



**LA SECURITIZACIÓN DE LA INMIGRACIÓN REGIONAL EN
ARGENTINA: CONTRADICCIONES ENTRE LA NUEVA LEY DE
MIGRACIONES Y EL RETORNO A LA RETÓRICA DE LA EXCLUSIÓN**
DEL SALVADOR

TESINA DE GRADO

Mayra S. Zak Cortella
UNIVERSIDAD DEL SALVADOR
LICENCIATURA EN RELACIONES INTERNACIONALES
Tutora: Dra. Mariana Colotta

Buenos Aires, Argentina
Año: 2015

INDICE

INTRODUCCIÓN	3
CAPÍTULO 1	6
Estrategia metodológica	6
1.1. Tema, límites y objetivos.....	6
1.2. La metodología.....	7
CAPÍTULO 2	12
El marco teórico	12
2.1. El “estado del arte”	12
2.2. Las migraciones internacionales en el marco interpretativo de los estudios de seguridad.....	18
2.2.1. El aporte de la Escuela de Copenhague	20
2.2.2. Securitización y Desecuritización.....	21
2.2.3. La seguridad societal y la securitización de las migraciones.....	24
2.3. La gobernabilidad migratoria.....	27
CAPÍTULO 3	29
Evolución histórica de la inmigración internacional en Argentina: movimientos migratorios, su gestión, sus políticas y sus leyes	29
3.1 Período de promoción de la inmigración europea (1845-1945).....	30
3.2 Período de disminución de la inmigración ultramarina y ascenso de la inmigración intrarregional (1945-1981).....	35
3.3. Período de predominancia de la inmigración intrarregional (1981- Presente).....	41
CAPÍTULO 4	45
Desecuritización y Securitización de la política migratoria argentina	45
4.1. El camino hacia la desecuritización de las migraciones intrarregionales: de la Ley Videla a la Nueva Ley de Migraciones.	45
4.2. El rol de la integración regional y la Nueva Ley de Migraciones.....	52
4.3. Caracterización de la actual política migratoria argentina.....	57
4.4. Retorno a la retórica securitizante: del Parque Indoamericano a la Reforma del Código Procesal Penal.....	60
CONCLUSIONES	69

BIBLIOGRAFÍA..... 74

ANEXOS 83

- **Caracterización de las políticas migratorias en la Argentina según el periódico -
histórico (1869-2010)..... 84**
- **Confianza en los pueblos de la región (1995-1997)..... 85**
- **Las leyes 94**



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

INTRODUCCIÓN

Las migraciones internacionales se han constituido, a partir de la última década del siglo XX, como una de las principales preocupaciones de la agenda mundial, habiéndose comprendido que es una de las temáticas que, impulsada por la globalización que crea un contexto para la movilidad sin precedente, expresa más acabadamente la articulación, cada vez mayor y más profunda, de las tres áreas en las que operan: la nacional, la regional y la internacional.

El crecimiento económico sostenido evidenciado en los países de Sudamérica desde comienzos del nuevo milenio, sumado a la crisis que azota a los países desarrollados desde el 2008, han provocado una reestructuración de la migración intrarregional. Muchos países del subcontinente, en particular aquellos con economías más pujantes como la nuestra, dejaron de ser países de origen, para convertirse también, y de manera progresiva, en países de tránsito y de destino, por lo que resulta insuficiente expresar la migración mundial sólo en términos de corrientes migratorias de Sur a Norte, o de países en desarrollo hacia países desarrollados.

En Argentina, el Estado ha jugado un rol importante a lo largo de la historia configurando el desarrollo y las características de los movimientos migratorios, así como también transformándose para dar respuesta a los mismos por medio de la formulación de diversas políticas públicas. A partir de la ruptura con el modelo de organización político-económico neoliberal que caracterizó a la región sudamericana desde la década de los noventa, se comenzó a dilucidar un renovado clima político que buscó poner el acento en el valor estratégico de la integración regional, así como también en la importancia que asumen los aspectos políticos, sociales y culturales en tales construcciones, dejando de lado la mera visión utilitarista y economicista hasta entonces sostenida. Esto, indefectiblemente, dejó su impronta en el diseño de una nueva política migratoria entendida, de acuerdo con Susana Novick, como aquella que comprende:

