
Nuevas (viejas) políticas migratorias en la Argentina del cambio*

New (old) migration policies in a changing Argentina

Brenda Canelo**

Instituto de Ciencias Antropológicas
Universidad de Buenos Aires, CONICET, Argentina

Natalia Gavazzo***

Instituto de Altos Estudios Sociales
Universidad Nacional de San Martín, CONICET, Argentina

Lucila Nejamkis****

Instituto de Altos Estudios Sociales
Universidad Nacional de San Martín, CONICET, Argentina

Recibido: 15 de septiembre de 2017. Aprobado: 31 de enero de 2018

Resumen

Desde el cambio de gestión presidencial ocurrido en Argentina a fines del año 2015,

* Este artículo es el resultado de intereses convergentes entre tres investigaciones individuales (“Estado y Migración: Un abordaje desde el margen. (Segunda Parte). Políticas del Estado local sobre espacios públicos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y sus efectos sobre población migrante”, “Identificaciones y participación de los hijos de bolivianos y paraguayos en Argentina: comparaciones entre Buenos Aires, Mendoza y Posadas” y “Participación política y ejercicio de la ciudadanía de población de origen paraguayo y boliviano en el municipio de Florencio Varela”, respectivamente), financiadas por el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) de Argentina, en el marco de la carrera de Investigador Científico. Los materiales aquí indagados fueron producidos para este trabajo por sus autoras, y no fueron presentados en otras publicaciones ni actividades científicas hasta el momento. Agradecemos los aportes que dos evaluadores anónimos efectuaron a una versión previa de este trabajo.

** Doctora en Antropología Social (UBA, Argentina). Licenciada y Profesora en Ciencias Antropológicas (UBA, Argentina). brendacanelo@yahoo.com.ar

*** Doctora en Antropología Social (UBA, Argentina), Magíster en Estudios Latinoamericanos (University of London, Reino Unido) y Licenciada en Ciencias Antropológicas (UBA). navegazzo@yahoo.com

**** Doctora en Ciencias Sociales (UBA, Argentina), Magister en acción política y fortalecimiento institucional en el Estado de Derecho (Universidad Rey Juan Carlos e Ilustre Colegio de Abogados, Madrid) y Licenciada en Sociología (UBA). Inejamkis@unaj.edu.ar

distintos referentes del campo migratorio comenzaron a sospechar un inminente “cambio de paradigma” respecto de la cuestión. Estos precoces temores se afirmaron en prácticas políticas posteriores, que fueron consolidando un pasaje desde lo que fuera considerado un “paradigma de derechos” hacia uno securitista.

En este artículo proponemos: a) Reconstruir el proceso social y político que enmarca dicho “cambio de paradigma” y el “nuevo” tratamiento de la cuestión migratoria en la Argentina actual; b) Presentar y analizar las características de las modificaciones realizadas, identificar a sus promotores y a los recursos y argumentos que vienen utilizando, y c) Describir e indagar las principales respuestas de los migrantes y organismos que los acompañan ante esta forma de problematizar a la inmigración contemporánea.

Los materiales aquí analizados (normativas, notas periodísticas, discursos públicos, entrevistas y trabajo etnográfico) fueron producidos para este trabajo, con la urgencia por reconstruir un proceso histórico y político trascendente en curso. No obstante, ellos son analizados desde una perspectiva que excede la coyuntura, posibilitada por investigaciones acerca de los procesos migratorios en Argentina que las autoras vienen desarrollando desde hace más de una década.

Palabras clave: política migratoria, Argentina, cambios.

Abstract

When Argentina ushered in a new administration in late 2015, different stakeholders in the field of migration began to suspect of an imminent “paradigm shift”. These early fears were confirmed by political practices that brought about a move away from a human rights paradigm to a security-based one.

In this article we propose to reconstruct the social and political process that frames that “paradigm shift” and the “new” treatment of the migratory issue in Argentina; present and analyze the characteristics of the changes made, identify the parties who are promoting them and the resources and arguments that they have been using; and

describe and explore the main responses of migrants and civil society organizations that support their efforts to respond to this way of addressing immigration.

The materials examined (public policies, news pieces, television programs, speeches, interviews and ethnographic fieldwork observations) were produced for this article, starting from the urgent need to understand this important historic and political process. Nevertheless, these materials are analyzed from a perspective that goes beyond this specific context through research on migratory processes in Argentina that the three authors have been developing for more than a decade.

Keywords: immigration policies, Argentina, changes.

Introducción

Las políticas migratorias pueden ser entendidas como:

el conjunto de mecanismos legales y administrativos articulados por lo general desde el Estado, pero también desde otras instituciones supranacionales, que regulan el acceso al territorio, la estancia y el establecimiento, la integración socioeconómica y cívica de los inmigrantes y el disfrute de derechos ciudadanos, así como la incorporación a la comunidad política (López Sala, 2005, p. 28).

Ahora bien, ¿cómo se produce política migratoria hoy en Argentina? ¿Quiénes son y cómo operan los actores que intervienen en torno a la *cuestión migratoria*? ¿Proviene únicamente de esferas “estatales”, o también de otros ámbitos y experiencias? ¿Qué alianzas tejen y qué conflictos enfrentan? ¿Qué recursos y argumentos movilizan? ¿Cuáles son los escenarios que crean y aprovechan? ¿Qué consecuencias tienen sus prácticas?

Estas preguntas se enmarcan en una conceptualización amplia de las políticas públicas –entre ellas las migratorias– como el “conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en

la sociedad civil” (Oszlak y O’Donnell, 1981, pp. 112-113). Dicha definición, invita a indagar quiénes son los actores que participan en la construcción de ciertos temas como “cuestiones” o “problemas sociales”, cómo los caracterizan, qué respuestas erigen como adecuadas ante ellos, y a quiénes responsabilizan por su implementación (Frigerio, 2006; Oszlak y O’Donnell, 1981). Cuestión que dependerá de las alianzas y del poder relativo de los actores que impulsan las problematizaciones (sean políticos, organizaciones no gubernamentales, medios de comunicación, académicos, organismos internacionales, u otros), de los temas culturales que interesan a cada sociedad, y de las tendencias políticas de cada gobierno, entre otros factores (Frigerio, 2006). Esta vía de análisis, por lo tanto, requiere incluir el estudio de actores, procesos y contextos que viabilizan u obturan políticas específicas (Canelo, 2016). Dichos contextos no son sólo locales, sino que también remiten a tendencias globales. Ciertamente, desde fines del siglo XX las ideas y prácticas neoliberales reemplazaron a aquellas características del Estado benefactor, y las maneras de usar las políticas como instrumentos para moldear individuos deben comprenderse conjuntamente con cambios globales en los patrones de gobierno de las poblaciones (Shore y Wright, 1997). Así, las políticas se han vuelto un principio de organización cada vez más central en las sociedades contemporáneas, moldeando el modo en que actuamos y pensamos, con notable claridad en el caso de las políticas migratorias en Argentina (Gavazzo, 2005, 2009; Shore y Wright, 1997).

En este marco, una pregunta antropológica especialmente pertinente es aquella relativa a qué producen las políticas, sus efectos, incluyendo aquellos no buscados (Shore, 2010). Tales efectos remiten a las identidades y clasificaciones que las políticas instauran, a las relaciones de poder que legitiman o cuestionan, y a la organización de la sociedad que promueven (Canelo, 2016; Shore, 2010). A través de las políticas los individuos son categorizados con ciertos status y roles en tanto que “sujetos”, como “ciudadanos”, “profesionales”, “nacionales”, “criminales” o “desviados”, entre otros (Gavazzo, 2011). A partir de estos señalamientos es que nos preguntamos quiénes construyen las políticas públicas dirigidas a los inmigrantes en Argentina, cómo lo hacen y qué respuestas suscitan por parte de los colectivos migrantes y de las organizaciones que los acompañan.

Este interés surge de observar que desde el cambio de gestión presidencial ocurrido

en Argentina a fines del año 2015, las organizaciones de migrantes, organismos de derechos humanos, y académicos comenzaron a sospechar un inminente “cambio de paradigma” en cuestiones migratorias.¹ De este modo, afirmaban, mientras que desde la sanción de la Ley Nacional de Migraciones del año 2003 bajo la anterior coalición de gobierno (Frente para la Victoria) había prevalecido un enfoque de derechos humanos e integración regional, las declaraciones públicas y las acciones implementadas por el nuevo presidente cuando era jefe de gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires hacían sospechar que ser inmigrante en Argentina pasaría a ser una experiencia más dura en el nuevo contexto. Estos precoces temores fueron consolidándose ante pequeñas acciones de gobierno, así como frente a grandes anuncios que fueron conformando un “cambio de paradigma” según distintos referentes del campo migratorio. Esto, como veremos, impulsó acciones de algunos sectores de la sociedad civil que buscan defender la ley migratoria y que operan dentro de la estructura de oportunidades (Koopmans y Statham, 2000)² previa. Ella incluye dimensiones institucionales, así como bases culturales, es decir códigos, identidades, discursos, marcas y símbolos que influyen en el debate político.

Abrevando en las líneas presentadas, en este artículo proponemos:

- a- Reconstruir el proceso social y político que enmarca el “cambio de paradigma” en cuestiones migratorias en Argentina, y el “nuevo” tratamiento de este “problema” social.

