

# Legislación migratoria, gestión de la diversidad y percepciones al migrante

Ramiro Perez Ripossio\*

*El presente artículo se focalizará en dar cuenta de la tensión existente entre la nueva ley de migraciones sancionada en el año 2004 en Argentina y las representaciones sociales de los miembros del poder judicial hacia el migrante externo de países limítrofes y el Perú. Se parte de la consideración de que la nueva ley de migraciones ha introducido notables cambios con respecto a legislaciones anteriores, en cuanto a la gestión de la diversidad cultural por parte del Estado argentino. En este sentido, observaremos como en los discursos de los miembros del poder judicial persisten representaciones hacia los migrantes externos que lejos de emparentarse con la mencionada ley, reproducen modos de estigmatización e interiorización que conforman una relación nativo-migrante de manera asimétrica y estratificada. Las entrevistas a los funcionarios del poder judicial se extraen del proyecto de investigación UBACyT: “Diversidad etno-nacional y construcción de desigualdades en las instituciones escolar y judicial. Un desafío teórico metodológico en el abordaje de los casos del AMBA y la provincia de Mendoza”.*

**PALABRAS CLAVE:** legislación migratoria - ciudadanía - multiculturalismo - interculturalidad.

## Introducción

Una de las especificidades de Argentina es haber sido un país receptor de migraciones externas a lo largo de la historia. Estas migraciones podrían ser categorizadas de acuerdo a dos criterios básicos: tradicionales, de origen europeo que ocurrieron principalmente hacia fines del siglo XIX y principio del siglo XX, que se encontraban en estrecha relación con el desarrollo del modelo agro-exportador y las migraciones recientes, que refieren a aquellas que provienen de países limítrofes y que comenzaron a partir de la década de 1940, cuando el modelo basado en la sustitución de importaciones terminaba de consolidarse.

Tomando este marco, el artículo se centrará en la tensión existente entre las representaciones sociales de los funcionarios del poder judicial y la nueva ley de migraciones,

entendida como la tensión entre la perspectiva estatal que define la gestión pública de la diversidad cultural en términos de una “interculturalidad integrada” y el imaginario de sujetos, que siendo parte de una institución como lo es la judicial reproducen discursos que piensan la diversidad en términos de desigualdad, construyendo así un tipo particular de sujeto migrante.

En principio realizaré una breve mención de las legislaciones que han existido en la historia argentina con respecto a los procesos migratorios para luego focalizarme en la tensión anteriormente mencionada.

## Acerándonos al contexto: las leyes migratorias en la historia

Existen tres leyes que se han sancionado en nuestro país con respecto al fenómeno migratorio y que merecen ser

\* Universidad de Buenos Aires - Facultad de Ciencias Sociales - Miembro del Proyecto de investigación UBACyT “Diversidad etno-nacional y construcción de desigualdades en las instituciones escolar y judicial. Un desafío teórico metodológico en el abordaje de los casos del AMBA y la provincia de Mendoza”. Programación científica 2012-2014. Sede de trabajo: Instituto Gino Germani - ramiro7242@hotmail.com

contextualizadas: la ley Avellaneda de 1876, la ley Videla sancionada en 1981 y la ley sancionada en 2004 en el contexto democrático.

**“ Se afirma la cultura dominante en detrimento de la cultura de los dominados, es decir, de los migrantes a los que se les asignan determinadas características generalmente negativas y se les imputa una subjetividad vulnerable capaz de ser cuestionada permanentemente. ”**

La ley Avellaneda estuvo enmarcada en la conformación del modelo agro-exportador que la elite política dominante pretendía implementar con el objetivo de construir un mercado nacional que lograría insertarse en la economía mundial como exportador de materias primas. Este modelo social y económico se llevaría a cabo mediante la llegada de migrantes europeos, que según la elite dominante, eran mano de obra calificada y disciplinada para el trabajo y producción de mercancías agrarias. Los habitantes autóctonos (gauchos y pueblos originarios) no eran considerados por la elite dominante como capaces de alcanzar el progreso y la modernización que la Nación argentina debía emprender. De ahí que el exterminio sistemático de estas poblaciones tomara el nombre de “Campañas del desierto” como un modo de justificar la colonización de tierras necesario para la consolidación del modelo.

