



Migraciones en Argentina. Entre el paradigma humanitario y la seguridad nacional

PAMELA VERÓNICA MORALES (UBA-IIGG/UNTREF)
9 DE SEPTIEMBRE DE 2016

El proyecto de la creación de un centro de detención para migrantes en el barrio de Barracas, anunciado por la Dirección Nacional de Migraciones del Ministerio de Interior y el Ministerio de Seguridad, encendió las alertas sobre la continuidad del enfoque en derechos humanos que ha caracterizado al desarrollo normativo y ha acompañado la política migratoria argentina de los últimos años.

La llamada “complementación estatal en aplicación de la ley migratoria” es un convenio firmado por las autoridades nacionales y las de la Ciudad de Buenos Aires para la internación de extranjeros con antecedentes penales o ingreso irregular al país, que marca paradójicamente la concreción de una tramposa asociación entre la problemática

migratoria y el paradigma de la seguridad nacional planteando una clara contradicción entre las obligaciones jurídico-políticas asumidas por el Estado –al reconocer la migración como un derecho humano esencial e inalienable– y sus prácticas concretas que van a contrapelo de los derechos establecidos.

Argentina es un país atravesado por el fenómeno migratorio. Luego de ser durante varios años un país que expulsaba a sus ciudadanos, principalmente, durante la última dictadura cívico-militar, se consolidó como un referente y abanderado en derechos humanos a nivel jurídico-normativo al producir una diversidad de normas nacionales que reflejaran su adhesión a los Tratados y Convenciones internacionales en la materia.

En este contexto, surgió en 2004 la Ley de Migraciones 25.871 –que se reglamentó en mayo de 2010 con el Decreto 616–. La nueva normativa derogó aquella creada por la dictadura de 1976 –llamada Ley Videla– e incorporó dos grandes novedades: la perspectiva de derechos humanos y la mirada regional.

En lo que a derechos humanos se refiere, la norma consagra el derecho a la migración como un derecho esencial e inalienable de la persona y lo garantiza sobre la base de los principios de igualdad y universalidad. También, incorpora el derecho a la reunificación familiar y “el goce de criterios y procedimientos de admisión no discriminatorios en términos de los derechos y garantías establecidos por la Constitución Nacional, los tratados internacionales, los convenios vigentes y las leyes”. Por otra parte, menciona expresamente como responsabilidad del Estado asegurar la igualdad de trato a los extranjeros y reconoce, de forma irrestricta y sin perjuicio de la situación migratoria de la persona, los derechos a la educación –en todos los niveles y jurisdicciones– y a la salud. Más aun, a la obligación de denuncia de situaciones de irregularidad migratoria que la Ley Videla establecía para todos los funcionarios y empleados públicos, la nueva normativa opone la promoción y difusión generalizadas (en el sentido de formar e informar) de las obligaciones, derechos y garantías de los migrantes.

En definitiva, el espíritu implícito en la Ley es el de promover una mirada inclusiva e igualitaria del migrante poniendo énfasis en sus derechos y en la regularidad migratoria por sobre las medidas de control y restricción de los desplazamientos masivos de personas, intentando saldar la impronta del paradigma de seguridad nacional presente en la

vieja normativa al plantear la obligación del Estado argentino de reconocer y promover el acceso a la residencia de los migrantes y sus familias, y a un trato igualitario y sin discriminación en el ejercicio de sus derechos.

Además, la Ley se inscribe en el fortalecimiento del contexto regional que implica el reconocimiento explícito de la migración proveniente de países limítrofes y vecinos.

A esta norma se le suma la sanción de la primera Ley Nacional de Refugio de 2006 que acompaña el esfuerzo de Argentina por alcanzar los estándares internacionales en materia de derechos humanos y migración y convertirse en un referente en América Latina.

Este cambio normativo se lo puede vincular a diversos factores que han impulsado al Estado argentino por aquellos años a la transformación de su legislación y política migratoria: la globalización ha acelerado y complejizado los procesos migratorios internacionales y éstos han adquirido un lugar prioritario en la economía, la política, la estructura social y la cultura de la mayoría de los países en América Latina como en Europa; las migraciones internacionales aparecen como objeto de tratamiento prioritario tanto en las agendas gubernamentales como también en la de los organismos internacionales y en las organizaciones sociales. Asimismo el proceso de integración del Mercosur trajo aparejado la institucionalización de un consenso sobre el desplazamiento de personas al interior de la región.

Ahora bien, Argentina no tuvo un desarrollo semejante a la hora de implementar políticas públicas concretas que estén en sintonía con el avance normativo alcanzado. Entre las políticas de los últimos diez años se destacan el Programa Patria Grande cuyo objetivo es la regularización migratoria y la inserción e integración de los extranjeros nativos de los Estados Parte del Mercosur y sus Estados Asociados; la creación de la Comisión Nacional de Refugiados, un órgano multiministerial para tratar de manera integral las solicitudes de refugio en el país y el Programa Siria que desde octubre de 2014 intenta traer a refugiados sirios al país a través de un proceso de visado ágil. Sin embargo, más allá de la escasez de políticas enfocadas a la inclusión integral de los migrantes y refugiados en el país tampoco existía –hasta el momento– una política destinada al control migratorio a través de la exclusión, expulsión o reclutamiento de los sujetos migrantes.

Esta ausencia se modifica con la nueva medida tomada por el gobierno al instalar en territorio nacional el primer centro de detención de migrantes. En este sentido, el Estado por acción o por omisión aparece como un regulador de los movimientos migratorios y de la problemática poblacional definiendo tanto real como simbólicamente la forma de entender la cuestión migratoria.

