp.). 2006. *Migraciones regionales hacia la Argentina. Diferencia, desigualdad y derechos*, Buenos Aires, Prometeo.

Künnemann, R. 1996. *Six Lectures on the Right to an Adequate Standard of Living (Food, Housing, Health, Social Security)*, FIAN, Heidelberg.

Künnemann, R. 2002. *Nine Essays on Economic Human Rights (1993-1997)*, FIAN, Heidelberg,.

Novick, S. 2004. “Una nueva ley para un nuevo modelo de desarrollo en un contexto de crisis y consenso”, en Giustiniani, R. (ed.), *Migración: un derecho humano: Ley de Migraciones Nº 25.871,* Buenos Aires, Prometeo, pp. 67-85.

Novick, S. (dir.). 2007. *Sur-Norte, Estudios sobre la emigración reciente de argentinos*, Buenos Aires, Editorial Catálogos.

Subsecretaría de Derechos Humanos de la Nación (comp.). 2001. “Declaración Universal de Derechos Humanos”, en: *Derechos Humanos – Instrumentos internacionales con Rango Constitucional (Art. 75, inciso 22 de la Constitución de la República Argentina)*, Buenos Aires, pp. 3-8.

Subsecretaría de Derechos Humanos de la Nación (comp.). 2001. “Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP)” , en: *Derechos Humanos – Instrumentos internacionales con Rango Constitucional (Art. 75, inciso 22 de la Constitución de la República Argentina)*, Buenos Aires, pp. 39-54.

Subsecretaría de Derechos Humanos de la Nación (comp.). 2001. “Pacto Internacional sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)”, en: *Derechos Humanos – Instrumentos internacionales con Rango Constitucional (Art. 75, inciso 22 de la Constitución de la República Argentina),* Buenos Aires, pp. 121-129.

Vior, E.J. 1991. *Bilder und Projekte der Nation in Brasilien und Argentinien,* Gießen, microfilmado.