

PÉRIPILOS

Revista de Investigación sobre Migraciones

VOLUME 03 - NÚMERO 01 - 2019

LAS POLÍTICAS MIGRATORIAS Y EL CONTROL DE
POBLACIONES EN EL SIGLO XXI: DEBATES,
PRÁCTICAS Y NORMATIVAS EN AMÉRICA DEL SUR

Coordinadores:

Sandra Gil Araujo (CONICET/IIGG-UBA, Argentina)

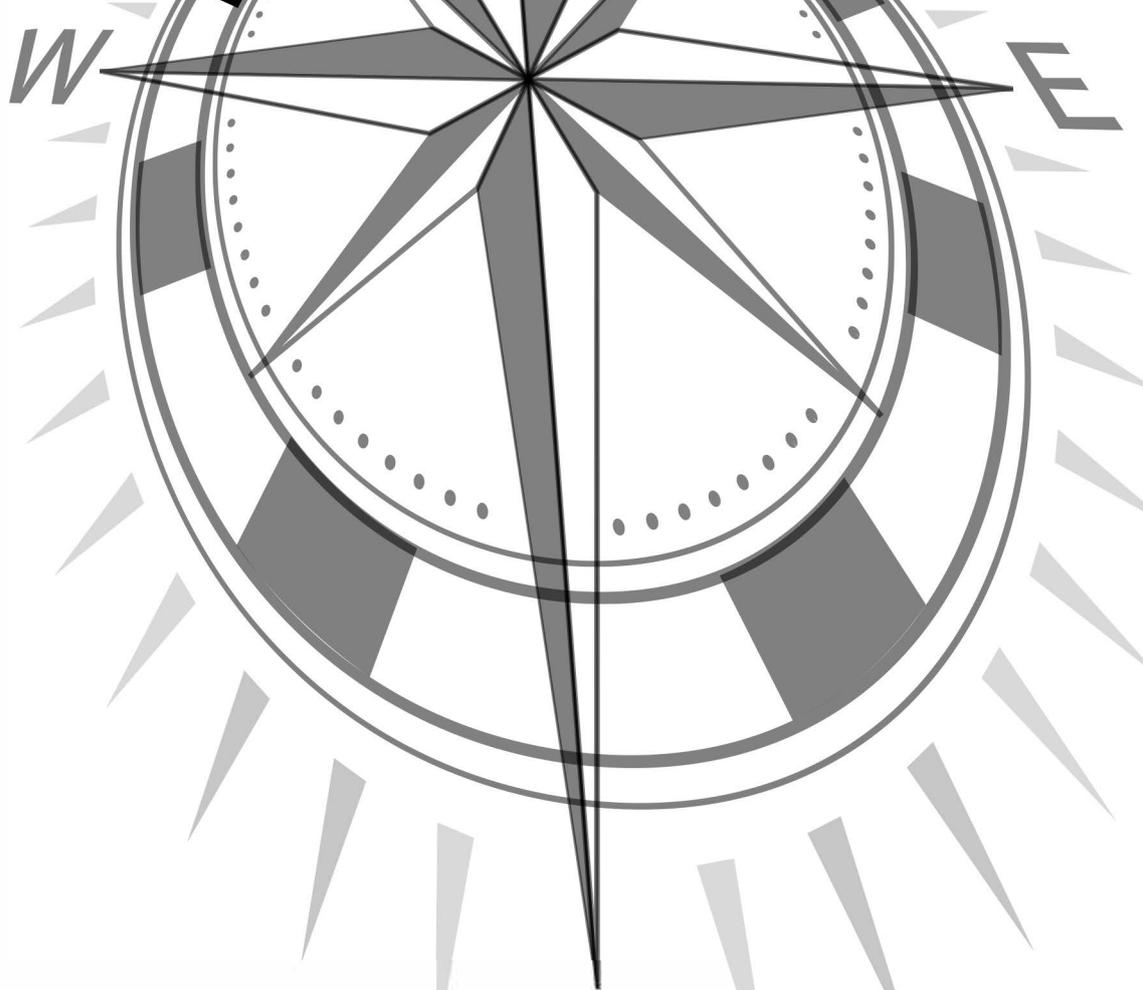
Eduardo Thayer (UCentral, Chile)

Silvana Santi (IGG-UBA/Universidad de Belgrano, Argentina)



CLACSO

Consejo Latinoamericano
de Ciencias Sociales



PÉRIPILOS

Revista de Investigación sobre Migraciones

VOLUME 03 - NÚMERO 01 - 2019

LAS POLÍTICAS MIGRATORIAS Y EL CONTROL DE
POBLACIONES EN EL SIGLO XXI: DEBATES,
PRÁCTICAS Y NORMATIVAS EN AMÉRICA DEL SUR

