

Hacia una ciudadanía sudamericana

Eduardo J. Vior
Dr. en Ciencias Sociales
Prof. adjunto de Ciencia Política
UNILA (Foz do Iguazu, Brasil)

América del Sur experimenta actualmente el relanzamiento de los procesos emancipatorios y democráticos que fueron truncados en las décadas de 1960 y 1970 por los regímenes autoritarios y el terrorismo de Estado. Junto a la expansión de sus capitalismo nacionales la región avanza con políticas de democratización, vigencia de los derechos humanos, reconocimiento de los derechos de diversas minorías y políticas de inclusión social. Es notable que, en tanto se intensifican los intercambios políticos y económicos entre los países de la región, aumenta la libre circulación de las personas.

Este proceso en particular se inició en Argentina en 2003, cuando fue sancionada la Ley de Migraciones 25.871 (Nejamkis, 2011). Su aspecto más saliente es establecer la migración como un derecho universal inherente a la persona humana (art. 4). En los últimos ocho años esta ley, las subsecuentes medidas de normalización documentaria de los inmigrantes residentes en el país, la apertura preferencial hacia la inmigración latinoamericana, los acuerdos y convenios en el MERCOSUR y los bilaterales con casi todos los países sudamericanos han establecido una corriente de libre circulación de las personas hacia y desde Argentina. Además de su carácter progresista¹, esta política inmigratoria busca regularizar la situación de los inmigrantes en el país, objetivo congruente con la industrialización de Argentina.

¹ La Ley de Migraciones establece el automatismo del trámite de inmigración, prohíbe todo tipo de discriminación de los inmigrantes, les reconoce los mismos derechos civiles, económicos, sociales y culturales que a los ciudadanos y, entre otras cláusulas, prohíbe la expulsión del país si no es por orden judicial y en base a condena penal. Ya desde que los inmigrantes inician el trámite de residencia tienen derecho a percibir la Asignación Universal por Hijo (AUH) con la condición de que sus niños estén regularmente inscritos en la escuela y se sometan a periódicos controles sanitarios. Si bien esta asignación es exigua, ya alcanza a poco menos de cuatro millones de niños y ha permitido a numerosas familias salir de la indigencia. Si se agregan el libre acceso a escuelas y a atención médica gratuitas, los trabajadores inmigrantes disponen de una red de contención bastante inclusiva (Dirección Nacional de Migraciones, varias estadísticas, <http://www.migraciones.gov.ar/accesible/>). No obstante, tanto en la ley como en el decreto reglamentario (por la resistencia de los funcionarios recién sancionado en mayo de 2010) subsiste una gran autonomía de las autoridades de aplicación.

Esta ley fue replicada en Uruguay en 2008 (Ley N° 18.250-08) y complementada por acuerdos multi- y binacionales que abarcan casi toda Sudamérica². Aun sin aplicar el derecho humano a la migración, ningún estado sudamericano puede hoy negarse a la libre circulación de sudamericanos. Se la sigue limitando por métodos administrativos y/o policiales crecientemente disfuncionales para el régimen legal y las necesidades de los mercados de trabajo³. Consecuentemente los actos de discriminación contra los inmigrantes son más evidentes e indefendibles. De este modo se está constituyendo una zona continental de libre circulación de las personas que cuestiona la definición de ciudadanía vigente: no son los estados quienes determinan quién entra en sus territorios y ejerce sus derechos, sino los migrantes quienes comienzan a elegir su lugar de residencia y donde reclamar sus derechos humanos. En esta ponencia se indagan en consecuencia qué implicancias tiene la creciente libre circulación de las personas sobre el modelo nacional de ciudadanía.

