

CONGRESO DE DERECHO INTERNACIONAL PUBLICO.
PONENCIA.
SOBRE LA NECESIDAD DE UNA POLITICA MIGRATORIA.

Por Rodolfo F. Zehnder

RESUMEN

El fenómeno migratorio –tanto en su faz interna como internacional- se presenta particularmente complejo.

Argentina ha adolecido de la falta de una verdadera política al respecto. No la hubo en tiempos de un enorme flujo inmigratorio (siglo XIX y primer tercio del siglo XX); tampoco en lo que refiere a la emigración (fuga de cerebros, en especial a partir de la década del 60), y menos aún en lo concerniente a las migraciones internas.(desde la década del 40).

Tales flujos migratorios ocasionan problemas de adaptación, y de inclusión social. Modifican el ethos cultural de determinadas regiones, y plantean desafíos, desajustes, rechazos, intentos de asimilación e hibridación, en pugna con los elementos del criollismo.

Es hora de abordar tal problemática con el desarrollo de políticas armónicas, coherentes, direccionadas a encauzar el proceso.

Se proponen a tal fin algunas acciones, sobre la base de pautas y conceptos que destacan lo irrefrenable del proceso y la caracterización del fenómeno migratorio como un derecho humano que no puede conculcarse, aunque sí orientarlo de algún modo en función del interés nacional y del bien común.

SOBRE LA NECESIDAD DE UNA POLÍTICA MIGRATORIA,

Por Rodolfo F. Zehnder.

Sabemos que la migración -ya sea interna como la internacional- es un fenómeno que va in crescendo. La búsqueda de mejores espacios geográficos donde desarrollar capacidades y adquirir un mejor nivel de vida, cuando no motivada por razones políticas, es incesante y creciente. Según Naciones Unidas, 1 de cada 35 personas es un migrante. Es un fenómeno del cual cabe apuntar, ab initio, que no se detendrá, por lo que sólo cabe -si interesa- regularlo.

Argentina, como es de suponer, no está ajena a este fenómeno. En el imaginario colectivo, ésta es un país donde existen mayores posibilidades laborales y expectativas de mejorar las condiciones de vida, que en otras regiones. Dicho imaginario derivó en un creciente flujo de migrantes en los últimos 30 años, principalmente de países limítrofes o vecinos (Bolivia, Paraguay, Perú y en menor medida Chile), cuando no de países desarrollados como Estados Unidos y del centro de Europa (42.000 en el período 2000-2007, preferentemente de sectores medio o medio-altos); ello, sin hablar de las migraciones internas, que se mantienen incesantes a partir de la década del 40, especialmente de zonas rurales a los grandes centros urbanos.

La Constitución Nacional Argentina establece en su art. 25 –que no mereció una modificación en la reforma de 1994- que el Gobierno Federal fomentará la inmigración europea, estableciendo así una suerte de privilegio a favor de tal región geográfica, comprensible en su momento dadas las bases ideológicas de nuestra Carta Magna, pero que no tiene hoy por hoy sustento -ni ontológico ni histórico- alguno. Cabe señalar que el inc. 16 del art. 67, al establecer las facultades del Congreso Nacional, incluye la de promover “la inmigración”, a secas, sin el aditamento de “europea” que sí aparece en la parte de Declaraciones, Derechos y Garantías.

Ahora bien. Según un estudio del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la imagen positiva de una Argentina receptora de inmigrantes, que otorga derechos a quienes quieran habitar su territorio para que construyan su destino a través del trabajo, no encontró realización en la evidencia histórica reciente. Especialmente los sectores de clases medias, descendientes de inmigrantes europeos, hallaron que el esfuerzo que produjo acumulación de recursos económicos, sociales y culturales se ha diluido con el devenir de las sucesivas crisis. La población argentina hoy divide sus opiniones acerca de la recepción y asimilación de inmigrantes: el 47% piensa que es una de las mejores cosas que tiene el país, en tanto el 38% piensa que es una de las peores ¹.

¹ PNUD (2005): “Ciudadanía y desarrollo humano”; autores varios; Cuaderno de Gobernabilidad Democrática 1; Coordinador: Fernando Calderón; Siglo Veintiuno Editores; Buenos AIRES, 2007.

