

En Ramírez, Jacques, *Migración, Estado y políticas. Cambios y continuidades en América del Sur*. La Paz (Bolivia): Vicepresidencia del Estado Plurinacional.

# **Migración, legislación y políticas en la Argentina actual: Escenas etnográficas de prácticas de control y vigilancia.**

Domenech, Eduardo.

Cita:

Domenech, Eduardo (2017). *Migración, legislación y políticas en la Argentina actual: Escenas etnográficas de prácticas de control y vigilancia*. En Ramírez, Jacques *Migración, Estado y políticas. Cambios y continuidades en América del Sur*. La Paz (Bolivia): Vicepresidencia del Estado Plurinacional.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/eduardo.domenech/85>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/pazb/t6w>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.  
Para ver una copia de esta licencia, visite  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>.

*Acta Académica* es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. *Acta Académica* fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

CAPÍTULO 1  
INMIGRACIÓN, LEGISLACIÓN Y POLÍTICAS EN LA  
ARGENTINA ACTUAL: ESCENAS ETNOGRÁFICAS DE PRÁCTICAS  
DE CONTROL Y VIGILANCIA<sup>1</sup>

Eduardo Domenech

Transcurría el mes de diciembre del 2003. En la Argentina se aprobaba en el Congreso de la Nación una nueva Ley de Migraciones, derogándose al mismo tiempo una norma que había sido dictaminada durante la última dictadura militar (1976-1983). Se convertía así en el primer país sudamericano que dejaba atrás una ley de migraciones que había sido gestada en un contexto sociohistórico marcado por la doctrina de seguridad nacional y tenía lugar otra que, demandada por numerosas organizaciones sociales, venía a incrementar las expectativas e ilusiones que tantos años de reclamaciones y reivindicaciones habían ido creando. La nueva ley no solo establecía derechos nunca antes reconocidos para los extranjeros, sino que declaraba a la migración como un derecho. Dos años y pocos meses después, se inició un extenso programa de regularización migratoria, difundido con el nombre de "Patria Grande", que prometía un cambio trascendental para la población extranjera que se encontraba en una situación de "indocumentación". Estaban sentadas las bases de la "nueva política migratoria". Desde funcionarios de la Dirección Nacional de Migraciones (DNM) y del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, hasta representantes de organismos de derechos humanos, universidades, asociaciones de migrantes, agrupaciones de la iglesia católica y organizaciones no gubernamentales acordaron, tácitamente, que se trataba de un "cambio de paradigma" en el ámbito de las políticas de migraciones. Funcionarios de gobierno, especialmente del organismo encargado de la aplicación de la ley migratoria, postularon que el enfoque de "seguridad y control" de las migraciones era parte del pasado y que había sido reemplazado por uno basado

<sup>1</sup> Deseo agradecer a algunas personas que de uno u otro modo han participado de la gestación de este texto. En primer lugar, mi agradecimiento a Jacques Ramírez por la invitación a participar del seminario que ha dado lugar a la presente publicación. Por otro lado, tanto el intercambio mantenido a comienzos del 2015 con Paul Hathazy durante la elaboración de un proyecto conjunto sobre la seguridad y las políticas de control del delito y la migración como el diálogo permanente con integrantes del proyecto grupal "Migraciones y políticas de control: prácticas institucionales y experiencias sociales" (2014-2015), que cuenta con financiamiento de la SECYT-UNC, han sido muy importantes para emprender su escritura. Asimismo, los proyectos anteriores sobre políticas de migraciones en la región suramericana en los cuales el desarrollo, la seguridad y los derechos humanos fueron entendidas como categorías estructurantes del discurso de la "governabilidad migratoria" han servido de marco para identificar algunas de las preocupaciones reflejadas en esta oportunidad. También los diversos encuentros con y propiciados por Bela Feldman-Bianco en los últimos años me han ayudado a plasmar algunas de las intenciones del presente texto.

en los derechos humanos, destinado principalmente a la “integración” de los inmigrantes.

En el ámbito académico se impusieron, asimismo, las miradas “celebratorias” y no abundaron formulaciones críticas que mostraran de un modo menos totalizador o absoluto y más completo o complejo aspectos o aristas de la relación entre el Estado argentino y los migrantes, señalaran ambigüedades, tensiones, paradojas y contradicciones (sea en el terreno técnico, sea en el orden político) de la “nueva política migratoria”, o relativizaran el carácter novedoso o el alcance transformador que se le estaba adjudicando a los cambios que, efectivamente, estaban teniendo lugar en el campo de las políticas públicas llamadas “migratorias” en la Argentina. A mi modo de ver, muchos de los análisis complacientes con la “nueva política migratoria” estuvieron demasiado anclados al “mundo de las palabras” y atravesados por el “nacionalismo metodológico” y el “pensamiento de Estado”. Buena parte de la producción académica no hizo más que reproducir el discurso oficial con uno que otro aditamento “crítico”.<sup>2</sup> Por otra parte, la alianza entre académicos y defensores de derechos humanos hizo que se produjeran artículos o informes de distinta índole que han ido evaluando la implementación de la Ley de Migraciones a lo largo de los últimos años.<sup>3</sup> Ya ha pasado más de una década desde la aprobación de La ley de Migraciones y, en ciertos espacios institucionales (entre ellos, el académico), la “nueva política migratoria” sigue siendo abordada como si fuera algo fijo, estático o inmutable y como si la ley fuera una creación reciente.

Este texto pretende mostrar ciertos aspectos emergentes o esbozos de pensamiento y acción concernientes a la “nueva política migratoria” en la Argentina que, salvo algunas raras excepciones, han sido completamente obviados en la producción académica existente: las prácticas de control y vigilancia. Es posible que estas prácticas hayan quedado eclipsadas por el foco puesto en aquellos enunciados y medidas gubernamentales que enfatizaron el rol del Estado como garante de los derechos de los migrantes y su reconocimiento como sujetos de derecho. En trabajos anteriores (Domenech, 2009, 2009-10, 2011, 2013) he discutido el esquema explicativo que se propuso desde los dominios gubernamentales oficiales: en el marco de la “nueva política migratoria”, se habría abandonado el enfoque de “seguridad y control” y se habría adoptado una perspectiva basada en los derechos humanos. Este desplazamiento fue proclamado como un “cambio de paradigma”. Frente a esta sobresimplificación, que he entendido como parte del trabajo de construcción simbólica del Estado en tanto discursos de legitimización (Bourdieu), sugerí la noción de “control con rostro humano” para poder dar cuenta de

2 Desde que comencé a investigar sobre la relación entre Estado y migración, a pesar de mi preocupación por mantener una distancia crítica respecto a los entusiasmos y encantamientos que produjo la “nueva ley” o la “nueva política de migratoria”, considero que mis primeros escritos fueron demasiado condescendientes. Si bien desde el inicio pude reconocer algunos aspectos o nudos problemáticos que con el tiempo logré profundizar, recién a partir de que centré la mirada en el “fuera de campo”, como se denomina en el lenguaje cinematográfico aquello que forma parte de la escena pero queda fuera del encuadre, es que pude otorgarle otro alcance a la crítica.

3 Véase, por ejemplo, Asa y Ceriani Cernadas (2005), Acosta et al. (2007), CELS/CAREF/UNLa (2011), CELS-FIDH (2011), Ceriani y Fava (2010), Morales (2012); Morales, Ceriani Cernadas y Penchaszadeh (2012) y CDH-UNLa / UNICEF (2013).

prácticas estatales y no estatales que indican nuevas modalidades de control de las migraciones y las fronteras en las cuales se encuentran imbricadas ideas, enunciados, objetos, lógicas e instituciones relacionados con los “derechos humanos” y la “seguridad”.

En esta ocasión, mediante la reconstrucción y documentación de ciertas escenas (duraderas o momentáneas) y fragmentos que involucran diversos actores, situaciones y episodios busco recuperar, complementar y actualizar el material empírico que he utilizado en trabajos previos para mostrar, desde diferentes ángulos o puntos de vista y en situaciones específicas y contextos disímiles, una multiplicidad de imágenes y enunciados que hablan del control y vigilancia de las migraciones y las fronteras, y que al mismo tiempo permiten constatar diversos modos de justificación. Con ello pretendo señalar la necesidad de que, aun en contextos nacionales o regionales donde la “criminalización” de los migrantes no se evidencia de modo constante en el discurso oficial y la “securitización” de la migración no es necesariamente exaltada o enaltecida y está marcadamente asociada a prácticas punitivas y represivas, las investigaciones sobre políticas de migración y refugio tomen en cuenta las prácticas de control y vigilancia (¿intencionalmente?) invisibilizadas por diversos actores estatales y no estatales y que discutan desde una perspectiva crítica el nexo migración y seguridad, que en la Argentina pareciera haber quedado suspendido desde la aprobación de la “nueva ley de migraciones”. Ciertamente, el pasado vinculado a dictaduras militares que dieron lugar a normas jurídicas migratorias fundadas en la “seguridad nacional” constituye una singularidad del contexto nacional argentino y regional suramericano y tiene que ser tenido en cuenta para entender o explicar las omisiones, evasiones, silencios, generalidades, ambigüedades, ocultamientos que se generan cuando, por alguna razón, migración y seguridad se entrecruzan, en particular al momento de hablar “hacia afuera”. Lo que comúnmente pareciera pertenecer al terreno de lo no-dicho, es posible que haya sido expresado en ámbitos más reducidos y de menor exposición pública. Sin un análisis crítico radical que atienda las distintas dimensiones, capas y envolturas del nexo entre migración y seguridad en su articulación global/local, difícilmente podemos comprender de una manera más compleja las relaciones de poder y dominación entre Estado y migrantes en la Argentina contemporánea.<sup>4</sup>

La reconstrucción de estas escenas contempla distintos escenarios y actores que intervienen en la configuración de las “políticas migratorias”. Documento procesos, situaciones y episodios que han tenido lugar desde los años previos

4 Al mismo tiempo, considero que para el estudio de las prácticas de control y vigilancia de la migración y las fronteras es importante no hacer foco únicamente en el nexo entre migración y seguridad, que además atiende una discusión específica que deja de lado otras contribuciones importantes de los estudios críticos de la migración. Por otra parte, el análisis de las políticas de control de la migración adquiere otra dimensión si se contemplan no solamente prácticas de coerción (represivas, punitivas, etc.), sino también de consenso (asistenciales, redistributivas, humanitarias, etc.), desarrolladas por actores estatales y privados. Esta aproximación supone asimismo, evitar la tendencia a investigar distintas prácticas de control aisladas o separadas entre sí. En este sentido, en un estudio previo sobre la “visión de Estado”, donde analicé las representaciones y prácticas del organismo estatal encargado de la regulación de los movimientos migratorios internacionales por un lado y la escuela pública como la institución estatal que desde los primeros tiempos tuvo como mandato la nacionalización de los inmigrantes por el otro, utilicé la metáfora de la “mano izquierda” y la “mano derecha” del Estado que propone Bourdieu (1999).

e inmediatamente posteriores a la sanción de la Ley de Migraciones, los cuales estuvieron especialmente marcados por preocupaciones estatales ligadas a la regularización migratoria de los migrantes de países limítrofes en el marco de la "integración regional", hasta el momento más actual, determinado por importantes transformaciones en los patrones migratorios y una significativa renovación de las prácticas de control y vigilancia. Recuperé intervenciones de diversos profesionales y dirigentes que asistieron a la Comisión de Población y Recursos Humanos de la Cámara de Diputados de la Nación, tanto antes como después de la aprobación de la Ley de Migraciones, conversaciones mantenidas con un antiguo funcionario de la DNM durante los años de la gestión del director nacional de Migraciones que desempeñó su cargo entre los años 2004 y 2007, el intercambio en un taller de capacitación destinado a agentes de la Policía Migratoria Auxiliar en los primeros tiempos de aplicación de la nueva ley, la relación histórica entre la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y el gobierno argentino y momentos cruciales relacionados con la implementación de nuevas medidas de control migratorio y fronterizo implementadas durante la gestión del director nacional de Migraciones, Martín Arias Duval (desde diciembre del 2007 en adelante). Las descripciones recogen las intervenciones de diversos funcionarios estatales (ministros y directores nacionales, legisladores, jueces y militares), administradores, técnicos y empleados del organismo estatal encargado de los movimientos migratorios (la Dirección Nacional de Migraciones), profesionales de la seguridad (como la Policía Migratoria Auxiliar), defensores de los derechos humanos, expertos de organismos internacionales (OIM y ACNUR, por ejemplo) y dirigentes de asociaciones de migrantes. La reconstrucción ha sido elaborada mediante la recuperación de notas de campo, la obtención de registros taquigráficos, la recopilación de legislación y documentación oficial, la sistematización de material hemerográfico y audiovisual y la consulta de información institucional disponible en sitios y páginas web.

Este texto está en deuda con una producción académica que he tenido presente y, de algún modo, ha guiado la selección del material que he recogido y reutilizado para reconstruir y documentar procesos y acontecimientos específicos que evocan ideas y prácticas acerca del control y la vigilancia en el campo de la migración en la Argentina. Uno de ellos es un artículo colectivo recientemente aparecido, que lleva como título "*New Keywords: Migration and Borders*", coordinado por Nicholas De Genova, Sandro Mezzadra y John Pickles, y que viene a renovar la mirada sobre la migración y las fronteras apostando por un nuevo vocabulario crítico. Resulta un texto muy estimulante para la construcción de una contranarrativa en el terreno de la migración y, en particular, del control de las migraciones y las movibilidades. Allí, los autores reclaman romper con cierto "eurocentrismo residual" de los estudios (críticos) de la migración y las fronteras, asumiendo el compromiso de pensar más allá de los límites territoriales de la región euro-atlántica. El presente escrito busca aportar algunos elementos desde otras "geografías".