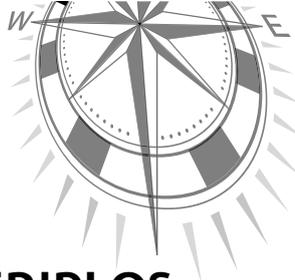
Coordinadores:

Sandra Gil Araujo (CONICET/IIGG-UBA, Argentina)

Eduardo Thayer (UCentral, Chile)

Silvana Santi (IGG-UBA/Universidad de Belgrano, Argentina)





PÉRIPILOS

PÉRIPILOS - Revista de Investigación sobre Migraciones es una publicación del Grupo de Trabajo Migración Sur-Sur del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) en colaboración con el Observatorio de las Migraciones Internacionales (OBMigra, Universidade de Brasilia – UnB, Brasil)

ISSN: 2594-7443

http://periodicos.unb.br/index.php/obmigra_periplos

Tel. +55 61 3107-6039, periplosrism@gmail.com

Volume 03, Número 01, 2019

COMITÉ EDITORIAL

Editores jefes

Leonardo Cavalcanti (UnB, Brasil)
Claudia Pedone (CONICET, UBA, Argentina)
Carolina Rosas (CONICET, UBA, Argentina)

Consejo editorial

Delia Dutra (UDELAR, Uruguay)
Maria Margarita Echeverri Buritica (Pontificia Universidad Javeriana, Colômbia)
Caterine Galaz Valderrama (UCHile, Chile)
Sandra Gil Araujo (CONICET, UBA, Argentina)
Carmen Gomez (FLACSO, Ecuador)
Martín Koolhaas (UDELAR, Uruguay)
Carmen Ledo (UMSS, Bolivia)
Iskra Pavez Soto (Universidad Bernardo O'Higgins, Chile)
Victoria Prieto (UDELAR, Uruguay)
Cristina Vega (FLACSO, Ecuador)

Editora ejecutiva

Karin de Pecs e Fusaro

Diseñador

Pedro Fernandes

COMITÉ CIENTÍFICO

Mirza Aguilar Pérez (BUAP, Mexico)
Soledad Álvarez Velasco (King's College London, Reino Unido)
Leticia Calderón Chelius (Instituto Mora, Mexico)
David Cook Martin (NYU, Estados Unidos)
Eduardo Domenech (UNC, Argentina)
Bela Feldman-Bianco (Unicamp, Brasil)
Alfonso Hinojosa Gordonava (UMSA, Bolivia)
Denise Fagundes Jardim (UFRGS, Brasil)
Sandra Leiva Gómez (UNAP, Chile)
Peggy Levitt (Wellesley College y Harvard University, Estados Unidos)
María José Magliano (UNC, Argentina)
Ana Inés Mallimaci Barral (UBA, Argentina)
Daisy Margarit (UCentral, Chile)
Sandro Mezzadra (Unibo, Italia)
Marcio Sergio Batista Silveira de Oliveira (UFPR, Brasil)
Antônio Tadeu de Oliveira (IBGE, Brasil)
María Inés Pacecca (UBA, Argentina)
Sonia Parella (UAB, España)
Anna Perraudin (CNRS, Francia)
Adriana Piscitelli (Unicamp, Brasil)
Helion Povoá Neto (UFRJ, Brasil)
Pilar Riaño Alcalá (UBC, Canada)
Martha Cecilia Ruiz (FLACSO, Ecuador)
Carlos Eduardo Siqueira (UMass Amherst, Estados Unidos)
Ninna Sorensen (DIIS, Dinamarca)
Amarela Varela Huerta (UACM, Mexico)
Mónica Laura Vázquez Maggio (UNAM, Mexico)
Patricia Eugenia Zamudio Grave (CIESAS – Golfo, Mexico)

SUMÁRIO

- Pág. 02** ***El gobierno de la migración en América del Sur: regímenes, controles y fronteras***
Sandra Gil Araujo, Silvana Santi
- Pág. 11** ***La Conferencia Sudamericana de Migraciones y el Proceso Puebla: ¿entre la seguridad y los derechos?***
Jacques Ramírez G., Ireri Ceja C., Yolanda Alfaro
- Pág. 38** ***Caminhar, lutar e bem viver: o significado do Oguata Guasu para o Povo Guarani-Kaiowá***
Andréa Lúcia Cavararo Rodrigues, Rosa Sebastiana Colman, Antonio Hilario Aguilera Urquiza
- Pág. 58** ***La introducción del estatuto jurídico de irregularidad inmutable en la legislación chilena sobre extranjería o la profundización del proceso de criminalización de la inmigración***
Olga Achón Rodríguez
- Pág. 84** ***Decisiones de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (Argentina) sobre control migratorio (2004-2018)***
Lila García
- Pág. 112** ***Políticas de control espacial en la Ciudad de Buenos Aires (2007-2017). Los migrantes y el derecho a la ciudad***
Brenda Canelo