Derechos humanos, interculturalidad y orden político

Como el estado democrático sigue teniendo preponderantemente forma nacional, la incorporación de las comunidades de origen inmigrante a la esfera de derechos contradice la matriz étnica y cultural en que se inserta la imagen nacional para conformar un cuerpo de ciudadanos culturalmente homogéneos (Bonilla, 2008; Segato, 2007; Vior, 2005; 2011). Quien no se adapta a las reglas de la cultura hegemónica, es segregado y pierde reconocimiento y competencia para presentar sus demandas por derechos humanos insatisfechos⁴. Se combinan una ciudadanía monocultural, con poca capacidad de adaptación a condiciones ambientales cambiantes, con una continua segregación de los “inadaptados” que limita la legitimidad del estado democrático. Estudiar las condiciones políticas y culturales para el acceso de las comunidades de origen inmigrante a la ciudadanía permite entonces entender la dinámica de formación

² Los acuerdos de radicación de ciudadanos originarios de los países del MERCOSUR y sus asociados Chile y Bolivia fueron firmados en 2002, pero sólo entraron en vigencia en 2009.

³ En una mesa redonda celebrada en la UNILA en Foz do Iguacu el 25-11-11 los dos representantes de la Policía Federal participantes reconocieron que, ante la contradicción entre el Estatuto de Migraciones (Ley 6815-80), basado en el principio de “Seguridad Nacional”, y la Constitución Federal de 1988, los funcionarios usan su poder discrecional, para ajustar a la Constitución instrumentos extraídos de la Ley. Es evidente que además de la disposición democrática de los funcionarios policiales también intereses del Estado brasileño influyen para buscar atajos que favorezcan a los inmigrantes.

⁴ Sobre la idea de “discurso competente” v. M. Chauí (1981).

de la ciudadanía en general y los modos en que los sistemas políticos reaccionan ante su entorno.

En esta contribución se aplica una aproximación intercultural a los derechos humanos que parte del supuesto de que éstos son universales en el sentido de su reivindicación de la dignidad humana y del derecho de resistencia a la opresión, pero que este sentido se construye en contextos inter- e intraculturales específicos, con competencias y reconocimientos cualitativamente diferentes que deben ser descifrados mediante constantes traducciones de sentido, para ser comprendidos y poder formular proposiciones de carácter general (Bonilla, 2005; Fornet-Betancourt, 2000; 2001; 2003; Pannikar, 2003; Vior, 2004; 2008; Vior/Dreidemie, 2011).

En los estudios sobre la ciudadanía se clasifican habitualmente tres etapas en su desarrollo: 1) La formativa, entre principios del siglo XIX y mediados del XX, caracterizada por el reconocimiento político-jurídico de los derechos civiles y políticos y el acceso cada vez más difundido a los derechos ciudadanos. 2) Con la obra de Thomas H. Marshall *Ciudadanía y clase social*, publicada por primera vez en inglés en 1950, se añade el concepto de ciudadanía social (Marshall/Bottomore, 2005). Este proceso coincide con la expansión del Estado de Bienestar en los países centrales. 3) A partir de 1990 la Ciencia Política desplaza su interés hacia el tratamiento de la gobernabilidad, priorizando el funcionamiento de las instituciones y descuidando la discusión sobre el proceso sustantivo de construcción de ciudadanía.

Aplicar la aproximación intercultural a los derechos humanos al análisis de la ciudadanía implica superar el monoculturalismo de las definiciones clásicas. De acuerdo a la misma toda necesidad insatisfecha en materia de derechos humanos induce que surjan demandas que el Estado democrático debe satisfacer. Idealmente un Estado democrático debería representar a toda la población que habita su territorio y satisfacer sus necesidades, pero en tanto los Estados modernos se sigan legitimando principalmente por su forma nacional, seguirán discriminando étnica y culturalmente sus poblaciones. A quienes son excluidos se les niega el reconocimiento de sus demandas. Desde el inicio de la Modernidad Occidental la pertenencia a la comunidad de derechos estuvo ligada a condiciones culturales limitantes. Sin embargo, si los excluidos son muchos, la legitimidad del Estado disminuye y la gobernabilidad peligra.

