

# **Políticas migratorias y diversidad cultural: nuevas formas de gestión estatal de las diferencias.**

Allega Leticia.

Cita:

Allega Leticia (2010). *Políticas migratorias y diversidad cultural: nuevas formas de gestión estatal de las diferencias*. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/692>

# **“Políticas migratorias y diversidad en Argentina: de la nación a la integración regional”**

**Lic. Leticia Allega**  
**leticiaallega@gmail.com**  
**UBA – IIGG - CONICET**

## Introducción

El mundo contemporáneo nos enfrenta a desafíos complejos. Los procesos de globalización y de integración regional multiplican la circulación de hombres y mujeres haciendo de los migrantes sujetos políticos que ponen en cuestión las viejas fronteras del Estado-nación.

Estos nuevos procesos, que interpelan al Estado nación en demanda de nuevas formas de inclusión de las poblaciones migrantes, ponen en cuestión la idea de un pueblo culturalmente homogéneo como fundamento de la identidad nacional a partir de la presencia de minorías culturales que acarrea la inmigración. En efecto, tras el avance de la inmigración de masas las sociedades han aumentado su complejidad social a causa de las diversas culturas que se hacen visibles y reclaman espacios de expresión. De este modo, emerge la cuestión de la diversidad cultural como un problema que exige a los Estados nación nuevas demandas de inclusión en los derechos de ciudadanía.

En este contexto, en diciembre del año 2005 el gobierno argentino pone en funcionamiento una innovadora política orientada a la regularización de la situación migratoria de los inmigrantes regionales a través del Plan Nacional de Normalización Documentaria Migratoria “Patria Grande” creado mediante un decreto del Poder Ejecutivo Nacional<sup>1</sup>. Este programa, en sus objetivos fundamentales, plantea la integración e inserción de la población migrante de los Estados Parte y Asociados del MERCOSUR a través de la facilitación de una residencia legal en el país. Esta política pública debe ser comprendida en el marco de la transformación que en materia de política migratoria se venía operando en Argentina a partir de sanción de la Ley de Migraciones N° 25.871 aprobada en diciembre de 2003, así como también de la firma del

---

<sup>1</sup> Los decretos n° 836 de julio de 2004 y n° 578 de junio de 2005 disponen la creación e implementación del Programa Nacional de Normalización Documentaria Migratoria “Patria Grande”.

Acuerdo sobre Residencia para nacionales de los Estados Parte del MERCOSUR y Estados Asociados firmado en 2002.

En el presente trabajo nos proponemos estudiar, a partir del análisis del discurso oficial sobre el Programa “Patria Grande”, algunos de los ejes centrales que articulan el discurso sobre la cuestión migratoria en nuestro país, con el objetivo de mostrar algunos puntos de tensión presentes en los discursos estatales sobre el tratamiento del tema. Nuestro corpus está conformado por la nueva Ley de Migraciones y sus debates parlamentarios, los documentos y discursos instituyentes del Programa Patria Grande y otros acuerdos suscritos por Argentina en materia de política migratoria en el contexto del MERCOSUR. No consideramos que el examen de esta política estatal de gestión de la diversidad se agote en el análisis discursivo de estas instancias formales, sin embargo, sí nos permiten trazar algunas líneas presentes en la manera en que los distintos actores estatales involucrados se posicionan discursivamente frente a la cuestión migratoria.

El primer lugar, describimos brevemente la historia reciente de las migraciones regionales hacia la Argentina y las transformaciones en el tratamiento que desde el Estado se le ha dado a la cuestión. Partimos de la idea de que el estudio de la cuestión migratoria nos sirve como punta de *iceberg* para reconstruir la relación que el Estado establece con lo diverso. En este sentido, constatamos una transformación en el régimen de visibilización de la diversidad en Argentina por las minorías culturales que acarrea la inmigración. Asimismo, se plantea la recepción del tema de la diversidad en una sociedad que se sigue representando a sí misma como homogénea.

En segundo lugar, estudiamos el Programa Patria Grande como una respuesta del Estado argentino frente a la cuestión migratoria en el marco del MERCOSUR y del surgimiento de los debates sobre la diversidad cultural. A partir de ello, analizamos el modo en que el tema de la diversidad hace eco en el Estado, examinando los “usos” de la diversidad en los discursos estatales. En este sentido nos interrogamos, ¿qué es la diversidad cultural al presente? ¿Qué registros de sentido podemos constatar en los usos del término en Argentina? ¿Por qué y cómo se torna una cuestión insoslayable para el Estado argentino frente a los desafíos de la integración regional?

En definitiva, nuestro objetivo consiste en rastrear en los discursos estatales, a partir de emergencia de los debates sobre la diversidad, las tensiones y concepciones que subyacen en la legislación y las políticas públicas en torno a la cuestión migratoria.

