

## **Política migratoria y seguridad en Argentina hoy: ¿el paradigma de derechos humanos en jaque?**

*Migration policy and security in Argentina today: ¿human rights paradigm in jeopardy?*

*Política migratória e segurança na Argentina hoje: o paradigma de direitos humanos em xeque?*

### **Resumen**

Este artículo tiene por objetivo abordar los recientes cambios operados en la política migratoria argentina, con especial énfasis en las modificaciones introducidas por el Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) 70 (de enero de 2017), con vistas a iluminar los vínculos actuales entre migraciones, DDHH y seguridad. El caso argentino resulta de especial interés porque su ley migratoria vigente incorpora importantes estándares de derechos humanos que deberían funcionar como límite al avance de ciertas prerrogativas soberanas del Estado en nombre la seguridad. Las distintas medidas adoptadas por el gobierno de la Alianza Cambiemos, desde su asunción a fines de 2015, se basaron en una vinculación directa de migración y criminalidad con vistas a reinscribir la política migratoria en el terreno de la seguridad y enfatizar el control en detrimento de la integración de las personas migrantes. Creemos que el DNU70 tiene un carácter ejemplar para el análisis específico de las paradojas que entraña la criminalización de las migraciones, con el consecuente avance de la excepcionalidad soberana, en un contexto normativo de reconocimiento de los derechos humanos. Sobre estas tensiones versará el presente artículo con la expectativa de que este caso pueda alumbrar otros similares.

**Palabras clave:** migración. seguridad. argentina. extranjero. criminalización. derechos humanos

### **Abstract**

The goal of this paper is to address recent changes over Argentine migration policy, particularly reforms introduced by Necessity and Urgency Decree (*Decreto de Necesidad y Urgencia-DNU*) nro. 70, issued by Executive Branch in January 2017, to highlight this manner the current linkage among migrations, human rights and security. Argentina's case is of the most importance given that its Migration Law (from 2004) has recognized the highest standards on human rights, which should work as a limit in front of certain State's actions taken in the name of security. Measures adopted by *Cambiemos* government (a right based coalition that won in 2015) are based on a direct bound between migration and criminality intended to rewrite migration policy in the field of security so to emphasize control instead social integration of migrant persons. In this frame we believe DNU 70 set an example that allows analyzing the paradox encompasses in the criminalization of migrations, with consequences such as more exceptionalism in sovereignty, even though in a context of general recognition of human rights. This article goes about these tensions expecting Argentina's case may illuminate others.

**Keywords:** migration. security. argentina. foreigner. criminalization. human rights

### **Resumo**

Este artigo tem por objetivo abordar as recentes mudanças operadas na política migratória argentina, com especial ênfase nas modificações introduzidas pelo "Decreto de Necesidad y Urgencia", (DNU) 70 (de janeiro de 2017), com vistas a iluminar os vínculos atuais entre migrações, direitos humanos e segurança. O caso argentino resulta de especial interesse porque sua lei migratória vigente incorpora importantes parâmetros de direitos humanos que deveriam funcionar como limite ao avanço de certas prerrogativas soberanas do Estado em nome da segurança. As distintas medidas adotadas pelo governo da "Alianza Cambiemos", desde sua ascensão a finais de 2015, basearam-se em uma vinculação direta entre migração e criminalidade com vistas a reinscrever a política migratória no terreno da segurança e enfatizar o controle em detrimento da integração das pessoas migrantes. Creemos que o DNU70 tem um caráter exemplar para a análise específica dos paradoxos referentes a criminalização das migrações, com o conseqüente avanço da excepcionalidade soberana, em um contexto normativo de reconhecimento dos direitos humanos. Sobre estas tensões versará o presente artigo, com a expectativa de que este caso possa auxiliar na interpretação de outros similares.

**Palabra chave:** migracoes. seguridad. argentina. extranjero. criminalización. derechos humanos

### Introducción

El objetivo principal de este artículo es abordar los recientes cambios normativos operados en la política migratoria argentina, con especial énfasis en las modificaciones introducidas por el Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) 70, de enero de 2017, utilizando como grilla de lectura el vínculo entre migraciones y seguridad.

En el arco político, de izquierda a derecha, se asume la existencia de un vínculo estrecho entre seguridad y migraciones ya sea para denunciarlo o para justificarlo, pero en general no se lo “deconstruye” o desnaturaliza (Bigo 1998; Žižek 2016). Esto se debe probablemente a que el arcano que une migraciones y seguridad es la búsqueda de afirmación de la soberanía que, en contextos de globalización y transnacionalismos, se presenta, al menos, como un gran desafío (Sassen 2003; Bhabha 2013). Siguiendo esta línea, intentaremos pensar los recientes acontecimientos en la política migratoria argentina a través de lo que Giacomo Marramao define como el “*declinar creciendo*” del Estado en su función soberana, que hallará en el ejercicio de “blindaje” de fronteras y en el reforzamiento de las lógicas de extrañamiento un mecanismo de afirmación.

La soberanía ya no es capaz, ni como concepto ni como operador analítico, de dominar y “comprender” los fenómenos que se están produciendo ante nuestros ojos. La tesis que estoy anunciando lleva implícita una paradoja, que en general dejan escapar las expresiones genéricas como “crisis del Estado” u otras similares. (...) Una “representación perspicua” de la crisis del Estado en el mundo globalizado nos devuelve la figura paradójica de un *declinar creciendo*. En el multiverso global, el Estado declina mientras crece, y crece mientras declina (Marramao 2013, 78-79).

La pérdida de poder de los Estados-nación para hacer frente a los grandes y profundos problemas que genera el tardocapitalismo es directamente proporcional a su remisión regresiva a una función policial pura para legitimarse (Bigo 1998; Sassen 2003). Así, la criminalización de las migraciones y la construcción de los extranjeros en enemigos y amenazas del orden público ponen en marcha una de las pocas dimensiones resilientes

de la soberanía estatal: la figuración de un adentro y un afuera, de una frontera, mediante el endurecimiento de los controles de ingresos y permanencias y la facilitación de las expulsiones. Así, la “crisis de soberanía” – la incapacidad de los Estados para dominar y comprender los fenómenos actuales – no se manifiesta en “menos Estado” sino paradójicamente en “más Estado” (Marramao 2013: 78-79); especialmente, en la gestión de las fronteras (tanto internas como externas) redefinidas cada vez más como “trincheras”, donde las relaciones que se decodifican como figuras delictuales (trato, tráfico, etcétera), los problemas de “seguridad” se ven exacerbados por las mismas políticas restrictivas impuestas por los Estados.

La noción de que el migrante irregular se involucra fácilmente en actividades ilícitas, en las que se incluyen el tráfico de drogas y armas, o en circuitos de violencia, no tiene soporte empírico, aunque es cierto que la vulnerabilidad asociada a su condición irregular los hace más fácilmente víctimas del engaño, la presión y la coerción. Sin embargo, es necesario recordar que las políticas restrictivas promueven la migración irregular y, por ende, facilitan el desarrollo del negocio criminal de las redes de traficantes y tratantes, que en muchas ocasiones se superponen. (Herrera Lasso y Artola 2011, 11)

Esta concepción de las migraciones como problema de seguridad para los países de acogida, como veremos, permitirá justificar el cercenamiento de derechos a personas migrantes en Argentina y en el mundo entero; una herramienta potente para llevar adelante esta exclusión es el uso creciente del derecho penal en el derecho migratorio, intersección que ya ha sido identificada como *crimmigration* (Stumpf 2006). Señalar a las y los migrantes como los principales responsables de la “inseguridad” (delitos, narcocriminalidad, fraudes, violencias) no sólo permite construir un chivo expiatorio, difiriendo irresponsablemente los problemas hacia ellos, sino que legitima al Estado mismo, que se transforma así a los ojos de los nacionales como un activo defensor de sus intereses. El discurso securitario de la inmigración encuentra su fuerza simbólica en la negación del carácter estructural (económico y social) de los problemas que aquejan a los ciudadanos de las consolidadas democracias (Bigo 1998, 5). Así, cuando se habla de “seguridad” en relación a las migraciones, es preciso preguntar: ¿seguridad para quiénes? En la dialéctica cuidado-control que anima las discusiones sobre seguridad pareciera primar el control sobre el cuidado, y la visión securitaria de la soberanía sobre los derechos humanos de las personas migrantes; es decir, prima la seguridad de los Estados, su afirmación soberana, sobre la seguridad de las personas migrantes.