El gobierno de la migración en América del Sur: regímenes, controles y fronteras

Sandra Gil Araujo¹
Silvana Santi²

Durante las últimas dos décadas, el tratamiento político de la cuestión migratoria en los países sudamericanos ha experimentado cambios importantes. Las agendas políticas estatales han sido reconfiguradas por dinámicas de alcance global. Los procesos de integración regional, los espacios y reuniones consultivas sobre migraciones, así como los organismos internacionales han influenciado la manera en que los Estados de América del Sur piensan y actúan sobre -esto es, gobiernan- el movimiento de poblaciones.

Como destacan Glick Schiller y Caglar (2011), los planos local, nacional y global no se delimitan de modo independiente, sino que se constituyen mutuamente, de manera procesual. En el campo del gobierno de las migraciones, estas imbricaciones pueden advertirse en la circulación de determinadas concepciones acerca de los desplazamientos de población, y la difusión de unas prácticas consideradas como las indicadas para activar ciertos objetivos previamente definidos como deseables. Sirva como ejemplo de lo que aquí se señala el protagonismo que en las dos últimas décadas han adquirido las nociones *migration management* o *governabilidad migratoria*, *migración ordenada*, *responsabilidad compartida*, *perspectiva global e integrada*, tanto en el marco de la Unión Europea como en el MERCOSUR; en los Estados nacionales; organismos internacionales; espacios formales e informales de carácter internacional, regional, subregional, nacional y local, para el tratamiento político de las migraciones; también en las organizaciones no gubernamentales y otros ámbitos de la sociedad civil organizada³ (Santi Pereyra, 2011; Gil, Santi y Jaramillo 2017; Domenech, 2018).

En el contexto sudamericano, los análisis de Eduardo Domenech (2011; 2013; 2017) han evidenciado que, como componente de la gobernabilidad migratoria, la noción de “migración regular y ordenada” construye a la migración “irregular” como un problema mundial que conlleva múltiples riesgos, haciendo de su

1 Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) e Instituto de Investigaciones Gino Germani, Universidad de Buenos Aires.

2 Universidad de Belgrano e Instituto de Investigaciones Gino Germani, Universidad de Buenos Aires.

3 Todo este ideario compone el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, promovido por la Organización de Naciones Unidas (ONU), al que en diciembre de 2018 adhirió 164 países de los 193 que conforman la ONU.

“prevención” y “combate” una estrategia de intervención (Domenech 2017, p. 24). Desde estas coordenadas analíticas, las políticas inspiradas por la perspectiva de la gobernabilidad migratoria no deberían ser consideradas como opuestas a las iniciativas promovidas por las visiones securitistas, ya que ambas comparten el mismo objetivo: el control migratorio.⁴ Estas constataciones permiten argumentar la existencia de un régimen global de control de las migraciones (Düvell, 2003) que también involucra a los países sudamericanos (Domenech, 2017), conformado por una diversidad de actores -públicos y privados, formales e informales- que ha alentado la consolidación de una industria migratoria (Nyberg y Gammeltoft-Hansen, 2014) en constante expansión.

Ahora bien, respaldar que las normas, prácticas y discursos en torno a la cuestión migratoria impulsadas por los Estados sudamericanos también componen el régimen global de control migratorio de ningún modo supone menospreciar las importantes diferencias e implicaciones de las formas que adquiere el control migratorio en escenarios de creciente restricción y criminalización de las migraciones, como la Unión Europea o Estados Unidos. Por el contrario, esta discusión apunta a complejizar los análisis sobre el gobierno de la migración en América del Sur y convoca a I) evitar las oposiciones dicotómicas, II) cultivar la perspectiva histórica, III) atender a las reconfiguraciones de las racionalidades políticas de alcance global, IV) de-construir los discursos y categorías impuestos por el Estado y V) convertir el discurso académico en campo de análisis dado su papel en la construcción de la migración como objeto de regulación, intervención y conocimiento. Un buen ejemplo de la importancia de este ejercicio de auto-reflexión es la imperiosa necesidad de diferenciar entre las categorías construidas por el Estado y las categorías para el análisis del Estado (Sayad, 1998; Domenech, 2017 y 2018; Horvath, Amelina y Peters, 2017; Gil Araujo, 2010; entre varios otros).