Agrega el informe que en las clases de recursos bajos es mayor la incidencia de quienes creen que recibir y asimilar inmigrantes es un problema. Esto se vincula a las condiciones socioeconómicas de los extranjeros y a la cercanía espacial: se asientan en los barrios, las zonas y localidades de recursos más bajos, donde se los percibe con variados niveles de integración y en una situación de competencia -real o imaginaria- por recursos considerados escasos; registrándose opiniones y actitudes de rechazo por sus costumbres y cultura, y dificultades para asimilar las diferencias. En los sectores de bajos recursos se tiende a pensar que los foráneos “le quitan el trabajo a los argentinos”, mientras que en los sectores de clase media aparece la creencia de que aquéllos realizan el trabajo que los argentinos no están dispuestos a hacer.

Existe un prejuicio cultural y cierto menosprecio, en Argentina, con migrantes limítrofes y fronterizos o del área (bolivianos, paraguayos, peruanos), actitudes y disposiciones de espíritu discriminatorias, por más que la ley vigente 25.871 contemple y sancione la misma.

Señala el informe del PNUD que estas actitudes de rechazo, empero, no pasan los límites de lo “humano”: la mayoría de los entrevistados acuerda con que los inmigrantes sean asistidos en hospitales públicos y que sus hijos sean admitidos en la escuela pública; aunque entre los jóvenes de recursos bajos se presentan niveles de aceptación ligeramente menores que en los otros sectores, lo cual refuerza la hipótesis de la competencia por recursos escasos generada en el contacto cotidiano.

Se considera mayoritariamente positivo que la cultura, entendida como producciones culturales, traspase la frontera de los países, lo que revela una actitud receptiva, orientada hacia la diversidad, que podría leerse en contradicción con los datos antes expuestos. Estas actitudes receptivas parecerían operar en un nivel abstracto y universal del mismo modo en que aparecen los niveles de acuerdo con la atención y recepción de los inmigrantes en hospitales y escuelas.

De modo que el límite de la tolerancia en una sociedad fragmentada como la argentina, con problemas económicos serios, y que no puede administrarse a sí misma de manera exitosa, se ubica en dos planos, uno actual y otro histórico: la competencia por recursos escasos en la vida cotidiana y la dificultad altamente enraizada para tramitar su herencia local. Ambos planos existen en tensión y se activan ante la presencia más o menos amenazante del otro. No obstante estos sesgos competitivos, prevalece la idea de que los hijos de inmigrantes nacidos o criados en nuestro país son argentinos, se los asimila rápidamente y se les asigna el mismo derecho que al resto de los niños a ser educados en las escuelas públicas (92% de acuerdo) ²

Este análisis, enfocado en los inmigrantes, contiene analogías respecto de los migrantes

² Conf. PNUD, informe citado.

internos.

Aun circumscripita a algunas áreas geográficas, es cierto, como apunta García Canclini, que en gran medida se substituyó en nuestro país a la población nativa por inmigrantes europeos, homogeneizando la población mediante la profunda descaracterización de las diferencias ³ . Por su parte, Sarlo adjudica tal hecho a la tarea de la escuela pública, que sostuvo un ideal uniformizador y lo impuso más bien en forma autoritaria y prejuiciosamente. ⁴

Argentina, país de inmigración hasta la década de los 50, ha pasado a ser un país que expulsa población, mayoritariamente jóvenes, preferentemente hacia Brasil, España, Estados Unidos, Italia y Méjico; por razones políticas (en épocas de gobiernos de facto) y económicas en la mayoría de los casos. No obstante este movimiento inverso, el carácter de país de inmigración ha modelado el modo de ser argentino, y configurado una particular forma de relacionarse con los demás países del área y con el resto del mundo.

La regulación legal de las migraciones está dada por la Ley de Migraciones No. 25.871, sancionada el 17/12/2003 y promulgada de hecho el 20/01/2004.

Es digno de destacar que la ley consagra un derecho a la migración, caracterizándolo como esencial e inalienable de la persona, y que el Estado argentino garantiza sobre la base de los principios de igualdad y universalidad (art. 1).

En tal sentido, destaca que en ningún caso la irregularidad migratoria de un extranjero impedirá su admisión como alumno en un establecimiento educativo, de cualquier gestión y nivel. (art. 7). Dispone también que no podrá negársele o restringírsele, en ningún caso, el acceso al derecho a la salud, la asistencia social o atención sanitaria a todos los extranjeros que lo requieran, cualquiera sea su situación migratoria. (art. 8).

Se establece también que se considerarán discriminatorios todos los actos u omisiones determinados por motivos de etnia, religión, nacionalidad, ideología, opinión política o gremial, sexo, género, posición económica o caracteres físicos, que arbitrariamente impidan, obstruyan, restrinjan o de algún modo menoscaben el pleno ejercicio sobre bases igualitarias de los derechos y garantías fundamentales reconocidos en la Constitución Nacional, los Tratados Internacionales y las leyes (art. 13).