Argentina no se encuentra exenta del avance de este paradigma securitario en la gestión migratoria. No solo porque su Ley de Migraciones (Nro. 25.871 de 2004), a pesar de haberse concebido bajo el paradigma de derechos humanos, se halla tensionada por una concepción de las migraciones como “problema de seguridad”, heredada de la precedente Ley Videla, sino que además se irán imponiendo con el tiempo interpretaciones, prácticas restrictivas y, finalmente, cambios normativos importantes que legitimarán, con el tiempo, el paradigma securitario en detrimento del paradigma de derechos humanos (Canelo *et al* 2018). En este sentido, el DNU 70/2017 cristalizará una tendencia regresiva agudizada con la llegada de la Alianza Cambiemos al poder, a fines de 2015.

Con vistas a abordar el avance del paradigma securitario en Argentina, indagaremos discursos públicos (tanto de fuente directa, como contenidos en la prensa escrita de los principales diarios de circulación nacional), estadísticas, documentos e informes

producidos por el Estado argentino y organizaciones vinculadas a la protección de los derechos de las personas migrantes y también los actos normativos más importantes de los últimos años, con particular énfasis en el referido DNU 70. El análisis será tanto discursivo como jurídico. Cabe remarcar que algunas fuentes provienen de nuestras investigaciones, así como de conocimiento de “primera mano” por nuestra participación en distintos espacios, como la extinguida Mesa de Diálogo Migratorio organizada por la Dirección Nacional de Migraciones (en adelante, DNM) en 2014, la Red Nacional de Líderes Migrantes y la Red de Migrantes y Refugiadxs.

### **Continuidades y cambios en la vinculación de migraciones y criminalidad**

El caso argentino resulta de especial interés porque su ley migratoria vigente, aun cuando alberga objetivos contradictorios, “representa, en sus lineamientos y principios generales, un paso importante hacia otro modelo de política migratoria” (Ceriani 2004, 134), desde que incorpora como novedad una perspectiva de derechos humanos y se enmarca explícitamente en los Acuerdos de Residencia del MERCOSUR reconociendo así por primera vez la migración proveniente de países limítrofes y vecinos (Courtis y Pacea 2007).

La sanción de la Ley de Migraciones 25.871 en 2004, implicó un cambio fundamental respecto de la normativa anterior, establecida por la última dictadura militar en el año 1981 y conocida como la “Ley Videla”, una *ley de facto*. Primero, porque esta ley emanada del Congreso, la segunda en la historia argentina luego de la Ley Avellaneda de 1876, fue producto de un largo proceso de debate y consenso con la sociedad civil (Correa 2004; Badaró 2006). Segundo, porque la “ley” Videla, que se centraba en la doctrina de seguridad nacional, imponía numerosas restricciones a los derechos fundamentales de las personas migrantes y obligaba a los operadores públicos a delatar y denunciar a personas migrantes en situación irregular. Según Pacea y Courtis, esta ley de la dictadura “no sólo era violatoria de derechos fundamentales consagrados en la Constitución Nacional, sino que devino en un dispositivo generador de ilegalidad que colocó a gran parte de la población migrante en situación de especial vulnerabilidad” (Courtis y Pacea 2007, 190).

La incorporación de estándares de derechos humanos en su legislación migratoria de 2004 ubicó a la Argentina como “referente” tanto a nivel regional como a nivel internacional (Hines 2010), pues reconoció el derecho humano a migrar e igualó a nacionales y extranjeros en el acceso a derechos en materias clave como la seguridad social, la justicia, la salud, la educación y los derechos laborales. Asimismo, el Estado argentino asumió con esta ley un rol inédito en la integración de las personas migrantes y se impuso el deber de instruir las respecto de sus derechos, entendiendo que la regularidad documentaria es un derecho de éstos y no una prerrogativa estatal. Un punto saliente de esta normativa, que resulta clave para la inteligibilidad de este artículo, es el establecimiento de un conjunto de garantías y medidas de control frente al derecho soberano de “extrañamiento”, es decir, frente a una decisión de expulsión del Estado. En estos casos las y los migrantes *deberían* poder contar con asistencia jurídica gratuita y con el derecho a la unidad familiar (es decir, con el derecho a no ser expulsados en el caso de padres migrantes con hijos argentinos). Como se explicará detalladamente en los próximos apartados, utilizamos el condicional (“*deberían*”) porque estos derechos fueron seriamente afectados por el DNU 70.

Si bien la sanción de la Ley de Migraciones significó un gran avance en términos de reconocimiento de derechos de los migrantes en el país, una serie de tensiones internas a la propia ley y a nivel de las prácticas e instituciones que se articulan con ella atentaron contra una efectiva inscripción de las políticas migratorias en el campo de los derechos humanos (Canelo *et al* 2018). Pacecca y Courtis, ya en 2007, señalaban un conjunto de “zonas sombrías” resistentes al cambio normativo: en primer lugar, la irregularización de las personas migrantes extra-MERCOSUR (y la “solución” excepcional de las amnistías migratorias por la vía de decretos) y, en segundo lugar, la “diversificación de categorías migratorias” y de las etapas para alcanzar la residencia permanente en el país que retardaban una “vinculación legítima del migrante con su lugar de residencia” (Courtis y Pacecca 2007, 194).

A nivel de los límites ínsitos en la ley, algunos de los discursos que le dieron forma constituyen un interesante indicio de las dinámicas representacionales contradictorias que le dieron “sentido”: el *cuidado* (de las personas migrantes) y el *control* (de las fronteras) tendieron a fundirse y confundirse. El escueto discurso del autor del proyecto de la Ley de Migraciones fue elocuente en este sentido:

Sr. Giustiniani: *“Esta ley innova en aspectos muy importantes: primero, cumple con la Constitución Nacional y con los tratados internacionales; segundo, va en dirección de la actual política del gobierno nacional en la consolidación y profundización del Mercosur; tercero, castiga el tráfico de personas, hecho también que no estaba contemplado en el plexo normativo jurídico nacional. El tráfico de personas, junto al tráfico de armas y al de drogas, son los principales flagelos...”* (Argentina-Congreso de la Nación 2003, 66).

De esta breve exposición se desprenden dos objetivos contrarios a un enfoque de derechos humanos: emular el modelo europeo de integración regional en base a la nacionalidad –beneficiando a los nacionales de países del Mercosur y dejando fuera a miles de nacionales de otros países extra-Mercosur (Ceriani Cernadas 2012) – y tipificar una serie de delitos vinculados con la movilidad humana, abonando la “criminalización del derecho migratorio” (Stumpf 2006). En esta misma sesión ordinaria del Senado de la Nación donde se debatió la ley de migraciones, el Senador Pichetto –quien será clave para el cambio de paradigma de las políticas públicas migratorias, después de 2015– dijo: *“Están pendientes muchos temas en cuanto a la seguridad (...). El Congreso está en deuda con los temas de la seguridad”* (Argentina-Congreso de la Nación 2003, 71). En una entrevista televisiva, realizada en noviembre de 2016 (Canal 26 21/03/2017), en un nuevo contexto político claramente regresivo, este senador volverá sobre estas ideas e instalará en el debate público la necesidad de resolver la criminalidad mediante el endurecimiento de los controles migratorios y de las expulsiones.