Si bien, la ley Avellaneda antecede a muchos de estos factores, podemos decir que ésta representaba una condición de posibilidad para el despliegue del modelo agro-exportador. Según la interpretación de Novick (2008) el Estado Nacional, a partir de este marco legislativo, lograría constituir un capitalismo dependiente que tuviese como principal pilar la exportación de materias primas hacia los países industrializados. Para este objetivo, era necesario un flujo migratorio europeo que se incorporaría al país en condición de asalariados rurales, o bien, arrendatarios. Esto permitiría un importante desarrollo de las fuerzas productivas y estabilidad política: “orden” y “progreso”, fiel a la máxima positivista.

Por otra parte, otra de las leyes que es tenida en cuenta por su particularidad histórica y por su persistencia en el contexto democrático de la década de 1980 y 1990, es la denominada

ley Videla sancionada en 1981. Esta ley fue elaborada en el marco de la última dictadura militar (1976-1983) con el objetivo de realizar una nueva intervención del Estado sobre la cuestión migratoria. La población migrante, según datos del Censo de Población de 1980, se ubicaba en torno al 6,8 % del total de la población nacional lo que demostraba que más allá de los vaivenes y vicisitudes de la economía nacional, Argentina continuaba siendo un país receptor de migrantes que en las últimas décadas provenían de países limítrofes y el Perú. Siguiendo a Novick (2008), la ley fue elaborada con el objetivo de poner fin a la dispersión de normas y decretos que intentaban regular la cuestión migratoria. En el mismo sentido, apuntaba a imponer fuertes restricciones al acceso a servicios tales como salud y educación. El artículo N° 15 de la ley expresa: “Los extranjeros admitidos en la República como “residentes permanentes”, así como los que obtengan autorización de permanencia en tal carácter, gozan en su territorio de los derechos civiles de los argentinos, sujetos a iguales obligaciones y deberes.” De esta manera, aquellos residentes temporarios y transitorios o quienes se encontraban en una situación de irregularidad total se encontraban expuestos y su acceso a derechos esenciales se veía fuertemente limitado.

Por último, caracterizaremos la ley N° 25.871 sancionada en el año 2004. Cabe destacar, que el contexto en el que se enmarca dicha ley fue posterior a la crisis económica del año 2001, en la etapa en que el flujo migratorio decayó notablemente representando la población extranjera un 4,2% del total de la población nacional, según datos del censo 2001. En términos generales, la ley implicó un importante avance en materia de derechos sociales tales como educación y salud dado que cualquier migrante, sin importar su situación legal, puede acceder a ellos.

## Multiculturalismo e interculturalidad

Un aspecto que resulta relevante en la interpretación del fenómeno migratorio es lo referido a las concepciones de interculturalidad y el multiculturalismo.

Según Díaz Polanco (2006) el multiculturalismo debe ser entendido como un enfoque en la cuestión de la diversidad atravesado por una impronta de carácter liberal que caracteriza la alteridad bajo una aparente tolerancia que sólo permite prácticas culturales que no perturben el orden social y cultural dominante. De este modo, la tolerancia implica el reconocimiento del “otro” y de sus prácticas culturales en la esfera privada debiendo adaptarse a los mandatos sociales dominantes. En un sentido similar Zizek (2009) piensa que el multiculturalismo expresa la forma ideológica de

la globalización económica y cultural mediante la cual los sectores dominantes imponen su visión cultural apoyándose en los derechos universales cuando en realidad se trata de un racismo encubierto y autorreferencial en donde sólo queda espacio para aquellas prácticas culturales que desde el polo dominante son aceptadas.

