

Derechos humanos, migración y democracia

Eduardo J. Vior
Dr. en Ciencia Política
Universidad Nacional de Jujuy,
Maestría en Ciencias Sociales,
San Salvador de Jujuy, Argentina

Desde su origen como especie los seres humanos siempre han sido transhumantes. Todos los pueblos del mundo están originados e/o influenciados por la migración o se preparan a migrar. Esto quiere decir que el fenómeno de la migración como tal no es un fenómeno casual o poco frecuente, sino la condición histórica normal del ser humano¹. Bajo estas condiciones, el derecho de todo ser humano a trasladarse de país o región, asentarse y trabajar honestamente donde mejor le plazca disfrutando de todos los derechos comunes a los habitantes de su nuevo lugar de vivienda, parece indiscutible².

En tanto el sistema de las Naciones Unidas se legitima desde su fundación en 1945 por basarse en los derechos humanos, nada debería obstar para que las personas elijan libremente su lugar de vida, trabajo y desarrollo individual y/o grupal. Sin embargo, la misma Organización de las Naciones Unidas congrega a Estados de forma más o menos nacional que se arrogan jurídicamente la representación de un territorio y de una población sobre los que tienen el poder de definición. En el Derecho Internacional Público vigente es el Estado quien decide sobre la composición de su pueblo, ante todo mediante los instrumentos del Derecho de Inmigración y Residencia y el otorgamiento selectivo de la ciudadanía.

Ante el desarrollo del Derecho Humanitario, especialmente en los últimos treinta años³, y el aumento geométrico de las migraciones internacionales desde el fin de la Guerra Fría, los Estados y las organizaciones internacionales (típicamente la Organización Internacional de Migraciones, OIM) han reaccionado con la intención de hacer “governables” las migraciones, esto es, de hacerlas “dirigibles”, “canalizables” y “aprovechables”⁴. Pero esta concepción sigue suponiendo que es posible regular las migraciones, el ingreso y el asentamiento duradero de extranjeros en los países receptores sin que éstos deban modificarse sustancialmente. La experiencia nos muestra lo contrario: tanto las poblaciones receptoras como los recién llegados se modifican por esta convivencia entre grupos antes desconocida dando origen a nuevas realidades

¹ Raúl Fonet-Betancourt, *Interculturalidad y Filosofía en América Latina*, Aachen: Wissenschaftsverlag Mainz in Aachen, 2003, p. 142.

² La argumentación que sigue está tomada de: Eduardo J. Vior, „Migración y Derechos Humanos desde una perspectiva intercultural“, en: Raúl Fonet-Betancourt, (Hrsg.), *Migración e interculturalidad. Desafíos teológicos y filosóficos*, Aachen: Wissenschaftsverlag Mainz in Aachen, 2004, pp. 109-117.

³ Entre muchos otros autores que han tratado el tema, recomiendo aquí especialmente: Mónica Pinto, *El derecho internacional. Vigencia y desafíos en un escenario globalizado*, Buenos Aires / México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 2004, pp. 89-122.

⁴ V. como representativo de esta posición: Lelio Mármora, “El desafío de las políticas migratorias; su gobernabilidad”, en: Dora Estela Celton (coord.), *Migración, integración regional y transformación productiva*, Córdoba, Universidad Nacional de Córdoba, Centro de Estudios Avanzados, Colección Debates, 1996, pp. 89-120.

morales, culturales, políticas, económicas y sociales. De las interacciones entre los arribados y quienes ya estaban surgen nuevos procesos que es necesario estudiar en detalle, porque ellos están construyendo el mundo del futuro ante nuestros ojos. Es por esta apreciación de la realidad mundial que en este trabajo discuto desde una perspectiva intercultural de los derechos humanos las repercusiones que las masivas migraciones actualmente en curso tienen sobre los valores, normas y símbolos que fundamentan el orden político y las alternativas que se presentan para adaptarlo al nuevo desarrollo.