La ley de migraciones mantuvo junto con el reconocimiento del derecho a migrar, y otros derechos de las personas migrantes, las facultades de exclusión (denegación del ingreso, de la residencia, cancelación de ella y expulsión) del Estado. El balance entre unos y otras debería ser sopesado por el Judicial a través de las nuevas competencias que le fueran expresamente reconocidas (García 2013); en los hechos, la autoridad de aplicación (DNM) resolvió constantemente esta tensión mediante el uso de excepciones.

Justamente, un punto interesante a señalar en relación a los “bemoles” del “paradigma de derechos humanos”, en el período 2004-2015, guarda relación con la persistencia de amplios márgenes de discrecionalidad estatal a nivel migratorio que la misma DNM

guardó para sí en la legislación: “ (...) junto con el derecho a migrar y la obligación del Estado argentino de regularizar plasmados en la ley, se establece que la DNM puede expulsar a una persona por no cumplir con los requisitos previstos en la legislación” (art. 29) (García 2013, 23). Este sistema de excepciones dejó varios problemas irresueltos en el mediano y largo plazo: en primer lugar, el uso normal de la excepción para responder a importantes “vacíos normativos”, afectando así la operatividad del derecho a migrar (especialmente, en el terreno de la regularización migratoria de migrantes extra-Mercosur, a través de “amnistías migratorias”, y del control migratorio en frontera, mediante la aplicación de la figura del “falso turista”); en segundo lugar, en relación a las órdenes de expulsión, que por “voluntad política” quedaban suspendidas y sin ejecución en este período, no solo se instaló por entonces el temor constante de que pudieran ser “reactivadas”, sino que se dejó abierto un debate de fondo acerca de los procesos de extrañamiento (pues, la respuesta era “para qué vamos a discutir las órdenes de expulsión, si no se ejecutan”); en tercer lugar, fue claro y previsible que un eventual cambio de gobierno haría peligrar el frágil sistema de excepcionalidades que venía aplicando DNM. Esta profecía se cumplirá en múltiples niveles y encontrará un claro espacio de manifestación en el DNU 70.

A nivel de los obstáculos “externos” a la ley, que atentaron contra una implementación basada en derechos humanos, en primer lugar, cabe mencionar que no se promovió una consecuente adecuación normativa interestatal (de leyes, decretos, resoluciones) a nivel provincial y municipal para asegurar el goce de derechos que se gestionaban a nivel subnacional, en un país de organización federal como la Argentina. En segundo lugar, estos cambios normativos, y en especial el amplísimo mandato de la Ley de Migraciones respecto de los derechos reconocidos, no se tradujeron en la creación de un marco institucional acorde, en el que las distintas agencias estatales trabajasen de manera transversal e integral; por el contrario, la política migratoria *in toto* siguió emanando casi exclusivamente de la DNM, un organismo descentralizado dependiente del Ministerio del Interior y Transporte, con una impronta claramente securitaria y policial, es decir, más centrada en una “gestión migratoria” tradicional (control de ingresos, egresos, otorgamiento de residencias, resolución de expulsiones) que en la integración de las personas migrantes. En tercer lugar, a la inadecuación e inercia institucional del Estado, se sumaron representaciones y prácticas sociales muy arraigadas, tanto en la “sociedad civil” como a nivel de los agentes y funcionarios públicos, que siguieron vinculando el “merecimiento de derechos” con la nacionalidad. En este nivel, podría hablarse de la persistencia de prácticas xenófobas y discriminatorias como un *continuum* social y político que ha tendido a exacerbarse en contextos de retracción económica y crisis, como una suerte ley de hierro.

A su vez, antes del cambio de gobierno, a fines de 2015, fueron ganando terreno discursos criminalizadores de la migración al ritmo de la desaceleración económica y del evidente agotamiento del modelo de redistribución basado en la protección del mercado interno, que empezó a mostrar sus debilidades en 2009. La DNM comenzó entonces a introducir reformas de bajo tenor, reinstalando lógicas de la sospecha sobre las y los migrantes, ampliando los márgenes de discrecionalidad. Un ejemplo claro de esto fue el aumento de los “rechazos en frontera” y la cristalización de la discrecionalidad en la resolución de “Falso Turista” de 2014. A su vez, el Código Penal de la Nación, sancionado en diciembre de 2014, introdujo una nueva figura de extrañamiento y expulsión para migrantes en situación irregular hallados en “flagrancia” en la comisión un delito, previo “fogoneo” público por parte del Secretario de Seguridad de la Nación en aquel momento, Sergio Berni, quien vinculó directamente migración y

narcotráfico y reclamó facilitar las expulsiones y deportaciones “limitadas” por la ley de migraciones (CELS 2017, 187).

Canelo *et al* (2018) resumen otros hechos que pavimentaron el camino hacia el DNU 70/2017: la respuesta ante los hechos de Parque Indoamericano en 2010 y, ya bajo la gestión del nuevo gobierno, la cancelación del Programa de Abordaje Territorial, la duplicación de las tasas migratorias y, otra vez, declaraciones varias que relacionan la migración con “la resaca” (Miguel Angel Pichetto, senador y jefe del bloque opositor, - *La Nación* 2/11/2016), el narcotráfico de Patricia Bullrich, Ministra de Seguridad de la Nación (*La Nación*, 24/01/2017) o la falta de control (Claudio Avruj, Secretario de Derechos Humanos de la Nación). Durante 2016, además, se recrudeció la violencia policial hacia vendedores senegaleses y, desde la prensa y el gobierno, se comenzó a hacer hincapié en el carácter “ilegal” y “clandestino” de la venta ambulante (*El Día* 02/03/2016).

Entre las medidas más regresivas tomadas por el gobierno de la Alianza Cambiemos se encuentra la decisión de crear un “Centro de detención para infractores de la ley de migraciones en la Ciudad de Buenos Aires”, anuncio que dio lugar a una rápida movilización de la sociedad civil. En una respuesta publicada por la misma DNM, su vice-director dijo, entre otras cosas, que “se trata [la creación del Centro de detención], estrictamente, de cumplir la ley” (Argentina-DNM, 2016). A fines del mismo año, la declaración de “Emergencia de Seguridad Pública”, también por un decreto (el 228/2016) transformará el “Operativo Escudo Norte” en “Operativo Fronteras”.

A fines de 2016, el “caso Brian” (o Brian vs. Brian) - un adolescente de 14 años muerto por un disparo en el marco de un asalto a terceras personas que terminó con la expulsión expedita del supuesto autor (otro adolescente de la misma edad) y su familia (Clarín, 22/02/2017)- pondrá en marcha un conjunto de operativos de “control” desde el Ministerio de Seguridad y el Ministerio del Interior, con amplísima cobertura mediática y magrísimos resultados (Perfil, 27/01/2017; *La Nación*, 27/01/2017). Los resultados de tal despliegue securitario serán, sin embargo, menos importantes que la instalación de la sospecha en la opinión pública: las y los inmigrantes quedaran inscriptos en la escena del crimen. Como hoy alcanza con ser acusado de un crimen para ser culpable, siendo la sanción social inmediata y no requiriéndose ya de jueces partes ni argumentos, este caso allanó el camino para legitimar socialmente el DNU 70.

En esa misma semana se creó la Comisión Nacional de Fronteras (Decreto 68/2017, del 25/01/2017). Destinada a “aumentar la integración fronteriza” y a “prevenir el delito internacional”, su composición mayoritaria por representantes de fuerzas de seguridad le imprimió una clara impronta securitaria. De hecho, esta Comisión de Fronteras vino a restituir la antigua Superintendencia de Fronteras, creada durante la última dictadura militar (disuelta hace más de veinte años) con vistas a promover la articulación entre la división Interpol de la Policía Federal y DNM para “la actualización sistemática y permanente de los registros de aptitud migratoria en lo referente a los pedidos de captura nacionales e internacionales”.

