

La Ley argentina de Migraciones en el contexto del Multiculturalismo: La presencia de caracteres culturales en las políticas migratorias a partir de 2004.

La Loi Argentine des migrations dans le contexte du multiculturalisme: La présence des caractères culturels dans la politique migratoire depuis 2004.

Diego Sebastián Crescentino*

Resumen: El presente artículo reflexiona sobre las transformaciones de la normativa migratoria argentina entre 2004-2014. Se analizan los preceptos legales dictados con posterioridad a la promulgación de la Ley de Migraciones N.25.871/04, observando la presencia de caracteres culturales en las mismas, y el fomento de principios de interculturalidad en la sociedad argentina. Además, se examina si se ha contemplado una alternativa a la representación de una identidad nacional homogénea instituida a partir de la demarcación del Estado Moderno. Por otra parte, se pone a consideración la estructura orgánica de la institución estatal responsable de la cultura a nivel nacional, comprobando la incorporación de los principios multiculturalistas en sus objetivos. Para concluir, se verifican las tareas pendientes para el cumplimiento de la ley; y se indaga sobre la pertinencia de estas políticas para la interpretación de la realidad cultural argentina.

Palabras Claves: Migraciones. Identidad. Estado-Nación.

Résumé: Cet article explique l'évolution de la législation argentine sur l'immigration entre 2004 et 2014. Il analyse les dispositions juridiques apportées depuis la promulgation de la Loi des Migrations No 25.871 en 2004. L'article analyse également si l'inclusion de caractères culturels dans la loi permettent de favoriser l'incorporation des principes du multiculturalisme dans la société argentine. Il examine, par conséquent, s'il est envisagé une alternative à l'identité nationale homogène instituée après la formation de l'État moderne au XIXe siècle. Par ailleurs,

* Doctorando en Historia Contemporánea por la Universidad Autónoma de Madrid, España. Máster en Relaciones Internacionales y Estudios Africanos por la Universidad Autónoma de Madrid, España. Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública por la Universidad Nacional de Cuyo, Argentina.

le texte étudie la structure organisationnelle de l'institution chargée de la culture, en contemplant spécifiquement l'incorporation des principes du multiculturalisme dans ses objectifs. Finalement, l'article examine les conséquences dues à l'application de la loi; et analyse, d'un point de vue critique, la pertinence de ces politiques multiculturelles par rapport à la réalité culturelle argentine.

Mots-clés: Migration. Identité. Etat-nation.

Introducción

El Estado argentino se ha caracterizado históricamente por desarrollar políticas migratorias que fomentaran la inmigración europea. Con ello, se buscaba importar caracteres culturales del viejo continente que diesen fundamento a una Nación “civilizada”. Tal fue el pensamiento de la generación del 37', sintetizada por la frase “*Gobernar es Poblar*” de Juan Bautista Alberdi quién, en sus *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina*, dio los principios fundamentales de la aún vigente Constitución Nacional de la República Argentina de 1853. Inmigración y desarrollo han sido, en consecuencia, dos conceptos base en la conformación del Estado argentino.

Éstas ideas formaron parte de la conformación del Estado Nación Moderno, que pretendía proyectar una identidad nacional homogénea europeizante, basada en principios legales de origen positivista decimonónico. Ezequiel Adamovsky (2012) desarrolla esta proposición al establecer que, a principios del siglo XX, Argentina estaba integrada por una población sumamente heterogénea —con presencia de criollos, indios, mestizos, inmigrantes viejos y nuevos; cada grupo, con sus propios caracteres culturales—. Ello representaba un verdadero desafío para las elites gobernantes, las cuales, para lograr el orden social, requerían homogeneizar a la población. A tal efecto fue formulado el mito unificador del Crisol de Razas, que postulaba la idea de que estos múltiples grupos étnicos que habitaban el país se habían fusionado, generando una raza argentina homogénea. De este modo, “sea minimizando la presencia inicial de los mestizos, negros, mulatos, indios; sea afirmando que todos ellos habían desaparecido inundados por la inmigración, se daba a entender que el argentino era blanco- europeo.” (ADAMOVSKY, 2012, p. 30). Lo que se ocultó detrás del mito del Crisol de Razas, y por ende representó un

constante desafío fue que, con el ingreso de inmigrantes de diferentes nacionalidades al país, se generó una consecuencia no planificada: una realidad cultural diversa y heterogénea, que chocaba con el ideal del Estado Nación.

Esta realidad se mantuvo a lo largo de todo el siglo XX, complejizándose durante las últimas dos décadas, con el surgimiento de diversos movimientos mundiales que revalorizaban la cuestión multicultural. En Argentina, este proceso se trasladó al ámbito normativo a partir de la reforma de la Constitución Nacional del año 1994. No obstante, se plasmó en las políticas migratorias recién a comienzos del año 2004, cuando la nueva Ley de Migraciones 25.871 fue promulgada.

La inclusión de principios multiculturales en la Ley de Migraciones ha planteado una doble dicotomía. Por una parte, ante el primer reconocimiento formal de la presencia de una diversidad cultural en la población argentina; se plantea la difícil tarea de ir en contra de un historial de represión e invisibilización de las diferencias en pos del fomento de una identidad cultural homogénea. Por otra parte, la forma en que se ha llevado a cabo la inclusión de caracteres culturales en las políticas migratorias, nos lleva a preguntarnos si el reconocimiento de la diversidad cultural –más allá del respeto y la tolerancia formales—, cuestionan el *status quo* y la formulación de una identidad nacional como un elemento de control.