Argentina parece así alejarse del camino recorrido, para alinearse con las prácticas de los países del norte donde desde los años noventa están resignificando la problemática migratoria a partir del corrimiento y surgimiento de fronteras dentro y fuera del territorio nacional para garantizar un mayor control sobre los extranjeros. De esta manera, dichos países han impulsado una nueva dinámica espacial internacional que se relaciona con el funcionamiento por un lado de las fronteras territoriales nacionales y supranacionales como las de la Unión Europea y del Espacio Schengen, y por el otro de las fronteras impuestas por las condiciones personales de los migrantes (su *status*), es decir, aquellas dirigidas a los sujetos destinatarios de las medidas de control.

Este cambio de paradigma de los derechos humanos al securitario se encuentra asociado a “la dificultad que afecta hoy a los miembros de una comunidad nacional (que) es la de contener al extranjero como una persona, de forma completa, habilitada a hacer valer sus derechos; este último punto se vincula más a las características de un Estado de policía que a un Estado de derecho donde son menos sujetos de derechos y titulares de derechos subjetivos que objetos de una reglamentación al servicio de los intereses del país de asilo”.¹

Desde hace un tiempo se hizo visible que la crisis de los refugiados es un fenómeno constante de nuestro mundo. Frente a este acontecimiento, los gobiernos –desde Washington a Berlín– han temido que los instrumentos internacionales de protección de refugiados y de derechos humanos fuesen una pantalla tras la que cualquiera –desde te-

1. Gotman, A. (2001). *Le sens de l'hospitalité. Essai sur les fondements sociaux de l'accueil de l'autre*. París: Presses universitaires de France, p. 93.

“La difficulté qu'éprouvent encore aujourd'hui les membres d'une communauté nationale à appréhender l'étrange comme une personne à part entière, habilitée à faire valoir ses droits, ce dernier soumis à un régime plus caractéristique de l'état de police que de l'état de droit et moins sujet de droits titulaire de droits subjectifs, qu'objet d'une réglementation servant les intérêts de l'état d'accueil”. [La traducción es mía].

terroristas a asesinos de masas y traficantes de droga— pudiera ocultarse. En consecuencia, se iniciaron procesos de sofisticación de los controles de las fronteras, proliferación de dispositivos espaciales securitarios tanto administrativos como tecnológicos para contrarrestar la mal llamada migración ilegal y restringir las políticas de refugio.

Así los centros de detención, de espera o “campos de extranjeros” aparecen como un modelo dominante de gestión de las migraciones poniendo el acento en la exclusión y la marginación del sujeto migrante no deseado. En los últimos años, los centros de confinamiento se han generalizado en las democracias occidentales de la mano de la lucha contra el terrorismo y de las soluciones encontradas para hacer frente a la crisis humanitaria de los refugiados. Es decir, esta forma política y espacial aparece así como una institución que se ocupa indistintamente de los “enemigos” y de los extranjeros, designando a la migración como una amenaza para el orden nacional.

El gobierno argentino parece entender que frente a las migraciones internacionales y su complejidad la solución son las políticas focalizadas y sectorizadas de acuerdo al status del sujeto migrantes. Un ejemplo de ello, es el “Programa Siria” destinado a personas de nacionalidad siria y sus familiares; y a personas de nacionalidad palestina, siempre que fueran residentes habituales o que hubieran residido en Siria y recibido asistencia por parte de la ONU, que permite la acogida de los refugiados sirios que escapan del conflicto armado en su país y que a través de un visado humanitario Argentina los recibe. Ahora bien, además de este grupo particular se han registrado solicitudes de asilo de diferentes nacionalidades de procedencia (conforme la Ley N° 26.165).

Por otro lado, se prevé la construcción del primer centro de detención para los extranjeros que no cumplan con los requisitos del “buen migrante” olvidando intencionalmente la complejidad de los flujos migratorios en el actual contexto de globalización que hace que muchas personas deban abandonar su hogar de forma repentina y violenta y buscar puntos de fuga inesperados para poder mejorar su calidad de vida. En esa búsqueda por la supervivencia la cuestión de “los papeles” y los límites entre los procedimientos regulares, normales y formales se vuelve borrosa. Frente a esta situación de vulnerabilidad del sujeto migrante, producida en la mayoría de los casos por los propios Estados, los gobiernos construyen sus políticas de control migratorio y seguridad nacional transfor-

mando una irregularidad en una ilegalidad, asignando al sujeto la cualidad estigmatizante de lo ilegal.

En el caso de Argentina, no es casual que al mismo tiempo que se propongan, por un lado, políticas de control migratorio se lleven adelante, por el otro, acciones humanitarias. Las primeras buscan limitar los flujos migratorios no deseados y las segundas, apareciendo como desvinculadas de la política y de la lógica de la soberanía nacional, seleccionan, eligen y permiten el ingreso de ciertos migrantes al territorio argentino. Sin embargo, ¿hasta qué punto la decisión sobre la vida de los migrantes y refugiados que generalmente está destinada a la marginalidad, a la discriminación y a la exclusión se trata de un asunto a-político?

Sin duda, cuestionar, señalar y comprender las acciones que los Estados llevan adelante en relación a las personas que entran en su territorio en busca de mejores condiciones de vida es definitivamente una cuestión política para toda la comunidad. Pensar en cómo revertir las consecuencias de aquéllas que promueven la exclusión, también.