Resulta difícil saber quiénes impulsaron el DNU 70 dentro del gobierno (Canelo *et. al.* 2018). Sin embargo, una pista podría ser un “informe técnico” (Argentina-DNM 2017) firmado por el Director Nacional de Migraciones, días antes de que se emitiera el DNU. Este documento, acompañó el proyecto de decreto y parte de la documentación que

DNM presentó en los expedientes judiciales, de forma que sigue siendo difícil saber si la propuesta enviada por DNM fue modificada o no.

De manera similar al DNU, el “informe” inicia evocando la tradición argentina de recepción de migrantes y “los más altos estándares en materia de protección de derechos de los migrantes” que contiene la ley 25.871: “los cuales no se pretende modificar sino por el contrario, promover su difusión para que quienes tengan la voluntad de residir y acompañar el desarrollo del país puedan hacerlo” (Argentina-DNM 2017, párrafo 4). “Sin embargo”, se dirá, esto habría postergado otros objetivos relativos a la “promoción del orden internacional y la justicia” y el “combate eficaz de la delincuencia organizada transnacional”.

A continuación, se aborda la cuestión de la duración de los procesos administrativos; los párrafos que, en los considerandos del decreto, aluden a los cuatrocientos días y a la incertidumbre del migrante serán textuales de este documento. Luego, se citan tres casos (uno será “Bernal, Rigoberto”) donde la expulsión llegó luego de unos siete años, cada mostrando la demora (aunque se omite indicar las fechas en que ocurrieron las actuaciones de DNM). De esos tres casos, uno será el referido al padre del supuesto asesino en el “caso Brian” (con una orden de expulsión no ejecutada de 2009). El informe enlaza estas demoras con el peligro público inminente que representaba y nos permitimos citar en extenso ya que son argumentaciones no reproducidas en el DNU y que tampoco se hallan disponibles en línea.

“Los casos señalados, entre más de TRESCIENTOS (300) similares, resultan ejemplos que reflejan la realidad de la mayoría de los expedientes por los que se tramitan expulsiones motivadas en la comisión de delitos por parte de los involucrados, que con las reformas propuestas podrían en brevísimo lapso ser deportados a los países de los que son originarios, eliminando **amenazas reales y potenciales** para nuestra sociedad, a través de la acción expedita de este Organismo.

Por lo expuesto, nos vemos obligados a reconocer las deficiencias existentes en el procedimiento recursivo migratorio, que ha permitido un **avance sistemático del delito y la violencia** siendo necesaria la implementación de medidas urgentes que impacten sobre la **situación crítica** descrita, revertiendo el actual **estado de emergencia**. Los casos reseñados constituyen ejemplos concretos de las **trágicas y dolorosas consecuencias derivadas por no poder efectivizar las medidas de expulsión en tiempo oportuno**” (énfasis agregado).

La elección de palabras es clave: una persona extranjera condenada por narcotráfico nos dará “narcocriminalidad” y varias personas extranjeras que cometieron delitos (“comisión de delitos”), con o sin condena, son “amenazas reales y potenciales” que deben ser “eliminadas”. El hecho de que apelen sus decisiones de expulsión creará un “estado de emergencia” y la expulsión debería situarse en algún otro momento distinto al de finalización de la instancia recursiva: éste sería el “tiempo oportuno”. Pero ¿cuánto antes sería “oportuno”? Cualquier tiempo que permita a la persona extranjera “permanecer” será inoportuno: el informe señala que “la permanencia de los extranjeros con antecedentes delictivos –durante el extenso proceso recursivo actual - frustra el valioso objetivo descrito [garantizar el orden migratorio], y afecta gravemente la seguridad pública”. El “detalle” es que no solo se incluye a personas “condenadas” (donde de todas maneras discutiríamos si, en algunos casos, cumplir su condena y



permanecer en el país, como cualquier otro habitante, no sería darle un trato igual), sino también a personas acusadas de haber cometido un delito y con “antecedentes” (es decir, que cometieron un delito, fueron juzgadas y cumplieron su condena). Se pervierte así el sentido de la justicia penal en dos de sus dimensiones clave: en primer lugar, lejos de una métrica definida del castigo (que tiene que tener una duración específica y, por lo tanto un comienzo y un fin determinados) se afianza una lógica infinita del castigo (los antecedentes se vuelven causa de una nueva sanción, la expulsión). A diferencia del universo penal, en el migratorio las sanciones no prescriben; en muchos casos DNM aparecerá dictando o ejecutando órdenes de expulsión décadas después. En segundo lugar, el principio de inocencia que debe regir el proceso penal es reemplazado por el principio de culpabilidad, pues no se requiere una condena firme para expulsar a un migrante.

Todo esto y poco más, le permitiría a DNM afirmar que

(...) se entiende que la situación existente amerita por parte de la [DNM] elevar al Señor Secretario del Interior el anteproyecto que se adjunta, estimándose que debería ante la premura del caso, *optarse* por la sanción de estos cambios normativos a través del procedimiento excepcional del dictado por el Poder Ejecutivo de un Decreto de Necesidad y Urgencia, en vez del trámite habitual de formación y sanción de las leyes por el Honorable Congreso de la Nación(...). (Argentina-DNM 2017, énfasis agregado).

### **El decreto que da cuerda, nuevamente, al reloj**

El 27 de enero de 2017 se emitiría el decreto 70/2017 (vigente desde el 30/01, fecha de su publicación en el Boletín Oficial), dirigido a modificar la ley 25.871. Este acto unilateral del Ejecutivo, a la usanza de los numerosos decretos que, desde la ley Avellaneda en 1876, se emitieron en Argentina para regular las políticas de migraciones, ha generado numerosas reacciones de la academia, la sociedad civil organizada, organismos estatales, que se expresarán en artículos, informes, acciones judiciales, *amicus curiae*, movilizaciones.

Se ha señalado que constituye un mecanismo de “mayor control social” y de “expansión de una retórica de la amenaza y de la sospecha sobre las poblaciones más pobres, especialmente las que viven desde hace décadas en la Argentina” (Caggiano 2017) y, además, “reinstala la práctica estatal de reglar los aspectos migratorios sin mediar el tratamiento legislativo” (González, 2018: 84). En igual sentido, varios organismos se pronunciaron contra el referido decreto: organismos internacionales (OEA-CIDH 2017; NU-Comité contra la Tortura de Naciones Unidas, 2017), nacionales (Argentina-Defensoría CABA 2017; Argentina-PPN 2017) y de la sociedad civil (CELS 2017).

Desde las producciones más jurídicas, todas coinciden en señalar que las disposiciones del DNU constituyen un retroceso para los derechos de las personas migrantes (García 2017; Monclús 2017; Muñoz 2017; Roca 2018). El decreto modificó prácticas institucionales migratorias que operativizaban previamente los derechos previstos en la ley 25871 a favor de la persona migrante (Roca, 2018: 32). Justamente, el Comité de Naciones Unidas contra la Tortura recomendó al Estado argentino derogar o enmendar las disposiciones del DNU para que las personas sujetas a expulsión puedan disponer del tiempo suficiente para recurrir la misma a nivel administrativo y judicial y accedan a asistencia jurídica gratuita inmediata (Naciones Unidas-CAT 2017).

En este contexto, algunas organizaciones de la sociedad civil (varias de ellas integrantes de una Mesa de Migrantes impulsada por la ley de migraciones 25.871) promovieron una acción de amparo para que el Poder Judicial declare la inconstitucionalidad del DNU, señalando falencias de forma y contenido normativo. En marzo del corriente año, la Cámara Nacional Contencioso Administrativo Federal hizo lugar a la acción y declaró que el decreto es “nulo de nulidad absoluta insanable” (Argentina-CNCAF, 2018).<sup>1</sup> Sin embargo, el Ejecutivo apeló esta sentencia, manteniéndose la vigencia del DNU hasta tanto sea abordado por la Corte Suprema de Justicia.