Idea intercultural de los Derechos Humanos y Derecho a la Migración

Desde una perspectiva intercultural considero los Derechos Humanos como aquellos derechos comunes a todos los seres humanos en tanto tales, 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 la relación entre ellas. Hay suficientes evidencias de este fenómeno en numerosos textos y documentos que provienen de las civilizaciones más diversas. Sintetizando esta introducción me permito afirmar que los Derechos Humanos son universales, 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 surgimiento del ser humano. Este aprendizaje se materializa en las diversas expresiones de la memoria colectiva⁵ a la que recurrimos habitualmente ante nuevos desafíos y que, por lo tanto, forma parte de nuestra cultura de los Derechos Humanos. Por ello afirmo que los Derechos Humanos son a la vez antiquísimos y contemporáneos y sólo puede comprenderse en el contexto de su historicidad⁶.

Gracias a los tratados y convenciones de Derechos Humanos vigentes desde hace menos de treinta años los mismos se han convertido en derechos subjetivos e individuales⁷ 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

⁵ Incluyendo especialmente mecanismos heredados de simbolización, leyendas, mitos y rituales.

⁶ No es posible en la breve extensión de esta ponencia 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. 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 del derecho a la resistencia contra la opresión.

⁷ Ya el reconocimiento casi exclusivo de las demandas individuales 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: Heiner Bielefeldt, *Philosophie der Menschenrechte*, Darmstadt, Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 1998, pp. 25-44; Elke Diehl / Jürgen Faulenbach / Eckart Klein, “Menschenrechte”, *Informationen zur politischen Bildung* 210, 1998; Karl-Peter Fritzsche, *Menschenrechte*, Padeborn et al., Ferdinand-Schöningh-Verlag, 2004.

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 del desarrollo social y político.

Los Derechos Humanos son inseparables y están interrelacionados. En tanto históricos, la decisión sobre cuáles derechos son comunes a toda la humanidad es aleatoria y 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 más a la realidad.

A partir de esta argumentación rechazo 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) en desmedro de muchos otros derechos políticos, económicos, sociales y culturales.

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 interrelación⁸.

A partir de esta concepción de los derechos humanos parecería evidente que todo ser humano tenga 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.

⁸

Para esta argumentación véanse entre otros: Raúl Fornet-Betancourt (Hrsg.), *Menschenrechte im Streit zwischen Kulturpluralismus und Universalität*, Frankfurt a.M. / London, IKO-Verlag für Interkulturelle Kommunikation, 2000 y Raúl Fornet-Betancourt / Hans-Jörg Sandkühler (Hrsg.), *Begründungen und Wirkungen von Menschenrechten im Kontext der Globalisierung*, Frankfurt a.M. / London, IKO-Verlag für Interkulturelle Kommunikation, 2001.

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. Las propias Naciones Unidas y las organizaciones de su sistema deberían asimismo crear las condiciones para facilitar y asegurar el libre desplazamiento de las personas de un país a otro. 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. De este modo reconocen 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 y, lo que es mucho más importante, dejan sentado 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 contradicción así manifiesta entre el “Derecho a la Inmigración” que puede deducirse de la combinación de los otros artículos mencionados y la restricción implícita en el Derecho a la Autodeterminación se explica por el hecho de que el sistema mundial vigente, organizado desde 1945 en el marco de las Naciones Unidas, se caracteriza por la ambigüedad constitutiva ya mencionada: por un lado se basa en la vigencia de los Derechos Humanos como normas universales, inseparables, interrelacionadas e inalienables. Por el otro, el esquema organizativo de las Naciones Unidas reposa sobre la división del mundo en Estados, a los que se atribuye el carácter de “nacionales” y que supuestamente ejercen en igual grado su soberanía.

La posibilidad de superar esta ambigüedad 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. 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 la salida de o entrada a los países de determinados 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 garantizarle a las personas el ejercicio de este derecho⁹.

No hay vigencia de los Derechos Humanos, si además de la dimensión protectora de los mismos no se implementan también las de preservación y realización. 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 esta dimensión 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 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 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 la renovación de la democracia

Cuando se dice que un Estado es “nacional”, se sobreentiende 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 ubica en el plano de la imaginación¹⁰. *Las naciones son aquellas comunidades*

⁹ 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 quiero 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 la responsabilidad estatal es mayor. Contamos con muy poca literatura al respecto, pero creo que debemos dedicarle mayores esfuerzos investigativos. Tanto más promisorio me parece por lo tanto el proyecto de investigación sobre emigración de jóvenes argentinos que la Dra. Susana Novick está llevando adelante en este momento en el Instituto Gino Germani de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA en cooperación con universidades latinoamericanas y europeas.