A fin de comprender estos interrogantes, este artículo pretende exponer de manera sintética tres aspectos: en una primer instancia, realizar una lectura teórica de las construcciones de identidad en la era posmoderna; en segundo lugar, realizar breve un recorrido histórico de las políticas migratorias argentinas; y para concluir, un análisis crítico de los postulados de la Ley 25.871 referidos a la integración cultural y el reconocimiento de la diversidad en el contexto multiculturalista.

1. La lectura teórica de las construcciones posmodernas de identidad

Para comprender el interés que tiene el presente artículo de analizar si en las políticas migratorias se ha contemplado la cuestión cultural, es necesario considerar a través de un conjunto de nociones teóricas el contexto global en el que se encuentran insertos actualmente los procesos migratorios. En primer lugar, hay que entender que los mismos se ven circunscritos al marco de la globalización, como *hecho social total* —en palabras de Mauss (1950)— solo analizable articuladamente a través de un

enfoque multicausal y multidisciplinar. Dentro de este campo, lo que se ha denominado como globalización cultural ocupa un lugar fundamental para lograr la “diseminación mundial de la información, las imágenes, los valores, y los gustos” (BIRÓN, 2009, p. 120).

Paralelamente, el desdibujamiento de las fronteras del Estado Nación originado por el auge de la globalización, desmoronó las ideas modernas de universalidad. Ello ha sido entendido por algunos autores como el fin de la racionalidad unificada y la formulación de valores universales (DE LIMA GRECCO, 2010); es decir, el fin de los metarrelatos modernos (LYOTARD, 2006). En oposición a los valores universalistas de libertad, igualdad y fraternidad que habían marcado la modernidad positivista, tecnocéntrica, racionalista y formadora de verdades absolutas y planificación racional de los órdenes sociales; la muerte de estos grandes relatos llevará a la exaltación de los pequeños relatos (LYOTARD, 1987).

Estamos hablando, al referirnos a este proceso, del cambio de paradigma moderno hacia uno nuevo, denominado como posmoderno, que implica la superación de la lógica de los *metarrelatos* para llegar a la formulación de nuevos e infinitos *microrrelatos*. Ello habría permitido a su vez una alteración en las formas de constitución de las identidades —diferentes a las identidades nacionales de la modernidad—. El surgimiento de microidentidades o identificaciones enteramente relacionales e incompletas (GROSSBERG, 2003) en eterno proceso de producción, darían lugar a la proliferación de una multiplicidad de pequeños grupos que serían visibilizados por primera vez. Esta nueva realidad da como resultado el surgimiento de nuevos enfoques que empiezan a valorizar la diversidad cultural y la idea del respeto a una realidad multicultural.

Con el advenimiento de la posmodernidad entonces, las construcciones identitarias nacionales entran en una constante resignificación y reconstrucción, en una constante interrelación, resultante de los efectos del proceso globalizador. Desde el punto de vista de la realidad de los migrantes, las construcciones identitarias adquieren caracteres particulares. El concepto de culturas entre-medio [in-between] de Homi Bhabha (2003), ayuda a comprender ésta reformulación. Se trata de construcciones que, por un lado, no se integran por completo a la identidad nacional de la sociedad receptora; y por el otro, entran en un proceso de evolución diferente

respecto de las originarias. Se generan así identidades entre-medio, diferentes de aquellas del país de origen y las del país de destino.

Esta multiplicidad de identidades desarrolladas al interior de los Estados Nación, han sido abordadas por la corriente multiculturalista, cuyo principal interés ha sido el estudio de estos nuevos espacios de interacción culturales en la búsqueda de una sociedad de tolerancia y respeto a la diversidad cultural. Desarrollada en Norteamérica a lo largo de la segunda mitad del siglo XX, llevó al reconocimiento de derechos culturales en los principios normativos en el Acta de Derechos Civiles de EEUU en 1964, y en el Acta Canadiense de Multiculturalismo de Canadá en 1971.

Sin embargo, esta postura fue criticada desde diversos sectores, al entender que este cambio de paradigma no representa un cambio estructural. Así, Manuel Castells (2001) distingue tres formas de conformación de identidades. La identidad legitimadora, en primer lugar, es introducida por las instituciones dominantes de la sociedad para extender y racionalizar una "dominación interiorizada y de una identidad normalizadora sobreimpuesta e indiferenciada" (CASTELLS, 2001, p. 31) sobre otros actores sociales. En segundo lugar, la identidad proyecto, se genera "cuando los actores sociales, basándose en los materiales culturales de que disponen, construyen una nueva identidad que redefine su posición en la sociedad y, al hacerlo, buscan la transformación de toda la estructura social" (CASTELLS, 2001, p. 32). Y en tercer lugar —en consideración de las ideas de Foucault de que no existe relación de poder sin resistencia (FOUCAULT, 1979)—, la identidad de resistencia es generada por aquellos actores que se encuentran en posiciones o condiciones devaluadas o estigmatizadas por la lógica de la dominación. Ante ello, construyen trincheras de resistencia y supervivencia basadas en principios diferentes a los que impregnan las instituciones de la sociedad (CASTELLS, 2001, p. 31), que son sin embargo toleradas por la identidad legitimadora siempre y cuando no representen una amenaza. Es aquí que se incluyen las múltiples microidentidades posmodernas.