En el esquema a continuación, se resume el contenido del DNU.



---

<sup>1</sup> En marzo del corriente año, la Cámara Nacional Contencioso Administrativo Federal hizo lugar a la acción y declaró que el decreto era “nulo de nulidad absoluta”. Muy interesantemente, la Sala que dictó la sentencia es la misma que ya había decidido “Barrios Rojas” (Argentina-CNCAF, 2015), uno de los pocos casos de reunificación familiar decidido a favor de una persona migrante con antecedentes penales.

Aspectos relacionados con lo penal	Aspectos no relacionados
<p><b>Apertura del universo de ilícitos penales</b></p> <p>⌚Cualquier delito por cualquier sanción es causal de exclusión (denegación ingreso, de residencia, su cancelación, expulsión).</p> <p>Contra lo dispuesto por CSJN en “Apaza” (2018).</p> <p>→ La cancelación de residencia es automática</p> <p>⌚No mencionar la existencia de antecedentes penales o de requerimientos de fuerzas de seguridad es causal de exclusión.</p>	<p><b>Reunificación familiar</b></p> <p>⌚Mayores requisitos para otorgarla: convivencia, soporte económico; no causal penal de exclusión (permite delito hasta 3 años).</p> <p>⌚Cambio en las facultades de DNM que operaban a favor de la persona migrante: de “podrá” dispensar a “sólo se otorgará la dispensa por reunificación familiar en los casos previstos”.</p> <p>⌚Excepciones (“dispensas”) por reunificación familiar son exclusivas de DNM; Poder Judicial no puede otorgarlas (contra lo dispuesto en “Barrios Rojas” y otras sentencias judiciales).</p> <p><b>Derecho de defensa</b></p> <p>⌚Persona migrante debe probar ante DNM que no puede pagar un abogado para que esta dé aviso a la Defensa Oficial.</p> <p><b>Residencia precaria</b></p> <p>⌚La residencia que se otorga al inicio del trámite y hasta que este se resuelva no es válida para computar la residencia permanente o la naturalización.</p> <p><b>Cambios en el régimen de notificaciones</b> (supuestos de notificación automática)</p> <p><b>Retención</b></p> <p>Plazos más largos de detención.</p> <p>Se puede pedir en cualquier momento (no requiere expulsión firme).</p> <p><b>Ley de Nacionalidad</b></p> <p>La residencia de 2 años para acceder a la naturalización debe ser “legal” (contra lo dispuesto por la CSJN en N-I Hsing, 2009).</p>
<p style="text-align: center;"><b>Procedimiento migratorio sumarísimo</b></p> <p>⌚Procedimiento abreviado para exclusiones con causa penal y sin causa penal.</p> <p>⌚Supresión de recursos administrativos</p> <p>⌚Acortamiento de plazos: no más de 3 días para cada actuación (excepto las de DNM, que no tienen plazo).</p> <p>⌚Limita las posibilidades de control judicial sobre este procedimiento.</p>	

No todos los aspectos del decreto son conducentes a visibilizar el nexo entre seguridad y migraciones, lo cual dice bastante sobre la retórica que busca instalar el decreto y la desconexión entre los motivos expresados y las reformas intentadas. Nos concentraremos, entonces, en el nexo entre seguridad y migración, planteado en los fundamentos del DNU: tal es el plan que presenta el decreto y el “pequeño mecanismo penal” que funciona siempre “en el corazón de todos los sistemas disciplinarios” (Foucault [1975] 2002, 183).

En primer lugar, la construcción del escenario de “necesidad y urgencia” es vital para la existencia misma del decreto ya que es la única excepción al ejercicio, por el Poder Ejecutivo Nacional, de funciones cuasi-legislativas (art. 99. Inc. 3, Constitución Nacional argentina). Segundo, cómo se relaciona “este falso diagnóstico” con las modificaciones planteadas por el decreto. Referiremos con cierto detalle la presentación de estadísticas, los supuestos datos “objetivos”, para mostrar el carácter injustificado de la reforma realizada. Por último, atenderemos los “mecanismos penales” creados por el decreto y su vinculación con los dos puntos anteriores.

En la búsqueda de justificar una necesidad y una urgencia que le permita dictar un acto unilateral, que omita el trámite legislativo, que modifique una norma superior y además implique un retroceso en derechos reconocidos, el DNU apela a vincular la migración y criminalidad: “crecimiento del crimen organizado internacional”, “hechos de criminalidad organizada de público y notorio conocimiento”, “narcocriminalidad”, “delito”, “violencia”, “seguridad pública”, “fraude a la ley migratoria”, “uso abusivo (...) de la residencia precaria”, “personas de nacionalidad extranjera involucradas en hecho delictivos”, “ingresos en forma clandestina”, “situación crítica”. Frente a este panorama, el decreto se presenta “respetuoso de la Convención Americana de Derechos Humanos en cuanto se orienta a la protección de la seguridad y el orden público”.

El DNU asume que el “desarrollo de procedimientos administrativos y judiciales de muy prolongada extensión...repercute en la seguridad pública” (Considerandos, párrafo 12), por lo que “el procedimiento sumarísimo (...) se orienta a la protección de la seguridad y el orden públicos” (párrafo 23). De igual manera, las demás modificaciones se presentan discursivamente como relacionadas con la seguridad pública. El decreto “declara” enrolarse bajo la emergencia en seguridad pública declarada por el decreto 228/2016. La dimensión performativa del Derecho, por la cual “crea una realidad” a través de palabras, no pasará desapercibida para el Judicial que señalará, a propósito de esto, la endeblez de estas relaciones que intenta construir el decreto (Argentina-CNCAF 2018).

En cuanto a las estadísticas que menciona el decreto, la sobre-representación de personas extranjeras en el sistema penitenciario federal no es nueva y se ha mantenido alrededor del 20% desde por lo menos el 2002, año en que se comenzaron a publicar las estadísticas del Sistema Nacional de Estadísticas sobre Ejecución de la Pena (Argentina-Procuración Penitenciaria de la Nación, 2018), lo cual desmerece, en primer término, el argumento de la “urgencia”. La cámara de apelaciones que hará lugar al amparo contra el DNU, notará que “el decreto presenta en forma sesgada las estadísticas disponibles de un modo que llevan a conclusiones inexactas” (Argentina-CNCAF 2018, párrafo V.4) y que, basándose en la información disponible, la población extranjera detenida de hecho habría disminuido<sup>2</sup>. De hecho, si se considera el sistema penitenciario en general (y no solo el federal, caracterizado por delitos relacionados con drogas), el porcentaje de personas extranjeras ronda el 6%, lo cual mantiene un correlato con el total de personas extranjeras en Argentina, que se ubica desde hace décadas en torno al 5%.

A su vez, el decreto omitió hablar de la selectividad del sistema penal: menos del 30% de las personas extranjeras detenidas han sido efectivamente condenadas. Pero, ¿por qué el porcentaje de personas extranjeras detenidas sin condena, sin culpabilidad

---

<sup>2</sup> Un análisis previo y bastante detallado sobre la construcción de estadísticas sobre personas extranjeras en cárceles federales y su análisis puede encontrarse en Pacecca (2009).

demostrada, es tan alto? Las personas extranjeras tienen serias dificultades para acceder a la excarcelación, la prisión domiciliaria y a otros regímenes de semi-libertad. A veces, por falta de arraigo, otras, por no poseer una residencia regular. Cuando se tienen antecedentes penales muy difícilmente se puede acceder a la residencia y, por otro lado, a quien tiene residencia se la cancelan cuando ingresa en el circuito penal. De hecho, el Poder Judicial, llamado a resolver el amparo presentado contra el DNU, afirmará que la fundamentación estadística ofrecida en él no justifica un decreto de “necesidad y urgencia” para abordar esta temática:

(...) En todo caso, pueden existir razones que podrían hablar de la *conveniencia* de modificar la regulación existente, pero el decreto no expone razones válidas –dadas las deficiencias que presenta en el análisis de las estadísticas- para sostener la *necesidad* inmediata de modificar la ley eludiendo la participación del Congreso mediante el procedimiento legislativo ordinario. (Argentina-CNCAF 2018, párrafo V.4).