*“las propuestas y metas elaboradas desde el aparato estatal con el fin de influir sobre el tamaño, composición, origen, dirección, asentamiento e integración de los flujos migratorios espontáneos o como parte del global proceso de planificación económico-social ideado”.*¹

A partir de 2004, con la sanción de la Ley de Migraciones 25.871², se da inicio a un nuevo capítulo en la política migratoria argentina que tendrá por misión derogar los vestigios de políticas migratorias anteriores, definidas en base a lógicas de exclusión, que veían a los inmigrantes, especialmente a los regionales, o bien como un problema o como una amenaza. La Nueva Ley de Migraciones, sancionada a finales de 2003 y reglamentada en 2010, representa un cambio de paradigma en tanto reconoce, por primera vez, el derecho a migrar como un derecho intrínseco al ser humano, descriminalizando la inmigración ilegal al entender que es un mero tecnicismo administrativo que no puede ser causa suficiente para privarle a un inmigrante o, mejor dicho, a una persona, del acceso a la salud y a la educación, entre otros derechos.

Esta lógica inclusiva de la que deriva y sobre la cual se inspira la Nueva Ley de Migraciones parecería, sin embargo, coexistir con una tendencia, discursiva y práctica, a entender a la inmigración proveniente de la región como un problema de seguridad, al que se suma la criminalización y estigmatización de la figura del inmigrante y su utilización política como chivo expiatorio. Desde la reglamentación de la ley en 2010, casi siete años después de ser promulgada, se han sucedido episodios que nos sirven como claras expresiones del tratamiento de la inmigración regional en enclave securitizante en Argentina: la ocupación del Parque Indoamericano en la Ciudad de Buenos Aires (2010) en reclamo por viviendas dignas que tuvo un saldo de cuatro muertos - todos ellos extranjeros -, así como los consiguientes dichos xenófobos del Jefe de Gobierno de la ciudad, Mauricio Macri; las declaraciones del titular de la Secretaría de Seguridad de la Nación, Sergio

¹ **NOVICK, Susana (1997)** *“Política inmigratorias en la Argentina”*. En: Oteiza, Enrique; Novick, Susana y Aruj, Roberto, *“Inmigración y Discriminación Políticas y Discursos”*, Grupo Editor Universitario, Buenos Aires.

² Ley N° 25.871, Decreto 616/2010, "Ley de Migraciones", Buenos Aires, Argentina, 17 de Diciembre de 2003.

Berni, respecto a la extranjerización del delito en Argentina; y la reforma del Código Procesal Penal que plantea una política más rígida y discrecional de deportación de extranjeros.

Esta investigación buscará, por medio de una metodología cualitativa, dar cuenta de la articulación de estas dos lógicas en torno al tratamiento de la cuestión migratoria intrarregional en Argentina: una inclusiva, comprendida en la promulgación y reglamentación de la Nueva Ley de Migraciones; y un retorno a la lógica de la exclusión, dominante en los períodos menos democráticos de nuestro país y en la década de 1990, que responde al desarrollo de un creciente discurso securitizante, por parte de ciertos sectores gobernantes, sobre los movimientos migratorios provenientes de la región hacia nuestro país.

Con este propósito como guía, este trabajo constará de tres partes. En la primera se analizará el rol de las teorías de seguridad y los principales conceptos teóricos de caracterización de las políticas migratorias. En la segunda parte se realizará un recorrido por la historia de la inmigración en la Argentina buscando caracterizar, tanto cualitativa como cuantitativamente, la composición de la misma, así como también conocer cuál fue la política migratoria, y el sustento jurídico que la acompañó en cada período. Por último, se buscará conocer el camino hacia la desecuritización evidenciado en la pase de la Ley Videla a la adopción de la Ley 25.871, su particularidad y los valores que la inspiran, para así acercarnos tanto al modelo de gobernabilidad migratoria al que responde, así como también para examinar las más recientes prácticas discursivas que parecerían evocar a aquellas condiciones de exclusión que los inmigrantes regionales en nuestro país experimentaron en épocas pasadas.

CAPÍTULO 1

Estrategia metodológica.

Este capítulo dará cuenta tanto del marco metodológico como del marco teórico que guiaron esta tesina, tanto en lo que respecta a la definición del objeto de estudio, los objetivos y el enfoque adecuado para su abordaje.