¹ La conceptualización de las modificaciones en política migratoria como “cambios paradigmáticos” fue inicialmente obra de funcionarios estatales que publicitaron en tales términos la aprobación de la Ley Nacional de Migraciones N° 25.871, destacando que con ella se pasaba de un enfoque securitista a uno de derechos humanos con perspectiva regional (Courtis y Pacecca, 2007; Domenech, 2012). Dicha conceptualización fue adoptada luego por académicos, migrantes y defensores de derechos humanos, aun cuando denunciaron la continuidad de prácticas securitistas y el incumplimiento de diferentes derechos de las personas migrantes (cf. ANDHES *et al*, 2016; Courtis y Pacecca, 2007; Domenech, 2012; Monclús Masó y García, 2012; Nejamkis, 2016; Novick, 2001). Tanto en términos nativos como analíticos, pues, la noción de “cambio paradigmático” en esta arena ha buscado destacar “la idea de ruptura entre sistemas de pensamiento y acción” (Domenech, 2012, p. 224) (uno de ellos centralmente securitista y el otro fundado en la defensa de los derechos humanos). Esta perspectiva concuerda con la acuñada por Thomas Kuhn (2005) para analizar la historia de la ciencia, según la cual los “cambios paradigmáticos” constituyen momentos revolucionarios que modifican el modo de ver y actuar ante el mundo.

² Los autores proponen este concepto para remitir a “aquellas dimensiones del ambiente político que incentivan a la gente a iniciar acciones políticas al afectar sus expectativas de éxito o fracaso” (Koopmans y Statham, 2000, p. 33).

-
- b- Presentar y analizar las características de las modificaciones realizadas, identificar los actores que las promueven, y los recursos y argumentos que ponen en juego.
 - c- Describir e indagar las principales respuestas de los migrantes y organismos que los acompañan, para dar cuenta de las tensiones que la problematización propuesta ha suscitado en algunos sectores de la “sociedad civil”.

Para llevar adelante esta tarea, articulamos hallazgos de tres investigaciones en curso realizadas desde una perspectiva socio-antropológica, que se enfocan en las perspectivas y prácticas políticas de actores en entornos partidarios, organizativos y militantes del ámbito migratorio en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, o que se vinculan con ellos desde el Estado local (Canelo, 2013, 2016; Gavazzo, 2009, 2011; Nejamkis, 2016). Los materiales que aquí indagamos (normativas, notas periodísticas, discursos públicos, entrevistas, y trabajo etnográfico) se enmarcan en esos estudios, y los seleccionamos debido a que en ellos se explicitaban las características y justificaciones de los principales cambios promovidos por el gobierno nacional en relación a la *cuestión migratoria* en Argentina, y a la centralidad que ellos adquirieron en el debate público sobre la temática. Si bien produjimos estos materiales para este trabajo desde la urgencia por reconstruir un proceso histórico y político en curso que – todo indica– cambiará la vida de miles de migrantes y sus familias, los analizamos desde una perspectiva que excede la coyuntura y que es posibilitada por las investigaciones acerca de los procesos migratorios en Argentina que venimos desarrollando desde hace más de una década. Vale destacar además que, como gran parte de los académicos argentinos, estamos participando en los procesos aquí descriptos, intentando acompañar con nuestros cuerpos y saberes a los migrantes y organizaciones que los respaldan.

El contexto socio político: rupturas y continuidades

Tras doce años administrando la presidencia de Argentina a través del matrimonio conformado por Néstor Kirchner y Cristina Fernández, en diciembre de 2015, el Frente para la Victoria fue desplazado del gobierno nacional por la Alianza Cambiemos, un partido de centro derecha cuyo principal referente, Mauricio Macri, finalizaba dos mandatos como Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos

Aires (2007-2011 y 2011-2015). El nuevo presidente se erigió en máxima autoridad del país al obtener el 51,34 % de los votos tras un reñido balotage con el candidato del Frente para la Victoria, Daniel Scioli. Lo acontecido en las urnas conformó un “punto de quiebre” desde una gestión caracterizada por políticas redistributivas, ampliación de derechos civiles y culturales, sostenimiento del mercado interno, y discurso anticorporativo, hacia otra que esgrime una visión liberal-republicana del funcionamiento estatal, denuncia la “corrupción” y el “populismo” de la gestión anterior, e impulsa una reorientación económica mercadocéntrica y exportadora (Vommaro y Gené, 2017), y que ha incrementado notablemente la transferencia de ingresos hacia los sectores concentrados, los niveles de endeudamiento externo y la fuga de capitales (Basualdo, 2017), al tiempo que ha criminalizado y reprimido la protesta social de un modo sin precedentes desde la reinstauración democrática (CELS, 2017), entre otros aspectos.

En términos de política migratoria, la gestión del Frente para la Victoria se destacó como marco bajo el cual se sancionó (2003) y reglamentó (2010) la Ley Nacional de Migraciones 25.871, que inauguró una perspectiva regional, instauró el derecho humano a migrar, el acceso a la regularización como una obligación estatal, la revisión judicial de todo trámite de expulsión o detención, el derecho a la reunificación familiar, y el acceso igualitario a la salud, la educación y la asistencia social a todos los residentes, independientemente de su situación migratoria (Nejamkis, 2016).

Para ponderar la importancia de esta normativa, debe destacarse que ella fue la primera con tratamiento parlamentario regular desde 1876, cuando se sancionó la Ley N° 817 de Inmigración y Colonización (conocida como “Ley Avellaneda”) que fomentaba la inmigración de europeos garantizándoles los mismos derechos civiles que a los ciudadanos argentinos, así como la posibilidad de ejercer su industria, comercio o profesión, y de profesar libremente su culto, entre otros beneficios. Pero el estímulo a la inmigración procurado por la “Ley Avellaneda” fue restringido poco después por la Ley de Residencia de Extranjeros de 1902 y por la de Defensa Social de 1910, que buscaban expulsar del “cuerpo nacional” a inmigrantes con afiliaciones anarquistas, comunistas y socialistas, o que promovieran la organización obrera.

La visión punitiva y represiva respecto de los inmigrantes se amplió y afianzó en

la década de 1960, llegando a su punto cúlmine tras el Golpe de Estado cívico-militar de 1976 y la sanción, en 1981, de la Ley General de Migraciones y Fomento de la Inmigración N° 22.439. Dicha normativa, conocida como “Ley Videla”, fue elaborada bajo la doctrina de la seguridad nacional en cuyo marco “se confeccionó una maquinaria estatal dirigida a identificar enemigos internos y externos identificados con la ilegalidad, entre los cuales estaban incluidos tanto los *subversivos* como los *ilegales o clandestinos*” (Domenech, 2012, p. 166, [cursivas en el original]). La criminalización de los inmigrantes efectuada por la “Ley Videla” obligaba a maestros, médicos, escribanos, empleados públicos, comerciantes, empresarios, entre otros, a denunciar ante la autoridad migratoria a los inmigrantes que se encontraran en situación irregular. Ello, junto con la denegación de sus derechos económicos, sociales y civiles, colocó a gran parte de los inmigrantes residentes en Argentina en una situación de especial vulnerabilidad (Pacecca y Courtis, 2008).

La criminalización de los migrantes aparecerá con particular fuerza en la esfera pública en la década de 1990 (Courtis, 2006), cuando las autoridades gubernamentales y los medios de comunicación los responsabilizaron por la delincuencia, la inseguridad, el desempleo, los bajos salarios, la proliferación de enfermedades como el cólera y el colapso del sistema público de salud.

Los discursos xenófobos tendieron a mermar entre las autoridades políticas y los medios de comunicación a comienzos del año 2000, debido a que el carácter estructural de la crisis social, económica y política que atravesaba Argentina era tan evidente que resultaba poco aceptable asignarla a los inmigrantes (Grimson, 2006). El “cambio de época” en beneficio de la imagen pública de los inmigrantes se terminó de consolidar con la sanción (2003) y reglamentación (2010) de la Ley Nacional de Migraciones 25.871, actualmente vigente. Si bien su aprobación y reglamentación explicitó la orientación política que el gobierno kirchnerista buscaba darle a la cuestión –en un contexto mundial donde primaba un paradigma securitario (Sassen, 2004)– ella fue resultado de años de luchas emprendidas por instituciones religiosas, organismos de derechos humanos, investigadores y asociaciones de migrantes (Correa, 2004; Novick, 2004).³

³ El proyecto original fue ingresado en la Cámara de Diputados de la Nación en 2001, tras lo cual fue debatido en audiencia pública y reingresado con modificaciones en 2003. El texto final incluye modificaciones acordadas con el Poder Ejecutivo (Courtis y Pacecca, 2007) y expresa la relación de fuerzas entre quienes participaron en su aprobación (Domenech, 2012).