Por otra parte, las investigaciones sociológicas sobre la seguridad y la (in)migración de Didier Bigo, sus formulaciones teórico-metodológicas, han sido cruciales para la relectura que he intentado hacer del material empírico con el que he trabajado en proyectos de investigación individuales y grupales. Su identificación

de distintos universos sociales involucrados en los controles fronterizos y su análisis de la conceptualización de las fronteras que está detrás de metáforas que aluden a entidades sólidas, líquidas o difusas (Bigo, 2002, 2014a, 2014b) han sido de gran utilidad para reconocer y diferenciar las diferentes visiones que sostiene acerca de las migraciones, las fronteras y los controles fronterizos: las fuerzas de seguridad que componen la Policía Migratoria Auxiliar y funcionarios y técnicos pertenecientes a esferas de "gobierno político interno" (donde la DNM funciona como organismo descentralizado), las relaciones exteriores y la seguridad, y expertos de organismos intergubernamentales (como la OIM y ACNUR) o no gubernamentales. También para mirar más allá de ciertas oposiciones reduccionistas que, asentadas en postulados liberales, dan por sentado que el control se relaciona con la capacidad de detener el movimiento y la libertad con el desarrollo efectivo de la movilidad, pasando por alto que la noción de seguridad no solo está implicada en esquemas de detención o paralización, sino también de apertura o facilitación del movimiento: bajo la gubernamentalidad liberal, se confunde la velocidad del movimiento bien canalizado con la libertad (Bigo, 2010).

Junto con los trabajos de Didier Bigo, algunos artículos de Jef Huysmans, en particular el sugerente texto escrito con Vicki Squire (Huysmans y Squire, 2010) en el cual revisan críticamente el nexo entre migración y seguridad, me han permitido obtener una idea más multidimensional del concepto y los procesos de "securitización" de la migración. Por ejemplo, identifican perspectivas como la "estrategia tradicional", focalizada en la "seguridad del Estado", y la de la "seguridad humana", centrada en la seguridad individual de los migrantes. El presente texto, aunque escrito asumiendo un punto de vista determinado, tanto teórico-metodológico como político, no explicita las conexiones y relaciones que establecí para su construcción con la literatura mencionada ni con trabajos anteriores donde al analizar la "visión de Estado" sobre las migraciones y los migrantes, me refiero a la producción del discurso grandilocuente de la "governabilidad migratoria" y a las representaciones y prácticas estatales en materia de "ilegalidad" o "irregularidad" migratorias en la Argentina (Domenech, 2007, 2008, 2009-10, 2011, 2013). He preferido que sea un "texto abierto" que, al mismo tiempo que ofrece una determinada mirada interpretativa, también permita otras lecturas posibles sobre los dichos y hechos narrados.

### Escena 1

"Soy general de división en retiro efectivo desde el año 1999, cuando culminé mi carrera militar como comandante del III Cuerpo de Ejército". Así se presentó el director nacional de Migraciones, Juan Manuel Llavar, el día que asistió a la Comisión de Población y Recursos Humanos de la Cámara de Diputados de la Nación en abril de 2002, a tres meses de haber asumido el nuevo cargo. Fue invitado por la Comisión para exponer sobre "los proyectos que están en estudio en su Dirección, y sobre las ideas que tienen y la realidad migratoria por la que atraviesa nuestro país". En aquella oportunidad, después de describir en términos generales a la DNM y el trabajo que realiza la institución que representa, ofreciendo una gran cantidad de cifras, señaló: "Cuando se habla de migraciones hay que pensar en

migraciones y en seguridad, buscando el justo medio". Apenas antes había mencionado que necesitaban renovar la planta de inspectores para "lograr una mayor eficiencia en el control migratorio". Durante su intervención, destacó que en el contexto migratorio internacional uno de los delitos más importantes –"el delito del siglo XXI"– es, junto al narcotráfico y el tráfico de armas, el "tráfico de personas y de inmigrantes ilegales", indicando que "muchos inmigrantes son víctimas de estas mafias". Sobre el final de su exposición, mencionó la falta de una política migratoria, señaló la necesidad de modificar la Ley de Migraciones para adecuarla a los "nuevos tiempos" y volvió a mencionar el "tráfico de personas". En esta línea, explicó que el objetivo era "la legalidad en el ingreso y permanencia de los extranjeros" y adjudicó, en parte, a los organismos del Estado encargados de regular la inmigración el hecho de que "los extranjeros se transformen en ilegales".

Otra falencia grave es que carecemos de una política migratoria. Estamos trabajando en ello y creemos que es necesario modificar la Ley de Migraciones para adaptarla a los nuevos tiempos y contemplar lo que a mi juicio es el nuevo delito del siglo XXI: el tráfico de personas, que es muy grave. El objetivo que queremos lograr con ese cambio es la legalidad en el ingreso y permanencia de los extranjeros, facilitándoles las cosas sin dejar de lado la seguridad. El hecho de que se deban hacer trámites tan engorrosos, sea por impericia o por inoperatividad de las delegaciones, lleva muchas veces a que los extranjeros se transformen en ilegales. Para evitarlo, estamos intentando facilitar los trámites migratorios pero sin descuidar el tema de la seguridad.

Posteriormente, durante el intercambio con los diputados, el director nacional de Migraciones fue consultado por su opinión respecto al proyecto de ley promovido por el presidente de la Comisión, el diputado Rubén Giustiniani. En su respuesta, el militar retirado a cargo de la DNM hizo referencia a un "pequeño proyecto" en elaboración por una comisión formada para reformular la ley vigente. Entre las "cuestiones novedosas" estaría contemplada "la conmutación de penas a extranjeros para que retornen a su país":

Hemos trabajado en una comisión interdisciplinaria, formada por un integrante de la SIDE, un representante de esta Cámara, la señora diputada Palou, el señor diputado Toma –que también es autor de un proyecto–, integrantes de la Justicia Federal y representantes de INTERPOL. Tenemos un pequeño proyecto. Hemos tenido en cuenta el proyecto de los señores diputados Giustiniani y Cafiero, entre otras iniciativas. Les dejaremos una copia de nuestra propuesta. Hay algunas cuestiones novedosas. Estamos viendo, por ejemplo, la posibilidad de realizar una conmutación de penas a extranjeros para que retornen a su país. De esa manera le daremos una mayor facilidad al sistema carcelario dado que en todo el país hay un poco más de 3 mil extranjeros en las cárceles. Habrá por supuesto que ver cuáles fueron los delitos que han cometido.

Al explayarse sobre los comentarios o preguntas que le formulaban los diputados, el director nacional de Migraciones regresó una y otra vez a la cuestión de la (i) legalidad de los inmigrantes. Cuando señaló la conveniencia de reforzar el cuerpo de inspectores de migración, dijo que "ello nos daría la posibilidad de poner en la legalidad a todos los inmigrantes que en estos momentos se encuentran dando vueltas". Consideró que de esa manera podrían "asistir mejor a los inmigrantes, porque tampoco es cuestión de meterlos presos o perseguirlos", indicando que "(h)ay gente que viene al país con toda la buena voluntad de trabajar, y creemos

que debemos darle una oportunidad". Volvió a sostener que la DNM se estaba ocupando de otorgar facilidades para que los inmigrantes pudieran acceder a la documentación, insistiendo en que la existencia de "ilegales" se debía a los obstáculos que colocaba la DNM para la tramitación de su documentación. Y, nuevamente, sus expresiones sobre la facilitación para el acceso a la documentación estuvo acompañada de la aclaración de que la seguridad no sería desatendida: "Estamos trabajando para facilitar –sin dejar de lado la seguridad del país– al inmigrante la obtención de la documentación necesaria. Creo que tenemos tantos ilegales porque nosotros a veces ponemos demasiadas trabas en los trámites que tienen que hacer, y en eso estamos trabajando."

La asesora de la DNM que lo acompañaba intervino en distintas ocasiones para aclarar o ampliar alguna declaración de su jefe. En una de las ocasiones explicó las limitaciones que habían tenido las distintas "amnistías generales" aplicadas en el país para evitar la "ilegalidad". Al mismo tiempo reconoció la importancia de tomar en cuenta la existencia del Mercosur y el movimiento poblacional al interior de la región, advirtiendo la posibilidad futura de establecer un criterio diferenciado para los ciudadanos mercosureños, aunque descartó, al menos momentáneamente, la posibilidad de la "libre circulación". Así lo expresó: "Es muy posible que nuestra próxima política migratoria deba tener algún criterio diferenciado respecto de nativos nacionales de los países MERCOSUR, sin que ello implique llegar a pensar en una libre circulación". En ese momento el director nacional de Migraciones subrayó que Cancillería era partidaria de la libre circulación, tomando distancia de dicha postura: "Cancillería insiste sobre la libre circulación, pero ésta no es de generación espontánea. Llevará muchos años lograrla. Son cosas que hay que hacer de a poco. Cancillería insiste mucho". Argumentó a favor de un sistema de reciprocidad de visado y, a la vez, buscó transmitir, en nombre de la institución que representa, una postura aperturista, respetuosa de los derechos humanos de los migrantes; un respeto asentado en la noción de la "seguridad" de las personas: "Nosotros somos muy abiertos. No intentamos de ninguna manera cerrarnos; al contrario, respetamos los derechos humanos del migrante en relación con su seguridad".

El ejercicio del control de las fronteras a cargo de la DNM fue uno de los asuntos sobre los cuales el director nacional de Migraciones insistió en su intervención. Para él, la DNM tenía que "cumplir con su misión en la frontera" y recuperar la función que la DNM había delegado en la policía migratoria auxiliar:

Lo que pasa es que Migraciones, como institución que es parte del Estado, se ha replegado tremendamente, dejando muchas de las misiones que debe cumplir en manos de las policías auxiliares. En este momento hemos revertido eso. (...) Las cosas hoy andan bien y están todos contentos, pero el objetivo que ha sido conquistado no ha sido consolidado. Hay que consolidarlo bien y una vez que lo hayamos logrado hay que adaptarlo a ese sistema y llevarlo al principal espacio, sobre todo, a mi juicio, al corredor MERCOSUR, que será muy importante y donde tendremos que poner mucha atención.

Una década después, el llamado "control migratorio" ejercido en los puestos fronterizos con países limítrofes volvió a desempeñarlo la DNM, desplazando a la Gendarmería Nacional. La correspondiente norma de la DNM, en su primer artículo

lo así lo disponía: "Dánse por asumidas a partir del 2 de octubre de 2013, de manera progresiva por parte de la Dirección Nacional de Migraciones, las funciones de control migratorio en los Pasos Fronterizos enumerados en el Anexo I que forma parte integrante de la presente medida". El titular de la tapa del periódico "Migraciones", una publicación de circulación interna de la DNM, en su número del mes de noviembre de 2013, fue: "La DNM retoma 99 pasos fronterizos". Esos días hubo algo de euforia en la DNM y sus delegaciones.

## Escena 2

En el mes de septiembre del 2002 se realizó una audiencia pública en el Congreso de la Nación organizada por la Comisión de Población y Desarrollo Humano, presidida por el diputado nacional Rubén Giustiniani, para recoger opiniones acerca del proyecto de ley que estaba en elaboración. Asistieron representantes de diversas dependencias gubernamentales, organismos de derechos humanos, sindicatos, organismos internacionales, organizaciones eclesiales y asociaciones de migrantes. Aquel día, entre la gran cantidad de expositores, un oficial de alto rango de la Gendarmería Nacional y un miembro del Poder Judicial se pronunciaron sobre el tema del "control migratorio" y atendieron particularmente cuestiones sobre las detenciones y expulsiones que estaban contempladas en el proyecto de ley.

El oficial de la Gendarmería Nacional Gustavo Dalmiro Roca, después de agradecer la invitación, inició su intervención afirmando que "en principio coincidimos con el espíritu general del proyecto de ley, en el sentido del respeto a los derechos de los inmigrantes". Destacó que, en tanto policía migratoria implicada en el control de los ingresos y la permanencia, "(l)o que en definitiva pretendemos es cumplir con un servicio de control migratorio en forma eficiente, preservando por sobre todo los derechos de los extranjeros, pero por otra parte, la necesidad de velar por la seguridad de la ciudadanía y de nuestras fronteras". Durante su disertación, se refirió a algunas cuestiones puntuales vinculadas a los llamados "delitos migratorios" y resaltó la necesidad de que la futura ley contemplara "todas aquellas modalidades y figuras delictivas". Hizo una breve descripción del "tráfico de personas" en la Argentina y consideró como "muy acertado" que se incluyera "la tipificación de este tipo de conductas, no solo por el hecho de que la misma comunidad internacional así lo exige, sino que, de hecho, el tráfico de personas se está manifestando en distintas formas y modalidades en nuestro país". Al mismo tiempo, puso a disposición de la Comisión un proyecto elaborado por Gendarmería Nacional sobre el tráfico de personas "con la intención de abarcar con mayor amplitud las distintas modalidades, y crear por otra parte la figura, que creo que sería conveniente, de la protección a los testigos y a las víctimas de este tráfico de personas".

Entre los aspectos considerados relevantes, se refirió también a las "medidas cautelares", solicitando que se incluyeran especificaciones acerca del "tratamiento de los extranjeros" para los casos de expulsión. Según su opinión, al momento de cumplir esta medida era necesario contar con métodos o mecanismos jurídi-

cos definidos. Señaló que la expulsión no debía "materializarse mediante un acto voluntario del mismo extranjero infractor", sino que debía ser la autoridad migratoria que resolvió la expulsión la que asegurara su "cumplimiento" o "efectivización". Otra de las inquietudes que manifestó en torno a la figura de la expulsión fue el modo en que "se materializará esta reconducción al país de procedencia o al país de origen, según corresponda". Por último, se pronunció en contra de la intervención judicial para los casos de expulsión. Su argumento era que dicha intervención podía "generar una serie de inconvenientes". Consideraba que la intervención de un juez puede demorar la medida debido al tiempo que le llevaría reunir todos los antecedentes y elementos de juicio que deben proporcionarle las diferentes delegaciones. También señaló que el juzgado sería asumido como una "instancia administrativa". A pesar de su desacuerdo, sugirió que en caso de que se mantuviera este mecanismo se creara "un proceso de juicio especial, a los efectos de tratar los distintos casos de expulsión sin modificar [...] la estructura judicial actual". Para él, favorecería la celeridad de todo el proceso de expulsión, lo cual debía ser su "característica fundamental". Según su opinión, la facultad de expulsión de las personas extranjeras debía recaer en la autoridad de aplicación, es decir, en la DNM o en aquel organismo o dependencia estatal en la cual delegara la medida de expulsión, solo revisable judicialmente en determinados casos, mediante un procedimiento "celerísimo y práctico" como "una audiencia pública con las partes intervinientes".