1.1. Tema, límites y objetivos.

El tema a abordar en la presente investigación es el de *la inmigración regional en Argentina tras la reglamentación de la Nueva Ley de Migraciones (Ley N° 25.871) en 2010*. Se pretende dilucidar cómo la nueva política migratoria que, con una lógica inclusiva, considera la migración como un derecho fundamental, convive con una creciente retórica securitizante y de exclusión que contiene prácticas arraigadas que perciben a los inmigrantes intrarregionales como una amenaza a la seguridad nacional por ser, de antemano, presuntos culpables de delitos que no cometieron y, posiblemente, no vayan a cometer.

La excepcionalidad que caracteriza a la nueva normativa migratoria, en tiempos en los que globalmente las políticas migratorias parecieran volverse cada vez más restrictivas, nos presenta una oportunidad única para preguntarnos si una ley de migraciones inclusiva, que vacía de contenido securitizante el tratamiento dado, hasta entonces, a los inmigrantes regionales creando un sistema integral de inmigración basado en valores democráticos que prioriza el acceso universal a la educación y a la salud, el derecho a juicio antes de la expulsión y a la asistencia legal gratuita, y el derecho a la reunificación familiar, entre otros, trae consigo, indefectiblemente, una retórica igualmente inclusiva.

El año 2010 dará el punto de partida a esta investigación para comenzar a analizar el retorno al discurso securitizante en torno a la inmigración regional, en tanto este fue el año en el que se llevó a cabo la reglamentación de la Ley. N° 25.871 luego de haber sido sancionada a finales de 2003 y promulgada en 2004. Su

reglamentación no hizo sino eliminar, al menos desde lo formal, cualquier dejo de discrecionalidad en la aplicación previa de la misma.

Como todo trabajo de investigación, esta tesina cuenta con un objetivo general y varios objetivos específicos que tendrán por fin guiarnos hacia el esclarecimiento de los interrogantes que motivaron la misma.

El *objetivo general* de la investigación será caracterizar la articulación de la nueva Ley de Migraciones y el creciente discurso securitizante de las migraciones regionales tras su reglamentación en 2010.

En cuando a los *objetivos específicos*, se procurará *conocer* la evolución histórica cualitativa y cuantitativa de la inmigración y del tratamiento jurídico de la misma en Argentina; *examinar* las características particulares de la Nueva Ley de Migraciones y las condiciones de exclusión acaecidas por los inmigrantes intrarregionales a partir de su reglamentación en 2010; y, finalmente, *analizar* la existencia de una nueva retórica securitizante de la inmigración intrarregional en Argentina durante dicho período (2010-2015).

1.2. La metodología.

El tipo de diseño de investigación utilizado para el trabajo es descriptivo, en tanto se busca lograr una aproximación a la caracterización de la convivencia entre una Ley de Migraciones progresista y una creciente retórica securitizante que, desde 2010, parecería invocar a las prácticas discursivas exclusionistas hacia los inmigrantes regionales más virulentas de nuestro pasado más cercano.

Con este propósito, la investigación comprende una perspectiva metodológica cualitativa que buscará fundamentarse en los significados que los actores involucrados le atribuyen al fenómeno que se pretende estudiar, el de la inmigración regional y su securitización, y la manera en que estos son atribuidos.

La información necesaria para realizar esta investigación encuentra su sustento a través de fuentes secundarias. Publicaciones de teóricos de la Escuela de Copenhague brindarán el marco sobre el cual analizar nuestro objeto de estudio,

y especialistas en temáticas de migraciones, brindarán, a través de disertaciones, ponencias en congresos, artículos académicos y en revistas especializadas, tanto el contexto para entender el surgimiento y evolución del fenómeno migratorio en nuestro país como los conceptos claves que nos permitirán caracterizar las políticas migratorias que intentaron darle respuesta, construyendo y deconstruyendo al inmigrante en clave problemática según la coyuntura, se percibiera, lo requiriese. Leyes, decretos y diarios de sesiones nos aproximarán a un conocimiento más profundo sobre las condiciones de admisión, permanencia y expulsión de los inmigrantes en nuestro territorio, otorgándole sustento jurídico a las políticas migratorias implementadas y a las distintas imágenes construidas en torno al “otro” inmigrante. Los medios gráficos, en especial la prensa escrita, nos posibilitarán acercarnos al discurso sostenido por los gobernantes en relación a la migración regional y a dilucidar la manera en que pueden, mediante estrategias de exageración y malversación de datos, por ejemplo, contribuir a reproducir prácticas securitizantes y exclusionistas. Finalmente, informes gubernamentales y de organismos internacionales, aportarán el componente cuantitativo que nos permitirá comprender la realidad de los migrantes regionales en Argentina; los distintos censos nacionales de población nos dejarán entrever la evolución histórica de su presencia en nuestro país, los informes del Centro de Estudios Legales y Sociales nos mostrarán los alcances y desafíos planteados por las principales normativas que consolidan nuestra actual política migratoria, y, finalmente, el informe de la Procuración Penitenciaria de la Nación sobre la situación de los DDHH en las cárceles en 2013 arrojará luz sobre la supuesta conexión entre inmigración y delito.