Actualmente la Ley 25.871 es considerada “modelo” por distintos organismos internacionales especializados en el tema (Ceriani, 2017). Entre otros factores, ello se debe a que establece a la migración como un derecho humano, incorpora la igualdad de trato y enuncia una serie de derechos fundamentales que asisten a los inmigrantes: laborales, a la seguridad social y atención médica, a la educación superior, a ser informados sobre estos y otros derechos y sobre sus obligaciones, a participar o ser consultados en las decisiones relativas a la vida y la administración de las comunidades donde residan, así como a la reunión con su familia. La ley vigente también define como objetivo de la política migratoria argentina a la integración de los extranjeros al cuerpo social en un plano de igualdad con los nacionales (Nejamkis, 2012).

A los fines de este artículo es importante señalar, no obstante, que en la Ley 25.871 persisten componentes securitarios (Courtis y Pacceca, 2007; Domenech, 2012) y que bajo su vigencia siguieron registrándose casos de violaciones a los derechos de las personas migrantes (ANDHES *et al*, 2016). Ello, junto con su tardía reglamentación (que demoró siete años), da cuenta de que la cuestión migratoria nunca dejó de ser una arena conflictiva en Argentina. Sólo que, durante la década del 2000, en general, dichas tensiones intentaron ser administradas por una dirigencia política que convirtió a la defensa de los derechos humanos, incluidos los de los inmigrantes, en una de sus principales banderas políticas. En este sentido, desde la sanción de la Ley 25.871 –y por varios años– los funcionarios del Poder Ejecutivo Nacional prácticamente se abstuvieron de expresarse en modo xenófobo contra los inmigrantes, lo cual marcó un antes y un después en su relación con el Estado nacional.

Pero si bien la “retórica de inclusión” (Domenech, 2012) que impulsó el gobierno nacional durante la década de 2000 obturó expresiones públicas anti inmigrantes (en contraste con el marco xenófobo imperante en la década de 1990), no resolvió las tensiones al respecto. Ellas conforman los puntos de fuga que explican el viraje desatado desde el cambio de gestión ocurrido en diciembre de 2015. Como explica Castles (2006), uno de los factores que socavan a las políticas migratorias son los conflictos de intereses dentro de los países receptores, a los que vincula con el modo en que funciona el sistema político y con la persistencia de ideologías nacionalistas

y xenóforas, entre otros aspectos.⁴

Dichos conflictos de intereses comenzaron a hacerse públicos en Argentina a fines del año 2010, punto de quiebre en el tratamiento público de la cuestión migratoria (Canelo, 2013; Monclús, Masó y García, 2012). En ese momento, ante la ocupación de un espacio público de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (el Parque Indoamericano) por cerca de seis mil personas que demandaban soluciones habitacionales, las autoridades locales promovieron una respuesta represiva que desembocó en el asesinato de tres inmigrantes en circunstancias aún no esclarecidas. El conflicto también explicitó las tensiones existentes entre el gobierno de la ciudad (que reclamaba personal de seguridad para desalojar al predio y brindar una respuesta “ejemplificadora”) y el nacional (que se desentendía de los hechos abogando por una salida política a nivel local) (Cravino, 2014; Pacecca *et al*, 2011). En ese marco, el entonces Jefe de Gobierno y actual Presidente de la Nación, Mauricio Macri responsabilizó a los inmigrantes por la “ocupación”, a los que además vinculó con prácticas delictivas. Así, en conferencia de prensa, manifestó:

No podemos seguir tan expuestos como sociedad a una inmigración descontrolada, al avance del narcotráfico, al avance a la delincuencia. (...) La Argentina vive expuesta a una política migratoria descontrolada, donde el Estado no se ha hecho cargo de su rol. (...) Todos los días llegan cien, doscientas personas a Buenos Aires y no sabemos quiénes son porque llegan de manera irregular. Insisto, de la mano del narcotráfico, la delincuencia (...). (Todo Noticias, 9 de diciembre de 2010).

Esas declaraciones generaron estupor y rechazo en las organizaciones de inmigrantes, organismos de derechos humanos, cónsules y académicos, pero también fueron respaldadas por otros sectores, que vieron que el resentimiento hacia los inmigrantes que habían contenido por años finalmente era habilitado por la máxima autoridad local para ser expresado públicamente. Al mismo tiempo, los medios masivos de

⁴ Los otros dos factores que destaca el autor son los derivados de la dinámica del proceso migratorio, y los relacionados con la globalización y el transnacionalismo. No obstante, consideramos que lo ocurrido en el último tiempo en Argentina se vincula con tensiones sociales y políticas irresueltas al interior de nuestro país respecto de la “cuestión migratoria”.

comunicación retomaron y azuzaron la perspectiva del Jefe de Gobierno (a la que también adhirieron varios de sus ministros). Todo ello comenzó a expresar una creciente criminalización y estigmatización pública hacia los inmigrantes.

La situación se afianzó pocos años después, cuando funcionarios nacionales pertenecientes al partido político bajo el cual se sancionó y reglamentó la Ley Nacional de Migraciones 25.871 (Frente para la Victoria), comenzaron a manifestarse públicamente de modo similar al de las autoridades de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Propuesta Republicana). Nos referimos al ex Secretario de Seguridad de la Nación Sergio Berni, y al senador nacional Miguel Ángel Pichetto quienes, en 2012 (Todo Noticias, 13 de septiembre de 2012) y 2014 (Diafar TV, 9 de noviembre de 2014), respectivamente, vincularon el delito con la inmigración y propusieron la implementación de políticas más duras contra los inmigrantes. Sus planteos generaron controversia y posiciones encontradas al interior del gobierno nacional. El entonces Director Nacional de Migraciones, Martín Arias Duval, salió al cruce creando la “Mesa de Diálogo Migratorio” a través de la Disposición 3028/2014, un espacio “institucionalizado de diálogo” para “formalizar un mecanismo de participación incluyente, transparente y democrático con las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) en las discusiones vinculadas a las políticas públicas en materia migratoria (...)” (Artículo 1, p. 1).

Las tensiones en torno a la cuestión migratoria dentro del gobierno nacional también se evidenciaron ante la modificación del Código Procesal Penal por la Ley N° 27.063 de 2014, cuyo Artículo 35 permite la expulsión del territorio nacional de personas extranjeras en situación irregular sorprendidas en flagrancia de un delito, sin juicio previo. Nuevamente, el Director Nacional de Migraciones se opuso a esto, destacando que “la Constitución Nacional prevé que cualquier persona debe ser considerada inocente hasta que una sentencia considere lo contrario”, y resaltando la peligrosidad de “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” (Infobae, 29 de octubre de 2014).

Poco antes del cambio de gestión de 2015, se observaban posturas contrapuestas entre los funcionarios nacionales en relación al papel de los inmigrantes en la sociedad

argentina, así como respecto del rol del Estado ante la formulación de políticas que los afectaban. Las contradicciones existían incluso dentro de una misma agencia de gobierno, como la Dirección Nacional de Migraciones. En efecto, pese a haber explicitado una postura en defensa de los derechos de las personas migrantes, pocos meses después este organismo emitió la Disposición 4362/2014 de “falso turista”, que habilitaba rechazos en frontera por sospechas basadas en criterios discriminatorios.

Lo antedicho, sumado a “situaciones de racismo institucional, violencia policial y falta de acceso a la justicia” (ANDHES *et al*, 2016, p. 4) configuraba una agenda pendiente en materia de no discriminación de los inmigrantes en Argentina. Pero si bien la xenofobia y el racismo hacia los migrantes regresaron a la arena pública desde antes del cambio de gestión de fines de 2015, a partir de ese momento cobraron una hostilidad, presencia pública y legitimidad inesperada.

Las “nuevas” viejas políticas: sus actores, recursos y argumentos

La asunción de Mauricio Macri como Presidente en 2015 generó pocas expectativas de que siguieran impulsándose –aún con contradicciones y falencias– políticas migratorias basadas en el acceso a derechos. El modo en que se había posicionado ante la cuestión migratoria durante el conflicto del Parque Indoamericano de 2010 tornaba esperable que trasladara al ámbito nacional lo ejercitado como Jefe de Gobierno.⁵ En especial, considerando el respaldo social y mediático que recibieron las expresiones mediante las que criminalizó y estigmatizó a los migrantes, y atendiendo a las manifestaciones en el mismo sentido emitidas luego por funcionarios del Estado nacional.

Los temores comenzaron a cobrar entidad con distintas medidas implementadas a lo largo de 2016. Entre ellas, las nuevas autoridades suspendieron el Programa de Abordaje Territorial de la Dirección Nacional de Migraciones vigente desde el año 2013 mediante el que se brindaba información y colaboraba en los trámites de

⁵ Lo acontecido durante el conflicto del Parque Indoamericano no fue un hecho aislado, sino que se replicó en acciones persecutorias hacia distintas colectividades por parte de diferentes agencias del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (ver Pacecca, Canelo y Belcic, 2017, entre otros).

regularización, cerraron delegaciones de dicha dirección en la provincia de Buenos Aires, incrementaron los “operativos de control de permanencia” en un 37,2% respecto del año 2015,⁶ acrecentaron las disposiciones de expulsión en un 70% respecto del año anterior (pasando de 1908 en 2015, a 3258 hasta septiembre 2016 –ANDHES *et al*, 2016–), y prácticamente duplicaron las tasas migratorias.⁷ Con mayor gravedad institucional, en agosto de ese año el gobierno nacional anunció la creación de un “Centro de Detención para infractores de la Ley de Migraciones en la Ciudad de Buenos Aires”, destinado a alojar en calidad de “retenidas” a aquellas personas que hubieran “ingresado ilegalmente al territorio” o tuvieran “dictamen judicial previo a la expulsión” (Telam, 26 de agosto de 2016).⁸ Según el convenio firmado por la ministra de Seguridad de la Nación, Patricia Bullrich, su par de la Ciudad de Buenos Aires, Fernando Ocampo, y el titular de la Dirección Nacional de Migraciones (DNM), Horacio García, las personas retenidas permanecerían en el edificio en carácter de “incomunicados” y “a disposición de la DNM”.