Ese mismo día, antes del oficial de Gendarmería Nacional, había intervenido Gabriel Chausovsky, un juez y profesor universitario conocido por su compromiso con la protección y defensa de los derechos de los extranjeros y la divulgación de la leyenda "Ningún ser humano es ilegal" en la Argentina. En aquel momento era Juez de la Cámara Federal de Apelaciones de Entre Ríos. Si bien apoyaba el proyecto, su intervención estuvo focalizada en aquellas normas que a su juicio eran discriminatorias. Manifestó su desacuerdo y argumentó en contra de la obligación de comunicar el cambio de domicilio, la cancelación de la residencia temporaria frente a una condena por delito doloso superior a los tres años y la consecuente expulsión, la diferencia establecida entre "proxenetas nacionales y extranjeros" en relación a las penas, la imposición de comunicación a la autoridad de aplicación del inicio de un proceso en el que estuviera involucrado un extranjero y la pena de multa para el extranjero expulsado que reingresara sin autorización de la DNM. También hizo algunos señalamientos respecto a los supuestos de expulsión contenidos en el proyecto. Entendía que debía haber mayores precisiones acerca de cuál era el juez competente ante el cual la DNM debía concurrir para solicitar la expulsión e indicó que, a su juicio, lo estipulado en relación a la cancelación de la residencia resultaba confuso, ya que en ciertas circunstancias estaba contemplada la petición judicial y en otras podía intervenir directamente la DNM. Hacia el final de su exposición enfatizó que había que "reforzar la obligación de informar". Advirtió que el deber de información aparecía difuso o circunscrito a ciertos aspectos y afirmó que el "deber de información", no podía ser "retaceado" de ninguna manera, a ninguna persona. Cerró su exposición haciendo un llamado a exigir a la DNM que se ocupara de asesorar y capacitar al personal de la institución y de las fuerzas de

seguridad (en particular, Gendarmería y Prefectura) para favorecer modos de actuación acordes a la ley y mitigar el desconocimiento de los derechos reconocidos formalmente.

Del resto de funcionarios y expertos, solamente la Defensora del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, los representantes del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) y del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) hicieron observaciones puntuales sobre el tema de la detención y la expulsión. En su exposición, la Defensora del Pueblo hizo una pormenorizada devolución crítica del proyecto de ley. Primero, se manifestó en contra de "los impedimentos de la admisión de inmigrantes" contenidos en uno de los artículos. Y sentenció: "Para impedir a una persona entrar al país no basta con imaginar, presumir o ser profeta, debe haber un dato real y probado". Ella consideraba que, teniendo en cuenta las diferencias que existen en materia de política criminal entre países, el Estado receptor debía evaluar el tipo de delito cometido y no basarse en cualquier delito para prohibir el ingreso. También indicó que el proyecto incurría en omisiones importantes como la falta de un plazo de duración del trámite de radicación y la prohibición de la detención preventiva de toda persona que tuviera un trámite de residencia rechazado. Hizo hincapié en que la única detención válida era aquella ordenada por un juez e instó a que así quedara expresado con claridad en la ley. El representante del CELS, Víctor Abramovich, retomó el tema de las facultades de detención por parte de la autoridad migratoria y planteó también la necesidad de que en la ley se establezca de modo explícito que la autoridad administrativa no tuviera "en ninguna circunstancia la facultad de detención sin la intervención u orden judicial". En este sentido, indicó que los supuestos que daban lugar a la detención debían estar "expresamente tipificados en la norma", lo cual suponía para él una descripción "pormenorizada y precisa" que evitara "abusos o arbitrariedades de las distintas autoridades del Estado". Otro asunto destacado por Abramovich, a la par que señalaba su acuerdo con lo planteado previamente por el juez Chausovsky, fue el "acceso a la justicia", tanto en relación a las detenciones como a las órdenes de expulsión. Sostuvo que el derecho a apelar a las instancias judiciales debía estar reconocido de "una manera amplia y precisa" en la ley. Por otro lado, la presentación del funcionario del ACNUR, en materia de expulsiones, mostraba un interés particular por la posible "devolución" de potenciales refugiados. Así reclamó una diferenciación basada en criterios de autenticidad: a modo de recomendación, puntualizó que era menester que los controles migratorios "distingan efectivamente a las personas en necesidad genuina de protección, de aquellas que no lo requieran". De esa manera, según su opinión, se impediría que "personas amenazadas" corran el riesgo de ser devueltas "hacia países donde su vida y su seguridad está en peligro". Al final, puso a consideración de los diputados que la posibilidad de que la nueva Ley de Migraciones reiterara el principio de no devolución de los solicitantes de asilo "hacia cualquier país donde su vida o seguridad pueda verse amenazada".

Hacia el final de la audiencia pública, algunos representantes de organizaciones o colectivos de inmigrantes en la Argentina tuvieron la oportunidad de inter-

venir. Uno de ellos, Kuo Wei Sui Lee, a partir del significado de la expresión "crisis" en chino, enumeró una serie de "peligros" y "oportunidades". Entre los peligros, señaló las expresiones discriminatorias de funcionarios públicos<sup>5</sup> y un conjunto de aspectos relacionados con la criminalización de los migrantes "ilegales", la prohibición de trabajar según la categoría de residencia y el acceso a la justicia. Manifestó su malestar por el hecho de que "los ilegales sean tratados como delincuentes comunes". Para él esto ocurría cuando, a la espera de la expulsión, eran alojados en cárceles comunes, junto a "delincuentes". Por su lado, la representante de la organización "Mujeres Peruanas Unidas", Natividad Obeso, solicitó que con la nueva Ley de Migraciones "los inmigrantes irregulares puedan normalizar su situación migratoria sin doble discurso, sin persecuciones ni arbitrarias expulsiones", además de reclamar por "la protección de los niños hijos de inmigrantes cuyos padres no pueden probar su ingreso" y evitar su separación. Otra asistente, Ramona Álvarez Fleitas, exteriorizó su malestar frente a la presencia de la "irregularidad migratoria" y la expulsión en el proyecto de ley: "Quiero señalar en ese sentido el contexto de crisis en que vivimos y también, a pesar del sustancial progreso que en materia migratoria supone el presente proyecto de ley, la angustia que me provoca ver que los conflictos económicos y laborales se resuelven por el lado de la restricción de los derechos humanos y cívicos, que yo entiendo supone la figura de situación irregular y de expulsión que contiene el proyecto". La representante del Movimiento Boliviano por los Derechos Humanos, Lilian Camacho, mostró su preocupación acerca de las expresiones vertidas por el oficial de Gendarmería Nacional que la antecedió, en particular con su sugerencia de "expulsión rápida", ya que mediante ese procedimiento "no habría lugar a un debido proceso" y "ni siquiera nos garantizaría bajo qué términos se estaría expulsando". También se refirió a los "atropellos en las zonas fronterizas" que sufrieron inmigrantes bolivianos debido a acusaciones de falsificación de documento público, originadas en desprolijidades de la DNM y la Gendarmería Nacional, que no se condecían con la realidad: "Por lo tanto nos hemos encontrado con casos donde compatriotas nuestros con una radicación en orden, donde no han recurrido a gestores, han sido detenidos, privados ilegalmente de su libertad, por más de una semana. Y tenemos los casos a exponer".

### Escena 3

Durante la gestión de Ricardo Rodríguez al frente de la DNM entre los años 2004 y 2007, distintas conversaciones informales e informales con un antiguo funcionario de planta permanente y jerarquía intermedia de la institución me permitieron comprender cierta singularidad del punto de vista que construyen o asumen aquellos grupos o individuos que hablan en nombre del Estado. A través de ellas, las

5 Kuo Wei Sui Lee expresó su malestar por las declaraciones peyorativas del director nacional de Migraciones, el militar retirado Juan Manuel Llavar, hacia la "colectividad china" durante su intervención en el Congreso de la Nación en el 2002 mencionada anteriormente: "Es peligroso que la discriminación provenga de funcionarios públicos, sin ir más lejos la máxima autoridad de la Dirección Nacional de Migraciones en una exposición ante la Comisión de Población y Recursos Humanos, el pasado 10 de abril del corriente año, ha utilizado términos peyorativos hacia la colectividad china, al decir textualmente "cuando me dicen chino pienso en el tráfico de personas y respecto de los chinos se me ponen los pelos de punta, no por los chinos en sí sino por la ilegalidad, además son muy mentirosos".

declaraciones e intervenciones públicas de los tomadores de decisión de la DNM destinadas a “explicar” el origen, desarrollo y finalidad de la “nueva política migratoria” que había obtenido o presenciado adquirieron otra resonancia.

Me reuní con él en dos oportunidades, una en el 2005 y otra en el 2007. Ambas entrevistas fueron grabadas. En uno de los encuentros concertados hizo explícito que el lugar desde el cual hablaba, entendido por él mismo como “lugar de observación”, remitía a un lugar específico y particular: “a mí me parece que desde el Estado, o sea, desde donde yo puedo observar el Estado...”. Entendí que, de algún modo, asumía un lugar de *analista*, es decir, que no reproducía mecánicamente el discurso oficial, sino que adoptaba una actitud reflexiva sobre su propia práctica o las prácticas estatales. Durante una de las entrevistas mantenidas en su oficina, mientras opinaba sobre los cambios de la política migratoria, también comentó circunstancialmente: “Yo no puedo decir el punto de vista... lo que estoy diciendo son observaciones respecto de la toma de decisiones, yo no participo de la toma de esas decisiones, no podría decir *con certeza* el punto de vista...”. Se refería al punto de vista de la institución en la cual y para la cual trabajaba, la DNM: con ello establecía una diferencia entre la “visión institucional” y aquella que él tenía o se había forjado en base a su experiencia laboral —efectiva o imaginariamente diferente a la institucional— sobre los acontecimientos que involucraban o no medidas de gobierno. En los inicios de la primera entrevista que mantuvimos, precisó: “Yo quisiera aclararte en esto que, para no mezclar las cosas, hay algunas cuestiones que te estoy respondiendo desde la experiencia de mi trabajo y otras que son medidas institucionales, entonces me voy a ocupar de decir claramente cuáles son las medidas institucionales y cuales son observaciones o consideraciones que yo pueda hacer, que a mí me parezcan y que esto no implica que sea la visión institucional...”. La falta de certeza a la cual aludía ponía en evidencia esta distancia a la vez que permitía intuir que los funcionarios podían experimentar el relato oficial como una narrativa que nunca se terminaba de conocer ni se podía conocer en profundidad. Que no solo se trata de un relato en construcción, sino que también puede ser vivido como un relato por conocer, un relato inconcluso, incompleto, incluso contingente y que, además, aunque resulte posible reconocer sus componentes y rasgos centrales, interpone ciertas dificultades para aprehenderlo cabalmente. En general, sus opiniones no contradecían lo que se proclamaba desde el discurso oficial. Aunque decía tener una postura crítica respecto a la “política migratoria argentina”, tampoco la cuestionaba y si lo hacía, era solo en el plano técnico. Ciertamente, esta diferenciación que establecía entre su propia visión y la institucional también podía ser que la asumiera a modo de protección en caso de que algunas de sus afirmaciones hechas en las entrevistas grabadas se hicieran públicas, como en esta ocasión.

Para él, las transformaciones más significativas que él había podido experimentar, en términos de política migratoria, a lo largo de su carrera administrativa se habían producido hacia inicios de la presente década y se habían cristalizado con la aprobación de la nueva Ley de Migraciones. Entendía que la etapa anterior había estado dominada por la “doctrina del control”, bajo la cual la Argentina estaba representada como un cuartel militar: “antes se confundía al país con un cuartel

y entonces todos terminaban repitiendo una receta parecida”. Esta metáfora que utilizaba para ilustrar la concepción del Estado sobre las fronteras políticas y sus implicancias para las migraciones y los migrantes condensaban las ideas centrales que guiaron el desarrollo de la política migratoria argentina durante las últimas décadas: la migración internacional comprendida como amenaza a la seguridad nacional. Sus objeciones a una concepción restrictiva de las migraciones internacionales se relacionaban principalmente con el demostrado “fracaso” que había tenido su aplicación según diversas experiencias históricas.

De todos modos, no estaba de acuerdo con que el carácter restrictivo de la llamada Ley Videla se correspondiera únicamente con el hecho de que había sido elaborada por funcionarios o técnicos de la última dictadura militar: “En realidad, a mí los aspectos restrictivos de la [Ley No.] 22.439 no me parece que sean exclusivamente por haber sido concebida en un gobierno militar. Porque si uno mira esa ley es bastante parecida, por no decir idéntica, a cualquier otra Ley de Migraciones...”. También señaló que los gobiernos constitucionales posteriores, tanto el de Raúl Alfonsín como de Carlos Menem, ratificaron esta visión restrictiva al reglamentar la Ley de Migraciones establecida en 1981 bajo el gobierno de facto de Videla. Según su opinión, esta concepción restrictiva sobre las migraciones internacionales, compartida tanto por gobiernos autoritarios y democráticos como instituida en distintos contextos nacionales, se relacionaba más bien con la “antigua visión geopolítica” territorial del Estado-nación.

Al mismo tiempo que reconocía la existencia de la “doctrina del control” y su consecuente visión restrictiva sobre las migraciones internacionales, relativizaba las medidas llevadas a cabo por el Estado. En dos momentos diferentes de la primera entrevista hizo alusión al tema, estableciendo una división entre discurso y acción. Primero, dejó entender que la restricción no había sido llevada necesariamente a la práctica: “...las secuencias históricas han sido trabajar por la restricción, o sea, supuestamente trabajar por la restricción, porque tampoco es...”. Luego, en la misma línea, desechó que la “vocación de expulsar” se haya materializado en acciones estatales concretas: “...tampoco está la vocación de expulsar, no estuvo nunca, estuvo en el discurso, nunca estuvo en la acción...”. Siendo la detención y las expulsiones de inmigrantes una práctica cotidiana del Estado, una realidad innegable, la declaración de este funcionario apuntaba —aparentemente— a señalar que el carácter restrictivo de la política migratoria argentina había adoptado más la forma de la ilegalización que de la expulsión del inmigrante. Por otra parte, en referencia al contenido xenófobo y discriminatorio de las declaraciones hechas por los funcionarios de gobierno durante la década de los noventa, opinaba que la restricción “era más una cuestión de pretender instalar un discurso de forma mediática que estar enfrentando un problema de Estado”, descartando que hubiera habido una corriente migratoria que justificara una medida de esta índole.