¹⁰ Benedict Anderson, *Imagined Communities*, London / New York, Verso, 1991; Reinhard Bendix, *Nation-Building and Citizenship*, New York / London / Sidney, Clarendon Press, 1964; Solomon Bloom, *The World of Nations. A Study of the National Implications in the Work of Karl Marx*, New York, Knopf, 1941; Hèlene Carrère D'Encause, „Unité prolétarienne et diversité nationale. Lenine et la théorie de l'autodetermination“, en: *Revue Française de Science Politique* 21, 1971, pp. 221-255; Otto Dann (Hrsg.), *Nationalismus und sozialer Wandel*, Hamburg, Hoffmann & Campe, 1978; Karl W. Deutsch, *Nationalism and Social Communication*, New

*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*¹¹.

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.

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 reiterada adaptación a lo que la mayoría percibe como las condiciones de la realidad¹². Sin una percepción compartida de la realidad es imposible el surgimiento de una ciudadanía dispuesta a resolver sus conflictos internos mediante las reglas de la democracia. Pero la democracia no puede exceder los límites de la imagen nacional imperante, porque la desacreditaría, poniendo en cuestión el símbolo de unidad de la comunidad de comunicación. En la inversión ideológica de la imagen nacional es ésta la que fija los límites del sistema democrático y no a la inversa. No son los ciudadanos quienes determinan a qué comunidad nacional quieren pertenecer, sino los “administradores” de la imagen de Nación quienes definen el derecho de individuos y grupos a pertenecer o no a dicho grupo imaginario.

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 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, por consecuencia, dibujando los perfiles del ciudadano mismo. *La imagen nacional establece simbólicamente las condiciones de acceso a la ciudadanía. La política migratoria sirve así para fijar el contorno y los límites de la democracia.*

York, MIT-Press, 1953; Karl W. Deutsch, *Nationalism and its Alternatives*, New York, Knopf, 1969; Leopoldo Mármora, *Nation und Internationalismus – Probleme und Perspektiven eines sozialistischen Nationbegriffs*, Bremen / Lüdinghausen, CON / Periferia, 1984. [Ed. castellana: *Por un concepto socialista de Nación*, México D.F., Siglo XXI Ed., 1984], Maxime Rodinson, "Le marxisme et la nation", en: *L'homme et la société* 7, pp. 131-149, 1968, Eduardo J. Vior, *Bilder und Projekte der Nation in Brasilien und Argentinien*, tesis de doctorado, microfilmada, Giessen, 1991.

¹¹ Eduardo J. Vior, *Op. cit.*, 1991, Cap. 2.

¹² Las consideraciones sobre la ideología aquí expuestas siguen la línea de análisis desarrollada por Karl Mannheim, *Ideología y utopía*, México D.F., Fondo de Cultura Económica, 1952; Kurt Lenk, *El concepto de ideología*, Buenos Aires, Amorrortu eds., 1974 y Teun van Dijk, *Ideología*, Barcelona, Gedisa, 1999, mencionados por su orden cronológico.

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, veo tres problemas cuya resolución considero perentoria para poder seguir avanzando teórica y metodológicamente con el objetivo de poner a los Estados en condiciones de responder a este legítimo reclamo de los inmigrantes:

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 reconocemos a la vez el derecho de los Estados a la autodeterminación, debemos 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 nos 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 grandes bloques supranacionales que aseguren la libre circulación de las personas en grandes espacios geográficos. Otra estaría dada por acuerdos de reciprocidad positiva entre Estados que permitieran la libre circulación en uno de los nacionales del otro. Medidas de ambos tipos se practican ya en la Unión Europea o 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 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, debemos 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 interrumpen 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 migración implica considerar 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 problema de los órdenes políticos actuales es cómo evolucionar desde un modelo nacional de organización que siempre es restrictivo hacia un orden republicano transnacional y democrático capaz de articular e integrar los intereses y las aspiraciones de miles de millones de personas que en todo el mundo están desplazándose, descienden inmediatamente de poblaciones desplazadas y/o están a punto de hacerlo. Los propulsores del orden imperial vigente pretenden hacerlo mediante “acuerdos de gobernabilidad” entre los poderosos del mundo. Yo, por el contrario, no niego la autodeterminación de los Estados allí donde sirven para proteger los intereses de sus pueblos, sino que propongo ponerla al servicio de los intereses de las decenas de millones de transhumantes que hoy recorren el mundo.