Este giro en las políticas hacia los migrantes fue acompañado por declaraciones de un referente de la oposición con conocido posicionamiento anti inmigrantes, quien ayudó así a legitimar las medidas que estaba tomando el gobierno nacional. Así, el jefe del bloque de senadores del Frente para la Victoria, Miguel Ángel Pichetto, volvió a arremeter con expresiones xenófobas hacia la población inmigrante.⁹ En una entrevista televisiva (Canal 26, 31 de octubre de 2016), el senador arrojó una pregunta insidiosa: “¿cuánta miseria puede aguantar la Argentina recibiendo inmigrantes pobres?”, y denunció la “falta de reciprocidad” respecto del acceso de ciudadanos paraguayos y colombianos a los servicios de salud y educación argentinos, respectivamente. Tras ello afirmó que “funcionamos como ajuste social

⁶ Dichos operativos son realizados al modo de razzias con presencia policial en “lugares con alta concentración de migrantes y en espacios de trabajo como talleres textiles, construcciones, mercados de la comunidad china, ladrilleras, vía pública y transporte de pasajeros de larga distancia” (ANDHES *et al*, 2016, p. 5).

⁷ Una radicación permanente o una temporaria para nacionales de países MERCOSUR o Estados Asociados pasó de costar cerca de U\$S 35 a U\$S 60 -en pesos argentinos: \$ 600 a \$ 1000- desde el 23 de septiembre de 2016.

⁸ Pocos días después, ante el rechazo a esta noticia por parte de organizaciones de inmigrantes, organismos de derechos humanos, consulados y académicos, la Dirección Nacional de Migraciones enmendó varias veces su comunicado, buscando encubrir la gravedad de la medida (ver AAVV, 2016).

⁹ Ya en 1999, Pichetto había presentado un proyecto de reforma de la normativa migratoria, que promovía aumentar el poder de policía sobre los inmigrantes en situación irregular (Courtis, 2006).

de Bolivia y ajuste delictivo de Perú” (ibídem), y enfatizó la existencia de ciertos “perfiles delictivos” por nacionalidad: “colombianos que rompen puertas (...) y tienen la especialidad del narcotráfico, peruanos que hacen el tráfico de drogas en las villas, y paraguayos que ingresan marihuana” (Todo Noticias, 4 de noviembre de 2016). Pichetto sostuvo también que “Argentina incorpora toda esta resaca y no tenemos control migratorio” (Canal 26, 31 de octubre de 2016), y demandó que “la política de seguridad esté construida sobre esta realidad” (Todo Noticias, 4 de noviembre de 2016). De este modo, el jefe del bloque del Frente para la Victoria en la Cámara Alta dio el puntapié inicial para que otros funcionarios y periodistas expresaran discursos estigmatizantes y propuestas de políticas públicas contrarias a los derechos de la población inmigrante.

Pocos días después, el Secretario de Derechos Humanos de la Nación, Claudio Avruj, expresó su coincidencia con el senador Pichetto en relación a que la Argentina necesitaba “controles migratorios más firmes” y destacó que “en los últimos años, por responsabilidad de las autoridades anteriores, no se realizaron los controles que marca la ley” (Infobae, 6 de noviembre de 2016). La embestida por parte de los funcionarios del gobierno nacional continuó en ascenso en los meses siguientes. Ello habilitó a funcionarios y agentes públicos de menor jerarquía a ejecutar acciones crecientemente hostiles (en servicios educativos y de salud, por ejemplo), persecutorias¹⁰ e incluso violentas contra los migrantes.¹¹ Todo lo cual fue fomentado, a su vez, por notas de prensa en medios gráficos y audiovisuales que respaldaban estereotipos xenófobos (Meccia, 2017).

Llegamos así a enero de 2017, momento en que la Ministra de Seguridad de la Nación, Patricia Bullrich, culpó públicamente a peruanos, paraguayos y bolivianos por el narcotráfico y expresó que el gobierno nacional iba a endurecer los controles para el ingreso de extranjeros con antecedentes penales, y a acelerar los mecanismos para expulsarlos del país (Perfil, 24 de enero de 2017). Vale destacar que la ministra

¹⁰ En tal sentido, se ha afirmado que desde diciembre de 2015 “las detenciones por averiguación de identidad sin mediar motivos de sospecha han tenido mayor impacto en los colectivos trans y travestis migrantes y en las personas de origen senegalés y dominicano” (ANDHES *et al*, 2016, p. 18).

¹¹ Entre ellas puede mencionarse el asesinato del líder de la comunidad senegalesa Massar Ba en marzo de 2016, en circunstancias aún no esclarecidas, y el creciente hostigamiento y represión policial hacia vendedores de la vía pública, que afectó particularmente a población de origen extranjero.

efectuó estas declaraciones en la misma semana que el Poder Ejecutivo Nacional presentó el Decreto de Necesidad y Urgencia (en adelante DNU) 70/2017, que modificó aspectos sustanciales de la Ley Nacional de Migraciones N° 25.871 y de la Ley de Nacionalidad y Ciudadanía N° 346.

A partir de datos presentados de forma engañosa, dicho decreto liga la migración con la criminalidad organizada y el narcotráfico generando estigmatización y xenofobia, confunde criminalidad con irregularidad migratoria, permite impedir el ingreso y/o la permanencia y cancelar la residencia por causas judiciales en Argentina o en el exterior en tiempos sumarísimos (aún si ellas carecen de sentencia firme) –suspendiendo así la presunción de inocencia– y habilita deportaciones como meras gestiones administrativas –independientemente de los años resididos en Argentina y del riesgo de fragmentación familiar–, entre otros aspectos (cfr. CELS, 2017 y Galoppo, 2017). De este modo, en lugar de buscar garantizar los derechos de las personas migrantes y su incorporación social en igualdad de condiciones con los nacionales –en sintonía con la ley migratoria vigente– el DNU 70 restringe dichos derechos y arroja un manto de sospecha sobre los inmigrantes. Al respecto vale destacar que la amenaza latente de deportar a cualquier habitante extranjero

(como recurso represivo y punitivo efectivamente disponible y como amenaza eficaz) infunde temor a una población frecuentemente sospechada y deslegitimada por su condición de extranjera, a la vez que la amordaza en sus posibilidades de reclamo, de denuncia y de defensa (AAVV, 2017, p. 4).

Además de las diferencias entre la Ley 25.871 y el DNU 70/2017 respecto del modo en que conciben a los migrantes y a sus derechos, no es un dato menor que la primera fuera resultado de años de debates y acuerdos entre distintos actores políticos, mientras que el segundo se trató de una decisión unilateral del Poder Ejecutivo que fue conocida por las organizaciones pocos días antes de su entrada en vigencia.

Resulta difícil saber quién impulsó esta reforma migratoria dentro del gobierno. Los referentes consultados al respecto consideran que los posicionamientos históricos de la ministra de Seguridad, Patricia Bullrich, y del ministro de Justicia y Derechos Humanos, Germán Garavano, respecto de la cuestión migratoria tornan coherente

que hayan promovido el decreto, pero carecen de certezas al respecto. En cualquier caso, los argumentos que sustentan la modificación pivotean en un retorno a las opiniones afianzadas en la década de 1990 acerca de que los inmigrantes ingresan a Argentina masivamente y sin controles, quitan el trabajo a los nativos, utilizan los servicios de salud y educación públicos sin aportar a su sostenimiento, y delinquen. Sin embargo, una revisión crítica de datos públicos e investigaciones académicas revela el carácter falaz de estos argumentos.

En primer lugar, según los datos oficiales relevados en el último Censo Nacional (INDEC, 2010) los inmigrantes representan al 4,5% de la población total, mientras que, en 1914, en pleno auge de la migración de ultramar, eran el 29,9%. De modo que no existe una “inmigración descontrolada” sino una tematización de la misma en función de contextos e intereses específicos. Además, la Ley de Migraciones 25.871 no permite el libre ingreso, sino que requiere presentar documentación que acredite identidad, inexistencia de antecedentes penales en Argentina y en el país de residencia durante los últimos tres años, e ingreso legal al país (Art. 26). Sumado a estos requisitos, existe una larga serie de impedimentos para ingresar y permanecer en el territorio, como haber sido condenado por tráfico de armas o personas, de estupefacientes, lavado de dinero, tener antecedentes por actividades terroristas o fomentar la prostitución, entre otros (Art. 29). Es decir que la negativa a regularizar a quienes cometen o cometieron delitos está contemplada en la ley vigente.