En este sentido, autores como Jameson (1997) y Žižek (1998) comprenden que las ideas de respeto a la diversidad cultural y multiculturalismo sólo pretenden la observación de cada cultura local desde una posición global vacía, que desde una distancia eurocentrista condescendiente —posible sólo gracias a una posición universal privilegiada (ŽIŽEK, 1998)—, tolera la identidad del otro.

2. Un recorrido histórico de la cuestión migratoria a través de una visión normativa

Ante este complejo contexto posmoderno, las principales afectadas ante cualquier desajuste entre los caracteres legales y la realidad poblacional son las mismas poblaciones, encerradas entre pertenencias identitarias múltiples y construcciones nacionalistas en crisis producidas por Estados Modernos en período de transición.

La normativa migratoria argentina, acorde al momento histórico en el cual se ha encontrado inmerso el país, puede subdividirse en cuatro períodos diferenciados, cada uno con características propias. Un primer momento, encierra el período temporal de políticas que van del periodo fundacional a la Ley de Ciudadanía y Naturalización (1816-1869). Históricamente cercada por la política de puerto único, la Argentina colonial tenía prohibido el contacto con extranjeros de ultramar que no pertenecieran al Imperio Español. Fue justamente ello lo que motivó al primer gobierno patrio a fomentar el ingreso de extranjeros provenientes de países con los cuales no se estuviera en guerra. Ello se tradujo en un Decreto del Primer Triunvirato en 1812, que ofrecía inmediata protección a los individuos que quisieran instalarse en territorio estatal, asegurándoles pleno goce de derechos a cambio del respeto por las instituciones locales. Por supuesto, esta normativa hacía referencia únicamente a inmigrantes transatlánticos pues, con las fronteras limítrofes completamente indefinidas, no se consideraba migrantes a aquellos provenientes de regiones aledañas.

Estas ideas se vieron profundamente reforzadas a partir de los planteos de Alberdi, quién, como fue expresado, dio fundamento a las bases constitucionales sobre las cuales se asentarían las políticas migratorias hasta la actualidad. Ya desde el Preámbulo de la Constitución Nacional, se aseguran “los beneficios de la libertad, para nosotros, para nuestra posteridad y para todos los hombres del mundo que quieran habitar el suelo argentino” (Preámbulo de la Constitución argentina, 1853). En el mismo sentido se expresarían los artículos 14, 16 —haciendo extensivos los derechos a todos los habitantes—, 20 —otorgando a los extranjeros el goce de todos los derechos civiles— y 25 —fomentando la inmigración europea—.

Las generaciones del 60 y del 80 dieron continuidad a estas políticas a través de un proyecto caracterizado por la búsqueda de una Nación cuya guía fuera la civilización europea. Ello se hizo efectivo a través de medidas de desplazamiento de población nativa y mestiza hacia el suroeste y la apertura a la inmigración europea masiva a instalarse en la gran metrópolis bonaerense.

El segundo período contempla la traducción del pensamiento de estas generaciones a un conjunto de leyes, entre las cuales están la aún vigente Ley 346 de Ciudadanía y Naturalización de 1869, la Comisión Central de Inmigración entre 1869-1874, la Oficina Nacional del Trabajo en 1872, la Comisión General de Inmigración en 1875 y finalmente la Ley de Inmigración y Colonización. Se pasa, aquí, de mecanismos de fomento a políticas de selección.

A fin de crear un marco legal que resolviera los vaivenes de los flujos migratorios, captando y canalizando las corrientes migratorias necesarias para el país; el Congreso sancionó la ya mencionada Ley 817 de Inmigración y Colonización el 6 de octubre de 1876. La misma, fomentaba la integración de los inmigrantes “adecuados” —en palabras de Avellaneda al dar su discurso inaugural—, ofreciéndoles alojamiento y manutención a expensas del Estado, colocación en el trabajo o industria a que prefiriese dedicarse y traslado al punto de la república a donde quisiese fijar su domicilio. A partir de entonces y a lo largo de más de un siglo, se desarrollaron bajo el influjo de la Ley 817 políticas de promoción hasta 1930, de restricción hasta fines de 1940, de promoción selectiva en la década de 1950, “y de períodos de mayor flexibilidad o rigidez de acuerdo al signo del gobierno (militar o civil) durante los años sesenta y setenta” (MÁRMORA, 2004, p. 60).

La alternancia entre gobiernos de facto y civiles que caracterizó a Argentina entre 1930 y 1983, hizo cada vez más conflictiva la relación entre la vigente Ley Avellaneda de 1876 y las regulaciones transitorias. El punto de partida de éstas fue, desde un principio, la idea de la inmigración como un problema. Sin embargo, como dijimos, mientras los gobiernos militares buscaban reforzar las políticas represivas, los democráticos las flexibilizaban. Un ejemplo de este último caso, son las múltiples amnistías generales establecidas a partir del primer gobierno peronista, reemprendidas a lo largo de toda la segunda mitad del siglo XX.

No obstante, es evidente que la idea de fomento de la inmigración se había

dejado ya en el pasado. Si bien tanto los preceptos constitucionales como la ley 817 estaban aún vigentes, su implementación se veía suspendida. La función del Estado era el control de la inmigración mediante el establecimiento de categorías de admisión.

El tercer periodo estaría marcado entonces por el paso de políticas de selección a otras marcadamente represivas, ejemplificadas en primer instancia por el Decreto-Ley 17.294/1967 de represión de la inmigración clandestina de Onganía; pero más estrictamente por el Decreto-Ley 22.439 de 1981 General de Migraciones y de fomento de la inmigración de Videla. El mismo cristalizó la Doctrina de Seguridad Nacional en una política netamente represiva que planteaba el fenómeno migratorio desde una óptica exclusivamente policial.