## I- Migraciones y diversidad: ¿nuevas formas de ciudadanía?

Ya en el proceso de formación del Estado argentino y en su primer momento constitucional (1853) la Argentina se define como un país que promueve la inmigración (europea, art. 25 C.N. 1853) como fundamento de su política demográfica y económica. Una vez producido el aluvión inmigratorio, que no siempre cumplió con las expectativas “civilizadoras” de sus promotores, se acrecentaron las tensiones entre el modelo jurídico político ideal y su aplicación concreta, y comenzaron a gestarse desde el Estado políticas y legislaciones restrictivas hacia los inmigrantes (Ley de Residencia, Ley de Defensa Social.). En este proceso histórico la migración dejó de ser vista como un medio para el desarrollo social y económico -con políticas públicas diseñadas para promoverla- y pasó a estar relacionada con el control de las fronteras internacionales.

Esta tendencia se recrudece avanzado el siglo XX y alcanza su punto cúlmine con la Ley 22.439, sancionada durante la última dictadura militar y que a pesar de su nombre, Ley General de Migraciones y Fomento a la Inmigración, era de carácter sumamente restrictivo.

Ahora bien, los migrantes provenientes de países limítrofes y vecinos constituyen desde la década de 1950 la principal corriente migratoria hacia el país y, sin embargo, no han sido objeto de legislación, a excepción de amnistías. Sólo recientemente se plantea desde el Estado una política migratoria focalizada hacia estas poblaciones. Como bien plantea Courtis, la mayor parte del corpus normativo argentino en materia migratoria está compuesto por decretos, decretos-ley o leyes aprobadas por fuera del trámite parlamentario regular. El tratamiento legislativo sobre los migrantes regionales durante los gobiernos democráticos posteriores al último gobierno de facto, sólo incluyó cuatro amnistías (años 1964, 1974, 1984, 1992) (Courtis, 2006: 171).

Paradójicamente, la creciente visibilización de los migrantes regionales se produjo en un momento en el cual los flujos migratorios no se incrementaron, más bien se mantuvo el flujo histórico. Desde mediados del siglo XIX, las migraciones provenientes de países limítrofes y vecinos constituyen entre el 2.5 y 3 % de la población argentina (Novick, 2008). No obstante ello, a partir de la década de 1990 la inmigración se definió como un *problema* social, en tanto que los nuevos inmigrantes eran vistos como los causantes de la inseguridad y el desempleo.

En el año 2003, a partir de la sanción de la Ley 25.871, se modifica el régimen migratorio argentino hasta entonces regulado por una norma de facto. El espíritu de esta ley, de carácter

ampliamente inclusivo ya que reconoce el derecho a migrar como un derecho humano universal, puede ser entendido como un giro radical en materia de política migratoria en el país. En el marco de esta normativa, en el año 2005 el Poder Ejecutivo Nacional pone en marcha a través de la Dirección Nacional de Migraciones el Programa Nacional de Normalización Documentaria Migratoria 'Patria Grande' que tiene por objeto la inserción e integración de la población migrante de los Estados miembros y asociados al MERCOSUR, a través de la facilitación de una residencia legal en el país.

Si bien los migrantes regionales constituían, desde la década de 1950, la principal corriente migratoria hacia el país, sólo en la actualidad se plantea desde el Estado la necesidad de una política pública orientada hacia este sector de la población. En este sentido, cabe interrogarse acerca de los motivos que impulsaron al Estado argentino a esta transformación y al diseño de una política migratoria de estas características.

En primer lugar, es necesario enfatizar que en los procesos migratorios históricos de la Argentina, las migraciones respondían a estrategias que tenían que ver con proyectos políticos, económicos o sociales eminentemente nacionales. En la actualidad, la cuestión migratoria se desarrolla en el entorno del proceso de integración regional del MERCOSUR. La dinámica de la integración regional supone entonces un proyecto compartido por los países de la región y la construcción de espacios comunes. En este sentido, nos interrogamos ¿cómo se desarrolla la cuestión migratoria en momentos en que los Estados nacionales se asocian en unidades supranacionales?, ¿cómo se disputan las nuevas fronteras geográficas, políticas, culturales e identitarias?

Lo que surge como novedoso es pues el nuevo contexto de integración regional. En este marco, Argentina busca redefinir su lugar en América Latina a través del diseño de una política migratoria que de cuenta de este proceso. En efecto, el tratamiento de la cuestión migratoria plantea la posibilidad de colocar a la integración regional en un plano político, y ello, porque la dimensión política de la inmigración no puede quedar en suspenso (Sayad, 2008). Se trata bajo la apariencia del traslado de mano de obra, del traslado de ciudadanos o miembros de una nación, por tanto, de sujetos políticos. Lo que nos convoca a pensar en los límites de una verdadera ciudadanía que no sea a la vez una ciudadanía regional.

Sin embargo, esta situación pone en cuestión los límites de la soberanía estatal o, por lo menos, nos obliga a una redefinición de ella en el marco de la integración regional. Históricamente, la demostración más clara de la soberanía de un Estado ha sido el control de sus fronteras externas, en definitiva, la decisión de quién debe ingresar y permanecer en el

país ha sido una prerrogativa nacional. Lo cierto es que, pese a que en el marco del proceso de integración del MERCOSUR, los Estados han delegado y puesto en común algunas de sus competencias y soberanías por encima de sus fronteras nacionales, siguen manteniendo bajo su poder importantes prerrogativas. La cuestión migratoria es una de ellas, y lo es porque se trata en definitiva de algo tan fundamental como la definición del estatuto de la ciudadanía.