En cuanto al contenido del decreto, la principal vía para plasmar la relación particular entre migración y crimen como problema de seguridad es el despliegue de un fuerte contenido penal. La ley de migraciones ya lo contenía: de hecho, de once causas que pueden dar lugar a la denegación de residencia, seis son estrictamente penales y otras constituyen infracciones administrativas que antes podían dar lugar a sanciones penales.

El DNU emplea el universo de lo penal para ampliar los supuestos de exclusión (expulsión, denegación de ingreso o residencia, cancelación de residencia), condicionar el acceso al derecho a la reunificación familiar y extender sus terminaciones a restricciones que poco tienen que ver con lo penal más allá de lo discursivo. A su vez, serán los componentes delictivos los que servirán para condicionar y flexibilizar el uso de la “retención” (eufemismo de la detención). Así, uno de los cambios más profundos es la supresión del umbral mínimo de gravedad que una condena debía tener para ser causal de exclusión: si antes se querían tres años de sentencia como mínimo para denegar una residencia y cinco años para cancelarla, la supresión de estos umbrales provocan que infracciones tales como un corte de ruta, la ocupación de un inmueble sin título, una pelea callejera o la cada vez más usada y controversial figura de “resistencia a la autoridad”, en el caso de vendedores ambulantes, pueden ser motivos para denegar una residencia o cancelarla. Se habilita así una sobre-exposición de las personas migrantes al “rastrillaje policial”.

Por otro lado, el universo de lo penal va a restringir las posibilidades de reunificación familiar a aquellas personas que tengan condenas superiores a los tres años, prohibición de ingreso por haber sido “objeto de medidas de expulsión o prohibición de reingreso” o que hayan vivido fuera del territorio nacional por más de dos años. Dado el alarmante crecimiento en la cantidad de órdenes de expulsión que DNM dicta anualmente, esta previsión puede abrir un bucle burocrático: cualquier incumplimiento da lugar a una orden de expulsión; una persona con una orden de expulsión es vedada por el decreto a acceder a la reunificación familiar; y, en este nuevo contexto, el Judicial no puede intervenir. En el mismo orden de ideas, se establece que “deberá acreditarse convivencia del grupo familiar” y que “no se considerará al extranjero de quien se comprobare se hubiera desinteresado afectiva o económicamente de la persona cuyo vínculo familiar invoque”. Estos requisitos nos retoman a la “hipercorrección” (Sayad, 2010) que se espera de los extranjeros. En ese plan, acceder a derechos es una especie de premio. Para cerrar el sistema, el soberano, en la figura del Director de DNM, concentra ahora el

poder exclusivo de decidir sobre las dispensas por reunificación familiar, otrora otorgadas judicialmente.

El decreto alude en su fundamentación al impacto que la “muy prolongada extensión” de los procedimientos administrativos y judiciales tiene en la seguridad pública, por lo que podría pensarse que solo aquellas personas extranjeras condenadas por “delitos vinculados a la narcocriminalidad” estarían sujetas a este procedimiento. Sin embargo, esta referencia termina siendo apenas una puerta de entrada para subsumir prácticamente todos los casos (presentación de documentación falsa, omisión de informar antecedentes penales, intentar ingresar por paso no habilitado y hasta “otros supuestos que involucren gravedad institucional, lo cual otorga a la Administración un cheque en blanco) en un proceso *exprés* (de máximo tres días). Se promueven así “devoluciones en caliente” y lógicas de la “clandestinidad”, con altísimos costos humanos, para aquellos que buscan evitar ser detectados y expulsados.

Frente a estas modificaciones, el Poder Judicial dirá que el procedimiento especial “va más allá del tipo de delitos que se pretende combatir...[ya que] se aplica a *todas* las personas migrantes, sin importar el delito cometido...e incluso en casos de infracciones administrativas” (Argentina-CNCAF 2018, V.4). Asimismo, remarcará la falta de proporcionalidad y razonabilidad de las reformas con los fines declarados por el decreto, “pues a partir de la vinculación que se arguye entre criminalidad y migrantes, se establece un mecanismo sumarísimo de expulsión aplicable a cualquier extranjero, sin consideración a sus circunstancias personales, tenga o no antecedentes penales” (Argentina-CNCAF 2018, V.6). Por lo demás, “[el] evidente reconocimiento de la demora en los procedimientos administrativos deja al descubierto una deficiencia de la cual el administrado parte es víctima y no responsable” (Argentina-CNCCF 2018). Respecto de la vinculación entre seguridad y migraciones irregulares los investigadores Herrera Lasso y Artola aclaran pertinentemente:

La migración irregular, que es la que más preocupa a los países receptores de migrantes, es también la más comúnmente asociada a problemas y riesgos de seguridad. Sin embargo, no existe ninguna evidencia de que la migración en general ni la migración irregular en particular representen o hayan representado un riesgo *per se* o una amenaza para la seguridad nacional de los Estados. (Herrera Lasso y Artola 2011, 11)

Así, en el planteo del DNU cualquier desviación de la norma es una amenaza. Cualquier desviación de una convivencia familiar reglada impide acceder al derecho correlativo. Contra todo respeto de los derechos humanos de las personas migrantes, la facultad exclusiva del soberano, encarnado en la Administración (sin ninguna intervención del Poder Judicial), se afianza con nuevas y poco razonables exigencias para acceder a la defensa pública en un contexto claro de avasallamiento del conjunto de derechos reconocidos.

## **Conclusiones**

La observación de la política migratoria actual es una clara muestra del “declinar creciendo” del Estado argentino. La exacerbación de su función puramente policial, mediante a una apelación clásica a la soberanía como la “defensa frente a amenazas

externas”, nos devuelve la ilusión de un Estado “activo” frente a su evidente caducidad en áreas clave para la sustentabilidad de un proyecto democrático e incluyente.

Mientras escribimos este artículo las políticas económicas neoliberales, aplicadas desde fines de 2015 por la Alianza Cambiemos, han afectado fuertemente a amplios sectores de la sociedad argentina (con altos niveles de desempleo, inflación, desaceleración económica, tarifazos en los principales servicios públicos, destrucción del salario real, devaluación del 50% de la moneda nacional en menos de 4 meses, etcétera). Frente a esta falta de políticas positivas de integración, que promuevan el consenso y la convivencialidad, el gobierno ha tendido a reforzar su dimensión coercitiva y a criminalizar fuertemente la protesta social. Una de las últimas decisiones del Poder Ejecutivo, en esta línea, ha generado especial preocupación en la sociedad civil y en los principales organismos y organizaciones de derechos humanos: el lanzamiento, mediante un decreto del 24 de julio de 2018, del Plan “Fronteras Protegidas” que habilita a las Fuerzas Armadas a intervenir en temas de seguridad interior para, supuestamente, combatir el narcotráfico y el crimen organizado transnacional (CELS 2018).<sup>3</sup>

La defensa del orden público y de la seguridad, entendidas como legítimo ejercicio de la soberanía, constituyen un claro límite para la consolidación de la perspectiva de los derechos humanos en las políticas migratorias. El caso argentino muestra, sin embargo, que los derechos humanos - con jerarquía constitucional y plasmados en la ley migratoria vigente - pueden contener, eventualmente, el avance de la excepcionalidad propia del Poder Ejecutivo a través de un Poder Judicial que “ampare” a las personas migrantes (recordando, a su vez, que la firma de los principales instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos constituye también un acto soberano). En este sentido, en la sentencia que declara inconstitucional el DNU 70, el Poder Judicial señala que:

(...) los argumentos basados en la soberanía estatal, como fundamento para legislar en esta temática, deben ponderarse a la luz de la vigencia de los derechos humanos sin discriminación. Concretamente, se ha admitido que “el Estado [puede] otorgar un trato distinto a los migrantes documentados con respecto a los migrantes indocumentados, o entre migrantes y nacionales, *siempre y cuando este trato diferencial sea razonable, objetivo, proporcional y no lesione los derechos humanos* (Argentina-CNCAF 2018, V.7.1).