Todo ser humano tiene el derecho a participar de la gestión del orden político en cualquier parte del mundo. Todo individuo debe ser partícipe activo y consciente de dicho orden como ciudadano real o potencial del mismo. Sólo la devolución del derecho de ciudadanía a cada ser humano, para que lo ejerza donde quiera, puede permitir la construcción de un mundo de democracia, justicia y libertad. Sólo puede haber una vigencia plena de los Derechos Humanos si rige sin limitaciones el Derecho Humano a la Migración.

La “revolución migratoria” argentina

En el campo de los estudios migratorios se habla habitualmente de países emisores y países receptores. Ciertamente, ningún país es emisor o receptor puro. Por distintas razones, aún en los países más ricos se registra anualmente la salida de cientos de miles de personas. También países típicamente expulsores de población reciben contingentes inmigratorios de otros más pobres. Pero son pocos aquellos países que a la vez registran importantes flujos migratorios de entrada y de salida. Argentina es uno de ellos, ya que, aunque desde hace tres décadas expulsa masivamente población hacia Brasil, los Estados Unidos y Europa Occidental, sigue atrayendo población, fundamentalmente desde los países vecinos y, crecientemente, desde China. Este transvasamiento poblacional comenzó durante la dictadura militar (1976-83) y se profundizó en la democracia. Desde principios de la década pasada la población procedente de los países limítrofes ya representa más del 50% del total de la población extranjera en el país¹³.

Este proceso es simultáneo a la fractura de la imagen de Nación “europea” construida por la elite oligárquica entre 1853 y 1880. La combinación de represión, transnacionalización cultural, retroceso económico y exclusión social deslegitimó „el mito argentino“ que suponía que la mezcla de poblaciones europeas en el país produciría un progreso escalonado de generación en generación. Las actuales generaciones argentinas de clase media son las primeras en saber que sus hijos no podrán ascender socialmente más allá del nivel alcanzado por sus padres, aún más, que probablemente desciendan hacia la pobreza y marginación. Este conjunto de factores ha

¹³ Roberto Benencia, *Trabajo y prejuicio. Violencia sobre inmigrantes bolivianos en la agricultura periférica de Buenos Aires*, manuscrito entregado por el autor, Buenos Aires, 2004, p. 2.

alterado la solidaridad de valores, normas y símbolos que dan sustento a la convivencia comunitaria.

La nueva población trae consigo nuevas mentalidades y hábitos que se incorporan a la práctica social argentina con repercusiones sobre la estructura y funciones del sistema político del país. No queda aún claro en qué medida tal sistema está en condiciones de articular e integrar los intereses de los recién llegados ni si éstos prefieren segregarse, buscar la representación de sus intereses dentro de los partidos y asociaciones (tradicionales o nuevos) de la mayoría social o articularse desde identidades socioculturales diferentes. Por sus características socioculturales, su tamaño, su peculiar modo de organización comunitaria y su firme inserción político-social en la escena argentina, resalta en este contexto la población originaria de la inmigración desde Bolivia¹⁴.

Los intercambios de población con la actual Bolivia se remontan al origen de la historia andina, hace cinco mil años. Las poblaciones andinas siempre han migrado en dirección Norte-Sur. Cuando se constituyeron los Estados nacionales y en el noroeste argentino se asentaron monocultivos (azúcar, tabaco) que requerían numerosa mano de obra, el flujo estacional de los trabajadores bolivianos se convirtió en habitual. Cuando estos cultivos entraron en crisis en los 1960, los migrantes transitorios bolivianos se dirigieron más hacia el sur, hacia otros cultivos regionales (la vid en Cuyo), comenzaron a erigir los cinturones frutihortícolas que hoy rodean todas las ciudades argentinas y arribaron al Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA). En ésta se asentaron, trabajando fundamentalmente en los cinturones frutihortícolas y las industrias de la construcción y del vestido. Se produjo con el tiempo una gran diferenciación social y espacial que aquí no se puede detallar. También se diferenció el modo de relación con el Estado de acuerdo a las realidades políticas locales. Especialmente en la lucha contra la discriminación y el racismo a fines de los 1990 la minoría de origen boliviano adquirió entidad política.