Establece luego las categorías migratorias, que clasifica en “residentes permanentes”, “residentes temporarios” y “residentes transitorios”, sin perjuicio de concederse una autorización de “residencia precaria”. (art. 20). La Dirección Nacional de Migraciones es el órgano de aplicación de la ley (art. 107).

Sin perjuicio de los derechos que les otorga, se establece que ninguna de las disposiciones de la ley tendrá por efecto eximir a los extranjeros de la obligación de

³ García Canclini, Néstor: “La globalización imaginada”; Paidós; Buenos Aires, 2008.

⁴ Sarlo, Beatriz: “Educación: el estado de las cosas”, en Punto de Vista, 63; Buenos Aires. 1999.

cumplir con la legislación nacional ni de la de respetar la identidad cultural de los argentinos (art. 125).

Tal flujo migratorio ocasiona los lógicos problemas de adaptación, en una doble vía: de los nativos para con los que migran; de éstos para con aquellos. El grado de aceptación varía, pero lo que es innegable es que se van advirtiendo desajustes en ese proceso de integración, cuando no cierto grado de rechazo hacia el que se considera foráneo, (quizá olvidando que Argentina se nutrió preferentemente de inmigrantes, para la conformación de ese “ser nacional” aun inacabado o difícil de definir). Ello es comprensible si reparamos en el hecho de que el migrante suele traer consigo pautas culturales que no son iguales a las de los nativos. Cabe aclarar, liminarmente, que dichas pautas no son ni mejores ni peores, sino distintas. Y ello genera un proceso de difícil adaptación, tanto para el que viene de afuera como para el que reside habitualmente aquí.

Las implicancias culturales.

Partimos de la base de que la migración constituye un acontecer histórico inevitable e irrefrenable, y un fenómeno contradictorio.

Como tal, el fenómeno cuestiona radicalmente el concepto de ciudadanía.⁵ Ciudadanía como disposición a contribuir a los objetivos de un país determinado; como término de identificación y a la vez de acción; como compromiso activo y responsabilidad.

En este panorama jurídico las migraciones irrumpen, en cuanto realidad histórica que rompe con estas estructuras de injusticia estructural, como son las fronteras, las leyes migratorias, las divisiones económico-político-sociales entre países pobres y ricos, cuestionando no sólo el concepto de ciudadanía, sino también el inconsistente e injusto fundamento de la soberanía estatal. Se torna por tanto imperativo re-pensar nuestras concepciones sobre ciudadanía y soberanía.

Del punto de vista filosófico las migraciones vienen a ser la fuerza dinámica que está construyendo este nuevo cuerpo social, que no se da ya “de hecho” como multiétnico, multicultural y multirreligioso, sino que se va haciendo continua y dinámicamente. Las migraciones patentizan una tendencia fundamental de cada hombre, o sea la de formar un “nosotros” con otro y otros hombres: una Nostridad⁶.

Estamos hablando de un ciudadano cuya identidad se fundamenta en los valores comunes, como podrían serlo -quizá únicamente- los derechos humanos, y por lo tanto tenga una identidad abierta a recibir las otras culturas. La Nostridad vendría a ser la realidad que en su dimensión ética sería la solidaridad.

⁵ Conf. Pesce, Fabricio c.s.: “Estado actual de los derechos de los migrantes en la Argentina y políticas migratorias”; en “De la solidaridad a la justicia.- VII Jornada de reflexión ético-teológica”; Humberto Miguel Yáñez (compilador), San Benito, Buenos Aires, 2004.

⁶ Pesce, Fabricio: op. Cit.

La dimensión cultural del fenómeno de las migraciones, cuya interacción y repercusión se da en todas las dimensiones históricas (la social, la económica y la política) es fundamental, y es la que abre a la necesaria dimensión ético-moral. Cultura como sistema de significaciones, por el cual se ordena y da sentido a la vida en una determinada sociedad o en un determinado grupo social ⁷.

Claro que entre la dignidad intrínseca, o sea la que es propia del ser humano, y la extrínseca (el reconocimiento histórico de la misma) hay todavía una disociación histórico-cultural que es necesario recomponer.

Las migraciones interpelan el sentido de “Nación”. Entendemos por Nación un arco de solidaridades, una construcción política e ideacional que postula la existencia de un “nosotros” que entraña un reclamo de lealtad por encima y más allá de otras identidades e intereses y que, si ya no lo tiene, frecuentemente busca asentarse o definirse en un territorio delimitado por un Estado ⁸.