En segundo lugar, suponer una ciudadanía que trascienda los límites del Estado nación -una ciudadanía *mercosureña*- implica asimismo poner en cuestión la idea de un pueblo culturalmente homogéneo como fundamento clásico del Estado nación, y ello, no sólo por las minorías culturales que acarrea la inmigración, sino también, por las diferentes identidades contenidas al interior de las naciones preexistentes en la región. Si bien la construcción de una nación a partir de un pueblo supuestamente homogéneo constituyó el fundamento de la soberanía sobre el cual se construyó la idea del Estado nación -proceso que supuso la invisibilización de las diferencias-, en las últimas décadas comenzó a delinearse un cambio en el régimen de visibilización de la diversidad en Argentina. De una invisibilización de las diferencias se dio paso a una creciente visibilización (Grimson, 2006; Segato, 2007).

En relación a la cuestión migratoria esta transformación no debe ser adjudicada a un aumento en el flujo migratorio ya que, como vimos, se ha mantenido constante durante casi dos siglos. Más bien, los cambios deben adjudicarse a cuestiones históricas. Este proceso debe situarse en el contexto de los debates teóricos sobre el multiculturalismo y las políticas multiculturales y en la importancia que comenzó a adquirir la cuestión del reconocimiento.

La puesta en agenda del tema de la diversidad cobró entonces relevancia tanto en las agendas de los organismos multilaterales como en la de los Estados nacionales. Dentro de los límites estatales, ello se tradujo en la incorporación y reconocimiento de los derechos culturales en las cartas constitucionales a partir de la década de 1990, alcanzando su punto cúlmine con la Declaración de la UNESCO sobre la Diversidad Cultural (París, 2001).

En este marco, ¿cómo se enfrenta el Estado argentino ante el desafío de la diversidad? La cuestión de la diversidad emerge entonces como un asunto que requiere el tratamiento del Estado en demanda de nuevas formas de inclusión de las poblaciones migrantes. El caso Argentino resulta paradigmático en este punto. En efecto, ¿cómo aceptar la diversidad interior en un país que se sigue representando a sí mismo como homogéneo?, o incluso, ¿cómo admitir la igualdad de los *otros* sin que ello conlleve una amenaza a la identidad nacional?

De este modo, cuestiones como la diversidad cultural, la xenofobia y la inmigración ingresan a la agenda política del Estado argentino redefiniendo los contornos de la ciudadanía. En esta dirección comprendemos al Programa ‘Patria Grande’, como una política pública que se atreve a *nombrar* lo diverso, en definitiva, como respuesta del Estado argentino a la gestión de su diversidad interior.

## II- El Estado argentino frente al desafío de la diversidad

Hacia fines del siglo XX observamos cambios en el discurso político sobre las migraciones internacionales en América Latina. Si bien siguen persistiendo nociones como las de control y seguridad asociadas al fenómeno de la inmigración, en la mayoría de los países se han impulsado reformas importantes tanto en el orden nacional como en el regional.

En este marco, consideramos al Programa ‘Patria Grande’ como una respuesta del Estado<sup>2</sup> argentino orientada hacia la cuestión migratoria en el contexto de la integración regional, en la forma de una política pública concreta<sup>3</sup>. Como afirmáramos más arriba, este programa se plantea la *inserción e integración de la población migrante* a través de la facilitación del acceso a una residencia legal en el país. Sin embargo, la integración de los migrantes a la sociedad argentina genera nuevas demandas de derechos y obligaciones: por un lado, el derecho de mantener la propia forma de vida cultural y, por el otro, la obligación de aceptar el marco político de convivencia definido por los principios constitucionales y los derechos humanos.

Ahora bien, aceptar desde el Estado que un número tan grande de la población posee pertenencias nacionales limítrofes –y aceptar asimismo que requieren un tratamiento jurídico específico- equivale a aceptar que Argentina ha perdido su blancura. En este sentido, en un análisis sobre las políticas migratorias de Argentina Pacceca plantea que el sistema normativo es co-constitutivo (y no simplemente posterior) a la valoración diferencial hecha por buena parte del Estado y la sociedad: el migrante europeo como paradigma del “buen migrante” (blanco, civilizado, documentado y trabajador) y el migrante limítrofe como paradigma del “mal migrante” (aborigen, salvaje, resistente a la cultura e indocumentado) (Pacceca, 2007).

---

<sup>2</sup> Entendemos al Estado como un conjunto de relaciones sociales, las leyes que emanan y son respaldadas por él, constituyen la textura subyacente del orden social existente en un territorio dado (Oszlack, 1991). Las leyes regulan las relaciones sociales, prescribiendo modos de proceder, expectativas sociales e identidades. Por lo tanto, la transformación de los marcos legales implica también de suyo un cambio en dichas relaciones.

<sup>3</sup> Las políticas públicas son aquellas acciones que permiten ver y entender al Estado “en movimiento”, infiriendo de ellas la posición predominante del mismo en un momento determinado (Oszlack y O’Donnell, 1982).