El funcionario, quien solo por momentos se mostró dubitativo respecto a las directrices actuales de política migratoria definidas en instancias superiores a la suya, creía que el rumbo que había tomado el Estado, visto en términos de factibilidad, era acertado. Habló de “una dosis de realismo” —en contraposición a lo que llamó los

"mitos" como sinónimo de ficción— mediante la cual se habría demostrado y se estaría demostrando que otras estrategias, principalmente las consideradas como restrictivas, habían fracasado, tanto en la experiencia argentina como en otras latitudes. Según sus recuerdos y percepciones, alrededor del año 2002, las migraciones internacionales habrían empezado a ser vistas de una manera diferente desde el Estado.<sup>6</sup> El "discurso más equilibrado" que se habría adoptado en determinados ámbitos del Estado nacional respecto a las migraciones internacionales estaría asociado con el paso de la "doctrina del control" a la "doctrina de la gobernabilidad de los procesos migratorios".<sup>7</sup> Explicó que la perspectiva de la gobernabilidad de las migraciones implicaba la regulación de los procesos migratorios a través de aquellas "variables" que efectivamente el Estado receptor, en particular el organismo estatal especializado en la materia, podía manejar o conducir, orientada por conceptos como armonía e integración, situadas como contrapuestas a la idea de restricción que asumía generalmente la noción de control en el terreno de la política migratoria. En el marco de la perspectiva de la gobernabilidad de las migraciones se asumiría la restricción como necesidad y el control como herramienta, mientras que en la "doctrina del control" se configuraría la restricción como principio y el control como política. Bajo esta visión, los movimientos migratorios serían comprendidos como procesos sociales armónicos que podían ser distorsionados por diversos factores que podían escapar a la acción estatal. A su vez, dicha distorsión de los flujos migratorios alteraría el funcionamiento de determinados espacios sociales como el mercado laboral o dificultaría los procesos de "integración" de los inmigrantes a la sociedad de recepción.

El surgimiento de esta concepción sobre las migraciones sería producto de un proceso de "maduración" y "enraizado" en la órbita del Estado que comenzó a gestarse algunas décadas atrás a partir de la confluencia de diversos actores sociales y políticos: "A mí me parece que no es casualidad, que hay un proceso de maduración que cae... que estaba dando vueltas y de golpe hay una instancia histórica, un momento histórico donde esta pieza calza y va para adelante. Y ahora hay un proceso de enraizado... en los funcionarios, en la opinión pública...". Para él, hubo "todo un proceso que en algún momento a los tomadores de decisiones políticas les llegó un discurso, o una propuesta o una articulación entre lo operativo, lo normativo y lo político diferente". Fue allí que "empezó a haber el discurso que antes no lo había". Este "proceso político", según sus palabras, se produjo gracias a la participación de "muchos actores que han influido con su pensamiento"—entre los que mencionó organismos internacionales como la OIM y organizaciones de la so-

6 Durante la entrevista, el funcionario estableció este año como corte, mientras yo retomaba su planteo referido a la experiencia de los noventa y la situación de principios de la década en materia migratoria. Al referirme a los "comienzos de esta década", el funcionario agregó: "Sí, 2002, más o menos". Durante los años posteriores, la perspectiva de la gobernabilidad migratoria empieza a aparecer de manera implícita o explícita en las exposiciones públicas de los funcionarios estatales, pero rara vez es enunciada en un documento oficial. Recién hacia finales de la década comienza a ser publicada en documentos de difusión de la Dirección Nacional de Migraciones del Ministerio del Interior.

7 He utilizado en esta ocasión la denominación que el funcionario usó por primera vez para nombrar esta nueva perspectiva que habría adoptado paulatinamente el Estado nacional sobre las migraciones internacionales. De todas maneras, a lo largo de las dos entrevistas realizadas, se refirió indistintamente a la "gobernabilidad de las migraciones", la "gobernabilidad de los procesos migratorios" o la "gobernabilidad de los flujos migratorios", caracterizándola como "doctrina" o "corriente".

iedad civil involucrados con el "desarrollo de la idea de los derechos humanos"— y al "desarrollo conceptual y teórico del tema que no teníamos". En este sentido, destacó la influencia que tuvieron los cursos de capacitación de la OIM, iniciados a principios de la década de los 80, sobre los actuales "tomadores de decisiones". Se trataba de "un discurso diferente de los técnicos de principios de los '80, cuando yo empecé a trabajar en Migraciones". A través de estos cursos, la OIM habría formado un buen número de "los que hoy están en posiciones dirigenciales en los países de la región". Para él, este espacio de capacitación de funcionarios de gobierno fue una "caldera de pensamiento, de discusión" de la cual provinieron ideas que arraigaron en determinados "círculos" sociales y políticos hasta permear los "niveles de toma de decisiones" del Estado. "Muchas de esas ideas han surgido de ahí", planteó en relación a los cambios en la política migratoria argentina.

Él consideraba que el cambio de "enfoque" sobre las migraciones internacionales estaba relacionado con el proceso de globalización y el modo en que se había modificado la "concepción geopolítica de la frontera": "La frontera era el lugar que nos separaba de los dos lados y era el lugar que se defendía con la bayoneta ¿no? Y de todo eso, aún en el marco del neoliberalismo, empieza a haber un desarrollo diferente, el tipo de al lado es el tipo con el que hago negocios, mi socio, no sé si es mi hermano, pero es mi socio [...] el proceso de globalización [...] también tiene una cuestión que tiende a hacer desaparecer la barrera que era la frontera, o a concebir a la frontera como un lugar de encuentro, de intercambio, más que como un lugar de separación".

También señaló que en la actualidad no existían las contradicciones que se habían dado durante los años noventa: por un lado, se favorecía la apertura de las fronteras en el marco del proceso de integración regional Mercosur y, por el otro, se implementaban medidas restrictivas dirigidas a los inmigrantes limítrofes. Para él ya no se sostenía este "doble discurso", sino que por el contrario había lineamientos y prácticas que marchaban en un mismo sentido. En su relato contraponía el "doble discurso"—como expresión contradictoria— imperante en los noventa frente a las "acciones concretas" o "pequeñas medidas", amparadas en "directivas" precisas, del escenario actual destinadas voluntariamente a revertir los vestigios heredados del pasado. En este sentido, la preocupación histórica en torno a la distinción entre el turista y el "falso turista", sujeto imaginado que tantas sospechas había levantado históricamente en los controles fronterizos, habría sido resuelta mediante la aplicación de una medida concreta:

Por ejemplo, todavía en frontera quedaba esta cosa de restringir los días de permanencia que el funcionario le daba cuando ingresa porque es un viejo... una vieja impronta que ha quedado de "¿este será turista, no será?". Entonces, hoy todos son turistas, excepto que aparezca uno que indique lo contrario, cuando antes era al revés: "Bueno, a ver, le voy a hacer una radiografía para ver si es turista". Entonces, por ejemplo, no hace mucho salió una disposición de la Dirección Nacional: todos los turistas que sean del Mercosur se quedan 90 días. Se acabó la discusión si son 15 o son 20, que si es turista, que si tiene prórroga, que si no tiene. A mí me parece que pequeñas medidas como esas son demostrativas de que hay una voluntad de ir derribando todas estas cuestiones que aparecen, sin descuidar la cuestión administrativa...

En concordancia con los lineamientos de política fijados en las altas esferas de gobierno, el funcionario identificaba la documentación de los inmigrantes residentes en el territorio nacional –acción denominada “regularización”– como la “prioridad” de la Dirección Nacional de Migraciones desde la aprobación de la nueva Ley de Migraciones. Aún no se había lanzado oficialmente el programa de regularización migratoria ni se había dado a conocer como “Patria Grande”, cuando el funcionario comentó: “Yo creo que esas cuestiones hoy... que la prioridad del trabajo de la Dirección desde la aprobación de la ley es la regularización, la documentación migratoria de las personas que están en el territorio, esa es la prioridad, ahora está por salir un programa que se llama... PROAM que es un proyecto, un programa de regularización masiva para ciudadanos del Mercosur...”. Al igual que lo expresado en las intervenciones públicas de los altos funcionarios de la DNM, la regularización, como objetivo estatal, era planteada por él como la solución a la situación social que atravesaban los “indocumentados” en la Argentina. Aunque sin nombrarla explícitamente, el “tema a resolver” –que también era enunciado por otros funcionarios nacionales como el “problema a resolver”– era la llamada “irregularidad migratoria”. El funcionario reconocía que era la Argentina, en tanto “país de destino de todos los flujos migratorios”, el principal Estado interesado en enfrentar este asunto. En la región, aún no implementado el programa de regularización migratoria, el Acuerdo sobre Residencia prefiguraba en aquel momento los objetivos de regularización migratoria que el Estado argentino estaba decidido a poner en práctica. No era casual que dicho acuerdo regional hubiera sido elaborado –con “letra y música de la Argentina” como expresó resumida y magníficamente el funcionario– y promovido por el Estado argentino.

#### Escena 4

En el mes de septiembre del año 2006 la DNM, por iniciativa de una de sus delegaciones regionales, organizó el seminario “Migraciones y Ciudadanía” en la ciudad de Rosario. Allí, como parte de la programación de estas jornadas, se ofrecían a los asistentes cuatro talleres organizados especialmente para la ocasión en las aulas de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Rosario. Tres de ellos llevaban título y nombre del responsable: el primero sobre “Interculturalidad y educación” a cargo de una joven investigadora de la UBA; el segundo sobre “Derechos Humanos y Migración” dictado por un representante del CELS; y el tercero referido a “Trabajos de Investigación sobre Migraciones”, impartido también por una joven investigadora de la UNLaM. El cuarto taller no tenía asignado ningún título, solo decía “Inspectores Dirección Nacional de Migraciones” y “Miembros de las Policías Migratorias Auxiliares”. Frente a estas opciones, elegí observar el taller que en apariencia organizaba o estaba dirigido a agentes del Estado nacional.

Efectivamente, una vez en la sala pude corroborar que el taller lo organizaba la DNM, coordinado por dos funcionarios acompañados por una asesora jurídica, también representante del Comité de Elegibilidad de ACNUR, y estaba dirigido tanto a agentes de la DNM como de la Policía Migratoria Auxiliar compuesta por la Gendarmería Nacional, la Prefectura Naval Argentina, la Policía Aeronáutica Nacional y la Policía Federal. Aquí estaban reunidos “todos los que hacemos control”,

como dijo uno de los agentes de la DNM durante el encuentro. Duró aproximadamente dos horas y hubo alrededor de cuarenta asistentes, casi todos hombres, vestidos en su mayoría con trajes azules y grises o con uniforme militar. Después de presenciar esta reunión pensé que el taller, a falta de título, bien podría haberse denominado “Control de la inmigración”. Pero en el marco de la “nueva política migratoria” dicho título no hubiera sido aceptado desde las instancias organizativas. Se trataba de un seminario sobre la relación entre migración y ciudadanía, donde el tema de los derechos humanos atravesaba las distintas presentaciones. De alguna manera, este encuentro sintetizaba el estado de la cuestión en materia de política migratoria: mientras las grandes declaraciones de los funcionarios de gobierno hacían hincapié en el respeto de los derechos humanos de los inmigrantes, los agentes estatales que estaban parados en la frontera o inspeccionaban lugares de trabajo o espacios públicos, buscaban respuestas referidas al ejercicio efectivo del control migratorio. Aunque sus inquietudes o preocupaciones, siguiendo la temática del seminario, hubieran estado relacionadas con el modo de traducir los principios de los derechos humanos y ciudadanos a prácticas o acciones concretas para hacerlos efectivos, la única respuesta posible hubiera sido la que se venía repitiendo y se siguió reiterando en las intervenciones públicas de los funcionarios de la DNM y que también ofrecieron en esta oportunidad quienes organizaban el taller: facilitar la regularización de la situación administrativa de los inmigrantes para que accedieran a la legalidad. Lo que no se les dijo en esta oportunidad es que de ellos se esperaba que siguieran haciendo lo que siempre hicieron, pero con distinto trato, con “buen trato”.

Sin una exposición inicial de parte de los coordinadores, la reunión consistió en un intercambio de preguntas y respuestas, con una abundante mención de casos específicos extraídos de la experiencia cotidiana. Al comienzo, el encuentro transcurrió en torno a la figura del “polizón” y del “refugiado” en respuesta a las inquietudes de agentes de Prefectura principalmente. Algunos se mostraron preocupados acerca de qué hacer con el polizón, proveniente de algún país africano, cuando permanece en el territorio nacional. Allí se aducía la llegada de potenciales refugiados a la imagen que ofrece la Argentina hacia el exterior: “La Argentina grita a cuatro vientos que si un refugiado se baja del barco le vamos a dar el mejor trato”. Más adelante, al resurgir la figura del polizón vinculada al proceso de regularización migratoria, algunos asistentes plantearon sus dudas acerca de la suspensión de la certificación médica. Uno de los agentes de la DNM expresó que “no tener la ficha médica para la radicación es una locura” y otro de los participantes planteó que un buque proveniente de África puede constituir un “foco de infección”, a lo cual contestó uno de los compañeros que “es más fácil que una enfermedad venga por avión”. Un agente de Gendarmería, ubicado en un puesto fronterizo con Paraguay, llevó espontáneamente el planteo a su terreno, extendiéndolo al transporte terrestre: “Voy a Buenos Aires, voy al médico, tengo tuberculosis...”. El caso concreto comentado se resolvió directamente en el paso fronterizo: el gendarme dice que “se le hizo el rechazo”. También se marcó la diferencia con Chile, donde directamente se buscaría “sacarse de encima al extranjero”. Uno de los coordinadores, sin mayores precisiones, afirmó de manera concluyente: “El Estado ha confiado

en cada uno de nosotros que vamos a saber cumplir la función". Luego, los coordinadores habilitaron comentarios de agentes de Gendarmería al abrir el diálogo preguntando: "¿Qué experiencia tienen en la frontera?" Después de comentar la detención de "nueve chinos" y su aterrizaje en una pista clandestina, uno de ellos declaró: "También tenemos el problema de los indocumentados". Entre las distintas intervenciones uno afirmó que "los tenemos en la guarda hasta que dispone el juez", mientras otros hacían hincapié en las dificultades que encontraban en la relación con ellos: "Se nos hace muy difícil el trato, por el idioma, por la cultura...", explicó un gendarme. "Ellos no quieren hablar con nosotros... son muy cerrados", agregó otro.

