

**MIGRACIONES INTERNACIONALES Y CIUDADANÍA  
DEMOCRÁTICA**

***Influencias de las comunidades de origen inmigrante sobre el  
desarrollo político en Alemania, Argentina y Brasil***

**Eduardo J. Vior**

*a Alcira B. Bonilla,  
mi amada esposa,  
inspiradora y maestra*

	Glosario de las abreviaturas más usadas	4
I	Introducción, planteo de la cuestión, objetivos y etapas del trabajo	5
II	La aproximación intercultural a los derechos humanos como paradigma de investigación	12
III	Los métodos aplicados en esta investigación	18
III.1	Método histórico-interpretativo	18
III.2	Análisis del discurso político en áreas de contacto cultural	20
III.3	Construcción y análisis de casos	25
III.4	Situaciones típicas de vulneración de derechos y responsabilidades estatales	26
IV	Las principales teorías sobre las migraciones internacionales	30
IV.1	Las políticas migratorias como aspecto de las políticas públicas	33
IV.1.1	Estructuras de oportunidades y articulación política de las minorías de origen inmigrante	37
IV.1.2	La perspectiva de <i>policy networks</i>	42
V.	Ciudadanías interculturales emergentes	46
VI.	Implicaciones para el concepto de desarrollo político	53
VII.	La participación política de comunidades de origen inmigrante en Alemania, Argentina y Brasil	56
VII.1.	Alemania	56
VII.2	Argentina	63
VII.3	Brasil	71
VII.4	Las Tres Fronteras	72
VIII	Conclusiones	77
	Bibliografía	83

## **Glosario de las abreviaturas más usadas**

AUH	Asignación Universal por Hijo de la República Argentina.
DCP	Derechos humanos Civiles y Políticos.
DESC	Derechos humanos Económicos, Sociales y Culturales.
DNM:	Dirección Nacional de Migraciones de la República Argentina.
DUDH	Declaración Universal de los Derechos humanos.
EUA	Estados Unidos de América.
FIAN	<i>Food First Information &amp; Action Network</i> [Red de información y acción sobre la prioridad de la alimentación].
FMI	Fondo Monetario Internacional.
MERCOSUR	Mercado Común del Sur.
NIP	<i>Nationaler Integrationsplan</i> [Plan Nacional de Integración] de la República Federal de Alemania.
ONG	Organización No-Gubernamental.
ONU	Organización de las Naciones Unidas.
PBI	Producto Bruto Interno.
PFA	Policía Federal Argentina.
PIDCP	Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.
PIDESC	Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
UNHCR	<i>United Nations High Commissioner on Refugees</i> (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados).
UNILA	<i>Universidade Federal da Integração Latino-Americana.</i>

## ***I. Introducción, planteo de la cuestión, objetivos y etapas del trabajo***

Seguendo a E. Balibar (1991) puede afirmarse que las migraciones “constituyen el hecho político mayor de nuestro tiempo”. De acuerdo a la UNHCR más de 190 millones de personas se encuentran actualmente en el mundo en situación de trashumancia, o sea, han abandonado sus países de origen, pero aún no se han asentado establemente en ningún otro. Esta cifra es solamente una manifestación extrema del volumen que han adquirido las migraciones internacionales. Hay que considerar también los cientos de millones de trabajadores que se han desplazado de un país a otro desde fines de la Segunda Guerra Mundial. A estos trabajadores, ya largamente instalados en sus países de destino y que han formado comunidades con diferentes señas identitarias, hay que sumar las decenas de millones que se han puesto en movimiento desde el inicio de la Tercera Revolución Industrial hace treinta años y los millones que circulan por el mundo yendo y viniendo dentro de las llamadas “redes asociativas transnacionales” (Benencia, 2003).

Los estados nacionales, especialmente los de los países centrales del sistema mundial, continúan atendiendo estos procesos sin respuestas realistas. Atados a mitos de homogeneidad cultural y lingüística, siguen insistiendo en la asimilación cultural y social de los inmigrantes como condición para el reconocimiento de su pleno acceso a los derechos civiles, políticos, económicos y sociales y en seleccionar a los potenciales inmigrantes según criterios étnicos.

Desde el punto de vista del sentido de realidad ambas pretensiones carecen de viabilidad, porque la asimilación de algunos grupos de inmigrantes implica la segregación de la mayoría de ellos. De este modo se desplaza el problema sin resolverlo: al segregarse a la mayoría de los inmigrantes ya incorporados se sigue manteniendo una fuerte división entre habitantes y ciudadanos. Al mismo tiempo la militarización de la política migratoria necesaria para evitar el ingreso de los nuevos inmigrantes en los países centrales repercute dentro de las propias sociedades de acogida limitando los derechos humanos de crecientes sectores de la población y profundizando la segregación no sólo de los inmigrantes indocumentados que han conseguido ingresar, sino también los de la población circundante, incluidos numerosos miembros de la mayoría social. De todos modos las medidas de seguridad adoptadas tampoco pueden impedir que se sigan filtrando inmigrantes indocumentados que se suman a los segregados internos. Mientras tanto la comunidad de valores, normas y símbolos que sostiene el estado nacional necesariamente se modifica al incorporar a los nuevos contingentes y segregar a masas de excluidos. En consecuencia la pretensión de homogeneidad que se pretende alcanzar mediante la asimilación debe considerarse fallida. En realidad se traslada el conflicto a la lucha por la construcción de una nueva hegemonía generándose nuevas fracturas sociales y culturales.

Dado que los países centrales a partir de 2001 subordinaron las políticas migratorias a consideraciones de seguridad nacional, se profundizó la crisis. Las políticas para la represión del llamado “terrorismo internacional” (un concepto que nunca fue definido con claridad) establecieron figuras penales especiales ajustadas a conductas atribuidas a determinados grupos de la población (especialmente a comunidades de origen inmigrante de fe islámica) de los que se supone *a priori* que tienen o pueden tener conductas que ponen en peligro la seguridad (otro concepto no definido científicamente) de los países occidentales y otorgaron a las autoridades de aplicación (fiscalías, policías y servicios de inteligencia) la facultad de considerar a estos grupos como sospechosos de connivencia con el “terrorismo”, eliminando así tanto la presunción de inocencia como el carácter universal (o universalizable) de las normas morales y jurídicas que rigen o deberían regir la convivencia en el Estado democrático de Derecho. En la medida en que se considera a determinados grupos poblacionales como sospechosos por conductas que les son atribuidas independientemente de sus actos, se otorga a las autoridades policiales el poder de definir quién puede o debe ser objeto de persecución. De este modo no solamente se quiebra la igualdad ante la Ley, sino que se delega en los aparatos represivos del Estado el poder de determinar quiénes son los enemigos del mismo y de perseguirlos en virtud de un poder discrecional no previamente limitado por la definición objetiva de normas generales, infracciones a las mismas y las correspondientes sanciones. Como bajo las condiciones creadas por largos períodos de convivencia entre las poblaciones de acogida y las comunidades de origen inmigrante se han generado múltiples hibridaciones que impiden la separación clara entre “nativos” e “inmigrantes”, las medidas represivas de ningún modo limitan solamente los derechos de dichas comunidades, sino que afectan también a todos los grupos poblacionales que tienen intercambios con ellos. En consecuencia de ello en los países centrales se ha invertido la relación de legitimidad propia de la democracia, según la cual es el ciudadano quien autoriza al estado a actuar en su nombre y éste debe rendir cuentas por sus actos, para pasar a una situación en la que éste determina quien puede participar de la esfera de derechos independientemente de los actos de las personas.

Desde el punto de vista de la Ciencia Política la situación actual de las políticas migratorias en los países hegemónicos da cuenta de una doble crisis: por una parte se debilita la ciudadanía democrática, en tanto en el mismo territorio conviven ciudadanos con todos los derechos con habitantes que ven fuertemente limitados los mismos. Al mismo tiempo las medidas represivas de los gobiernos para frenar la inmigración clandestina, la autonomización de los aparatos represivos de los estados y la corrupción generada por las actividades criminales impulsadas por la represión de las migraciones internacionales disminuyen la eficacia, la eficiencia y la legitimidad de las instituciones estatales. De este modo la crisis de las políticas migratorias internacionales contribuye a la crisis del orden político en las democracias más importantes del mundo.

En América del Sur los relojes giran en la dirección contraria. A partir de la sanción en 2004 de la Ley argentina de Migraciones 25.871 y en 2008 de la Ley uruguaya de Migraciones 18.250 que establecen el Derecho Humano a la Migración, de los acuerdos multilaterales a nivel del MERCOSUR tendientes a garantizar la libre circulación de las personas y de los compromisos bilaterales entre todos los países de la región para facilitar la circulación de personas, se está estableciendo paso a paso una gran región en la que los migrantes puedan desplazarse e instalarse con relativa facilidad. Aunque sólo dos países han incorporado a sus legislaciones el Derecho Humano a la Migración, tanto los acuerdos multilaterales como los bilaterales que incluyen a dichos países no pueden reducir los estándares de derechos que reconocen. De este modo se está produciendo una elevación general de los criterios al respecto que obliga a los diferentes países a ajustar sus legislaciones internas.

Por cierto esta liberalización de la circulación de las personas no transcurre linealmente, sino a través de múltiples contradicciones. En Brasil, por ejemplo, las migraciones continúan regidas por el Estatuto de las Migraciones, promulgado por el régimen dictatorial bajo la advocación de la “seguridad nacional” en 1980. Como esta orientación colide con los principios democráticos de la Constitución de 1988, se ha otorgado a la Policía Federal –órgano de aplicación- un poder discrecional para decidir en cada situación qué norma aplicar. En Argentina, por su parte, aunque la Ley de Migraciones establece el Derecho Humano a la Migración<sup>1</sup>, las disposiciones reglamentarias otorgan a la Dirección Nacional de Migraciones (DNM) el poder de aplicar con cierta discrecionalidad las denominadas “categorías migratorias” que determinan el estatuto de residencia del inmigrante en el territorio argentino, condicionando así la libertad de movilidad que la Ley en principio le reconoce.

Como éstas podrían citarse más contradicciones entre la tendencia general a la libre circulación de las personas y las resistencias políticas, jurídicas y burocráticas que los estados nacionales oponen a la efectivización del principio general. No obstante, parece haber consonancia entre la expansión de dicho principio y los regímenes de acumulación implementados en la mayoría de los países de la región<sup>2</sup> en los últimos años, ya que las políticas de industrialización y expansión de la demanda interna aplicadas requieren a su vez políticas de libre circulación de las personas para optimizar la asignación de la mano de obra en el mercado de trabajo. Dado que cada persona resulta importante como productor y/o consumidor, el Estado precisa saber con cuánta población cuenta y cuáles son su composición sociodemográfica y capacidades. En este sentido, aun cuando los estados sudamericanos mantienen sus formas nacionales, están interesados en principio en fomentar la libre

---

<sup>1</sup> Para la discusión del concepto v. más abajo el capítulo II.

<sup>2</sup> Sobre el concepto de régimen de acumulación v. Arrighi (1999).

circulación de las personas. De todos modos subsisten importantes trabas ideológicas cuyo carácter específico es analizado más abajo al presentarse los estudios de casos.

Sin embargo, el desarrollo de esta tendencia genera un problema de legitimidad para los estados nacionales, ya que el progresivo reconocimiento del derecho a la libre circulación de las personas implica reconocer que las personas y grupos poblacionales que migran lo hacen portando la totalidad de sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. O sea que se está produciendo una sustitución del principio territorial de la soberanía, según el cual todo estado en el interior de su territorio puede determinar la composición étnica y cultural de sus poblaciones, por una nueva versión del principio de autodeterminación de los pueblos, según la cual son las personas y los grupos sociales y culturales quienes deciden donde vivir y ejercer la totalidad de sus derechos<sup>3</sup>. Claro que en el caso sudamericano esta tendencia es correspondida por la tendencia de los países de la región a integrarse en unidades cada vez mayores a las que delegan de hecho competencias crecientes con las que comienzan a responder a la ubicuidad de los reclamos. Así la pérdida de capacidad de cada estado para seleccionar étnicamente a los componentes de su población es compensada por la posibilidad de que todos juntos administren los flujos poblacionales dentro de la región.

Sea por la adopción de políticas para limitar la libre circulación de las personas o por lo contrario, las masivas migraciones internacionales actuales están cuestionando las ideas tradicionales sobre la ciudadanía democrática. No solamente para los investigadores, sino también para los funcionarios nacionales e internacionales, políticos y representantes de las principales organizaciones sociales es evidente que las comunidades de origen inmigrante no pueden ser mantenidas eternamente en una situación en la que gocen de algunos derechos civiles, pero no los políticos y mucho menos los culturales, sin que la propia democracia sufra daños. La ciudadanía democrática tiende estructuralmente a igualar los derechos de todas las personas que habitan el territorio de un mismo estado. Cuando ello no sucede, se producen recaídas en el autoritarismo que debilitan la legitimidad del Estado, su coherencia interna y su funcionalidad. Sin embargo, las diferencias de opiniones aparecen en el momento de discutir las condiciones de la transición hacia el ejercicio pleno de los derechos. Políticos e intelectuales de las corrientes dominantes liberales y conservadoras proclaman la necesidad de que los inmigrantes y sus descendientes se desprendan de sus peculiaridades culturales como condición de acceso a la ciudadanía democrática. A lo sumo, en la versión multiculturalista (Kymlicka, 1995) se acepta reconocerles el derecho a conservar ciertas

---

<sup>3</sup> Una particular acentuación de este fenómeno puede observarse en el caso de las redes migratorias transnacionales, por las que los migrantes se desplazan entre varios países haciendo valer sus derechos en países diferentes según razones de conveniencia (Benencia, 2003).



prácticas e instituciones culturales inamovibles, siempre y cuando no pretendan alterar las relaciones de poder en el conjunto social.

Congruentemente con estas posiciones la mayoría de los funcionarios públicos consultados durante la ejecución de los proyectos que sirven de base a esta investigación, tanto en Europa como en América del Sur, responden que ellos tratan a los inmigrantes y sus descendientes igual que a los demás ciudadanos, pero que no observan que haya demandas específicas de estos grupos por necesidades insatisfechas. En consecuencia no ven la necesidad de adoptar y aplicar medidas especiales para reconocer derechos que pudieran considerarse conculcados. No obstante, todos los estudios empíricos muestran que existe un cúmulo de derechos (al trabajo digno, a la salud, a la educación, a la vivienda digna, a la alimentación adecuada, etc.) que están desproporcionadamente vulnerados en las comunidades de origen inmigrante. Evidentemente políticos y funcionarios tienen en estos casos problemas para percibir la realidad de las comunidades de origen inmigrante y para comunicarse con ellas.

Si bien puede descartarse rápidamente el argumento de que basta con atender “igual” a grupos que por su situación social e historia son diferentes, la segunda objeción merece ser considerada con cierto detalle. ¿Es legítimo aducir un “velo de ignorancia” para no satisfacer las necesidades especiales de las comunidades de origen inmigrante por derechos insatisfechos? Todos los estudios sobre la participación política de comunidades de origen inmigrante (Koopmans, 1999; 2000; 2001) muestran que no existen relaciones causales entre las vulneraciones a los derechos de los inmigrantes y sus descendientes, las percepciones que ellos tienen de las mismas y su disposición a presentar demandas ante el estado para el pleno ejercicio de sus derechos. Existe un hiato discursivo entre la percepción de la propia vulnerabilidad y la capacidad de manifestarla en reclamos que debe ser tematizado como parte de la cuestión sobre el acceso a los derechos ciudadanos. La incapacidad para verbalizar las propias necesidades insatisfechas y convertirlas en demandas se plantea como un problema comunicacional (a veces lingüístico), pero implica una cuestión política, ya que el silencio de estas comunidades y la “ignorancia” de los dirigentes políticos y los funcionarios convalidan la limitación de la ciudadanía.

A esta altura de la argumentación resulta claro que sin participación política de las comunidades de origen inmigrante se reducen la legitimidad y la eficacia del estado democrático y que la misma no se alcanza con medidas unilaterales del estado, sino que requiere que dichas comunidades presenten públicamente sus necesidades y demandas por derechos. Esta dinámica no se reduce a la relación de las comunidades de origen inmigrante con el estado nacional, sino que puede extenderse a otras comunidades excluidas de la ciudadanía. En general, sistematizar y conceptualizar esta dinámica puede servir para comprender las reglas de

construcción/deconstrucción de la ciudadanía en el mundo actual. Hasta ahora en las investigaciones sobre la participación política de las comunidades de origen inmigrante sólo existen estudios casuísticos sobre esta cuestión, pero si se pretende hacer avanzar la teoría de la ciudadanía, es preciso sistematizarlos.

Sintetizando las reflexiones de las páginas precedentes el problema que ocupa esta investigación puede presentarse del modo siguiente: **¿qué relaciones existen entre la presencia en una determinada sociedad de comunidades de origen inmigrante y el desarrollo de la ciudadanía democrática?**

Para su tratamiento esta cuestión central se desglosa en las siguientes tres preguntas:

- ¿Bajo qué condiciones las comunidades de origen inmigrante pueden verbalizar la vulneración de sus derechos humanos y formular demandas ante el Estado y las administraciones públicas?
- ¿Cómo alcanzan estas demandas carácter político?
- ¿Cómo modifican estas demandas las condiciones de funcionamiento y la propia definición de la ciudadanía democrática?

Sobre esta base se formulan las siguientes hipótesis que se complementan recíprocamente:

- ✓ **En la medida en que se colocan obstáculos al acceso pleno de las comunidades de origen inmigrante al pleno goce de sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, no sólo se debilita la legitimidad del Estado democrático, sino que éste también pierde eficacia y coherencia por la consecuente corrupción y la autonomización de las instituciones encargadas del trato con los inmigrantes.**
- ✓ **Por el contrario, en la medida en que se reconocen plenamente los derechos de todo tipo de dichas comunidades, el Estado aumenta su legitimidad y su capacidad regulatoria.**

**El objetivo general que se persigue consiste en formular algunas reglas generales para estudiar las modificaciones que se producen en la ciudadanía democrática a partir de los distintos tipos de relaciones establecidas entre el Estado, el sistema político, la sociedad civil y las comunidades de origen inmigrante en torno a la satisfacción de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de éstas.**

Como objetivos específicos se establecen los siguientes:

1. Aportar al desarrollo sistemático de la teoría de la ciudadanía.

2. Extraer conclusiones sobre las influencias que las relaciones mencionadas más arriba pueden tener sobre el desarrollo político (entendido como desarrollo de la ciudadanía) comparando un país central con dos de la periferia.
3. Verificar la aplicabilidad de la aproximación intercultural a los derechos humanos como perspectiva epistemológica, así como del método histórico-interpretativo, el análisis de discurso en áreas culturales de contacto, la construcción y análisis de casos y de la tipificación de vulneraciones de derechos como métodos para un análisis sistemático e histórico capaz de incorporar a la teoría política el tratamiento de conflictos por la alocación de recursos materiales y simbólicos no formalizados como parte de los sistemas políticos.

Para la efectivización de estos objetivos en primer lugar se presentarán el paradigma de investigación aplicado (la aproximación intercultural a los derechos humanos) y los métodos de investigación utilizados (el método histórico-interpretativo, el análisis de discurso, la construcción y análisis de casos y la tipología de las vulnerabilidades en materia de derechos según R. Künnemann). Luego de una sucinta revisión de las teorías sobre las migraciones internacionales se fijará posición dentro de los estudios sobre la participación política de las comunidades de origen inmigrante y sus implicaciones sobre el concepto de desarrollo político. En cuarta instancia se presentarán las conclusiones de los trabajos de investigación realizados en Alemania, Argentina y Brasil en los últimos diez años y finalmente se sacarán conclusiones comparativas y teóricas sobre las consecuencias de estos hallazgos para el desarrollo de la teoría de la ciudadanía.

## ***II. La aproximación intercultural a los derechos humanos como paradigma de investigación***

Las definiciones más corrientes sobre los Derechos humanos concuerdan en que los mismos son universales, innatos, inalienables e inseparables (Fritzsche, 2004:16-19). El problema se plantea respecto de la universalidad de los mismos. Desde las perspectivas iuspositivistas predominantes, Derechos humanos son los que están codificados en los pactos y convenciones internacionales vigentes. De este modo la universalidad de los Derechos humanos se reduce a la expansión y vigencia en el mundo de los textos formulados en los últimos sesenta años (Schissler, 2005).

Según la perspectiva arriba expuesta, ninguna de las tradiciones intelectuales anteriores y/o externas al ámbito de la cultura europea occidental habría estado por consiguiente alguna vez en condiciones de concebir derechos inalienables de la persona humana y los Estados occidentales mantendrían el monopolio de la interpretación sobre qué son Derechos humanos, las violaciones de los mismos y cómo se las sanciona. Más aún, debe concluirse que hasta el siglo XVIII de nuestra era las sociedades humanas no se habrían guiado por el respeto a la dignidad de la persona humana. Cabe preguntarse por consiguiente, si los Derechos humanos así formulados son derechos de toda la Humanidad o sólo de los blancos, varones, anglosajones, propietarios y protestantes que J. Locke presentó hace trescientos años como sujetos de los mismos.

Por razones más políticas y estratégicas que por consideraciones filosóficas en las últimas dos décadas se ha impuesto a nivel mundial una visión instrumental de los derechos humanos. Se trata de una extraña combinación de influencias kantianas y hobbesianas. De I. Kant se ha tomado la noción de una norma racional, formulada de acuerdo a una lógica única y de validez internacional sin importar los contextos socioculturales y la formulación que él dio a la idea de dignidad de la persona humana. De T. Hobbes, por su parte, se ha incorporado la noción del “estado de naturaleza” como amenaza a ser controlada por un Estado violentamente intervencionista y sancionador. El problema es que a nivel internacional no existe ningún superestado con legitimidad y autoridad para imponer la norma de los derechos humanos, más allá de que la misma nunca fue adaptada consensualmente a las realidades particulares de los países miembros de la ONU, de modo que sólo un puñado de estados bajo la conducción de EUA tiene la facultad de determinar cuándo y dónde se violan los derechos humanos y cuáles son los criterios para sancionar estas violaciones. Esta facultad de arbitrio es especialmente notoria en el tratamiento de las migraciones internacionales. Son los EUA y sus aliados europeos quienes determinan qué migrantes se acoge, a quiénes se rechaza, con qué procedimientos y hacia dónde se los expulsa.

Al contrario de las tesis expuestas, desde una perspectiva a la vez histórica y lógica en esta investigación se afirma que todas las comunidades humanas desde el origen mismo de la humanidad han compartido nociones de dignidad del ser humano y de su derecho a resistir a la opresión y que, en la medida en que han incluido estas nociones en el juicio sobre las relaciones entre dirigentes y dirigidos, puede hablarse de una universalidad de los derechos humanos desde los tiempos más tempranos y en todas las regiones del mundo (Vior, 2007a). Hay suficientes evidencias de este fenómeno en numerosos textos y documentos que provienen de las civilizaciones más diversas<sup>4</sup>. Por supuesto que este desarrollo emancipador ha convivido desde siempre con tendencias opresivas originadas en miedos ancestrales y en el expansionismo de pueblos conquistadores. Opresión y emancipación son, entonces, dos tendencias omnipresentes en la historia de las culturas humanas que se entrecruzan e intercambian constantemente. Su contradicción constante y ubicua es orientadora de la Historia humana.

Pero precisamente, porque los derechos humanos son patrimonio de todos los seres humanos, su construcción y reconstrucción permanentes dependen en su articulación y modo de expresión de las condiciones histórico-culturales de cada sociedad y de cada momento de la historia de la humanidad (Bielefeldt, 1998; Brocker, 1997; Dudy, 2002; Fornet-Betancourt, 2000; Fornet-Betancourt/Sandkühler, 2001; Lohmann/Gosepath, 1998). En cada fase y en cada ámbito geográfico y cultural los Derechos humanos se fueron desarrollando en formas específicas desde el inicio de la Historia de la Humanidad. Así han ido surgiendo distintas visiones de los mismos que tienden a organizarlos de modos diferentes y con acentuaciones diversas, pero que, en la medida en que son reguladoras de las relaciones entre dirigentes y dirigidos en cada comunidad política, ordenan los derechos de acuerdo con una variedad limitada de patrones de relación que se repiten a lo largo de la Historia y permiten la comparación entre las culturas. Actualmente predominan en el mundo las visiones liberales de los Derechos humanos, originadas en las revoluciones inglesa de 1688, norteamericana de 1776 y francesa de 1789, que establecieron su supremacía en el sistema jurídico internacional desde la Declaración Universal de los Derechos del Hombre de 1948. A pesar de sus diferencias internas estas visiones tienen como característica común su tendencia a concentrarse en la defensa de derechos concebidos como individuales frente a las arbitrariedades y violaciones por

---

<sup>4</sup> Hacer una enumeración exhaustiva de los rastros de concepciones sobre la dignidad humana y el derecho de resistencia a la opresión en culturas no europeas excedería ampliamente los límites de esta investigación. Como bibliografía de referencia v. Bielefeldt 1998: 115-174; Bonny Duala M'bedy 1994: 279-305; Carrasco 1996: 58-70; Cipolletti 1996: 346-351; Eliade 1978: 56-72, 125-130, 150-152, 176-178, 179-203, 208-210, 254-256, 275-281, 339-351, 370-373 y 384-389; id. 1978b: 31-48, 99-114 y 231-244; ibid. 1980: 549-768; ibid. 1983: 120-124 y 125-151; Estermann 2006: 309-321; Glaubitz 1997: 68-71; Höffe 2000: 217-248; Khoury 2005: 91-122; Küng 1998: 130-148; Maspero 1996: 96-109; Mbiti 1996: 312-330; Naumann 1996: 388-392; Paul 2005: 67-90; Rascón García, García González 1996: XI-XXVI; Stöhr 1996: 263-266; Vázquez 2004: 88-124; Witte 1996: 282-288.

parte de los Estados, a ignorar las diferencias culturales en la caracterización de los derechos y sus vulneraciones y a poner en primer lugar la posibilidad de su juridización como instrumento de defensa de los mismos (Bielefeldt, 1998; Craven, 1998; Dudy, 2002; Falk, 2000; Lohmann/Gosepath, 1998).

Sin embargo, tanto las prácticas restrictivas de los estados en el momento de la incorporación del Derecho Internacional de los Derechos humanos a las legislaciones nacionales como las dificultades de los individuos y grupos para efectivizar sus derechos humanos por la vía jurídica relativizan la importancia de esta forma de tratar los derechos humanos. De todos modos, aunque su fuerza jurídica fuera mucho mayor, no disminuiría su importancia como normas morales y principios fundantes de un orden político acorde con la dignidad humana. En esta investigación se parte por lo tanto de una aproximación a los Derechos humanos que incluye y excede su función jurídica, priorizando su función como normas morales acordadas democrática- y dialogalmente.

Sintetizando esta introducción, por consiguiente, es dable afirmar que los Derechos humanos son universales, inalienables, sistémicos y están interrelacionados, pero sólo pueden realizarse bajo las condiciones específicas de cada cultura y de las relaciones entre las culturas.

En tanto históricos, la decisión sobre cuáles derechos son comunes a toda la humanidad y resguardan mejor la dignidad de la persona en cada período y lugar depende de convenciones sociales e interculturales adoptadas bajo condiciones específicas, pero en la medida en que la mayoría de la comunidad internacional se ha decidido por un cuerpo de derechos y los ha practicado durante un período considerable, los mismos han adquirido una fuerza normativa tal que los hace inamovibles por largo tiempo. De acuerdo a la aproximación intercultural aquí aplicada carece de sentido la oposición entre universalismo e individualidad de las culturas a la que son aficionados muchos tratadistas. No existe un lugar universal que no esté localizado en una cultura determinada o no sea resultado de acuerdos varios entre las culturas. No obstante, al mismo tiempo estas relaciones entre las culturas están atravesadas por relaciones de poder y hegemonía, de modo que el estatuto universal de determinados discursos depende por un lado de la primacía que éstos alcancen en una combinación fluida de fuerza y consenso, por el otro – valga la redundancia – de su capacidad persuasiva que hace que representantes de culturas subordinadas los acepten e incorporen como si fueran propias. La universalidad es siempre relativa y está condicionada por las circunstancias. En este sentido, los catálogos de Derechos humanos son comparables a las constituciones de los Estados: si cambian demasiado a menudo, carecen de fuerza normativa; si no lo hacen nunca, tampoco, porque ya no se ajustan a la realidad. Esta es la perspectiva del interculturalismo: el nuevo universalismo de los derechos humanos debe ser dialógico y respetuoso de los aportes de cada cultura a ese tesoro común de la Humanidad (Bagedabanga Macece Eloi

2009; Becka 2007; Donnelly 2006; Fonet-Betancourt 2000 y 2003; Mansilla 2003; Schissler 2005; Vior 2007).

Todos los derechos incorporados por la comunidad internacional a los tratados y convenciones de Derechos humanos tienen igual valor y deben ser considerados en su unidad e interrelación<sup>5</sup>. La decisión sobre las prioridades de aplicación depende de una apreciación estratégica del orden político específico sobre la que en principio no puede intervenir ningún poder externo. Sin embargo, la experiencia de la aplicación de los distintos catálogos de derechos a conflictos concretos evidenció que, aun no habiendo amenazas políticas contra las libertades individuales, la realidad crea constantemente nuevas necesidades que deben ser satisfechas por el Estado, porque afectan la dignidad de individuos y grupos y las capacidades de los seres humanos para resistir a la opresión, dos núcleos universales de los derechos humanos. Estas necesidades requieren que los derechos humanos dejen de ser sólo defensivos, para que sea posible también influir con ellos también sobre el desarrollo del orden político y social, en tanto la presentación pública de demandas por situaciones de afectación de los derechos humanos antes no previstas obliga a los estados y a la comunidad internacional a formular políticas públicas y/o a acordar sobre ellas entre los estados para satisfacer dichas demandas (Künnemann, 1996; 2002). Este matiz tiene importantes consecuencias metodológicas que se tratan más abajo.

En la medida en que dichas demandas se presentan dentro del orden político conllevan una modificación de la ciudadanía (Alfaro/Ansión/Tubino, 2008; Bonilla, 2007c; Zapata Barrero, 2001). De este modo los derechos humanos tienen una doble dimensión: son defensivos, en tanto sirven para proteger la dignidad de individuos y grupos y legitiman su resistencia a la opresión, y propositivos, al servir también como promotores del desarrollo político, económico, social y cultural. Este argumento indica que la aproximación intercultural a los derechos humanos tiene consecuencias tanto para la teoría de la ciudadanía como para la del desarrollo político que se despliegan más abajo.

Para evitar caer en el espejismo ideológico de una supuesta interculturalidad dialógica que trata a los desiguales como si sólo fueran diversos, en esta contribución se aplica una aproximación intercultural a los derechos humanos que parte del supuesto de que éstos son universales en el sentido de su reivindicación de la dignidad humana y del derecho de resistencia a la opresión, pero que este sentido se construye en complejos inter- e intraculturales radicalmente diferentes. Estos complejos mantienen entre sí relaciones de heteronomía que afectan la competencia de los respectivos discursos, con competencias y reconocimientos cualitativamente diferentes que deben

---

<sup>5</sup> Para esta argumentación véanse entre otros: Fonet-Betancourt (2000) y Fonet-Betancourt / Sandkühler (2001).

ser descifrados mediante constantes traducciones de sentido para ser comprendidos y poder formular proposiciones de carácter general (Bhabha, 2002; Bielefeldt, 1998; Bonilla, 2005b; 2006d; 2007b; Bosse/Vior, 2005; Chambers, 1995; Chauí, 2006; Colom, 1998; Dreidemie, 2002; Dudy, 2002; Fornet-Betancourt, 2000; 2001; 2003a; Grimson, 2000a; Kerstin, 2003; Nejamkis, 2008; Olivé, 1993; Pannikar, 2003; Salas Astrain, 2003; Schissler, 2005; Vior, 2004; 2008b).

Sin embargo, para evitar malos entendidos, a esta altura del trabajo resulta conveniente formular una definición de cultura que evite los riesgos del esencialismo y sea histórica y dinámica. A tal efecto se adopta la definición de “cultura” trabajada en el Programa de Investigaciones sobre “Derechos humanos, migración y participación” (Bonilla/Vior, 2004-2006) que integra esta investigación:

El resultado de procesos continuos de aprendizaje colectivo para poder adaptarse a las cambiantes condiciones circundantes al mismo tiempo que resultados de complejos procesos de entendimiento entre las personas y los grupos componentes sobre reglas racionales y simbólicas de convivencia como condición de supervivencia (Vior, 2005b:2).