En efecto, la puesta en marcha de la nueva política migratoria contemplada en el Programa ‘Patria Grande’ comporta transformaciones en el modo de concebir las “Formaciones Nacionales de Alteridad”<sup>4</sup>, abriendo así el camino a la posibilidad de nombrar lo diverso que hay dentro de la sociedad argentina. Con ello no afirmamos que con el sólo planteo de la problemática de la diversidad se resuelva la cuestión de la inclusión de las poblaciones migrantes. Si bien convenimos con Briones en que es mejor reconocer la diferencia que no hacerlo, también es cierto que se pueden reemplazar lecturas sin que se transformen los mecanismos racializadores de construcción de alteridades (Briones, 2007).

En este sentido, y como afirmáramos en la introducción, nos interesa observar el modo en que los discursos sobre la diversidad hacen eco en el Estado, examinando los “usos” de la diversidad en los discursos estatales relativos a la inmigración. En primer lugar, importa destacar que si el tema de la diversidad no es inicialmente político, sino objeto de un discurso cultural (discurso del reconocimiento de culturas como en el caso de la UNESCO), nos interesa examinar cómo la cuestión de la diversidad ingresa al campo de lo político. De este modo, declaraciones como la de la UNESCO sobre la Diversidad Cultural pueden ser entendidas como la cristalización de un momento clave en tanto que los debates teóricos en torno a la cuestión se integran a un discurso político que opera como respuesta a cuestiones coyunturales, ingresando a la agenda política de organismos multilaterales y de los Estados nacionales. A pesar de no ser una norma vinculante, esta declaración incide en los tratamientos específicos que el Estado argentino va a dar desde el derecho y la gestión pública al problema de la diversidad.

En este marco, aquí nos planteamos problematizar las condiciones que hicieron que determinados conceptos se pusieran en escena. Partiendo de la idea de que los términos no son neutrales como tampoco lo son sus usos y que, si bien las construcciones conceptuales no le imprimen un rumbo único a los procesos políticos, ayudan a crear representaciones o visiones del mundo, ideas sobre cómo nombrar los procesos empíricos (Rosanvallon, 2003). Al tomar como unidad de análisis a los conceptos en sus múltiples niveles de importancia, nos mueve un interés interpretativo que consiste en problematizar y someter a crítica la producción de los conceptos, términos o categorías que se emplean en los discursos políticos sobre la cuestión migratoria.

---

<sup>4</sup> Tomamos este término de Rita Segato (2007). La autora examina el rol del Estado nacional como productor de diversidad, mostrando cómo a lo largo de la historia el Estado, en su papel de interlocutor, ha tenido un papel muy relevante dando forma al “otro”.

Desde una perspectiva de la historia conceptual abordaremos los discursos estatales sobre la cuestión migratoria, interpretando la escritura de los textos, la producción de narrativas o vocabularios e intentando reflexionar sobre el significado de los términos clave e identificando los cambiantes usos de los conceptos políticos. Es una labor que insiste en leer los textos críticamente, estudiando las categorías principales del pensamiento para analizar las maneras en que cada época se argumenta y conceptualiza a sí misma y para mostrar la raigambre histórica de los términos (Rosanvallon, 2003; Skinner, 2003). Nuestra tarea consistirá entonces en reconstruir un mapa conceptual a partir de la vinculación de los contextos, los textos y los agentes.

### III. Los “usos” de la diversidad en los discursos estatales

Desde hace algunos años, el término *diversidad* se despliega promoviendo debates teóricos generados a partir de la puesta en cuestión de realidades que se consideraban ya dadas, de imaginarios desarticulados y narrativas en crisis.

Los procesos de mundialización, y su contracara –los procesos de regionalización- a la vez que producen un debilitamiento de la idea clásica del Estado nación y suponen una puesta en crisis de los parámetros de pertenencias tradicionales para la configuración de identidades, promueven como contrapartida una revalorización y un resurgimiento de las identidades locales. En este sentido, lejos de homogeneizar, la globalización ha puesto de relieve la problemática de las diversidades étnicas, culturales, religiosas, sexuales.

Las profundas transformaciones que se desarrollaron en la región durante las últimas décadas se caracterizaron por la confluencia de procesos sociales, políticos, económicos y culturales que pusieron en cuestión la tradicional noción de ciudadanía homogénea. Y si bien todas las situaciones empíricas de América Latina son heterogéneas, el debate sobre la *diversidad* envuelve a América Latina como un todo y, en un principio, se utiliza un tono generalizante con el que se habla de la situación de Latinoamérica.

Y ello no sólo en el discurso político que enseguida analizaremos. En el ambiente intelectual se inicia asimismo un período de reflexión que convoca a intelectuales provenientes de diferentes tendencias teóricas a reflexionar sobre el tema –sin ir más lejos, la consigna que da nombre a este Congreso “Diversidad y poder en América Latina” contiene el término diversidad-. De este modo, el tema de la diversidad ingresa en la agenda de las Ciencias Sociales regionales, dando cuenta del clima intelectual naciente en la región en el que se coloca progresivamente el tema de la diversidad.