Tras el retorno de la democracia en 1983, los constantes vaivenes de una economía completamente desestabilizada y la aplicación de políticas de enfriamiento y achicamiento del Estado; provocaron que durante las décadas de los 80 y los 90, las políticas migratorias circularan sobre dos caminos paralelos y a su vez contradictorios. Mientras la continuidad del Decreto-Ley de la dictadura mantenía las dificultades para la radicación legal de los inmigrantes; la elaboración de leyes, decretos, reglamentos y dictámenes se debatían en un vaivén entre el endurecimiento de las políticas restrictivas y el avance de normas ad-hoc¹ y convenios bilaterales² para regularizar la situación de la población indocumentada (MÁRMORA, 2004).

Sin embargo, las disposiciones legales que se dictaron con el paso del tiempo no cambiaron los fundamentos sobre los cuales se afirmaba el Decreto-“Ley Videla”. En este sentido, las múltiples reformas al Reglamento de la Ley General de Migraciones³ sólo “contribuyeron a acentuar el carácter restrictivo de las políticas migratorias vigentes entonces, sobre todo en la última reforma del 98” (OTEIZA, 2004, p. 92).

Por último, el cuarto periodo contempla la búsqueda de transformar los

¹ Como los Decretos No 780/84 y 1033/92 de amnistía a más de 500.000 inmigrantes

² Puntualmente con Bolivia y Perú a través de las leyes 25.098 y 25.099 de 1999.

³ El reglamento de 1987, que establecía básicamente el cierre formal de fronteras para aquellos migrantes sin

suficiente capital propio, a través del Decreto 1434 de Raúl Alfonsín; y, en 1994 y 1998, a través de los Decretos

1023 y 1117 de Carlos Saúl Menem, que serán analizados en la siguiente sección.

mecanismos de represión en políticas de integración. Con la reforma de la Carta Magna en el año 1994, se dio carácter constitucional a los tratados internacionales. Ello, sumado al progreso del diálogo en torno al MERCOSUR, dio base a la búsqueda de respuestas conjuntas por medio de normativas y organizaciones supraestatales, que dieran lugar en la agenda y los discursos políticos a la necesidad de políticas de integración.

Sin embargo, la promulgación de una nueva ley de migraciones se dio recién el año 2004, a través del proyecto de ley elaborado por el legislador Rubén Gustiniani como Presidente de la Comisión de Población y Recursos Humanos de la Honorable Cámara de Diputados, estableciendo su alcance máximo a partir de su reglamentación en el año 2010.

3. La Ley de Migraciones 25.871 desde una mirada crítica

A partir del 21 de enero de 2004, la nueva Ley de Migraciones 25.871 entró finalmente en vigor. El fundamento básico que le dio origen y en el cual se asienta, es la comprensión de la migración como un derecho humano, en línea con las convenciones internacionales de Naciones Unidas y la Organización Internacional del Trabajo, y consolidada como política regional del MERCOSUR. Su redacción, reconoce los derechos constitucionales de los migrantes comprendidos por los artículos 20 y 25 de la Constitución Nacional; además de aquellos que establecen derechos generales a los habitantes del país, como el Preámbulo y los artículos 14, 14 bis, 15, 16, 18, 19, 41, 42 y 43.

De esta manera, se pasó de una ley cuyo fundamento era establecer como rol del Estado el control y la prohibición, a través de una rigurosa selección migratoria; a una ley en la cual el Estado es el garante del derecho a migrar, de la igualdad de trato y el acceso igualitario a servicios sociales, de la reunificación familiar, de la participación de los extranjeros en las decisiones relativas a la vida pública y fundamentalmente, del derecho a su regularización laboral y ciudadana (NOVICK, 2004, p. 71). En palabras de Domenech, se pasó de una retórica de la exclusión, que observa a los inmigrantes como amenaza; a una retórica de la inclusión, donde la inmigración es vista como contribución (DOMENECH, 2009, p. 40).

En el ámbito cultural, la normativa se declaraba en favor de la integración de

los extranjeros al cuerpo social, en un plano de igualdad con los nacionales, y buscando la eliminación de toda forma de discriminación, racismo y xenofobia. Ello se tradujo a los objetivos de la ley, que plantearon la necesidad de “contribuir al enriquecimiento y fortalecimiento del tejido cultural y social del país” (Art. 3, inciso c) y “promover la integración en la sociedad argentina de las personas que hayan sido admitidas como residentes permanentes” (Art. 3, inciso e).

En efecto, el artículo 14 establece “el apoyo del Estado en todas sus jurisdicciones a las iniciativas tendientes a la integración de los extranjeros en su comunidad de residencia”, especificando cuatro incisos:

- a) La realización de cursos de idioma castellano en las escuelas e instituciones culturales extranjeras legalmente reconocidas; b) La difusión de información útil para la adecuada inserción de los extranjeros en la sociedad argentina, en particular aquella relativa a sus derechos y obligaciones; c) El conocimiento y la valoración de las expresiones culturales, recreativas, sociales, económicas y religiosas de los inmigrantes; d) La organización de cursos de formación, inspirados en criterios de convivencia en una sociedad multicultural y de prevención de comportamientos discriminatorios, destinados a los funcionarios y empleados públicos y de entes privados.