Como señala Alcira Bonilla (2009: 168-169) se trata de “comunidades de significación en permanente intercambio interno y externo”. Las culturas son comunidades de significación con valor, en tanto den sentido a la vida de sus miembros. Como bajo la hegemonía de la ideología globalizadora ninguna comunidad puede satisfacer todas las búsquedas de sentido de sus integrantes, las culturas ofrecen hoy sólo limitados horizontes de sentido. Esta crisis aumenta por la pérdida de legitimidad de los estados nacionales, las comunidades de sentido más importantes de la Modernidad. Hoy más que nunca las formas culturales híbridas, liminares y negociadas están a la orden del día.

En el sistema mundial capitalista vigente desde hace medio milenio las relaciones entre las culturas están signadas por el predominio de una hegemónica, con base en el Atlántico Norte, sobre las demás. La hegemonía de la cultura occidental sobre las demás implica la pérdida de competencia de los discursos de éstas. En el marco de las relaciones entre centro y periferias, en cada cabecera de las periferias se reproduce esta relación de hegemonía que silencia y desautoriza los fragmentos discursivos de los grupos subalternos, complicando aún más la traducción intercultural.

Si cada cultura tiene una noción de derechos humanos y una de opresión, es necesario descifrar el sistema de códigos y símbolos con que las expresan y traducirlos, haciéndolas así universales. En esta concepción lo único universal es la práctica de la traducción permanente entre las culturas, teniendo presente que es una traducción entre culturas dominantes poseedoras del



discurso competente y otras a las que se niega la competencia para emitir juicios. Al mismo tiempo la traducción permite comparar entre desarrollos culturales disímiles. Traducir quiere decir hallar elementos que tengan relaciones comparables en sus contextos socioculturales. De este modo se pueden establecer repeticiones y diferencias entre las culturas y sacar conclusiones generales sobre continuidades y variaciones en la Historia de los derechos humanos (Bonilla, 2006d; Fornet-Betancourt, 2004a).

Establecer que la universalidad de los derechos humanos se manifiesta siempre en contextos culturales específicos de ningún modo implica caer ni en el relativismo cultural, ni en el esencialismo, ya que sólo puede hablarse de derechos humanos, si los contenidos que una cultura proclama como tales son universalizables mediante procedimientos de traducción como los que se desarrollan más abajo. La traducción permanente entre culturas heterónomas es la condición de universalidad de los derechos humanos. Pero al mismo tiempo la traducción tiene una función epistemológica central, en tanto permite construir relaciones de homología entre las culturas, comparando sus juicios de valor y sus normas sobre las relaciones entre dirigentes y dirigidos. Al establecer estas equivalencias entre las culturas, puede evaluarse comparativamente el grado de efectivización de los derechos humanos en ellas y entre ellas. Así la aproximación intercultural a los derechos humanos se convierte en un instrumento epistemológico de primer orden para medir el desarrollo político de las diferentes culturas.

### **III. Los métodos aplicados en esta investigación**

El objeto de esta investigación se ubica en un ámbito liminar entre distintas disciplinas y requiere diversos enfoques complementarios e instrumentos de estudio que permitan aprovechar al máximo los datos obtenidos en el trabajo de campo cualitativo. Todas estas razones aconsejan combinar los distintos métodos que se presentan a continuación.

#### **III.1. Método histórico-interpretativo**

Aun considerando los desarrollos epistemológicos de los últimos treinta años, hacer una periodización fundada de los procesos sociales y culturales a analizar sigue siendo una de las condiciones previas y uno de los criterios determinantes de cientificidad de toda investigación en Ciencias Sociales. Los enunciados producidos como resultado de las investigaciones sólo pueden adquirir sentido científico, si se delimita con precisión el período a estudiar. Al respecto explica U. Becher (2002:234) lo siguiente:

“El ordenamiento del tiempo histórico no se da por sí mismo, como si los sucesos de la Historia transcurrieran independientemente del sujeto investigador. Todo ordenamiento temporal es el resultado de una explicación e interpretación de sucesos del pasado.”

Desde los trabajos señeros de F. Braudel (1984; 1998) y otros autores de la Escuela de la revista *Annales* se sabe empero que en cada momento histórico conviven distintas duraciones que requieren diferentes periodizaciones.

También desde aquella época existe conciencia del carácter social de la producción científica. Reconstruir el sentido de las prácticas sociales y culturales a la vez como aspecto insoslayable de la tarea investigativa requiere fijar periodizaciones que den cuenta de la permanente dinámica entre continuidad y cambio, de las diferentes y contrapuestas temporalidades que conviven enfrentadas en nuestras sociedades y de los condicionantes socioculturales y políticos de la tarea de los investigadores.

Mientras que en el período “clásico” de las ciencias sociales la tarea del científico social crítico consistía en desenmascarar los discursos dominantes que presentaban las vías de desarrollo seguidas por la Humanidad, como si fueran las únicas posibles y en destacar los momentos de rebeldía y revolución silenciados por las corrientes científicas dominantes, en la época actual el impulso emancipador no puede basarse en certeza alguna sobre el desarrollo histórico y mucho menos sobre la existencia o eventualidad de nuevos sujetos históricos, sino sobre la necesidad, conveniencia y posibilidad del acto rebelde como

alternativa imprescindible para asegurar el buen vivir<sup>6</sup>. Consiguientemente las periodizaciones deben orientarse según los momentos de surgimiento y de reestructuración de las hegemonías vigentes, indagando en los mismos qué otras alternativas de desarrollo se plantearon y por qué no se efectivizaron. De este modo la vía de desarrollo seguida pierde su áurea de única posible, el desarrollo de los procesos socioculturales aparece como resultado contingente de luchas por la hegemonía y su explicación se realiza a partir del conflicto mismo.

Esta operación de desciframiento va a la par con la “temporización” de los conflictos sociales. Si el concepto de tiempo aplicado se representa sólo por una línea continua, externa e indiferente a los acontecimientos, carece de importancia y, por consiguiente, los procesos pueden ser reversibles: basta con retrotraer en el pensamiento los resultados de los procesos socioculturales a sus antecedentes causales y se tendrá la situación originaria (Wallerstein, 2004b:22-35). El proceso de la modernización deviene de este modo un continuo en el que las rupturas son ocasionales y contingentes, cada proceso es un todo sin fisuras y la periodización se convierte en un simple operativo cronologizante sin mayores significados. Da lo mismo en qué momento se introduce el corte temporal; siempre se retornará a los mismos antecedentes y los resultados serán los mismos.

La consciencia de que en cada momento histórico y en cada proceso político y social conviven varios procesos con duraciones diferentes y, por consiguiente, con posibilidades diferentes de significación, desarticula las explicaciones vigentes de la sociedad. El imperativo de la coherencia obliga así como primer paso a considerar los diferentes procesos y las diferentes duraciones que conviven dentro de cada desarrollo histórico y social: ecológicas (relaciones del ser humano con el medio ambiente), geográficas, económicas, culturales, políticas y militares. L@s investigador@s deben distinguir entre las temporalidades yuxtapuestas que la crítica puede reconocer en todo proceso social y cultural y aquéllas con las que los actores sociales objeto de la investigación organizan sus memorias y dan sentido a su acción.

Bajo las condiciones específicas de las culturas latinoamericanas, signadas por la heterogeneidad cultural que es a la vez temporal (Cornejo Polar, 1981), las narraciones de los actores de los procesos socioculturales y políticos se organizan en torno a la manipulación y/u omisión del conflicto en ellos. En consecuencia el investigador debe retrotraer las construcciones de temporalidad continuada y lineal en los discursos contrapuestos a aquellos momentos en los que la linealidad de la narración choca con conflictos histórica y empíricamente registrables. Las renovadas construcciones de continuidad que se producen para salvar las fracturas evidenciadas en esos puntos de inflexión son el material por excelencia para analizar la dinámica de omisión, sustracción, desplazamiento de significantes y negación que alimenta toda ideología. La

---

<sup>6</sup> Sobre “el buen vivir” como camino del desarrollo en los procesos constituyentes e instituyentes de Ecuador y Bolivia v. entre muchos Acosta/Martínez (2009).

contraposición de los discursos dominantes con los (necesariamente) fragmentarios retazos discursivos de los grupos subalternos permitirá reconstruir por un lado las temporalidades con las que los mismos actores operan, por el otro -al interrelacionarlas- referir los discursos a las materialidades de los encuentros y conflictos entre dominantes y subordinados. De este modo se pueden reconstruir estructuras históricas (Wallerstein, 2004a) que permitan hacer el corte analítico que ordene los acontecimientos y procesos dándoles sentido teórico general.

El método histórico que surge de la explicación arriba expuesta conduce a buscar: 1) las coyunturas de ruptura en las que se modifica el sentido de la acción y de los discursos sociales, pues de este modo se obtienen unidades de sentido analizables; 2) los distintos tiempos y espacios coincidentes en una coyuntura histórica determinada (Vior, 2009); 3) el modo de inserción del proceso dentro del sistema mundial, de acuerdo con la concepción de Wallerstein (2006).

### **III.2. Análisis del discurso político en áreas de contacto cultural**

El análisis del discurso (AD) surge entre los años 1960 y 1970 desde distintas disciplinas y en varios países coetáneamente con la crisis del estructuralismo. Básicamente se presenta como un nuevo modo de reflexionar sobre los textos. Es decir, se postula otra forma de abordar el análisis de los mismos. En un principio el análisis del discurso se ocupaba de los discursos que otras disciplinas no abordaban como objeto de análisis, pero a partir de *Las palabras y las cosas* de M. Foucault (1969), no obstante los matices estructuralistas de la obra, se intensificó una transformación en el punto de vista: entre las palabras y las cosas está el discurso.

A partir del análisis crítico del discurso en la línea desarrollada por T. van Dijk el autor aplica en esta investigación el análisis del discurso político propuesto hace ya años por E. Verón (1987a; 1987b) y la Lingüística de contacto (Dreidemie, 2010). Este desarrollo se realiza desde la pragmática discursiva. Se supone que el concepto de poder (en el sentido de M. Foucault) no es un concepto estático que describe una relación entre “los que tienen y los que no tienen” el poder, sino que describe un sistema de cruces estratégicos que sólo pueden producirse en el discurso. Más que un discurso sobre el poder existe el poder en el discurso. El discurso político procura siempre ocupar una posición de competencia y construir hegemonía. A partir del análisis de las posiciones que el enunciador adopta y construye para sí se intenta determinar la redefinición del sujeto que se produce en la producción discursiva (Benveniste, 1977). Esta redefinición de la posición del sujeto implica al mismo tiempo y se construye en relación con los interlocutores, los adversarios y/o enemigos, los referentes abstractos y los colectivos de pertenencia.

Es importante señalar que el discurso nunca es originario (Bajtin, 1982); es decir, proviene de otros discursos y promueve a su vez nuevos discursos. Al observar este planteo se desprende que

el sujeto hablante no es “dueño” de su discurso, sino que hace circular a través del mismo ideologías, valores, creencias, representaciones. Su discurso es “una intersección de voces” y “está saturado de lo social” (Voloshinov, 1992).

El análisis del discurso como propuesta metodológica ofrece la posibilidad de no sólo conocer y describir qué dice el enunciador del discurso, sino también de entender los contextos de producción, circulación y recepción. Permite descifrar claves que llevan a la reconstrucción de la realidad social a través de diversas formaciones discursivas que se fueron constituyendo en formaciones ideológicas en determinada sociedad. Para la presente investigación es particularmente pertinente el Análisis Crítico del Discurso (van Dijk, 1983a), ya que a través de esta propuesta se pueden comprender los recursos de manipulación del discurso político. Tal como plantea van Dijk, el objetivo central del Análisis Crítico del Discurso es saber cómo el discurso contribuye a la reproducción de la desigualdad y la injusticia social determinando quiénes tienen acceso a estructuras discursivas y de comunicación aceptables y legitimadas por la sociedad. A través del mismo se pueden elucidar estrategias, estructuras y procesos de reproducción de la ideología.

Sin embargo, considerando el campo de estudio de las investigaciones que aquí se presentan, ubicado en las “zonas liminares” entre las culturas hegemónicas y las formaciones culturales subalternas de las comunidades de origen inmigrante así como en las “márgenes” del sistema político, en la frontera donde se construye y deconstruye la politicidad de las acciones sociales, se aconseja complementar el análisis del discurso (más propio de formaciones culturales homogéneas) con los aportes de la Filosofía Intercultural de R. Fornet-Betancourt (2003) y la Lingüística de Contacto (Dreidemie, 2010; Dreidemie/Vior, 2011). Para esta investigación se retoma el “modelo de la traducción” propuesto por Fornet. Según este autor es en las “zonas de traducción” donde los intérpretes construyen valores emergentes a través de la interrelación dialogal de sus respectivos mundos culturales. En este proceso los referentes de cada uno y sus universos discursivos, al comprenderse de acuerdo a la metáfora de la traducción, “sufren” una natural pérdida de exactitud, pero a la vez “ganan” en el nivel de la interpretación, la crítica y la coproducción del conocimiento. La perspectiva filosófica intercultural de Fornet-Betancourt proyecta la posibilidad de una “comunidad abierta” a la construcción dialógica del sentido, con participantes de los más variados niveles y procedencias culturales.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Una de las tareas programáticas que Fornet-Betancourt plantea en el marco de la Filosofía Intercultural actual es la labor de interpretación y comprensión de las “superposiciones” culturales que, según él, debería efectuarse sobre una actitud “hermenéutica intercultural”. Ella derivaría, entre otros elementos, en el desarrollo de una teoría política hacia el extranjero que supere las prácticas estatales actuales (que sólo promueven su asimilación e integración), los “autorice” como “iguales pero diferentes” y redefina las fronteras del orden jurídico e institucional establecido (Fornet-Betancourt, 2003).

El siguiente concepto que corresponde revisar es el de “sincretismo lingüístico” propuesto por Jane Hill y Kenneth Hill (1986). Los autores conciben el sincretismo lingüístico como una forma de referir fenómenos de “mezcla” en los modos de expresión (Hill / Hill, 1999[1986]:73). La conceptualización reconoce la negociación activa de los hablantes y no concibe “los puentes” comunicacionales construidos por los migrantes como un síntoma de degeneración sino como un signo de la vitalidad y adaptabilidad fundamental de sus tradiciones (*e.g.*, Hill / Hill 1986; Hill, 1993). Si bien esta conceptualización recupera la mirada sobre el proceso de reformulación cultural entre dos códigos, su apropiación requiere de ciertos cuidados. Por un lado el concepto de “sincrético” traslada el presupuesto de preexistencia ontológica y polarizada (esencialista) de códigos paralelos, autónomos, contrastantes y simultáneos que entran en relación. Por otro lado se posiciona frente al peligro de neutralizar la dimensión del poder y del conflicto por la hegemonía (Williams, 1977; Bourdieu 1993) dentro de un marco implícito de armonía. De todas formas posee varias ventajas por su valorización positiva de las formas expresivas emergentes y porque reconsidera a través de una metodología etnográfica las prácticas etnoculturales con su naturaleza histórica y social.

Hamel (1995, 1996, 1997), por su parte, interrelaciona tres niveles en los que surgen (dis)continuidades, combinaciones y “cruces de fronteras” en el proceso de comunicación: el nivel de los modelos culturales, el de las estructuras discursivas (incluyendo los procedimientos de contextualización y de inferencia) y el de las estructuras lingüísticas (propriadamente, el nivel del código lingüístico). Los tres niveles forman parte de un mismo sistema semiótico de “desplazamiento discursivo” que se concibe en proceso de cambio y que adquiere diversas formas. Hamel enfatiza el carácter de las prácticas comunicativas no sólo como recursos de comunicación sino principalmente como instrumentos de poder social relacionados con la identidad de las comunidades que interactúan. Según el autor, la “ruptura inicial” y la reorientación discursiva de las personas manifestaría estrategias de re-territorialización (Grossberg, 1992; Foucault, 1985) y apropiación particulares del nuevo espacio simbólico.

Sin embargo, la definición de “desplazamiento” cultural conlleva la idea de un proceso transitivo desde una cultura hacia otra que implica pérdida y desarraigo (deculturación parcial) así como la conformación creativa de nuevos fenómenos (neoculturación) en la incorporación de otro código dentro del contexto inmigratorio. Es decir que también esta concepción presupone la existencia primordial de dos culturas como entidades autónomas y homogéneas que se ponen en contacto y naturaliza un pasaje unidireccional que mediante la metáfora espacial configura zonas claramente diferenciables entre las cuales el espacio fronterizo es sólo transitorio. La aproximación de Hamel presupone también un cierto equilibrio funcional entre las tres variables estudiadas que de

forma natural tendería a reestablecerse una vez asimilada la ruptura inicial. El marco “pluralista” de la globalización, bajo la forma del “multiculturalismo”, de alguna manera, actualiza políticamente esta metáfora.<sup>8</sup>

En esta investigación se toma distancia de estas perspectivas, diferenciándose también de la construcción de “frontera” que los autores referidos diseñan: no se la entiende como ‘línea’ sino como ‘espacio’, un “espacio de frontera” (Dreidemie, 2006) o territorio (físico y simbólico) particular en el que el carácter inestable no conforma un estado circunstancial de tránsito sino que es constitutivo de su condición de ser.

En este sentido se rescata particularmente el concepto de “liminaridad” desarrollado por Turner (1967). Desde una conceptualización dialéctico-estructural define la liminaridad como una zona que reúne intersticios y márgenes de la estructura, posicionamientos sociales que no participan del orden imperante y que se relacionan con los niveles inferiores de las jerarquías de poder. Su aporte consiste en pensar la existencia de estos espacios sociales inestables en los que se producen movimientos que, a partir de desmontar estructuras hegemónicas en base a una dinámica de referencia y condensación, presuponen (y reproducen) tanto como (re)crean ciertos aspectos de la estructura. Desde posicionamientos no-centrales y “pasajeros” estos lugares hacen posible la reproducción e incluso la generación de valores, normas, prácticas, creencias e identidades que ponen en relación dialéctica patrones culturales del pasado con posicionamientos presentes. De esta manera la liminaridad conforma un “hábitat migrante” que, si bien periférico, puede desmontar estructuras de poder social.

Los intercambios entre los representantes del Estado y de la mayoría social de un lado y de las comunidades de origen inmigrante del otro dejan por este medio de ser pensadas como alocuciones “por encima del cerco”, para empezar a ser estudiados como constelaciones estratégicas y tácticas en las que se revaloriza la agencia de los subordinados, sin por ello perder de vista las estructuras de dominación existentes.

Concordante con lo anterior (y aún más flexible, en tanto no presupone una estructura social y simbólica global), se rescata el concepto de *zona de contacto* formulado por Mary Louise Pratt (1992). Proveniente de los estudios culturales, esta noción favorece el trascender los límites de las “comunidades culturales”, en tanto concibe el espacio social en relación dialéctica con las prácticas y no *a priori* de ellas. Definido como “un espacio social en el que culturas diversas se encuentran y establecen relaciones duraderas de dominación y subordinación fuertemente asimétricas que implican coerción, desigualdad y conflicto”, este concepto contribuye al desarrollo de una

---

<sup>8</sup> Bonilla (2008) –así como otros investigadores- señala la deficiencia de las teorías denominadas “multiculturalistas” y de las políticas multiculturales.

perspectiva sobre los procesos de transformación y cambio etno-cultural en las llamadas “minorías” desde una concepción dinámica de los recursos comunicacionales como prácticas sociales, históricas, emergentes, creativas y fundamentalmente relacionales.

Finalmente se retoman dos conceptos de Homi Bhabha: primero, el concepto de “traducción cultural” a través del cual destaca que todas las formas de cultura están de cierto modo relacionadas entre sí, porque la cultura conforma una actividad simbólica y significativa (2002). En este sentido Bhabha propone que las culturas no son comparables por sus contenidos sino por sus “haceres”: las prácticas interpretativas, la formación de símbolos y la constitución de sujetos. Al reunir y generar constantemente nuevas formas de representación, ninguna es esencial en sí misma, sino que todas actualizan referentes proyectados, sosteniéndose sobre la actividad de desplazamiento inherente al signo lingüístico: una estructura descentrada, “liminal”, cuya dinámica está abierta a articular otras prácticas culturales y prioridades, dado que se basa en conjuntos interpretantes que se encuentran en procesos de transformación e hibridación continua. En este punto cabe introducir el segundo concepto que se ha seleccionado de Bhabha, el de “hibridación” o “tercer espacio”: aquél donde historias disímiles se articulan produciendo un escenario en el que nuevas iniciativas políticas, estructuras de autoridad y formas de identificación se construyen cotidianamente. El proceso de hibridación, según Bhabha, conforma un “área de negociación de significados y representaciones” (2002:211) que actualiza la “metáfora migrante”: un conjunto de signos ambivalentes, dobles, disimulados y flexibles, aptos para asumir significados variables, cuando una nueva alianza o escenario reclama repensar, expandir o traducir principios, narrativas o tradiciones intelectuales. Esta noción conlleva pensar a las personas “siendo(se) construidas” a través de la marcación de las diferencias culturales y los procesos de hibridación y negociación constantes (por lo que cualquier descripción monolítica de poder autoritario queda invalidada). La aproximación se basa en un énfasis en la naturaleza ambivalente de las relaciones sociales, la multi-dimensionalidad de las subjetividades políticas y las conflictivas formas de identificación ‘disponibles’ en un contexto dado.

De diferentes modos la aproximación intercultural elegida recurre a los conceptos expuestos y a la interpretación de los recursos simbólicos imprescindibles para entender la lucha situada (espacial, territorial y jurisdiccionalmente) de las comunidades de origen inmigrante en su construcción de identidad(es) útil(es) y en la organización de su(s) mundo(s) para sobrevivir y prosperar.

### **III.3. Construcción y análisis de casos**

El método de construcción y análisis de casos tiene antecedentes en diversas disciplinas de las Ciencias Sociales, la Filosofía y el Derecho. A partir de discusiones en la Ética Ambiental y en



la Ética Gerontológica en Argentina Alcira B. Bonilla ha elaborado un modelo de construcción y análisis de casos (Bonilla, 2005, 2007c; 2008 y Bonilla/Vior, 2008) que el autor ha aplicado también a la tipificación de situaciones de afectación de los Derechos humanos (Vior, 2007d). Este método se ha aplicado exitosamente en los proyectos integrados en la presente investigación para el estudio de los modos de articulación política de las minorías de origen inmigrante. Como primer paso se seleccionan situaciones en las que los actores narran las experiencias hechas al presentar ante agentes estatales demandas por derechos humanos insatisfechos y luego se estudia la dinámica de los intercambios que se producen entonces entre políticos y/o funcionarios estatales y representantes de las comunidades de origen inmigrante. También es posible tomar narraciones de los políticos y/o funcionarios involucrados. Como la variedad de estos intercambios es limitada, resulta posible sistematizarla en una tipología casos sobre las relaciones estado-migrantes.

En esta investigación interesan especialmente aquellos pasajes de la narración en los que el relator se pone en relación con el Estado y la mayoría social, se manifiesta como parte de un grupo de su comunidad o como representante de ella y expresa tener demandas que el Estado debe satisfacer. Dado que rara vez una narración singular encierra todas las demandas que una comunidad hace al Estado y la responsabilidad del mismo por su satisfacción, la narración puede construirse como un *collage* a partir de combinar historias diversas. Es importante que esté bien circunstanciada, para que sea posible reconocer los valores, normas y representaciones simbólicas así como las responsabilidades de los distintos actores involucrados, que incluya al grupo demandante y al Estado u organismos estatales y/o de carácter público y que, abarcando un lapso significativo, permita hacer inferencias sobre la persistencia, regularidad y reiteración del fenómeno.

Una narración así construida permite generalizar las relaciones que describe y proponerlas como típicas en la medida en que se repitan las condiciones que dieron origen a la demanda caracterizada. De este modo se hace posible construir las situaciones típicas de demandas políticas de las comunidades de origen inmigrante ante el Estado y estudiar bajo qué condiciones las mismas se politizan o no.

La ventaja de este método reside en su concreción: en lugar de aplicar esquemas rígidos, obliga a analizar cuidadosamente cada situación para resolver en qué tipo se encuadra o si se hace necesario construir uno nuevo. También impone la necesidad de adentrarse en la comprensión de mentalidades distintas de las académicas y burocráticas, traducirlas y crear “zonas de comprensión mutua” que permitan el diálogo y la solución en conjunto de los problemas (Fornet Betancourt, 2003).

### III.4. Situaciones típicas de vulneración de derechos y responsabilidades estatales

Al aplicar la aproximación intercultural a los derechos humanos al análisis de las condiciones en las cuales las comunidades de origen inmigrante pueden acceder a la ciudadanía se plantea en primer lugar la determinación de las necesidades insatisfechas de dichas comunidades en materia de derechos humanos que deberían ser satisfechas por el Estado para permitir que dichos derechos se ejerzan dentro de la comunidad política. Para ello es necesario establecer una concatenación entre la identificación de esas necesidades y las responsabilidades estatales para satisfacerlas.

Analizando específicamente las discusiones sobre la vigencia de los Derechos Económicos Sociales y Culturales (DESC)<sup>9</sup> puede verse que muchos autores y políticos argumentan por un lado que no puede obligarse a los Estados a realizarlos, si no se verifica una violación de los mismos y se identifica al responsable. Este es un tipo de argumentación “juridicista” que sólo ve los derechos humanos en tanto materia de Derecho positivo. Por el otro lado, a veces complementariamente, especialmente los representantes de los Estados argumentan en foros internacionales que obligar a los Estados a realizar los DESC acarrearía costos insostenibles, además de implicar una violación a su soberanía. Ante el avance de los movimientos de Derechos humanos esta última argumentación desapareció del vocabulario de casi todos los gobiernos, excepto del norteamericano, que sostiene la llamada teoría del “núcleo duro” de los Derechos humanos o de las “cinco libertades” (la libertad de opinión, de profesar su fe, de circulación, de ejercer una profesión honesta y de no tener miedo por las acciones del Estado) del que se derivarían los demás Derechos. Por esta razón el Congreso de los Estados Unidos no ratificó el PIDESC hasta 1998 y ello con importantes reservas.

El problema de la causalidad/responsabilidad para la no satisfacción de Derechos Económicos, Sociales y Culturales está planteado desde el inicio de las discusiones al respecto. ¿Cómo determinar quién es responsable por el desempleo masivo?, se argumenta. O ¿cómo determinar qué es una alimentación “adecuada” (art. 11 del Pacto Internacional de los DESC)?

Efectivamente, en la mayoría de los casos se puede constatar la no vigencia de los DESC, pero no establecer fehacientemente una cadena de causalidades y responsabilidades que conduzca a

---

<sup>9</sup> Si bien –como se ha insistido más arriba- los derechos humanos son inseparables y la cuestión central de esta investigación se centra en el acceso de las comunidades de origen inmigrante a los derechos políticos, en tanto se trata en general de comunidades con claras vulnerabilidades económicas, sociales y culturales, el análisis de las condiciones de satisfacción de sus derechos vulnerados y la presentación del método para estudiarlas se centra en este apartado en los DESC. En la exposición se sigue la argumentación expuesta por el autor en la ponencia presentada al *Iº Congreso Argentino y Latinoamericano de Derechos humanos* celebrado en el Universidad Nacional de Rosario en abril de 2007 (Vior, 2007d).

identificar al culpable por su violación. Para ello es particularmente útil la propuesta metodológica de Rolf Künemann.

Rolf Künemann es Director de Derechos humanos de la organización no gubernamental internacional FIAN (*Food First Information & Action Network*, [www.fian.org](http://www.fian.org)) con sede en Heidelberg, Alemania. Esta organización lucha por la efectivización del Derecho Humano a una alimentación adecuada contemplado en el art. 11° del PIDESC. Para ello lleva adelante distintas iniciativas en diversas partes del mundo para posibilitar que los campesinos accedan a la propiedad de la tierra, para favorecer la pequeña y mediana agricultura, la comercialización directa de las cosechas y de los productos frutihortícolas y un mejor acceso a créditos baratos para pequeñas explotaciones campesinas.

En cuatro artículos de fondo (1993; 1994; 1996 y 2002) y en un sinnúmero de tomas de posición públicas Künemann parte de la constatación de que en la mayoría de los casos no es posible identificar a un responsable (grupo o persona) por la no efectivización de este Derecho Humano y, sin embargo, la evidencia empírica es que muchos cientos de millones de personas en el mundo pasan hambre y que el mismo disminuye si se fortalece la economía campesina. Para poder tratar esta diversidad de situaciones desde el punto de vista de los Derechos humanos propone diferenciar entre distintos tipos de afectación de los mismos<sup>10</sup>:

- 1) La violación directa de uno o más Derechos humanos por un agente estatal, internacional y/o privado.
- 2) Una situación de riesgo para los Derechos humanos como la que puede implicar, por ejemplo, la inseguridad pública.
- 3) Un tipo de situación en la que, si bien nadie está violando directamente los Derechos humanos ni existe un riesgo inminente de violación, puede constatarse que uno o varios no están satisfechos.

Consecuente con el principio de que “a cada necesidad insatisfecha le corresponde un derecho”, R. Künemann concluye constatando que a cada situación tipo le corresponden un derecho de las personas y/o grupos afectados/as y una responsabilidad del Estado y/o la comunidad internacional:

- a) A una violación de los Derechos humanos le corresponde el derecho de la persona al resarcimiento por el daño, a que los culpables sean

---

<sup>10</sup> La exposición de las ideas de Künemann se hace de modo sistemático, por lo que no es posible referir cada pasaje a los correspondientes en los textos del autor. Se recomienda consultar especialmente los textos de 1996 y 2002.

castigados y a una reparación adecuada. Este derecho supone que el Estado y/o la comunidad internacional se hagan cargo de su responsabilidad política, policial, administrativa y jurídica.

- b) A una situación de riesgo para los Derechos humanos le corresponde el derecho de las personas a que el Estado y/o la comunidad internacional tomen las medidas adecuadas de prevención. Si el problema es la inseguridad pública, el Estado debe garantizarla antes de que se produzcan daños para bienes y personas. Si el problema es, por ejemplo, el riesgo de inundación, el Estado debe prevenirla realizando las obras defensivas pertinentes y ofreciendo a las poblaciones ribereñas alternativas habitacionales protectoras.
- c) A una situación de no efectivización de Derechos humanos le corresponde el derecho de las personas y los grupos a exigir que el Estado y/o la comunidad internacional adopten las medidas pertinentes para que sus derechos sean satisfechos a la brevedad posible. Esto implica que los agentes gubernamentales adopten un conjunto de medidas destinadas a satisfacer la integridad de los Derechos humanos de la población.

Esta conclusión plantea distintos problemas: en primer lugar, dadas la unidad e interrelación intrínsecas a los Derechos humanos, en ninguna situación tipo es posible reconocer un único Derecho Humano conculcado, sino un conjunto de ellos. Se plantea por lo tanto el problema de las prioridades: ¿qué Derecho Humano satisfacer primero y hasta qué punto sin descuidar los otros afectados? Para esta pregunta no existen respuestas universales, sino contextuales. En cada situación concreta cada sociedad o grupo humano debe decidir de acuerdo con sus valores, normas y sistemas simbólicos orientadores cuáles son sus prioridades.

Hay que considerar también que la responsabilidad impuesta a los Estados y a la comunidad internacional para poner en práctica políticas y medidas que satisfagan los Derechos humanos afectados o no realizados implica un mandato ético-político a largo plazo que reduce las posibilidades de elección de los gobiernos. Por esta razón es preciso contar con sus resistencias a llevar adelante este tipo de políticas de Derechos humanos. Mucho más enérgicamente se plantea el problema de la resistencia de minorías (a veces mayorías) beneficiadas por la situación de injusticia reinante (por ejemplo en situaciones de discriminación contra grupos especialmente vulnerables o en situaciones donde impera la trata de personas). Más allá del razonamiento del autor puede

concluirse que los Derechos humanos se convierten por esta vía en la escena discursiva de las luchas por el poder y la legitimidad globales.

En este punto de la argumentación Künnemann destaca un aspecto ulterior de la unidad de los Derechos humanos: una concepción tan amplia de la efectivización de los DESC como la que él propone supone necesariamente introducir reformas institucionales que modifican las condiciones de ejercicio de los Derechos Civiles y Políticos (DCP). Es decir que no es posible realizar los DESC sin modificaciones en la estructura del Estado, del orden político internacional y de la democracia.