En el intercambio emergió también el tema de la seguridad. Uno de los asistentes, quien se oponía a otorgar facilidades para la radicación mediante el plan de regularización migratoria iniciado pocos meses atrás, se preguntaba si "nuestra sociedad está segura con el ingreso, con esta persona". Destacando que no se requería un análisis de salud, insistió con que si "nuestra sociedad, nuestro país, está seguro con esta persona que puede estar enferma y morir en el país". Entre los temores que se expresaron en relación al programa de regularización migratoria surgió la imagen de nuevos ingresos de inmigrantes con un pasado vinculado a delitos o ilícitos: "Lo que va a generar el Patria Grande [es que] va a entrar gente, no la que está, sino "gente con antecedentes". La asesora jurídica intervino diciendo que "Argentina cumple con la Convención [se refería a la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares] y le otorga residencia legal". Un agente preguntó, insistiendo en la peligrosidad de los extranjeros: "¿No podría ser un potencial delincuente?". Una afirmación posterior reforzó la *exterioridad* del peligro que podría suponer la presencia de un inmigrante: "Podría serlo, un boliviano, un paraguayo... estamos hablando de una persona que viene de afuera...".

La preocupación acerca de qué hacer con "los ilegales" atravesó el desarrollo de la reunión. Uno de los agentes lo planteó mediante una inquietante hipótesis formulada a manera de pregunta: "¿Qué haríamos acá con decenas, cientos de ilegales como en EEUU? ¿Qué haríamos en ese caso?". Las distintas inquietudes expresadas surgieron como un modo de cuestionar lo que los diferentes agentes percibían como debilitamiento del control estatal en materia migratoria a partir de la nueva Ley de Migraciones y la reciente implementación del programa de regularización migratoria. Por otro lado, la falta de coordinación entre los distintos agentes de control migratorio fue señalada como una tarea pendiente. En este sentido, se indicó que los agentes de la DNM y de la Policía Migratoria Auxiliar "muchas veces trabajamos separados" y con diferentes criterios. Además de esta dificultad, se señaló que "la DNM no llega a algunos puntos de frontera". Un agente de la Policía aeronáutica también planteó la falta de relación entre la información que poseen ellos y la DNM: "Nosotros tenemos una base de datos y Migraciones tiene otra: ¿se puede unificar?". En otro momento, retomando el tema del control fronterizo, uno de los gendarmes preguntó acerca de las acciones que emprende la DNM al respecto: "Con respecto al tema de frontera, [que] es muy amplia en la Argentina,

¿qué hace la institución?". En la respuesta a su inquietud uno de los coordinadores destacó el papel de la DNM en el "control de permanencia". Allí también se precisó una diferencia, que generalmente no es expresada en otros ámbitos, entre migrante "irregular" e "indocumentado": la diferencia entre uno y otro consistiría en que el segundo no posee "ningún documento que identifique a la persona".

Otra pregunta de uno de los asistentes parecía sintetizar una preocupación común entre los agentes del control migratorio: "¿Cómo se ataca, combate, desde el Estado la migración irregular?". Los encargados del taller ofrecieron una respuesta: "El Estado tiene muchas herramientas", entre ellas el decreto No. 1.169 por el cual se implementó la "regularización de la situación migratoria de ciudadanos nativos de países fuera de la órbita del Mercosur" y el programa de regularización migratoria Patria Grande destinado a ciudadanos del Mercosur ampliado, que había sido iniciado muy recientemente. Las menciones a la nueva Ley de Migraciones también suscitaban inquietudes relacionadas con la "migración irregular". Cuando se dijo de ella que era "una ley que facilita el tema de la radicación del migrante", uno de los asistentes quiso saber: "¿La migración irregular de bolivianos, paraguayos, estaría captada por esta ley de migración?" En la misma línea, uno de los coordinadores de la reunión afirmó: "Se está abriendo un poco la puerta sin ningún tipo de restricción". Y otro de los participantes concluyó: "Todos vienen, pero ninguno se va".

En sus intervenciones la asesora de la DNM subrayó en diversas oportunidades los derechos que poseen los extranjeros en el país, apoyándose en las convenciones internacionales firmadas por el Estado argentino (uno de los coordinadores, en cambio, hizo la misma afirmación, acompañada de un gesto desaprobatorio: "qué se le va a hacer"). Planteó, a su vez, que el reconocimiento de los derechos de los inmigrantes "tiene que ir acompañado de medidas de alcance global", que no se reduzca a las garantías que pueda brindar el Estado, ilustrando dicha afirmación con la "sanción a dadores de trabajo a migrantes irregulares". También precisó que "no solamente es ratificar la convención, la implementación se complica, tiene que ser una cooperación a nivel de todos los países, a nivel internacional". Entre algunos asistentes, el reconocimiento y la extensión de derechos humanos a los inmigrantes generó cierto resquemor. Su cuestionamiento se fundó en la falta de cumplimiento efectivo de los derechos ciudadanos de los propios nacionales: "Los nacionales no tienen los derechos humanos asegurados". La asesora jurídica respondió que "nuestro país ratificó la Convención" y que "el Estado se tiene que hacer cargo". Otro asistente insistió en la línea argumental de su compañero: "Tenemos un país que al de afuera se le está dando una mano... tendría que ser también al de adentro, la deuda interna".

Recogiendo las diversas preocupaciones que manifestaron los agentes de la Policía Migratoria Auxiliar, los organizadores del taller, en particular la asesora jurídica, buscaron dejar en claro las directrices de la actual política migratoria: "Lo que quiere combatir el Estado nacional es que no quede gente en situación irregular". El objetivo principal quedó sintetizado en pocas palabras: "¿Adónde apunta? A terminar la irregularidad". También afirmaron que "desde la normativa vigente no

tenemos por qué tener migrantes irregulares” y, explicando el criterio de nacionalidad que rige con el *Patria Grande*, instruyeron a los agentes del control migratorio acerca del modo de proseguir en la frontera: “Hay que preguntarle, ¿usted quiere radicarse, puede radicarse?”. Precisaron que “el migrante debería expresarlo en la frontera si tiene la intención”. Aclararon, asimismo, que se trataba de “facilitar el ingreso, pero no que sean irregulares”. Frente a algunas objeciones de los participantes, uno de los coordinadores de la reunión advirtió: “Tampoco podemos ir contra la ley”.

Durante el encuentro también se habló del “rechazo” en frontera como una respuesta posible contra la “ilegalidad”, validado por la propia Ley de Migraciones: “Se procederá al rechazo... como marca la ley”. Uno de los asistentes definió a quién está en esa situación como “el que está en la zona [fronteriza] o en el fragor de la batalla...”. Pareciera que allí el dilema era, como planteó uno de ellos, “si lo rechazo, si lo admito”. Este dilema se tradujo en cierto desconcierto frente al mandato de control internalizado y transmitido de generación en generación de agentes migratorios: “Les pregunto a los que están afuera de la función, ¿de qué me disfrazo yo?”. En este intercambio, uno preguntó al otro: “Tienen muchos bochazos<sup>8</sup> allá en Iguazú?”. “Sí, con documentación no habilitante”, le contestó su compañero. También se hizo mención a la prohibición de reingreso. Refiriéndose al control de la permanencia, otro de los asistentes advirtió al resto sobre los efectos no deseados que podían tener las garantías judiciales contempladas en la nueva ley: “¿Cuántos extranjeros que delinquen, delinquen más para que el propio sistema judicial permita que permanezcan?”.

### Escena 5

En los últimos veinte años, no solo las representaciones dominantes acerca de las migraciones internacionales sufrieron ciertas reconfiguraciones –por ejemplo, empezaron a ser definidas como “globales”–, sino que también las concepciones acerca del control y vigilancia de las migraciones y las fronteras se fueron reformulando. Actualmente, expertos, funcionarios de gobierno y oficiales de migración repiten nuevas fórmulas. Las políticas “restrictivas” no habrían dado el resultado esperado. Ahora es común leer o escuchar que habrían “fracasado”: se dice que es imposible detener las migraciones y, menos aún, con muros o vallas. Además, estas medidas favorecerían el negocio de las “mafias”. Las migraciones solamente podrían ser canalizadas, encausadas, direccionadas. Por lo tanto, ya no se trata de levantar muros o vallas, sino de construir diques. El director general de Asuntos Consulares del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Raúl Martínez Camadro, durante su visita a la Comisión de Población y Recursos Humanos de la Cámara de Diputados de la Nación en el año 2002, la cual tuvo lugar en el marco de los intercambios mantenidos acerca del proyecto de Ley de Migraciones, expresó en este sentido:

8 “Bochazos” es el término que utilizan de modo informal los agentes de Migraciones para referirse a los “rechazos” en frontera (Nota del compilador).

“Es cierto que históricamente ha existido siempre un flujo y reflujo de corrientes migratorias. Obviamente, el tema de las migraciones es casi como el del agua, en el sentido de que uno puede intentar poner una contención. En efecto, se puede establecer una ley dura, que fije el criterio de la migración cero, como ocurre en los Estados Unidos respecto de los mexicanos; se puede pensar en electrificar la frontera, poner un vallado o utilizar el río. También se puede establecer la idea de la migración selectiva: piden ingenieros, cocineros o gerentes de hotel, como hace Canadá u otros países. Pero lo cierto es que, si bien el derecho legisla, no se puede cubrir toda la realidad, que al igual que el agua, cuando encuentra una piedra da la vuelta por el costado. Es muy difícil estar siempre alerta”.

Ya aprobada la nueva Ley de Migraciones, la misma metáfora que compara las migraciones con el agua fue ofrecida por el director nacional de Migraciones, Ricardo Rodríguez, cuando asistió al Congreso invitado por la Comisión de Población y Recursos Humanos de la Cámara de Diputados de la Nación para exponer acerca del accionar de la DNM en el año 2005:

Las corrientes migratorias no se paran con el Ejército, la decisión humana no se puede detener con el Ejército, la única forma es direccionarlas. Siempre comparo las corrientes migratorias con el agua: por más que se construyan diques, por algún lado natural va a buscar el ingreso. Y cuando uno pide requisitos extremos e impide los ingresos, lo único que genera es el negocio de los malos intencionados que viven de las necesidades humanas. Lamentablemente existe esa parte de la naturaleza humana que nos lleva a eso.

### Escena 6

A finales del mes de octubre del 2011, la DNM publicó en su sitio web, entre las novedades, una carta de la OIM, firmada por su director general William Lacy Swing, dirigida a la presidenta de la Nación, Cristina Fernández de Kirchner, en ocasión de su reelección en el cargo.<sup>9</sup> La DNM mostraba la carta en su página web, destacando el reconocimiento de esta organización internacional a la “nueva política migratoria”: “La política migratoria es ‘un modelo’, expresó la OIM a la Presidenta. La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) envió una carta a Cristina Fernández de Kirchner donde elogió los avances en materia migratoria, por lo cual refirió la necesidad de su divulgación mundial y reiteró el respaldo del organismo”. El texto de la carta<sup>10</sup> dejaba claro, efectivamente, que para la OIM las políticas migratorias implementadas en la Argentina eran un “modelo” que debía ser divulgado en otras partes del mundo y que la organización intergubernamental estaba dispuesta a seguir manteniendo el estrecho vínculo existente con el gobierno argentino mediante el desarrollo efectivo de diversos programas de acción.

Aprovecho la oportunidad para reiterarle el compromiso de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) de apoyar las prioridades en materia migratoria que de común acuerdo sean identificadas. Quisiera expresar adicionalmente que las políticas migratorias desarrolladas por el Gobierno de la República Argentina constituyen un modelo que presenta importantes logros que ameritan su difusión a nivel internacional. [...] Confiamos en que podamos potenciar aún más nuestro apoyo al Gobierno Argentino en materia migratoria, a

9 Comunicado institucional de la DNM, 27 de octubre de 2011, extraído de [http://www.migraciones.gov.ar/accesible/?mostrar\\_novedad=1061](http://www.migraciones.gov.ar/accesible/?mostrar_novedad=1061) (Acceso: 11 de junio de 2012).

10 Carta del director general de la OIM, William Lacy Swing, a la presidenta de la Nación, Cristina Fernández de Kirchner, Ginebra, Suiza, 27 de octubre de 2011.

través de nuestra experiencia y de los numerosos programas que desarrollamos en su país y en la región.

Este reconocimiento de la OIM se enmarca en un vínculo institucional de larga duración con el gobierno argentino, que se remonta a la primera época de este organismo internacional, constituido a principios de los años '50 como el Comité Intergubernamental para las Migraciones Europeas (CIME), renombrado en 1980 como Comité Intergubernamental para las Migraciones (CIM).<sup>11</sup> Durante las sucesivas décadas, la relación transcurrió por momentos de baja y alta intensidad. En la década de los noventa, la OIM desarrolló en la Argentina diversas acciones que afianzaron su presencia en el país, siendo designada en 1998 la OIM Buenos Aires como la Oficina Regional para el Cono Sur. A partir del cambio de siglo el vínculo adquirió mayor intensidad, consolidándose a través de la DNM, especialmente durante la gestión de Martín Arias Duval, quien fue nombrado en el cargo de director nacional en diciembre del 2007. En 2011, a partir de la reforma estructural de la OIM, se creó una Oficina Nacional en Buenos Aires y la Oficina Regional para el Cono Sur se convirtió en la Oficina Regional para América del Sur, con funciones de supervisión, planificación, coordinación y apoyo a las actividades que desarrolla la organización en los países sudamericanos donde tiene una sede: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

La Oficina de la OIM radicada en la ciudad de Buenos Aires ha desarrollado fundamentalmente proyectos y programas dirigidos a brindar asesoramiento y apoyo técnico a gobiernos nacionales u organismos gubernamentales específicos, aunque también otorga asistencia a migrantes y desarrolla diversas actividades que involucran a organizaciones de la sociedad civil en general. Durante los años cincuenta y setenta, el gobierno argentino y la OIM ejecutaron conjuntamente programas destinados, primero, a reunir a los extranjeros europeos residentes en la Argentina con sus familiares en Europa como el de "Reagrupación Familiar"; y luego, junto a otros países latinoamericanos, programas fundados en la promoción del desarrollo económico, científico y tecnológico del país receptor como los denominados "Migración Selectiva", "Expertos Integrados", "Retorno de Talentos" (o Personal Calificado Latinoamericano), "Cooperación Técnica Horizontal entre Países de América Latina" y "Agricultores con Capital". En el año 1970, a partir de la suscripción de un acuerdo entre la OIM y el gobierno argentino, también se creó en la provincia de Río Negro un centro de recepción y capacitación de migrantes agrícolas, con actividades destinadas a familias de agricultores europeos.