El artículo 106, por su parte, plantea que “los poderes públicos impulsarán el fortalecimiento del movimiento asociativo entre los inmigrantes”, apoyando a sindicatos, organizaciones empresariales y ONGs que, sin ánimo de lucro, favorezcan su integración social.

No obstante ello, este conjunto de derechos se ve severamente limitado en el último artículo de la ley, que establece que “ninguna de las disposiciones de la presente ley tendrá por efecto eximir a los extranjeros (...) de la obligación de respetar la identidad cultural de los argentinos” (Art 125). A partir de este enunciado es que sale a relucir la vigencia del asimilacionismo decimonónico de la ley, dando continuidad a las políticas de fomento de una identidad nacional homogénea. Plantear la idea de que los extranjeros deben respetar la identidad cultural de los argentinos, genera un distanciamiento tajante entre la identidad de los argentinos y las de los extranjeros. Se establece, entonces, que éstos últimos deben únicamente adaptarse al lugar al cual arriban, sin alterarlo. Este principio niega, asimismo, que la identidad nacional argentina se haya construido históricamente sobre la base de una multiculturalidad y diversidad de la cual tanto pueblos originarios, criollos e

inmigrantes formaron parte; y que la “cultura argentina” fue justamente un resultado de la interrelación entre las distintas culturas que conformaron el cuerpo social.

El autor argentino Eduardo Domenech denomina a la actual tendencia de políticas migratorias, en la cual la ley se ve inserta, con la noción “políticas de control con rostro humano”. Ello se debe a que las mismas, apelando al discurso de los derechos humanos como fuente de legitimación, persiguen el mismo fin de las anteriores políticas restrictivas: el control de los flujos migratorios.

Partiendo desde un punto de vista socialmente aceptado, logran una mayor eficacia en los controles de flujos migratorios internacionales, conciliando así la lógica estatocéntrica de la soberanía nacional, con el imperativo universalista abstracto de los derechos humanos, y encarando así la solución de la dicotomía largamente discutida entre derechos humanos y seguridad. Estas dos categorías, en conjunto con la noción de desarrollo, permiten comprender las prácticas estatales y no estatales, englobadas por un nuevo régimen de control de las migraciones a nivel internacional, que promueven organismos supranacionales como la Organización Internacional para las Migraciones (DOMENECH, 2013).

La Ley de Migraciones argentina reconoció, por un lado, a la sociedad como multicultural y multiétnica desde la noción de ciudadanía comunitaria, valorando el aporte de los distintos grupos migrantes al crecimiento y desarrollo del país, promoviendo el respeto y la tolerancia para disminuir la discriminación y los prejuicios y reconociendo derechos de igualdad formal. Pero, por otra parte, mantuvo “inalterada la estructura de poder que (re)produce las condiciones materiales y simbólicas de desigualdad y exclusión sociales” (DOMENECH; MAGLIANO, 2008, p. 424), a través de la idea de una “unidad cultural” que fortaleciera la “identidad nacional”.

Ello implicó que las demandas de las minorías culturales fueran reconocidas siempre y cuando no representasen una amenaza a la “cultura nacional”. Se ofreció a los inmigrantes integrarse a la cultura dominante, a costa de su marginación y exclusión social, conservando aquellas particularidades identitarias que no resultasen amenazadoras para dicha cultura (DOMENECH, 2005). Siempre y cuando permaneciesen, al decir de Castells, como identidades de resistencia, y no se transformasen en identidades proyecto.

Más allá de alejarse de las medidas represivas de los períodos anteriores, se trataba de promover mecanismos de control y vigilancia estatales para lograr estrategias de control más sutiles, que permitiesen conducir, direccionar, canalizar los flujos migratorios. Ello explica que los puntos de la ley en los cuales se ha hecho hincapié hayan sido, justamente, aquellos que versan acerca de la formulación de programas de regularización que permitan una migración ordenada, antes que garantizar los derechos humanos de los inmigrantes contemplados (DOMENECH, 2013).

Esta concepción implica la idea de que la regularización es el único camino para lograr la integración, de lo cual se explica automáticamente la carencia absoluta de avances, –por lo menos hasta mayo del año 2014– de planes y programas de integración cultural efectivos. Y es que bajo esta visión no sólo se mantiene la división entre nacionales y extranjeros –buscando a lo sumo cierta equiparación de derechos–, sino que se vuelve imposible la construcción de relaciones de igualdad entre nacionales –ciudadanos– y extranjeros en situación administrativa irregular:

Colocarlos como sujetos en el lugar de la “ilegalidad” (o su equivalente “irregularidad”, término utilizado con aires de neutralidad, extirpándole la idea de “delito”, pero que no deja de ubicarlos en el lugar de la falta, el error, la infracción), como transgresores de las leyes del Estado, es uno de los modos más violentos de legitimar la desigualdad y la exclusión de quienes han sido producidos histórica y socialmente como sujetos indeseables (DOMENECH, 2013, p. 12).

Sin embargo, los inmigrantes encuentran siempre otras estrategias a través de las cuales logran acceder o transformar la sociedad dominante. Ello genera lo que autores como Bhabha denominan formaciones culturales “in-between [entre-medio]. Un gran ejemplo de ello se observa en las comunidades de inmigrantes, al analizar la generación de caracteres culturales comunitarios con costumbres y características propias, diferentes tanto a las de su país originario como a las de la sociedad receptora.