De acuerdo con una visión constructivista, las Naciones son construcciones políticas e ideológicas, el resultado de historias, memorias, mitos y, al menos en algunos períodos, de esfuerzos de movilización política (conf. Breully, 1993; Bruebaker, 1996; Maiz, 2002). La identidad nacional es una suerte de destino compartido. Esta visión contrasta con versiones de nacionalismo “étnico” o “etnocultural”, que argumentan un tipo de existencia sustantiva, transhistórica, organicista y prepolítica de la nación (versiones criticadas por Habermas, entre otros).⁹

La Nación es una “comunidad imaginada”, una “profunda camaradería horizontal” ¹⁰.

La manera en que el que viene de afuera —el migrante— se integra a dicha comunidad, habrá de definir y completar dicha construcción y camaradería.

El migrante debe ser intuido y aceptado como persona en búsqueda de mejores condiciones de vida, esencialmente de trabajo.

El migrante busca su lugar en el mundo. Busca inclusión.

Por tanto, hay que visualizar la migración como búsqueda, anhelo, desafío.

La migración implica derechos: a abandonar su país de origen y a volver a él; a buscar mejores condiciones de vida para sí y su familia; a no estar en desventaja respecto de los demás trabajadores del país receptor.

Pero entraña también correlativos deberes: a no confrontar; a respetar la cultura del país receptor; a no pretender privilegios.

⁷ Mifsud, T.: “Moral social. Lectura solidaria del Continente”; Volumen III, CELAM, Bogotá, 1998.

⁸ O'Donnell, Guillermo: “Acerca del estado en América Latina contemporánea: diez tesis para discusión”; en La democracia en América Latina. Hacia un democracia de ciudadanas y ciudadanos. Contribuciones para el debate”: PNUD, Buenos Aires, 2005.

⁹ Habermas, Jürgen: “Ciencia y técnica como ideología”; Tecnos. Madrid, 1984.

¹⁰ Anderson, Benedict: “Comunidades imaginadas”: Fondo de Cultura Económica., México, 1997.

Este fenómeno obliga a repensar los temas de la multiculturalidad y la ciudadanía y su vinculación con las instituciones de la democracia.

Es inherente al migrante el sentido de desarraigo, de pérdida. En verdad, se trata de una decisión difícil, ambivalente en cuanto a la ecuación costo-beneficio, de algún modo traumática: el migrante pierde su ligazón con su comunidad de origen, y nunca termina de asimilarse plenamente a la sociedad receptora, para la cual siempre es un “outsider”, por más esfuerzo de integración que realice.

Las migraciones exponen de manera abierta el tema de la diferencia, la precariedad económica y social, la desigualdad y la discriminación racial y xenófoba, planteándose una tensión entre un deseo de fortalecimiento ciudadano y pluralista y la discriminación que debilita los lazos de inclusión social, pues al no ser aceptados por la sociedad que los recibe, tienden a retraerse sobre su propia cultura. Otros fenómenos asociados son la pérdida de la condición ciudadana y la consiguiente reducción de sus derechos, la estigmatización, la preferencia de inmigrantes provenientes de ciertos países y las identificaciones simplistas de las cuales son objeto y que generen una incompreensión de su realidad (ídem).

Ser ciudadano implica estar incluido en una red de relaciones sociales que permitan actuar, reproducirse y cambiar. Supone también formar parte de una colectividad de ciudadanos. Se trata, entonces, de ser parte de un tejido social y cultural para poder actuar como ciudadano. En una perspectiva democrática, la inclusión social y el reconocimiento deben entenderse como partes de un proceso relacional de construcción de una “comunidad de ciudadanos” . Para poder actuar e incidir en su vida, los grupos excluidos tendrán que transformar sus necesidades y derechos en demandas institucionales y en pautas de acción y desarrollo ¹¹.

La migración refuerza los patrones de exclusión social y acentúa la cultura de la desigualdad. Se plantea una tensión entre un deseo de fortalecimiento ciudadano y pluralista, y la discriminación racial y xenófoba. Esta discriminación debilita los lazos de inclusión social, pues al no ser aceptados por la sociedad receptora los migrantes tenderían a retraerse sobre su propia cultura. Hay pérdida de la condición ciudadana, consiguiente reducción de sus derechos, estigmatización, preferencia de inmigrantes provenientes de ciertos países, e identificaciones simplistas de las cuales son objeto y que generan una incompreensión de su realidad. Prevalece una visión instrumental de mercado en lugar de poner énfasis en su aceptación como ciudadanos, con lo que los resultados de su integración son escasos. El sentimiento de desarraigo propio de los migrantes (reforzado por el hecho de no ser plenamente aceptados) se vive de manera compleja: por un lado,