Otro aspecto resultante de la argumentación de Künnemann es que también hay que tener en cuenta la dificultad que plantea la evaluación de dichas políticas de efectivización de los DESC. ¿Quién está autorizado para decidir si las medidas adoptadas conducen o no a la satisfacción de los Derechos humanos antes no realizados? ¿Con qué criterios hacerlo?

Künnemann llama finalmente (1993:5-6) la atención sobre un problema habitualmente descuidado en las políticas de derechos humanos: “Realization is the combination of implementation and enforcement”. Es decir que la efectivización de los Derechos humanos requiere una voluntad política capaz de imponerlos aun contra la resistencia de fuerzas opresivas. Esta voluntad conduce a movilizar otras para formar opinión, integrarlas y organizarlas, reunir la fuerza necesaria y, si no es posible alcanzar los fines de los Derechos humanos por la persuasión, hacerlo por la fuerza. En este punto se plantea a juicio del lector la cuestión de hasta qué punto la efectivización de los Derechos humanos autoriza a aplicar la fuerza. Tampoco aquí pueden darse respuestas generales; valga sólo como límite señalar que la fuerza sólo puede aplicarse en defensa propia o de los más oprimidos y que su aplicación no debe producir efectos que sean más dañinos que el beneficio que se tendrá con su vigencia.

La propuesta metodológica de Künnemann tiene para la presente investigación la importancia de ayudar a determinar cuál es la agenda implícita en los intercambios entre el Estado, sus funcionarios y políticos, la sociedad civil y las comunidades de origen inmigrante en el proceso de acceso de éstas a la ciudadanía. Combinando este método con la construcción y análisis de casos se puede determinar de qué modo vulneraciones de derechos pueden ser construidas por las comunidades como necesidades y éstas como demandas. La interpretación traductológica y el concepto de las “áreas de contacto” permiten estudiar bajo qué condiciones dichas demandas son hechas públicas y presentadas ante las autoridades, del mismo modo que la formación de liderazgos en las comunidades. En el apartado siguiente se revisarán los estudios sobre las condiciones de implementación de dichas demandas en la escena pública.

#### **IV. Las principales teorías sobre las migraciones internacionales**

Las Ciencias Sociales entienden la migración como el proceso de salida temporaria o definitiva del lugar de crianza, las reiteradas salidas y vueltas al mismo o la circulación de personas y grupos por distintos lugares sin asentarse definitivamente en ninguno o antes de hacerlo (Apitzsch, 2011: 260). Este último aspecto es un hallazgo reciente de la investigación sobre el tema. En el tratamiento científico, pero también en el político y administrativo se diferencia habitualmente entre migración por pobreza y/o búsqueda de trabajo y migración por persecuciones que generalmente se trata como “exilio” o “refugio”. Sin embargo, ambos fenómenos se entrelazan y yuxtaponen, de modo que una diferenciación estricta es imposible.

Desde el comienzo de los estudios migratorios hace 125 años (Han, 2000) tanto en las Ciencias Sociales como en la concepción y ejecución de las políticas nacionales e internacionales de migraciones ha imperado el paradigma asimilacionista. A partir del simple esquema *push/pull* este paradigma supone que las migraciones laborales nacionales e internacionales se originan en la expulsión de trabajadores (*push*) de las zonas que se empobrecen, quienes son atraídos (*pull*) por las regiones y/o países más pujantes. Este movimiento se realizaría en varias etapas: salida, traslado, llegada e instalación en el país/región de acogida. En este esquema la última etapa es la más larga, pudiéndose subdividir en varios pasos: choque cultural, adaptación, integración, asimilación. Si el migrante alcanza el último paso, habría completado exitosamente su ciclo migratorio, desprendiéndose completamente de toda atadura a su país/región de origen y fusionándose en el país o la región de acogida.

Los estudios migratorios constituyeron la base para el surgimiento de la llamada “Escuela de Chicago” de Ciencias Sociales a principios de la década de 1920. Era lógico, si se consideran las peculiaridades de la ciudad y la enorme cantidad de inmigrantes europeos que la poblaron hace un siglo. Desde la década de 1930 el paradigma funcionalista en Antropología y Sociología influyó para que los estudios migratorios se concentraran en los problemas de la aculturación (o sea, cómo hacer del inmigrante un ciudadano norteamericano exitoso). También en Europa Occidental se aplicó esta perspectiva en las décadas de 1960 y 1970.

Al analizar de qué modo la demanda de servicios de las grandes ciudades constituye un poderoso factor de atracción para inmigrantes independientemente de que en sus regiones de origen los factores expulsivos sean determinantes, S. Sassen (1991) contribuyó en gran medida a superar este modelo. No obstante, el esquema sigue condicionando los modos de pensar de muchos científicos y políticos. Como es sabido, este esquema sufrió sucesivas alteraciones a lo largo de las décadas, se ha hecho más complejo, desde hace unos treinta años se admite la aparición de “retrocesos”, se diferencian los esquemas de demandas de las comunidades de origen inmigrante, se

introdujo el concepto de “migración circular”, pero el esquema básico se mantiene: se sigue tratando la inmigración como una pérdida y, por consiguiente, las políticas migratorias se orientan a superar estos “déficits” de adaptación a la cultura hegemónica del lugar de acogida. Se supone que una migración “lograda” es aquella en la que el inmigrante se fusiona con la sociedad de acogida o sea se deja de visualizarlo como “diferente” (Mármora, 2004).

Las políticas basadas sobre este paradigma que los países centrales han llevado adelante en los últimos treinta años han apuntado, en sus versiones progresistas, a favorecer la “integración” de los trabajadores inmigrantes mediante medidas de política laboral, social, educacional (sobre todo la enseñanza de la lengua), habitacional y por la participación de los inmigrantes en los asuntos comunitarios. En sus versiones conservadoras, en tanto, se orientaron a limitar el ingreso de nuevos contingentes de trabajadores, mientras que aumentan la presión integradora sobre los ya residentes y presionan para que la mayor cantidad posible de inmigrantes y sus descendientes retornen a sus países de origen. Sin embargo – al menos en relación a los objetivos que se propusieron – ambas vertientes han fracasado. Ni la primera ha podido evitar la formación de guetos ni la segunda ha logrado una mayor solidaridad de los residentes con los Estados nacionales de acogida o el retorno de un número significativo de inmigrantes a sus países de origen (Han, 2000: 222-285; Kraler / Parnreiter, 2005; Mármora, 2004: 109-176; Massey, 1993).

Tampoco tuvieron éxito las teorías y políticas multiculturalistas que procuraron dar cuenta del pluriculturalismo objetivo de las sociedades de acogida reconociendo derechos diferenciales a las distintas comunidades étnicas y culturales. Estas teorías y políticas han conducido a una suerte de congelamiento de las relaciones interétnicas bajo el predominio de las poblaciones mayoritarias en cada país, no modificaron sustancialmente las relaciones con las comunidades de origen inmigrante y, por consiguiente, tampoco lograron que los inmigrantes y sus descendientes se comprometan con los países en los que residen en algunos casos desde hace dos o tres generaciones, porque no tuvieron en cuenta la fluidez de las (auto)identificaciones étnicas y culturales ni el desinterés por los asuntos comunes, es decir por la política, la democracia y el Estado, que provoca en las comunidades de origen inmigrante la percepción de que nunca llegarán a participar en la dirección de la sociedad y el Estado (Taylor / Gutman, 1994; Vior / Manjuk / Manolcheva, 2004; Zapata-Barrero, 2001).

La crítica a ambas versiones del paradigma integracionista se ha centrado sobre el carácter estructuralmente etnocéntrico de la ciudadanía liberal moderna y del Estado nacional que la sostiene. Con ayuda de la tipología elaborada por Koopmans (1999; 2000; 2001) más abajo se sistematizan los modos de tratamiento de las relaciones entre los estados nacionales y las comunidades de origen inmigrante en Europa Occidental.

Los atentados del 11-9-01 sirvieron de justificación para el giro securitario que los países centrales dieron de inmediato. Todas las cuestiones relativas a las migraciones internacionales y a las relaciones interétnicas e interculturales con las minorías resultantes de las inmigraciones de los últimos cuarenta años fueron en lo sucesivo tratadas como problemas de seguridad nacional. Con una enorme presión asimilacionista sobre las minorías surgidas de las inmigraciones en los últimos 40 años, el control represivo e ideológico “antiislamista” sobre ellas y la militarización de las fronteras exteriores de la Europa unida y de los EE:UU. se intenta resolver la contradicción arriba mencionada. Sin embargo, la securitización de las políticas migratorias ha generado una dinámica de violencia interminable hacia adentro y hacia afuera de las fronteras de los países centrales, ha corroído las bases del Estado de Derecho, cerrado el acceso a la ciudadanía y reducido los derechos de sus poblaciones como un todo. Este proceso se trata más abajo en torno a tres casos típicos.

Por el contrario, los países sudamericanos han seguido en los últimos cinco años el curso político inverso: a través de numerosos acuerdos multi- y binacionales así como de medidas políticas y administrativas de los distintos estados han ido creando una zona de libre circulación de personas que facilita el traslado y asentamiento de sudamericanos hacia y en países de la región. Por supuesto que este proceso está plagado de contradicciones, incoherencias, avances y retrocesos, pero en general la situación de los trabajadores inmigrantes y sus sucesores es hoy en la mayoría de los países de la región mejor que hace diez años (Bonilla, 2007b; Chausovsky, 2007; 2010; Domenech, 2008; Vior, 2006).

Este giro político está acompañado por un redireccionamiento de las preocupaciones teóricas y políticas. Del gerenciamiento y la regulación de las migraciones regionales se ha pasado a poner el acento sobre los derechos humanos de los migrantes y -en el caso argentino – a fundamentar la legislación y política migratoria sobre la proclamación del derecho humano a migrar en el art. 4º de la Ley Nacional de Migraciones 25.871 de 2004. Uruguay se ha sumado a este proceso en 2008 con la sanción de una nueva ley de Migraciones igualmente apoyada en el Derecho Humano a Migrar. Si bien los demás países sudamericanos no han avanzado tanto, la red de acuerdos multi- y bilaterales que han firmado entre ellos colocó un piso de derechos que nadie puede traspasar.

Por un efecto de coherencia la proclamación del derecho humano a migrar o, por lo menos, el tratamiento de los estudios y las políticas regionales de migración desde la perspectiva de los derechos humanos está replanteando candentemente la cuestión de la ciudadanía. Como todos los estados de la región fundamentan el otorgamiento de la ciudadanía principalmente desde el *ius solis*, a más tardar los hijos de los inmigrantes son nacionales del país de acogida, en muchos casos sin abandonar su vínculo afectivo con el país de origen de sus progenitores. Además, como los procesos migratorios se dan a través de y crean permanentemente redes, la circulación de personas,



ideas, informaciones y bienes entre el país de origen (de los progenitores) y el de residencia es permanente.

También los procesos reformistas que se están dando en algunos países (como Ecuador y Bolivia), al reconocer los derechos políticos de los emigrados, crean en los países vecinos nuevos interrogantes sobre el modo más adecuado de encarar las relaciones entre los estados y ciudadanos y/o habitantes que dirimen en ellos conflictos de otros escenarios. Por otra parte, la instalación productiva y laboral en determinadas actividades, así como la concomitante concentración en determinados barrios y comarcas, crean necesidades propias de la minoría de origen inmigrante que no siempre se traducen en demandas claras ante las autoridades y conflictos de intereses con otros grupos sociales que deben ser regulados.

Este complejo de problemas y cuestiones obliga a la investigación científica y a los decisores políticos a adentrarse por nuevos caminos en busca de respuestas para ampliar y consolidar la esfera de los derechos ciudadanos<sup>11</sup>.

#### **IV.1. Las políticas migratorias como aspecto de las políticas públicas<sup>12</sup>**

Existen diferentes modelos teóricos que tradicionalmente han tratado sobre políticas públicas. Meny y Toing (1992) resumen tres corrientes principales:

- a) la centrada en un enfoque “social” que privilegia al individuo y el pluralismo social y sólo concibe el Estado desde una perspectiva funcionalista;
- b) la que atribuye al Estado la condición de instrumento al servicio de una clase o de grupos específicos y que, por consiguiente, supone que éste dispone sólo de una autonomía marginal, representando: i) los intereses del capital (neomarxistas), o ii) los de los burócratas o expertos que lo controlan desde su interior (neoweberianos);
- c) la que se concentra en el análisis de los equilibrios y desequilibrios entre Estado y sociedad manifestados en las políticas públicas. Entre las líneas más sobresalientes de esta propuesta se destacan el neocorporativismo y el neoinstitucionalismo como variantes de un doble rechazo a un racionalismo economicista y a una idea de sociedad dependiente de un Estado cautivo de una minoría.

---

<sup>11</sup> Para designar este giro de los estudios y las políticas migratorias sudamericanas E. Domenech propone usar el concepto de “ciudadanización de la política migratoria” (2008). Sin embargo, aunque el término parece sugerente, es impreciso, ya que quienes se “ciudadanizan” son los migrantes, no las políticas. En esta investigación se prefiere por consiguiente la idea de “giro humanitario” como opuesto al “giro securitario” imperante en los países centrales.

<sup>12</sup> En el siguiente apartado se sigue la argumentación de L. Nejamkis en su tesis de doctorado (2011), redactada con la co-orientación del autor y defendida exitosamente en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires el 15 de noviembre de 2011.

Desde otra perspectiva algunos autores han hecho hincapié en diferenciar visiones denominadas “sociocéntricas” que ven las políticas públicas como producto de las luchas, conflictos y presiones que se generan en la sociedad. Esta aproximación no permitiría analizar los procesos de elaboración e implementación de dichas políticas públicas, ya que da por supuesto que éstas dependen de los procesos políticos resultantes de los conflictos sociales, sin tener en cuenta la heterogeneidad de intereses y objetivos dentro del aparato estatal y entre los actores estatales. Estas teorizaciones —opuestas a las visiones llamadas “estadocéntricas” que otorgan un papel fundamental al Estado en la planificación e implementación de políticas— hacen hincapié en el concepto de “autonomía” y ponen el énfasis en las posibilidades de las elites estatales políticas o burocráticas que tienden a aislarse de las presiones sociales y a aplicar aquellas políticas que desde su lugar sean vistas como las más beneficiosas para el interés general (o particular). Sin embargo, menosprecian el papel que juegan los distintos actores sociales a la hora de definir una política determinada, así como su capacidad para penetrar las estructuras estatales con el fin de satisfacer sus intereses (Mann, 1997).

En América Latina numerosos estudios han analizado en profundidad la preponderancia del papel del Estado y concluyeron en que la toma de posición de éste frente a una “cuestión” genera respuestas de actores sociales y estatales, así como reposicionamientos y redefiniciones en el desarrollo de su problematización (Oszlak/O’Donnell, 1984). En esta línea de análisis, las políticas constituirían el resultado de una determinada estructura societal de poder y del funcionamiento de un determinado sistema político (Oszlak, 1976) en el que cada grupo social plantea distintas estrategias de desarrollo con el objeto de imponer al resto de la sociedad su propio modelo social (Azpiazu/Basualdo/Khavisse, 1986). Si, como dice Oszlak, cualquier política pública de manera directa o indirecta tiene por finalidad intervenir en una cuestión social que se presenta como “sensible” o “problemática”, resulta legítimo indagar acerca del modo en que ese proceso de intervención política tiene lugar en general y también en particular, cuando se trata de las políticas migratorias.

En este contexto, al complejo entramado que involucra el desarrollo de las políticas públicas hay que añadirle la multiplicidad de formas en que se manifiesta el fenómeno migratorio. Centrándose en el ámbito de las políticas migratorias, los argumentos utilizados históricamente en la fundamentación de éstas se basaron en diferentes presupuestos: los asentamientos poblacionales, las características deseadas o no de los migrantes, el impacto económico de las migraciones, el papel de las migraciones en las relaciones entre países y la dimensión ética que subyace en todo movimiento migratorio (Mármora, 2003; Bonilla, 2007a).

En esta línea de argumentación L. Mármora define las políticas migratorias como las propuestas y las metas elaboradas desde el aparato estatal con el fin de influir sobre el tamaño, la composición, el origen, la dirección, el asentamiento y la integración de los flujos migratorios espontáneos o pertenecientes al proceso global de planificación económico-social (Mármora, 1998; Miró, 1971). Si bien esta acepción es muy clara y constituye una de las más utilizadas por los estudios migratorios, no alcanza para comprender en toda su complejidad el porqué de las políticas migratorias, qué implicación habría en la opción por una u otra política, ni da cuenta del rol de los factores involucrados en las políticas que exceden el fenómeno migratorio mismo: la imagen de nación, el tipo de democracia, el interés o el orden público (López Sala, 2005; Brubaker, 1999).

En este contexto se coincide con Calderón Chelius (2006), cuando expresa que las políticas migratorias constituyen la cristalización de un proceso histórico a través del que cada sociedad expresa sus concepciones teóricas traducidas en leyes, sus apuestas colectivas por la justicia, a la vez que sus fobias y limitaciones sociales. Según la autora, la formulación de políticas migratorias es tal vez uno de los procesos que tiene más impacto en la vida de los migrantes. De ahí que analizar las políticas migratorias resulta indispensable como eje de estudio o como referencia obligada de cualquier análisis que considere la aproximación metodológica al proceso migratorio desde la política (Calderón Chelius, 2006).

Para profundizar estas discusiones, puede introducirse la perspectiva de la antropología de las políticas públicas (Shore/Wright, 1997) que propone tres enfoques para abordarlas: como discurso y poder, como artefactos culturales y como tecnología política. Desde esta propuesta teórica se entiende que las políticas públicas codifican normas sociales y valores, articulan principios organizadores de la sociedad y también, de manera explícita o implícita, contienen modelos de sociedad (Shore/Wright, 1997). Por lo tanto, se presenta el desafío de reconstruir las diferentes mentalidades que se encuentran involucradas en las proposiciones realizadas en torno al fenómeno migratorio entendiéndolas en su relatividad e interrelación. En esta línea de análisis las políticas públicas demarcan y conforman identidades (Shore/Wright, 1997).

En este sentido las relaciones que se producen entre los migrantes, las sociedades y los gobiernos en los países de arriba están atravesadas por los discursos, las prácticas y las normativas dominantes. Es sobre todo a través del discurso político por el que circulan ideas o modos de pensar dominantes y se clausuran otros posibles, fijándose los términos de referencia a la normalidad. Es importante observar cómo esas formas de pensamiento llegan a convertirse en hegemónicas mediante las políticas públicas, pues por su intermedio se otorga autoridad institucional a ciertos discursos en detrimento de otros (Shore/Wright, 1997).

Los discursos y normas difunden un ideal universalizante de sujeto social, cultural y político que en ocasiones se encuentra lejos de las prácticas políticas, pero funciona reconstruyendo y perpetuando un conjunto de relaciones sociales de poder y de dominación necesarias para mantener un determinado orden social.

Observando lo dicho anteriormente, se coincide con Shore y Wright (1997) en entender que los sujetos de poder son construidos por y a través de las políticas. Por ello el análisis de la normativa migratoria se presenta como una puerta de acceso para estudiar las relaciones entre políticas públicas y construcción nacional, en tanto la primera cristaliza un sistema de valores y un sistema simbólico que las segundas reproducen y reorganizan.

Específicamente para el análisis del caso latinoamericano algunos autores plantean que en virtud de su adaptabilidad y flexibilidad una política pública no es una ley. Asimismo entienden que es cierto que la legislación puede establecer el fundamento obligatorio de una política pública y en ese sentido determinarla, pero no siempre y no necesariamente (Gomáriz Moraga, 2007). Sin embargo, en esta investigación se parte del presupuesto de que las leyes suelen reflejar circunstancias e intereses económico-políticos que a su vez se justifican utilizando argumentos ideológicos arraigados en los contextos del saber, es decir en el sentido común imperante en las instituciones del Estado (Doty, 2006). Así, la ley representa una expresión normativa de las políticas públicas y un sistema jerárquico que se constituye en un instrumento importante del Estado en el momento del debate<sup>13</sup> (Doty, 2006). En resumen, la normativa, las políticas y los discursos se funden en un orden autoproclamado como ideal.

Bourdieu (2000) plantea que desde el punto de vista social el Derecho o el fenómeno jurídico puede entenderse partiendo de dos aspectos inseparables entre sí: 1) el Derecho como discurso, esto es como unidad de significación o práctica enunciativa en un contexto de producción o, más precisamente, como discurso en plural; 2) el Derecho como espacio, sistema o conjunto de aparatos especializados que le sirven de soporte o, en el lenguaje de Bourdieu, como campo social en el que se produce y se negocia ese discurso. En este punto hay que destacar que cuando se analizan la normativa, los discursos y la legislación (en este caso, la migratoria), resulta necesario distinguir entre los efectos pretendidos de estas propuestas —en tanto ideales correspondientes a un determinado proyecto político— y el campo de prácticas sociales que se define en la práctica político-jurídica. Si bien es fundamental comprender las contradicciones entre los documentos

---

<sup>13</sup> La normativa general (leyes y decretos) puede ser parte de las políticas públicas, pero éstas abarcan un sinnúmero de normas de menor jerarquía (resoluciones, disposiciones, etc.) y de actos simbólicos (discursos y declaraciones) que pueden contradecir fuertemente la normativa.

emanados de los gobiernos y la puesta en práctica de éstos, en la que se ve involucrada una cantidad de actores políticos y sociales (poder judicial, policía, comunidad, gendarmería, etc.), al hacer foco en las leyes, en la normativa y en los discursos oficiales se pone especial énfasis en los modelos propuestos por los distintos gobiernos para pensar y generar determinadas consecuencias en todo el universo social. En este sentido, tal como explica Bourdieu (2000), la autoridad jurídica es la forma por antonomasia del poder simbólico; el poder del nombramiento y de la institución, de la representación, el poder para construir socialmente y para otorgar importancia social:

El derecho confiere el sello de universalidad, factor por excelencia de la eficacia simbólica, a un punto de vista sobre el mundo social que, como se ha visto, no se opone en nada decisivo al punto de vista de los dominantes. Este efecto de universalización, que también se podría llamar efecto de normalización, viene a redoblar el efecto de autoridad social que ya ejerce la cultura legítima y sus detentadores para dar toda su eficacia práctica a la coacción jurídica (Bourdieu, 2000:213).

En esta línea de análisis se concibe aquí que la respuesta de cada país ante los movimientos migratorios está íntimamente ligada a su historia y a su experiencia inmigratoria, a su concepción de la identidad nacional y a su tradición de incorporación de los extranjeros, así como al grado en que esta cuestión ha sido politizada e institucionalizada (López Sala, 2005).

#### **IV.1.1. Estructuras de oportunidades y articulación política de las minorías de origen inmigrante**

Dentro del análisis de las prácticas sociales, culturales y especialmente comunicacionales en las que los actores se van subjetivando en las “áreas de contacto” entre las culturas y negociando el acceso a la ciudadanía, los factores institucionales como la capacidad del Estado de tomar decisiones e implementar políticas poniendo en acción referencias simbólicas e imperfectas cadenas de mando sobre burocracias originariamente organizadas para otros fines juegan un rol importante en las dinámicas de los logros sociales obtenidos por los movimientos sociales articulados a partir de las demandas de las comunidades de origen inmigrante.

Hasta los años 70 del siglo XX en los países con una fuerte tradición inmigratoria, como los Estados Unidos o Canadá, predominaba un paradigma asimilacionista (expresado en el mito del *melting pot*) que comenzó a modificarse entonces gracias a la adopción de políticas de reconocimiento de minorías territoriales e inmigrantes. Las mismas se manifestaron en Canadá desde principios de los años 80 en una política multiculturalista que intenta reconocer las diferencias etnoculturales preservando la unidad del Estado y la democracia liberal parlamentaria (Kymlicka, 1995; Taylor, 1991; 1993 y 1995).

Hasta fines de los años 70, los Estados Unidos continuaron tratando la cuestión inmigratoria como un problema de desigualdad social, pero sin reconocer aún las diferencias de derechos resultantes del proceso inmigratorio. Recién la irrupción de los movimientos por los derechos de los inmigrantes hispanoamericanos durante los años 80 comenzó a cuestionar el patrón asimilacionista. Pero este cambio de paradigma político no encontró su equivalente en cambios en el paradigma teórico predominante. Fue por esta razón que tanto los denominados “Estudios subalternos” como los “Estudios latinos” nunca superaron el carácter de orientaciones marginales de la investigación científica llevadas adelante por investigadores muy especializados, pero sin influencia pública.

Por su parte en los países de Europa Occidental y Central, que tradicionalmente habían sido expulsores de población y desde los años 50 del siglo pasado comenzaron a recibir grandes contingentes inmigratorios, se toleraba a los inmigrantes como una presencia temporal, necesaria, aunque no deseada. Sin embargo ya en la misma época se manifestaban diferencias nacionales en el trato dado a los recién llegados que resultaban, por un lado, del hecho de tener o no un inmediato pasado colonial y, por lo tanto, la obligación de saldar deudas con los antiguos dominados. Pero por el otro estas diferencias daban cuenta también de modos diferentes de construir la comunidad imaginaria de la Nación (Anderson, 1991) y de diversas nociones de ciudadanía que se plasmaron en las leyes respectivas. Por esta vía las representaciones nacionales influenciaron el régimen de acogida y legalización de los inmigrantes, así como las diversas posibilidades que les fueron otorgadas para participar en la gestión de los asuntos sociales y políticos.

Siguiendo a R. Koopmans se diferencian en esta investigación tres modelos nacionales de relación con las minorías resultantes de la inmigración:

- 1) El *modelo británico-neerlandés*: mientras que el Reino Unido tempranamente comenzó a delegar responsabilidades administrativas y políticas específicas en grupos inmigrantes reconocidos como minorías agrupadas por su color de piel, los Países Bajos adoptaron desde principios de los años 80 un régimen declaradamente multicultural basado en la tradición de la “democracia consociativa”<sup>14</sup>. Los inmigrantes fueron agrupados según su origen en minorías de primer y segundo grado con diferentes niveles de autonomía y autogobierno con financiamiento estatal en cuestiones religiosas, escolares, sociales y habitacionales, entre otras. De este modo, en ambos países se tomó en cuenta la diferencia etnocultural bajo condiciones de democracia liberal. Por esta opción los inmigrantes gozan de gran autonomía, pero en los

---

<sup>14</sup> Término acuñado por A. Lipjhaart en los años 70 para designar la peculiar concertación y repartición de cargos estatales y administrativos entre los tres grupos confesionales de Holanda – los católicos, los luteranos y los calvinistas -, los sindicatos, las organizaciones patronales y los distintos partidos políticos.

marcos de un orden político, jurídico y económico así como de una inserción internacional prefijados e inalterables. Sin embargo, ni el sistema británico ni el neerlandés pudieron superar el racismo de la mayoría social ni equipar a las minorías con los instrumentos adecuados para adaptarse a las cambiantes condiciones socioeconómicas del comienzo de este siglo. De ese modo el desempleo y la pobreza golpean mucho más fuertemente a estos grupos que al resto de la sociedad.

- 2) El *modelo francés*: Francia, que aún persiste en sostener la construcción de la Nación como una “comunidad de los ciudadanos” en la que la pertenencia a la misma se define por la lealtad a los valores republicanos supuestamente heredados de la Revolución de 1789, tradicionalmente había intentado resolver la cuestión migratoria mediante la rápida naturalización de los extranjeros sin preocuparse demasiado por su equiparación social y económica ni por los efectos que las diferencias de costumbres resultantes de diferentes identidades culturales tienen sobre la convivencia democrática. Así se ha dado una progresiva marginación de las minorías y la formación de guetos en la periferia de las grandes ciudades que han acumulado explosivos conflictos sociales.
- 3) El *modelo alemán*: en Alemania Federal, por el contrario, que todavía mantiene la ficción de una nacionalidad étnica basada en la “herencia de la sangre” (aunque modificada por la Ley de Ciudadanía de 2000), los inmigrantes fueron vistos desde los años 50 del siglo pasado como residentes transitorios que al poco tiempo retornarían a sus países de origen. Por esta razón no se encararon esfuerzos sostenidos para su incorporación social y económica. Esta posición se modificó parcialmente desde 1973, cuando resultó evidente que los inmigrantes no retornarían a Turquía y, por el contrario, al traer a sus familias a Alemania, se estabilizarían como una minoría. A la formación de minorías marginadas resultantes de esta política se sumaron a principios de los años 90, después de la reunificación del Estado, las manifestaciones xenófobas que aterrorizaron a los inmigrantes y llevaron a grupos significativos de ellos –muy especialmente a los procedentes de Turquía (la primera minoría, con cerca de 3 millones de personas)– a refugiarse en su comunidad y renunciar a los intentos de incorporación a la mayoría social. De este modo se generó un bloqueo de la convivencia que daña todos los aspectos de la vida social. Este bloqueo se destrabó parcialmente en la década pasada por las políticas de incorporación laboral y fomento a la formación de las nuevas generaciones de origen inmigrante llevadas adelante por la coalición socialdemócrata-verde, que a grandes rasgos fue continuada por la coalición demócrata cristiana-liberal. Como resultado de estos cambios de política puede registrarse el surgimiento y crecimiento de una nueva clase media de origen inmigrante, en gran medida asimilada a la población mayoritaria, que se hace presente

en la escena política y tiene éxito individual, pero ha relegado sus características culturales. Por el otro lado se encuentra la masa de los inmigrantes pobres y las viejas generaciones que permanecen marginados en el gueto, aunque parcialmente protegidos por la política social del Estado.

La tipificación que Koopmans hace de los modos de relación entre el Estado y las comunidades de origen inmigrante es aprovechada por M. Giugni y F. Passy para el estudio de las alternativas que se le ofrecen a éstas para acceder a la ciudadanía efectiva mediante el concepto de estructuras de oportunidades políticas (Giugni/Passy, 1999: 2). Éste en general fue utilizado en dos formas: primero, para detectar las variaciones de los niveles y las formas de protesta en diferentes ámbitos nacionales; segundo, para explicar el ascenso y la caída de los movimientos en un contexto dado, como también los patrones de la movilización y la articulación de las variables en el tiempo (Giugni/Passy, 1999:3).

La idea subyacente es que las personas que forman movimientos sociales toman decisiones estratégicas fuertemente influenciadas por los condicionantes institucionales. Entonces, una estructura de oportunidades cerradas tiende a provocar formas de acción (auto)destructivas, ya que los actores enfrentados deben multiplicar sus esfuerzos para que su participación sea más eficaz o desistir de toda acción. Al mismo tiempo el nivel de movilización cae, ya que aumentan los costos de la misma (Koopmans, 1995). De la misma forma, los movimientos que abren nuevas posibilidades en las constelaciones políticas motivan a los demandantes a introducir estrategias de protesta política activa.

“Las instituciones son ‘las reglas básicas del juego o los principios de orden que caracterizan a una sociedad en un momento dado’” (Clemens, 1998: 5). Estos principios están anclados en la vida política de una sociedad y se cristalizan en formas concretas de relaciones de poder y formas de gobierno. Las estructuras de oportunidades políticas representan la implementación en el terreno de los movimientos sociales de esta teoría de las instituciones (Giugni/Passy, 1999: 6).

Las nuevas tendencias en el estudio de instituciones muestran que las mismas también forman parte de complejos culturales. Aseguran su eficacia a partir de tres fuentes: la internalización de las normas y prácticas o de los poderes de sanción social y de las definiciones colectivas de una identidad compartida. Para operacionalizar los aspectos culturales de las instituciones, M. Giugni y F. Passy analizan cómo opera el concepto de ciudadanía en el campo de la acción política a partir de la teoría de la estructura de oportunidades. Sostienen que la forma en que los inmigrantes son incorporados a la sociedad tiene una influencia significativa sobre los contenidos de las demandas (Giugni/Passy, 1999:7).



La forma en que la estructura de oportunidades influencia los contenidos de la movilización está menos estudiada. Las teorías de la movilización de recursos en los procesos políticos se han concentrado en estudiar cómo actúan los movimientos y se deja para otras aproximaciones relevar cuáles son las demandas y cómo se constituyen.