Si consideramos las relaciones de este nuevo sujeto en surgimiento con el sistema político argentino, no podemos dejar de caracterizar el marco jurídico. El régimen legal para la inmigración a la Argentina se definía hasta fines de 2003 por la contradicción entre la fáctica ausencia de restricciones sobre la entrada de extranjeros al país y las enormes dificultades para la legalización de la residencia, lo que generaba una

¹⁴ En los últimos cinco años se han multiplicado los trabajos sociológicos y antropológicos sobre los grupos poblacionales resultantes de las inmigraciones desde los países vecinos. En lo referente a la minoría de origen boliviano, podemos citar entre muchas las siguientes contribuciones: Roberto Benencia, „Inmigrantes bolivianos en áreas rurales de la Argentina: su participación en la conformación de territorios y comunidades transnacionales“, en: *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, año 17, abril 2003, número 50, pp. 161-180; Diego Casaravilla, *Los laberintos de la exclusión. Relatos de inmigrantes ilegales en Argentina*, Lumen-Humanitas, Buenos Aires, 1999; Natalia Gavazzo, *La Diablada de Oruro en Buenos Aires. Cultura, Identidad e Integración en la Inmigración boliviana*, Tesis de Licenciatura en Ciencias Antropológicas, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires, CD-Rom, Edición de la autora, Buenos Aires, 2003; Alejandro Grimson, *Relatos de la diferencia y la igualdad. Los bolivianos en Buenos Aires*, Buenos Aires, EUDEBA, 1999; Alejandro Grimson, „La migración boliviana en la Argentina. De la ciudadanía ausente a una mirada regional“, en: Alejandro Grimson y Edmundo Paz Soldán, *Migrantes bolivianos en la Argentina y los Estados Unidos*, La Paz, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Cuaderno de Futuro 7, 2000, pp. 13-52; Alejandro Grimson, „La vida política de la etnicidad migrante: hipótesis en transformación“, en: *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, año 17, abril 2003, número 50, pp. 143-159; Mario Miguel Santillo, *Las organizaciones de inmigrantes y sus redes en Argentina*, Manuscrito cedido por el autor, 2003.

tendencia a la ilegalidad que era funcional a la política neoliberal de desregulación de las relaciones laborales. Los trabajadores inmigrantes indocumentados constituyeron de este modo en los años 1990 una mano de obra barata para pequeños y medianos empresarios industriales sometidos a una competencia externa descontrolada. Al mismo tiempo, el régimen de contratación corporativo en la industria de la construcción, gerenciado por la corrupta dirección de la Unión Obrera de la Construcción (UOCRA), permitió utilizar a los trabajadores bolivianos como reserva a la que recurrir en momentos de expansión, como fue entre 1992 y 1994, para expulsarlos después. Una experiencia particular fue la colisión entre los trabajadores bolivianos indocumentados y los empresarios coreanos de la industria textil llegados al país en los años 1980. En la misma se reactivaron prácticas sindicales traídas de Bolivia y se delimitaron áreas de reconocimiento entre las dos comunidades recién inmigradas.

Cuando comenzó la recesión de la economía argentina a partir de 1998, el desempleo afectó primero a los inmigrantes. La persistencia de sus redes asociativas permitió, sin embargo, a los trabajadores bolivianos soportar la crisis relativamente mejor que a otros grupos sociales sometidos. Especialmente su ingreso masivo en las explotaciones hortícolas que circundan Buenos Aires, en la importación de dichos productos desde Bolivia y en el abastecimiento callejero y en pequeñas tiendas de verdulería y frutería en toda el área urbana generaron numerosos puestos de trabajo sucedáneos de los perdidos en la industria y una pequeña acumulación intracomunitaria de capital, al mismo tiempo que valorizaron el rol social de las mujeres¹⁵. Al mismo tiempo, la capacidad de movilización de la comunidad boliviana contra el racismo del gobierno de Menem y su capacidad para vincularse con los movimientos por los Derechos Humanos le permitieron ganar cierto reconocimiento en la mayoría social.