Respecto a las principales decisiones metodológicas sostenidas en esta investigación, en primera instancia se partirá del análisis constructivista de la seguridad introducido por la Escuela de Copenhague, desafiando la concepción de la seguridad en términos estrictamente militares de las tradiciones realista y neorrealista. Dentro de esta perspectiva, interesará lo expuesto principalmente por dos autores: Barry Buzan y Ole Weaver quienes entienden al discurso como herramienta fundamental para explicar la construcción social de la seguridad a través de procesos de securitización que promueven el movimiento de una cuestión

determinada de la política normal a la de la excepción al pronunciarla como una amenaza.

La manera en que comprendemos la seguridad deriva, en última instancia, de nuestra interpretación de la realidad que, como explica Angie A. Larenas Álvarez, *“define nuestra percepción sobre las amenazas y sobre los objetos y valores que deben ser protegidos.”*³ En este sentido, el análisis del discurso será una herramienta que, en palabras de Thierry Balzacq, ayudará *“(...) a trazar un mapa de la evolución de los patrones de representación que son constitutivos de una imagen de amenaza.”*⁴ La percibida existencia de una dicotomía entre el Estado y la sociedad receptora (el "nosotros") y los inmigrantes (el "ellos"), base de los intentos securitizantes, que termina por construir a la inmigración regional como una amenaza, parecería poner en evidencia el rol de la producción de poder/conocimiento, concepto introducido por Foucault, en tanto, *"en cualquier sociedad, hay relaciones de poder que impregnan, caracterizan y constituyen el cuerpo social, y (...) no pueden ser establecidas, consolidadas ni implementadas sin la producción, circulación y funcionamiento de un discurso."*⁵

Cuando el discurso hegemónico, el de nuestros gobernantes y el de la prensa, no da lugar a un debate de la noción de que los inmigrantes son una amenaza, esta percepción, estratégicamente construida, termina siendo entendida como un hecho que justifica luego la creación de leyes, prácticas y políticas gubernamentales, por lo general, excluyentes, que no hacen sino reafirmar ese discurso. Asimismo, realizar un recorrido histórico de las leyes y políticas migratorias de nuestro país, para el cual los aportes de Susana Novick, Eduardo Domenech y

³ **LARENAS ALVAREZ, Angie A. (2012)** “La confluencia entre estudios críticos de seguridad y seguridad humana: las dinámicas de inclusión y superación”. En: Relaciones Internacionales, Número 23, Junio – Septiembre 2013, Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI) – UAM.

⁴ **BALZACQ, Thierry (2011)** “Enquiries into methods: a new framework for securitization analysis.” *Securitization Theory: How security problems emerge and dissolve*. New York: Routledge. Pág. 39

⁵ **FOUCAULT, Michel (1980)** “Two Lectures”, en “Power/Knowledge”. Ed. Colin Gordon (Brighton: Harvester Press). 93-94.

Lélio Mármora serán de suma importancia, ofrece indicios significativos respecto de la construcción de la figura del inmigrante, porque, como explica Gottero:

“(…) en esas configuraciones de sentido histórica y socialmente construidas, a las que se las dota de poder político con derivaciones económicas y culturales — entre otros resultados—, el gobierno de un país trata de influir sobre la población que considera más acorde con su proyecto futuro, con su presente y no tanto con lo que asume ser, sino con lo que pretende que es.”⁶

El cuerpo normativo de un país junto con el discurso de quienes detentan el poder formal del Estado, contribuyen a la construcción que se hace de la figura del inmigrante como amenaza.