NOTAS SOBRE LA PERSPECTIVA DE RÉGIMEN MIGRATORIO

Las puntualizaciones precedentes confirman que se requieren herramientas analíticas y conceptuales que permitan captar la compleja, contradictoria y disputada naturaleza de las formas de pensar las migraciones (Horvath, Amelina y Peters, 2017; Gil Araujo, 2010). La aplicación de la perspectiva de régimen migratorio para analizar las reconfiguraciones del gobierno de la migración puede significar un avance en esa dirección. A pesar de su popularidad, el concepto de régimen no refiere a un campo disciplinar cerrado y estable. Es más bien un terreno de disputa que pone en contacto diferentes tradiciones teóricas, epistemológicas y metodológicas. Por eso es necesario prestar atención a sus múltiples significados, supuestos e

⁴ Domenech (2013) ha fraguado la noción de “políticas de control con rostro humano” para denominar las ideas y prácticas que, amparadas en el discurso legitimador de los derechos humanos, buscan alcanzar los mismos objetivos que las políticas abiertamente restrictivas: controlar las migraciones internacionales.

implicaciones (Horvath, Amelina y Peters, 2017). Sin desconocer las diferencias conceptuales y metodológicas, también es posible establecer convergencias entre las diferentes aproximaciones al concepto de régimen, de las cuales interesa destacar dos: 1) el papel que tienen las normas, las prácticas y los discursos en las regulaciones de las migraciones y las fronteras y 2) la interacción entre prácticas regulatorias y relaciones de poder y desigualdad (Clavijo y Gil Araujo, 2019).

El presente acercamiento se alinea con la perspectiva de regímenes inspirada en los estudios de la gubernamentalidad de raigambre foucaultiana. Esta aproximación enfoca la atención en las racionalidades políticas contingentes que conforman las tecnologías utilizadas para el gobierno de la movilidad humana. El propósito general es escudriñar lo que aparece como autoevidente para nuestro sentido político común y explorar los múltiples entrelazamientos de discursos, relaciones de poder y subjetividades. Se busca hacer emerger los supuestos, historias, contingencias y confrontaciones agazapadas en las prácticas normativas y discursivas desplegadas en torno a las poblaciones migrantes (Gil Araujo, 2010).

El concepto de régimen migratorio permite incluir una multiplicidad de actores y prácticas que se relacionan entre sí, pero que no están organizadas a partir de una lógica racional. Hablar de régimen implica entender las regulaciones como efectos de las prácticas sociales, en lugar de pre-suponerlas. Desde este marco conceptual se critica la clásica concepción del Estado como un cuerpo único, coherente y autónomo. Por el contrario, el Estado debe ser visto como un “efecto” (Mitchell, 2015) de prácticas cotidianas, representaciones y múltiples modalidades de poder (Hess, 2012; Horvath, Amelina y Peters, 2017). En sintonía con estos supuestos epistemológicos, en lugar de concebir el control migratorio exclusivamente como mecanismo de detención de las migraciones, se hace hincapié en su carácter productivo y se invita a prestar atención no solo a lo que inhibe, sino también a lo que produce (Hess, 2012; Gil Araujo, 2010).

Uno de los beneficios de la perspectiva de régimen es que no solo toma en cuenta las relaciones de desigualdad, sino que permite registrar la agencia de los migrantes, que responden, evaden, evitan, los controles, superando así las visiones que los conciben como simples víctimas (Horvath, Amelina y Peters, 2017). Desde este enfoque se evidencia la importancia de contemplar la diversa gama de actores dentro de situaciones específicas, incluyendo, pero no exclusivamente, actores estatales. Se trata de analizar actores, prácticas, discursos y tecnologías involucrados en el proceso estudiado, en situaciones sociales concretas. Rastrear el modo en que los diferentes actores, discursos y tecnologías crean nuevas redes y relaciones de poder (Hess, 2012).

En cuanto a los científicos sociales, la perspectiva de régimen alienta la (auto) reflexión al menos en relación a dos puntos. Por un lado, la diversidad que caracteriza al concepto de régimen obliga a pensar acerca de las posiciones epistemológicas, metodológicas y políticas. Por otra parte, no se puede soslayar

que los discursos son la vía a través de la cual las investigaciones afectan los regímenes. La difusión de términos y narrativas entre las ciencias sociales y el campo político tiene efectos en la elaboración de políticas, así como en las prácticas de regulación que afectan de modo concreto la vida de las poblaciones migrantes (Horvath, Amelina y Peters, 2017). Tal como puntualiza Hess (2012), sin el acto político y científico de nombrar y categorizar los movimientos transfronterizos de personas, solo habría diferentes modos de movilidad.