4. Los avances en la aplicación de la ley

Desde su publicación en enero del año 2004, la Ley 25.871 tuvo 102 normas modificatorias y/o complementarias. Tanto a través de su decreto reglamentario en el

año 2010 como por medio de otras leyes, decretos, disposiciones, decisiones administrativas y resoluciones; la normativa se ha ido actualizando conforme las necesidades coyunturales y el desarrollo de una política de Estado centrada en la regularización migratoria.

A lo largo de los últimos 10 años, desde el momento mismo en que entró en vigencia la Ley, dos fueron las preocupaciones en torno a la política migratoria: la reglamentación de la ley, y el establecimiento de programas de regularización de inmigrantes ilegales que permitiesen dar solución a la realidad migratoria argentina.

La redacción del Decreto Reglamentario era fundamental para la operacionalización efectiva de las disposiciones de la misma y la corrección de imprecisiones. La demora se debió en parte a las dificultades a enfrentar en el seno de la institucionalidad de la Dirección Nacional de Migraciones, regida por una lógica represiva predominante, vigente a lo largo de toda su historia.

Hasta el año 2008, tanto la Dirección Nacional de Migraciones como la Mesa de Organizaciones para la Defensa de los Derechos Humanos de los Migrantes elaboraron múltiples propuestas de reglamentación de la ley, en un tira y afloje constante de ideas, sin lograr establecer un consenso concluyente. Todas las propuestas de la Dirección Nacional de Migraciones fueron impugnadas u observadas por la Mesa por su carácter represivo.

En el mes de junio del año 2008 se dio un hecho fundacional para la reglamentación final de la ley. A través de la Disposición de la Dirección Nacional de Migraciones N° 37130/08 y a instancias del Ministerio del Interior, se creó una Comisión Asesora para la Reglamentación de la Ley, invitando a participar en ella a algunas organizaciones integrantes de la Mesa, a organismos de Naciones Unidas, y a algunas instituciones religiosas. Tras cinco meses de trabajo en los cuales fueron tratados todos los temas sensibles de la Ley, la Comisión Asesora elaboró un documento que fue aceptado por el Ministerio del Interior. Sin embargo, este proyecto quedó pausado nuevamente por un periodo de dos años. Únicamente la intimación a fines del 2009 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos al Estado Argentino⁴, llevó a la aprobación —seis meses más tarde— del Decreto

⁴ Ello se debió a la resolución del fallo “De la Torre contra Argentina” presentado ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el año 1999. El mismo, contemplaba la situación de

Reglamentario 616 de mayo del 2010 por el Poder Ejecutivo, que puso en plena vigencia la aplicación de la Ley de Migraciones 25.871.

Ahora bien, los principios de respeto a la diversidad cultural que contempla la Ley de Migraciones 25.871, fueron plasmados recién en el año 2012 a través de la creación de nuevas Subsecretarías, y en el año 2013 a través de la modificación del organigrama de la entonces Secretaría de Cultura de la Nación. Al igual que la ley, la estructura del ahora Ministerio de Cultura de la Nación combina dos realidades distintas en dos de sus Secretarías.

Por un lado, la Secretaría de Gestión Cultural tiene como responsabilidad primigenia la “preservación y consolidación de la identidad de la Argentina como Nación” (Decreto 316/2012) –una definición que pareciera sacada de los libros del siglo XIX, muy diferente a la gestión de una Identidad Multicultural—. Dentro de esta Secretaría se encuentra la Dirección Nacional de Política Cultural y Cooperación Internacional, que tiene dos áreas. El área de Cooperación Internacional, cuyo objetivo es “profundizar las relaciones culturales entre los países de la región” (Decreto 1058/2002); y el área de Políticas Culturales, que se encarga de “impulsar la integración y el respeto de la diversidad cultural” (Decreto 1058/2002). Respeto, lo cual no es sinónimo de reconocimiento de la multiculturalidad de la estructura demográfica argentina.

Por otro lado, el objetivo de la Secretaría de Políticas Socioculturales es “reconocer y fortalecer la diversidad cultural en todas sus formas a fin de consolidar la integración e intercambio entre las diferentes expresiones que conforman la identidad cultural nacional, fomentando la participación y organización popular en la defensa de la cultura nacional” (Decreto 316/2012). En su estructura, se encuentra la Dirección Nacional de Promoción de los Derechos Culturales y Diversidad Cultural, cuyo objetivo es “impulsar y promover acciones conducentes a generar un marco de plena vigencia de los derechos culturales en el territorio nacional, garantizando la pluralidad de expresiones culturales y respetando la diversidad cultural de las

expulsión de un uruguayo que, habiendo residido en Argentina durante 24 años entre 1974 y 1996, fue expulsado del territorio en cumplimiento de lo establecido por el Decreto-Ley Videla. Esta situación obligó a una resolución inminente del caso bajo un acuerdo de “Solución Amistosa”. Entre los fundamentos de dicha solución, se establecía el compromiso del Estado Argentino a hacer sus mejores esfuerzos para dictar en el plazo de un mes, la reglamentación de la nueva Ley de Migraciones. Para la misma, se tomaría como texto el proyecto aprobado por la mencionada Comisión Asesora.

comunidades y pueblos” (Decreto 316/2012). Ello se traduce en el fomento de la “participación de las diversas minorías culturales en la reflexión sobre la identidad nacional y la formalización de acciones culturales concertadas en torno a los diversos grupos minoritarios, dándose a conocer y de este modo generar el marco para que se los valore y respete” (Decreto 316/2012).