Un enfoque alternativo al del multiculturalismo caracterizado anteriormente, es aquel que parte de la consideración de que existen relaciones interculturales que se expresan de modo esencialmente conflictivo. Esto significa que la diversidad cultural configura relaciones sociales e interculturales en donde las diferencias se transforman en desigualdades. Esta configuración estructura relaciones sociales de dominación entre los nativos (la sociedad receptora) y los migrantes. Ahora bien: ¿Qué es lo que posibilita que este tipo de relación se haga efectiva? Es aquí donde creemos conveniente introducir el concepto de código moral hegemónico (Cohen 2009), entendido como una construcción histórica que establece quienes poseen el status de ciudadanos y quiénes no. Este código es moral porque configura categorías de lo “permitido” y lo “prohibido” y a la vez es hegemónico porque responde al polo dominante. El enfoque que hace hincapié en que las relaciones interculturales se expresan de modo antagónico y por lo tanto conflictivo reconoce la existencia de diferencias culturales que son estratificadas de tal modo por el polo dominante que se transforman en desigualdades. Así, se afirma la cultura dominante en detrimento de la cultura de los dominados, es decir, de los migrantes a los que se les asignan determinadas características generalmente negativas y se les imputa una subjetividad vulnerable capaz de ser cuestionada permanentemente.

En este sentido, el Estado es quién garantiza primordialmente que este código se haga efectivo mediante instituciones de poder tales como la educativa y la justicia, la primera socializando a los sujetos y la segunda sancionando ilegalismos. Sin embargo, el ejercicio en la gestión de la diversidad por parte del Estado parecería entrar en cuestión a partir de la ley N° 25871 sancionada en 2004 que anteriormente hemos caracterizado. Esto se debe a la incorporación de los sujetos migrantes a un conjunto de derechos sociales que antes no poseían aunque algunos de ellos se ven atados a cuestiones que tiene que ver con su situación legal y además persisten restricciones en lo que hace a los derechos políticos.

Para continuar, propongo introducir la cuestión de las representaciones sociales de los nativos hacia los migrantes, tomando a los funcionarios del poder judicial para poder puntualizar la cuestión de la ciudadanía migrante y el rol del Estado, en tanto gestor de la diversidad.

## Representaciones y discursos. La cuestión de la ciudadanía y la nueva ley de migraciones.

El análisis de las representaciones sociales resulta fundamental para comprender las siguientes cuestiones: la ciudadanía migrante, la tensión existente entre las representaciones sociales de los funcionarios del Poder Judicial hacia los migrantes y la nueva ley de migraciones, como así también que formas de tratar la diversidad se expresan en esos discursos.

Por ciudadanía entendemos una dimensión ligada a los derechos individuales y a la pertenencia a una determinada comunidad (Kymlicka, Norman 1997). En este sentido la ciudadanía no podría ser caracterizada sólo desde un enfoque individual ya que llevaría a pensar esta noción de un modo pasivo, debería también incluir la participación política en la sociedad. Por otra parte, retomando las consideraciones de Held (1997) la ciudadanía se encontraría íntimamente ligada al conflicto entre clases sociales, en una primera instancia cuando la burguesía se constituyó como clase dominante entrando en contradicción con el antiguo régimen, luego como un intento de reconciliar el antagonismo de clase surgido a partir de la formación de un proletariado organizado.

Las representaciones de los Funcionarios del Poder Judicial con respecto a la ciudadanía migrante resulta un tema de gran importancia en lo que hace a las relaciones interculturales.

Los entrevistados, ante los interrogantes que intentan entender si a los migrantes se les puede asignar el mismo rótulo de ciudadanos que a los nativos, muestran su acuerdo en que exista una igualdad de derechos entre los nativos y migrantes.