En estas situaciones recurrentes la democracia sólo puede consolidarse expandiendo la comunidad de derechos. Esta ampliación aumenta la representatividad

del Estado y su eficacia. Incorporar a la ciudadanía a individuos y grupos de otras culturas requiere desarrollar complejos procesos de comunicación intercultural para adaptar la ciudadanía a sus nuevos miembros. El estudio de estos procesos ofrece perspectivas riquísimas para la teoría política, al mostrar la dinámica de construcción de la ciudadanía en general. La investigación sobre el acceso de las comunidades de origen inmigrante a la ciudadanía tiene por ende un valor paradigmático. Sin embargo, este análisis requiere primero revisar la fundamentación del derecho humano a la migración.

Todo ser humano está dotado de todos los derechos enumerados en los documentos internacionales de derechos humanos vigentes. No obstante, los pactos internacionales de derechos humanos parten de reconocer el derecho a la autodeterminación de los pueblos. Se trata de una conquista irrenunciable, pero su vigencia plantea una contradicción con la universalidad de los derechos humanos, ya que supone que los únicos habilitados para darse un gobierno y leyes en “libre determinación” son los “pueblos” de un determinado Estado. Al mismo tiempo estos mismos documentos internacionales establecen el derecho de todo individuo y/o grupo a circular libremente por su país de origen y a abandonarlo. En buena lógica, dado que todo el mundo está organizado en Estados, también debería estar consagrado el derecho a entrar en el territorio de otro Estado para vivir y trabajar allí dignamente. Este es el derecho humano a la migración (Giustiniani, 2004).

Así planteado, el desafío planteado a los órdenes políticos actuales es cómo evolucionar desde un modelo nacional de organización hacia un orden republicano y democrático regional y/o continental que articule e integre los intereses y las aspiraciones de los millones de personas que están desplazándose en todo el mundo, provienen de la migración y/o se preparan para ella.

Comunidades de origen inmigrante y ciudadanía

A fines de la década de 1990 Koopmans (1999; 2000) elaboró una tipología para comparar los modos de incorporación de comunidades de origen inmigrante a la ciudadanía en Europa Occidental. Comparando los modelos “anglo-holandés”, “francés” y “germano-suizo” construyó tres tipos:

1. En el llamado modelo “anglo-holandés” los estados nacionales reconocen ampliamente la diversidad étnica y cultural de sus poblaciones, dando a las comunidades de origen inmigrante los medios materiales para que cultiven su

identidad cultural, los promueven e incorporan al diálogo sobre políticas educacionales, lingüísticas, religiosas y jurídicas. Sin embargo, en este modelo multiculturalista la mayoría social y el estado de acogida se reservan la definición de las normas jurídicas y políticas básicas así como la alocaación de bienes materiales y simbólicos. Especialmente en situaciones de crisis económica se observa cuán desiguales son los recursos con los que cuentan la mayoría social y las minorías resultantes de la inmigración.

2. En el llamado “modelo francés” el acceso a la ciudadanía jurídica era relativamente sencillo, pero el Estado se desentendía de los efectos de las diferencias culturales. Así se profundizaron las desigualdades sociales y aumentó la tendencia a formar guetos urbanos.
3. En el llamado “modelo germano-suizo” el Estado atiende a las comunidades de origen inmigrante con la política social y laboral y procura la incorporación de los hijos de los migrantes a la comunidad nacional fundamentalmente mediante la enseñanza de la lengua nacional y de los dialectos regionales, pero hasta hace diez años dificultaba enormemente el acceso a la ciudadanía jurídica y desconocía las diferencias culturales como argumento para la participación política. El potencial de aislamiento y rechazo acumulado se descomprimió en Alemania por la sanción de la nueva Ley de Ciudadanía en 2000 que incorporó a las jóvenes generaciones descendientes de inmigrantes a la comunidad nacional alemana. Surgió una nueva clase media multiétnica y tolerante, pero germanizada por su educación. Por el camino quedaron las viejas generaciones de inmigrantes y el capital cultural de los nuevos ciudadanos. El modelo tuvo éxito, pero el costo fue enorme.