Estos estudios tienen el inconveniente de dejar de lado las condiciones bajo las cuales se constituyen y modifican los discursos provenientes de esas mismas estructuras institucionales. Por otra parte suponen un grado de racionalidad en la elección de las opciones por parte de los contendientes (incluidos los institucionales) que raramente se da en la relación entre los Estados y las minorías de origen inmigrante. A juicio del autor de la presente investigación no toman suficientemente en cuenta ni el peso del etnocentrismo y del racismo en la conformación de prejuicios que impiden tomas racionales de decisión por parte de las autoridades ni la subordinación constitutiva de la subjetividad política de los representantes de las colectividades de origen inmigrante.

De igual forma que las estructuras de oportunidades políticas el modelo de ciudadanía de cada país influencia las formas de participación y demandas de las minorías étnicas. M. Giugni y F. Passy suponen que tienen aún más influencia sobre el contenido de las demandas, ya que la definición simbólica de la ciudadanía y, en general, las diferentes políticas de inclusión y exclusión de la comunidad influyen el grado en el cual los inmigrantes se sienten conectados con la sociedad.

El modelo asimilacionista y el multicultural prevén la posibilidad de que los grupos de inmigrantes hagan demandas relacionadas con sus países de acogida, ya que como ciudadanos tienen el derecho de hacer demandas que impliquen un cambio en la calidad de vida y en las formas en las cuáles son miembros de la sociedad (Giugni/Passy, 1999: 9).

El modelo asimilacionista también encierra una tensión entre las obligaciones culturales fuertes que impone y la voluntad de las minorías étnicas de ser asimiladas. Como consecuencia, en estas situaciones existe en potencia una cantidad importantes de demandas de aquellos grupos cuya identidad colectiva se ve en riesgo ante la imposición de la asimilación cultural (Giugni/Passy, 1999: 9).

Pese a todos estos avances ninguna de las corrientes y autores estudiados presenta una definición clara de la participación política de los inmigrantes. Todavía queda por responder la cuestión de cómo determinar en qué instancia la participación de miembros de las minorías de origen inmigrante en una organización comienza a ser participación política. No se puede reducir al ejercicio del derecho al voto, como argumenta M. Martiniello (2005). Pero, ¿toda movilización es participación política? Una de las críticas más importantes a estos desarrollos teóricos es que no se

puede encontrar una pista sobre las formas de apoyar o incrementar la participación política o si esto es necesario o deseable. M. Martiniello expone en sus trabajos que siempre hay una cierta dosis de participación política y que los inmigrantes no participan menos que el resto de los ciudadanos. Aclarar estos supuestos también es central para construir un sustento teórico fuerte.

#### **IV.1.2. La perspectiva de *policy networks***

Para profundizar el análisis de la producción de una política migratoria es pertinente incorporar la perspectiva de *policy networks*, o “redes de políticas públicas”, como un elemento complementario para repensar la relación entre el Estado, las políticas públicas y las organizaciones de intereses, así como el de otros agentes externos a la administración pública. No obstante, se debe señalar que la teoría de redes será considerada para esta investigación por su utilidad pragmática y no necesariamente porque haya un acuerdo o adhesión teórica a esta perspectiva. En este sentido se pone especial interés en los trabajos de Jacint Jordana (2008), uno de los investigadores que más se ha abocado a la explicación y profundización de dicho enfoque, con la intención de responder a los problemas que presentan los modelos tradicionales sobre la intermediación de intereses para interpretar la diversidad de formas de relación existentes en la formulación de políticas públicas.

En este contexto es importante destacar que la investigación sobre la relación entre Estado e intereses sociales tradicionalmente ha estado dominada por los modelos pluralista y corporativista. El primero presupone una estructura descentralizada de relaciones entre los grupos y la administración pública, con la competencia abierta de una multiplicidad de agentes, pero una de las principales críticas que se le han hecho es que no ha logrado otorgar suficiente importancia a los factores institucionales (Zurbriggen, 2003). Por su parte, el modelo corporativista señala la existencia de grupos de interés con representación monopólica, reconocidas por el Estado, que disfrutaban de relaciones privilegiadas con el gobierno y la administración (Zurbriggen, 2003). A diferencia del esquema pluralista, en el que la relación fundamental se produce entre grupos que entran en conflicto y que necesitan alcanzar compromisos, el corporativista se focaliza en la relación desarrollada entre los grupos y el propio Estado y ha sido criticado por no ser generalizable. De hecho, en los estudios de caso resultaba necesario matizar las formas de analizar la estructura y los procesos de intermediación de intereses.

En el marco de estos debates se puede entender el surgimiento de la propuesta neoinstitucionalista, perspectiva más ecléctica que trata de conciliar las doctrinas de las perspectivas socio- y estadocéntricas, para revalorizar ciertas dimensiones de los elementos institucionalistas del Estado (Mendíaz, 2004). Es en este contexto que se puede comprender la propuesta del enfoque de *policy networks*.

La literatura sobre redes y fundamentalmente el desarrollo de Marsh y Rhodes (1992) sugieren dos aspectos separados pero relacionados que afectan los resultados de una política pública: la estructura de la red y la interacción de los actores en ésta. En efecto, para explicar cómo funcionan las *policy networks*, estos trabajos articulan en forma satisfactoria la teoría de la elección racional y el neoinstitucionalismo (Marsh/Rhodes, 1992).

Dentro de las perspectivas más sobresalientes que abordan este concepto se han destacado la escuela de la intermediación de intereses y la escuela de la *governance*. En la literatura norteamericana y británica el término *policy networks* se concibe como un modelo de intermediación de intereses superior al pluralista y al corporativista. En tanto, en la literatura de Europa continental las *policy networks* son concebidas como una forma de *governance*: es decir, “una forma específica de interacción entre actores públicos y privados en la política pública, que está basada en una coordinación horizontal, opuesta a la jerárquica y a la de mercado” (Zurbriggen, 2003:1)

Sin embargo, en palabras de Börzel ( s/f) la distinción entre ambas escuelas no es muy clara y no son mutuamente excluyentes, dado que comparten una temática común de investigación; es decir, cómo la conformación de redes impacta en la elaboración de políticas. Siguiendo esta observación las diversas escuelas que participan en el debate en torno a las *policy networks* están de acuerdo en un punto: las redes existen y operan como enlaces entre actores públicos y privados en un campo de la política.

En este sentido, la noción de *policy networks* demuestra las dificultades que experimentaban los análisis tradicionales, basados primordialmente en la acción de la burocracia, para explicar las políticas de distintos ámbitos sectoriales (Jordana, 2008). Esta categoría reconoce que las redes de políticas públicas emergen de la interacción entre actores públicos y privados aceptando de este modo que el gobierno ya no es el único actor jerárquico y dominante en su elaboración e implementación, a pesar de que aún mantenga un destacado papel. Por otra parte, desde la perspectiva de los grupos de intereses, el término *policy networks* ha servido para reconocer la existencia de dependencias mutuas entre lo privado y lo público que afectan tanto la dinámica interna de las organizaciones como sus mecanismos de actuación (Zurbriggen, 2003) . Zurbriggen (2003:1) lo formula de la manera siguiente:

“La idea de la red sugiere la manera en la cual burócratas, políticos, expertos y representantes de grupos de interés situados en un laberinto de organizaciones públicas y privadas que gobiernan un sector de la política se conectan unos con otros”.

Escamilla Martínez (1996) profundiza aún más en este concepto, entendiendo que con el término de “red de política(s)” se designa la variedad de configuraciones que puede adquirir el conjunto de las relaciones formales o informales entre los miembros de un grupo determinado de actores de diverso tamaño, peso o influencia. En su mayor parte se trata de colectivos pertenecientes a los sectores públicos y privados, como también al llamado “tercer sector”<sup>15</sup> (Escamilla Martínez, 1996:11).

Sin embargo, para Börzel, más allá de esta definición básica que no deja de ser controvertida, puede encontrarse en la literatura una confusa variedad de aplicaciones del concepto:

Mientras que algunos consideran las *policy networks* como una mera metáfora que denota que la hechura de políticas públicas involucra un gran número y variedad de actores; otros aceptan que éstas son una herramienta analítica valiosa para analizar las relaciones entre los actores que interactúan con otros en un sector político dado. Un tercer grupo de científicos percibe las *policy networks* como un método de análisis de la estructura social, pero no está de acuerdo en utilizar el análisis de redes como un método cuantitativo o cualitativo. Y mientras la mayoría no discute que las *policy networks* provén al menos una herramienta útil para analizar la hechura de políticas públicas, sólo una minoría le concede al concepto un poder teórico (Börzel, s/f)

Se entiende que el concepto de *policy networks* difícilmente pueda constituir un punto de partida para elaborar en forma autónoma una concepción propia sobre el Estado (Jordana, 2008). Tal como explica Jordana, a pesar de los intentos realizados por algunos autores para relacionar el análisis de las *policy networks* con la figura del Estado, al explorar algunas posibles líneas teóricas de trabajo o “reconceptualizaciones” se observa la ausencia de un mayor nivel de teorización, lo que limita bastante las posibilidades de desarrollo analítico<sup>16</sup>. En este sentido algunos autores plantean que la aproximación de las *policy networks* no presenta un modelo teórico acabado para explicar los resultados de políticas.

---

<sup>15</sup> El “tercer sector” está formado por organizaciones sin ánimo de lucro, es decir asociaciones, fundaciones, ONG’s, empresas sociales que trabajan principalmente en el ámbito de la economía social. Por tanto, el “tercer sector” convive con la actividad del “sector público” (administraciones públicas, partidos políticos) y el “sector privado” (sociedades mercantiles).

<sup>16</sup> Para un análisis más detallado cf. Jordana (2008). En este artículo el autor estudia de qué modo la investigación reciente sobre las *policy networks* puede afectar la formulación de algunos enfoques teóricos sobre el Estado.

Sin embargo es interesante destacar que el estudio básicamente descriptivo de las *policy networks* sectoriales supone un importante reto para algunas de las teorías tradicionales sobre el Estado, al confrontarse sus aproximaciones de carácter “macro” con unas investigaciones de nivel “meso” y “micro” que no responden a los planteamientos establecidos tradicionalmente (Jordana, 2008).

Siguiendo a Marsh y Rhodes (1992) puede considerarse esta categoría como un concepto de nivel medio: un modelo de intermediación de intereses que necesita integrarse con teorías de nivel microestructural y macroestructural para tener poder explicativo. Como señala Marsh (1997), no es posible analizar a los miembros de las *policy networks* ni sus resultados fuera del contexto de una teoría del poder o como escindidos de la relación entre Estado y la sociedad civil (Marsh 1997:298, en Jordana, 2008).

Marsh y Rhodes (1992) presentan un modelo de intermediación entre los grupos de interés y el Estado. Este modelo ubicado en niveles intermedios sólo debe relacionarse con sectores y no se aplica en un plano macro. Las tipologías se crean de acuerdo con los miembros, el estilo de interacción dominante y la distribución de recursos. Por ello los tipos de redes pueden variar en un *continuum* desde las redes cerradas (comunidades políticas) hasta las redes abiertas (redes de asuntos). En este sentido una comunidad política puede involucrar instituciones formales (un comité consultivo) o informales (contacto informal día a día) así como también un conjunto de creencias que incluyen acuerdos sobre las opciones políticas disponibles. Por el contrario, las redes de asuntos carecen de contactos formalmente institucionalizados entre grupos y gobiernos.

De lo propuesto por Marsh y Rhodes (1992) se entiende que son varios los elementos que pueden ayudar a profundizar el análisis del surgimiento de una política pública, focalizando la atención en lo que pasa a niveles intermedios entre el Estado, las políticas públicas y las organizaciones de intereses. Sin embargo, la utilización de esta perspectiva sólo tiene sentido, si se complementa con una visión del Estado y una interpretación de su historia. En resumen, teniendo en cuenta sus falencias y puntos fuertes, la perspectiva de *policy networks* será utilizada en esta investigación en forma complementaria con otras herramientas de análisis teórico y metodológica con el objetivo de elaborar un corpus teórico-metodológico que permita aprehender la complejidad del proceso estudiado. Este enfoque, aún con sus limitaciones, aporta ciertas pautas para observar cómo los poderes y recursos se distribuyen de manera desigual y en qué medida esta desigualdad influye en las formas de negociación y de compromiso que se producen, o bien en el mayor o menor dominio en las decisiones de la red por parte de las organizaciones de intereses, del gobierno o de otros agentes (Jordana, 2008).

## **V. Ciudadanías interculturales emergentes**

En los estudios sobre la ciudadanía se clasifican habitualmente tres etapas en su desarrollo: 1) La formativa, entre principios del siglo XIX y mediados del XX, caracterizada por el reconocimiento político-jurídico de los derechos civiles y políticos y el acceso cada vez más difundido a los derechos ciudadanos. 2) Con la obra de Thomas H. Marshall *Ciudadanía y clase social*, publicada por primera vez en inglés en 1950, se añade a los derechos mencionados el concepto de ciudadanía social (Marshall, 1950). Este proceso coincide con la expansión del Estado de Bienestar en los países centrales. En el final de esta etapa se incorporan diversas minorías, se abren las discusiones sobre multiculturalismo y se debate sobre la democracia deliberativa y participativa. 3) A partir de 1990 la Ciencia Política desplaza su interés hacia el tratamiento de la gobernabilidad, priorizando el funcionamiento de las instituciones sobre el estudio de la representatividad y legitimidad de los Estados y descuidando por consiguiente la discusión sobre el proceso sustantivo de la construcción de ciudadanía (Delanty, 2000; Höffe, 2007).

Aplicar la aproximación intercultural a los derechos humanos, los estudios de casos y la tipología de Künnemann al análisis de la ciudadanía lleva a superar el monoculturalismo de las definiciones clásicas. De acuerdo con las aproximaciones teórico-metodológicas que se aplican aquí toda necesidad insatisfecha en materia de derechos humanos induce el surgimiento de demandas que el Estado democrático debe satisfacer. Idealmente un Estado democrático debería representar a toda la población que habita su territorio y satisfacer sus necesidades, pero en tanto los Estados modernos se sigan legitimando principalmente por su forma nacional, seguirán discriminando étnica y culturalmente sus poblaciones, diferenciando entre aptos e inhabilitados para integrarse a la ciudadanía. A quienes son excluidos de la misma se les niega también el reconocimiento de sus demandas. Desde el inicio de la Modernidad Occidental la pertenencia a la comunidad de derechos estuvo ligada a condiciones culturales limitantes. Sin embargo, si los excluidos son muchos, la legitimidad del Estado disminuye y la gobernabilidad peligra. La alternativa entre democracia y autoritarismo nunca se resuelve definitivamente. Construir la democracia es una tarea permanente.

En estas situaciones recurrentes la democracia sólo puede consolidarse expandiendo la comunidad de derechos. Esta ampliación es condición de la representatividad del Estado y de su eficacia. Particularmente la irrupción de los pueblos originarios de América en la escena política y la inmigración masiva a los países centrales cuestionaron los fundamentos de la forma predominante de ciudadanía monocultural (Budzinski, 1999; Stavenhagen, 1996; Zapata Barrero, 2001). Incorporar a la ciudadanía a individuos y grupos de otras culturas requiere por consiguiente desarrollar complejos procesos de comunicación intercultural para adaptar la ciudadanía a sus nuevos miembros (Dreidemie/Vior, 2011; Vior, 2007b). El estudio de estos procesos ofrece

perspectivas riquísimas para el desarrollo de la teoría política, al poner de relieve la dinámica de construcción de la ciudadanía en general, en tanto al mismo tiempo se cuestionan los códigos culturales hegemónicos de las prácticas, los discursos, los agentes y las instituciones políticas que deben ser fundamentados nuevamente. La investigación sobre el acceso de las comunidades de origen inmigrante a la ciudadanía tiene por ende un valor paradigmático. Sin embargo, este análisis requiere primero revisar la justificación del derecho humano a la migración.

Todo ser humano está dotado de todos los derechos enumerados en los documentos internacionales de derechos humanos vigentes. Aunque el Derecho Humano a la Migración no aparece codificado en ninguna de las declaraciones y documentos internacionales de los Derechos humanos, puede reconstruírse a partir de la combinación de otros ya codificados, como se demuestra con las formulaciones siguientes que aparecen en sucesivos documentos:

1. “Todos los seres humanos tienen el derecho de abandonar cualquier país, incluido el propio, y de retornar al suyo. (DUDH, art. 13.2)”.
2. “Todos los seres humanos tienen el derecho al trabajo, a la libre elección de la profesión, a condiciones de trabajo justas y satisfactorias y a la protección contra el desempleo. (DUDH, art. 23.1)”.
3. “Los Estados contratantes reconocen el Derecho al Trabajo, que incluye el derecho de todos los seres humanos a disfrutar de la posibilidad de ganar su sustento mediante todo tipo de trabajo independiente o libremente aceptado, y adoptan las medidas adecuadas para la protección de este derecho (PIDESC, art. 6.1)”.
4. “1. Toda persona que reside legalmente en el territorio bajo la soberanía de algún Estado tiene el derecho de trasladarse libremente dentro del mismo y elegir libremente su lugar de residencia.  
2. Todos los seres humanos tienen el derecho a abandonar libremente cualquier país, incluido el propio (PIDCP, art. 12.1 y 12.2)”.

Si consideramos que el derecho a salir de cualquier país implica el derecho a entrar en otro, la restricción arriba mencionada (PIDCP, 12.1) de residir “legalmente” en el territorio de otro país sólo puede entenderse como la obligación de convalidar legalmente una residencia que *per se* es conforme a Derecho. A ningún Estado le cabe en esta argumentación el derecho a interpretar restrictivamente este pasaje. Toda persona tiene el derecho a salir de su país, entrar en otro, residir en él, cambiar de lugar de vivienda, ejercer libremente toda profesión no penada por la ley y/o a aceptar libremente todo trabajo en relación de dependencia en condiciones dignas. Así se configura un Derecho Humano a la Migración obligatorio para todos los Estados miembros de las Naciones

Unidas. Este Derecho es inherente a la persona, universal e inseparable del resto de los Derechos humanos.

No obstante, ambos pactos de 1966 restringen el derecho a la inmigración al sancionar en un común artículo 1 el derecho de los pueblos a la autodeterminación:

1. Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural. (...)

De este modo reconocen el derecho de cada Estado asociado a la ONU a adoptar libremente la forma de gobierno, la constitución, las leyes y el ordenamiento administrativo que considere necesario para su mejor bienestar. La contradicción así manifiesta entre el “derecho a la inmigración” que puede deducirse de la combinación de los otros artículos mencionados y la restricción implícita en el derecho a la autodeterminación se explica por el hecho de que el sistema mundial vigente, organizado desde 1945 en el marco de las Naciones Unidas, se caracteriza por una ambigüedad constitutiva: por un lado se basa en la vigencia de los Derechos humanos como normas universales, inseparables, interrelacionadas e inalienables. Por el otro, el esquema organizativo de las Naciones Unidas reposa sobre la división del mundo en Estados, a los que se atribuye el carácter de “nacionales” y que supuestamente ejercen en igual grado su soberanía.

Cuando se dice que un Estado es “nacional”, se sobreentiende que el mismo representa a una población mayoritaria homogénea, sea por su origen etnocultural y/o lingüístico (por ej. los alemanes), por su común identificación con una idea de Estado (por ej. los franceses) y/o porque los miembros de dicha población se definen por asumir la tarea de difundir y asegurar en el mundo los que ellos consideran principios básicos de su nacionalidad (los estadounidenses). Mediante esta representación de homogeneidad se constituye una comunidad de comunicación que B. Anderson (1991) ubica en el plano de la imaginación. Las naciones son aquellas comunidades imaginarias de la modernidad que por razones históricas específicas mejor permiten combinar ideas racionales sobre la dominación y la legitimidad (los principios de la soberanía popular y de la autodeterminación de los pueblos, acuerdos sobre el orden económico-social y político, así como sobre la moral pública, ideas del propio territorio y de la propia historia) en una disposición simbólica apta para servir de referente a la formación de identidad colectiva e individual y movilizar al pueblo mayoritario en pos de objetivos comunes<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> En esta investigación no se desarrolla esta sucinta argumentación del autor sobre el concepto de Nación, la imagen nacional y los proyectos nacionales. El autor ya lo ha hecho en otros lugares (Vior, 1991; 2005b; 2011) y lo volverá a hacer próximamente en un libro dedicado exclusivamente al tratamiento de la cuestión nacional.



Por su singular eficacia los Estados nacionales son el mejor instrumento para diferenciar “lo nuestro” de “lo ajeno” o sea para determinar los criterios de inclusión y exclusión. En una inversión típicamente ideológica de la realidad, las imágenes nacionales definen a “sus” pueblos como a aquel sector de la sociedad objeto de la dominación y sujeto de la legitimación. Indudablemente se trata de una conquista irrenunciable, pero su vigencia plantea una contradicción con la universalidad de los derechos humanos, ya que supone que los únicos habilitados para darse un gobierno y leyes en “libre determinación” son los ciudadanos definidos como aquel sector de la población habilitado para autogobernarse en virtud de su pertenencia a la “comunidad imaginada” de la nación.

A esta altura de la argumentación puede postularse una coincidencia de intereses y necesidades entre la demanda social mayoritaria de Estados capaces de responder a los desafíos cambiantes de la realidad asegurando la calidad de vida de sus habitantes y el derecho de los inmigrantes a asentarse y vivir dignamente en el lugar de su elección. Desde la aproximación intercultural a los Derechos humanos se plantean empero tres cuestiones cuya resolución resulta perentoria para poder seguir avanzando teórica y metodológicamente con el objetivo de poner a los Estados en condiciones de responder a estas necesidades compartidas:

- 1) Si se coincide en la existencia de un Derecho Humano a la Migración, o sea del derecho de toda persona a cambiar de país, asentarse y trabajar honestamente donde mejor le plazca, pero se reconoce a la vez el derecho de los Estados a la autodeterminación, se debe sin embargo tener en cuenta que todavía no existe ninguna instancia soberana superior a los Estados nacionales en condiciones de asegurar una vida digna a la mayoría de la Humanidad. Se plantea la cuestión de cómo conciliar el derecho autónomo de todo individuo y grupo a elegir libremente el lugar central para desenvolver su vida con la necesidad de los Estados nacionales a conservar un cierto grado de control civilizado sobre sus territorios y poblaciones para poder crearles las condiciones adecuadas para el desarrollo de una vida digna. Una solución posible sería la formación de bloques supranacionales que aseguren la libre circulación de las personas en grandes espacios geográficos. Otra estaría dada por acuerdos de asociación entre Estados para permitir la libre circulación de los nacionales de los asociados. Medidas de ambos tipos se practican ya en la Unión Europea y en el MERCOSUR: De este modo se están creando las bases incipientes de una ciudadanía transnacional. La titularidad de la ciudadanía estaría pasando progresivamente de los Estados a los individuos y grupos y se estaría separando de la pertenencia a una comunidad de forma nacional. Sobre las condiciones que harían posible crear una ciudadanía transnacional de estas características, cuyos titulares

sean los individuos y los grupos, que éstos llevarían consigo al Estado donde quieran asentarse, es necesario reflexionar todavía cuidadosamente (Brubaker, 1989; Habermas, 1989; 1996; Koopmans/Statham, 2001; Novick, 2005b).

- 2) Desde esta perspectiva intercultural y universalista del Derecho Humano a la Migración se replantea la pregunta por el sistema de dominación y legitimidad aceptable: ¿Cómo renovar la democracia como un modo de organizar el orden político según criterios de justicia, solidaridad, igualdad de oportunidades y libertad responsable que obligue a la expansión permanente e indefinida de la ciudadanía y no dependa del sistema de exclusión de los Estados nacionales?
- 3) ¿Cómo garantizar en cada etapa del desarrollo político la plena vigencia de los derechos humanos como derechos universales, indivisibles, históricos y contextuales, sin que se conviertan en el instrumento demagógico de poderes imperiales que actúan supuestamente en nombre de toda la Humanidad cuando, en realidad, sólo están satisfaciendo los propios intereses particulares?

Esta inversión de la óptica acarrea ciertas consecuencias:

- Si bien tanto los inmigrantes como la sociedad de acogida deben adaptarse recíprocamente, considerando las relaciones de fuerza y la mayor responsabilidad que cabe a los Estados desde la óptica de los Derechos humanos, son éstos los principales responsables por las condiciones políticas, sociales e institucionales del encuentro entre los inmigrantes y la sociedad de acogida.
- Los Estados no tienen derecho a prohibir o limitar la inmigración, sino la obligación de crear las condiciones para que ésta se produzca en condiciones dignas afectando lo menos posible los intereses tanto de los miembros de la sociedad de acogida como los de los recién llegados.
- Dado que la inmigración implica incorporar a la sociedad en general y en particular a la vida profesional y laboral nueva población que trabaja y tiene necesidades a ser satisfechas, crea nuevas responsabilidades especiales para el Estado.
- Estos grupos deben ser al mismo tiempo alentados a organizarse para expresar sus demandas como un sujeto de derechos más, o sea que la inmigración modifica la idea de ciudadanía vigente en la sociedad de llegada. Este cambio se extiende a la autopercepción de la sociedad como una comunidad de valores, normas y sistemas simbólicos. La reflexión pública sobre estos cambios es tanto más necesaria cuanto profundas sus consecuencias.

- Por pequeña que sea la inmigración confronta a la sociedad receptora en su totalidad con la necesidad de adaptarse a la nueva situación. La migración se convierte así en un tema transversal de toda la política del Estado.
- Formulado más generalmente, puede decirse que los Estados no son quienes tienen el derecho a legitimar a los migrantes, sino éstos a los Estados, en tanto son portadores de un derecho anterior a los mismos que les da razón de existir.

Tratar estos puntos desde la perspectiva aquí expuesta conduce a invertir las prioridades del orden político actual: Aquellos órdenes políticos que no contemplen los derechos de todos los habitantes corren el riesgo de aislarse y de convertirse en regímenes oligárquicos. Aquellos regímenes democráticos que interrumpan su expansión y dejen de fomentar la participación de sus habitantes reales y/o potenciales en los procesos de decisión sobre todos los aspectos de la vida en común, se aislarán externamente y limitarán la participación interna.

Así formulado, el desafío que se plantea a los órdenes políticos actuales es cómo evolucionar desde un modelo nacional de organización que siempre es restrictivo hacia un orden republicano regional y/o continental y democrático capaz de articular e integrar los intereses y las aspiraciones de centenares de millones de personas que en todo el mundo están desplazándose, descienden inmediatamente de poblaciones desplazadas y/o están a punto de hacerlo. A partir del concepto de Derecho Humano a la Migración sostenido en esta investigación no solamente se constata como hecho histórico que esas poblaciones al desplazarse lo hacen portando todos sus derechos humanos, sino que se propone la búsqueda de conceptos, métodos e instrumentos para que dichos derechos sean efectivizados en todas y cada una de las estaciones del proceso migratorio. Por esta razón en el curso de la investigación se ha destacado ya varias veces y se insiste en que el Derecho Humano a la Migración invierte la relación de legitimidad de los estados territoriales: ya no se trata de que los inmigrantes se ajusten a la cultura hegemónica del país de recepción, sino de que éstos tomen en cuenta y reconozcan positivamente las identificaciones culturales de todos sus habitantes en el momento de formular y aplicar las reglas para el acceso y el ejercicio de la ciudadanía. Ésta es la noción de “ciudadanía cultural”.

El concepto de “ciudadanía cultural” puede entenderse en un doble sentido: por una parte caracterizando conjuntos de individuos y grupos que se reconocen mutuamente la plenitud de sus derechos porque comparten una misma comunidad de valores, normas y símbolos. Por otra parte también puede comprendérselo en el sentido del modo especial en que cada individuo y grupo social demandan la vigencia de todos sus derechos humanos en razón de su pertenencia a la o las comunidades culturales a las que se adscribe. Este modo de entender la ciudadanía es parte de una

perspectiva democrática ampliamente inclusiva y participativa afincada en los contextos histórico-políticos de cada cultura (Chauí, 2006: 138).

En definitiva, en esta investigación se postula que si hay voluntad de un ejercicio democrático de participación real pueden realizarse polílogos<sup>18</sup> múltiples en diversas áreas (políticas culturales, de salud, educativas, de trabajo, etc.) en los que se vayan gestando “ciudadanías interculturales emergentes”, quizá la única posibilidad ya no de “elegir” al ciudadano de un territorio sino de que éste elija dónde y cómo convivir con sus semejantes, aunque haya arribado a él en condiciones de sometimiento, penuria y desigualdad.

Ahora bien, estas transformaciones en la noción y las prácticas de la ciudadanía se producen dentro y/o inciden sobre sistemas políticos que de por sí se encuentran en evolución, tanto en sus relaciones internas como en sus relaciones con el entorno. A esta evolución se la puede denominar desarrollo político.

---

<sup>18</sup> La idea de “polílogo” es de J. Estermann (2006) y pretende indicar la multiplicidad de diálogos interculturales que se abren entre las culturas hegemónicas y las diferentes culturas subalternas y entre éstas, cuando –con la inspiración de la aproximación intercultural a los derechos humanos- se valorizan los aportes que cada una hace a la convivencia.

## ***VI. Implicaciones para el concepto de desarrollo político***

El concepto de desarrollo político se difundió en la segunda posguerra como complemento de las teorías y discusiones sobre el desarrollo económico. La preocupación por el tema apareció en la Sociología y la Ciencia Política, porque las explicaciones económicas del fenómeno se demostraban insuficientes. Como consecuencia se realizaron numerosas investigaciones, para identificar los estímulos y obstáculos políticos al desarrollo económico (Almond/Verba, 1989; Eisenstadt, 1966; Eisenstadt/Rokkan, 1973).

En la Ciencia Política norteamericana el desarrollo económico se veía como una sucesión de etapas que deberían recorrer todos los países para modernizar sus estructuras. De acuerdo con las teorías entonces predominantes se trataría de un proceso de diferenciación y complejización progresiva de las relaciones sociales conducente a la construcción de instituciones formales y especializadas para el ejercicio de la dominación y la legitimación. La recepción de E. Durkheim y M. Weber era evidente.

En este enfoque se vieron la tradición y la modernidad como punto de partida y de llegada de un único camino que podía admitir variaciones, pero no cambiar de dirección. Un supuesto básico de esta orientación fue que entre los diversos aspectos de la modernización existía una correlación positiva. Muchos autores de esta orientación recurrieron explícitamente a la tradición evolucionista del siglo XIX. Por el contrario, estudios de caso y comparativos, muchos de ellos de orientación marxista y/o anticolonial, demostraron en las décadas de 1960 y 1970 que no siempre existe una correlación positiva entre los distintos aspectos del desarrollo, que aspectos “tradicionales” y “modernos” coexisten en muchas culturas y que los procesos de desarrollo no siempre transcurren ininterrumpidamente (Moore, 1966; O’Donnell, 1972).

Un grupo importante de estudiosos introdujo a partir de la década de 1960 la perspectiva de estudiar comparativamente el desarrollo político por “problemas”: tomaban un grupo de países, entre los que había uno “desarrollado”, y comparaban las soluciones históricas que hallaron para superar determinados problemas escogidos a partir de la historia política occidental (Almond/Flanagan/Mundt, 1973; Binder, 1971). En este modelo el desarrollo político aparecía como una carrera de obstáculos que las sociedades iban “saltando” sucesivamente. Una de las crisis más analizadas por esta corriente fue la de la capacidad del sistema político para lidiar con cambios desestabilizadores. Esta preocupación, de inspiración a la vez conservadora y liberal, surgió por la irrupción de las masas populares en los procesos emancipatorios de Asia, África, América Latina y el Caribe en aquella época. El argumento era que el desarrollo económico sacaba a las poblaciones de su pasividad tradicional e incrementaba su voluntad de participar, aumentando sus demandas al

sistema político. Este es el proceso que se conocía como de “movilidad social”<sup>19</sup>. Si el sistema político no era suficientemente flexible, podían producirse graves crisis que amenazarían la estabilidad política. Esta línea argumentativa tiene aún hoy vigencia en las teorías neoinstitucionalistas sobre la “governabilidad” de los sistemas políticos (Brockmann Machado, 1976; Hall/Taylor, 1996).

En aquella época esta línea de análisis fue refutada especialmente en América Latina por los estudios sobre la dependencia que señalaron la dependencia externa como causa principal de la subsistencia de estructuras de poder oligárquicas que impedían el desarrollo político y la satisfacción de las necesidades populares (Dos Santos, 1972; Marini/Sader, 2000). Sin embargo, estas críticas no elaboraron alternativas politológicas propiamente dichas.