De esta manera, observamos cómo las contradicciones propias de la ley determinan a su vez contradicciones a lo largo de toda la estructura de aplicación de los distintos aspectos en ella contemplados. Las soluciones que ofrece ponen su acento en una cosmovisión y un diagnóstico demográfico cuya principal problemática a enfrentar, era una enorme proporción de extranjeros habitando en el país en situación irregular. No obstante ello, destacamos cómo tras seis años de aplicación parcial de la normativa y a sólo cuatro años desde su reglamentación, requiere ya cierta actualización. Juan Pablo Cafiero comenzó su elaboración como Presidente de la Comisión de Población y Recursos Humanos de la Honorable Cámara de Diputados en 1997. Fue luego retomada por Rubén Giustiniani en 1999 y, tras un arduo trabajo de consenso con organizaciones de la sociedad civil, fue presentada al Congreso por primera vez en el año 2001, para ser sancionada recién a fines del año 2003 y por ello promulgada en el 2004. A 17 años del diagnóstico realizado para dar origen a la ley, es evidente que su contexto de aplicación ha cambiado.

Conclusiones

A lo largo del presente artículo, se ha llevado a cabo un análisis de las políticas migratorias de la República Argentina, haciendo hincapié en la vigente Ley 25.871. De este modo, se ha logrado identificar específicamente los criterios culturales presentes en la misma.

En consideración de esta situación, es importante reiterar que lo novedoso de la ley de migraciones del año 2004 fue justamente la adopción de caracteres multiculturales. En este sentido, fue la primera normativa migratoria de la historia

argentina en reconocer una realidad multicultural, lo cual en su momento representó un verdadero desafío. Si bien la estructura demográfica argentina ha sido multicultural y multiétnica durante toda su historia debido a las distintas políticas poblacionales fomentadas por el Estado, ello sólo derivó en el establecimiento de una ley migratoria en reconocimiento de esta diversidad en el año 2004. En efecto, “no [sólo] se trata[ba] de amontonar grupos uno al lado del otro al modo de los Estados Unidos, fingiendo una multiculturalidad que sólo oculta la hegemonía de uno de los participantes” (VIOR, 2005, p. 10); sino que el verdadero desafío era reconocer efectivamente esa realidad multicultural y multiétnica, asumiendo las responsabilidades derivadas de esta decisión a través del fomento de políticas migratorias y culturales inclusivas.

Con este espíritu, la Ley 25.871 garantiza en su artículo 14 el apoyo del Estado en todas sus jurisdicciones al fomento de iniciativas tendientes a la integración de los extranjeros en su comunidad de residencia. Sin embargo, la ley sólo contempla la inserción en la sociedad argentina de las personas admitidas como residentes permanentes (artículo 3) y en el contexto de su comunidad de residencia (artículo 14). Los “integrables”, entonces, “serían sólo aquellos extranjeros que tengan interés a establecerse definitivamente en el país, o lo que es lo mismo, aquellos que estén decididos a formar parte del 'todo' nacional” (DOMENECH, 2005, p. 8). Ello, sin ignorar que, como se indica en el informe del CELS⁵ del año 2011, “hasta el momento, pocas o nulas han sido las medidas y políticas concretas que se adoptaron para garantizar esa integración, particularmente desde una perspectiva intercultural” (CERIANI; MORALES, 2011, p. 24).

A partir de esta situación se demuestra la hegemonía de un participante dominante que simula, desde una postura de aceptación de la diversidad, los intentos por asimilar a las culturas diferentes. Aún más difícil es negar esta definición conceptual si se contempla, como establece el artículo 125 de la ley, la obligación de los extranjeros de respetar la identidad cultural de los argentinos. Siempre que se mantengan como identidades de resistencia y no representen una amenaza al sistema

⁵ El Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) es una organización no gubernamental que trabaja desde 1979 en la promoción y protección de los derechos humanos y el fortalecimiento del sistema democrático en Argentina. Fue uno de los principales participantes en la redacción de la ley y su decreto reglamentario.

cultural oficial, entonces tendrán derecho a permanecer y ser respetados.

A partir de lo desarrollado en el artículo, arribamos a la conclusión de que es fundamental fomentar normativas complementarias que definan en sí una política pública real de integración desde una perspectiva intercultural, con una activa intervención tanto de organismos públicos como, sobre todo, de organizaciones de la sociedad civil. Las mismas deben ser dirigidas a la población en general –la que requiere integrarse y cohesionarse– en un ámbito de respeto y valoración de las diferentes culturas e identidades que las conforman. Y es en este punto en el cual los municipios –la división territorial más cercana a la población–, deben transformarse en los principales autores y directores de la integración cultural. Sin embargo, es importante resaltar que sin una integración basada en una planificación que coordine los esfuerzos de todos los niveles del Estado y sea superadora de las diferencias políticas partidarias; el desarrollo de políticas de integración cultural –y de cualquier política en general– sólo generará una armonía puntual. A su vez, estas políticas no tendrán éxito si no se desarrollan y consolidan acompañadas de un proceso de integración regional combinado (CERIANI, 2004, p. 134) entre los países de su entorno continental, fortaleciendo de este modo los ámbitos de decisión supraestatales existentes como son el MERCOSUR y la UNASUR.

Referencias Bibliográficas

ADAMOVSKY, Ezequiel. **Historia de las clases populares en la Argentina: Desde 1880 hasta 2003**. Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 2012.