En América del Sur la incorporación de comunidades de origen inmigrante se dio principalmente por las políticas educacionales, culturales, laborales y sociales. Éste es todavía el modelo de incorporación vigente. Sin embargo, la dinámica creciente de la libre circulación de las personas, combinada con la formación de guetos por la superexplotación de los trabajadores inmigrantes en algunas áreas económicas (industria de la indumentaria, construcción, horticultura, cultivos estacionales), profundizan la diferenciación cultural y étnica de nuestras sociedades, generando reclamos por derechos no satisfechos planteados en claves simbólicas que los estados nacionales no reconocen.

Conclusiones

Para todo el subcontinente puede afirmarse que la dinámica política y económica prevaleciente tiende a implantar la libre circulación de las personas. Pero esta tendencia choca con el persistente monoculturalismo de los estados nacionales, la subsistencia de importantes nichos económicos de superexplotación, con las consecutivas formaciones de guetos y la expansión de redes criminales, y la presión que la crisis internacional ejerce sobre los costos. Los países de la región están llegando a un punto en el que ya no pueden eludir las reformas de la legislación migratoria y las reformas políticas que incorporen a los nuevos grupos, para viabilizar el acceso de estas minorías a la ciudadanía plena, aumentar la legitimidad y la eficacia reguladora de los Estados. Al mismo tiempo deben adoptar un régimen transparente que asegure la libre circulación continental de las personas por razones humanitarias y de congruencia con su creciente democratización, pero también para alcanzar una alocación racional de los potenciales laborales.

Estas reformas son cruciales para el desarrollo de sus estados de derecho y sus sistemas democráticos. Al hacerlo deben reducir los espacios de autonomía de las policías y otros órganos de aplicación, ya que se ha evidenciado que existe una correlación positiva entre la autonomía de las policías heredada de los regímenes autoritario y las limitaciones en la construcción del Estado de Derecho. Por consiguiente puede afirmarse que hay una relación directa entre el avance de las políticas de derechos humanos y la incorporación de las comunidades de origen inmigrante a los sistemas políticos democráticos. Como a su vez la incorporación de dichas comunidades a la ciudadanía democrática implica reconocer el derecho de todas y todos los sudamericanos a decidir dónde quieren ejercer sus derechos ciudadanos, puede sostenerse que la libre circulación de las personas y la incorporación de las comunidades de origen inmigrante a los sistemas políticos democráticos en igualdad de derechos son condiciones indispensables de la unidad sudamericana.

Bibliografía

- Bonilla, Alcira B. (2005), "El diálogo filosófico intercultural y el fenómeno migratorio: su tratamiento como 'traducción' en la 'Escuela de Aachen'", en *1º Congreso Latinoamericano de Antropología* (Actas), Rosario, 2005, CD-Rom, pp. 29-47. ISBN 987-20286-9-9
- Bonilla, Alcira B. (2008), "Imágenes de nación y ciudadanía interculturales emergentes", Guerci de Siufi, Beatriz (comp.), *Filosofía, cultura y sociedad en el NOA*, San Salvador de Jujuy, EDIUNJu, pp. 483, pp. 27-34. ISSN 0327-1471.
- Chauí, Marilena (1981), *Cultura e Democracia: O Discurso Competente e Outras Falas*, São Paulo, Editora Moderna.