AMÉRICA DEL SUR EN EL RÉGIMEN GLOBAL DE CONTROL MIGRATORIO

La globalización del régimen de control migratorio ha promovido la diversificación, complejización y multiplicación de los controles a diferentes escalas y sobre diversas poblaciones y trayectorias geográficas pero también sociales. Adquiere aquí vital importancia prestar atención al carácter material y simbólico de las fronteras, ya que como recuerda Balibar (2005), las fronteras residen dondequiera que se ejerzan controles selectivos. Para Kearney (2004) una frontera es una estructura y también un proceso geográfico, legal, institucional y sociocultural. La frontera como proceso implica ciertos elementos: una política estatal que contemple la movilidad de esa frontera y de sus funciones; políticas y prácticas de gobierno amparadas en el control fronterizo; y cuestiones discursivas y de identidad que cambian a lo largo del tiempo (Anderson, 1996).

Es necesario prestar atención a las fronteras porque son un elemento central constitutivo del contradictorio sistema mundial (Anderson, O´Dowd y Wilson, 2003). Pero atravesar la frontera en una dirección no es igual que cruzarla en la otra, ya que dos diferentes delimitaciones (*boundaries*) y regímenes de poder configuran la experiencia de ingreso y egreso de sus respectivos espacios (Kearney 2004). En este sentido, es oportuno resaltar el componente polisémico de las fronteras (Balibar 2005), en tanto no significan lo mismo para individuos de diferentes grupos sociales, pero también porque “lo que las fronteras representan es constantemente reconstituido por los seres humanos que están regulados, influenciados y limitados por ella” (Anderson 1996, p. 3).

La literatura especializada coincide en señalar que son incipientes los estudios sobre régimen de control migratorio y/o régimen de frontera que se enfoquen en la región sudamericana (Domenech, 2017; Alvites Baiadera, 2019; Domenech y Pereira, 2017). Entre los pocos antecedentes, además de los ya citados trabajos de Domenech, Alvites Baiadera (2019) muestra cómo Sudamérica constituye una subregión del régimen de frontera global que, incluso con conflictos y tensiones, favorece y estimula políticas de control migratorio ordenado, integrado y planificado. Para ello, la autora presta atención al proceso de externalización asociada a la regionalización de las políticas de control migratorio; a los controles que atañe el cruce de fronteras; y a lo que llama “fronteras de permanencia o provisionalidad”, que están enlazadas a

los mecanismos estatales que estipulan los modos de residir “en destino” (Alvites Baiadera, 2019). La investigación comprueba que en el régimen de frontera sudamericano existe un interés de los Estados por construir canales de comunicación e información sobre los procesos migratorios; un “(...) desarrollo de políticas concertadas por medio de negociaciones bilaterales o multilaterales como mecanismos para estirar las fronteras y, por último, la generación de programas, proyectos y/o modificación de leyes nacionales para la reducción de la migración irregular y el establecimiento de una migración ordenada en las fronteras de permanencia” (Alvites Baiadera, 2019, p. 149).

En este campo, las nuevas tecnologías colaboran en la expansión de las lógicas de seguridad imperantes. Siguiendo una tendencia global, recientemente los países sudamericanos han implementado -con frecuencias distintas- sistemas biométricos orientados al control migratorio y fronterizo. Argentina y Colombia han sido los más receptivos, el primero incluso ha llegado a convertirse en un referente regional sobre el tema al exportar por medio de la cooperación sus “saberes” en este ámbito hacia otros países de la región, como Ecuador y Paraguay (Santi Pereyra, 2018).

En términos de normativa, varios países sudamericanos aprobaron o debatieron nuevas leyes migratorias. Argentina avanzó primero en este sentido, sancionando en el año 2003 una nueva legislación que reconoce a la migración como un derecho humano. Esta perspectiva se replicó en los textos jurídicos de otros Estados, como Ecuador (2008 y 2017)⁵, Uruguay (2008) y Bolivia (2013). La inclusión de los derechos humanos fue producto también de la influencia de “expertos” en la gobernabilidad y gobernanza de las migraciones. Este “giro humanístico” puede palpase así mismo en las legislaciones y políticas migratorias a nivel interregional, en espacios de integración como el Mercosur y la Unasur, y en los procesos consultivos regionales sobre migraciones como la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones (García, 2016, p. 109). Sin embargo, como han resaltado algunos estudios de los casos argentino (Domenech, 2011; Pereira, 2019) y chileno (Concha Villanueva, 2018), no hay que perder de vista que el reconocimiento discursivo de la migración como derecho humano convive con enfoques de seguridad.