BHABHA, Homi K. **El entre-medio de la cultura**. In: HALL, Stuart; DU GAY, Paul (Org.) **Cuestiones de identidad cultural**. Buenos Aires/ Madrid: Amorrortu editores, 2003, p. 94-106.

BIRÓN, Rebecca (2009) **Globalización**, en SZURMUK, Mónica; MCKEE IRWIN, Robin (Coord). **Diccionario de estudios culturales latinoamericanos**. México: Siglo XXI editores, 2009, p. 119-123.

CASTELLS, Manuel. **La Era de la Información. Economía, Sociedad y Cultura**. Volumen II: El poder de la identidad. México D.F.: Siglo XXI Editores, 2001.

CERIANI CERNADAS, Pablo; MORALES, Diego. **Argentina. Avances y asignaturas pendientes en la consolidación de una política migratoria**

basada en los Derechos Humanos. Centro de Estudios Legales y Sociales. Federación Internacional de Derechos Humanos. Febrero. N°559e. Disponible en: <http://www.fidh.org/IMG/pdf/Rapargentine559econjCELS-1.pdf>.

CRESCENTINO, Diego Sebastián. **La expansión de las fronteras culturales de Argentina a través del accionar del Estado (1994-2014).** Tesina (Grado), Universidad Nacional de Cuyo. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Mendoza, 2014.

DE LIMA GRECCO, Gabriela. **Uma identidade (re)construída através das obras “Um quarto de légua em quadro” (1976) e “Breviário das terras do Brasil” (1997) de Luiz Antônio De Assis.** Tesina (Grado), Pontificia Universidade Católica Do Rio Grande Do Sul, Porto Alegre, 2010.

DOMENECH, Eduardo. Inmigración, Estado y Educación en Argentina: ¿Hacia nuevas políticas de integración?. **XXV Conferencia Internacional de Población de la IUSSP**, Tours, 2005.

DOMENECH, Eduardo; MAGLIANO, María José. **Migración e Inmigrantes en la Argentina reciente: Políticas y Discursos de exclusión/inclusión.** Programa Multiculturalismo, Migraciones y Desigualdad en América Latina. Córdoba: Centro de Estudios Avanzados de la Universidad Nacional de Córdoba, 2008.

DOMENECH, Eduardo. **La «nouvelle politique migratoire» en Argentine: les paradoxes du programme «Patria Grande».** Problèmes d'Amérique latine. Revue trimestrielle. Institut Choiseul pour la Politique internationale et la Géoeconomie. N° 75. Hiver 2009-2010. 37-60. Disponible en: <http://www.migrantologos.mx/textosmateriales/Problemes%20d%20amerique%20Latine%20hiver%202009.pdf>.

DOMENECH, Eduardo. “Las migraciones son como el agua”: Hacia la instauración de políticas de “control con rostro humano”. La gobernabilidad migratoria en la Argentina. **Revista Latinoamericana Polis [En línea]**. Disponible en: <http://polis.revues.org/9280>.

FOUCAULT, Michel. **La microfísica del poder.** Madrid: Las Ediciones de La Piqueta, 1979.

GROSSBERG, Lawrence. Identidad y estudios culturales, ¿No hay nada más que eso?. In HALL, Stuart; DU GAY, Paul (Org.) **Cuestiones de identidad cultural.** Buenos Aires/ Madrid: Amorrortu Editores, 2003, p. 148-180.

GIUSTINIANI, Rubén. **Migración: Un derecho humano.** Buenos Aires: Prometeo Libros, 2004.

HALL, Stuart; DU GAY, Paul (Org.) **Cuestiones de identidad cultural.** Buenos Aires/ Madrid: Amorrortu Editores, 2003.

JAMESON, Fredric. **Pós-Modernismo: A lógica cultural do Capitalismo tardio.** São Paulo: Editora Ática, 1997.

LYOTARD, Jean-François. **La posmodernidad (explicada a los niños).** Barcelona: Editorial Gedisa, 1987.

_____. **La condición postmoderna: Informe sobre el saber.** Barcelona: Editorial Catedra, 2006.

MÁRMORA, Lelio. Las leyes de migraciones como contexto normativo (De la “Ley Videla” a la “Ley de Migraciones 25.871”). In: GIUSTINIANI, Rubén. **Migración: Un derecho humano**. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2004, p.59-65.

NOVICK, Susana. Una nueva ley para un nuevo modelo de desarrollo en un contexto de crisis y consenso. In: GIUSTINIANI, Rubén. **Migración: Un derecho humano**. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2004, p. 66-86.

OTEIZA, Enrique. Hacia una nueva política migratoria argentina. Inmigración, integración y derechos humanos. In: GIUSTIANI, Rubén. **Migración: un derecho humano**. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2004, p.59-65.

SZURMUK, Mónica; MCKEE IRWIN, Robin (Coord.). **Diccionario de estudios culturales latinoamericanos**. México: Siglo XXI Editores, 2009.

VIOR, Eduardo. **Tareas pendientes del estado argentino para ajustarse a la nueva política de inmigración**. Departamento de Derecho y Ciencia Política. Universidad Nacional de La Matanza. Buenos Aires. Disponible en: <http://webiigg.sociales.uba.ar/pobmigra/archivos/tareas.pdf>.

ŽIŽEK, Slavoj. **Multiculturalismo o la lógica cultural del capitalismo multinacional**. Buenos Aires: Editorial Paidós, 1998.

Recebido em Julho de 2015

Aprovado em Dezembro de 2015