Sin embargo, la revalorización de la diversidad obedece a una constelación amplia de situaciones. El término no es nuevo, ni para las Ciencias Sociales ni para la mayoría de las experiencias regionales. Lo que hoy se nombra con el término *diversidad*, -y que en otros momentos de la historia revistiera las formas del “otro” o lo “bárbaro”- ha sido una constante en la región, aunque invisibilizada.

Debido a esto, importa subrayar el peso político que adquieren ciertas palabras en contextos políticos determinados, el valor de su uso específico que le otorga un sentido diferente al de sus connotaciones anteriores. Aunque los nuevos usos de la diversidad le imprimen significados variados, el consenso tácito que surge a su alrededor es el de subrayar la importancia del reconocimiento de la diversidad de culturas que habitan nuestras sociedades. Este recorrido muestra el proceso de construcción de gramáticas políticas nuevas. Lo que antes no se podía nombrar, era peyorativo e incluso se presentaba como una amenaza al orden nacional, hoy se celebra y se promueve desde los organismos multilaterales, el Estado y la sociedad.

A partir de la lectura de los documentos seleccionados para el análisis podemos observar que los discursos estatales relativos a la cuestión migratoria en el contexto del MERCOSUR se articulan en torno a dos ejes. Un primer eje, que llamaremos *retórica de la diferencia*, insiste en la importancia del reconocimiento de las diversidades y prácticas culturales de los inmigrantes, en la riqueza cultural que aportan a la sociedad argentina y asimismo, se pone especial énfasis en integración de la región latinoamericana. El segundo eje, que denominamos *retórica de la inclusión*, subraya la importancia del reconocimiento de los derechos humanos de los migrantes, pone el acento en la igualdad en el trato a los extranjeros y en la necesidad de *asimilación* de los inmigrantes a la sociedad argentina, así como la necesidad de preservar la identidad nacional.

Un primer uso de la diversidad presente en los documentos analizados está relacionado con lo que hemos denominado la *retórica de la diferencia*. En este sentido, más allá del reconocimiento por parte del Estado de la existencia de diversidad desde un plano fenoménico, se plantea desde los discursos la necesidad de fomentar e impulsar la expresión de las diferencias culturales de los inmigrantes que residen en el país. En este orden, la Ley de Migraciones 25.971 que construye el andamiaje legal del Programa ‘Patria Grande’ se plantea como uno de sus objetivos principales el de “Contribuir al enriquecimiento y fortalecimiento del tejido sociocultural del país” (art. 3º, inc. c). Y para ello, “El Estado favorecerá las medidas tendientes a la integración de los extranjeros en su comunidad de residencia,

especialmente las tendientes a: el reconocimiento y valoración de las expresiones culturales, recreativas, sociales, económicas y religiosas de los inmigrantes; a la organización de cursos de formación inspirados en criterios de convivencia en una sociedad multicultural” (art. 14°).

En este sentido, si bien se asume desde el discurso la realidad de una sociedad multicultural, ella estaría asociada más a la presencia de factores externos que a rasgos distintivos de la identidad nacional. En efecto, la mayor parte de las veces que el término diversidad aparece en escena en los discursos, se encuentra ligado a la realidad del MERCOSUR más que a una característica propia de la Argentina. Es decir, el germen de la diversidad no está dado por (o no reside *en*) un “nosotros”, sino que está dado por la presencia de los “otros”. Dicho de otro modo, si hemos perdido la blancura es por la presencia de inmigrantes de nacionalidades limítrofes. En esta dirección, en la cumbre del MERCOSUR, celebrada en Córdoba en 2006, el ex Presidente Kirchner afirmaba que “Nos acercamos a concretar (el proyecto de integración), sin dejar de tener presente el valor de lo que constituyen nuestros acervos, sin borrar diferencias ni diversidades... Sabemos que la diversidad y la diferencia va a nacer de la visión compartida; sabemos que de la verdad relativa de nuestros pueblos va a nacer la verdad superadora que nos contenga”.

En este punto cobra crucial importancia el MERCOSUR. Si el Estado está dispuesto a hacer tal concesión, esto es, a asumir que Argentina se ha convertido en una sociedad multicultural, ello se debe a la necesidad de reposicionarse en el marco de la integración regional. Por ello, como exponía el ex Director de Migraciones, Dr. Rodríguez, en una conferencia sobre el problema migratorio “El MERCOSUR es la respuesta razonada y a la vez visceral de una nueva ‘América Morena’ que se erige ante el mundo y reclama el espacio que le corresponde, es el espacio de una geografía potenciada por una historia común” (mi énfasis).