*“No, yo creo que nosotros planteamos la igualdad de derechos para todas las personas por igual a todos los habitantes no, hay una diferencia en términos de habitantes y el estado argentino otorga derechos a... en ese sentido a los inmigrantes y argentinos, no considera a todos los habitantes y yo creo que el hecho de atender de acuerdo a las necesidades y no en términos de la nacionalidad”. (Auxiliar administrativo. CABA)*

*“Nuestras garantías constitucionales ponen en pie de igualdad a cualquier extranjero que quiera venir a habitar el suelo argentino desde el preámbulo”. (Fiscal Coordinador. CABA)*

En este sentido, los discursos de los entrevistados irían en consonancia con la ley de migraciones sancionada en 2004. Si bien, no encontramos referencias específicas a la situación residencial de los migrantes, al reconocer la igualdad de derechos se enlazaría con el principal fundamento de la ley: que el migrante se constituya como un sujeto de derecho.



Por otra parte, podemos distinguir tres enfoques en lo que hace al tratamiento de la diversidad cultural por parte del Estado: el asimilacionista, el integracionista y el autonómico (Zapata Barrero 2000). El primero, se encuentra fundamentado por la ideología liberal, marcado por una fuerte impronta de carácter multicultural que sólo permite la realización de prácticas culturales de los migrantes en la esfera privada. Rechaza la participación política y cultural de cualquier cultura ajena a la nativa. El segundo, permite en cierto modo una mayor participación de los migrantes en la vida pública (aunque no en la esfera política) logrando que algunas demandas puedan ser tenidas en cuenta siempre y cuando pasen el “filtro” de la ciudadanía (Zapata Barreo, 2000, p. 162). Por último, el enfoque autonómico fomenta la participación de los migrantes en la ciudadanía y por lo tanto admite la participación política, social y cultural de aquellos en la vida pública de una sociedad.

Si tomamos como referencia los discursos de los funcionarios del Poder Judicial encontramos una fuerte tensión entre el enfoque asimilacionista y el integracionista. Si bien, la ciudadanía se asocia a los derechos, y a la igualdad de los mismos para todos los ciudadanos también se encuentra ligado al de Nación, en tanto comunidad política, social y cultural ligada a un determinado territorio.

El aspecto integracionista se expresa en los discursos anteriormente citados, en lo que hace principalmente a la igualdad de derechos entre nativos y migrantes. Con respecto a la nacionalidad y particularmente a la identidad nacional, los

entrevistados creen que la llegada de extranjeros es perjudicial para la identidad nacional

*“Porque es la identidad nacional, nosotros somos argentinos, ellos son... tienen su cultura y su país, o sea, cada uno con lo suyo”.* (Empleada Adm. Mesa de Entradas. GBA)

*“Si vos me decís “fortalecer”: Depende cómo te mezcles. Porque vos te podés mezclar y incorporarlos a ellos. ¿Entendés? Incorporarlos vos a tu identidad”.* (Prosecretaria Co-ayudante. CABA)

Con respecto a la ley de migraciones, entendemos que ésta se encuentra en tensión entre el enfoque asimilacionista e integracionista ya que por un lado promueve la incorporación de los migrantes a la ciudadanía constituyéndolos como sujetos de derechos pero por el otro persiste el criterio de “residencia permanente” que sólo permitiría acceder a un conjunto de derechos sólo para aquellos que se ubican dentro de esa categoría. Como precisamos anteriormente la ley significó un punto de inflexión, respecto de legislaciones anteriores, en cuanto al acceso a la educación y salud por parte de los migrantes estando aún en situación de irregularidad. Sin embargo, todavía persiste una mirada asimilacionista anclada en la noción de comprensión cultural que promueve “(...) la inserción a todo aquello que no vulnere o ponga en riesgo algún componente de la Nación Argentina” (Domeneh-Magliano, 2008). Tal como afirma el artículo 125 de la ley

25.871: “Ninguna de las disposiciones de la presente 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”.

## Conclusiones

Este trabajo se focalizó en describir la legislación migratoria en la historia argentina para entender las rupturas y continuidades en la gestión de la diversidad cultural por parte del Estado. De este modo, caracterizamos los enfoques asimilacionista, integracionista y autonómico para demostrar como la nueva ley de migraciones oscila entre otorgar una mayor integración a los migrantes como así también hace evidente la concepción multicultural claramente emparentada con la ideología liberal. Esto nos llevó a indagar las representaciones de los funcionarios del Poder Judicial, en tanto miembros partícipes de una institución mediante la cual el Estado gestiona la diversidad además de sancionar ilegalismos. En este sentido, nos centralizamos en las concepciones de ciudadanía e identidad nacional para dar cuenta de la caracterización de los migrantes y hacer visible la tensión existente entre los fundamentos de la ley N° 25.871 y las percepciones de los funcionarios del Poder Judicial.