Queda claro, entonces, que los derechos humanos, debidamente ponderados por un Estado democrático donde la división de poderes funciona, pueden limitar avance de la criminalización y el des-derecho promovido por la lógica securitaria en nombre de la soberanía. El figura del “decreto” como acto unilateral, auto-declarado “necesario” y “urgente” es máxima expresión de la gracia soberana. El derecho frágil que caracteriza la disciplina migratoria (decretos, resoluciones, disposiciones, memorándum(s), etc.), a su vez, es la máxima expresión de la función de excepción: pone en primer plano el “humor” del soberano que puede hacer y deshacer el “beneficio” de ingresar en el lugar

---

<sup>3</sup> Otra preocupante decisión del gobierno nacional, que trascendió en el mes de agosto del corriente año en uno de los principales diarios del país, es la creación de una aplicación para teléfonos celulares mediante la cual agentes públicos podrán “detectar” extranjeros sin la documentación requerida” (Obarrio, 29 de agosto de 2018), criminalizando la irregularidad y reinstalando un mecanismo persecutorio que nos retrotrae a la Ley Videla de la última dictadura militar.

de llegada, otorgar una amnistía general o emprender una persecución encarnizada. El juego de hacer aparecer a la ley en primer plano, mismo si se trata de una categoría normativa amorfa como un DNU, permite catalogar rápidamente lo que es “ilegal” y, por esa vía, acortar las distancias con lo penal. Sin embargo, cuando la “ley” es producto de decretos y decisiones inconsultas y unilaterales que afectan un conjunto de derechos adquiridos y reconocidos, y el Estado insiste en que “solo se trata de hacer cumplir la ley”, debemos recordar que “lo legal” puede ser ilegítimo (por autoritario) y la legalidad democrática solo puede ser progresiva y nunca regresiva.

A lo largo de este artículo, hemos explicado por qué el DNU 70 es inconstitucional, excesivo, xenófobo, discriminatorio y carece de todo fundamento objetivo. Para finalizar, también quisiéramos remarcar que se trata de una medida absolutamente antidemocrática que ha forzado una “hiperjudicialización” de la política migratoria. Pues, cuando el “diálogo” con el Estado solo puede darse por la vía judicial, hay algo básico del contrato social y político que ha fracasado. Este decreto excluyó doblemente a los migrantes del *demos*: en primer lugar, como ciudadanos de hecho no fueron tomados en cuenta a través de los mecanismos consultivos propios del poder legislativo y, como ciudadanos “comunes”, quedaron excluidos del debate jurídico que solo abogados y especialistas (en su mayoría nacionales) pueden dar. Solo les quedaron “las calles” para defender sus derechos, y esto en un contexto de fuerte criminalización de la protesta en general y con el agravante de una eventual “expulsión expedita”.

En este contexto cabe preguntar: ¿es preciso aceptar acríticamente que las fronteras exacerbaban por sí mismas todos los males sociales y que la migración entraña en sí misma un problema de seguridad para los países de acogida? Contestar afirmativamente a esta pregunta implica conceder sin más que “el mal siempre viene de afuera” abonando así una mirada “reactiva y alérgica” de la política en clave soberanista. Implica asumir sin mediaciones que la posibilidad de un cierre sobre sí de nuestros órdenes políticos solo puede realizarse “contra los migrantes” para aglutinar a un *demos* descontento, habilitando el seccionamiento de la ciudadanía y la aplicación de lógicas excepcionales a una de las primeras minorías del país (más de 2 millones de personas migrantes residirían en la Argentina según proyecciones actuales). De esta manera, se pondría en jaque el paradigma de derechos humanos que dicta un respeto incondicional de “todos y de cualquiera” en base a los principios de igualdad y no discriminación. Sobre este asunto, la última palabra no está dicha y esperamos una clara victoria de los derechos humanos en la Corte Suprema de Justicia que habilite un ejercicio soberano responsable y democrático frente a todos sus ciudadanos, nacionales y migrantes.

## **Bibliografía**

Argentina-CNCAF (Cámara Nacional Contencioso Administrativo Federal) (2015): “Barrios Rojas, Zoyla Cristina c. EN-DNM Res. 561/2011 y otro s/ recurso directo para juzgados”, sentencia de la Cámara Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala V, 31 de marzo de 2015.

Argentina-CNCAF (Cámara Nacional Contencioso Administrativo Federal) (2018), “Centro de Estudios Legales y Sociales y otros c. Estado Nacional, Ministerio del Interior, Dirección Nacional de Migraciones s/ amparo 16.986, Cámara Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal, sentencia del 22 de marzo de 2018.



Argentina-Congreso de la Nación (17/12/2003). *Sesión Ordinaria de la Cámara de Senadores del Congreso de la Nación Argentina del 17 de diciembre de 2003*. Disponible en: <http://www.senado.gov.ar/parlamentario/sesiones/busqueda>.

Argentina-Defensoría de la Ciudad de Buenos Aires (2017): *Informe técnico DNU 70/2017*. Disponible en: <http://www.defensoria.org.ar/wp-content/uploads/2017/03/INFORME-T%C3%89CNICO-DNU.pdf>

Argentina-DNM (2017), *Informe técnico IF-2017-00779265-APN-DNM#MI del 18 de enero de 2017*. Archivo de las autoras.

Argentina-DNM (2016), “Falsa polémica por la supuesta creación de una cárcel para migrantes”. Disponible en: [http://www.migraciones.gov.ar/accesible/indexN.php/?mostrar\\_novedad=3199](http://www.migraciones.gov.ar/accesible/indexN.php/?mostrar_novedad=3199)

Argentina-PPN (Procuración Penitenciaria de la Nación) (2017), *Informe de situación de las personas extranjeras retenidas en Argentina en el marco de la aplicación de la ley 25.871*. Disponible en: <http://www.ppn.gov.ar/sites/default/files/Informe%20CIDH%202017-PPN.pdf>

Badaró, Maximo (2006), “La conciencia y la ley: la cuestión migratoria en las prácticas de agencias estatales y organismos no gubernamentales en la Ciudad de Buenos Aires”, en A. Grimson y E. Jelin, *Migraciones regionales hacia la Argentina. Diferencia, desigualdad y derechos*, Buenos Aires: Prometeo, pp. 207-236.

Bhabha, Hommi (2013). *Nuevas minorías, nuevos derechos. Notas sobre cosmopolitismos vernáculos*. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI.

Bigo, Didier (1998). Sécurité et immigration : vers une gouvernementalité par l'inquiétude?. *Cultures & Conflits* [En ligne], numero, 31-32. Disponible en: <http://journals.openedition.org/conflits/539>.

CELS (17 de agosto de 2018). “Es innecesario y peligroso militarizar la seguridad en la Argentina”. Disponible en: <https://www.cels.org.ar/web/2018/08/es-innecesario-y-peligroso-militarizar-la-seguridad-en-la-argentina/>

CELS (2017), “Migrantes: de la protección a la criminalización”, *Informe anual 2017*. Buenos Aires: Siglo XXI. Disponible en: <https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2017/12/IA-CELS-2017.pdf>

Canelo, Brenda, Gavazzo, Natalia, Nejamkis, Lucila (2018). Nuevas (viejas) políticas migratorias en la Argentina del cambio. *Si somos Americanos. Revista de Estudios Transfronterizos*, Nro. 18 Vol. 1, pp. 150-182. Disponible en: <http://www.sisomosamericanos.cl/index.php/sisomosamericanos/article/view/830/608>.