En segundo lugar, se ha demostrado que los trabajadores migrantes cubren una demanda de mano de obra de calificación media y baja que no incide en la desocupación de los nativos ni en sus condiciones de trabajo (Maguid, 1995; Montoya y Perticará, 1995; Perera, 2010), excepto en los períodos de poco crecimiento, estancamiento o recesión (Cortés y Groisman, 2004), de los cuales, no obstante, ellos no son responsables. En cualquier caso, los trabajadores migrantes contribuyen de modo significativo en la generación de riqueza. Por ejemplo, en el período 2007-2011 su aporte a la economía nacional ha oscilado entre unos 3900 y 5000 millones de dólares anuales, sólo en el sector formal (Lavergne en Mármora, 2015). Otro dato contundente es el concerniente al aporte de los migrantes a las arcas nacionales a través del pago del Impuesto al Valor Agregado (IVA), que ronda los 1000 y los 1500 millones de dólares por año (Lavergne en Mármora, 2015). Estos datos derriban la

idea de que los migrantes expolían recursos nacionales.

La idea de abuso del sistema público de educación tampoco se sostiene al observar que, según datos del último censo nacional, los alumnos extranjeros en los niveles inicial, primario y secundario de la educación común y de adultos representaban solo el 1,33% del total (Lépoire en Mármora, 2015), y que quienes cursan posgrados pagan por los mismos, aún en la universidad pública.¹² En el ámbito de la salud, la Encuesta Nacional de Protección y Seguridad Social de 2011¹³ ha demostrado que el impacto de la población migrante sudamericana sobre el sistema de salud público es escaso, rondando el 4% del total de atenciones durante 2010 (OIT, 2015). En la misma línea un estudio reciente en hospitales públicos del Gran Buenos Aires, donde reside gran parte de la población migrante, muestra que su proporción es “moderada, oscilando entre un 10 y un 16% de la demanda espontánea” (Calvelo, Couto y Osorio en Mármora, 2015). La baja incidencia de los migrantes sudamericanos sobre los hospitales públicos del Gran Buenos Aires también fue constatada por la Dirección Nacional de Población (Vega, 2013).

Finalmente, respecto de la relación entre inmigración y delincuencia, el último informe del Sistema Nacional de Estadísticas sobre Ejecución de la Pena (SNEEP, 2017) muestra que entre 2002 y 2015 los extranjeros detenidos en la Argentina han representado entre el 4,9% y el 6% del total de población carcelaria, de modo que no ha habido un cambio abrupto que justifique la elaboración de un decreto de “necesidad y urgencia”. Asimismo, los datos existentes informan que los detenidos extranjeros constituyen el 0,24 % del total de la población extranjera residente en nuestro país (4.307 extranjeros detenidos en 2015, sobre 1.805.957 extranjeros residiendo en Argentina según el Censo de 2010). En las cárceles federales, la proporción de presos

¹² Como parte de la campaña anti inmigrantes mencionada, en octubre de 2016 el programa televisivo “Periodismo Para Todos” conducido por Jorge Lanata refirió a un supuesto “boom de estudiantes extranjeros”, haciendo hincapié en que constituían el 4% del estudiantado de la Universidad de Buenos Aires. Desde dicha casa de estudios explicaron que los estudiantes extranjeros eran cerca de 13.000 en 2016 (4,4% del total de estudiantes), lo cual no constituía un número llamativo en comparación con otros países.

¹³ Dicha encuesta fue realizada desde el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación en las seis jurisdicciones con la mayor población del país, obteniendo una representatividad del 74% de la población de los aglomerados urbanos de 5000 o más habitantes: Ciudad Autónoma de Buenos Aires y las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Mendoza, Santa Fe y Tucumán.

extranjeros aumenta al 22,6%, pero ello se debe a que allí son alojados reclusos por narcotráfico, que tiene una representación mayor de extranjeros –no necesariamente migrantes asentados– en todo el mundo, por la propia modalidad del delito. En las prisiones provinciales, que alojan al 84% de los detenidos del país, los extranjeros representan apenas el 3,2%.

Si bien la escena planteada presenta varias similitudes con lo acontecido en la década del noventa, el escenario no es el mismo: organizaciones de migrantes, organismos de derechos humanos, académicos y activistas en general cuentan con una larga historia de organización y articulación en pos de la defensa de los derechos de las personas migrantes, y una ley “modelo”, la 25.871, que defender. ¿Cuáles son, entonces, los recursos y estrategias que despliegan en este nuevo contexto, y con qué resultados?

Respuestas de las organizaciones de la “sociedad civil”

Apenas comenzó a evidenciarse el cambio de rumbo que el nuevo gobierno daba al tratamiento de la “cuestión migratoria”, varias de las organizaciones que participaron en la elaboración de la Ley 25.871 se vieron interpeladas.¹⁴ Fue así que comenzaron a intercambiar información y a realizar acciones conjuntas tendientes a combatir la restricción de derechos, la criminalización y la xenofobia impulsadas por las iniciativas oficiales.

El primer hecho que alcanzó visibilidad mediática y una interesante movilización fue el anuncio de la inauguración del Centro de Detención para infractores de la Ley Nacional de Migraciones, en agosto de 2016 (ver arriba). Amnistía Internacional señaló que “toda persona, incluidos los migrantes y solicitantes de asilo, tiene derecho a la libertad y la libre circulación, y a protección frente a la detención y reclusión arbitrarias” (Telam, 26 de agosto de 2016, párrafo 6). Desde la Red de Migrantes y Refugiados de Argentina se explicó que “quien comete un delito debe ser juzgado y condenado, pero asociar delito a la condición de migrante es un grave retroceso para el país y la región, porque Argentina marcó un rumbo en políticas migratorias” (Telam, 26 de agosto de 2016, párrafo 7). Referentes del

¹⁴ La conformación de esta Mesa de organizaciones se reconstruye en Correa (2004) y Gavazzo (2009 y 2011).

programa Migración y Asilo de la Universidad Nacional de Lanús, y del Comité de Naciones Unidas para la Protección de los Derechos de los trabajadores migrantes y sus familias, afirmaron que “estar ‘irregular’ en Argentina no es un delito sino una infracción administrativa que tiene que ser solucionada por el Estado” (Telam, 26 de agosto de 2016, párrafo 12). Por su parte, el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) elaboró un comunicado indicando que “la expulsión como medida de sanción ante la irregularidad migratoria es el último recurso que puede utilizar el Estado (...) y solo puede ser ejecutada ante decisiones razonadas del Poder Judicial” (Telam, 26 de agosto de 2016, párrafo 13). El anuncio de la creación de “la primera cárcel para inmigrantes en el país” también despertó malestar en la delegación diplomática del Estado Plurinacional de Bolivia en Argentina. A su vez, más de 500 académicos, activistas y migrantes firmaron un duro petitorio en la plataforma change.org contra el centro de detención. En el mismo, se alerta que

de un paradigma de prácticas centrado en los derechos humanos de las personas migrantes hemos pasado rápidamente a un paradigma basado en el derecho de expulsión del Estado, que concibe las migraciones como un ‘problema’ de seguridad nacional y de orden público (AAVV, 2016).

Junto con estas expresiones públicas, los migrantes y organismos realizaron movilizaciones contra la creación del centro de detención, tanto frente al edificio designado para ello, como en el centro de la ciudad.

Las organizaciones movilizadas ante estos hechos coinciden en denunciar que agravan la situación de grupos vulnerables, como las mujeres dominicanas que ingresan al país por tráfico o trata, o los senegaleses a quienes el Estado debería regularizar en vez de criminalizar.¹⁵ Resaltan también el incremento de los controles migratorios, la realización de allanamientos bajo diversos pretextos, y la disminución del interés estatal en la regularización migratoria:

¹⁵ Cabe aclarar que la Ley 25.871 privilegia la regularización de los ciudadanos de países del MERCOSUR y Estados Asociados, persistiendo las dificultades para los de otros orígenes. Ello ha derivado en la aprobación de dos regímenes especiales de regularización para dominicanos y senegaleses, en 2013.

Como respuesta a las objeciones a la creación del Centro de Detención, fuentes del Ministerio de Seguridad de la Nación afirmaron que su intención:

No es criminalizar la inmigración, sino disponer de un espacio acorde para alojar a aquellos que, por diferentes situaciones, estén a punto de ser deportados, evitando así que queden detenidos en las instalaciones de las fuerzas de seguridad de puertos, aeropuertos y pasos de frontera. La expulsión del país es el último de un conjunto de pasos al que llegan algunas personas cuando ingresan al país de manera ilegal (Página 12, 26 de agosto de 2016).

Si bien los funcionarios afirman que “migrar no es delito”, destacan los casos en que la irregularidad constituye causal de expulsión *según la ley* (Telam, 26 de agosto de 2016, párrafo 14), lo cual muestra los vacíos y componentes securitarios que persistieron en este cuerpo normativo *híbrido* (Courtis, 2006).

Los desacuerdos en torno al asunto derivaron en la presentación de una acción de amparo por el Colectivo por la Diversidad, el Movimiento de Profesionales para los Pueblos, y el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos de la Legislatura Porteña. Hasta la fecha (enero de 2018), el Centro de Detención no ha entrado en funcionamiento.

Sin embargo, el cambio en los discursos públicos sigue percibiéndose en el tratamiento político y mediático de casos policiales y judiciales que involucran a inmigrantes, y que son aprovechados por los hacedores de políticas y por quienes buscan responsabilizarlos ante hechos de inseguridad.