Algunos estudiosos insistieron también en el "efecto de demostración" que las sociedades desarrolladas ejercerían sobre las menos desarrolladas. Como ningún sistema político puede responder satisfactoriamente a tales presiones en tan corto tiempo, los países en vías de desarrollo deberían esforzarse en controlar las demandas. Esta óptica favoreció la tendencia de una minoría importante de investigadores a ver con buenos ojos las intervenciones autoritarias para “disciplinar” los procesos de desarrollo.

Entre los autores de esta tendencia sobresalió S.P. Huntington (1968) quien definió el desarrollo político como la "institucionalización de organizaciones y procedimientos políticos". En su hipótesis central afirma que una rápida modernización lleva a la decadencia del sistema político. Este autor asimilaba desarrollo político con institucionalización (Brockmann Machado, 1976:6-7), haciendo innecesario definir el primer concepto. Sin embargo, mucho más grave fue el carácter normativo de su propuesta: si sólo las elites estaban autorizadas para definir en qué momento del proceso de participación se estaba produciendo inestabilidad, dado el racismo y la xenofobia de las elites latinoamericanas, cualquier proceso reivindicativo popular aparecería como peligroso. Con esta obra puso en circulación su tesis sobre “el pretorianismo” en América Latina. Recurriendo a la imagen de los pretores romanos, delegados militares que ejercían el poder en las provincias sometidas del Imperio a cuyas poblaciones aún no consideraban en condiciones de recibir la ciudadanía, este autor proponía que durante una fase intermedia del desarrollo económico, ante la “inmadurez” de los sistemas políticos latinoamericanos, sus países debían ser gobernados por las Fuerzas Armadas, únicas estructuras -afirmaba- con burocracias complejas y alta división del trabajo en condiciones de asegurar la estabilidad, mientras se desarrollaba la institucionalidad de los sistemas políticos. Esta tesis operó como justificativo ideológico de los regímenes neoautoritarios (Collier, 1982).

---

<sup>19</sup> Sobre el concepto de “movilidad social” cf. Cavalli (2008); Bendix/Lipset (1973).

La corriente de estudios del desarrollo político acabó buscando en cada espacio cultural solamente los elementos que podían ser incluidos en su modelo apriorístico, sin prestar atención a las manifestaciones políticas más significativas de cada cultura y desconsiderando todos los desarrollos alternativos. Consideran las prácticas políticas como transhistóricas y de este modo descuidan las transformaciones producidas y banalizan los procesos de ruptura.

La discusión no avanzó mucho en los últimos cuarenta años. Se observa que, en general, existe una superposición poco elaborada entre el concepto de desarrollo político y propuestas para mejorar la gestión pública y/o facilitar la participación de los ciudadanos en la vida cívica. Consecuentemente con la transición de la Ciencia Política hacia la hegemonía del neoinstitucionalismo se relativizó también la preocupación teórica por la relación entre desarrollo económico y desarrollo político:

Queda claro que el concepto de “desarrollo político” se refiere a tres problemas: 1) ¿En qué sentido debe modificarse el sistema político para mejorar la gobernabilidad de la sociedad en condiciones de desarrollo económico? 2) ¿Cómo puede medirse el “desarrollo político”? 3) ¿Cuáles son las posibilidades de universalizar las conclusiones extraídas del estudio de desarrollos políticos particulares?

A los efectos del presente trabajo la revisión del concepto de desarrollo político aparece como importante para contextualizar las modificaciones objetivas y subjetivas que las demandas de ciudadanía de las comunidades de origen inmigrante necesariamente producen en el sistema político. La experiencia de la investigación comparada muestra que existe una correlación positiva entre procesos de desarrollo económico con tendencia a reducir las desigualdades por un lado, la difusión de imágenes nacionales que reconocen las diferencias sociales, étnicas y culturales dentro de sus sociedades y se proponen reducirlas y la incorporación plena de las comunidades de origen inmigrante. Sin embargo, no existe actualmente ninguna teoría general sobre el sentido que la evolución del sistema político adopta como efecto de la interrelación entre estas variables. Este es uno de los puntos más relevantes de la incidencia que los estudios sobre la participación política de las comunidades de origen inmigrante pueden tener sobre el desarrollo de la teoría política en general.

## **VII. La participación política de comunidades de origen inmigrante en Alemania, Argentina y Brasil**

### **VII.1. Alemania**

Considerando la tipología elaborada por Koopmans y Stattham a fines de la década de 1990 (Koopmans, 1995; 1999; 2000; Koopmans/Statham, 2000), Alemania pertenece al tipo de país que tiene como prioridad integrar a las comunidades de origen inmigrante con los instrumentos de la política social, sin concesiones sustantivas a sus reivindicaciones de identidad cultural y con un acceso tradicionalmente restrictivo a la ciudadanía, pero que, al haberse modificado en la década pasada con las leyes de ciudadanía (2000) y de migraciones (2004), está produciendo cambios sociopolíticos de magnitud considerable (Brochmann/Hammar, 1999; Schultze *u.a.*, 2009).

Sobre una población de aproximadamente 82 millones de habitantes viven en el país 10.758 millones<sup>20</sup> de extranjeros<sup>21</sup> que sumados a los descendientes de inmigrantes con ciudadanía alemana permiten estimar una población de aproximadamente 15.700 millones de personas originados en primera o segunda generación en las migraciones arribados al país en los últimos cincuenta años (BMI-BMF, 2009: 220). La mayor parte de esta población tiene origen turco<sup>22</sup>. Esta migración llegó al país después de que en 1961 se firmara el Tratado entre la República Federal (entonces limitada a la región occidental y sur del país), pocos días después de que el cierre de la frontera intraalemana por las autoridades de la República Democrática privara a la economía occidental de la mano de obra barata que tan urgentemente necesitaba para el desarrollo de una de las economías de exportación más eficientes del planeta.

Al clausurarse con la crisis del petróleo de 1973 el ciclo de reclutamiento de inmigrantes extranjeros, las autoridades federales pusieron a los trabajadores residentes ante la disyuntiva de regresar a sus países o traer a sus familias. Como la mayoría de ellos optaron por esta última alternativa, la migración transitoria se convirtió en permanente, sin que el país estuviera preparado para su incorporación. Durante casi tres décadas el discurso oficial insistió en que Alemania no era país de inmigración, negando una realidad que crecía a ojos vista. Para sostener este ideograma, se fue desarrollando una ecuación peligrosa: si la mayoría de los inmigrantes eran turcos, necesariamente eran musulmanes y, por consiguiente, extraños a la cultura mayoritaria de la

---

<sup>20</sup> Datos de 2010 (MPI, <http://www.migrationinformation.org/datahub/charts/6.1.shtml>, 3-02-12).

<sup>21</sup> Ocho por ciento de la población, datos de 2009, (MPI <http://www.migrationinformation.org/datahub/charts/6.1.shtml>, 3-02-12).

<sup>22</sup> Los nacidos en Turquía representan el 2,4 por ciento de la población total (MPI, <http://www.migrationinformation.org/Resources/germany.cfm>, 3-02-12).



población alemana. Si pretendían ser reconocidos y tener competencia para participar en la sociedad y la política del país, debían desprenderse de sus características distintivas y asimilarse (Brubaker, 1992; Eryılmaz/Kocatürk-Schuster/Schade, 2000; Gieler/Fricke, 2004; Giugni/Passy, 1999; Herbert, 2001; Leveau/Ruf, 2000; Martiniello, 2005; Thränhardt, 2000; Vior/Manjuk/Manolcheva, 2004a).

En principio este discurso creó la imposibilidad de la comunicación entre el estado, el sistema político y la mayoría de la sociedad civil por un lado y los agrupamientos y organizaciones de los inmigrantes -particularmente de los turcos- por el otro. No obstante el bloqueo político e ideológico por ambas partes (motivado en gran parte por la resistencia de los conservadores alemanes a avalar la incorporación de Turquía a la Comunidad Europea primero y a la Unión Europea después y por el otro por la preponderancia de corrientes religiosas conservadoras y nacionalistas en el seno de la comunidad turca), las necesidades de adaptación de la población de origen turco a las condiciones de vida en el país adoptivo y, sobre todo, la aparición paulatina de nuevas generaciones nacidas y/o crecidas en Alemania que luchaban por abrirse paso con una creciente consciencia de que Turquía podía ser un buen destino de vacaciones, para hacer negocios o, inclusive, para buscar una novia que luego llevarían a Alemania, pero ninguna alternativa de vida, llevó a una creciente diferenciación de la estructura organizativa de la colectividad (BMI, 2000; Lemmen, 1999; 2000; 2001; Schiffauer, 2000; Sen/Aydin, 2001; Seidel/Dantschke/Yildirim, 2000; Tibi, 2001). A esto coadyuvó el federalismo alemán en el que los estados federados y muchos municipios progresivamente por razones pragmáticas comenzaron a buscar soluciones para organizar la convivencia con las colectividades de origen inmigrante.

Después de terminada la Guerra Fría y de reunificado el estado alemán en 1990 pareció que la incorporación de las regiones orientales y el aumento de la población étnicamente alemana permitiría a sus líderes limitar las concesiones que debían hacer a las comunidades de origen inmigrante para lograr su lealtad al estado de acogida. Sin embargo, la agudización de las desigualdades regionales entre el Oeste y el Este y la masiva migración de la población oriental hacia el Oeste y hacia el exterior mostraron a más tardar hacia mediados de esa década que el centro de la vida económica, social y cultural alemana residía en Berlín y en los centros urbanos occidentales. Consecuentemente aumentó nuevamente la importancia de las colectividades de origen inmigrante y se difundió entre políticos y representantes de las instituciones (sobre todo las iglesias y universidades) y las principales organizaciones sociales la percepción de que era necesario llegar a un arreglo que incorporara a dichas minorías a la ciudadanía alemana, sin que por ello ésta perdiera sus características culturales predominantes.

La política escolar, la laboral y la social fueron los tres principales instrumentos de incorporación de los inmigrantes. Con desarrollos desiguales según las constelaciones políticas regionales y locales, particularmente el acento puesto en la enseñanza de la lengua y los planes de entrenamiento profesional contribuyeron a la incorporación de los hijos de los inmigrantes al mercado de trabajo. No obstante, estos instrumentos rápidamente evidenciaron sus limitaciones. Por un lado, la resistencia de los estados federados a modificar sus sistemas escolares, caracterizados por rígidas divisiones entre los tres tipos de escuela media (*Haupt-, Real- o Mittelschule* y *Gymnasium*, de las cuales sólo el último asegura el ingreso a la Universidad), cimentó la estratificación social de los hijos y nietos de inmigrantes, dificultándoles el acceso a las universidades. Por el otro los cursos de capacitación y reciclaje laboral tienden a capacitar a los jóvenes de origen inmigrante en oficios y profesiones de menor jerarquía y con pocas posibilidades de ascenso social (Burkert, 2010: 70). La política social limitó el desarrollo de guetos étnicos y contiene la pobreza, pero hace muy difícil para los jóvenes de proveniencia inmigratoria salir de los entornos de pobreza. En cada momento de declive del ciclo económico las poblaciones de origen inmigrante son las más afectadas, particularmente las mujeres. Si bien estudios recientes sobre el mercado de trabajo demuestran que, gracias a una batería de medidas de emergencia largamente experimentadas (reducción de las jornadas y/o semanas de trabajo, subsidios estatales para el mantenimiento de los puestos de trabajo, reciclaje profesional, etc.) la tasa de desocupación en general y también la de los inmigrantes no es tan alta como en otros países europeos, de todos modos el desempleo juvenil de los hijos y nietos de inmigrantes duplica el de sus coetáneos alemanes de largo asentamiento en la RFA<sup>23</sup> y los períodos de desocupación son mucho más largos (Burkert, 2010: 75).

Recientes desarrollos han hecho aún más compleja la situación. Aunque la población de origen turco sigue conformando el principal contingente de origen inmigrante, la conversión de Turquía de país de emigración en país de inmigración se hace sentir también en la disminución del número de turcos que ingresa a Alemania. Consecuentemente se ha elevado sustancialmente el tiempo de residencia promedio de los inmigrantes de ese origen en el país, sin que haya mejorado sustancialmente su reconocimiento y goce de derechos<sup>24</sup>. Dado que las teorías migratorias prevalecientes suponen que el proceso “normal” de la migración conduce hacia la integración con el

---

<sup>23</sup> Se hace la particularización “alemanes de largo asentamiento en la RFA” para diferenciarlos de los alemanes étnicos (*Spätaussiedler*) procedentes de países de Europa Central, Suroriental y Oriental (Rusia y Ucrania) que, llegados mayoritariamente en los últimos veinte años, también sufren grandes problemas de adaptación.

<sup>24</sup> Sobre la prolongación de los tiempos promedio de residencia en el país de los inmigrantes originarios de Turquía cf. el último informe oficial sobre la migración disponible (BMI-BMF, 2009: 209).

pasar de los años, solamente una seria disfunción puede explicar que, a pesar de que el 55,1 por ciento de los turcos vive en Alemania desde hace más de veinte años (BMI-BMF, 2009: 209), el porcentaje que accede a empleos calificados y/o a estudios superiores y que, en general, ha ascendido a la clase media o media alta es bajísimo. Esta disfunción debe explicarse por una combinación entre condiciones estructurales de la sociedad, la cultura y sobre todo la política alemanas por un lado y resistencias étnicas y culturales de la comunidad de origen inmigrante por el otro.

Tres hitos de la última década posibilitaron y al mismo tiempo condicionaron la incorporación de la minoría de socialización musulmana a la sociedad y la política alemanas:

1. Después de dieciséis años de gobierno demócrata cristiano-liberal, la coalición socialdemócrata-verde que gobernó entre 1998 y 2004 promulgó en 2000 la Ley de Ciudadanía (*Staatsangehörigkeitsgesetz*) que, aun manteniendo el principio de *jus sanguinis* como fundamento de la ciudadanía alemana, simplificó el acceso a la misma para extranjeros que residan legalmente en el país más de ocho años y un status especial para hijos de extranjeros nacidos en el país que automáticamente reciben la nacionalidad alemana junto a la de sus padres, pero que a los dieciocho años deben optar por la de origen de sus progenitores o la alemana. De este modo abrió la puerta para la incorporación de cientos de miles de extranjeros a la antes cerrada comunidad del pueblo alemán<sup>25</sup>.
2. Inmediatamente después de los atentados del 11 de septiembre de 2001 en los Estados Unidos el gobierno federal envió al Bundestag dos paquetes de leyes represivas contra el “terrorismo islámico” con más de 900 páginas cada uno, que debieron ser aprobados por el Parlamento en trámite de urgencia, o sea sin que los parlamentarios hubieran podido analizarlos. Todo indica que estaban preparados ya previamente. Por los mismos se establecieron serias limitaciones de las libertades individuales y la sospecha previa contra grupos enteros de la población por su mero origen. Especialmente los jóvenes de socialización musulmana son considerados *a priori* sospechosos. Estas medidas autoritarias limitaron seriamente la posibilidad de expresión de las comunidades de fe islámica.

<sup>25</sup>

---

El aumento del número de alemanes con origen extranjero (es decir, con por lo menos un progenitor extranjero) es particularmente notorio en el grupo etario entre 0 y 10 años (BMI-BMF, 2009: 222). A fin de 2009, 33 por ciento de las personas con nacionalidad turca que vivían en Alemania habían nacido en el país (BMI-BMF, 2009: 227).

3. Finalmente, la Ley de Inmigración estableció por primera vez en casi cien años que Alemania es un país de inmigración. La política migratoria quedó sometida a los acuerdos a nivel europeo y es fuertemente restrictiva hacia afuera. Solamente se favorece el ingreso de profesionales y trabajadores altamente calificados o para determinadas profesiones (por ejemplo en la atención de la tercera edad) bajo regímenes excepcionales, pero se regula (bajo la ya mencionada limitación de la legislación de seguridad interior) el acceso a la residencia permanente para quienes ya viven documentadamente en el país (BMI-BMF, 2009).

A pesar del pasaje en 2004 a una coalición demócratacristiana-liberal que todavía gobierna, estas tendencias no se alteraron sustancialmente. La igualdad de derechos está vinculada con la adopción de la ciudadanía alemana (y a la renuncia de la originaria) y, a pesar de la retórica que rodeó la implementación del Plan Nacional de Integración (NIP, por su sigla en alemán) puesto en vigor por la Canciller A. Merkel desde 2005, el acceso a la ciudadanía alemana se ha visto fuertemente limitado. Como sintetiza E. Leise (2007):

“The current laws in Germany guarantee equal and nondiscriminatory access to institutions and public services only for German citizens, making this a question of Germany's citizenship and naturalization procedures. While Germany liberalized its citizenship policy in 2000 by allowing for citizenship based on place of birth (known as *jus soli*), the naturalization laws have become more stringent. In addition to passing a language test, those wishing to naturalize must also demonstrate a basic understanding of Germany's civic values, accept the "rule of law," and denounce their prior nationality.”

(...)

“The German government's dedication to achieving an effective integration policy is unquestionable. The latest policy reforms demonstrate that Germany takes its commitment to improving the situation of immigrants seriously. Germany's policymakers have also proven their willingness to abide by European standards.”

”The government's work is not yet finished, however. As it stands, Germany comes close to meeting every CBP<sup>26</sup>, but the progress toward

---

<sup>26</sup> “Common Basic Principles”: los principios básicos comunes de la política migratoria de la Unión Europea, adoptados en 2004. [n. EJV]

diminishing all the barriers to full inclusion, particularly as they pertain to political participation and religious rights, has been slow and controversial. The ban on dual citizenship and indecision about granting Islam equal status with other religions indicate that Germans are not yet willing to fully accommodate their Muslim residents.”

Además de los instrumentos estatales en el curso del último medio siglo surgió una gran variedad de iniciativas religiosas y comunitarias que asumieron tareas pedagógicas, sociales religiosas para atender las necesidades de las comunidades de origen inmigrante. A éstas se sumaron numerosas asociaciones y organizaciones surgidas en las propias colectividades que buscan conectarse con la mayoría social y el estado en sus diferentes niveles, para presentar sus demandas y satisfacer sus necesidades laborales y sociales, pero también de reconocimiento. Hasta principios de la década pasada, empero, estas iniciativas se limitaban a reclamar atención para sus problemas, sin estar en condiciones de vincular sus reclamos con los de otros grupos de la sociedad alemana.

Pueden diferenciarse tres tipos de organizaciones con esta finalidad: a) asociaciones, centros y/o organizaciones activas en la política social, incluyendo agencias gubernamentales (mayormente municipales) que realizan tareas de promoción en el medio inmigrante, resolviendo problemas inmediatos (drogas, criminalidad, ayuda escolar, búsqueda de puestos de formación profesional, etc.) u orientando programas de autoayuda y/o de capacitación; b) “organizaciones intermedias”, a veces de iglesias u organizaciones civiles, mayormente mixtas (combinando miembros de diversas colectividades y de la mayoría social), que asumen la tarea de conectar al Estado y/o las organizaciones de la mayoría con las de las comunidades de origen inmigrante y c) organizaciones que afirman la diferencia cultural y religiosa de las comunidades de origen inmigrante (en particular, de la turca y musulmana) como modo de ofrecer un refugio, especialmente a las jóvenes, en el que puedan formarse lingüística y profesionalmente, para luego incorporarse al mercado de trabajo formal, sin tener que depender de sus limitadas capacidades para competir en las escuelas y centros de formación tanto con sus coetáneos alemanes.

Durante décadas primó el primer modelo, aunque el segundo tipo se fue extendiendo en la medida en que dentro de la propia colectividad de de origen turco se iban formando profesionales en áreas pedagógicas y sociales. El tercer tipo nunca fue estadísticamente relevante, pero es una expresión significativa del camino seguido por una minoría de jóvenes mujeres de socialización musulmana que se afirman en su fe mientras que al mismo tiempo adquieren los conocimientos y

habilidades que les permitan competir en un medio social occidental (Vior, Manjuk, Manolcheva, 2004b; Vior, Bosse *et al.*, 2005)<sup>27</sup>.

Al concluirse en 2003 el proyecto<sup>28</sup> se pudo constatar que ninguna de las políticas llevadas hasta entonces en Alemania para la incorporación de la población de origen turco al sistema democrático había tenido éxito en tanto buscara la integración del conjunto o de grupos importantes del mismo. Los fenómenos de incorporación política y sindical que se han registrado (particularmente en el sindicato del metal, la IGMetall) son en general individuales y a costa de dejar de lado en la vida pública todo signo visible de pertenencia a la comunidad de origen turco. Entre los tres tipos de organizaciones de la colectividad que fueron relevados aquéllas formadas en torno a una iniciativa “externa” (estatal o de una ONG) son las más permanentes. Las asociaciones guiadas por liderazgos comunitarios y que aspiran al diálogo y la cooperación con organismos estatales y con organizaciones de la mayoría social, a su vez, han tardado mucho en poder afirmarse, principalmente por la falta de subsidios, pero lo han conseguido, si han podido demostrar que no aspiran al activismo político. Finalmente, las organizaciones autónomas de la comunidad, como tercer tipo, han fracasado en general, porque su tendencia militante y su discurso que apela a las raíces religiosas y/o nacionalistas carecen de asidero en la actual realidad de Turquía y no ofrece perspectivas de ascenso social a los propios miembros de la comunidad de origen turco.

Los liderazgos comunitarios sólo se han fortalecido, cuando se han vinculado a iniciativas procedentes del Estado y/o de la mayoría social. En general puede corroborarse en la activación política de la comunidad una fragmentación correspondiente a la fragmentación social. El peso de la dominación cultural y la presión asimilacionista del Estado y la mayoría social han sido tan grandes que las prácticas culturales de la colectividad de origen turco sólo han sobrevivido como restos folklóricos y/o gastronómicos. Es posible prever que este proceso de asimilación haya incidido severamente en la subjetivación cultural y política de vastos sectores de la colectividad, dejando daños que hasta ahora no han sido evaluados adecuadamente y que pueden tener efectos futuros en diferentes tipos de conductas anómicas.

---

<sup>27</sup> Un panorama de las organizaciones de inmigrantes en Alemania puede encontrarse en el estudio elaborado por C. Reißlandt para la Bundeszentrale für Politische Bildung [Central federal de Formación Cívica] en 2007 (Reißlandt, 2007).

<sup>28</sup> El proyecto de investigación *Bestandsaufnahme demokratischer Initiativen in der politischen Bildungsarbeit mit muslimischen Jugendlichen (Relevamiento de las iniciativas democráticas en el trabajo de formación cívica con jóvenes musulmanes)* se realizó bajo la dirección del autor en 2002 y 2003 en la Universidad Otto von Guericke de Magdeburg, contando con un financiamiento del Ministerio Federal del Interior (BMI, por su sigla en alemán). Sus conclusiones fueron publicadas en Vior/Manolcheva/Manjuk (2004).

Al aceptar que Alemania es un país de inmigración, su estado y su sociedad mayoritaria han tenido éxito en incorporar individualmente a algunos descendientes de la inmigración, aunque están pagando el precio de aceptar imprevisibles reformas de sus actitudes y prácticas políticas. Se ha producido una deculturación de los inmigrantes, pero la mayoría social también ha debido aceptar importantes modificaciones en sus sistemas de valores y símbolos. Sin embargo, los principios normativos del patriotismo republicano alemán parecen haber salido fortalecidos. Los segmentos ascendentes de las colectividades de origen inmigrante, a su vez, han tenido un relativo éxito social, pero al costo de profundizar las desigualdades económicas, sociales e intraculturales (sobre todo las intergeneracionales)<sup>29</sup> de las mismas<sup>30</sup> y han fracasado en el intento de transportar en su ascenso valores sustanciales de la cultura de origen y/o de la diaspórica.

## VII.2. Argentina

En Argentina el contexto actual de incorporación de las comunidades de origen migratorio está determinado por el cambio de paradigma político operado en 2003 que incluyó la modificación radical de la política migratoria.

Congruentemente con un régimen de acumulación basado en el aumento de la renta financiera, la dominación del FMI, una política dirigida al aumento del endeudamiento externo que limitaba fuertemente la autonomía del Estado y una imagen nacional neocolonial, entre 1976 y 2003 las migraciones latinoamericanas fueron consideradas a la vez como un problema de seguridad nacional y una variable de ajuste del mercado de trabajo<sup>31</sup>. Era muy fácil entrar ilegalmente al país, pero muy difícil regularizar la situación legal. Ciertamente en lapsos irregulares e imprevisibles el Estado decretaba amnistías que permitían que miles de inmigrantes regularizaran su condición, pero se trataba de medidas arbitrarias. Bajo la vigencia de la Ley de Migraciones N° 22.439 de 1981, conocida como “Ley Videla”, que fue reglamentada por el primer gobierno de la democracia (el de R. Alfonsín, 1983-89) en 1987, las autoridades de aplicación (Dirección Nacional de Migraciones) y las llamadas “policías auxiliares” (Gendarmería Nacional y Prefectura Naval) tuvieron un gran

---

<sup>29</sup> Sobre los efectos de la crisis económica a partir de 2008 sobre el mercado de trabajo y, en particular, sobre el aumento desproporcionado del desempleo de los trabajadores inmigrantes, cf. Burkert (2010: 66-80).

<sup>30</sup> Para los indicadores de la “integración” cf. Engels *u.a.* (2011). Sobre conceptos y prácticas de la participación cívica de los inmigrantes cf. Cyrus (2008) y Hunger/Candan (2009).

<sup>31</sup> Para el régimen de acumulación vigente entre 1976 y 2003 cf. Aspiazu/Basualdo/Khavisse (1986); Aroskind (2004). Para una visión general de la Historia Económica argentina con el acento puesto sobre la industria cf. Aspiazu/Schorr (2010). Para el desarrollo de la categoría de “régimen de acumulación” especialmente en su aplicación a este período cf. Basualdo (2007). Sobre la política económica de N. Kirchner cf. Félix (2007) y sobre la del gobierno de C. Fernández cf. Félix/López (2010).

poder discrecional para decidir sobre la entrada, permanencia y expulsión del país de los inmigrantes. Las chicanas y la corrupción policiales, los trámites de favor y las gestorías estaban a la orden del día (Nejamkis, 2011: 81-92; Sassone, 1987).

Fue una coyuntura favorable la que permitió a las organizaciones de inmigrantes y a quienes las apoyaban desde distintas organizaciones no-gubernamentales poner la reforma de la legislación y política migratoria en la agenda pública: cuando a fines de la década de 1990 la agudización de la crisis económica y el descrédito del gobierno de C. Menem lo motivaron a iniciar una campaña xenófoba contra los inmigrantes latinoamericanos (especialmente contra los de origen boliviano). La iniciativa conjunta de las organizaciones de apoyo a los inmigrantes y de los movimientos de derechos humanos, con su gran prestigio, revirtieron la campaña y obligaron al gobierno a presentar en el Congreso un primer proyecto de reforma de la legislación migratoria. Esta iniciativa fue inmediatamente contestada por una serie de audiencias parlamentarias en las que se constituyó una gran coalición de grupos y organizaciones que fueron elaborando sucesivos proyectos de ley, hasta que finalmente en 2003 -ya asumido el nuevo gobierno de N. Kirchner- se consensuó el que finalmente fue aprobado como Ley 25.871 (Benencia, 1997; 1999; 2003; Benencia, Karasik, 1994, 1995; Caggiano, 2003; 2005; Casaravilla, 1999; CELS, 1999; Courtis, 2006; Grimson, 1999; Jelin, 2006; Mármora, 2004; Novick, 1986; 1992; Oteiza, Novick, 2000; Pacecca, 2001; Pizarro, 2007).

En su artículo 4° esta ley establece el derecho humano a la migración: “El derecho a la migración es esencial e inalienable de la persona y la República Argentina lo garantiza sobre la base de los principios de igualdad y universalidad.” En general la norma se orienta por el criterio de origen (sudamericano) más que por el de reciprocidad, abuele todo criterio de ilegalidad migratoria diferente a los casos que puedan estar tipificados en el Derecho Penal, establece el derecho a la reunificación familiar, prohíbe todo tipo de discriminación por origen o status migratorio, norma la libertad absoluta de movimiento y asentamiento de los inmigrantes dentro del territorio nacional en igualdad de condiciones con los ciudadanos argentinos y establece su completa igualdad de derechos con éstos, salvo en el caso de los derechos políticos, si no hay ley especial de algún distrito al respecto (Chausovsky, 2004; 2006; Nejamkis, 2011:145-157; Novick, 2001; 2004).

Sin embargo, el propio texto de la ley ya encerraba algunas contradicciones que condicionarían el proceso posterior de reglamentación. Así se mantuvieron las llamadas categorías migratorias y algunas normas de la anterior ley de Migraciones de la dictadura que daban demasiada autonomía de decisión a la autoridad de aplicación. Estas contradicciones se manifestaron repetidamente durante el largo proceso de discusión sobre la reglamentación de la ley que duró hasta abril de 2010. Aunque por iniciativa de la autoridad política en el mismo se dio amplia participación a organizaciones sociales, especialmente a organizaciones de derechos



humanos y a representantes de las comunidades de origen inmigrante, la presión concentrada de la burocracia de la Dirección Nacional de Migraciones (DNM) logró retrasar el proceso durante seis años (CELS, 2005).

No obstante, ya desde el inicio el gobierno nacional buscó sortear estos obstáculos con planes y políticas *ad hoc* que permitieron la normalización documentaria de cientos de miles de inmigrantes. Así se implementó entre 2004 y 2006 el Plan de Normalización Documentaria “Patria Grande” que permitió la documentación de cerca de 750.000 inmigrantes indocumentados. Al mismo tiempo se llevó adelante un plan de normalización documentaria para inmigrantes de países no sudamericanos que benefició especialmente a la comunidad china (Domenech, 2005; Nejamkis/Rivero Sierra, 2008; Novick, 2005a).

Aunque la aplicación de estos planes tuvo fuertes carencias y fue muy criticada por organismos de derechos humanos y de defensa de los inmigrantes, fue bastante exitosa al reducir el temor a la expulsión del país y al aumentar sustancialmente la cantidad de inmigrantes documentados que en consecuencia comenzaron a presionar directa o indirectamente con sus demandas sobre el Estado en sus distintos niveles, nacional, provincial y municipal. Esta política migratoria de los gobiernos de Néstor Kirchner (2003-07) y Cristina Fernández (desde 2007) se enmarca consecuentemente en su estrategia general de cambio del régimen de acumulación. Ya a mediados de la década de 1990 la introducción de los cultivos transgénicos y las concesiones mineras y pesqueras habían modificado el régimen de acumulación basado en la renta financiera incorporando actividades extractivas. Por las condiciones entonces negociadas la única de las tres sobre la que el Estado nacional puede tener un cierto control es la agropecuaria, lo que explica los alineamientos políticos y sociales de mediados de la década y en parte también la fragmentación del régimen político (De Luca/Malamud, 2010; Thwaites Rey, 2010).

Desde el inicio del gobierno de Néstor Kirchner se aplicó una estrategia de fomento al consumo interno como vía de reindustrialización, desendeudamiento del Estado, avance hacia el pleno empleo, restablecimiento de la participación salarial en el PBI mediante las convenciones colectivas de trabajo y reducción de la pobreza utilizando múltiples instrumentos de política laboral y social, así como por la política educativa. Según diversos analistas -muchos de ellos en apoyo crítico a ambos gobiernos- son indudables los éxitos en materia de crecimiento económico continuado (con la sola excepción del año 2009 por efecto de la crisis internacional), reducción del desempleo a cerca del 8% del total de la población económicamente activa, baja del empleo no registrado (que, de todos modos, todavía se estima en cerca del 32% del total), aumento de la participación del trabajo remunerado en el PBI a aproximadamente del 45%, reducción de la desigualdad (especialmente gracias a la Asignación Universal por Hijo, AUH, legislada en 2009),

aumento de la participación de la producción industrial tanto en el PBI como en las exportaciones, etc.

No obstante, es todavía dudoso que este proceso de crecimiento, basado en gran parte en la exportación de *commodities* y en el fomento del mercado interno con medidas cambiarias, subsidios, inflación y un sistema tributario regresivo, se haya convertido ya en un proceso de desarrollo autosostenible, capaz de reproducir el crecimiento a partir de la acumulación interna de capital, la innovación tecnológica y un sistema político y legal en condiciones de asegurar un mercado abierto y competitivo. Hay numerosos indicios de que se está transitando de un régimen de acumulación financiero-extractivo hacia uno basado en la producción y autorreproducción, pero faltan datos concluyentes que permitan afirmar la irreversibilidad del cambio.