En este fragmento la diversidad aparece como un fenómeno novedoso. Rasgo que se origina en la fusión de culturas producto de la inmigración intrarregional, aunque como ya vimos el flujo de migrantes limítrofes se haya mantenido constante por casi dos siglos en la geografía poblacional de Argentina. Lo que subyace a esta afirmación es el sostenimiento de un imaginario de la identidad argentina como homogénea -y blanca- que viene a abrir las puertas a la inmigración para convertirse en “morena”, y que contrasta con la revalorización de la diversidad y el multiculturalismo que, en principio, se sostienen y promueven desde el Estado

En este sentido, las afirmaciones del tipo “No creemos en las sociedades uniformes, creemos en la pluralidad, en la diversidad y en la capacidad de discutir los temas de cara a la sociedad” pronunciadas por el ex Presidente en el lanzamiento del Programa ‘Patria Grande’, parten de

un concepto moderno de identidad, que hizo surgir la política de la diferencia, lo que lleva a cada persona o grupo deba ser reconocido por su identidad diferencial y única (Taylor, 1993). No obstante, estas declaraciones entran en tensión con un segundo uso de la diversidad que queda supeditado a los principios de igualdad y universalidad. Entonces, cabe interrogarse sobre el modo en que opera la nueva política migratoria en relación al reconocimiento de las demandas de identidades particulares de los inmigrantes contenidos en el Programa 'Patria Grande'.

El segundo uso del concepto de diversidad al que hacíamos referencia aparece en los discursos bajo una forma que antes denominábamos como una *retórica de la inclusión*. Aquí se destaca la importancia del reconocimiento de los derechos humanos de los migrantes y se insiste en la necesaria igualdad de trato a los extranjeros. En esta nueva gramática política, al lado de la diversidad, insisten los conceptos de asimilación y fundamentalmente la noción de regularización. Todo ello con un objetivo: el de preservar la identidad nacional.

Ahora bien, si a aquello que identificábamos como un primer uso de la diversidad subyacía una política de la diferencia, esta nueva forma discursiva que hace hincapié en los derechos humanos y que apunta a garantizar derechos mínimos al conjunto de los *habitantes* del país, se apoya en una política de defensa de derechos universales en la cual se subraya la dignidad igual de todos los seres humanos.

Este tipo de retórica discursiva que centra su eje en los derechos humanos concibe a los inmigrantes como sujetos de derechos, como afirma el ex presidente Kirchner en el discurso de lanzamiento del programa "Se trata nada más y nada menos que de seres humanos... por eso igualdad de derechos, igualdad de responsabilidades, igualdad de posibilidades y una patria grande que nos contenga a todos los que integramos el MERCOSUR".

En este orden, el derecho a migrar es reconocido explícitamente en la nueva legislación como "esencial e inalienable de la persona humana y la República Argentina lo garantiza según la base de los principios de igualdad y universalidad" (art. 4°). Si bien la nueva legislación en materia migratoria trajo aparejados cambios sustancialmente positivos respecto de la anterior legislación (se reconoce el derecho de libre acceso a la salud y a la educación sin necesidad de regularidad migratoria, se garantiza el derecho de reunificación familiar de los migrantes, entre otros), en relación a la cuestión de la diversidad, junto al discurso celebratorio de las diferencias, convive como contracara un discurso *homogeneizante* que parte de una concepción esencialista de la identidad.

En este sentido, en su artículo 125° la citada Ley de Migraciones declara que “Ninguna de las disposiciones presentes en esta ley tendrá por efecto eximir a los extranjeros de la obligación de cumplir con la legislación nacional ni de la *obligación de respetar la identidad cultural de los argentinos*” (mi énfasis). El interrogante que surge entonces es ¿cómo conciliar la idea de una sociedad multicultural con la obligación de respetar la identidad cultural de los argentinos?

Si se sigue considerando la identidad nacional como algo esencial e inmutable, resulta dificultoso vislumbrar el modo en que la nueva política migratoria daría una respuesta satisfactoria a la demanda de identidades particulares de los migrantes contemplados en el Programa ‘Patria Grande’. Lo cierto es que si consideramos que dicha política se plantea la “inserción e integración” de los migrantes a través de la facilitación al acceso a una residencia legal, cabe interrogarse acerca de si el Programa ‘Patria Grande’ constituye una nueva forma de normalización/homogeneización de la población migrante. El criterio del Documento de Identidad resulta paradigmático en este punto. Históricamente, como bien analiza Noiriél en un estudio sobre el caso francés, tanto el pasaporte como la carta de identidad fueron inventados como modos de política interior en el marco de la regulación de las “clases peligrosas” de los pobres y los trabajadores (1991).

Esta lógica pareciera estar en la base del funcionamiento de ‘Patria Grande’, es decir, al menos hace falta que a la entrada de territorio argentino estos “pobres” sean sistemáticamente *regulados*, utilizando a tal efecto el criterio del pasaporte o la carta de identidad. Sin embargo, ¿es posible lograr la integración de los no nacionales únicamente a través de la facilitación de una residencia legal en el país? En tal sentido, en los debates parlamentarios previos a la aprobación de la nueva legislación el Senador Cafiero tomaba la palabra para decir que “Los gobiernos populares siempre se caracterizaron por *asimilar* las corrientes inmigratorias sobre todo de los países limítrofes. No les tengamos miedo”.