Pero la medida que ha generado más preocupación y reacciones fue el DNU N° 70 elaborado en enero de 2017, en período de receso del Poder Legislativo. Ante él, el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), la Comisión Argentina para los Refugiados y Migrantes (CAREF) y el Colectivo por la Diversidad (COPADI), presentaron un recurso de amparo solicitando su “nulidad absoluta e insanable por

lesionar un conjunto importante de garantías constitucionales”.¹⁶ En dicho recurso, se denuncia que el DNU crea “un nuevo mecanismo para la expulsión de personas migrantes”¹⁷ e introduce modificaciones al procedimiento administrativo migratorio general, en ambos casos, de forma contraria a la prevista por la Ley 25.871.¹⁸ A fines de 2017 un juez en primera instancia rechazó los puntos centrales de amparo interpuesto, por lo cual las organizaciones realizaron un recurso de apelación, que continúa en trámite (Galoppo, 2017).

Por su parte, el Vicepresidente del Comité de las Naciones Unidas para la Protección de los Derechos de los trabajadores migrantes y sus familias, cuestionó dicho decreto señalando la inexistencia de “necesidad” y “urgencia” para reformar la ley vigente, la xenofobia y estigmatización que promueve, la ausencia de mecanismos democráticos en su elaboración, la vulneración de derechos constitucionales, la poca incidencia de las nuevas medidas para garantizar justicia ante hechos delictivos, y la criminalización de la migración irregular (Ceriani, 2017). Parte de estos argumentos fueron retomados en un documento elaborado por científicos sociales para convocar al Poder Legislativo a rechazar la norma del Ejecutivo, que reunió más de mil firmas (AAVV, 2017).¹⁹ En dicho escrito, el DNU era asemejado a la Ley de Residencia de Extranjeros del año 1902,²⁰ en tanto al igual que aquella:

¹⁶ A saber: “(1.) el conjunto de garantías mínimas del debido proceso legal (*cf.* art. 8 de la CADH, art. 18 de la CN); (2.) el derecho a la protección judicial efectiva y al acceso a la justicia (*cf.* art. 8 y 25 de la CADH); (3.) así como el derecho a la igual protección de la ley y a la no discriminación (*cf.* art. 16 y 75 inc. 23 de la CN, y art. 24 de la CADH) y (4) el derecho a la libertad ambulatoria (art. 7 de la CADH)” (CELS, CAREF y COPADI, 2017, p. 1).

¹⁷ Entre las modificaciones que realiza: “(1.) altera el régimen de recursos administrativos ante órdenes de expulsión, tornándolo en ilusorio o en efectivo; (2.) limita las vías de impugnación judicial y el acceso a la justicia de personas migrantes ante decisiones de expulsión; (3.) amplía los supuestos para el dictado de detenciones preventivas en el marco de un procedimiento administrativo” (CELS, CAREF y COPADI, 2017, p. 37).

¹⁸ El procedimiento administrativo migratorio de la Ley 25.871 se ve modificado al (1.) establecer un nuevo sistema de notificaciones gravoso para la persona migrante; (2.) limitar las posibilidades de acceso a la asistencia jurídica gratuita y (3.) ampliar los plazos y condiciones para la retención (detención) por razones migratorias.” (CELS, CAREF, COPADI, 2017, p. 2)

¹⁹ Los decretos de necesidad y urgencia son un tipo de norma sancionada solo por el Poder Ejecutivo que requieren la ratificación posterior del Poder Legislativo, aunque mientras tanto gozan de vigencia.

²⁰ Dicha normativa habilitó a expulsar a inmigrantes sin juicio previo, y hasta su derogación en 1958 fue utilizada por sucesivos gobiernos para reprimir la organización sindical, expulsando principalmente a trabajadores anarquistas y socialistas.

Viola la igualdad ante la ley, atiza la sospecha y el odio hacia las personas migrantes, promueve la discriminación, la xenofobia y el racismo, y contribuye a generar una sociedad más desigual y más injusta, lo que equivale a una sociedad cada vez más violenta (AAVV, 2017, párrafo 18).

Poco tiempo después, varios de los organismos de derechos humanos mencionados, junto con representantes de organizaciones migrantes, solicitaron una audiencia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) para denunciar distintos aspectos del DNU. La misma tuvo lugar el 20 de marzo de 2017 en Washington DC, y contó con la participación de referentes del CELS, de CAREF, de la Unión de Colectividades de Inmigrantes de Córdoba y del Instituto Argentino para la Igualdad, Diversidad e Integración (IARPIDI), por parte de la sociedad civil, y del Secretario de Derechos Humanos de la Nación, Claudio Avruj, y del Director Nacional de Migraciones, Horacio García, entre otros funcionarios estatales. Junto con los argumentos jurídicos contra el DNU ya mencionados, los representantes de la sociedad civil destacaron que viola el derecho a la unidad familiar, permite expulsiones como un mero trámite administrativo y habilita un racismo institucional que se manifiesta en tratos discriminatorios en hospitales y escuelas, así como en violencia policial (CIDH, 20 de marzo de 2017). Tras la audiencia, la Comisionada y Vicepresidenta de la CIDH señaló que el decreto “incorpora disposiciones regresivas de los derechos de los migrantes”, manifestó preocupación ante el hecho de que “la Argentina fue un gran ejemplo sobre cómo tratar a los migrantes, y ahora nos preocupa que haya retrocedido,” y afirmó profunda inquietud entre los comisionados ante “declaraciones de altas autoridades (argentinas) que relacionan la migración con la criminalidad” (Telesur, 23 marzo de 2017, párrafo 4).

La presentación del DNU también motivó la creación de una comisión multisectorial integrada por organizaciones de migrantes, organismos de derechos humanos, académicos y referentes sindicales, con el fin de diseñar acciones para evitar su ratificación por el Congreso (el cual ha evitado expedirse al respecto, otorgando así vigencia *de facto* al decreto).

Por su parte, organizaciones lideradas por jóvenes migrantes o hijos de inmigrantes buscaron generar un espacio de confluencia en torno a una propuesta novedosa: realizar

el primer *Paro Migrante*. A partir de una conflictiva relación con las asociaciones de migrantes más tradicionales –como las que participaron del proceso que derivó en la sanción de la Ley 25.871 (Gavazzo, 2012) –, se unieron para visibilizar los riesgos del DNU, y elaborar un discurso propio respecto de sus derechos a migrar y vivir dignamente en Argentina. Bajo las banderas “trabajadores migrantes presentes”, “ni una migrante menos” o “derogación del decreto xenófobo”, hasta consignas relativas a la dictadura y la democracia en los países de origen, y los derechos humanos, estos jóvenes bolivianos, colombianos, mexicanos, peruanos, paraguayos, brasileños y chilenos marcharon junto a diversos sectores sociales de la política argentina. El *Paro Migrante*, convocado para el 30 de marzo de 2017²¹ a través de las redes sociales e internet, no sólo unió a colectivos de diversos orígenes nacionales y de clase, sino que logró visibilizar en los medios de comunicación la preocupación y el reclamo de los migrantes, sin victimizarlos.²²

Es interesante notar la presencia de referentes de viejas y nuevas organizaciones que trataron de desarticular los argumentos respaldatorios del DNU recurriendo a medios de comunicación alternativos, pero también a algunos hegemónicos. Como parte de las estrategias desarrolladas, se observa también la reaparición de medios comunitarios como el periódico *Renacer de Bolivia en Argentina* que volvió a ser publicado a comienzos de 2017 para informar y generar conciencia de derechos. A la vez, activistas de los más diversos sectores fueron convocados por programas de radio y televisión de heterogénea recepción y efectividad.

A modo de cierre: nuevas (viejas) políticas migratorias en Argentina

El análisis de lo acontecido en torno a la modificación de la Ley Nacional de Migraciones 25.871 a partir de la asunción de un nuevo gobierno en Argentina en 2015 muestra que hacer política (migratoria) desde el Sur es un trabajo que involucra a distintos actores, recursos y alianzas. Actores como funcionarios de distintos niveles

²¹ La fecha fue elegida para recordar el 30 de marzo de 2006, cuando seis personas de nacionalidad boliviana (cinco de ellas menores de edad) murieron por el incendio de un taller textil en la Ciudad de Buenos Aires.

²² Se registran al menos 35 notas periodísticas en medios masivos y algunos alternativos que cubrieron este evento, algo inédito para una movilización encabezada por migrantes en Argentina.

y poderes del Estado, militantes de partidos políticos, miembros de organizaciones sectoriales y de derechos humanos, integrantes de sindicatos, académicos, voceros de medios de comunicación y referentes de organismos internacionales. Para esto, algunos de estos actores recurren a estrategias de omisión y manipulación de datos estadísticos e investigaciones académicas que refutarían sus argumentos. Otros responden a estas estrategias procurando difundir por distintos medios información fundada que cuestione la legitimidad de esas medidas, aun cuando consideren que ello no basta para impedir que las mismas avancen. Por esa razón, suman a sus argumentos alianzas con distintos sectores afines y desarrollan acciones novedosas que contribuyan a alcanzar sus metas políticas. Entre esas acciones, aunque no ha sido el foco de nuestro análisis, pudo observarse en estas páginas la centralidad que adquieren los medios de comunicación hoy en la región. Asimismo, el uso de las nuevas tecnologías, particularmente las redes sociales e internet, constituye un recurso preponderante del trabajo político actual, tanto desde el Estado como por parte de actores que disputan sus políticas.