El análisis de la ruptura de la construcción del inmigrante en enclave conflictivo implica también ver cómo, con la adopción de la Nueva Ley de Migraciones, se da una transformación del discurso previamente sostenido en torno a su figura, y también como, pese a eso, es posible reconocer reactualizaciones del mismo. Con este último propósito se hará mención a tres casos que evidencian este regreso al discurso securitizante de la inmigración regional:

- La toma del Parque Indoamericano y las consiguientes declaraciones de Mauricio Macri, jefe de gobierno de la ciudad de Buenos Aires (2007-2015).
- La participación de extranjeros en una serie de delitos y los posteriores dichos de Sergio Berni, Secretario de Seguridad.
- Las modificaciones que intentará implementar el Nuevo Código Procesal Penal.

Las razones detrás de la elección de estos tres casos responden, desde una perspectiva temporal, a que tuvieron lugar con posterioridad a la reglamentación de la Nueva Ley de Migraciones en 2010 y a que, por su carga xenófoba y exclusionista, se manifestaron contrarias a los propósitos y valores en los que esta

⁶ **GOTTERO, Laura (2010)**. “Todo inmigrante es extranjero (pero no siempre viceversa) Los que llegan (y los que se van) en las leyes de migración de Argentina y Paraguay”, Taller Paraguay desde las Ciencias Sociales, Grupo de Estudios Sociales sobre el Paraguay, Resistencia (Chaco, Argentina).

se inspira. Por otro lado, a que tienen como eje la – pretendida – amenaza a valores fundamentales de distinta índole; en tanto las declaraciones de Macri en torno a la crisis desatada por la toma del Parque Indoamericano se enfocan en el impacto de la inmigración en lo referente al acceso a la vivienda y a la protección del estado de bienestar, los dichos protagonizados por Berni, de los cuales se hicieron eco referentes de distintos partidos políticos, parecerían alimentar la tesis que reduce a los inmigrantes a criminales, a ofensores del orden penal y público. Las modificaciones en lo referente a los inmigrantes que cometan delitos introducidas por el Nuevo Código Penal, por su lado, evidenciarán cómo la securitización puede residir también en prácticas legales que no hacen sino conservar, en forma escrita, prácticas discursivas que servirán posteriormente como base para las decisiones futuras a tomar en torno al tratamiento dado a los inmigrantes de la región en nuestro país.



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

CAPÍTULO 2

El marco teórico.

El desarrollo reciente del debate sobre la seguridad brindará un marco teórico a esta investigación, en tanto nos permitirá analizar y comprender las actuales contradicciones en el tratamiento de la cuestión migratoria en Argentina. Para poder entender el poder explicativo de las teorías seleccionadas resulta, sin embargo, necesario realizar una breve introducción sobre el surgimiento y contenido de las mismas a fin de conocer cuáles serán las herramientas de las que nos valdremos para analizar la securitización evidenciada en torno a la inmigración regional en Argentina.

2.1. El “estado del arte”

Pese a ser un fenómeno tan viejo como la existencia del hombre misma, que supo estar presente como variable inamovible en el curso político de muchos Estados a lo largo de la historia, las migraciones internacionales, caracterizadas por Lelio Mármora, como *"el desplazamiento residencial de población desde un ámbito social a otro, entendiéndose por éstos los ámbitos donde las personas desarrollan su reproducción cotidiana de existencia"*⁷, han sido solo vagamente interpretadas por los marcos teóricos-epistemológicos dominantes en la disciplina de las relaciones internacionales, recibiendo atención meramente coyuntural y escasa. En un plano conceptual, es un fenómeno factible de ser interpretado por estas aunque solo recientemente ha conseguido captar su tímido interés.

La aceleración de la globalización que tuvo lugar con el fin de la Guerra Fría, ha llevado a un proceso de creciente desterritorialización⁸, apertura de economías, regionalización y transiciones democráticas, en la que los Estados, presionados a

⁷ MÁRMORA, Lelio (2004). "Las políticas de migraciones internacionales". OIM - Paidós, Buenos Aires, 2004, pág. 89.

⁸ APPADURAI, Arjun. (2001) *"La Modernidad Desbordada: Dimensiones culturales de la Globalización"*, Ediciones TRILCE, Buenos Aires (Argentina).