A partir de la sanción de la nueva Ley de Migraciones 25.871 en enero de 2004 y de la aplicación unilateral por el gobierno argentino del Protocolo de Las Leñas, que prevé la libre circulación de nacionales del MERCOSUR y asociados (Chile y Bolivia) al interior del espacio común, comenzó a cambiar el clima. El proceso de regularización de la residencia de los habitantes procedentes de la misma región, puesto en marcha por la Dirección Nacional de Migraciones (DNM) desde mediados de 2004, la simplificación y abaratamiento de los trámites de documentación y la tendencia creciente de la DNM a cooperar con organizaciones de la sociedad civil, por su parte, están contribuyendo a aumentar la confianza mutua entre funcionarios y representantes de las asociaciones de inmigrantes¹⁶.

Sin embargo, el persistente retraso en reglamentar la ley 25.871, la subsistencia dentro de la DNM de numerosos funcionarios en cargos de responsabilidad que provienen de la Dictadura Militar y mantienen la misma visión represiva de los controles migratorios que imperó durante décadas, la persistente acción de organizaciones criminales que, muchas veces en connivencia con autoridades locales (como es el caso de la feria de La Salada, en el Partido de Lomas de Zamora), lucran con la situación de ilegalidad de muchos inmigrantes, las redes criminales transnacionales que organizan el tráfico de personas a través de las fronteras, la difusión del trabajo en negro que afecta a importantes sectores de la población (también a inmigrantes), la incapacidad de la colectividad boliviana para dotarse de estructuras

¹⁵ Este proceso ha sido exhaustivamente estudiado por Roberto Benencia en numerosas contribuciones de los últimos veinte años, algunas de las cuales hemos citado ya en las notas ¹⁴ y ¹⁵.

¹⁶ Observaciones *in situ* del autor en el período abril-junio de 2005.

representativas estables y democráticamente legitimadas y las repercusiones en el país de la crisis del Estado boliviano son factores que atentan seriamente contra la articulación de la minoría de origen boliviano con el Estado y la sociedad argentinos.

La puesta en marcha del Plan de Normalización Documentaria llamado „Patria Grande“, en abril de 2006, marca un hito político-jurídico: por un lado el intento de regularización documentaria de los inmigrantes indocumentados procedentes de países de MERCOSUR y asociados¹⁷ (se estima que en el país viven unos 750.000) incorpora a la ciudadanía argentina una cantidad notable de nuevos votantes municipales¹⁸, ampliando la base cultural de la representación política; por el otro, al no fijar límite temporal a la vigencia del programa, se abre la puerta para que cualquier sudamericano que lo desee pueda inmigrar a Argentina con sólo manifestarlo en la frontera.

Sin embargo, la implementación del “Patria Grande” vuelve a poner de manifiesto el cúmulo de contradicciones y luchas imbricadas en esta restructuración de la representación democrática y del Estado argentino. Este programa de normalización documentaria tiene la positiva particularidad de que la DNM ha concertado con municipios y ONGs en todo el país para que actúen como centros de registro de los indocumentados. De este modo, no sólo dio protagonismo a las organizaciones de la sociedad civil (especialmente a las representaciones de los inmigrantes), sino que además interesó a los municipios por conocer a sus futuros votantes. Pero como no dio subsidios a las organizaciones para realizar el trabajo, obligó a muchas de ellas a cobrar por los trámites, desvirtuando el carácter gratuito del programa y aumentando la corrupción ya existente. Por el otro lado, por una disposición interna del mismo mes de abril, la DNM restringió los beneficios del registro local a aquellos inmigrantes que hubieran entrado hasta esa fecha. Los que entren después deberán registrarse en las sedes institucionales de la DNM, con lo que se vuelve a favorecer la indocumentación, ya que muchos inmigrantes, aunque vivan en el AMBA, no están en condiciones de costearse los repetidos viajes hasta el centro de la Ciudad de Buenos Aires para registrarse. En estas contradicciones burocráticas se expresa la lucha entre las tendencias aperturistas representadas por el actual Director Nacional de Migraciones, Ricardo Rodríguez (vinculado al Ministro del Interior, Aníbal Fernández), y las tendencias exclusionistas que anidan, entre otras instancias, en la Sección de Admisión de la DNM y temen perder sus privilegios corporativos y el manejo de los fondos ocultos derivados de los cobros indebidos a los inmigrantes.