La visión hegemónica construida por funcionarios, organizaciones de la sociedad civil, investigadores y académicos, ha caracterizado el tratamiento de las migraciones en el contexto sudamericano haciendo hincapié en la perspectiva de los derechos humanos y oponiéndolo a las lógicas del control y la seguridad bajo las que se han configurado las políticas migratorias de los países del norte. Sin embargo, algunas de las decisiones impulsadas recientemente por los gobiernos de países receptores de la región vienen a consolidar una tendencia que contradice de modo explícito estas consideraciones, en

⁵ Los derechos humanos fueron el eje para tratar las migraciones en la Constitución de Ecuador de 2008, mientras hubo que esperar hasta 2017 para que esta perspectiva se plasmase en una nueva ley de movilidad humana.

tanto el fundamento de esas medidas se asienta en el principio securitario y de control fronterizo. Los contenidos de los artículos de este dossier dan muestra del modo específico que adquieren en la actualidad estas dinámicas.

PRESENTACIÓN DE LOS ARTÍCULOS DEL DOSSIER

Los diferentes textos que integran este dossier dan cuenta de la complejidad que suponen el acercamiento a las configuraciones y reconfiguraciones de las políticas migratorias y el control de poblaciones en la región sudamericana. Tomados en conjunto, estos trabajos se acercan al gobierno de las migraciones desde una perspectiva multidisciplinar -ciencia política, relaciones internacionales, sociología, antropología, y derecho- y multiescalar, que va desde el nivel regional, pasa por dinámicas intra-estatales y el espacio estatal, hasta enfocarse en el ámbito local. También indagan en el accionar de varios de los actores que componen los regímenes migratorios sudamericanos: espacios regionales, Estados nacionales, organismos del poder judicial, gobiernos locales y pueblos originarios. Los trabajos atienden a lo que este régimen produce, así como a lo que -en su enunciación y aplicación- obstaculiza o inhibe. Se analizan normas, prácticas y discursos. Lejos de concebir la migración como un hecho regido por leyes propias e independientes, los artículos que componen este monográfico confirman la relación de las formas de gobernar las migraciones con dinámicas estructurales e históricas como los procesos de integración regional y de construcción nacional, las culturas jurídicas, la criminalización de “las clases laboriosas” y la estratificación del derecho a la ciudad.

En el artículo titulado *La Conferencia Sudamericana de Migraciones y el Proceso Puebla: ¿entre la seguridad y los derechos?*, Jacques Ramírez G., Ireri Ceja C. y Yolanda Alfaro dan cuenta de cómo estos espacios consultivos regionales han sido nodales en la promoción del enfoque de *migration management* o gestión/gobernabilidad/gobernanza de las migraciones. En este artículo se sostiene que la mayoría de los debates entre los Estados en estos ámbitos y las declaraciones finales que de allí emanan, aunque guardan relación con el paradigma de gestión migratoria, dependen mucho del tipo de flujos migratorios que tienen presencia en sus territorios. El análisis de estos dos procesos regionales confirma la existencia de dos dimensiones del enfoque de gestión migratoria: por un lado, se observa un énfasis en la regulación y control amparado en la denominada migración “regular y ordenada” y, por otro lado, se remarca la defensa de derechos utilizando los términos migración “humana y segura”.

El texto *Caminar, luchar y buen vivir: El significado del Oguata Guasu para el Pueblo Guarani-Kaiowá* de Andréa Lúcia Cavararo Rodrigues, Rosa Sebastiana Colman y Antonio Hilario Aguilera Urquiza, se enfoca en las implicaciones que los procesos de construcción de los Estados de Paraguay y Brasil han tenido, y tienen, para los históricos desplazamientos del pueblo Guarani-Kaiowá. Estos movimientos han sido esenciales para la supervivencia de

esta población y se entrelazan con la configuración de redes pautadas por las relaciones de parentesco. A nivel metodológico se combinan revisiones bibliográficas con trabajo de campo etnográfico. A partir de enfocarse en los movimientos de poblaciones originarias, este artículo constata los desafíos que las migraciones plantean para la lógica que sustenta los Estados nacionales.

La introducción del estatuto jurídico de irregularidad inmutable en la legislación chilena sobre extranjería o la profundización del proceso de criminalización de la inmigración, de Olga Achón Rodríguez se centra en el caso chileno. A partir del repaso de los discursos antiinmigrantes y la revisión de las normativas que regulan el acceso a la regularidad migratoria, el texto muestra cómo la articulación de discursos y normativas refuerzan y profundizan el proceso de criminalización de la migración en Chile. Para la autora, la criminalización de la migración colabora en la producción y reproducción de un ejército de mano de obra dócil y fácilmente explotable, “compuesto de extranjeros sin capacidad de mutar su condición migratoria”. Estas dinámicas auguran un crecimiento de la población extranjera en situación de pobreza y desprovista de derechos.