¹¹ Calderón, Fernando: “Ciudadanía y desarrollo humano”; en “Ciudadanía y desarrollo humano”, Siglo Veintiuno Editores, PNUD, Buenos AIRES, 2007

compartir referencias simbólicas globales los hace parte de una cultura global (lo que daría un marco de igualdad simbólica); por el otro, la necesidad de no perder la propia identidad favorece la recreación de prácticas culturales por fuera de los territorios locales. García Canclini pone en boca de Todorov una expresión gráfica: los migrantes viven un “...encuentro de culturas en el interior de uno mismo”.¹²

La exclusión se refiere a la no incorporación de una parte significativa de la población a la comunidad social y política, a la negación sistemática de sus derechos de ciudadanía –despojándola de derechos o encubriendo la desigualdad de tratamiento ante la ley y las instituciones públicas- y a los impedimentos para su acceso a la riqueza producida en el país.¹³ Implica la construcción de una normatividad que separa a los individuos impidiendo su participación en la esfera pública. Se trata de un proceso relacional y cultural, que regula la diferencia como condición de no inclusión, y presenta también una manifestación territorial, sea como ghetto o tugurio. Esta fractura sociopolítica, que se manifiesta en la convivencia en una misma sociedad de una doble institucionalidad¹⁴ -una democrática y otra excluyente-, impide la construcción de las dimensiones nacional, republicana y democrática, restan legitimidad al ejercicio de poder y restringe la esfera pública.

Especialmente en América Latina, la negación del otro constituye un cimiento cultural desde el cual se construyeron culturas políticas excluyentes y poco democráticas. Tanto en lo político como en lo social y cultural, nuestros países han mantenido formas espurias de modernización con ciudadanos plenos, parciales y negados. Entre lo reprimido, lo desvalorizado y lo invisibilizado, la igualdad ciudadana permanece como deuda pendiente. La falta de ciudadanía social tiene su factor cultural que le subyace. Esta negación del otro se extiende desde el otro racial hacia distintos otros: mujer, campesino, marginal urbano, pobre y migrante.¹⁵

El migrante se siente casi siempre rechazado, por más que a menudo tal rechazo sea sólo imaginario. Sabe que no pertenece al mundo que lo recibe, del cual a veces trata de copiar pautas de comportamiento sólo para intentar la acogida (actitud centrífuga, introvertida), sin perjuicio de desarrollar simultáneamente una actitud centrípeta-introvertida: cerrarse en sí mismo, abroquelarse, hasta llegar a menudo a adoptar una actitud desafiante frente al entorno que se le representa hostil.

La sociedad receptora rara vez desarrolla políticas de aceptación e integración. El

¹² García Canclini, Néstor: op. Cit.

¹³ Fleury, Sonia: “La expansión de la ciudadanía”, en AA.VV. “Inclusión social y nuevas ciudadanías”, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, 2003 a.

¹⁴ Santos, B. De Souza: “La globalización del Derecho; los nuevos caminos de la regulación y la emancipación”; Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, ILSA. Bogotá, 1999.

¹⁵ Hopenhayn, Martín: “La dimensión cultural de la ciudadanía social”, en “Ciudadanía y desarrollo humano”, op. Cit.

migrante es siempre un extranjero (aun venido de su propia tierra); es el que vino de afuera y quiere obtener algo de esta nueva sociedad. Es el que viene a obtener ventajas, a competir, a disputar espacios no siempre disponibles o abiertos. Si su mano de obra es necesaria (lo cual de por sí a veces se discute) será una suerte de “mal necesario”, pero no corresponde integrarlo. Es difícil que se capte lo bueno que él trae, lo que él tiene para ofrecer de positivo; es difícil asumir que el otro, siendo diferente (aunque precisamente por ser diferente) pueda enriquecerme y enriquecernos. La actitud, muchas veces, es larvadamente (rara vez explicitada) xenófoba.