En general, puede caracterizarse el régimen de acumulación vigente actualmente en Argentina como una combinación entre una economía extractiva, exportadora de *commodities*, una reindustrialización orientada tanto al mercado interno como a la exportación y remanentes de un régimen de acumulación rentístico, compensada por una política laboral de plena ocupación en un mercado de trabajo fragmentado social, regional y, sobre todo, étnicamente, así como por una activa política social de reducción de las desigualdades, una política educativa inclusiva, universalizante y nacionalizante. De entre las políticas públicas centrales la de salud es la más rezagada.

Este régimen de acumulación mixto se corresponde con un régimen político de baja institucionalización, con fuerte recurrencia a mecanismos de emergencia, aunque con coaliciones sociales e ideológicas que progresivamente tienden a estabilizarse en un marco de polarización. Al respecto es necesario hacer algunas acotaciones. En Argentina la comunidad simbólica de la nación se construyó desde el siglo XIX en torno a un ideal de economía rentística, en la imitación de las grandes familias de la oligarquía terrateniente y de las modas inglesas y francesas. El bloque de poder estaba unificado desde 1880 y no había alternativas. Esta comunidad estructuró los valores, las normas y sobre todo los símbolos de referencia de las clases medias urbanas. Como la actividad económica central de ese régimen de acumulación (el cultivo de cereales y la cría de ganado) no precisaba mucha mano de obra, la población campesina se redujo a las provincias periféricas de este régimen y sus remanentes desempleados rápidamente emigraron hacia las ciudades.

Cuando en 1945 el Peronismo incorporó a la totalidad de las clases medias bajas y a la clase obrera industrial al nuevo régimen de acumulación basado en el desarrollo del mercado interno, sin embargo, no dio completamente la batalla cultural contra los viejos mitos y al mismo tiempo generó una polarización extrema, ya que a falta de campesinado cualquier avance de la política redistributiva sólo podía hacerse a costas de los estamentos y clases dominantes. La combinación de esta polarización con la hegemonía cultural de la oligarquía generó un extendido racismo antiobrero

y antipopular en las clases medias que aún subsiste. Esta polarización explica la violencia de los enfrentamientos hasta su culminación en la masacre de 1976-83. La dictadura cívico-militar aplicó una dosis enorme de terror en la esperanza de resolver el conflicto sociocultural del país de una vez y para siempre.

En las décadas siguientes la debilidad de la democracia y el empobrecimiento generalizado que trajeron las políticas neoliberales parecieron diluir el conflicto, pero el crecimiento económico y la reducción de las desigualdades sociales en los últimos años, a la vez que surgían nuevas camadas de activistas políticos, sindicales y de organizaciones sociales devolvieron protagonismo a los grupos subalternos, haciéndolos visibles en la escena política y cultural del país. Las reacciones de estupor de importantes sectores culturalmente colonizados de las clases medias, combinadas con la agudización del conflicto entre los medios de comunicación hegemónicos y el gobierno kirchnerista produjeron un resurgimiento de la vieja antinomia. El enfrentamiento entre dos proyectos nacionales (el nacionalista popular, democrático y social que rodea al actual gobierno y el semicolonial liberal elitista y dependiente de los medios hegemónicos) debilita la fuerza vinculante de la comunidad simbólica de la nación.

Consecuentemente la imagen de nación que poco a poco se va imponiendo se caracteriza por su fuerte afirmación de la soberanía popular, de la autodeterminación, de integración espacial e histórica, por su defensa del desarrollo con inclusión social y por su fuerte referencia latinoamericanista en el orden mundial, pero está lejos de haberse hecho hegemónica.

Es preciso, no obstante, insistir en dos aspectos: primero, que la polarización política entre adherentes y opositores al proyecto nacional kirchnerista no deja espacios intermedios e impide la consolidación de una imagen nacional estable que pueda servir de marco axiológico, normativo y simbólico consensuado. En segundo lugar, el proyecto nacional kirchnerista, con ser integrador, no deja lugar para las diferencias culturales. Tanto los pueblos preexistentes como las minorías resultantes de la inmigración latinoamericana se ven forzados a aceptar la hegemonía del proyecto, si quieren satisfacer sus demandas de derechos.

En general puede caracterizarse la política migratoria de los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández como consecuente con esta transición de un régimen de acumulación a otro. Puede hablarse de un “blanqueamiento de las cifras” y de “absorción en la ciudadanía argentina”. Por un lado se trató de documentar a la población inmigrante, para transparentar el mercado de trabajo y saber con qué fuerzas laborales se cuenta. Este aspecto tuvo la virtud de disminuir relativamente la informalidad del empleo y de hacer extensivos a las comunidades de origen inmigrante beneficios educativos, sanitarios y sociales otorgados a los sectores de menores recursos (como la Asignación Universal por Hijo). Esta vinculación con el mercado de trabajo se manifestó

también negativamente en las dificultades de ambos gobiernos para eliminar el trabajo en negro y la trata de personas en importantes sectores (como los de la indumentaria, la construcción, los cultivos intensivos y el trabajo doméstico, entre otros que emplean abundantemente mano de obra extranjera).

Por el otro lado la política kirchnerista se dirige claramente a la incorporación de las comunidades de origen inmigrante a la “ciudadanía argentina”, sin hacer concesiones ni tener en cuenta las diferencias culturales cualitativas que separan a la población mayoritaria de estos sectores. Los cuatro principales instrumentos para alcanzar este objetivo son la normalización documentaria, la asistencia social (que permite identificar a los receptores), la ampliación de la escolarización (a la que coadyuvó el instrumento anterior) y la política habitacional tendiente a la construcción de barrios mixtos en los que convivan inmigrantes de diversos orígenes y nacionales argentinos. Declaradamente la política de los gobiernos kirchneristas se dirige a incorporar plenamente a las comunidades de origen inmigrante a la ciudadanía sin dar reconocimiento político o jurídico a las diferencias étnicas y culturales.

La política migratoria se ve complementada por la Ley de Refugio que abrió la puerta para que los refugiados reconocidos en los términos de la Convención de la ONU puedan solicitar su pasaje a la condición de inmigrantes. Al mismo tiempo se suprimió en la legislación laboral, social y de familia todo tipo de discriminación contra los inmigrantes. La supervivencia en la Ley y en el Decreto reglamentario de una relativa autonomía de decisión para las autoridades de aplicación (Chausovsky, 2010) implica no obstante un resabio de las viejas estructuras autoritarias. Estos restos se manifiestan aún con más fuerza en la conducta de las policías corruptas que son cómplices de la trata de personas.

Precisamente fue un hecho vinculado con estas prácticas corruptas el que desencadenó la mayor reforma de la Policía Federal en sus sesenta años de existencia: cuando en diciembre de 2010 grupos de pobladores, entre los que se encontraban numerosos inmigrantes, ocuparon el Parque Indoamericano en el suroeste de la Ciudad de Buenos Aires (Barrio de Villa Soldati) incitados por “punteros” electorales del macrismo gobernante en la Ciudad y por provocadores policiales, para reclamar del gobierno nacional la entrega de viviendas. En ese momento efectivos de la Policía Federal y de la Policía Metropolitana dispararon contra los ocupantes matando a cuatro personas. Estos actos criminales y la clara violación de órdenes superiores que desde 2003 prohíben a las fuerzas de seguridad federales usar armas de fuego en el control y represión de conflictos sociales, motivaron que la Presidenta Fernández creara el Ministerio de Seguridad, pusiera a cargo del mismo a Nilda Garré, quien ya había tenido un exitoso pasaje por el Ministerio de Defensa, y descabezara a toda la cúpula de la Policía Federal. A partir de ese momento comenzó una

reestructuración que todavía dura, destinada a “desmilitarizar” la formación y prácticas de la PFA, profesionalizarla y cortar todos sus vínculos con el crimen. Por primera vez las fuerzas de seguridad federales (PF, Gendarmería, Prefectura y Policía de Seguridad Aeroportuaria) tienen un mando civil y unificado.

Este es el contexto general y en particular en la política migratoria que encuadra concretas experiencias de investigación dirigidas por el autor en diferentes períodos entre 2004 y 2009 en el Partido de La Matanza (en el Área Metropolitana de Buenos Aires) y en el Valle Inferior del Río Negro (Patagonia Argentina)<sup>32</sup>. En ambos proyectos se investigaron básicamente las mismas cuestiones que fueron planteadas al inicio de esta investigación. Se seleccionaron como objeto del estudio las relaciones entre la comunidad de origen boliviano y el Estado argentino en sus distintos niveles (nacional, provincial y municipal). Se optó por trabajar sobre las relaciones que entabla esta comunidad, porque, como muchos de sus integrantes registran rasgos fenotípicos indígenas, es el grupo de origen inmigrante que en el discurso hegemónico de la nacionalidad argentina ha sido construido como más “extraño”, aunque está presente en el territorio del Estado mucho antes de la fundación del mismo.

Considerando los inmigrantes en primera generación y los descendientes de inmigrantes en segunda y tercera generación, se calcula que en el territorio argentino viven cerca de dos millones de personas de origen boliviano. Siempre han vivido en el mismo, porque las poblaciones *kolla* del actual Noroeste argentino circulaban habitualmente entre el Alto Perú y el Tucumán antiguo. En la época colonial había una doble circulación de comerciantes y transportistas que se dirigían a Potosí y trabajadores que bajaban a los valles, para trabajar en estancias y plantaciones. Al instalarse los monocultivos regionales a fines del siglo XIX, comenzó a circular una corriente de trabajadores estacionales bolivianos que venían para las cosechas en Salta, Tucumán, La Rioja y Cuyo y luego retornaban a su país.

Fue recién desde fines de la década de 1960, cuando, al quebrar las producciones regionales, los inmigrantes bolivianos comenzaron a acercarse a las grandes ciudades argentinas. Los primeros

---

<sup>32</sup> El primero de los proyectos de investigación, realizado entre 2004 y 2006, fue dirigido por el autor en la Universidad Nacional de La Matanza (en San Justo, Provincia de Buenos Aires) y se tituló *Los derechos humanos y la participación política de las minorías de procedencia migratoria: el caso de la población de origen boliviano en el Partido de La Matanza*. Fue financiado con un subsidio de la propia Universidad y formó parte del Programa de Investigaciones sobre *Derechos humanos, Migración y Participación*, codirigido por el autor y por la Dra. Alcira B. Bonilla.

El segundo proyecto mencionado, en tanto, *Condiciones y consecuencias políticas e institucionales de la participación ciudadana de las comunidades de origen inmigrante en la Provincia de Río Negro desde una aproximación intercultural a los derechos humanos*, fue dirigido por el autor en la Universidad Nacional de Río Negro, que financió el proyecto en 2009 y 2010.

trabajadores bolivianos llegaron a Buenos Aires hacia fines de la década. Era población de habla kichwa que se distribuyó entre la industria de la construcción y la horticultura en las zonas periurbanas del Norte, Oeste y Sur del Área Metropolitana de Buenos Aires. Gracias a su estructura organizativa macrofamiliar y a la construcción de “redes asociativas transnacionales” (Benencia, 2003) tuvieron gran éxito en esta actividad, ascendiendo socialmente hasta constituir una clase media empresaria en la producción y comercialización de productos hortofrutícolas y se expandieron por todo el país, proveyendo con sus productos a poblaciones que nunca antes habían tenido el acceso regular a productos frescos de huerta.

Dos condiciones fueron ineludibles para que pudieran tener éxito:

- 1) Que existieran parcelas periurbanas disponibles por abandono de los antiguos productores (mayormente de origen italiano y portugués) y/o porque los gobiernos locales tuvieran interés en poner la tierra a disposición de los horticultores bolivianos, aunque sólo fuera en arrendamiento. Precisamente una de las razones principales de las dificultades que esta colectividad encuentra en el Valle Inferior del Río Negro es que las grandes extensiones de tierra fiscal que allí están disponibles, por la colusión entre la elite política y empresaria de la zona están reservadas para la especulación y ocasionales negocios, mientras que los cultivadores bolivianos están impedidos de acceder a contratos estables de arrendamiento o a la propiedad de la tierra.
- 2) Que desde las propias comunidades locales surgieran personas, grupos y/o asociaciones en condiciones de negociar con la dirigencia política local y con los funcionarios del Estado, para presentar sus demandas por necesidades insatisfechas en materia de derechos humanos. Estos negociadores generalmente surgen de las propias comunidades de origen inmigrante, tienen habilidades de liderazgo o, por lo menos, de interlocución y sobre todo están en condiciones de traducir las demandas de las comunidades al lenguaje y los códigos del discurso hegemónico, para hacerse entender y, eventualmente, poder encontrar puntos de conveniencia compartidos.

El otro grupo de origen boliviano residente en Argentina es el que se ha concentrado en la producción y comercialización de indumentaria. En su origen mayoritariamente de habla aymara, esta colectividad llegó a Argentina en la segunda mitad de la década de 1980, después de que la introducción del neoliberalismo en Bolivia produjera el cierre de las minas y el colapso de su economía productiva. Están concentrados principalmente en una faja que abarca del Oeste al Suroeste del Área Metropolitana de Buenos Aires, desde el interior de la propia ciudad hasta zonas

periféricas. En esta faja se jalonan innumerables talleres de indumentaria en los que los trabajadores se desempeñan en las peores condiciones, a veces en condiciones semiesclavas, ferias pequeñas y grandes y grandes centros comerciales. Compradores principales de esta producción son las grandes marcas de la industria de la indumentaria, incluso casas de alto diseño que hacen enormes ganancias, gracias a que la mayoría de los talleres y sus trabajadores trabajan en condiciones irregulares. Para que esto sea posible, se conjuga una estructura corrupta que vincula las cámaras empresarias del sector, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (y secundariamente también algunos municipios del Gran Buenos Aires) y la Policía Federal con algunos empresarios de la colectividad y sus agentes intermediarios que impiden todo tipo de movilización y organización, sobre todo a través de numerosas radios FM muy escuchadas por los trabajadores.

Contra esta trama se alzan iniciativas aisladas, como por ej. la Cooperativa La Alameda, que ha desarrollado enérgicas iniciativas contra la trata de personas. Otras iniciativas (por ejemplo una cooperativa de microempresarios auspiciada por el Municipio de La Matanza sobre la que se concentró el estudio de caso) intentan buscar caminos alternativos, para escapar a la superexplotación y mejorar el nivel de incorporación a la mayoría social.

La superación de estos nudos requiere acciones concertadas desde el Estado (persecución del empleo irregular por parte de las empresas de la indumentaria), iniciativas de comunicación social que contrarresten la información manipulada que reciben estos trabajadores, informen y asesoren y el apoyo al surgimiento de nuevos liderazgos en la propia comunidad que puedan imponerse a las estructuras mafiosas.

### **VII.3. Brasil**

Aunque Brasil es signatario de los pactos internacionales de derechos humanos, del Pacto de San José de Costa Rica y de los acuerdos del MERCOSUR sobre la libre circulación de las personas, su política migratoria continúa siendo ambigua (Sousa, 2010): por un lado sigue vigente la Ley 6815 de 1980 que estableció el llamado “Estatuto de las Migraciones” bajo los principios de la “seguridad nacional” y la política migratoria del país aún se guía por el principio de reciprocidad. Por el otro lado, al haber suscripto los acuerdos y convenios mencionados, disminuido la persecución contra los inmigrantes indocumentados, decretado en 2009 una amnistía para los inmigrantes indocumentados y haber alcanzado acuerdos bilaterales de libre circulación con países vecinos en los últimos años se ha mitigado sensiblemente la dureza de la legislación. También se ha convocado a un Consejo Asesor de la Inmigración, con sede en el Ministerio de Trabajo y Empleo, que en 2010 ha presentado un “Plan Nacional de Migración y de Protección al(a) Trabajador(a) Migrante” basado en los derechos humanos (MTE, 2010). Sin embargo, Brasil continúa sin adherirse a la Convención Internacional para la Protección de los Trabajadores Migrantes (1989) ni

a la Convención de la ONU sobre Refugio y el proyecto de nueva Ley de Migraciones, de carácter humanitario y democrático, presentado en el Congreso de la Unión en 2005, perdió estado parlamentario por falta de tratamiento en tiempo (Milesi, 2005; 2008).

Aunque el Estatuto de Migraciones de 1980 se contradice con los principios de la Constitución de 1988, al seguir vigente, si bien no se aplican sus disposiciones más lesivas de la dignidad humana, genera temor entre la población de origen inmigrante, favorece la superexplotación de la misma y la trata de personas y la consecuente corrupción de las policías y otras autoridades concernidas que lucran con la situación de ilegalidad en que viven centenares de miles de inmigrantes y sus familias. En general puede afirmarse que la buscada ambigüedad de la legislación y la práctica de la política migratoria brasileña incentiva el desempeño autónomo de las policías (particularmente de la Federal, órgano de aplicación de la legislación migratoria). Consecuentemente esta autonomía se extiende a muchas otras esferas de la vida pública del país, coadyuvando a la colusión de sectores importantes de la burocracia estatal con el crimen organizado y con grupos empresarios y políticos dispuestos a utilizar esta fuerza de choque.

La política migratoria sirve entonces como palanca para impedir el desarrollo del Estado de Derecho, entendiendo por tal un estado basado en la real isonomía ante la ley, y la democracia, en tanto no sólo las comunidades de origen inmigrante se ven impedidas de presentar públicamente sus demandas por derechos insatisfechos, sino que el amedrentamiento de grandes sectores subalternos ante la eventualidad de ataques policiales los aleja de la escena pública.

#### **VII.4. Las Tres Fronteras**

El proyecto de investigación *Influencia de las ciudadanías interculturales emergentes sobre el desarrollo político*, que comenzó a desarrollarse en 2011 con financiamiento de la Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA) en Foz do Iguazu (Paraná, Brasil) se presenta como continuidad y salto cualitativo de los proyectos anteriores cuyos resultados se expusieron más arriba. Concentrándose en focos regionales (las Tres Fronteras entre Argentina, Brasil y Paraguay, el Partido de La Matanza en el Área Metropolitana de Buenos Aires y el Departamento de Montevideo) abarca áreas de los cuatro países miembros del MERCOSUR. Su objetivo principal - continuando la línea de investigación establecida por el autor desde 2002- es determinar qué efectos tienen sobre los sistemas políticos nacionales los esfuerzos de las comunidades de origen inmigrantes por incorporarse a la ciudadanía. Para ello se aplica la batería teórica y metodológica presentada más arriba y se intenta, como primer paso, a la vez que se recoge y se actualiza tanto la bibliografía y documentación como la información socioeconómica y cultural sobre las áreas de estudio, identificar a los “mediadores interculturales” en condiciones de liderar a sus comunidades



en las demandas de derechos ante las autoridades, para después estudiar los efectos que dichas demandas tienen sobre el Estado y la administración.

La región de las Tres Fronteras entre Argentina, Brasil y Paraguay en la que está instalada la universidad promotora de la investigación presenta características peculiares. Las tres ciudades principales de la región (Foz do Iguazú en Brasil, Ciudad del Este en Paraguay y Puerto Iguazú en Argentina) suman cerca de 600.000 habitantes permanentes a los que hay que añadir los habitantes de las ciudades y poblados vecinos, los trabajadores y comerciantes que acuden transitoriamente a la región y los millones de turistas que circulan anualmente por ella, fundamentalmente atraídos por las Cataratas del Río Iguazú.

Si bien esta región estaba densamente poblada en la época prehispánica, se despobló por la concentración de la población en las misiones jesuíticas durante los siglos XVII y XVIII y las guerras entre España y Portugal por la hegemonía regional que se continuaron con la guerra que Argentina, Brasil y Uruguay llevaron contra Paraguay entre 1864 y 1870 hasta la destrucción total de este último país. Hasta mitad del siglo XX la región estuvo muy despoblada por efecto de la economía extractiva (basada en la yerba mate) y de las difíciles comunicaciones hacia los centros urbanos de la costa brasileña. En ese momento, en el marco de la política desarrollista de las décadas de 1950 a 1980 y por consideraciones de defensa nacional que bajo la dictadura instalada en 1964 se convirtieron en premisas de “seguridad nacional”, el Estado brasileño impulsó masivamente el poblamiento de la región fronteriza con inmigrantes campesinos pobres procedentes de Rio Grande do Sul, Santa Catarina y el centro de Paraná. Esta política de poblamiento dirigido se intensificó en las décadas de 1970 y 1980, cuando durante el período de construcción de la represa binacional brasileño-paraguaya de Itaipú llegaron a ser empleados hasta 40.000 trabajadores venidos de todo el país. Un fenómeno similar, aunque en menor escala, se verificó del lado paraguayo, multiplicando enormemente la población de Puerto Presidente Stroessner, fundado como pequeña villa de frontera en 1957. Al advenir la democracia en 1989 esta ciudad tomó su nombre actual de Ciudad del Este.

Al mismo tiempo, para asegurar la región fronteriza, en el marco de los acuerdos brasileño-paraguayos para construir Itaipú<sup>33</sup>, se convino la instalación en el Este de Paraguay de cientos de miles de colonos brasileños a quienes se dio la posesión (pero no la propiedad definitiva) de enormes superficies que previamente habían sido compradas a sus dueños (mayormente

---

<sup>33</sup> Previamente, en 1965, se construyó el llamado “Puente de la Amistad” que une Ciudad del Este con Foz do Iguazú atravesando el Río Paraná.

terratenientes ausentes) por círculos allegados a la dictadura. Estos inmigrantes<sup>34</sup> se concentraron en colonias agrícolas en las que explotan la tierra con apoyo crediticio brasileño. También han gozado permanentemente de un fuerte apoyo diplomático de su país de origen que ve en ellos la posibilidad de influir económicamente sobre Paraguay y asegurar la región fronteriza. Actualmente se calcula que cerca de 300.000 brasileños viven en colonias agrícolas en el Este de Paraguay, los llamados “brasiguayos” (Albuquerque, 2010). Aunque algunos propietarios brasileños han concentrado grandes propiedades, la mayoría de los colonos posee a título precario superficies medianas y algunos, muy pequeñas. Muchos miles de brasileños han retornado a Brasil, mayormente a la región fronteriza, ante la dificultad para desarrollarse y la falta de servicios e infraestructura en Paraguay. La mayoría de ellos son hoy trabajadores precarios o prestan servicio en alguno de los cuatro cuerpos policiales omnipresentes en el Oeste del Estado de Paraná.

Precisamente el carácter precario de la tenencia de la tierra y la falta de tierras para los campesinos paraguayos se han convertido recientemente en detonantes de un conflicto sociopolítico mayor en el Este de Paraguay. El gobierno de Presidente F. Lugo (a partir de 2008) ha dispuesto la regularización de los títulos dominiales, para establecer por primera vez en la historia de Paraguay un catastro confiable. Sin embargo, la implementación de estas medidas ha agudizado los conflictos por la tenencia de la tierra. Por un lado han aparecido algunos antiguos propietarios o sus descendientes que cuestionan la validez de las transferencias realizadas en la década de 1970 y reclaman de los colonos brasileños la devolución de sus antiguas posesiones. Por el otro, han surgido muchos conflictos entre poseedores por la delimitación de las propiedades, ya que las extensiones transferidas entonces no coinciden con la demarcación catastral actual. Al mismo tiempo, organizaciones y movimientos campesinos<sup>35</sup> han iniciado una campaña de ocupación de tierras, para forzar al Congreso Nacional (ocupado casi exclusivamente por legisladores colorados, opositores, y liberales, de la coalición de gobierno, pero opuestos a la distribución de tierras) a sancionar la reforma agraria prometida por Lugo durante su campaña electoral en 2008. Estas ocupaciones los han llevado a chocar con los agricultores de origen brasileño.

---

<sup>34</sup> Mayormente campesinos brasileños sin tierra, aunque también hubo algunos terratenientes que mantuvieron su residencia en Brasil desde donde explotan sus propiedades. A partir de este punto muchas informaciones proceden de entrevistas realizadas durante 2011 en Foz do Iguacu y Ciudad del Este y todavía no están consolidadas documentalmente.

<sup>35</sup> Fuentes cercanas a los colonos de origen brasileño acusan al Gobernador del Departamento de San Pedro, José G. Ledesma, del movimiento oficialista Tecocoyá, de instigar las ocupaciones de tierras.

En esta situación se entrelazan diferentes conflictos por la propiedad de la tierra, por la movilización de fuerzas propias y aliadas en vistas a las elecciones presidenciales de 2013<sup>36</sup>, las complejas relaciones entre Brasil y Paraguay, la intervención de mafias del narcotráfico muy poderosas<sup>37</sup> y la falta de incorporación de la población de origen brasileño a la ciudadanía paraguaya. Paraguay se rige por el *ius solis*<sup>38</sup>, de modo que los hijos de los residentes de origen brasileño son ciudadanos paraguayos desde el punto de vista legal. Sin embargo, tanto el desconocimiento de esta población por el Estado paraguayo como la permanente intervención de la diplomacia brasileña así como la propia percepción de los colonos los identifican como “brasiguayos”, o sea ni paraguayos ni brasileños. Sólo muy recientemente ha comenzado a surgir entre algunos de sus líderes la idea de que son paraguayos de origen brasileño y que deberían involucrarse en la política paraguaya, para mejor defender sus intereses<sup>39</sup>.

Para completar el cuadro socioeconómico y demográfico de la región debe considerarse la rica colectividad árabe. Según estimaciones (Rabossi, 2010) en las Tres Fronteras viven cerca de 70.000 árabes, mayoritariamente libaneses y musulmanes, aunque no existen datos precisos sobre los porcentajes respectivos de las colectividades sunita y chiíta. La gran mayoría de esta población habita en Foz do Iguazú concentrada en pocos barrios prácticamente aislados donde también se encuentran las dos mezquitas (sunita y chiíta) y trabajan en Ciudad del Este donde muchos poseen comercios para la venta de artículos importados mayormente de China. Son muy fuertes en los ramos de la electrónica y textil. Por sus relaciones familiares con las grandes familias de origen en Líbano, Siria y Palestina están sospechados por el gobierno norteamericano de complicidad con organizaciones militantes y/o terroristas de Oriente Medio. Periódicamente surgen campañas de prensa acusándolos de complicidad con el “terrorismo”. Como consecuencia, aunque esta comunidad es muy rica, está instalada en Brasil desde hace muchas décadas y muchos de sus miembros se reconocen como brasileños, está impedida de participar políticamente, más allá de que algunos de sus miembros son miembros del gobierno estadual actual.

Finalmente deben considerarse las colectividades china y coreana sobre las que prácticamente no hay datos confiables. Sólo se sabe que, al igual que los árabes, muchos de sus

---

<sup>36</sup> El Congreso Nacional bloqueó en 2011 una iniciativa del Presidente para convocar a un referendo para la reforma de la Constitución de 1992 y permitir la reelección del Presidente. Al no presentarse nuevamente el Presidente Lugo, la coalición oficialista del Frente Guazú y el Partido Liberal se encuentra en una gran crisis.

<sup>37</sup> Sólidas versiones implican al potencial candidato del Partido Colorado, Cartez, en el narcotráfico.

<sup>38</sup> Al extremo que recién un referendo celebrado en octubre de 2011 en el que sólo participó el 15% del padrón electoral reconoció el derecho de voto a los paraguayos residentes en el exterior.

<sup>39</sup> Entrevistas del autor en Ciudad del Este, noviembre de 2011.

miembros viven en Foz do Iguazu y trabajan en Ciudad del Este donde poseen comercios, algunos muy importantes.

A otras colectividades menores (iraní, africanas, de otros países asiáticos, etc.) debe sumarse la gran cantidad de trabajadores brasileños que cruzan diariamente la frontera para trabajar en los comercios de Ciudad del Este y de trabajadores paraguayos que lo hacen en sentido inverso, para trabajar en la construcción o en el servicio doméstico en Foz do Iguazu.

En suma, la región presenta un mosaico de colectividades inmigrantes poco asentadas, separadas entre sí y con poca participación en los asuntos de los respectivos países que tratan de imponer sus intereses mediante canales informales y fuera de la escena pública. Paralelamente los tres estados intentan controlar la situación mediante una masiva presencia policial y militar, pero sin llegar a articular mecanismos de participación de las diferentes colectividades que permitan regular los conflictos de modo democrático, Estos primeros hallazgos de la investigación deben ser verificados en el trabajo de campo posterior.

## **VIII. Conclusiones**

Volviendo a la tipología de Koopmans y Statham, puede afirmarse que las políticas de incorporación de las comunidades inmigrantes en los tres países se parecen, en la medida en que procuran integrar a los inmigrantes en sus sociedades mediante instrumentos de política social y laboral. En los casos alemán y argentino se agrega la política educacional, para promover la homogeneización cultural de los niños de origen inmigrante.

Ninguno de los tres países está dispuesto a reconocer a las comunidades de origen inmigrante derechos especiales de participación política por su origen y/o por la identidad cultural que han construido y/o se les adscribe, como ha sucedido en los casos holandés, británico y canadiense, para citar sólo algunos ejemplos de política integradora multiculturalista. Tampoco estuvieron dispuestos tradicionalmente a otorgar rápidamente la ciudadanía como inicio del proceso de integración, como sucedía hasta hace relativamente pocos años en Francia. Argentina se ha diferenciado recientemente por la relativa facilidad con la que inmigrantes residentes permanentes pueden solicitar su naturalización.

En cambio los tres países se diferencian notablemente entre sí en las condiciones de admisión y radicación. Mientras que Brasil, aprovechando su ambigüedad normativa, permite entrar a los inmigrantes extranjeros con relativamente pocos controles, a éstos se les hace muy difícil, muy largo, muy complicado (por la baja transparencia de los trámites) y muy caro radicarse legalmente. Como resultado de estas prácticas en los grandes centros industriales se han concentrado importantes contingentes de trabajadores inmigrantes indocumentados, por consiguiente superexplotados y constantemente chicaneados por las policías que forman un segundo mercado de trabajo abastecedor de mano de obra barata para la industria y los servicios. También en Alemania se da un fenómeno similar, pero en menor medida. La rigidez de la política europea de inmigración ha dificultado mucho el acceso al continente. No obstante siguen llegando por distintas vías nuevos contingentes de trabajadores inmigrantes que sobreviven en la ilegalidad, a pesar de las persecuciones. Como éstas son más efectivas en Alemania, allí se encuentran menos indocumentados. Por otra parte, dada la situación geográfica del país y la extensión de sus redes productivas, el trabajo barato se obtiene produciendo en países (también europeos) de bajos costos y mediante las migraciones estacionales dentro de la UE.

Gracias a la nueva ley de migraciones y a la política subsecuente en Argentina ha disminuido mucho el porcentaje de trabajadores indocumentados. Sin embargo, sigue habiendo un gran número de ellos, particularmente en la industria de la indumentaria, en la construcción, en el trabajo rural estacional y en los servicios por falta de información, por las campañas de intimidación que hacen los sectores patronales y por dificultades para conseguir la documentación necesaria en

los países de origen. En Brasil y Alemania sigue observándose un alto grado de autonomía de las policías encargadas con tareas migratorias. En Argentina ésta ha disminuido, pero no ha sido superada totalmente.

En Europa las legislaciones especiales para el combate al “terrorismo” adoptadas después del 11-09-01 han implicado un gran retroceso del Estado de Derecho, de las libertades y de la democracia. Particularmente nociva es la figura del “terrorista islámico”. Como este concepto y el de enemigo en él supuesto son ubicuos e indefinibles, todo miembro de estas minorías y todo inmigrante del Sur resulta sospechoso. Como las fronteras entre mayorías y minorías poblacionales son fluidas, la sospecha se extiende también a la población “blanca” que eventualmente pueda cooperar con los inmigrantes indocumentados. La extensión indiscriminada de la sospecha invierte la relación de legitimidad del Estado democrático: ya no es el ciudadano quien controla a su Estado, sino éste el que diferencia entre “buenos” y “malos” ciudadanos. La violación y limitación de los derechos humanos es masiva y autodeslegitimante. La violación sistemática de las propias reglas genera una extendida discrecionalidad, pérdida de coherencia interna y reducción de las facultades regulatorias de los estados tal como se está evidenciando en la actual crisis económica mundial. Con lo que queda planteado un problema teórico y político central: ningún Estado puede violar sostenida y masivamente los derechos humanos de los inmigrantes y sus sucesores, sin que esta violación le haga perder coherencia y por consiguiente capacidad regulatoria. Es el caso del centro de retención en el aeropuerto de Francfort, de las amplias facultades de la Policía Federal brasileña como autoridad de aplicación de la legislación migratoria y de la documentación y de las autoridades de la Dirección Nacional de Migraciones, Gendarmería y Prefectura en Argentina que siguen teniendo facultades de interpretación en los procedimientos administrativos que les dan una gran autonomía.