Paralelamente al inicio del “Patria Grande” se produjo en abril el incendio de un taller clandestino de costura en el barrio de Flores de la Ciudad de Buenos Aires en el que murieron dos adultos y cuatro niños. El incendio del taller puso en el orden del día la cuestión de los numerosos talleres clandestinos de costura que trabajan para la industria del vestido, a veces para grandes marcas de firmas conocidas mundialmente, y que en algunos casos están relacionados con el tráfico de personas desde Bolivia. Los trabajadores son reclutados con engaños, transportados clandestinamente a Buenos Aires, encerrados en locales insalubres en los que viven y trabajan hasta 16 horas por día. Se les quitan los documentos y se les prohíbe salir, excepto los domingos. Allí conviven con sus familias debiendo trabajar todos, inclusive los niños. Por ello es que en el momento del incendio murieron sobre todo niños que estaban viendo televisión en el piso superior.

¹⁷ El concepto de “asociado” está usado en este plan de un modo tan amplio que abarca a todos los países sudamericanos con excepción de Guyana y Surinam.

¹⁸ El extranjero residente documentado puede votar en las elecciones municipales.

Al producirse el incendio, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires comenzó a inspeccionar y cerrar talleres clandestinos de costura en toda la ciudad (sobre todo en barrios del Oeste y del Suroeste, donde se concentran). Estas medidas generaron fuertes protestas de los trabajadores y talleristas que reclamaron por sus lugares de trabajo y sus fuentes de ingresos. Por el carácter indiscriminado de los cierres¹⁹ las protestas fueron aprovechadas por el Consulado boliviano, todavía dirigido por funcionarios corruptos del antiguo régimen boliviano, y desviadas hacia exabruptos racistas contra los propietarios judíos y coreanos de muchos talleres.

Finalmente la intervención de la Embajada de Bolivia (con representantes ya nombrados por Evo Morales), de la Secretaría de Derechos Humanos de la Nación y de representantes de organizaciones de inmigrantes bolivianos permitieron arbitrar en la situación. Resulta importante señalar en este caso, primero que el sector de inmigrantes afectado es el más reciente, menos organizado y menos relacionado con la sociedad y el Estado argentinos; segundo, que las autoridades y dependencias administrativas actuantes carecen en general de experiencia en el trato con la comunidad de origen boliviano. Cuando intervinieron funcionarios experimentados y asociaciones de residentes bolivianos con larga experiencia de negociaciones con el Estado y la administración, el problema se saldó con un compromiso.

Al mismo tiempo que se producía el incendio comenzó a funcionar un Observatorio Binacional Argentino-Boliviano acordado entre el Viceministro boliviano de Relaciones Exteriores y el Secretario de Derechos Humanos del gobierno argentino, Eduardo L. Duhalde, para explorar conjuntamente los problemas de la convivencia entre la comunidad de origen boliviano y la mayoría de la sociedad argentina y elaborar conjuntamente principios, normas y medidas para organizar la participación de esta minoría en la sociedad y la política argentinas.

Conclusiones

La inmigración boliviana en el Área Metropolitana de Buenos Aires representa una minoría poblacional con claros signos identitarios, de la que no puede pensarse que en el corto y mediano plazo sea asimilada por la mayoría social. Todo proyecto nacional que pretenda dar su impronta a la imagen argentina de Nación deberá tenerla en cuenta. Todo intento de reconstruir la Nación unitaria, homogeneizadora, monolingual y „blanca“ impuesta en el siglo XIX chocará contra el carácter irreductible de este nuevo sujeto etnocultural. Dada la imbricación de esta minoría con sectores populares mayoritarios, el intento de excluirla de la gestión de los asuntos públicos acarrearía también una exclusión de la mayoría de la población que no parece posible en las actuales condiciones político-sociales, además de implicar la negación de los Derechos Humanos.

Pero esta minoría boliviana en Buenos Aires deberá definir su modo de inserción en la sociedad mayoritaria, superando sus reiterados problemas de organización y coaligándose con otros sectores populares en la búsqueda de más democracia, justicia y equidad, si es que pretende ser reconocida como sujeto competente en la construcción de un nuevo proyecto nacional argentino.