Campos de autoafirmación cultural que antes eran competencia exclusiva de negociaciones privadas y dinámicas acotadas a pequeños grupos y territorios, hoy pasan a ser competencia de la sociedad civil... y del devenir-político y el devenir-público de reivindicaciones asociadas. Minorías étnicas y grupos de género, grupos de jóvenes, migrantes, enfermos de SIDA, usuarios de servicios... claman por ser reconocidos en su singularidad y contar consecuentemente con derechos específicos, o con aplicación específica de derechos universales. Acción afirmativa y discriminación positiva, compensación por daños históricos, derecho al autogobierno y políticas diferenciadas en educación, son algunos ejemplos. La ciudadanía se repiensa ya no entre iguales sino entre diferentes. O entre iguales y diferentes.¹⁶

La ciudadanía definida como la “titularidad de derechos” pide ser ampliada para buscar una mayor participación basada en la diferencia, la interculturalidad y el multiculturalismo. El reclamo de ciudadanía se desplaza hacia la igualdad en la diferencia, pero al mismo tiempo al reconocimiento de las especificidades de la diferencia. En este campo no es tanto la relación tutelar o asistencial del Estado la que marca el pulso, sino la acción de los propios grupos de mujeres, migrantes, jóvenes y minorías étnicas en la lucha por un mayor reconocimiento de sus derechos, poder deliberativo, márgenes de autodeterminación, conquistas sociales y cambios institucionales.

Se entiende el multiculturalismo productivo –señala Hopenhayn– como la fuerza histórica positiva capaz de enriquecer el imaginario pluralista-democrático, avanzar hacia mayor igualdad de oportunidades y al mismo tiempo hacia mayor espacio para la afirmación de la diferencia. Tal multiculturalismo necesita conciliar la no-discriminación en el campo cultural con el reparto social frente a las desigualdades. Esto exige políticas de acción positiva. El desafío, por tanto, es promover dicho multiculturalismo, promoviendo la igualdad en capacidades para afirmar la diferencia y la autonomía, lo que implica su vez una distribución más justa de activos y derechos.

Recordemos que estar excluido no es ser pobre, es no ser necesario. Es la antesala del

¹⁶ Hopenhayn, Martín: op. cit.

estado de “molestar” o “sobrar”.

La exclusión profundiza la ruptura del tejido social, y cuando afecta a todo un grupo social suele no tener retorno. Se fortalece el “sálvese quien pueda”, y cualquier recurso es lícito para no quedar excluido, o para aparentar estar incluido.

Las migraciones generan megalópolis o gigantescas concentraciones urbanas que crecen desorganizadamente y se tornan casi incontrolables, incapaces de ofrecer servicios básicos, aumentando así la marginación social, cultural y económica de los migrantes.

Como producto inevitable de tales movimientos poblacionales, el ethos cultural de la sociedad receptora va entonces cambiando, y ha llegado el momento de ir pensando seriamente en una política migratoria, que haga más natural, lógico y no conflictivo dicho proceso de adaptación. Política significa, ni más ni menos, que encauzar el proceso, planificar sobre los desafíos que implica, desarrollar tareas de contención e integración, y establecer pronosis en orden a afrontar problemas futuros. Lo peor de los problemas reside en la incapacidad de advertirlos como tales: el desconocimiento, la negación, mueven a la inacción, o a una reacción tardía cuando ya el conflicto se ha magnificado y la solución por tanto se complica. Hacer política no es sólo afrontar problemas: es anticiparse a los mismos y crear condiciones que los eviten o disminuyan en su entidad.

No se advierte la existencia de una política definida al respecto, y quizá sea momento de hacerlo antes de que tal inacción desemboque en conflictos, hoy larvados y no explicitados, pero que subyacen en su potencialidad. En realidad, el país no tuvo nunca una verdadera política en este sentido, pues permitir el ingreso casi irrestricto de habitantes de otras tierras, sin desarrollar medidas tendientes a encauzar el proceso, orientarlos hacia regiones y actividades necesarias para el país, y a integrarlos y comprometerlos con su suerte, no es hacer política. Ya Sarmiento, a quien no puede achacársele precisamente el mote de xenófobo, se quejaba de la torpe realización del ideal inmigratorio, en continua tensión con los elementos del criollismo (tensión no resuelta hasta hoy), marcando a fuego el proceso de construcción de nuestra nacionalidad. Sarmiento describía la Buenos Aires de fines del siglo XIX como la Torre de Babel en construcción en América, con habitantes (que no se entendían entre sí) pero sin ciudadanos. Y el mismo Roca se lamentaba afirmando que en Buenos Aires no estaba la nación, “porque es una provincia de extranjeros”.¹⁷

Quede clara también una cuestión puntual: Argentina necesita de flujos inmigratorios, así como de la desconcentración poblacional, la retención de sus cerebros y la repatriación de los mismos. La extensión de su territorio, la excesiva concentración de habitantes en una zona (litoral), el despoblamiento de enormes extensiones (la Patagonia) hace imperioso

¹⁷ Citados por Romero, José Luis: “Las ideas políticas en Argentina”; Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 1975.

encarar una política al respecto. Si “Gobernar es poblar” (Alberdi), cabe reflexionar que tal principio básico de gobierno sigue teniendo validez hoy.