Esta autonomía de las policías respecto a la autoridad civil constituye una fuerte rémora autoritaria dentro de regímenes democráticos de la que no puede esperarse que se limite sólo al tratamiento de las colectividades de origen inmigrante. De hecho en los tres países pueden registrarse actitudes autoritarias de las policías hacia otros grupos de la población, aunque en Alemania constituyen prácticas marginales (si bien repetidas) y son severamente castigadas cuando se las descubre. Donde peor está la situación de los derechos civiles de las comunidades de origen inmigrante por la arbitrariedad y falta de responsabilidad legal de las policías es en Brasil.

En este punto puede concluirse en general que todo ejercicio de la autoridad estatal hacia las comunidades de origen inmigrante que se aparte o trasgreda los derechos humanos, aunque se trate de potestades administrativas autorizadas por la propia ley, crea espacios de arbitrariedad policial que no se limitan al tratamiento de estos grupos poblacionales, sino que afectan el ejercicio de los

derechos humanos de toda la población. Son obstáculos serios al desarrollo jurídico que el desarrollo de la ciudadanía democrática debe remover.

Considerando que las migraciones internacionales masivas no se detendrán en un futuro previsible y que, mientras dure la actual tercera revolución industrial, continuarán produciéndose desplazamientos masivos de población hacia los centros regionales de desarrollo, es previsible que continúen formándose comunidades de origen inmigrante en los países y regiones de acogida que intenten reconstruir su identidad cultural como modo de adaptarse mejor a las condiciones del país de acogida. De este modo los procesos de de- y reculturación tanto de las comunidades como de las propias mayorías sociales y los estados deben considerarse normales. No es realista suponer, como supone el discurso hegemónico en Alemania, que el éxito del estado y de la mayoría social en incorporar a una porción significativa de la colectividad de origen turco mediante canales de ascenso individual resuelva el problema creado por la desconsideración de su identidad cultural que esta comunidad sufrió durante décadas. Aun cuando el flujo de inmigración desde Turquía se redujo a niveles no significativos, en Alemania no cesará de haber presencia “turcogermana”. El problema del reconocimiento y diálogo intercultural no fue resuelto, sólo postergado.

Todavía peor se presenta en este nivel la situación en Argentina y Brasil, donde no existe reconocimiento oficial de la necesidad de tratar la diferencia cultural. Aunque Argentina ha resuelto cuestiones fundamentales de la política migratoria, la negativa a considerar la diferencia de la población de origen boliviano y paraguayo como dato importante para la elaboración y aplicación de las políticas de incorporación y articulación, combinada con la situación de sometimiento y superexplotación en que vive una parte importante de estas colectividades, contribuye a darle al tratamiento estatal de las relaciones económicas y laborales con estas comunidades en amplias zonas urbanas connotaciones étnicas que fácilmente pueden desembocar en el racismo. En Brasil se añade al respecto la situación de ilegalidad en que se encuentran grupos importantes de las colectividades de origen inmigrante llegadas en las últimas décadas.

Las diferencias étnicas y culturales y, por consiguiente, la segregación y potencialmente el racismo están inscriptas en la matriz simbólica de la Nación. Ésta prefigura qué características étnicas y culturales debe tener el aspirante a ciudadano, de modo que su ejercicio de derechos se mantenga dentro de los límites de los valores, normas y símbolos aceptados por la comunidad a la que pertenece. El Estado nacional moderno acepta la diversidad, pero no la diferencia (Anderson, 1991; Balibar, 1991; Doty, 2006; Grimson, 2003; Vior, 1991: caps. 1-4).

Estos límites al ejercicio de la ciudadanía se amplían o estrechan en directa correlación con el régimen de acumulación del capital, el régimen político y la imagen de Nación. Una

modificación en cualquiera de los tres niveles induce modificaciones en el mismo sentido en los otros dos.

El establecimiento de canales de diálogo intercultural sería la mejor solución para el tratamiento dialógico y racional de los problemas de la convivencia entre culturas heterónomas. Sin embargo, contra esta línea de solución conspiran en primer lugar las imágenes nacionales monoétnicas de la mayoría de los estados y sociedades actuales. El concepto de soberanía que fundamenta la autoridad estatal y las prácticas administrativas está construido sobre la imagen de un pueblo étnica, lingüística y culturalmente homogéneo. Por esta razón las conducciones estatales que reconocen la necesidad de dar a la cuestión migratoria soluciones humanistas y democráticas procuran lograr la integración individual de los inmigrantes, como paso previo a su asimilación por la cultura hegemónica. Cuando se aceptan las diferencias culturales, se procura evitar que las mismas impliquen consecuencias sobre la participación y la representación políticas.

En segundo lugar las posibilidades de que las comunidades de origen inmigrante se den representaciones en condiciones de dialogar con el estado y la mayoría social dependen tanto de la situación legal (la posibilidad de acceder más o menos sencillamente a la residencia permanente) como de condiciones socioeconómicas. En condiciones de extrema explotación es difícil que surjan liderazgos dialoguistas.

Finalmente, este proceso de organización y representación depende asimismo de factores contingentes de cada comunidad en cada lugar. Según las condiciones políticas y socioeconómicas locales, el peso demográfico relativo de la comunidad y su capital simbólico puede preverse en principio que surjan o no “mediadores interculturales” en condiciones de interpretar las necesidades por derechos humanos insatisfechos de las comunidades y expresarlos en demandas entendibles para los representantes del estado y de la mayoría social. Claro que esta previsión nunca es precisa. Pueden estar dadas las mejores condiciones ambientales y que no surjan mediadores o que éstos surjan y no hallen interlocutores válidos de parte del Estado.

En esta investigación se han comparado por primera vez los resultados de esfuerzos de investigación realizados a lo largo de casi diez años. Todos ellos por sí mismos fueron fragmentarios. No obstante, las cuestiones que pretendieron responder eran muy similares y autorizan a extraer conclusiones generales.

Al principio de esta investigación y como hilo conductor a través de los tres proyectos presentados se ha preguntado “**¿qué relaciones existen entre la presencia en una determinada sociedad de comunidades de origen inmigrante y el desarrollo de la ciudadanía democrática?**” A esta altura de la investigación se puede responder que existen múltiples conexiones causales e históricas entre ambos aspectos. La presencia en una determinada sociedad de comunidades de



origen inmigrante confronta a la primera y al Estado democrático de Derecho con un doble problema de legitimidad y eficacia. De la capacidad de éste para incorporar a los miembros de dichas comunidades a la ciudadanía democrática dependen por un lado su credibilidad como máximo representante de una sociedad democrática y por el otro la coherencia y la capacidad regulatoria de sus políticas públicas e instituciones. O formulado negativamente: si el Estado democrático no es capaz de incorporar a las comunidades de origen inmigrante a la ciudadanía, pierde legitimidad y eficacia, convirtiéndose en un Estado autoritario.

Al mismo tiempo existe una correlación estrecha entre las políticas para la incorporación de las comunidades de origen inmigrante a la ciudadanía y el régimen de acumulación predominante: regímenes de acumulación tendientes al desarrollo productivo y a la expansión del mercado interno necesitan ampliar la esfera de derechos incorporando legalmente a los trabajadores inmigrantes para mejorar la alocaación de los recursos. Por el contrario puede suponerse con certeza que los estados que segregan a los inmigrantes y a sus descendientes y procuran cerrar las puertas al ingreso de nuevos inmigrantes lo hacen, entre otras causas, porque sus regímenes de acumulación necesitan un segundo mercado de trabajo compuesto por trabajadores inmigrantes indocumentados y superexplotados.

Sin embargo, esta serie de correlaciones todavía no aclara bajo qué condiciones pueden tener éxito las políticas de incorporación de las comunidades de origen inmigrante a la ciudadanía democrática. Es evidente el fracaso de las políticas asimilacionistas que exigen de dichas comunidades el abandono de todo rasgo cultural diferencial como condición de la incorporación. También han fracasado las políticas multiculturalistas que intentaron congelar las diferencias culturales limitando el acceso de las comunidades de origen inmigrante a los derechos organizando “*homelands*”<sup>40</sup> en las que las comunidades se aíslan, no se intercambian con el resto de la sociedad y, sobre todo, no pueden participar en las luchas por el poder político.

El gran desafío que la aproximación intercultural a los derechos humanos plantea a la incorporación de las comunidades de origen inmigrante a la ciudadanía democrática consiste en expandir permanentemente la esfera de derechos a partir de las diferencias culturales. Para ello es necesario organizar el diálogo intercultural entre los intervinientes compensando las desigualdades materiales y simbólicas existentes mediante políticas de “discriminación positiva”, o sea dando a dichas comunidades posibilidades e instrumentos cualitativamente superiores para su presentación de demandas por derechos humanos insatisfechos.

---

<sup>40</sup> “*Homelands*” eran bajo el régimen del *Apartheid* en Sudáfrica los territorios otorgados a los pueblos negros para su “desarrollo separado”.

En este proceso el Estado y las administraciones públicas no pueden suplantar la iniciativa de las propias comunidades. Sin embargo, las investigaciones realizadas demostraron en primer lugar que las diferencias culturales entre el Estado y las comunidades de origen inmigrante generan una incomunicación que invalida las mejores iniciativas democráticas y que sólo procesos permanentes de traducción intercultural pueden hacer que los códigos simbólicos de la ciudadanía democrática sean compartidos por unos y otros. En segundo lugar, en el curso de estos proyectos se ha demostrado asimismo que sólo la activación en el momento y el lugar oportunos de “mediadores interculturales” pueden generar la movilización democrática de las comunidades de origen inmigrante imprescindible para establecer el diálogo intercultural. La promoción de tales mediadores aparece entonces como una tarea perentoria de los estados democráticos. Sólo si éstos están dispuestos a impulsar a sus propios contendientes democráticos, estará garantizado el desarrollo ulterior de la ciudadanía democrática.

La aplicación de la aproximación intercultural a los derechos humanos como paradigma epistemológico, además de marco normativo, se ha demostrado eficaz para establecer mediante la traducción intercultural patrones de comparación entre desarrollos políticos diferentes. De este modo ha sido posible comparar los desarrollos políticos entre sociedades y culturas muy diferentes y extraer conclusiones generales sobre el sentido de dichas evoluciones.

La combinación de métodos utilizada, finalmente, ha sido útil para elaborar y sistematizar los datos obtenidos en la investigación cualitativa de campo, permitiendo generalizar y abstraer exploraciones particulares.

Para alcanzar el objetivo general planteado de contribuir adecuadamente al desarrollo de la teoría politológica sobre la ciudadanía democrática en una próxima etapa es necesario ampliar la comparación a sociedades y estados de matriz cultural, constitucional y política anglosajona en las que mayormente se han aplicado políticas multiculturalistas y profundizar la dimensión histórica. Así se hará posible desde el tratamiento de los modos de incorporación de las comunidades de origen inmigrante a la ciudadanía pasar a la reformulación general de la teoría de la ciudadanía.

## Bibliografía

- Acosta, A. /Martínez, E. (2009) *El buen vivir: una vía para el desarrollo*, Quito: Abya-Yala.
- Albuquerque, J.L.C. (2010), *A dinâmica das fronteiras: os brasiguaios na fronteira entre o Brasil e o Paraguai*, Butantã: Annablume.
- Alfaro, S.; Ansión, J.; Tubino, F. (ed.) (2008), *Ciudadanía intercultural. Conceptos y pedagogías desde América Latina*, Fondo editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú / RIDEI, Lima.
- Almond, G.A., S.C. Flanagan, R.J. Mundt (comp., 1973), *Crisis, choice and change: Historical studies of political development*, Boston: Little, Brown & Co.
- Almond, G.A./ Verba, S. (1989) *The Civic Culture revisited*, Newbury Park, Calif.: Sage Publications.
- Anderson, Benedict (1991), *Imagined Communities*, London / New York, Verso.
- Apitzsch, U. (2011), "Migration", en: M. Hartmann/ C. Offe (Hrsg.), *Politische Theorie und politische Philosophie*, München: C.H. Beck, pp. 260-262.
- Aroskind, R. (2004), *¿Más cerca o más lejos del desarrollo? Transformaciones económicas en los '90*, Buenos Aires: Libros del Rojas, Serie Extramuros, UBA.
- Arrighi, G. (1999), *El largo siglo XX*, Madrid: Akal.
- Azpiazu, D., Basualdo, E y Khavisse, M. (1986), *El nuevo poder económico en la Argentina de los años 80*, Buenos Aires: Legasa.
- Azpiazu, D. y Schorr, M. (2010), *Hecho en Argentina. Industria y Economía, 1976-2007*, Buenos Aires: Siglo XXI,
- Bagendabanga Macece Eloi (2009), „Les droits de l’homme entre inculturation et interculturalisation“, en: *Revue du Collège Universitaire Henri Dunant*, Université d’été des droits de l’homme, N° 1, mai, <http://revue.cuhd.org>
- Bajtín, M. (1982), *Estética de la creación verbal*. México: Siglo XXI.
- Balibar, E. (1991), "La forma nación: historia e ideología", en: Wallerstein, I., Balibar, E., *Raza, nación y clase*, Madrid: IEPALA, pp. 135-167.
- Basualdo, E. (2007), "Concepto de patrón o régimen de acumulación y conformación estructural de la economía", Documento N° 1, Maestría en Economía Política, Área de Economía y Tecnología, Buenos Aires: FLACSO-Argentina.
- Becka, M. (2007), *Interkulturalität im Denken Raúl Fernet-Betancourts*, Nordhausen: Interkulturelle Bibliothek, Traugott Bautz,.
- Becher, U. (2002) "Periodisierung", en: Jordan, S. (Hg.) *Lexikon Geschichtswissenschaft: Hundert Grundbegriffe*, Stuttgart: Philipp Reclam jr, pp. 234-236.
- Bendix, R. / S.M. Lipset (1973), "La movilidad social", en: R. Bendix *et al.*, *Clase, status y poder*, Madrid: Euramérica, vol. III.
- Benencia, R. / Karasik, G. (1994), "Bolivianos en Buenos Aires: aspectos de su integración laboral y cultural", en: *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, año 9, N° 27, CEMLA, Buenos Aires.
- Benencia, R. / Karasik, G. (1995), *La migración boliviana a la Argentina*, CEDAL, Buenos Aires.
- Benencia, R. (1997), "De peones a patronos quinteros. Movilidad social de familias bolivianas en la periferia bonaerense", en: *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, año 12, N° 35, CEMLA, Buenos Aires.
- Benencia, R. (1999), "El fenómeno de la migración limítrofe en la Argentina: interrogantes y propuestas para seguir avanzando", en: *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, año 13-14, N° 40-41, CEMLA, Buenos Aires.
- Benencia, R. (2003), "Inmigrantes bolivianos en áreas rurales de la Argentina: su participación en la conformación de territorios y comunidades transnacionales", en: *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, Buenos Aires, Año 17, n° 50, CEMLA, Buenos Aires.
- Benjamin, W. (1971) *Angelus Novus*, Madrid: Edhasa.
- Benveniste, É. (1977), "El aparato formal de la enunciación", en: *Problemas de lingüística general*, T. II, México D.F.: Siglo XXI.
- Bhabha, H. (2002[1990]), *El lugar de la cultura*, Buenos Aires: Manantial.

- Bielefeldt, H. (1998), *Philosophie der Menschenrechte – Grundlagen eines weltweiten Freiheitsethos*. Wissenschaftliche Buchgesellschaft, Darmstadt.
- Binder, L. et al. (1971), *Crises and sequences in political development*, Princeton: Princeton Univ. Press.
- Börzel, T. (s/f), “¿Qué tienen de especial los policy networks? Explorando el concepto y su utilidad para el estudio de la gobernanza europea”, disponible en: <http://revista.redes.rediris.es/webredes/textos/policynet.doc>
- Bonilla, A. B. / Vior, E.J. (2004), *Derechos humanos, migración, participación*, Programa de Investigaciones realizado entre 2004 y 2006 en la Universidad Nacional de La Matanza, San Justo.
- Bonilla, A. B. (2005), “El diálogo filosófico intercultural y el fenómeno migratorio: su tratamiento como ‘traducción’ en la ‘Escuela de Aachen’”, en *Primer Congreso Latinoamericano de Antropología (Actas, CD-Rom)*, Universidad Nacional de Rosario, Rosario.
- Bonilla A. B. (2006b), “Discusión de algunas categorías filosóficas para el enfoque intercultural de las cuestiones migratorias en América Latina”, en: Lértora Mendoza, C. (ed.), *Las ideas del Siglo XXI – XII Jornadas de Pensamiento Filosófico (Actas)*, FEPAI, Buenos Aires.
- Bonilla, A. (2006d), “La filosofía intercultural como traducción racional”, disponible en: <http://www.ddhmmigraciones.com.ar/publicaciones/publicacioneshome.htm>
- Bonilla, A.B. (2007a), “Esbozos para un campo interdisciplinario. Filosofía intercultural y estudios migratorios”, en: Lértora Mendoza, C.A. (coord.) *Evolución de las ideas filosóficas 1980-2005. XIII Jornadas de pensamiento filosófico*, FEPAI, Buenos Aires.
- Bonilla, A. B. (2007b), “El derecho humano a migrar y la transformación de la noción de ciudadanía”, en *Actas Jornada Nacional “Transformaciones, prácticas sociales e identidades culturales”*, San Miguel de Tucumán (CD-Rom): UNT.
- Bonilla, A. (2007c), “Ética, mundo de la vida y migración”, en R. Salas Astrain (Ed.) *Sociedad y Mundo de la Vida a la luz del pensamiento Fenomenológico-Hermenéutica actual*, Santiago de Chile: EUCSH, pp. 27-58.
- Bonilla, A. (2008), “Imágenes de nación y ciudadanía interculturales emergentes”, en: Guerci de Siufi, Beatriz (comp.), *Filosofía, cultura y sociedad en el NOA*, San Salvador de Jujuy, EDIUNJu, pp. 483, pp. 27-34.
- Bonilla, A. / Vior, E.J. (2008), *Derechos humanos, migración y participación*, <http://www.ddhmmigraciones.com.ar>.
- Bonilla, A.B. (2009), “La insuficiencia teórica del derecho de fuga”, Lértora Mendoza, C. (Ed.), *XIV Jornadas de Pensamiento Filosófico (Actas)*, FEPAI: Buenos Aires, pp. 189-198.
- Bonilla, A.B. (2009), “Ciudadanía Interculturales Emergentes”, en: Seibold, J. (coord.), *IV Foro Educativo Escuela ciudadana, Ciudad educadora*, Florida: Grupo Calgary, pp. 165-171.
- Bonilla, A.B. (2010), “Vulnerabilidade Vs. Autonomia Conflitos de Migrações Contemporâneas”. *Passagens. Revista Internacional de História Política e Cultura Jurídica*, Rio de Janeiro: Vol. 2 No.4, Maio-Agosto, pp. 4-38.
- Bonilla, A.B. (2010), “El mundo cotidiano de la vida y las ciudadanía interculturales emergentes”. En: Fernet-Betancourt, R. (Hrsg.) *Alltagsleben: Ort des Austausch oder der neuen Kolonialisierung zwischen Nord und Süd*. Aachen: Wissenschaftsverlag Mainz, pp. 211-234.
- Bonny Duala-M’bedy, L.-J. (1994), “Sind die Menschenrechte ein europäischer Export?”, en: Schmidinger, H. (Hg.), *Die eine Welt und Europa*, Salzburg: Styria, pp. 279-305.
- Bösse, D.; Vior, E. (2005), *Politische Partizipation von Migranten mit muslimischen Hintergrund in Deutschland – Entwicklungen und Probleme*, Institut für Politikwissenschaft Otto-von-Guericke-Universität, Magdeburg.
- Bourdieu, P. *Cosas dichas*. Madrid: Gedisa, 1993.
- Bourdieu, P. (2000), *Poder, Derecho y Clases sociales*, Bilbao: Desclee de Brouwer.
- Braudel, F. (1984), *Civilización material, economía y capitalismo*, Madrid: Alianza.
- Braudel, Fernand (1998), *Las civilizaciones actuales*, Madrid, Ed. Tecnos.
- Brochmann, G. y Hammar, T. (1999), *Mechanisms of immigration Control: a comparative analysis of European regulation policies*, Oxford: Berg.
- Brockner, M. (ed., 1997), *Ethnozentrismus: Möglichkeiten und Grenzen des interkulturellen Dialogs*, Darmstadt: Primus.
- Brockmann Machado, M. (1976), “Desenvolvimento político”, en: *Enciclopédia Mirador Internacional*. São Paulo, vol. 7, 1976, pp. 3257-3259, disponible en: [www.casaruibarbosa.gov.br](http://www.casaruibarbosa.gov.br)
- Brubaker, R. (ed.) (1989), *Immigration and the politics of citizenship in Europe and North America*, Boston, Mass.: Boston Univ. Press

- Brubaker, R. (1992), *Citizenship and Nationhood in France and Germany*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Brubaker, R. (1999), "Rethinking nationhood: nation as institutionalized form, practical category, contingent event", en: id., *Nationalism Reframed: Nationhood and the national question in the New Europe*, Cambridge, Mass.: Cambridge University Press.
- Budzinski, M. (1999), *Die multikulturelle Realität: Mehrheits Herrschaft und Minderheitenrechte*, Göttingen: Lamuv.
- Bundesministerium des Innern (BMI, Hg., 2000), *Verfassungsschutzbericht*, Bonn: Bundesdruckerei GmbH,
- Bundesministerium des Innern-Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2009), *Migrationsbericht*, Berlin: BMI-BMF, disponible en: [www.bmi.bund.de](http://www.bmi.bund.de)
- Burkert, C. (2010), "Migration, Integration, and the Labour Market after the Recession in Germany", en: D.G. Papademetriou, M. Sumption, A. Terrazas *et al.*, *Migration and Immigrants two Years after the Financial Collapse: Where do we stand?*, Washington D.C.: Migration Policy Institute, pp. 66-80.
- Caggiano, S. (2003), "Fronteras múltiples: reconfiguración de ejes identitarios en migraciones contemporáneas a la Argentina", en: *Cuadernos del IDES*, en: [http://: www.ides.com.ar](http://www.ides.com.ar) (PDF), Buenos Aires.
- Caggiano, S. (2005), *Lo que no entra en el crisol. Inmigración boliviana, comunicación intercultural y procesos identitarios*, Prometeo, Buenos Aires
- Calderón Chelius, L. (2006), "El estudio de la dimensión política dentro del proceso migratorio", en: *Sociológica*, año 21, N° 60, enero-abril.
- Carrasco, D. (1996), "Cap. XL. Ciudades y símbolos. Las antiguas religiones centroamericanas", '326. Cosmogonía y cosmología: el sacrificio de los dioses', '327. El panteón azteca: la naturaleza como hierofanía', '328. Huitzilopochtli: el dios iracundo', '330. La práctica de los sacrificios humanos' y '330. Espiritualidad azteca: la suprema dualidad' en: M. Eliade, *Historia de las creencias y de las ideas religiosas. Desde la época de los descubrimientos hasta nuestros días*, Barcelona: Herder, pp.54-70.
- Casaravilla, D. (1999), *Los laberintos de la exclusión. Relatos de inmigrantes ilegales en Argentina*, Buenos Aires: Lumen – Humanitas.
- Cavalli, A. (2008[1991], "Movilidad social", en: Bobbio, N. / N. Matteucci / G. Pasquino (dir.), *Diccionario de Política*, vol. 1-z, México D.F.: Siglo XXI, pp. 1003-1008.
- CELS. (1999), *Inmigración, política estatal y vigencia de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de los inmigrantes y trabajadores migratorios peruanos y bolivianos en Argentina.* Buenos Aires: Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS).
- CELS. (2005), *A dos años de la Nueva Ley de Migraciones: Avances, cuestiones pendientes y casos preocupantes*, Buenos Aires: CELS.
- Chambers, I. (1995), *Migración, cultura e identidad*, Amorrortu editores, Buenos Aires.
- Chauí, M. (1981), *Cultura e Democracia: O Discurso Competente e Outras Falas*, São Paulo, Editora Moderna.
- Chauí, M. (2006), *Cidadania cultural. O directo à cultura*. Fundación Perseu Abramo, Sao Paulo.
- Chausovsky, G. (2004), "Apuntes sobre la nueva ley de Migraciones", en: Guistiniani, R. (comp.), *Migración: Un Derecho Humano, Ley de migraciones 25.871*, Buenos Aires: Prometeo libros.
- Chausovsky, G. (2006), "Los términos y las categorías en la Ley de Migraciones 25871", en: *Congreso Argentino de Estudios sobre Migraciones Internacionales y Políticas Migratorias y de Asilo*, Buenos Aires.
- Chausovsky, G. (2007), "Política Migratoria publicada: El discurso y la Realidad", en: *8º Congreso Nacional de Sociología Jurídica "Derecho, Democracia y Sociedad"*, Paraná.
- Chausovsky, G. (2010), "El decreto reglamentario de la Ley de Migraciones y la política migratoria efectivamente implementada", ponencia ante el *Xº Seminario de FOMERCO*, Buenos Aires, 8 de septiembre.
- Cipolletti, M.S. (1996), "Cap. XLVII. Chamanismo y viaje al reino de los muertos. Concepciones religiosas de los indios sudamericanos no andinos", '384. origen mítico de los hombres', en: M. Eliade, *Historia de las creencias y de las ideas religiosas. Desde la época de los descubrimientos hasta nuestros días*, Barcelona: Herder, pp.346-351.
- Clemens, E. (1998), "To Move Mountains: Collective Action and the Possibility of Institutional Change", en: Giugni, M. / Tilly, Ch. / McAdam, D. (eds.), *From Contention to Democracy*, Lanham, ML: Rowman & Littlefield Publishers.
- Collier, D. (1982), *O Novo autoritarismo na América Latina*, Rio de Janeiro, RJ: Paz e Terra,.

- Colom, F. (1998), *Razones de identidad. Pluralismo cultural e integración política*, Barcelona: Anthropos.
- Courtis, C. (2006), "Hacia la derogación de la Ley Videla: la migración como tema de labor parlamentaria en Argentina de la década del 90", en: Jelin, E; Grimson, A (coop.), *Migraciones regionales hacia Argentina. Diferencia, desigualdad y derechos*, Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Cornejo Polar, A. (1981), *La cultura nacional: problema y posibilidad*, Lima: Lluvia editores.
- Craven, M.C. R. (1998 [1995]), *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights – A perspective on its development*, Clarendon Press: Oxford (GB).
- Cyrus, N. (2008), *Politische Integration von Einwanderinnen und Einwanderern*, Heinrich-Böll-Stiftung, disponible en: [http://www.migration-boell.de/downloads/integration/Cyrus\\_Politische\\_Partizipation.pdf](http://www.migration-boell.de/downloads/integration/Cyrus_Politische_Partizipation.pdf)
- D'Amato, G. (2001), *Vom Ausländer zum Bürger. Der Streit um die politische Integration von Einwanderern in Deutschland, Frankreich und der Schweiz*, Band 5, Münster.
- Delanty, G. (2000), *Citizenship in a Global World*, Buckingham: Open University Press.
- De Luca, M. y Malamud, A. (2010), "Argentina turbulencia económica, polarización social y realineamiento político", en: *Revista de ciencia política*, 30 (2), Santiago de Chile.
- Van Dijk, T.A. (1983a), *La ciencia del texto. Un enfoque interdisciplinario*, Ed. Paidós, Barcelona.
- Van Dijk, T.A. (1983b), *Strategies of discourse comprehension*, Academic Press: New York.
- Van Dijk, T. (1984), "Prejudice in discourse: An analysis of ethnic prejudice in cognition and conversation", Benjamins: Amsterdam.
- Van Dijk, T. (2003a), *Racismo y discurso de elites*, Barcelona: Gedisa.
- Van Dijk, T. (2003b), *Dominación étnica y racismo discursivo en España y América Latina*, Barcelona: Gedisa.
- Van Dijk, T. (2006), *Ideología una aproximación multidisciplinaria*, Barcelona: Gedisa.
- Domenech, E. (2005), "Políticas migratorias y estrategias de integración en Argentina: nuevas respuestas a viejos interrogantes", disponible en <http://iussp2005.princeton.edu/download.aspx?submissionId=50372>
- Domenech, Eduardo (2008), "La ciudadanía de la política migratoria en la región sudamericana: vicisitudes de la agenda global", en: Novick, Susana (comp.), *Las migraciones en América Latina: políticas, culturas y estrategias*, Buenos Aires, Catálogos, pp. 53-72.
- Donnelly, J. (2006), "The Relative Universality of Human Rights (Revised)", en: *working paper no. 33*, University of Denver, Graduate School of International Studies, 15th December, <http://www.du.edu/gsis/hrhw/working/2006/33-donnelly-2006-rev.pdf>
- Doty, R. (2006), "Immigration and national Identity: constructing the nation", en: *Review of International Studies*, (22), 3 (235-255).
- Dreidemie, P. (2002), "El objetivo de la interculturalidad", en: *Congreso Internacional de la Federación Latinoamericana de Semiótica "Semióticas de la vida cotidiana"*, Buenos Aires.
- Dreidemie, P. (2006), "Espacio de Frontería: campos sociales, trayectorias y prácticas posibles entre migrantes quechuas bolivianos residentes en Buenos Aires". *VII Congreso Latinoamericano de Educación Intercultural Bilingüe*. Cochabamba, 1-4 de Octubre.
- Dreidemie, P. (2010), *Estudio etnolingüístico del quechua hablado por migrantes bolivianos en Buenos Aires (Argentina)*, Tesis de Doctorado en Lingüística (especialización Lingüística Antropológica), FFyL-Universidad de Buenos Aires.
- Dreidemie, P. / E.J. Vior (2011), "Indagaciones teórico-metodológicas sobre la construcción de ciudadanía cultural de comunidades de origen inmigrante en la Provincia de Río Negro (Argentina)", en: *Antíteses*, v. 4, n. 7, p. 319-339, jan./jun. 2011. Disponible en: <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/antiteses>
- Dudy, P. (2002), *Menschenrechte zwischen Universalität und Partikularität: eine interdisziplinäre Studie zu der Idee der Weltinnenpolitik*, Ed. Lit, Münster et al.
- Duyvene de Wit, T. / Koopmans, R. (2001), "Die politisch-kulturelle Integration ethnischer Minderheiten in den Niederlanden und Deutschland", en: *Forschungsjournal NSB*, Año 14, Nro. 1, pp. 26-39.
- Eisenstadt, S.N. (1966), *Modernization: protest and change*, Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall.
- Eisenstadt, S.N. / Rokkan, S. (1973), *Building states and nations*, Beverly Hills [Calif.]: Sage.
- Eliade, M. (1978; 1980; 1983), *Historia de las creencias y de las ideas religiosas*, Madrid: Cristiandad, 3 vol.