¹⁹

Las autoridades no discriminaron entre talleres de trata, en los que los trabajadores estaban encerrados, y otros no registrados en los que no se cumplían las condiciones de higiene ni las leyes laborales, además de no pagar impuestos.

Al Estado, a su vez, la nueva Ley de Migraciones y la conciencia creciente de que Argentina ya nunca podrá volver a disimular su heterogeneidad etnocultural constitutiva le crean la obligación de formular políticas públicas novedosas para adaptarse a la nueva realidad y construir el orden social acorde con la misma. Como demostró la Jornada sobre „¿Qué políticas públicas demanda la nueva Ley de Migraciones?“ realizada por varios institutos de investigación y asociaciones civiles en la Biblioteca Nacional en mayo pasado, las implicancias de la nueva política migratoria repercuten sobre el conjunto de las políticas públicas haciendo necesario formular una política de población integrada. Desde una aproximación intercultural a los derechos humanos como la sostenida en esta contribución surgen distintas preguntas a ser respondidas en el camino hacia la formulación de tal concepto: ¿deseamos atraer inmigrantes?, y si sí ¿con qué criterios? ¿Deseamos reproducir en las condiciones del siglo XXI la experiencia asimilacionista de los siglos XIX y XX, fusionando los distintos grupos en una comunidad argentina supuestamente homogénea? ¿O preferimos construir una sociedad multicultural según los modelos canadiense, británico o neerlandés, en los que los diversos afluentes poblacionales comparten el mismo espacio geográfico sin tocarse, pero respetando la hegemonía de hecho del grupo “propietario del Estado”? ¿O quizás estamos dispuestos a intentar la construcción de una sociedad intercultural, en la que tanto el Estado como las instituciones de la sociedad se reestructuren desde la base a partir de un consenso sobre el aprovechamiento de las distintas experiencias civilizatorias afluentes?

Por debajo del nivel constituyente mentado más arriba, todos los sectores de la actividad pública requieren una adaptación conciente, crítica y dialogada al nuevo contexto social y legal: las políticas de salud, de educación, laboral, social, de Justicia, económica, de seguridad, etc. deben ser repensadas a la luz de la nueva situación.

La realización de una idea intercultural de los derechos humanos y el tratamiento de la migración como parte de los mismos implica invertir las relaciones políticas entre el Estado y los migrantes: ya no es el Estado quien puede seleccionar que inmigrantes incorporar a la comunidad de los argentinos y cómo, sino que son estos nuevos grupos quienes deben tener el papel decisivo en el modo de su incorporación a la sociedad argentina. Lo mismo sucede con los millones de argentinos emigrados al exterior: sólo a partir del diálogo con ellos el Estado argentino estará en condiciones de satisfacer su demanda de seguir perteneciendo a la comunidad de los argentinos desde el exterior.

Planteado desde una perspectiva general, puede concluirse de este caso de estudio 1) que las migraciones son imparables, porque son la condición histórica del ser humano; 2) que la migración constituye un derecho inherente a la persona y a los grupos que no depende de la aceptación de ningún Estado u organismo internacional; 3) que, en consecuencia, el derecho humano a la migración implica el derecho humano al ejercicio de la ciudadanía o sea a ejercer plenos derechos políticos; 4) que, por lo tanto, los Estados deben modificar sus constituciones, organización y administración para adaptarse a las necesidades de satisfacción de derechos de toda la población, incluidos los recién llegados; 5) que progresivamente deberán arbitrarse los medios para pasar de la ciudadanía de base territorial o por origen a un derecho de ciudadanía ligado a la persona y a los grupos, que no dependa de la voluntad de los Estados.

Desde el punto de vista de los derechos humanos hoy en día es inconcebible una política para el tratamiento de las migraciones que sólo intente “gobernarlas”. Son los Estados y las organizaciones internacionales los que deben volver a ser “gobernables” por las personas y los pueblos. El derecho humano al ejercicio de la soberanía debe ser devuelto a los pueblos, también a los trashumantes, para que ajusten los instrumentos de

dominación y legitimación a sus necesidades. Hay que poner el orden político mundial sobre sus pies, que son los pueblos. Esta es la oportunidad que nos da una reflexión intercultural sobre las migraciones.