Tal política debería responder, a mi criterio, a ciertos parámetros, que podríamos resumir así: 1) Partir de la base de que no hay culturas superiores. 2) Advertir que en tal interacción ambas partes se enriquecen. 3) Asumir que migrar es un derecho, un derecho humano, pues todos deben tener la posibilidad de buscar mejores condiciones de vida y el desarrollo integral como personas. 4) Advertir que tales flujos migratorios son inevitables, como lo es la globalización, por lo que lo más prudente es acompañar el proceso de modo de evitar conflictos y que todos los actores involucrados resulten gananciosos. 5) Desarrollar líneas de acción concretas en orden a favorecer dicho proceso de integración. Para ello será menester ejercer acciones educativas, desde las escuelas y colegios, pasando por vecinales, ONG'S , sindicatos, parroquias; una política habitacional acorde; y una capacitación específica que favorezca la inserción laboral, en trabajos fijos, estables y “en blanco” y dignamente remunerados. 6) Verificar el estricto cumplimiento de la legislación laboral de protección a todo trabajador en relación de dependencia. 7) Favorecer el desplazamiento de personas hacia zonas escasamente habitadas, mediante medidas de fomento para su radicación. Ejemplo: el derecho al acceso a la tierra en calidad de propietario. 7) Definir las condiciones en que se operará el ingreso de personas, sin perjuicio del respeto del principio constitucional. 8) Como contrapartida del fenómeno inmigratorio, se deberán dictar medidas concretas en orden a incentivar la permanencia de connacionales en nuestro territorio, desalentando de esa forma el éxodo.

Alguien podrá decir que todo esto es prematuro, en tanto no hay aún evidencias concretas de que afloren conflictos puntuales derivados de tales migraciones. Al margen de que esto se torna cuestionable, fuerza es admitir que los pueblos que se han desarrollado son los que, no sólo han sabido capear temporales y afrontar conflictos con decisión e inteligencia, sino particularmente los que han sabido, con prudencia y valentía, adelantarse a los mismos. Prevenir en esta materia, como en todas, -y en un país que adolece dramáticamente de falta de previsión- parece ser la política/actitud más inteligente.

Propongo, en concreto, lo siguiente: 1) Instar a organismos nacionales, provinciales y municipales a desarrollar políticas de integración de los migrantes que se encuentren en su área de competencia, previo relevamiento que se haga en tal sentido, y conforme los parámetros antes expuestos. 2) Informar periódicamente sobre los avances en la implementación de tales políticas, a las respectivas autoridades de aplicación. 3) Desarrollar políticas tendientes a disminuir la alta densidad de población en determinadas zonas geográficas, favoreciendo el poblamiento de regiones poco habitadas. 4) Desarrollar líneas de acción tendientes a disminuir el flujo emigratorio hacia otros países, y a repatriar a

connacionales. 5) Propiciar una reforma constitucional, de modo de suprimir en el art.- 25 de la C.N. la palabra “europea”.

BIBLIOGRAFÍA.