- Dirección Nacional de Migraciones, varias estadísticas, <http://www.migraciones.gov.ar/accesible/>, consultado en noviembre de 2011.
- Fornet-Betancourt, Raúl (ed., 2000), *Menschenrechte im Streit zwischen Kulturpluralismus und Universalität*, IKO-Verlag für Interkulturelle Kommunikation, Frankfurt a.M. / London, pp. 11-22.
- Fornet-Betancourt, Raúl / Sandkühler, Hans-J. (2001), *Begründungen und Wirkungen von Menschenrechten im Kontext der Globalisierung*. IKO-Verlag für Interkulturelle Kommunikation, Frankfurt a.M. / London, pp. 28-36.
- Fornet-Betancourt, Raúl (2003), *Interculturalidad y Filosofía en América Latina*, Concordia-Monographien, Bd. 36, Wissenschaftsverlag Mainz in Aachen,
- Giustiniani, Rubén *et al.* (2004), *Migración: un derecho humano. Ley de Migraciones N° 25.871*. Prometeo, Buenos Aires.
- Koopmans, Ruud (1999), “Deutschland und seine Einwanderer: ein gespaltenes Verhältnis”, en: Kaase, M. / Schmidt, G. (eds.). *Eine lernende Demokratie*, Gütersloh: Bertelmann-Stiftung, pp. 165-198.
- Koopmans, Ruud (2000) “Partizipation der Migranten, Staatsbürgerschaft und Demokratie: Nationale und lokale Perspektiven”, en: Pröhl, M. / H. Hartmann (eds.), *Strategien der Integration*, Berlin, pp. 103-111.
- Marshall, Thomas / Bottomore, Tom B. (2005), *Ciudadanía y clase social*, Buenos Aires: Losada.
- Nejamkis, Lucila (2011), *Políticas migratorias en Argentina, 1976-2005: de la “Doctrina de Seguridad Nacional” al “Patria Grande”*, tesis de doctorado defendida en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.
- Pannikar, Raimon (2003), “Conferencia inaugural: tres grandes interpelaciones de la interculturalidad”, en: Fornet-Betancourt R. (coord), *Interculturalidad, genero y educación*. Dokumentation des V internationalen Kongresses für interkulturelle Philosophie.
- Segato, Rita (2007), *La Nación y sus otros: Raza, etnicidad y diversidad religiosa en tiempos de diversidad*, Buenos Aires: Prometeo.
- Vior, Eduardo J. (2004), “The Politics of Otherness – Constructing the Autonomy of Political Subjects in the Migrant Minorities as a way of Reforming Western European Democracies”, en: *Consolidating Antiracism and Minority Rights: Critical Approaches*, Institute for Human Rights, Åbo Akademi University, Helsinki, pp. 135-154.
- Vior, Eduardo J. (2005), “¿Qué imagen de Nación se adecua mejor a la nueva población de Argentina?”, ponencia para el VIIº Congreso de la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP), Córdoba, 15 al 19 de noviembre de 2005, CD-Rom.
- Vior, Eduardo J. (2006), “Migración, derechos humanos y orden político desde una perspectiva intercultural”, en: Celina Lértora (ed.), *Las ideas del siglo XXI – XIIª Jornadas de Pensamiento Filosófico*, Buenos Aires, Ed. FEPAL, pp. 209-223.
- Vior, Eduardo J. (2008), “El derecho humano a la migración y las ciudadanía interculturales emergentes: el caso de la minoría de origen boliviano en la Ciudad de Buenos Aires”, ponencia presentada en la Mesa de trabajo: “Antropología de las migraciones contemporáneas en la Argentina”, en el marco del X Congreso de Antropología Social: *Fronteras de la Antropología*, Posadas, 7 de agosto, CD-Rom.
- Vior, Eduardo J. (2011), ‘El desarrollo político y jurídico reciente en Brasil y Argentina visto en su tratamiento de las comunidades inmigradas’, versión final de la ponencia leída en el “GT 13: Culturas políticas y culturas jurídicas en Brasil y Argentina” reunido en el marco del XIIº Congreso Internacional de FOMERCO, celebrado del 14 al 16 de septiembre en la Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ), ISSN 2237-1311.
- Vior, Eduardo J. / Dreidemie, Patricia (2011), “Indagaciones teórico-metodológicas sobre la construcción de ciudadanía cultural de comunidades de origen inmigrante en la Provincia de Río Negro (Argentina)”, en: *Antíteses*, v. 4, n. 7, p. 319-339, ene./jun. 2011, disponible en: <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/antiteses>