En su investigación acerca de las *Decisiones de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (Argentina) sobre control migratorio (2004-2018)*, Lila García indaga en la actuación del poder judicial argentino en torno al control migratorio de ese país, a través del análisis de resoluciones de las decisiones de la Corte Suprema de Justicia (CSJN) producidas entre los años 2004 y 2018. Específicamente, su trabajo retoma el núcleo de la política migratoria, desde la perspectiva del Estado, regida por ley de migraciones 25.871: el ingreso y el rechazo en frontera, la circulación y la residencia, el egreso y la expulsión. El estudio de las decisiones del máximo tribunal argentino revela los pocos estándares generados por la CSJN en torno al control migratorio y la gran cantidad de causas rechazadas por ser consideradas “inadmisibles”.

Por último, el artículo de Brenda Canelo, *Políticas de control espacial en la Ciudad de Buenos Aires (2007-2017). Los migrantes y el derecho a la ciudad*, escudriña en políticas que si bien no están dirigidas específicamente a las poblaciones migrantes, condicionan drásticamente sus condiciones de vida y su acceso a derechos. A partir de describir y analizar las políticas que regulan el uso del espacio público en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en concreto un cementerio y lugares de venta ambulante, el texto muestra las relaciones entre la condición migrante y el proceso de estratificación del derecho a la ciudad. La autora constata una creciente tendencia a “desvalorizar, prohibir y criminalizar formas de producir ciudad realizadas por inmigrantes”. Así mismo alerta sobre el despliegue de “modalidades novedosas y preocupantes de control, criminalización y eventual expulsión de la población inmigrante que intenta producir ciudad en Buenos Aires”.

BIBLIOGRAFÍA

ALVITES BAIADERA, Angélica (2019) “Migraciones internacionales, fronteras y Estados. ¿Cómo interpretar el régimen de frontera desde América del Sur?”, *Desafíos*, Vol. 31, N° 1, p. 123-156.

ANDERSON, Malcom (1996) *Frontiers: Territory and State Formation in the Modern World*. Cambridge: Polity Press.

ANDERSON, James; O'DOWD, Liam; y WILSON, Thomas (2003) “Why Study Borders Now?” (1-12). En James Anderson, Liam O'Dowd y Thomas Wilson (Eds.) *New Borders for a Changing Europe. Cross-border Cooperation and Governance*. London: Frank Cass.

BALIBAR, Étienne (2005) *Violencia, identidades y civilidad*. Barcelona: Gedisa.

CLAVIJO, Janneth y GIL ARAUJO, Sandra (2019) “Régimen(es)”. Ponencia presentada en el *VI Seminario de Migraciones Internacionales Contemporáneas: enfoques, perspectivas y metodologías para la investigación*, Córdoba: 8 y 9 de agosto.

CONCHAVILLANUEVA, Sebastián (2018) “Propuestas para regular las migraciones en Chile y la obstinación del securitismo”, *URVIO-Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, N° 23, p. 110-126.

DOMENECH, Eduardo (2011) “Crónica de una ‘amenaza’ anunciada. Inmigración e ‘ilegalidad’: visiones de Estado en la Argentina contemporánea” (31-77). En Bela Feldman-Bianco, Liliana Rivera Sánchez, Carolina Stefoni, y Marta Inés Villa Martínez (Comps.) *La Construcción del sujeto migrante en América Latina: Prácticas, representaciones y categorías*. Quito: FLACSO/CLACSO/Universidad Alberto Hurtado.

DOMENECH, Eduardo (2013) “‘Las migraciones son como el agua’: Hacia la instauración de políticas de ‘control con rostro humano’. La gobernabilidad migratoria en la Argentina”, *Polis. Revista Latinoamericana*, N° 35, p. 1-16.

DOMENECH, Eduardo (2017) “Las políticas de migración en Sudamérica: elementos para el análisis crítico del control migratorio y fronterizo”, *Terceiro Milênio: Revista Crítica de Sociologia e Política*, Vol. 8, N° 1, p. 19-48.

DOMENECH, Eduardo (2018) “Gobernabilidad migratoria: producción y circulación de una categoría de intervención política”, *Temas de Antropología y Migración*, N° 10, p. 110-118.

DOMENECH, Eduardo y PEREIRA, Andrés (2017) “Estudios migratorios e investigación académica sobre las políticas de migraciones internacionales en Argentina”, *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*, Vol. 21, N° 2, p. 59-81.

DÜVELL, Franck. (2003) “The Globalisation of Migration Control”, en *Open Democracy*. Recuperado de: http://www.opendemocracy.net/people-migrationeurope/article_1274.jsp.

GARCÍA, Lila (2016) “Migraciones, Estado y una política del derecho humano a migrar: ¿Hacia una nueva era en América Latina?”, *Colombia Internacional*, N° 88, p. 107-133.