La ley N° 25.871 sancionada en 2004 pero vigente desde el año 2010 introdujo notables cambios que dotaron al migrante de derechos sin importar su situación legal que antes no poseía. En relación a las legislaciones anteriores implicó una transformación importante en relación a como el Estado comenzaba a tratar el problema de la diversidad cultural mediante un cambio de paradigma atravesado por la retórica de los Derechos Humanos posterior a la crisis económica, social y política del año 2001.

Por otra parte, entendemos que la ley aún se encuentra inmersa en tensión entre el enfoque integracionista y asimilacionista, ya que si bien incorpora a los migrantes a la vida pública, la participación política aún se encuentra restringida. Esto se debe a que todavía persiste una concepción de la ciudadanía anclada en la antigua concepción de Nación típica de los estados modernos.

Por último retomamos la cuestión de las representaciones sociales de los funcionarios del Poder Judicial nos permitió retomar las percepciones inmersas en una institución particular mediante la cual el Estado gestiona la diversidad cultural sancionando ilegalismos. La tensión existente entre estos discursos y la ley sancionada en 2004 fue pensada bajo los conceptos de ciudadanía e identidad nacional, ya que resultan dos dimensiones fundamentales para constituir a los migrantes como sujetos de derecho. En este sentido, hicimos notar cierta aceptación de que exista igualdad jurídica entre nativos y migrantes tanto de los discursos de los funcionarios como de los fundamentos básicos de

la ley. Respecto de la identidad nacional, en los discursos persiste el enfoque asimilacionista ya que se establece de modo tajante que la cultura de los migrantes no favorece el fortalecimiento de la comunidad lo que impactaría de modo negativo en la integración del sujeto migrante. Del mismo modo la ley N° 25.871 jerarquiza y prioriza la identidad de los nativos perjudicando el fortalecimiento de una comunidad en donde las relaciones interculturales puedan expresarse y pensarse de otra forma. ●

## Bibliografía

Cohen, N (2009). Una interpretación de la desigualdad desde la diversidad étnica. En N. Cohen, Representaciones de la diversidad: trabajo, escuela y juventud. Buenos Aires: Ediciones Cooperativas.

Cohen, N (2009). No solo es cuestión de inmigrantes: migraciones externas y exclusión social. En S. Goinheix, Conflictos y expresiones de la desigualdad y la exclusión en América Latina. Buenos Aires: El Aleph.

Díaz Polanco, H (2006) Elogio de la diversidad. Globalización, multiculturalismo y etnofagia. México. Siglo XXI editores.

Domenech, E, Magliano, M (2008). Migración e inmigrantes en la argentina reciente: políticas y discursos de exclusión/inclusión. En pobreza, exclusión social y discriminación étnico-racial en América Latina y el Caribe. Bogotá: colección CLACSO-CROP

Held, D.; “Ciudadanía y autonomía”; Revista La Política, Paidós, 1997.

Jodelet (2005). La representación social: fenómenos concepto y teoría. Buenos Aires: Editor psicología social II.

Kymlicka, Will y Wayne Norman (1997). “El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía.” En La política. # 3. Paidós, Barcelona.

Novick, S (2008). En Novick, S. (comp): Las migraciones en América Latina. Políticas, culturas y estrategias. Buenos Aires: Catálogos.

Pacecca, M (2006). Migraciones e interculturalidad. En A. Amegeiras, & E. Jure, Diversidad cultural e interculturalidad. Buenos Aires: Prometeo.

Zizek, Slavoj (2009). En defensa de la intolerancia. Madrid: Sequitur.