Con el paso del tiempo, la oficina de Buenos Aires consolidó su accionar en torno a asuntos relativos a legislación, políticas e información migratorias. Por solicitud de los gobiernos de la región al Comité Ejecutivo de la OIM, en 1995 se creó el PLACMI (Programa Latinoamericano de Cooperación Técnica en Migraciones). También ha tenido un marcado protagonismo en la construcción de espacios intergubernamentales de alcance regional especializados en la temática migratoria

11 La descripción que se realiza en este apartado de la historia y actividades de la OIM en la Argentina y el Cono Sur ha sido elaborada con información obtenida del sitio web de OIM Argentina (oficina nacional y regional): <http://www.argentina.iom.int/>.

como algunas comisiones de trabajo del Mercosur dedicadas a la temática migratoria y la Conferencia Sudamericana de Migraciones, creada en el 2000, asumiendo la OIM la Secretaría Técnica.

Desde finales de los noventa, participó, asimismo, de las discusiones que tuvieron lugar en la Argentina acerca de la reformulación de la legislación migratoria nacional y, durante los años 2002 y 2003, brindó apoyo técnico para la formulación del proyecto de la Ley de Migraciones que se aprobaría más adelante e integró la comisión de trabajo que tuvo a su cargo la elaboración del reglamento de la nueva ley, proceso que culminó en el año 2010. Recientemente, la OIM y el MERCOSUR firmaron un "memorando de entendimiento" sobre cooperación técnica internacional. Según el comunicado de prensa publicado, la DNM "fue la impulsora de la iniciativa y lideró la negociación en el ámbito de la Reunión de Ministros de Interior del Mercosur", donde fue aprobada. Las áreas de cooperación contempladas en el acuerdo son varias<sup>12</sup> (entre ellas, se menciona "control migratorio y gestión de fronteras"), pero el comunicado solo nombra la protección de los derechos humanos de los migrantes, su integración e inclusión social, la libre circulación de personas y la estandarización de datos estadísticos migratorios. El director nacional de Migraciones, Martín Arias Duval, valoró este acuerdo con la OIM, subrayando la importancia de contar con el asesoramiento de "la principal organización intergubernamental en el mundo en materia de migraciones" en relación a los conocimientos y experiencia en el desarrollo de políticas que requiere la libre circulación en la región. El acuerdo, según sus palabras, también permitiría "fortalecer la cooperación existente con este prestigioso organismo".

La oficina de la OIM Buenos Aires, asimismo, ha promovido y realizado, generalmente a través de consultores, investigaciones y estudios sobre diversos aspectos de las migraciones internacionales en la Argentina.<sup>13</sup> En 1990 y 1991, la OIM llevó a cabo una serie de estudios en el marco del proyecto "Elementos para la formulación de políticas migratorias" de la Dirección General de Política Demográfica del Ministerio del Interior, con financiamiento del Fondo de Población de las Naciones Unidas. Posteriormente, llevó adelante seminarios, talleres y estudios sobre diversos temas relacionados con la dinámica migratoria en la Argentina, que en palabras del antiguo representante de la OIM Cono Sur, Juan Artola, "fueron abonando la construcción de una nueva política". En el 2011, a pedido y con financiamiento de la DNM, la Oficina Regional para América del Sur de la OIM inició un estudio sobre "el impacto de las migraciones en la Argentina", a cargo de consultores externos, publicado al año siguiente.

12 El listado abarca las siguientes áreas, enumeradas en el siguiente orden: protección de los derechos humanos de los migrantes; libre circulación de personas; migración y desarrollo; flujos migratorios mixtos; integración e inclusión social de los migrantes; migración y género; protección de los niños, niñas y adolescentes migrantes; aspectos laborales de las migraciones y libre circulación de trabajadores; migración en zonas de frontera; control migratorio y gestión de fronteras; estandarización de datos estadísticos migratorios; sistemas de información migratoria; capacitación a funcionarios de la región, legislación y regularización migratoria; asistencia consular, vinculación con nacionales en el exterior y retorno; y trata de personas y tráfico ilícito de migrantes.

13 La información sobre la OIM contenida en este párrafo ha sido extraída de la presentación que escribe Juan Artola para el segundo número de la serie *Cuadernos Migratorios* de la OIM, titulado "El impacto de las migraciones a la Argentina" y publicado en 2012.

Otra de las acciones centrales de la OIM ha sido el desarrollo de programas específicos de formación y capacitación de funcionarios gubernamentales como se indicó anteriormente. En la década de los ochenta, el "Curso Interamericano sobre Migraciones Internacionales", creado en 1979 por iniciativa del gobierno español y la OEA como un ámbito dirigido a instruir funcionarios gubernamentales encargados de temas migratorios en los países latinoamericanos, propició el afianzamiento de la relación entre el gobierno argentino y la OIM.<sup>14</sup> La OIM se sumó a esta iniciativa dos años después de su creación y a mediados de la década, al retirarse el gobierno español, la Argentina se convirtió en el país anfitrión del curso, involucrándose activamente en su organización.<sup>15</sup> El Programa Iberoamericano de Educación, Cultura y Migraciones, creado en el 2003, que ha desplegado la OIM conjuntamente con la Organización de Estados Iberoamericanos y la UNESCO, ha tenido entre sus objetivos específicos la capacitación y actualización de funcionarios estatales, además de graduados universitarios y dirigentes de la sociedad civil en el área de las políticas de migraciones internacionales. La actividad central de este programa estuvo organizada alrededor de cursos sobre "políticas y gobernabilidad de las migraciones internacionales".

Más recientemente, junto con el Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos (IPPDH) del Mercosur, la OIM ha organizado diversos talleres de formación destinados a funcionarios del área de migraciones de los países que integran el bloque regional. A través de la oficina de Buenos Aires, la OIM también ha apoyado iniciativas de formación académica de postgrado. A partir de un convenio suscripto entre la Universidad de Buenos Aires y el Ministerio del Interior a través de la Secretaría de Población, hacia mediados de los noventa la OIM, junto a otros organismos nacionales e internacionales, acompañó la creación de la Maestría en Políticas de Migraciones Internacionales destinada a la formación de personal vinculado a la formulación, planificación y ejecución de las políticas migratorias. Varios años más tarde, se abrió una Maestría en Políticas y Gestión de las Migraciones Internacionales en la Universidad Nacional de Tres de Febrero, patrocinada por la OIM, dirigida especialmente al personal de entidades gubernamentales y no gubernamentales que se desempeñan en el ámbito de las migraciones.

Aunque las acciones de la oficina nacional de la OIM localizada en Buenos Aires, siguiendo fielmente el mandato institucional de promover una migración "ordenada" y "segura",<sup>17</sup> comprenden diversas áreas temáticas de trabajo. Una de ellas adquirió en la última década una particular trascendencia: la "lucha" o "combate"

14 Hasta el 2016, la OIM ha realizado 38 cursos donde reúne una vez al año, en la ciudad de Mar del Plata, a funcionarios de diversos países latinoamericanos que se desempeñan en áreas de gobierno relacionados con la migración (Nota del Editor).

15 La breve reconstrucción histórica de esta iniciativa de formación y capacitación ha sido elaborada mediante la información obtenida de la página web de la OIM Cono Sur: [http://www.oimconosur.org/varios/index.php?url=curso\\_inter](http://www.oimconosur.org/varios/index.php?url=curso_inter) (Acceso: 22 de mayo de 2009).

16

17 Durante la escritura de este texto he podido advertir que en distintos trabajos he problematizado la noción de migración "ordenada" que promueve la OIM, pero no me he detenido en su adjectivación como "segura". Una somera exploración del discurso de la OIM sobre la relación entre migración y seguridad permite advertir que la "migración segura" forma parte de la justificación de los controles migratorios, basándose en la protección y promoción de la seguridad humana antes que en la seguridad nacional o la seguridad del Estado.

contra la "trata de personas". En el marco del Proyecto de Fortalecimiento Institucional y Capacitación (FOINTRA I y II), la sede argentina de la OIM ha centrado gran parte de su trabajo en actividades que han apuntado a darle mayor visibilidad en el espacio público (mediante campañas de "difusión" y "sensibilización" fundamentalmente) y a diseñar, implementar y fortalecer medidas institucionales de prevención de la "trata de personas" y de asistencia a las "víctimas", ofreciendo para ello servicios de apoyo técnico y capacitación, además de otras iniciativas como la formación de mesas interinstitucionales y la realización de estudios o informes sobre la temática. Los principales destinatarios han sido profesionales que se desempeñan en organismos gubernamentales relacionados con los ámbitos de la justicia y la seguridad y en organizaciones civiles involucradas con la "lucha contra la trata". La OIM adjudica, en parte, a este proyecto de "fortalecimiento institucional y capacitación" que la trata de personas se haya convertido en la Argentina en una "cuestión de Estado" (así considerada por el ex presidente Néstor Kirchner). Los proyectos sobre asistencia a las víctimas de trata en el Cono Sur y de "construcción de capacidades institucionales" para la lucha contra la trata en Argentina fueron financiadas con recursos de la Oficina de Población, Refugiados y Migración del Departamento de Estado de los Estados Unidos.

### Escena 7

En la ciudad de Buenos Aires, a lo largo del mes de septiembre del 2010, tuvo lugar la primera edición de un festival de cine sobre las migraciones, llamado CineMigrante. Además de la proyección de películas, se organizaron varias conferencias y mesas redondas sobre la temática central del evento. En una de ellas participó el director nacional de Migraciones, Martín Arias Duval, junto a otros especialistas provenientes de organismos internacionales como la OIM, organismos de derechos humanos como el CELS y universidades nacionales. En dicha ocasión volvió a hablar de la Ley de Migraciones y política migratoria argentina e hizo algunas consideraciones puntuales sobre la relación entre migración y seguridad:

Si lo pensamos también en términos de seguridad, nosotros teníamos en la República Argentina una gran cantidad de migrantes provenientes de países de la región que no sabíamos cuántos eran, que no sabíamos cómo se llamaban y que no sabíamos de qué países venían. Porque la propia ley les impedía salir a la luz. Si se piensa hasta en términos de seguridad que... vuelvo a aclarar que la ley 25.871 separa las cuestiones de seguridad de las cuestiones migratorias. Si se piensa en términos de seguridad, es altamente beneficioso para el país tener identificado su potencial humano y tener identificadas a las personas que viven dentro de su territorio. ¿Por qué? Si la persona que vive dentro del territorio se equivoca, se manda una macana, a quién voy a ir a buscar si no sé cómo se llama, si no sé quién es...<sup>18</sup>

Al año siguiente apareció publicada en una revista académica dedicada a temas de "integración regional" una larga entrevista<sup>19</sup> con el director nacional de Migraciones en la cual ofreció algunas nociones generales sobre la migración, los

18 Exposición de Martín Arias Duval, CineMigrante: Primer Festival Internacional de Cine y Formación en Derechos Humanos, Buenos Aires, 2010.

19 Martín Arias Duval, "Las fronteras marcan la división entre los países, pero no pueden dividir a los pueblos" (entrevista realizada por Osvaldo Andrés García y Luciana Litterio), en *Densidades. Revista de integración regional*, No. 6, mayo 2011.

asuntos de seguridad y el control fronterizo en la Argentina. También explicó someramente el modo en que la relación entre migración y seguridad había sido asumida por las instancias gubernamentales desde la sanción de la nueva Ley de Migraciones. Sus declaraciones expresan un dilema manifestado con anterioridad por otros empleados de burocracias públicas y privadas: ¿cómo hablar de la migración y la seguridad sin ser acusados de desproteger los derechos de los migrantes y al mismo poder transmitir que el Estado no descuida “la seguridad”?

En referencia al tema de seguridad, nosotros tenemos una visión plasmada en la política migratoria argentina a partir de la Ley 25.871 que cambia la perspectiva desde la cual se analiza el fenómeno migratorio. Uno puede tener una perspectiva como la anterior o como la que renace en algunos países después del 9/11, después del atentado a las Torres Gemelas, de tratar la problemática de las migraciones desde un foco puesto en la cuestión de la seguridad o uno puede tener una perspectiva distinta y tratar el tema de las migraciones desde el punto de vista de la integración, desde el punto de vista de los derechos.

¿Qué sentido tienen las políticas dirigidas a detener el fenómeno de la migración? Las políticas restrictivas no solo son injustas desde la visión de los derechos de los migrantes, sino que también son poco realistas. ¿Cómo se detendrán los movimientos migratorios en un país como la República Argentina que tiene más de 9.300 kilómetros de frontera? Una cosa es gestionar una sola frontera seca con un solo país, como puede ser la frontera (salvando las grandes distancias de finalidades de las políticas migratorias respectivas), entre Estados Unidos y México, con *border patrol*, muros, cercos, helicópteros y toda la infraestructura y la logística que tiene Estados Unidos para controlar su única frontera seca, y otra cosa es controlar 9.300 kilómetros de frontera no con un solo país sino con Uruguay, con Brasil, con Chile, con Bolivia, con Paraguay, donde los límites se diluyen porque no hay barreras físicas. (...)

Entonces una ley que facilita el acceso a la regularidad migratoria, que toma en cuenta -además del proceso de integración regional y de los intereses económicos y políticos que tiene el país-, el fenómeno sociológico real y el contexto geográfico de la Argentina y el contexto económico de la región, busca darle una respuesta a ese dato de la realidad. No quiere decir esto que una ley de esta naturaleza, como la nuestra, sea una ley que no se preocupa por las cuestiones de seguridad. Al contrario, uno está ayudando mucho más a generar elementos que permitan mejorar la seguridad pública cuando le pone barreras a la exclusión y facilita la inclusión y la integración. Sabiendo cuántas personas tiene dentro de su territorio, dónde están, quiénes son, teniendo registro de la población inmigrante que vive en nuestro país y sus problemáticas, se puede trabajar en su inclusión y en garantizar el acceso al ejercicio de sus derechos. Me parece que en este sentido es mucho más proactiva la Ley 25.871.