Las alianzas y acciones instrumentadas son producidas por los actores estatales y de la “sociedad civil” a partir de sus experiencias políticas previas. En particular, cuando las mismas han sido exitosas se convierten en un recurso valioso para replicar en las nuevas instancias, aún con modificaciones. No obstante, el análisis realizado corrobora que la posibilidad de imponer ciertos “problemas sociales” en la agenda política y de defender como legítimas ciertas “soluciones” a ellos, depende tanto de las alianzas y del poder relativo de los actores, como de los temas culturales que interesan a cada sociedad, de las tendencias políticas de cada gobierno, y de los contextos locales y globales. Por eso, los cambios políticos –como los aquí descritos– no sólo implican modificaciones en las normativas sino también un trabajo de apelación y reformulación de culturas y tensiones políticas preexistentes. En ese sentido, transformar las políticas no alcanza para modificar las matrices sociales y culturales sobre las cuales se desarrolla el trabajo político. Vale decir, la existencia de normas garantistas no es suficiente para evitar que, al cambiar el contexto socio político que les dio origen, reaparezcan conflictos irresueltos.

Indagar cómo se producen las políticas en el Sur requiere, pues, reconstruir la historia de cada formación nacional para evitar interpretar los “cambios” como

mera “imitación” o “copia” de los países centrales. Porque si bien las tendencias neoconservadoras globales respaldan ciertos discursos políticos en América Latina, ellos tienen sus propias historias que habilitan (o inhiben) la emergencia de políticas regresivas en materia de derechos.

En particular, hacer política migratoria hoy en Argentina implica diálogos y confrontaciones entre distintos actores, la utilización de espacios institucionales preexistentes, y la producción de otros nuevos. Ello incluye trabajar conjuntamente, incluso, con quienes son presentados como parte de la “oposición”. El análisis efectuado nos ayuda a repensar los vaivenes de la historia argentina en cuestiones migratorias, y a cuestionar la idea de que luego de la crisis de 2001 se produjo un recambio absoluto de los principales actores políticos. En efecto, muchos de quienes hacen política migratoria en Argentina hoy pertenecen a viejas tradiciones partidarias y han ocupado cargos públicos previamente (la Ministra de Seguridad Patricia Bullrich y el senador Miguel Ángel Pichetto son sólo algunos ejemplos).

Los argumentos para respaldar las “nuevas” (viejas) políticas migratorias parecen reactualizaciones de los discursos públicos de los funcionarios (especialmente del Poder Ejecutivo) de la década del 1990. Pero mientras que entonces el Estado y sus agentes construyeron a los migrantes como “peligrosos”, “ilegales” y competidores con la fuerza de trabajo nativa, actualmente los responsabilizan por la delincuencia, especialmente el narcotráfico. Vale señalar que la vuelta a un paradigma securitista, como el impulsado con el DNU 70/2017, también fue posibilitada por ciertos “vacíos” de la Ley 25.871 y por su carácter “híbrido” (Courtis, 2006) en tanto producto de acuerdos con sectores políticos conservadores, afines a los que hoy se encuentran en el gobierno. Pese a ello, el contexto no es el mismo: tanto los referentes del Estado como los de la sociedad civil cuentan con experiencias y trayectorias que ponen en juego en el nuevo contexto, con resultados inciertos.

En todo caso, hacer política desde el Estado sigue siendo definitorio, no sólo porque amplios sectores de la población siguen pensándolo como la autoridad legítima para garantizar derechos ciudadanos, sino también porque consideran a esta entidad como responsable de establecer quiénes pertenecen a la nación (y quiénes nunca podrán hacerlo). Aun así, las organizaciones de la sociedad civil han sabido ocupar

un espacio destacado para acompañar políticas que aseguren el cumplimiento de derechos básicos, y para obstaculizar aquellas que amenacen sus conquistas.

En relación con esto último, los efectos de las “nuevas” (viejas) políticas migratorias se extienden más allá de que el DNU 70/2017 efectivamente incremente las deportaciones, rechazos y revocaciones de residencia. La legitimación de los discursos públicos anti-inmigración que este proceso ha habilitado condiciona la vida cotidiana y el acceso a derechos de miles de inmigrantes y sus familias. Tal como afirma Ceriani: “el DNU (en sus considerandos y en los discursos que acompañaron su presentación) viene a convertir una xenofobia latente en nuestra sociedad en política de Estado. Y eso es sumamente grave en términos de convivencia, integración y cohesión social” (2017, p. 2). El cambio se da en el marco de viejas y nuevas formas de hacer política; es un proceso actualmente abierto y en transformación al cual cabe seguir estudiando de cerca.

Referencias

AAVV (2016). No a la creación de centros de detención de personas migrantes en Argentina. Recuperado de <https://www.change.org/p/patobullrich-migraciones-ar-no-a-la-creaci%C3%B3n-de-centros-de-detenci%C3%B3n-de-personas-migrantes-en-argentina>

AAVV (2017). Cientistas sociales convocan al Poder Legislativo a rechazar el DNU 70/2017 que modifica las Leyes de Migraciones (Nº 25.871) y de Nacionalidad y Ciudadanía (Nº 346). Recuperado de <https://pescadofrescoblog.wordpress.com/2017/03/01/cientistas-sociales-convocan-al-poder-legislativo-a-rechazar-el-dnu-702017-que-modifica-las-leyes-de-migraciones-no-25-871-y-de-nacionalidad-y-ciudadania-no-346/>

ANDHES, CAREF, CELS, FCCAM, IARPIDI, CDH UNLa ..., Todo en Sepia. (2016). *Situación de los derechos humanos de las personas migrantes. Informe sobre la Argentina*. Buenos Aires: Mimeo.

Basualdo, E. (ed.) (2017). *Endeudar y fugar. Un análisis de la historia económica argentina de Martínez de Hoz a Macri*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Canal 26. (31 de octubre de 2016). Pichetto atribuyó la inseguridad a los inmigrantes peruanos. *Canal 26*. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=8t245P3h3lQ>

Canelo, B. (2016). Migración y políticas públicas desde el margen. Acciones y omisiones estatales en un parque de la Ciudad de Buenos Aires. *Migraciones Internacionales*, 8(3), 125-153.

Canelo, B. (2013). *Fronteras internas. Migración y disputas espaciales en la Ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires: Antropofagia.

Castles, S. (2006). Factores que hacen y deshacen las políticas migratorias. En A. Portes y J. DeWind (coords.), *Repensando las migraciones. Nuevas perspectivas teóricas y empíricas* (pp. 33-65). Zacatecas: Universidad Autónoma de Zacatecas.

CELS, CAREF y COPADI. (2017). Amparo Colectivo contra Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) 70/2017. Solicita medida cautelar urgente. Solicita medida cautelar interina. Recuperado de https://classactionsargentina.files.wordpress.com/2017/03/2017-02-14-jncafed-1-caba_cels-y-ots-c-ena-dnu-70-17-migrantes-escrito-de-demanda.pdf

CELS. (2017). *Derechos humanos en la Argentina. Informe Anual 2017*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Ceriani, P. (2017). *Dictamen técnico sobre DNU 70/2017 que reformó la Ley de Migraciones 25.871*. Manuscrito inédito.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (20 de marzo de 2017). Argentina: Cambios normativa migratoria. Audiencia Pública del 161

Período de Sesiones de la CIDH. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=yMPoC03fn7o>

Correa, V. (2004). La Nueva Ley de Migraciones y la participación de las organizaciones de la sociedad civil. En R. Giustiniani (comp.), *Migración: Un Derecho Humano, Ley de migraciones 25.871* (pp. 173-177). Buenos Aires: Prometeo.

Cortés, R. y Groisman, F. (2004). Migraciones, mercados de trabajo y pobreza en el Gran Buenos Aires. *Revista de la CEPAL*, 82, 173-191.

Courtis, C. (2006). Hacia la derogación de la Ley Videla: la migración como tema de labor parlamentaria en la Argentina de la década de 1990. En A. Grimson y E. Jelin (comps.), *Migraciones regionales hacia la Argentina. Diferencia, desigualdad y derechos* (pp. 169-205). Buenos Aires: Prometeo.

Courtis, C. y Pacecca, M. I. (2007). Migración y Derechos Humanos: una aproximación crítica al “nuevo paradigma” para el tratamiento de la cuestión migratoria en Argentina. *Revista Jurídica de Buenos Aires. Edición especial sobre Derechos Humanos*, pp. 183-200.

Cravino, M. C. (comp.) (2014). *Derecho a la ciudad y conflictos urbanos. La ocupación del Parque Indoamericano*. Buenos Aires: UNGS.