Ceriani Cernadas, Pablo (2004). “Nueva ley: un paso hacia una concepción distinta de la migración”, en R. Giustanini (comp.), *Migración: un derecho humano*, Buenos Aires, Prometeo, pp. 113-135.

Ceriani Cernadas, Pablo (2012), “Ciudadanía, migraciones y libre circulación en el Mercosur: ¿hacia un paradigma basado en los derechos humanos o la réplica del modelo excluyente de la Unión Europea?”, *Revista de derecho migratorio y extranjería*, N°. 30, pp. 259-287.

Caggiano, Sergio (2017). “La nueva política argentina: control y exclusión”, *El País*, 24 de julio de 2017. Disponible en: [https://elpais.com/elpais/2017/07/24/contrapuntos/1500861895\\_103072.html](https://elpais.com/elpais/2017/07/24/contrapuntos/1500861895_103072.html)

Correa, Violeta (2004), “La nueva ley de migraciones y la participación de las organizaciones de la sociedad civil”, en R. Giustiniani, *Migración, un derecho humano*, Buenos Aires: Prometeo, pp. 173-179.

Courtis, Corina y Pacecca, María Inés (2007): “Migración y derechos humanos: una aproximación crítica al “nuevo paradigma” para el tratamiento de la cuestión migratoria en la Argentina”, *Revista Jurídica de Buenos Aires*, número especial sobre derechos humanos, pp. 183-200.

Foucault, Michel ([1975] 2002), *Vigilar y castigar*, Buenos Aires: Siglo XXI.

García, Lila (2017), *Decreto 70/2017, Ley de Migraciones y Poder Judicial*, Rubinzal Culzoni Doctrina 230/2017, 9 de marzo de 2017.

García, Lila (2013), *Nueva política migratoria argentina y derechos de la movilidad. Implementación y desafíos de una política migratoria basada en derechos humanos a través de las acciones ante el Poder Judicial (2004-2010)*. Tesis doctoral inédita. Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

González, A. (2018), “Leyes migratorias y representaciones sociales: el caso argentino”, *Autoctonía. Revista de Ciencias Sociales e Historia*, vol. II nro. 1, enero 2018, pp. 74-91.

Herrera Lasso, Luis y Artola, Juan B. (2011). “Migración y seguridad: dilemas e interrogantes”, en N. Armijo Canto (ed.), *Migración y seguridad: nuevo desafío en México*, México, CASEDE, pp. 11-34.

Hines, Barbara (2010): “The right to migrate as a human right: the current argentine immigration law”, *Cornell International Law Journal*, 43, pp. 471 y ss.

Marramao, Giacomo (2013), *Contra el poder. Filosofía y escritura*, FCE, Buenos Aires.

Monclus, Marta (2017). “La reforma de la Ley de migraciones mediante Decreto de Necesidad y Urgencia: un retroceso en la política de derechos humanos”, *Revista Argentina de Teoría Jurídica* nro. 18, pp. 1-14 (octubre 2017);

Muñoz, Rosario (2017) “La potestad de dispensa por razones de índole familiar, como facultad discrecional –exclusiva– de la Dirección Nacional de Migraciones”, *Estudios sobre Jurisprudencia*, Ministerio Público de la Defensa. Disponible en: <https://jurisprudencia.mpd.gov.ar/Estudios/2017.3.%20La%20potestad%20de%20dispensa%20como%20facultad%20discrecional%20%E2%80%93exclusiva%E2%80%93de%20la%20Direcci%C3%B3n%20Nacional%20de%20Migraciones.pdf>.

Naciones Unidas-CAT (Comité contra la Tortura) (2017): *Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados de la Argentina*, CAT/C/ARG/CO/5-6, 24 de mayo de 2017.

Obarrio, Mariano (29 de agosto de 2018), “Macri lanza un plan para reforzar el control de los inmigrantes”, Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/2163790-macri-lanza-plan-reforzar-control-inmigrantes>).

OEA-CIDH (2017): Informe sobre el 161.º Período de Sesiones de la CIDH. <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2017/035a.asp>

Pacecca, María Inés (2011), “Personas extranjeras en cárceles federales. Vulnerabilidad y discriminación”, en Courtis, Corina y María Inés PACECCA (coordinadoras), *Discriminaciones étnicas y nacionales. Un diagnóstico participativo*. Buenos Aires: Editores del Puerto y ADC.

Roca, Santiago (2018), “El derecho de acceso a la justicia y la garantía del debido proceso de las personas migrantes en Argentina”, *Estudios sobre Jurisprudencia*, Ministerio Público de la Defensa. Disponible en: <https://jurisprudencia.mpd.gov.ar/Estudios/2018.01.%20El%20derecho%20de%20acceso%20a%20la%20justicia%20y%20la%20garant%C3%ADa%20del%20debido%20proceso%20de%20las%20personas%20migrantes%20en%20Argentina.pdf>

Santoro, Emilio (2008), “De la ciudadanía inclusiva a la ciudadanía incluyente: el rol de la cárcel en el gobierno de las migraciones”, en Cesano, J.; Caffarena, B.; Santoro, E. (2008), *Cárcel, inmigración y sistema penal*, Buenos Aires: Del Puerto, pp. 149-233.

Sassen, Saskia (2003). *Los espectros de la globalización*. México, México: FCE.

Sayad, Abdelmalek ([1999] 2010): *La doble ausencia. De las ilusiones del emigrado a los padecimientos del inmigrado*, Barcelona, Anthropos.

Stumpf, Juliet (2006), “The Crimmigration Crisis: Immigrants, Crime, and Sovereign Power”, *American University Law Review*, vol 56, nro. 2, pp. 367-419.

Žižek, Slavoj (2016). *La nueva lucha de clases. Los refugiados y el terror*. Barcelona, España: Anagrama.

## **Prensa**

Canal 26 (21 de marzo de 2017), Entrevista a Miguel Angel Pichetto, noviembre 2016. Disponible en: [https://www.youtube.com/watch?v=RPwTnf-z\\_wY](https://www.youtube.com/watch?v=RPwTnf-z_wY).

El Día (02 de marzo de 2016), “Crecen los puestos de venta clandestina”. Recuperado de: <https://www.eldia.com/nota/2016-3-12-crecen-los-puestos-de-venta-clandestina>

Clarín (22 de febrero de 2017), “Crimen de Brian: caen un hermano y un primo del menor acusado por el asesinato”. Disponible en: [https://www.clarin.com/policiales/crimen-brian-cae-hermano-menor-acusado-asesinato\\_0\\_B1Bo-zoKl.html](https://www.clarin.com/policiales/crimen-brian-cae-hermano-menor-acusado-asesinato_0_B1Bo-zoKl.html)

Perfil (27 de enero de 2017), “Operativo sorpresa en Liniers para fortalecer controles migratorios”. Disponible en: <http://www.perfil.com/noticias/policia/el-gobierno-realiza-un-operativo-sorpresa-en-liniers-para-fortalecer-controles-migratorios.phtml>

La Nación (02 de noviembre de 2016), “Polémicas declaraciones de Miguel Pichetto sobre los inmigrantes”. Recuperado de: <https://www.infobae.com/noticias/2016/11/02/polemicas-declaraciones-de-un-senador-k-sobre-los-inmigrantes/>

La Nación (24 de enero de 2017) Patricia Bullrich: "Acá vienen ciudadanos peruanos y paraguayos y se terminan matando por el control de la droga" Recuperado de: <https://www.lanacion.com.ar/1978531-patricia-bullrich-aca-vienen-ciudadanos-peruanos-y-paraguayos-y-se-terminan-matando-por-el-control-de-la-droga>

La Nación (27 de enero de 2017), “En fotos: el operativo sorpresa en la terminal de micros de Liniers”. Recuperado de: <https://www.lanacion.com.ar/1979629-en-fotos-el-operativo-sorpresa-en-la-terminal-de-micros-de-liniers>