- Anderson, Benedict: “Comunidades imaginadas”; Fondo de Cultura Económica, Méjico, 1997.
- Argumedo, Alcira: “ Un horizonte sin certezas”; Punto Sur Editores; Montevideo, 1987.
- Azcuy, Eduardo: “Identidad cultural y cambios tecnológicos en América Latina”; CELA; Bs.As., 1985.
- Beck, Ulrich: “Qué es la Globalización”; Editorial Paidós; Buenos Aires., 2008.
- Bell, Daniel: “El advenimiento a la sociedad post-industrial”; Editorial Alianza, Madrid, 1973.
- Bernal Meza, Raúl: “América Latina en la economía política mundial”; Bs.As., GEL, 1994.
- Bologna, Alfredo B. y Busso, Anabella: “Relaciones internacionales contemporáneas”; Rosario, CERIR, 1988.
- Bourguignon, F. y C. Morrison: “Inequality Among World Citizens: 1980-1992”; American Economic Review 92 (4); 200
- Brzezinski, Zbigniew: “La era tecnocrática”; Ed.Paidós, Buenos Aires, 1973.
- Brunner, Joaquín: “Globalización cultural y posmodernidad”; Fondo de Cultura Económica, Méjico/ Santiago de Chile, 1998.
- Calderón, Fernando: “Ciudadanía y desarrollo humano”, en “Ciudadanía y desarrollo humano”, Siglo Veintiuno Editores. PNUD, Buenos Aires, 2007.
- Casalla, Mario: “La soberanía ampliada”; Diario La Nación, Buenos Aires, 1/12/2004
- Drucker, Peter; “ La sociedad poscapitalista”; Editorial Sudamericana; Buenos Aires,1993.
- Enzensberger,Hans Magnus: “La gran migración”; Anagrama, Barcelona, 1992.
- Ferrero, Ricardo y otros: “Geopolítica de la exclusión, economía de mercado y justicia social”; ponencia presentada en el II Congreso Nacional de Ciencia Política; Mendoza, 1995.
- Fleury, Sonia: “La expansión de la ciudadanía”, en AAVV. “Inclusión social y nuevas ciudadanías”, Pontificia Universidad Javierana, Bogotá, 2003 a.
- Fukuyama, Francis: “¿El fin de la historia?”; Doxa, Cuadernos de Ciencias Sociales; Buenos Aires, 1990.
- García Canclini, Néstor: “La globalización imaginada”; Paidós, Buenos Aires, 2008.
- Garretón, Manuel Antonio: “Políticas, financiamiento e industrias culturales en América Latina y el Caribe”, documento de la III Reunión de la Comisión Mundial de Cultura y Desarrollo de la UNESCO, San José de Costa Rica, 22-26 de febrero de 1994.

Goldin, Ian y Reinert, Kenneth: "Globalización para el desarrollo"; Editorial Planeta Colombiana y Banco Mundial; Bogotá, 2007.

Habermas, Jürgen: "Ciencia y técnica como ideología"; Tecnos, Madrid, 1984.

Hopenhayn, Martín: "La dimensión cultural de la ciudadanía asocial", en "Ciudadanía y desarrollo humano", PNUD, Siglo Veintiuno Editores, Buenos Aires, 2007.

Huntington, Samuel P.: "El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial"; Ed. Paidós, Buenos Aires, 2001

Juan Pablo II: Carta Encíclica "Sollicitudo Rei Socialis"; Ediciones Paulinas; Bs. As., 1987.

Mifsud, T.: "Moral social. Lectura solidaria del Continente", Vol III; CELAM, Bogotá, 1998.

Ocampo, J.A. y Martín, J.; "Globalization and Development: A Latin America and Caribbean Perspective"; Stanford University Press, 2003.

O'Donnell, Guillermo: "Acerca del Estado en América Latina contemporánea: diez tesis para discusión", en "La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Contribuciones para el debate"; PNUD, Buenos Aires, 2004.

Pesce, Fabricio, c.s.: "Estado actual de los derechos humanos de los migrantes en la Argentina y políticas migratorias", en "De la solidaridad a la justicia: VII jornada de reflexión ético-teológica", Humberto Miguel Yáñez (compilador); San Benito, Bs.As., 2004.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): "Ciudadanía y Desarrollo Humano", de autores varios, Cuaderno de Gobernabilidad Democrática 1; Coordinador: Fernando Calderón; Siglo Veintiuno Editores, Buenos Aires, 2007.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): "La democracia en América Latina", de autores varios; PNUD, Buenos Aires, 2004.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): "Aportes para el desarrollo humano de la Argentina/2002- Un enfoque integral; Desigualdad y Pobreza; Competitividad de las Provincias; La democracia y los argentinos"; PNUD, Buenos Aires, 2002.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): "Argentina después de la crisis. Un tiempo de oportunidades"; PNUD, Buenos Aires, 2005.

Rosatti, Horacio D: "El origen del Estado"; Editorial Rubinzal-Culzoni; Santa Fe, 2002.

Rusell, R.: "La agencia internacional en los años 90"; Buenos Aires; GEL, 1990.

Santos, B. De Souza: "La globalización del Derecho; los nuevos caminos de la regulación y la emancipación"; Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, ILSA, Bogotá, 1999.

Sen, Amartya: "Development as Freedom"; Knopf; New York, 1999.

Stora, Benjamín: Reportaje de Luisa Corradini en diario La Nación , Buenos Aires, 17/08/08.

Vaitsos,Constantino y otros: “Cohesión social y gobernabilidad económica en la Argentina”; Eudeba,-PNUD; Buenos Aires, 2001.

Yannuzzi, María de los Àngeles: “Algunas reflexiones en torno a la crisis del estado-nación”; ponencia presentada en el II Congreso Nacional de Ciencia Política; Mendoza, 1995.

Rodolfo F. Zehnder