Diafar TV. (9 de noviembre de 2014). Senador Nacional Miguel A. Pichetto dichos sobre los senegaleses (entrevista en el programa GETAP, Radio Vorterix 8 de mayo de 2014). *Diafar TV*, Recuperado de https://www.youtube.com/watch?v=Am_STQ91wU8

Domenech, E. (2012). *Estado, escuela e inmigración boliviana en la Argentina contemporánea*. (Tesis doctoral). Recuperada de https://gredos.usal.es/jspui/bitstream/10366/122927/1/DSC_Domenech_EduardoEnrique_

- Frigerio, A. (2006). La construcción de los problemas sociales. Cultura, política y movilización. *Boletín de lecturas sociales y económicas*, 6, 12-17.
- Galoppo, L. (2017). Necesidad y urgencia en la protección de los derechos de las personas migrantes El amparo presentado por organizaciones de la sociedad civil ante el DNU 70/2017. *Revista Temas de Antropología y Migración*, 9, 143-153.
- Gavazzo, N. (2011). Oportunidades políticas para la participación de los migrantes. El caso de las organizaciones de latinoamericanos en la Argentina. Em A. Malamud y F. Carrillo Flórez (coords.), *Migrações, coesão social e governação. Perspectivas euro-latino-americanas* (pp. 33-54). Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Gavazzo, N. (2009). Para todos los hombres del mundo: diversidad cultural y nación en algunos discursos públicos sobre la inmigración en Argentina. En A. Viana Garcés (coord.), *Repensar la Pluralidad* (pp. 137-164). Madrid: Fundación Universidad Carlos II y Editorial Tirant Loblanch.
- Gavazzo, N. (2005). El patrimonio cultural boliviano en Buenos Aires: usos de la cultura e integración. En A. Martin (comp.), *Folklore en las grandes ciudades. Arte popular, identidad y cultura* (pp. 37-76). Buenos Aires: Libros del Zorzal.
- Grimson, A. (2006). Nuevas xenofobias, nuevas políticas étnicas en la Argentina. En A. Grimson y E. Jelin (comps.), *Migraciones regionales hacia la Argentina. Diferencia, desigualdad y derechos* (pp. 69-97). Buenos Aires: Prometeo.
- Infobae. (29 de octubre de 2014). Crecen las críticas contra Berni dentro del Gobierno: No nos suma generar alarma. Infobae. Recuperado de

<http://www.infobae.com/2014/10/29/1605028-crecen-las-criticas-contra-berni-dentro-del-gobierno-no-nos-suma-generar-alarma/>

Infobae. (6 de noviembre de 2016). Claudio Avruj: Estamos de acuerdo con las declaraciones de Pichetto sobre la inmigración. *Infobae*. Recuperado de <http://www.infobae.com/politica/2016/11/06/claudio-avruj-estamos-de-acuerdo-con-las-declaraciones-de-pichetto-sobre-la-inmigracion/>

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). (2010). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas*. Buenos Aires: INDEC.

Koopmans, R. y Statham, P. (2000). *Challenging immigration and ethnic relations politics: comparative European perspectives*. Oxford: Oxford University Press.

Kuhn, T. (2005). *La estructura de las revoluciones científicas*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.

López Sala, A. (2005). El control de la inmigración. Política fronteriza, selección del acceso e inmigración irregular. *Arbor Ciencia pensamiento y cultura*, 171(713), 27-39.

Maguid, A. (1995). Migrantes limítrofes en la Argentina: su inserción e impacto en el mercado de trabajo. *Estudios del Trabajo*, 10, 47-76.

Mármora, L. (comp.) (2015). *Impacto de las migraciones actuales: en la estructura económica y sociocultural de la Argentina*. Buenos Aires: UNTREF.

Meccia, E. (2017). No me discuta. Migración reciente en Argentina y medios de comunicación desde el análisis sociológico-lingüístico del discurso. *Revista Latinoamericana de Metodología de las Ciencias Sociales*, 7(1), 1-24. Recuperado de <https://doi.org/10.24215/18537863e022>

-
- Monclús Masó, M. y García, M. B. (2012). El impacto de las migraciones en la criminalidad en la Argentina: mitos y realidades. *Cuadernos Migratorios N° 2: El impacto de las migraciones en Argentina*, pp. 323-369.
- Montoya, S. y Perticará, M. (1995). Los migrantes de países limítrofes en los mercados de trabajo urbanos. *Estudios*, 18(75), 140-153.
- Nejamkis, L. (2012). Políticas migratorias en tiempos kirchneristas (2003-2010) ¿Un cambio de paradigma? En S. Novick (coord.), *Migración y políticas públicas. Nuevos escenarios y desafíos* (pp. 89-115). Buenos Aires: Catálogos.
- Nejamkis, L. (2016). *Políticas migratorias en Argentina 1976-2010: de la “Doctrina de Seguridad Nacional” a la consolidación del Derecho Humano a la migración*. Buenos Aires: Prometeo.
- Novick, S. (2004). Una nueva ley para un nuevo modelo de desarrollo en un contexto de crisis y consenso. En R. Giustiniani (comp.), *Migración: Un Derecho Humano, Ley de migraciones 25.871* (pp. 67-86). Buenos Aires: Prometeo.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2015). *Migraciones laborales en Argentina: protección social, informalidad y heterogeneidades sectoriales*. Buenos Aires: OIT.
- Oszlak, O. y O’Donnell, G. (1981). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Documento G. E. CLACSO*, 4, 98-128.
- Pacecca, M. I. y Curtis, C. (2008). *Inmigración contemporánea en Argentina: dinámicas y políticas*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Pacecca, M. I., Canelo, B. y Belcic, S. (2017). Culpar a los negros y a los pobres. Los

“manteros” senegaleses ante los allanamientos en el barrio de Once. En M. Pita y M. I. Pacecca (Eds.), *Territorios de control policial. Gestión de ilegalismos en la Ciudad de Buenos Aires* (pp. 199-219). Buenos Aires: Editorial de la FFyL-UBA.

Pacecca, M. I., Canelo, B., Vargas, J., Gallinati, C., Gavazzo, N., Groisman, L. y Pruden, E. (2011). El Parque Indoamericano en diciembre de 2010: otras tramas, otras miradas. Dossier especial. *Revista Temas de Antropología y Migración, 1*, pp. 37-55.

Página 12. (26 de agosto de 2016). Una cárcel para extranjeros. *Página 12*, Recuperado de <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-307814-2016-08-26.html>

Perera, M. (2010). *La movilidad del factor trabajo en el MERCOSUR*. Montevideo: CINVE.

Perfil. (24 de enero de 2017). Bullrich apuntó contra “peruanos, paraguayos y bolivianos” por el narcotráfico. *Perfil*. Recuperado de <http://www.perfil.com/noticias/politica/bullrich-culpo-a-peruanos-paraguayos-y-bolivianos-por-el-aumento-del-narco.phtml>

Sassen, S. (2004). *Los espectros de la globalización*. Buenos Aires: FCE.

Shore, Ch. (2010). La antropología y el estudio de la política pública: reflexiones sobre la “formulación” de las políticas. *Antípoda, 10*, 21-49.

Shore, Ch. y Wright, S. (1997). *Anthropology of Policy. Critical perspective on governance and power*. Londres: Routledge.

Sistema Nacional de Estadísticas sobre Ejecución de la Pena (SNEEP). (2017). *Informe sobre personas extranjeras privadas de la libertad en Establecimientos de Ejecución de la Pena dependientes de Servicios Penitenciarios Nacionales y Provinciales*. Buenos Aires: Dirección Nacional de Política

Criminal en materia de Justicia y Legislación Penal, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Presidencia de la Nación.

Telam. (26 de agosto de 2016). La apertura de un centro para alojar a infractores a la Ley de Migraciones causa polémica. *Telam*, Recuperado de <http://www.telam.com.ar/notas/201608/160694-la-apertura-de-un-centro-para-alojar-a-infractores-a-la-ley-de-migraciones-causa-polemica.html>

Telesur. (23 de marzo de 2017). CIDH preocupada por decreto migratorio argentino. *Telesur*. Recuperado de <https://www.telesurtv.net/news/CIDH-preocupada-por-decreto-migratorio-argentino-20170323-0068.html>

Todo Noticias. (13 de septiembre de 2012). Berni vinculó el delito y la inseguridad con la inmigración. *Todo Noticias*. Recuperado de http://tn.com.ar/politica/berni-vinculo-el-delito-y-la-inseguridad-a-los-sectores-inmigrantes_270981

Todo Noticias. (4 de noviembre de 2016). Pichetto polémico: El Hospital Rivadavia lo ocupan los paraguayos. *Todo Noticias*. Recuperado de https://www.youtube.com/watch?v=Mx36eq7_K5w

Todo Noticias. (9 de diciembre de 2010). Mauricio Macri: hay una inmigración descontrolada con mafias que aprovechan. *Todo Noticias*. Recuperado de http://www.youtube.com/watch?v=__sUAktmCZA

Vega, Y. (diciembre de 2013). La incidencia de las migraciones en los servicios de salud. En workshop *Conocimientos disciplinarios, relexiones sociales y regulación pública de las migraciones*. IPMA, UNTREF, DNM, OIM y la Sorbonne Paris Cité (SPC), Buenos Aires.

Vommaro, G. y Gené, M. (2017). Argentina: el año de Cambiemos. *Revista de Ciencia Política*, 37(2), 231-253.