## Escena 8

En el año 2013 la DNM comenzó a publicar en su página web informes estadísticos sobre “expulsiones”. Actualmente la información disponible muestra la cantidad total de disposiciones de expulsión que fueron dictaminadas durante el período 2004-2014 y su desagregación por nacionalidad, mes, sexo y delegación de la DNM entre el 2009 y el 2014 según los artículos aplicados para disponer la expulsión. No contiene datos referidos a las expulsiones materializadas ni a los rechazos en frontera. Las órdenes de expulsión están basadas en los artículos No. 29, inciso c) y No. 61 de la Ley de Migraciones sancionada a finales del 2003.<sup>20</sup> El primero

20 Es posible que se hayan establecido órdenes de expulsión que no están contempladas en estos dos artículos de la ley de migraciones. En la memoria institucional de la DNM correspondiente al 2014 se señala que durante ese año se dictaron “más de 3.000 en

establece como causa para impedir el ingreso y la permanencia el hecho de “(h) haber sido condenado o estar cumpliendo condena, en la Argentina o en el exterior, o tener antecedentes por tráfico de armas, de personas, de estupefacientes o por lavado de dinero o inversiones en actividades ilícitas o delito que merezca para la legislación argentina pena privativa de la libertad de tres (3) años o más”. El segundo dispone que

(a) l constatar la irregularidad de la permanencia de un extranjero en el país, y atendiendo a las circunstancias de profesión del extranjero, su parentesco con nacionales argentinos, el plazo de permanencia acreditado y demás condiciones personales y sociales, la Dirección Nacional de Migraciones deberá conminarlo a regularizar su situación en el plazo perentorio que fije para tal efecto, bajo apercibimiento de decretar su expulsión. Vencido el plazo sin que se regularice la situación, la Dirección Nacional de Migraciones decretará su expulsión con efecto suspensivo y dará intervención y actuará como parte ante el juez o Tribunal con competencia en la materia, a efectos de la revisión de la decisión administrativa de expulsión.

De acuerdo a las cifras oficiales, durante el período 2004-2014 se expidieron 9.847 disposiciones de expulsión en total. Durante los primeros cuatro años del período, el número de expulsiones dictadas osciló entre 200 y 600. Con un crecimiento importante en el 2008, durante los años siguientes superaron las 1.000 disposiciones por año. En el 2014 se llegó a la cifra más alta de todo el período: 1.615 órdenes de expulsión, con alrededor del 65% de ellas fundadas en una situación migratoria irregular. Del total acumulado durante el período, aproximadamente el 55% fue dictaminado bajo el artículo No. 61 y el 45% sobre la base al artículo No. 29, inciso c) de la Ley de Migraciones. Entre los años 2004 y 2008 predominaron las disposiciones basadas en la “irregularidad migratoria” (artículo No. 61) sobre las fundadas en delitos o antecedentes penales (artículo No. 29, inciso c) y a partir del 2009 se invirtió esta relación hasta el 2013. Mientras que a lo largo de los primeros años alrededor del 90% del total estaba representado por causales de expulsión ligadas a la “irregularidad migratoria”, en los años posteriores entre el 50 y 70% del total de disposiciones de expulsión estuvo vinculado a antecedentes o delitos penales. Entre las expulsiones dispuestas por el artículo No. 29, durante el período 2009-2014, sobresale el número de extranjeros de nacionalidad paraguaya, peruana y boliviana y, en menor medida, aquellos de nacionalidad uruguaya, chilena, colombiana, española y brasileña. El 80% corresponde a hombres y el 20% a mujeres. Entre las expulsiones establecidas por el artículo No. 61, durante el período 2009-2014, los mayores registros corresponden a extranjeros de nacionalidad boliviana, paraguaya y peruana. Juntos representan el 65% del total de disposiciones de expulsión basadas en razones de “irregularidad migratoria”. Entre los extranjeros extra-Mercosur predominan aquellos de nacionalidad china y dominicana. Del resto, los nacionales colombianos figuran entre aquellos extranjeros con cierta relevancia numérica. La distribución por sexos está casi equiparada: el número de disposiciones correspondientes a hombres es levemente superior a las de mujeres.

todo el país”. Luego se precisa el número de disposiciones de expulsión que se produjeron por cada artículo (562 por haber cometido delito penal en el territorio argentino o poseer antecedentes penales en el extranjero y 1.053 por incumplimientos de regularización migratoria).

## Escenas finales y nuevas aperturas

En los últimos años se vislumbran algunos cambios significativos en el terreno del control migratorio y fronterizo: uso de tecnologías de la información basadas en la biometría, modificaciones puntuales en el listado de países que requieren “visa de turismo”, “régimen especiales” de regularización migratoria destinados a grupos nacionales específicos no pertenecientes a Estados miembros del Mercosur, iniciativas para agilizar la expulsión de “delincuentes extranjeros” y la elaboración e implementación de un nuevo instructivo para detectar “falsos turistas” en los puestos fronterizos, entre otros. Estas proposiciones gubernamentales fueron recibidas de distinto modo por los organismos de derechos humanos, las asociaciones de migrantes y otras organizaciones de la sociedad civil: unas pasaron inadvertidas, algunas fueron aplaudidas y otras fueron discutidas o rechazadas.

“Seguimos trabajando para fortalecer nuestra identidad, incorporando tecnología al servicio de una mejor calidad de vida. Con el Sistema Federal de Identificación Biométrica, el Estado incorpora soluciones de identidad para hacer del nuestro, un país más seguro. Seguridad de saber quiénes somos y a dónde vamos. Si nos conocemos mejor, nos cuidamos más”, dice la voz en *off* de un video preparado por el gobierno para divulgar una nueva “herramienta” que utiliza tecnología biométrica para “la seguridad” de la población. El Sistema Federal de Identificación Biométrica para la Seguridad, conocido como SIBIOS, se creó a finales del 2011 con el propósito de suministrar “un servicio centralizado de información respecto de los registros patronómicos y biológicos individuales, a los fines de contribuir a la comprobación idónea y oportuna en materia de identificación de personas y rastros, en procura de optimizar la investigación científica de delitos y el apoyo a la función preventiva de seguridad”. Entre los fundamentos del decreto de creación del SIBIOS, se menciona la “seguridad interior”, entendida como “el empleo de los elementos humanos y materiales de todas las fuerzas policiales y de seguridad de la Nación”, de acuerdo a la ley de seguridad interior citada. Se apoya, asimismo, en la “protección esencial del derecho a la seguridad” para justificar el desarrollo de “una planificación institucional tendiente a fortalecer las acciones preventivas y/o de intervención legal”. La DNM es solo uno de los usuarios del SIBIOS: la Policía Federal Argentina, la Gendarmería Nacional, la Prefectura Naval Argentina, la Policía de Seguridad Aeroportuaria y el Registro Nacional de las Personas también aportan información y tienen acceso a esta gigantesca base de datos personales.

Así, desde su implementación en abril del 2012, el control del ingreso y egreso del territorio nacional, articulado al Sistema Integral de Captura Migratoria (SI-CaM) de la DNM, se realiza mediante el uso de la biometría. El decreto de creación destaca la importancia de la identificación biométrica “a los efectos de comprobar la identidad de una persona, mediante el uso de un sistema informático de comparación y análisis fisonómico de una persona respecto de una base de datos preparada para tal fin”. El video de difusión del SIBIOS explica la finalidad que tiene su uso en el ámbito migratorio: “Para el fortalecimiento de los controles migratorios. Para que cada persona que ingrese al país, sea la misma que sale y para que esa

persona sea quien dice ser”.<sup>21</sup> Concretamente, el registro consiste ahora en una toma fotográfica del rostro de la persona, una captura de la huella dactilar y el escaneo del documento de viaje que recoge los datos patronómicos como el nombre y apellido de la persona, información de los padres, el estado civil y el domicilio, entre otros. Para este procedimiento también el uso de firma digital del inspector de la DNM es indispensable, ya que es quien autoriza los movimientos de entrada y salida. Una disposición de la DNM del mismo año estableció las reglas generales para la toma de la fotografía, la huella dactilar, el escaneo de los documentos de viaje y la emisión de constancia de ingreso en la registración de los movimientos migratorios. La captura de huella digital e imagen facial no es opcional: quien quiera ingresar o egresar del territorio nacional es obligado a someterse al procedimiento de identificación biométrica. Cabe destacar que de la toma de la huella dactilar quedan exceptuados los funcionarios argentinos y extranjeros que ocupan cargos públicos de alta jerarquía<sup>22</sup> y todos los titulares de pasaportes diplomáticos, además de aquellas personas que por alguna imposibilidad física no puedan acercarse al puesto de control.

A mediados del año 2012, la República Dominicana volvió a ingresar en el listado de países a los cuales la Argentina les solicita “visación de turismo”. En la resolución de la DNM mediante la cual se dispuso dicha medida, se mencionan las acciones de prevención y sanción de la trata de personas, la asistencia y protección de las víctimas de trata y el combate del tráfico ilícito de personas que ha implementado el gobierno nacional. Junto a ello, se señala que se ha observado la entrada de ciudadanos dominicanos –hombres y mujeres– que, habiendo ingresado en calidad de “turistas”, han sido descubiertos en lugares de trabajo o alojamiento con el plazo de residencia vencido o en tareas remuneradas. También se indica que se han verificado solicitudes infundadas de reconocimiento de la condición de refugiado ante la CONARE, ya que los motivos aludidos no se corresponden con los que habilitan el acceso a dicho estatuto jurídico. La imposición de visa de turismo, junto con la difusión de “información adecuada en forma oportuna”, es presentada como una medida preventiva que servirá para combatir “flagelos” como la trata y el tráfico de personas. Se consigna que la medida durará hasta que “nuevos elementos permitan la inclusión de sus nacionales” en la nómina de países americanos cuyos ciudadanos se encuentran exentos del requisito de visa de “turismo” para ingresar a la Argentina.

A comienzos del 2013, la DNM estableció un “régimen especial de regularización de extranjeros” de nacionalidad dominicana y senegalesa, mediante dos disposiciones distintas, por un plazo de seis meses. El “beneficio a obtener”, según el texto de las disposiciones emitidas por la DNM, consiste en una residencia temporaria que los autoriza a permanecer durante un año en el país. La norma admite la prórroga de la permanencia y el cambio de categoría de residencia. Una

21 Entre los delitos mencionados en el audiovisual, también se incluye la “trata de personas”.

22 En el Anexo II de la disposición se mencionan: presidente o vicepresidente del Estado, ministros del Estado nacional, gobernadores y vicegobernadores, ministros de Estados provinciales, el presidente de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación y el presidente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación).

vez presentada toda la documentación exigida, se les otorga primeramente una residencia precaria. Después de recibirla, deben presentar su inscripción a la AFIP (Administración Federal de Ingresos Públicos). Si no lo hicieran, la solicitud es denegada y la persona es intimada a "regularizar su situación migratoria bajo apercibimiento de disponer su expulsión del Territorio Nacional o, en su caso, de estarse a las medidas de extrañamiento que se hubieren dictado con anterioridad y se encuentren suspendidas". La participación en este proceso de regularización les exige que abandonen cualquier otra solicitud de residencia en trámite y/o recurso que hayan entablado en alguna sede administrativa o judicial. Para poder acogerse a la medida de regularización tampoco podrán continuar, si fuere el caso, con el trámite de reconocimiento de la condición de refugiado ante la CONARE.

Entre los fundamentos de la medida de regularización, para ambas nacionalidades se realizan consideraciones generales sobre la presencia numérica de cada colectivo nacional en el país, la demostración de la "voluntad de arraigo", la carencia de la documentación requerida para una "legal residencia", dificultades para su inserción en el mercado laboral formal y su estado de vulnerabilidad que puede ser explotado por empleadores. También se indican algunas especificidades en relación a cada grupo nacional. Respecto a las personas de nacionalidad dominicana, se hacen señalamientos vinculados con la verificación de situaciones de incompatibilidad establecida por ley entre la categoría de ingreso (residentes transitorios, subcategoría "turistas") y el ejercicio de tareas remuneradas y estancias fuera del "plazo de permanencia autorizado". La regularización, asimismo, es justificada a partir de la constatación de "reiterados casos y denuncias de víctimas de trata de nacionalidad dominicana". En relación a los senegaleses, se hace alusión al "tráfico ilícito de migrantes" y el pedido de una regularización migratoria hecho por el gobierno de Senegal.

Entre las condiciones a cumplimentar, a ambos grupos nacionales se les exige acreditar "medios de vida lícitos y útiles" y estar residiendo en el país al momento de la regularización, pero a los dominicanos se les solicita que el ingreso haya sido "legalmente" (con anterioridad al 1 de agosto de 2012). Consecuentemente, también se establecen diferencias respecto a la documentación exigida. Los dominicanos deben presentar una constancia de su "último legal ingreso". Los ciudadanos senegaleses, en cambio, en caso de que no cuenten con la constancia de ingreso legal, mientras puedan acreditar residencia de hecho en el país, tienen la opción de prestar "declaración jurada" sobre la fecha y lugar de ingreso al territorio nacional. Otra diferencia es que los senegaleses pueden indicar la carencia de antecedentes penales a través de la suscripción de un formulario, que también tendrá carácter de "declaración jurada", mientras que los dominicanos deben presentar un certificado de carencia de antecedentes penales del país o países donde la persona haya residido al menos un año durante los últimos tres años anteriores a la fecha de su ingreso al territorio nacional argentino. El resto de los requisitos son comunes: acreditación de la identidad mediante pasaporte (o en su defecto, certificado de nacionalidad), de carencia de antecedentes penales en la Argentina y de domicilio a través de los respectivos certificados, el pago de la tasa de radicación

y una foto de color (el texto de la norma, además de enumerar las características de la fotografía, precisa que debe permitir "apreciar fielmente y en toda su plenitud los rasgos faciales de su titular al momento de realizar el trámite").

Durante el año 2014, la cuestión de la expulsión de los extranjeros y el control de las migraciones, en un contexto pre-electoral marcado por la discusión acerca de la "inseguridad", volvió a cobrar relevancia en el debate público. Las declaraciones del Secretario de Seguridad de la Nación, Sergio Berni, hechas frente a las cámaras durante la detención de cinco extranjeros de nacionalidad chilena en el mes de agosto, abrieron la polémica. Habló de "delincuentes extranjeros que vienen a la Argentina únicamente a delinquir" y de la necesidad de contar con "herramientas" que permitan que "vuelvan a su lugar de origen" de una "manera ágil". En ese sentido, se refirió a los legisladores, pidiéndoles "que le den herramientas ágiles a la Justicia para que cuando detengamos delincuentes extranjeros que vienen a la Argentina a delinquir salgan del país y no puedan entrar nunca más". Aunque las declaraciones del Ministro de Seguridad de la Nación fueron las que mayor trascendencia y difusión mediática tuvieron, muchos otros dirigentes de distintos partidos políticos se expresaron en la misma dirección.