Vemos entonces que en las narrativas de los actores estatales este segundo uso de la noción de diversidad se halla indisolublemente ligado a la necesidad de crear mecanismos de regulación que no trastoquen y pongan en “peligro” la identidad nacional. Una identidad que en los discursos insiste en seguir representándose a sí misma como homogénea y blanca, y que asimismo, lleva a seguir sosteniendo el imaginario según el cual los argentinos descenderíamos de los barcos –pero de barcos europeos. En efecto, las referencias a que somos un país de inmigrantes europeos son múltiples, incluso cuando se está legislando sobre la inmigración limítrofe “Los europeos que vinieron pasaron a formar parte de nuestro consciente colectivo. Nosotros somos parte de eso. Es importante reconstruirlo ya que ello

nos permitirá encontrarnos con nosotros mismos. Los inmigrantes eran fundamentalmente europeos, lo que representaba una gran riqueza cultural”.

Ello nos reenvía a revisar nuestro pasado nacional para establecer las relaciones a través de las cuales históricamente se constituyeron “otros” y “nosotros”. Desde la conformación misma de la nación en Argentina, el extranjero se nos presenta como la figura más clara de ese “otro”. Ello, en tanto que la figura del extranjero nos permite pensar el distanciamiento y la diferencia cultural de aquel que viene de otro lugar – el que es extraño o diferente en una sociedad o una cultura que no son las propias- (Kristeva, 1991). Como sabemos, el modelo de integración por excelencia de Argentina ha sido el modelo de homogeneización cultural. Mediante la incorporación al orden político, esto es, sobre la base del principio de igualdad entre los ciudadanos, se ha promovido un sistema universalista y asimilacionista. La formación del ciudadano como “sujeto de derechos” supuso la creación de un campo de identidades homogéneas que hicieran viable el proyecto nacional.

En Argentina, como en el resto de América Latina, la invención de la ciudadanía y la invención del “otro” se hallan indisolublemente ligadas. Crear la identidad del ciudadano en Argentina suponía generar una contraparte a partir de la cual esa identidad pudiera medirse y afirmarse como tal. La construcción del imaginario de la “civilización” exigía necesariamente la producción de una contracara: el imaginario de la “barbarie” (Castro Gómez, 2005).

Entonces cuando planteamos la necesidad de repensar las formas que reviste esta tensión en el presente, no podemos dejar de hacer referencia al contexto del MERCOSUR. Si se plantea desde el Estado la obligación de respetar la identidad nacional de los argentinos, además de entrar en contradicción con los postulados de una sociedad multicultural, ello conlleva límites a la creación de una identidad supranacional que sirva como sustento político ideológico de la integración regional.

#### IV. Reflexiones finales

En este trabajo nos propusimos dar cuenta del cambio que en los últimos años se produce en las políticas migratorias de argentina -y en los discursos estatales que las sostienen-. Para ello, analizamos un corpus discursivo sobre la política migratoria, partiendo de la idea de que el extranjero se constituye tempranamente en Argentina como una de las figuras más claras de ese “otro”.

Intentamos demostrar el modo en que emerge un discurso de “aceptación de la diversidad”, pasando de una política de invisibilización y homogeneización de la diferencia a otra de

visibilización y “reconocimiento” de las identidades culturales que acarrear la inmigración. Pero asimismo, pudimos evidenciar que estos giros discursivos que toman cuerpo en una serie de normativas que designan a las poblaciones migrantes como sujetos de derecho universalmente reconocidos (garantizándoles una batería de derechos culturales, sociales, económicos), convive aún con una *retórica de la inclusión* que mediante la asimilación y la regula(riza)ción tiende a borrar las diferencias culturales. Estos discursos vuelven sobre nociones esencialistas de la cultura y las identidades y no hacen más que promover nuevas formas de discriminación. Y ello no sólo pervive en el nivel discursivo. Porque bien sabemos que siguen coexistiendo junto a ese tipo de discursos prácticas que expresan viejos y nuevos modos de xenofobia que fomentan la discriminación de los migrantes.

Asimismo, pretendimos demostrar que estos nuevos usos de la diversidad dan cuenta del horizonte de sentido del que participan y ayudan a configurar a los actores sociales y políticos. Esta innovación conceptual está intrínsecamente relacionada con el cambio político que se vislumbra en el marco del proceso de regionalización del MERCOSUR.

Si bien los documentos examinados tienden a partir del reconocimiento de la composición de los flujos migratorios actuales y proponen legislar para la migración “real”, y en este sentido suponen un avance en el sentido de nombrar lo diverso que hay dentro de la sociedad, esto se logra a costa de un desplazamiento de objetivos. Las ideas de promoción y fomento a la inmigración se ven empañadas y, como contrapartida, cobra importancia el objetivo de regula(riza)ción de la inmigración (Courtis, 2006).

Por ello, tanto Argentina como los demás países que integran el bloque regional se encuentran ante el desafío que consiste en que las declaraciones de hermandad latinoamericana y de respeto por los derechos humanos que se sostienen desde los encuentros intergubernamentales, no entren en contradicción con las políticas nacionalistas sustentadas en el rechazo y la marginación de los migrantes de los países limítrofes. Porque en definitiva, el problema de fondo relativo a los derechos humanos no es hoy tanto el de justificarlos como el de protegerlos. No es un problema filosófico sino jurídico, y en un sentido amplio, es un problema político: cuál es el modo más seguro para garantizarlos, para impedir que, a pesar de las declaraciones solemnes, sean continuamente violados.