- Engels, D. u.a. (2011), „Zweiter Integrationsindikatorenbericht“, Köln/Berlin: Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration.
- Eryılmaz, A.; Kocatürk-Schuster, B. y Schade, W. (2000), *Materialsammlung zur Geschichte der Arbeitsmigration aus der Türkei: Anwerbung, Reise nach Deutschland, Fremdheiten*, editado por DOMiT por encargo del Ministerium für Arbeit und Soziales, Qualifikation und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen, Köln.
- Escamilla Martínez, V. (1996), “Las políticas públicas desde la perspectiva de las redes sociales”, en: *Política y cultura*, N° 7, México D. F.: Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilco.
- Estermann, J. (2006), *Filosofía andina: Sabiduría indígena para un mundo nuevo*, 2ª ed., La Paz: ISEAT.
- Falk, R. (2000), *Human rights horizons: the pursuit of justice in a globalizing world*, Routledge, New York, et. .al.
- Félix, M. (2007), “¿Hacia el neodesarrollismo en Argentina? De la reestructuración capitalista a su estabilización”, en: *Anuario EDI: Economía Argentina ¿Coyuntura favorable o nuevo modelo?*, Buenos Aires: Luxemburg, Economistas de izquierda, abril.
- Félix, M. y López, E. (2010), “La dinámica del capitalismo periférico posneoliberal-neodesarrollista. Contradicciones, barreras y límites de la nueva forma de desarrollo en Argentina”, en: *Revista Herramienta*, N° 45, octubre.
- Fornet-Betancourt, R. (ed.) (2000), *Menschenrechte im Streit zwischen Kulturpluralismus und Universalität*, IKO-Verlag für Interkulturelle Kommunikation, Frankfurt a.M. / London.
- Fornet-Betancourt, R. / Sandkühler, H. J. (ed.) (2001), *Begründungen und Wirkungen von Menschenrechten im Kontext der Globalisierung*. IKO-Verlag für Interkulturelle Kommunikation, Frankfurt a.M. / London.
- Fornet-Betancourt, R. (2003), *Interculturalidad y Filosofía en América Latina*, Concordia-Monographien, Bd. 36, Wissenschaftsverlag Mainz in Aachen.
- Fornet Betancourt, R. (2004), *Crítica intercultural de la filosofía*, Trotta, Madrid.
- Foucault, M. (1985), *¿Qué es un autor?* México: Universidad Autónoma de Tlaxcala.
- Fritzsche, K. P (2004), *Menschenrechte – Eine Einführung mit Dokumenten*, Ferdinand Schöningh / UTB, Paderborn.
- Gieler, W y Fricke, D.(eds.) (2004), *Handbuch europäischer Migrationspolitiken – Die EU-Länder und die Beitrittskandidaten*, Münster: Lit.
- Giugni, M.; Passy, F. (1999), *Models of Citizenship, Political Opportunities, and the Claim- Making of Immigrants and Ethnic Minorities*, <http://www.nd.edu/~dmyers/cbsm/vol2/ethnmin.pdf>, 8-09-05, p. 2.
- Giustiniani, R. et al. (2004), *Migración: un derecho humano. Ley de Migraciones N° 25.871*. Prometeo, Buenos Aires.
- Glaubitz, J. (1997), “China, der Westen und die Menschenrechte”, en: G. Edel (Hg.), *Weltkultur. Begegnung der Völker – Gemeinschaft der Menschen. Auf dem Wege zur Weltgesellschaft*, Mainz: Areopag, pp. 68-71.
- Gomáriz Moraga, E. (2007), “Sistema político y políticas públicas en América Latina”, en: *Revista Clad de reforma y democracia*, N° 38, junio, disponible en: <http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia>
- Grimson, A. (1999), *Relatos de la diferencia y la igualdad. Los bolivianos en Buenos Aires*, Buenos Aires: Eudeba-Felafacs.
- Grimson, A. (2000a), *Interculturalidad y Comunicación*, Buenos Aires: Grupo Editorial Norma.
- Grimson, A. (2003), “La Nación después del (des)constructivismo”, en: Nueva Sociedad, num. 184.
- Grossberg, L. (1992), *We gotta get out of this place; popular conservatism and postmodern culture*, New York / London: Routledge.
- Hall, P.A. / Taylor, R.C.R. (1996), *As três versões do neo-institucionalismo*, disponible en: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n58/a10n58.pdf>
- Hamel, R. E. (1995), *Indigenous languages loss in México: the process of language displacement in verbal interaction*. En: Fase, Jaspaert, Kron (eds.) *The state of minority languages*. Lisse: Zwts & Zetlinger. pp. 153-172.
- Hamel, R. E. (1996), “Conflicto entre lenguas, discursos y culturas en México indígena: ¿La apropiación de lo ajeno y la enajenación de lo propio?”. En: Klesing-Rempel (ed.) *Lo propio y lo ajeno; Interculturalidad y sociedad multicultural*. México: Plaza y Valdés, pp. 149-189.
- Hamel, R.E. (1997), “Language conflict and language shift: a sociolinguistic framework for linguistic human right”. *International Journal of the Sociology of Language*. Vol.: *Linguistic Human Rights from a Sociolinguistic Perspective*. 127, pp. 105-134.

- Han, P. (2000), *Soziologie der Migration*, Stuttgart: Lucius & Lucius.
- Herbert, U. (2001), *Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland – Saisonarbeiter, Zwangsarbeiter, Gastarbeiter, Flüchtlinge*, München: C.H. Beck.
- Hill, J. / K. Hill (1999[1986]), *Hablando mexicano; La dinámica de una lengua sincrética en el centro de México*. México: CIESAS.
- Hill, J. (1993), "Structure and practice in language shift". En: K. Hyltenstam y A. Viberg (eds.) *Progression and regression in language: Sociocultural, neuropsychological and linguistic perspectives*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 58-93.
- Höffe, O. (2000), *Derecho intercultural*, Madrid: Gedisa, pp. 217-248.
- Höffe, O. (2007), *Ciudadano económico, ciudadano del Estado, ciudadano del mundo. Ética política en la era de la globalización*, Katz, Buenos Aires.
- Hunger, U. / M. Candan (2009), *Politische Partizipation der Migranten in der Bundesrepublik Deutschland und über die deutschen Grenzen hinweg*, Münster: Westf.-Wilhelms-Universität-Inst. für Politikwissenschaft.
- Huntington, S.P. (1968), *Political order in changing societies*. New Haven: Yale University Press.
- Jelin, E. (2006), "Migraciones y Derechos: instituciones y practicas sociales en la construcción de la desigualdad y la diferencia", en Jelin, E; Grimsom, A (coop.) *Migraciones regionales hacia Argentina, Diferencia, Desigualdad, Derechos*, Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Joppke, C. (1999) "How Migration is Changing Citizenship: a comparative overview", en: *Ethnic and Racial Studies*, Vol 22, n° 4, pp 629- 653.
- Joppke, Christian / Morawska, Edward (2003), "Integrating Immigrants in Liberal Nation States: Policies and Practices", en: id. (eds.), *Toward Assimilation and Citizenship: Immigrants in Liberal Nation-States*, Hampshire, Macmillan, pp. 1-36.
- Jordana, J (2008 [2007]) "El análisis de los policy networks: ¿Una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y Estado?", en: C.H. Acuña (comp.), *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, Proyecto de Modernización del Estado, Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación, pp. 509-529.
- Kersting, W. (2003), *Universalismo e direitos humanos*, EDIPUCRS, Porto Alegre.
- Khoury, R.-G. (2005), "Ethik und Menschenwürde im Islam", en: A. Siegetsleitner, N. Knoepffler (Hg.), *Menschenwürde im interkulturellen Dialog*, Freiburg / München: Alber, pp. 91-122.
- Koopmans, R. (1995), *Democracy from Below*, Westview, Boulder CO.
- Koopmans, R. (1999), "Deutschland und seine Einwanderer: ein gespaltenes Verhältnis", en: Kaase, M.; Schmidt, G. (ed.), *Eine lernende Demokratie*, Berlin, p. 165-198.
- Koopmans, R. (2000), "Partizipation der Migranten, Staatsbürgerschaft und Demokratie: Nationale und lokale Perspektiven", en: Pröhl, M.; Hartmann, H. (ed), *Strategien der Integration*, p. 103-111
- Koopmans, R.; Statham, P. (2000), "Migration and Ethnic Relations as a Field of Political Contention: An Opportunity Structure Approach", en: R. Koopmans & P. Statham (eds.), *Challenging Immigration and Ethnic Relations Politics*, Oxford University Press, Oxford, pp. 13-56.
- Koopmans, R.; Statham, P. (2001), "How national citizenship shapes transnationalism. A comparative analysis of migrant claims-making in Germany, Great Britain and the Netherlands", en: *REMI* Vol. 17, No. 2, pp. 63-100.
- Kraler, A. / Parnreiter, C. (2005), "Migration theoretisieren", en: *PROKLA – Zeitschrift für kritische Wissenschaften* 140, 35. Jg., Nr. 3, September, pp. 327-344.
- Küng, H. (1997), *Weltethos für Weltpolitik und Weltwirtschaft*, München / Zürich: Piper, pp. 130-148.
- Künnemann, R. (1993), *The Unity of Human Rights*, [www.fian.org](http://www.fian.org), 12-10-2002.
- Künnemann, R. (1994), *El derecho a alimentarse – qué es y por qué FIAN lo usa*, [www.fian.org](http://www.fian.org), 12-10-2002.
- Künnemann, R. (1996): *Six Lectures on the Right to an Adequate Standard of Living (Food, Housing, Health, Social Security)*, Heidelberg: FIAN.
- Künnemann, R. (2002): *Nine Essays on Economic Human Rights (1993-1997)*, Heidelberg: FIAN.
- Kymlicka, W. (1995), *Multicultural citizenship: a liberal theory of minority rights*, Oxford et al.: Clarendon Press.



- Leise, E. (2007), "Germany Strives to Integrate Immigrants with New Policies", en: MPI, *Migration Information Source*, July, disponible en: <http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?ID=610>
- Lemmen, Th. (1999), *Muslimische Spitzenorganisationen in Deutschland: Der Islamrat und der Zentralrat*, , Altenberge: Verlag für Christlich-Islamisches Schrifttum.
- Lemmen, Th. (2000), *Islamische Organisationen in Deutschland*, Electronic ed., Bonn: Gesprächskreis Arbeit und Soziales, Friedrich-Ebert-Stiftung, disponible en: <http://library.fes.de/fulltext/asfo/00803toc.htm>, 4-02-04
- Lemmen, Th. (2001), *Muslime in Deutschland – Eine Herausforderung für Kirche und Gesellschaft*, Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges,
- Leveau, R. / Ruf, W. (eds.) (2000), *Migration und Staat, Materialsammlung zur Geschichte der Arbeitsmigration aus der Türkei: Anwerbung, Reise nach Deutschland, Fremdheiten*, editado por DOMIT – Dokumentationszentrum und Museum über die Migration aus der Türkei, volumen 2, Hamburg.
- Lévi Strauss, Claude (dr.) (1978) *L'identité. Séminaire interdisciplinaire dirigé par Claude Lévi-Strauss professeur au Collège de France 1974-1975*, Paris: PUF.
- Lohmann, G. / Gosepath, St. (eds., 1998), *Philosophie der Menschenrechte*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- López Sala, A. (2005), *Inmigrantes y Estados: la respuesta política ante la cuestión migratoria*, Barcelona: Anthropos.
- Löwy, M. (2006) *Walter Benjamin: aviso de incendio - Una lectura de las tesis "Sobre el concepto de historia"*, México:FCE.
- Malinowski, B. (1985[1940]), "Introducción", en: Ortiz, F. *Contrapunto cubano del tabaco y el azúcar*. Caracas: Ayacucho.
- Mann, M. (1997), "Una teoría del Estado moderno", en: M. Mann / P. Linares, *Las fuentes del poder social II: El desarrollo de las clases sociales y los Estados nacionales, 1760-1914*, Madrid: Alianza Universidad.
- Mansilla, H.C.F. (2003), "Tradiciones culturales y derechos humanos. El caso boliviano entre corrientes individualistas y tendencias colectivistas", en: *Cuadernos del Cendes*, vol. 52, n°. 52, Caracas, enero.
- Marini, R.M. y Sader, E. (2000), *Dialética da dependência: uma antologia da obra de Ruy Mauro Marini*, Petrópolis: Vozes / Buenos Aires:CLACSO / Rio de Janeiro, RJ: Laboratório de Políticas Públicas.
- Mármora, L. (1998), "La fundamentación de las políticas migratorias internacionales en América Latina", en: *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, Buenos Aires, N° 10, diciembre.
- Mármora, L. (2003), *Políticas de migraciones internacionales*, Buenos Aires: Paidós.
- Mármora, L. (2004), "Las leyes de migración como contexto normativo (de la " ley Videla" a la Ley de Migraciones 25.871)", en: Guistiniani , R ( Comp), *Migración: Un Derecho Humano, ley de migraciones 25.871*", Buenos Aires: Prometeo libros.
- Marsh, D.; Rhodes, R.A.W (1992), *Policy Networks in British Government*, Oxford: Clarendon Press.
- Marshall, T.H. (1950), *Citizenship and social class and other essays*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Martiniello, M. (2005), *Political Participation, Mobilisation and Representation of Immigrants and their Offspring in Europe*, disponible en: [dspace.mah.se/bitstream/2043/1495/1/WB\\_1-05.pdf](http://dspace.mah.se/bitstream/2043/1495/1/WB_1-05.pdf), 10-09-05.
- Maspero, H. (1996), „Cap. XLI. En busca de la inmortalidad. El taoísmo en las creencias religiosas de los chinos durante la época de las seis dinastías (ca. 400-600 d.C.)“, en: M. Eliade, *Historia de las creencias y de las ideas religiosas. Desde la época de los descubrimientos hasta nuestros días*, Barcelona: Herder, pp. 96-109.
- Massey, D.S. et al. (1993), "Teorías de la migración internacional: una revisión y evaluación", publicada originariamente en la revista *Population and Development Review*, 19(3), pp. 431-466, septiembre de 1993. Traducida para uso interno por la Cátedra de Geografía Social de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires.
- Mbiti, J. (1996), "Relación con los 'muertos vivientes'. Ideas religiosas básicas de África centro-oriental, en: M. Eliade, *Historia de las creencias y de las ideas religiosas. Desde la época de los descubrimientos hasta nuestros días*, Barcelona: Herder, pp. 312-330.
- Mendíaz, M, G. (2004), "El Estado y las políticas publicas: las visiones desde el neoinstitucionalismo", trabajo realizado en el marco del Seminario de Doctorado *Lecturas para un Sociología del Estado: desde el pensamiento clásico al contemporáneo*, coord. por Dr. Osvaldo Iazzetta, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario, manusc.
- Meny, I. y Thoenig, J. C. (1992), *Las Políticas Públicas*, Barcelona: Ariel Ciencia Política.

- Merali, I. / Oosterveld, V. (eds.) (2001), *Giving meaning to economic, social and cultural rights*, Univ. of Pennsylvania Press, Philadelphia.
- Migration Policy Institute (distintos años), *MPI Data Hub*, disponible en: <http://www.migrationinformation.org/datahub.shtml>
- Migration Policy Institute (distintos años), *Migration Information Source*, disponible en: <http://www.migrationinformation.org/Resources/germany.cfm>
- Milesi, R. (2005), “Algumas Reflexões, em termos de Princípios, sobre o Anteprojeto de Lei de Estrangeiros”, IMDH, Brasília.
- Milesi, R. mscs. (2008), “O Estatuto do Estrangeiro e as medidas compulsórias de Deportação, Expulsão e Extradicação”. IMDH, Brasília.
- Ministério de Trabalho e Emprego (MTE, 2010) – Conselho Nacional de Imigração. “Política Nacional de Imigração e Proteção ao(a) Trabalhador(a) Migrante”. Disponible en: [http://www.mte.gov.br/politicamigrante/imigracao\\_proposta.pdf](http://www.mte.gov.br/politicamigrante/imigracao_proposta.pdf), 2010.
- Miró, C. (1971), *Políticas de Población. ¿Qué? ¿Cómo? ¿Por qué? ¿Para qué?*, Santiago de Chile: Celade, Serie A, N° 110, abril.
- Moore, B. (1966), *Los orígenes sociales de la dictadura y la democracia*, Barcelona: Ed. 62.
- Naumann, N. (1996), Cap. XLIX. Shintô y religión popular. La religiosidad japonesa en su contexto histórico“, en: en: M. Eliade, *Historia de las creencias y de las ideas religiosas. Desde la época de los descubrimientos hasta nuestros días*, Barcelona: Herder, pp. 388-392.
- Nejamkis, L: Rivero Sierra, F. (2008), “PATRIA GRANDE: Consonancias ¿y disonancias? entre políticas públicas, prácticas políticas y discursos”, en: Novick, S. (dir). "*Migraciones y Mercosur: una relación inconclusa*", Buenos Aires: Catálogos/ Universidad de Buenos Aires..
- Nejamkis, L. (2008), “Estudiar el Estado nacional y las migraciones desde una perspectiva intercultural”, en: *III Jornadas experiencia de la diversidad. II encuentro de discusión de avances de investigación sobre diversidad cultural*, Rosario.
- Nejamkis, L. (2011) *Políticas migratorias en Argentina, 1976-2010: de la Doctrina de Seguridad Nacional a la consolidación del Derecho Humano a la Migración*, tesis de doctorado defendida en la Fac. de Ciencias Sociales (UBA), Buenos Aires, el 15-11-11.
- Novick, S. (1986), “Las políticas inmigratorias en su expresión jurídica. Una perspectiva secular”, en: *Estudios Migratorios Latinoamericanos* N° 2 (CEMLA), Buenos Aires.
- Novick, S. (1992), *Política y población. Argentina:1870-1989*, Buenos Aires: CEAL.
- Novick, S. (2001), “Democracia y Población: Argentina 1983-1999”, Documento de Trabajo N° 28, Instituto de investigaciones Gino Germani, Universidad de Buenos Aires, disponible en: <http://www.iigg.fsoc.uba.ar/pobmigra/>
- Novick, S. (2004), “Una nueva ley para un nuevo modelo de desarrollo en un contexto de crisis y consenso”, en: Guistiniani, R (comp.), *Migración: Un Derecho Humano, ley de migraciones 25.871*, Buenos Aires: Prometeo libros.
- Novick, S. (2005a), “Evolución reciente de la política Migratoria Argentina”, en: *XXV internacional Population Conference*, Tours, Francia, disponible en: <http://www.iigg.fsoc.uba.ar/pobmigra/>
- Novick, S. (2005b), “La reciente política migratoria argentina en el contexto del MERCOSUR”, en: Novick, S; Hener, A.; Dalle, P., *El proceso de integración MERCOSUR: de las políticas migratorias y de seguridad a las trayectorias de los inmigrantes*, Documento de Trabajo n° 46, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires. Disponible en: <http://www.iigg.fsoc.uba.ar/pobmigra/>
- O'Donnell, G. (1972), *Modernización y autoritarismo*, Buenos Aires: Paidós.
- Olivé, L. (comp.) (1993), *Ética y diversidad cultural*, FCE-UNAM, México.
- Oszlak, O. (1976), *Notas Críticas para una Teoría de la Burocracia Estatal*, Buenos Aires: Estudios CEDES.
- Oszlak, O. / O'Donnell, G. (1984), “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”, en: B. Kliksberg, / J. Ulbrandt, (comp.), *Para investigar la Administración Pública*, Madrid: INAP.

- Oteiza, E. / Novick, S. (2000), *Inmigración y Derechos humanos (Política y discurso en el tramo final del menemismo)*, Instituto de Investigaciones Gino Germani-CELS, Facultad de Ciencias Sociales, Documento de trabajo n°14, Secretaría de Publicaciones del Centro del Estudiantes de Ciencias Sociales, Buenos Aires.
- Pacecca, M. I. (2001), “Migrantes de ultramar, migrantes limítrofes. Políticas migratorias y procesos clasificatorios. Argentina, 1945-1970”, en: *Informe final del concurso: Culturas e identidades en América Latina y el Caribe. Programa Regional de Becas CLACSO. 2001*, disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/2000/pacecca.pdf>
- Pannikar, R. (2003), “Conferencia inaugural: tres grandes interpelaciones de la interculturalidad”, en: Fonet-Betancourt R. (coord), *Interculturalidad, genero y educación*. Dokumentation des V internationalen Kongresses fur interkulturelle Philosophie.
- Papa Juan XXIII (1963), *Carta Encíclica 'Pacem in Terris'*, disponible en: [http://www.vatican.va/holy\\_father/john\\_xxiii/encyclicals/documents/hf\\_j-xxiii\\_enc\\_11041963\\_pacem\\_po.html](http://www.vatican.va/holy_father/john_xxiii/encyclicals/documents/hf_j-xxiii_enc_11041963_pacem_po.html)
- Paul, G. (2005), „Konzepte der Menschenwürde in der klassischen chinesischen Philosophie“, en: A. Siegetsleitner, N. Knoepffler (Hg.), *Menschenwürde im interkulturellen Dialog*, Freiburg / München: Alber, pp. 67-90.
- Perez Vichich, N. (1988) “Las políticas Migratorias en la legislación Argentina...Y para todos los hombres del mundo...”, en: *Estudios Migratorio Latinoamericanos (CEMLA)*, N° 10, Buenos Aires.
- Pizarro C. (2007), “Inmigración y discriminación en el lugar de trabajo. El caso del mercado frutihortícola de la colectividad boliviana de Escobar”, en: *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, Año 21, Agosto, N°63, pp. 211-244.
- Pratt, M. L. (1997[1992]), *Ojos imperiales: Literatura de viajes y transculturación*, Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.
- Rabossi, F. (2010), “Unidades, Interações e Representações Fronteiriças: Notas a Partir da Tríplice Fronteira entre Brasil, Paraguai e Argentina”, en: E. Aparecido da Costa; G. Villela Lima da Costa; M.A. Machado de Oliveira. (Org.), *Estudos Fronteiriços*, Campo Grande: Ed. UFMS, pp. 113-144.
- Rascón García, C.; García González, M. (1996), „Estudio preliminar, en: id. (eds.) *Ley de las XII tablas*, 2ª ed., Madrid: Tecnos, pp.XI-XXVI.
- Reißlandt, C. (2007), *Politische Partizipation von Migrantinnen und Migranten*, disponible en: [http://www.bpb.de/themen/H9O99X.0.Politische\\_Partizipation\\_von\\_Migrantinnen\\_und\\_Migranten.html](http://www.bpb.de/themen/H9O99X.0.Politische_Partizipation_von_Migrantinnen_und_Migranten.html)
- Said, E. (1996) *Cultura e imperialismo*, Barcelona: Anagrama.
- Said, E. (2004) *Orientalismo*, Barcelona: Debols'illo.
- Salas Astrain, R. (2003), *Ética Intercultural. Ensayos de una ética discursiva para contextos culturales conflictivos. (Re) Lectura del pensamiento latinoamericano*, Ed. UCSH, Santiago de Chile.
- dos Santos, T. (1972), *Socialismo o fascismo: el nuevo carácter de la dependencia y el dilema latinoamericano*, Buenos Aires: Periferia.
- Sassen, S. (1991), *The Global city*, Princeton: Princeton Univ. Press.
- Sassone, S. (1987), “Migraciones ilegales y amnistías en Argentina”, en: *Estudios Migratorios Latinoamericanos (CEMLA)*, N° 6-7, Buenos Aires.
- Segato, R. L. (2007), *La Nación y sus Otros. Raza, etnicidad y diversidad religiosa en tiempos de Políticas de la Identidad*, Prometeo, Buenos Aires.
- Schissler, J. (2005), “Menschenrechte zwischen Univesalismus und Kulturrelativismus“, en: Landeszentrale für Politische Bildung Baden-Württemberg (Hrsg.), *Menschenrechte, Der Bürger im Staat, 55. Jahrgang, Heft 1/2*, Stuttgart, pp. 26-30.
- Schultze, G. u.a. (2009), *Einwanderungsgesellschaft Deutschland: Wege zu einer sozialen und gerechten Zukunft*, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Seibold, J. R. (2005) “La interculturalidad como desafío. Una mirada filosófica” (ponencia leída en la Jornada de reflexión ético-teológica *El desafío ético de las migraciones*, San Miguel (PBA): Ponencia leída en el *Primer Encuentro sobre Teología y Migraciones* celebrado en la Facultad de Filosofía y Teología de la Universidad del Salvador, 20-08-05.
- Schiffauer, W. (2000), *Die Gottesmänner – Türkische Islamisten in Deutschland - eine Studie zur Herstellung religiöser Evidenz*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.

- Seidel, E.; Dantschke, C. y Yildirim, A. (2000), *Politik im Namen Allahs - der Islamismus - eine Herausforderung für Europa*, Brüssel: Die Grünen im Europäischen Parlament.
- Şen, F. y Aydin, H. (2001), *Der Islam in Deutschland*, München: C.H. Beck.
- Shore, C. y Wright, S. (1997), "Policy. A new field of Anthropology", en: C. Shore, y S. Wright, *Anthropology of Policy. Critical perspectives on Governance and Power*, London: Routledge.
- Sousa, L. D'Nillo (2010), "Mudanças na política brasileira em termos de migrações", en: *Mundorama*, 22-09-10.
- Soysal, Y. (1996), "Changing citizenship in Europe: remarks on postnational membership and the national state", en Cesarini, D. y Fulbrook, M. (eds.), *Citizenship, nationality and migration in Europe*, Routledge, Londres, pp 17-29.
- Stavenhagen, R. (1996), "Los derechos indígenas: algunos problemas conceptuales," en Jelin E. y Hershberg E. (coord.), *Construir la democracia: derechos humanos, ciudadanía y sociedad en América Latina*, Caracas: Nueva Sociedad, p. 151-169.
- Stöhr, W. (1996), "Cap. XLIV. Tótem, ensoñación, Tjurunga. Las religiones de Australia", '362. Pasado y presente, hombres y mujeres', en: M. Eliade, *Historia de las creencias y de las ideas religiosas. Desde la época de los descubrimientos hasta nuestros días*, Barcelona: Herder, pp. 263-266.
- Taylor, Ch. (1991), *The Ethics of Authenticity*, Cambridge, Mass. et al.: Harvard Un. Press;
- Taylor, Ch. (1993), *Multikulturalismus und die Politik der Anerkennung*, con comentarios de Amy Gutmann (ed.), Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Taylor, Ch. / Gutman, A. (ed., 1994), *Multiculturalism: Examining the Politics of Recognition*, Princeton: Princeton University Press.
- Taylor, Ch. (1995), *Philosophical arguments*, Cambridge, Mass. et al.: Harvard Univ. Press.
- Thränhardt, D. (2000), "Integration und Staatsangehörigkeitsrecht", en: Bade, K. J. / Münz, R. (eds.), *Migrationsreport 2000*, Bonn, pp. 141-162.
- Tibi, B. (2001), *Krieg der Zivilisationen - Politik und Religion zwischen Vernunft und Fundamentalismus*, München: Heyne-Verlag.
- Turner, V. (1980[1967]), *La Selva de los Símbolos; Aspectos del ritual ndembu*. Madrid: Siglo XXI Editores,.
- Thwaites Rey, M. (2010), "Después de la globalización neoliberal: ¿Qué Estado en América Latina?", en: *OSAL*, Año XI, Nº 27, abril.
- Vázquez, H. (2004), *Antropología emancipadora, derechos humanos y pluriculturalidad*, Rosario: Homo Sapiens, pp. : 88-124.
- Verón, Eliseo (1987a), *La semiosis social. Fragmentos de una teoría de la Discursividad*, Barcelona: Gedisa.
- Verón, Eliseo (1987b), "La palabra adversativa. Observaciones sobre la enunciación política", en: AA.VV., *El discurso político. Lenguajes y acontecimientos*, Buenos Aires: Hachette.
- Vior, Eduardo J. (1991), *Bilder und Projekte der Nation in Brasilien und Argentinien*, Giessen: Justus-Liebig-Universität, Fachbereich Sozialwissenschaften, tesis de doctorado.
- Vior, E. J.; Manjuk, V. y Manolcheva, S. (2004), "The Politics of Otherness – Constructing the Autonomy of Political Subjects in the Migrant Minorities as a way of Reforming Western European Democracies", en: *Consolidating Antiracism and Minority Rights: Critical Approaches*, Institute for Human Rights, Åbo Akademi University, Helsinki.
- Vior, E.; Manolcheva, S. y Manjuk, V. (2004b) „Bestandsaufnahme demokratischer Initiativen in der politischen Bildungsarbeit mit muslimischen Jugendlichen in Deutschland – Ein Forschungsbericht“, en: Bundesministerium des Innern (Hg.), *Extremismus in Deutschland*, Berlín, Bundesministerium des Innern, pp. 316-337.
- Vior, E. (2004) "Migración y derechos humanos desde una perspectiva intercultural", en: R. Fonet-Betancourt (ed.), *Migración e interculturalidad. Desafíos teológicos y filosóficos*, Aachen, Wissenschaftsverlag Mainz in Aachen, pp. 109-117.
- Vior, E.; Bosse, D. et al. (2005a) "Politische Partizipation von Migranten mit muslimischem Hintergrund in Deutschland – Entwicklungen und Probleme", en colaboración con Daniel Bosse con la cooperación de otros, Institut für Politikwissenschaft, Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg, *Discussion Papers*, Band 5.

- Vior, E. (2005b), “¿Qué imagen de Nación se adecua mejor a la nueva población de Argentina?”, ponencia para el *VIIº Congreso de la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP)*, Córdoba, 15 al 19 de noviembre de 2005, CD-Rom.
- Vior, E.J. (2006a), ‘Tareas pendientes del estado argentino para ajustarse a la nueva política de inmigración’, ponencia presentada ante el Foro de la UNESCO para el Diálogo entre la política y las Ciencias Sociales, Capítulo “Migraciones”, celebrado en Córdoba el 23-02-06.
- Vior, E.J. (2006b), Informe final del proyecto de investigación “Los Derechos humanos y la participación política de las minorías de origen inmigrante: el caso de los bolivianos en el Partido de La Matanza”, Presentado en la Jornada de cierre de la primera etapa del Programa de Investigaciones celebrada el 22-11-06 en la Universidad Nacional de La Matanza, San Justo, [www.ddhmmigraciones.com.ar](http://www.ddhmmigraciones.com.ar)
- Vior, E.J. (2007a), “¿Cambia la visión de los derechos humanos de una cultura a otra?”, en: Lértora Mendoza, C.A. (coord.) *Evolución de las ideas filosóficas 1980-2005. XIII Jornadas de pensamiento filosófico*, FEPAL, Buenos Aires.
- Vior, E. (2007b), “Migración, derechos humanos y orden político desde una perspectiva intercultural”, en: Alemián, C. (coord.) *Las ideas del Siglo XXI. XII Jornadas de Pensamiento Filosófico*, FEPAL, Buenos Aires, pp. 209-223.
- Vior, E. (2007c), “Tareas pendientes del Estado argentino para ajustarse a la nueva política de inmigración”, en: *Foro de la UNESCO para el Diálogo entre las Ciencias Sociales y la Política*, realizado en la Universidad Nacional de Córdoba. Disponible en: <http://www.ddhmmigraciones.com.ar>.
- Vior, E.J. (2007d), “La importancia de las tres dimensiones de los Derechos humanos para la realización política de los Derechos económicos, sociales y culturales” ponencia presentada en el área *Derechos económicos, sociales y culturales*, en el marco del Ier. Congreso Argentino-Latinoamericano de Derechos humanos, celebrado en la Universidad Nacional de Rosario por la Subsecretaría de Cultura, Dirección de Derechos humanos del 11 al 13 de abril.
- Vior, E.J. (2008b) Arts. sobre “Derechos culturales” (pp. 153-155) e “Inmigrante” (pp. 293-295) en: Hugo E. Biagini / Arturo A. Roig (dir.), *Diccionario del Pensamiento Alternativo*, Buenos Aires / Lanús, Biblos / UNLa, ISBN 978-950-786-653-1.
- Vior, E.J. (2009), “Temporalidades yuxtapuestas en las Ciencias Sociales latinoamericanas”. Ponencia presentada ante el coloquio *Filosofía en las fronteras*, celebrado en la Universidad nacional de San Luis, Facultad de Filosofía y Educación, 30-11/1-12-
- Vior, E. (2011), "El afianzamiento de la idea de nación en la Revolución Francesa y sus consecuencias para la modernidad", en: *Passagens. Revista Internacional de História Política e Cultura Jurídica*, Rio de Janeiro: vol. 3, no. 2, maio-agosto 2011, p. 239-263, ISSN 1984-2503.
- Voloshinov, V.N. (1992), *Marxismo y filosofía del lenguaje*, Madrid: Alianza.
- Wallerstein, I.; Balibar, É. (1991), *Raza, Nación y Clase*, IEPALA, Santander.
- Wallerstein, I. (2004a [1998]), *Impensar las ciencias sociales*, Siglo XXI Editores, México.
- Wallerstein, I. (2004b) *Las incertidumbres del saber*, Barcelona: Gedisa.
- Wallerstein, I. (2006), *El moderno sistema mundial III: la segunda era de gran expansión de la economía-mundo capitalista, 1730-1850*, México: Siglo XXI.
- Williams, R. (1997[1977]), *Marxismo y Literatura*. Barcelona: Península.
- Witte, H. (1996), “Cap. XLV. Comunidad familiar y fuerzas cósmicas. Conceptos básicos de las religiones de África Occidental”, ‘366. El hombre en su idividualidad’ y ‘367. Antepasados’, en: M. Eliade, *Historia de las creencias y de las ideas religiosas. Desde la época de los descubrimientos hasta nuestros días*, Barcelona: Herder, pp. 277-288.
- Zapata Barrero, R. (2001), *Ciudadanía e interculturalidad*, Anthropos, Barcelona.
- Zurbriggen, C. (2003), *Las redes de políticas públicas: una revisión teórica*, Barcelona: Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña (Colección Documentos).