En el mes de octubre, con la reforma del nuevo Código Procesal Penal de la Nación emergió nuevamente el tema de las expulsiones. Antes que se conociera públicamente su contenido, durante el anuncio presidencial sobre el envío al Congreso del proyecto para un nuevo Código Procesal Penal (CPP), se hizo mención a "una figura que seguramente va a generar alguna controversia: la expulsión de extranjeros".<sup>23</sup> El proyecto contemplaba un artículo específico que habilitaba la suspensión de juicio a prueba en relación al "extranjero en situación irregular en el país que haya sido sorprendido en flagrancia de un delito (...) o imputado por un delito con pena privativa de la libertad cuyo mínimo no fuera superior a tres años de prisión". Tenía como implicancia la expulsión del territorio nacional y la prohibición de reingreso por cinco años como mínimo y quince como máximo. En el anuncio se planteó nuevamente el vínculo directo entre inmigración y delincuencia al justificar la introducción de este artículo a modo de protección o defensa del "nosotros" (nacional) y de la sociedad en general: "es una protección que merecemos los argentinos, que merece el conjunto de la sociedad frente a lo que se ha venido observando como un fenómeno creciente de extranjeros que ingresan al país con motivos de delinquir". El CELS emprendió distintas acciones que cuestionaron la introducción de la "expulsión de extranjeros" en el proyecto del nuevo código procesal penal de la Nación, pronunciándose por la eliminación del artículo No. 35 del CPP.<sup>24</sup>

Hacia finales de mes, ya iniciado el tratamiento del proyecto de reforma del CPPN en el Congreso, el secretario de Seguridad de la Nación volvió a hacer declaraciones polémicas: "Estamos infectados (sic) de delincuentes extranjeros", señaló

23 Discurso presidencial, Cadena Nacional, 21 de octubre de 2014.

24 El CELS expone de manera detallada sus argumentos en contra del artículo No. 35 en el documento "Propuestas y observaciones frente a la reforma del Código Procesal Penal de la Nación" (noviembre de 2014).

en un programa radial a propósito de un confuso incidente que involucró a un grupo de ciudadanos colombianos y un fiscal federal. Por su parte, el director nacional de Migraciones hizo algunas declaraciones en programas radiales, distanciándose de las expresiones del secretario de Seguridad, al sostener que “hacer foco en la nacionalidad del delincuente es un error” y poner en cuestión que los extranjeros cometan más delitos que “los argentinos”. También se refirió al proyecto de Código Procesal Penal de la Nación anunciado por la presidenta: “Me parece que está muy bien lo que hizo la Presidenta al plantear el debate, pero me parece que si la Constitución Nacional prevé que cualquier persona debe ser considerada inocente hasta que una sentencia considere lo contrario, cualquier persona sin sentencia debe tener trato de inocente”. Y agregó: “Es peligroso dejar en manos de las fuerzas de seguridad el criterio de qué cosa es flagrancia y qué cosa no sin haberle permitido a la persona ser juzgada”.<sup>25</sup> Ese mismo día por la noche, en un programa de televisión, el Secretario de Seguridad de la Nación volvió a pronunciarse a favor de la expulsión. Durante el intercambio con los periodistas, expresó que “delincuente extranjero que viene al país a delinquir, tiene que volver a su país” e inquirió: “Si nosotros esto lo podemos solucionar, porque la Ley de Migraciones permite expulsarlos, ¿por qué no lo hacemos?”.<sup>26</sup>

En el mes de noviembre, la DNM estableció un nuevo “instructivo” para detectar “falsos turistas”. Lo llamó “Procedimiento para la resolución de casos sobre sospecha fundada en la subcategoría turista”. Se trata de un procedimiento que debe ser aplicado para decidir acerca de la admisión de un extranjero sospechado de pretender ingresar o permanecer en el territorio nacional u obtener una visa como “turista”, sin la “real intención” de desarrollar una actividad de descanso o esparcimiento. Para ello el agente de control migratorio debe reunir información acerca del lugar de residencia permanente, la actividad que desarrolla habitualmente, el tiempo de permanencia estimado en el país, los lugares turísticos comprendidos en su visita y las formas de traslado hacia los destinos, los parientes o personas de su conocimiento y/o amistad que posean residencia en el país. Existe, asimismo, la posibilidad de que se le solicite al extranjero “documentación respaldatoria”: el instructivo menciona tickets aéreos, tarjetas de crédito, pasajes locales o internacionales por cualquier medio de transporte, reservas de hoteles y cualquier otro elemento que sirva a los fines de corroborar la veracidad de su “intención”. En caso de “sospecha fundada”, el inspector debe dar aviso al supervisor, quien resolverá sobre el “rechazo del extranjero”. En caso afirmativo, se deberá proceder inmediatamente a su “reconducción”. También se precisan los distintos formularios, notas y registros donde tienen que hacerse constar las diversas acciones e instancias que forman parte del proceso de “rechazo” y “reconducción” del extranjero.

A dos días de publicado el instructivo en el Boletín Oficial, consultado por un periódico de alcance nacional, primeramente, sobre “el control a los llamados falsos turistas” y luego sobre la facilidad para “entrar a la Argentina”, el director nacional de Migraciones respondió al periodista: “En primer lugar, le digo que este

25 Martín Arias Duval, “Los planteos claros”, periódico *Migraciones*, Año 7, No. 75, noviembre de 2014.

26 Sergio Berni, programa de televisión “Palabras más, palabras menos”, 28 de octubre de 2014.

año ya llevamos 11.320 personas rechazadas, es decir personas a las que no se les permitió el ingreso porque se las consideró falsos turistas. No tenían la documentación adecuada o no demostraron recursos o porque figuraban en algún listado con antecedentes que nos brindaron otros países. De todas maneras, piense que la Argentina tiene 9.000 kilómetros de fronteras y cinco países que lo rodean (...)”<sup>27</sup> Hay momentos en que el control migratorio y fronterizo no deja lugar a eufemismos y lo indecible se vuelve nombrable.

## Bibliografía

- Acosta, Marcela, Pablo Asa, Verónica Asurey, Mariana Breglia, Pablo Ceriani Cernadas, María E. Cores, Valeria Poey Sowerby, Georgina Talpone y Magdalena Zold (2007). “Derechos de las personas migrantes luego de la sanción de la nueva Ley de Migraciones 25.871: sin cambios efectivos”. En *Derechos humanos en Argentina: Informe 2007*. Buenos Aires: Centro de Estudios Legales y Sociales / Siglo XXI.
- CDH-UNLa / UNICEF (2013). *Niñez, migraciones y derechos humanos en Argentina. Estudio a diez años de la Ley de Migraciones*. Lanús: Universidad Nacional de Lanús / UNICEF [Versión electrónica].
- Asa, Pablo, y Pablo Ceriani Cernadas (2005). “A dos años de la nueva Ley de Migraciones: avances, cuestiones pendientes y casos preocupantes”. En *Derechos humanos en Argentina: Informe 2005*. Buenos Aires: Centro de Estudios Legales y Sociales / Siglo XXI.
- CELS/CAREF/UNLa (2011). *Informe Alternativo para el Comité para la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, 15º período de sesiones, evaluación sobre Argentina*. Recuperado de [http://www2.ohchr.org/english/bodies/cmw/docs/ngos/ContrainformeCELS\\_CMW15\\_Argentina.pdf](http://www2.ohchr.org/english/bodies/cmw/docs/ngos/ContrainformeCELS_CMW15_Argentina.pdf).
- CELS-FIDH (2011). *Avances y asignaturas pendientes en la consolidación de una política migratoria basada en derechos humanos*. Recuperado de: <http://www.cels.org.ar/common/documentos/CELS.FIDH.Migrantes.pdf>
- Ceriani Cernadas, Pablo y Ricardo Fava (coords.) (2010). *Estudio sobre los derechos de niños y niñas migrantes a 5 años de la nueva Ley de Migraciones*. Lanús: Universidad Nacional de Lanús. Recuperado de [http://www.unicef.org/argentina/spanish/Estudio\\_completo\\_ninez\\_migrante.pdf](http://www.unicef.org/argentina/spanish/Estudio_completo_ninez_migrante.pdf).
- Bigo, Didier (2002). “Security and Immigration: Toward a Critique of the Governmentality of Unease”. *Alternatives*, Vol. 27: 63-92.
- Bigo, Didier (2010). “Freedom and Speed in Enlarged Borderzones”. En *The Contested Politics of Mobility. Borderzones and Irregularity*, Squire, Vicki (ed.). Abingdon: Routledge.
- Bigo, Didier (2014). “The (in)securitization practices of the three universes of EU border control: Military/Navy - border guards/police - database analysts”. *Security Dialogue*, Vol. 45, No. 3: 209-225.
- Bigo, Didier (2014). “Death in the Mediterranean Sea: The Results of the Three Fields of Action of European Union Border Controls”. En *The Irregularization of Migration in Contemporary Europe: Detention, Deportation, Drowning*, Celikates, Robin, Yolande Jansen y Joost de Bloist (eds.). London: Rowman & Littlefield International.

27 Martín Arias Duval, “Tenemos una política migratoria realista”, Página 12, 9 de noviembre de 2014.

Bourdieu, Pierre (dir.) (1999). *La miseria del mundo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

De Genova, Nicholas, Sandro Mezzadra y John Pickles (eds.) (2015). "New Keywords: Migration and Borders", en *Cultural Studies*, Vol. 29, No. 1: 55-87.

Domenech, Eduardo (2007). "La agenda política sobre migraciones en América del Sur: el caso de la Argentina". *Revue Européenne des Migrations Internationales* Vol. 23, No. 1: 71-94.

Domenech, Eduardo (2008). "La ciudadanía de la política migratoria en la región sudamericana: vicisitudes de la agenda global". En *Las migraciones en América Latina. Políticas, culturas y estrategias*, Novick, Susana (comp.): 53-72. Buenos Aires: CLACSO / Catálogos.

Domenech, Eduardo (2009). "La visión estatal sobre las migraciones en la Argentina reciente. De la retórica de la exclusión a la retórica de la inclusión". En *Migración y política: el Estado interrogado. Procesos actuales en Argentina y Sudamérica*, Domenech, Eduardo (comp.): 21-69. Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba.

Domenech, Eduardo (2009-10). "La 'nouvelle politique migratoire' en Argentine: les paradoxes du programme 'Patria Grande'". *Problèmes d'Amérique Latine*, No. 75: 37-59.

Domenech, Eduardo (2011). "Crónica de una 'amenaza' anunciada. Inmigración e 'ilegalidad': visiones de Estado en la Argentina contemporánea". En *La construcción social del sujeto migrante en América Latina: prácticas, representaciones y categorías*, Feldman-Bianco, Bela, Marta Villa, Liliana Rivera y Carolina Stefoni (comps.): 31-77. Quito: CLACSO / FLACSO-Ecuador / UAH.

Domenech, Eduardo (2013). "'Las migraciones son como el agua': Hacia la instauración de políticas de 'control con rostro humano'. La gobernabilidad migratoria en la Argentina". *Polis. Revista Latinoamericana*, No. 35, agosto-diciembre.

Huysmans, Jef y Vicki Squire (2010). "Migration and Security". En *Handbook of Security Studies*, Dunn Cavelti, Myriam y Victor Mauer (eds.). Londres, UK: Routledge.

Morales, Diego (2012) "Política migratoria y derechos humanos: consolidación de una agenda para proteger los derechos de los migrantes". En *Derechos humanos en Argentina: Informe 2012*. Buenos Aires: Centro de Estudios Legales y Sociales / Siglo XXI.

Morales, Diego, Ceriani Cernadas, Pablo y Penchaszadeh, Ana Paula (2012). "Migraciones y derechos humanos. La nueva agenda política". *Revista de la Defensoría General de la Nación*, año 6, No. 7: 80-92.

## CAPÍTULO 2

# LA RELACIÓN ENTRE EL ESTADO Y LOS MIGRANTES: UN ESTUDIO DEL PROGRAMA COLOMBIA NOS UNE (CNU)

Janneth Clavijo

## 1. Introducción

La migración es un fenómeno que ha estado presente a lo largo de la historia de la humanidad y ha sido condicionante en la configuración de los Estados, así como influyente en la dinámica del sistema internacional. En la actualidad se constituye como un tema complejo, que se pone sobre la mesa en diversos escenarios. El presente trabajo plantea un análisis de la política migratoria colombiana contemporánea, teniendo en cuenta la articulación entre el ámbito nacional con escenarios regionales e internacionales, a su vez marcados por la implementación de medidas de corte neoliberal, las cuales en Latinoamérica son vislumbradas desde los setenta y con mayor fuerza en los noventa. Dicho modelo trajo consigo importantes consecuencias en detrimento del bienestar y calidad de vida de la población en su mayoría, y amplió las asimetrías ya existentes entre regiones del mundo y al interior de estas. Dentro de este marco la migración internacional colombiana no solo se ve direccionada por la dinámica que ha adquirido el sistema imperante y por los efectos ligados a las políticas neoliberales (especialmente el sentido de los flujos, de países periféricos a países centrales, del Sur al Norte), sino que también se convierte en una alternativa de sobrevivencia y búsqueda de mejores condiciones de vida, frente a la persistente problemática del conflicto interno armado y todas las consecuencias que de este se derivan.

La dinámica de la migración internacional colombiana en los últimos años ha estado caracterizada por un considerable aumento en los procesos de emigración y una gran heterogeneidad en cuanto a las características de los migrantes y los países de destino,<sup>28</sup> generando cambios en diversos ámbitos. Este hecho ha traído

28 Según datos de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), el número de colombianos en el exterior en 1985 era de 1.500.000, en 1990 de 1.704.000, en 1995 de 1.852.000, en 2000 de 2.187.234, en 2005 de 2.964.967, y en 2008 de 4.167.388. De lo anterior podemos inferir que entre 1985 y 2000 se incrementó el número de migrantes en 687.234, entre 2000 y 2005, en 777.773 y entre 2005 y 2008 en 1.202.421. (OIM: 2008). En este sentido podemos observar, que en el periodo de los dos gobiernos de Uribe Vélez (2002-2010), se presenta un incremento de colombianos residentes en exterior, en comparación con periodos anteriores. En el ámbito nacional, de acuerdo a intervenciones de funcionarios y documentos oficiales, desde 2003 se calculaban entre cuatro y cinco millones de colombianos en el exterior, un equivalente al 10% de la población colombiana, sin embargo a partir de los resultados del Censo de 2005, la cifra más divulgada por el Ministerio de Relaciones Exteriores y el DANE, fue de 3.331.107 migrantes colombianos, posteriormente actualizada con el reporte del DANE de 2009 donde se calcula un total de 3.378.345 colombianos en el exterior; el