## V. Bibliografía y fuentes consultadas

- Briones, Claudia (2008), “La nación de cien a cien: de criollos a blancos y de blancos a mestizos”, en *Nación y diversidad. Territorios, identidades y federalismos*, Nun, J.; Grimson, A., Buenos Aires: Edhasa.

- Castro Gómez, S. (2005) “Ciencias sociales, violencia epistémica y el problema de la “invención del otro””. En LANDER, E. (Comp.) *La Colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas*. Buenos Aires: CLACSO.
- Giustiniani, Rubén (comp.) (2004), *Migración: un derecho humano. Ley de Migraciones N° 25.871*, Buenos Aires: Editorial Prometeo.
- Grimson, A.; Jelin, E. (comp.) (2006), *Migraciones regionales hacia la Argentina. Diferencia, desigualdad y derechos*, Buenos Aires: Ediciones Prometeo.
- Honneth, A. (1997). *La lucha por el reconocimiento. Por una gramática moral de los conflictos sociales*. Barcelona: Crítica.
- Jelin, E. y Hersher, E. (1996) (coords.), *Construir la democracia: derechos humanos, ciudadanía y sociedad en América Latina*. Buenos Aires: Nueva Sociedad.
- Kymlicka, W. (1996), *Ciudadanía multicultural*. Barcelona: Paidós.
- Koselleck, Reinhart (1993), *Futuro pasado. Para una semántica de los tiempos históricos*, Buenos Aires: Paidós.
- Kristeva, J. (1991), “De quel droit êtes-vous étranger?”, en *Étranger a nous-mêmes*, París: Gallimard.
- Laclau, Ernesto (1996), *Emancipación y diferencia*, Buenos Aires: Ariel.
- Lesgart, Cecilia (2003), *Usos de la transición a la democracia. Ensayo, ciencia y política en la década del '80*, Rosario: Homo Sapiens Ediciones.
- Noiriel, Gérard, (1991), *La Tirannie du nacional. Le Droit d'asile en Europe 1973-1993*, París: Calmann-Lévy.
- Novick, Susana (comp.) (2008), *Las migraciones en América Latina. Políticas, culturas y estrategias*, Buenos Aires: CLACSO Coediciones.
- Ozclak, O; O'Donnell, G. (1995), *Estado y políticas estatales en América Latina. Hacia una estrategia de investigación*, en REDES (revista del Centro de Estudios e Investigaciones de la Universidad Nacional de Quilmes) Nro. 4, Vol. 2, Buenos Aires
- Pacceca, M. Inés (2006), “Extranjeros en Argentina: ¿Qué derecho a los derechos?”, presentado en Tournée d'études *Quels droits pour les sans-droit? Inégalité, Justice, Citoyenneté*, Centro Franco Argentino de Altos Estudios de la Universidad de Buenos Aires.
- Pinto, Julio (2002), “La necesidad histórica del pluralismo de los grandes espacios”, en *Revista Argentina de Ciencia Política*, N° 5/6, Buenos Aires.
- Rosanvallon, Pierre (2003), *Por una historia conceptual de lo político*, Buenos Aires: FCE
- Sayad, Abdelmalek (2008), “Estado, nación e inmigración: El orden nacional ante el desafío de la inmigración”, en *Apuntes de investigación*, Buenos Aires: CECYP.
- Segato, Rita Laura (2007), *La Nación y sus otros. Raza, etnicidad y diversidad religiosa en tiempos de Políticas de la Identidad*, Buenos Aires: Editorial Prometeo.
- Skinner, Quentin (2003), *El nacimiento del Estado*, Buenos Aires: Gorla.

- Solanas, F.; Vázquez, M. (1998), *MERCOSUR. Estado, economía, comunicación y cultura*. Buenos Aires: Eudeba.
- Taylor, Charles (1993). *El multiculturalismo y la política del reconocimiento*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Villavicencio, Susana (editora) (2003), *Los contornos de la ciudadanía. Nacionales y extranjeros en la Argentina del Centenario*, Buenos Aires: Eudeba.
- Villavicencio, Susana.; Pacceca, M. Inés (2008), *Perfilar la nación cívica en Argentina. Figuraciones y marcas en los relatos inaugurales*, Buenos Aires: Ediciones del Puerto.
- Ley de Migraciones 25.871, en <http://www.gema.com.ar/ley25871.html>.
- Acuerdo sobre Residencia de los nacionales del MERCOSUR, en [http://www.mininterior.gov.ar/migraciones/inter\\_pdf/AcuerdoResidenciaParaNacionalesEstadosParteAsociados.pdf](http://www.mininterior.gov.ar/migraciones/inter_pdf/AcuerdoResidenciaParaNacionalesEstadosParteAsociados.pdf)
- Discursos presidenciales y documentos de Patria Grande, en [www.patria grande.gov.ar](http://www.patria grande.gov.ar)