GIL ARAUJO, Sandra (2010) *Las argucias de la integración. Políticas migratorias, construcción nacional y cuestión social*. Madrid: IEPALA.

GIL ARAUJO, Sandra; SANTI, Silvanay JARAMILLO, Verónica (2017) “Externalización del control migratorio y políticas de migración familiar en Europa: instrumentos para un gobierno deslocalizado de la migración” (197-214). En Jacques Ramírez (Comp.), *Migraciones, Estados y Políticas. Cambios y continuidades en América del Sur*. La Paz: Centro Estratégico Latinoamericano de Geopolítica.

GLICK SCHILLER, Nina y CAGLAR, Ayse (2011) “Locality and Globality. Building a Comparative Analytical Framework in Migration and Urban Studies” (60-82). En Nina Glick Schiller y Ayse Caglar (Eds.), *Locating Migration. Rescaling Cities and Migrants*. Ithaca: Cornell University.

HESS, Sabine (2012) “De-naturalising transit migration. Theory and methods of an ethnographic regime analysis”, *Population, Space and Place*, Vol 18, N° 4, p. 428-440.

HORVATH, Kenneth; AMELINA, Anna y PETERS, Karin (2017) “Re-thinking the politics of migration. On the uses and challenges of regime perspectives for migration research”, *Migration Studies*, Vol. 5, N° 3, p. 301-314.

KEARNEY, Michael (2004) “The classifying and Value-Filtering Missions of Borders”, *Anthropological Theory*, Vol. 4, N° 2, p. 131-156.

MITCHELL, Timothy (2015) “Sociedad, economía y el efecto del estado”, (145-183). En Philip Abrams, Akhil Gupta y Timothy Mitchell, *Antropología del Estado*. México: Fondo de Cultura Económica.

NYBERG SØRENSEN, Ninna y GAMMELTOFT-HANSEN, Thomas (2014) “La comercialización de la migración internacional y los múltiples actores en la industria migratoria”, *Quaderns Electrònics sobre el Desenvolupament Humà i la Cooperació*, N° 2, p. 6-23.

PEREIRA, Andrés (2019) “El nexos entre migración, seguridad y derechos humanos en la política migratoria de Argentina (1990-2015)”, *Desafíos*, Vol. 31, N° 1, p. 273-309.

SANTI PEREYRA, Silvana (2011) “El nuevo orden migratorio global: el papel de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) en la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones”. Ponencia presentada en: las Jornadas CERPI-CENSUD, Instituto de Relaciones Internacionales (IRI), Universidad Nacional de La Plata, La Plata: 16 de septiembre.

SANTI PEREYRA, Silvana (2018) “Biometría y vigilancia social en Sudamérica: Argentina como laboratorio regional de control migratorio”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Vol. 63, N° 232, p. 247-268.

SAYAD, Abdelmalek (1998) *A imigração ou os paradoxos da alteridade*. San Pablo: EDUSP.

La Conferencia Sudamericana de Migraciones y el Proceso Puebla: ¿entre la seguridad y los derechos?

A Conferência Sul-Americana sobre Migração e o Processo de Puebla: entre segurança e direitos?

Jacques Ramírez G.¹

Iréri Ceja C.²

Yolanda Alfaro³

RESUMEN

La Conferencia Sudamericana de Migraciones (CSM) y la Conferencia Regional de Migraciones (CRM) han sido espacios centrales en la promoción del enfoque de gobernabilidad migratoria. En este artículo se sostiene que la mayoría de los debates que los Estados discuten en estos espacios multilaterales, y las declaraciones finales que difunden, emanan de un mismo paradigma de la gestión migratoria, donde se reflejan las asimetrías y relaciones de poder entre los distintos países. Analizar estos espacios regionales nos permite ver con claridad las dos dimensiones del enfoque: la seguridad y los derechos, pero también los matices en su interior. En este trabajo se analizan comparativamente los documentos producidos por ambos procesos regionales, reconociendo ciertas particularidades y mostrando las tendencias más generales que ahí permean.

Palabras clave: Migración; Políticas; Seguridad; Derechos; Gobernabilidad Migratoria.

RESUMO

A Conferência Sul-Americana sobre Migração (CSM) e a Conferência Regional sobre Migração (CRM) têm sido espaços centrais na promoção do enfoque de governança migratória. Neste artigo, argumenta-se que a maioria dos debates dos Estados nesses espaços multilaterais, assim como as declarações finais que eles divulgam, emanam do mesmo paradigma da gestão migratória. Tal paradigma reflete as assimetrias e as relações de poder entre os diferentes

1 Universidad de Cuenca, Ecuador.

2 Museo Nacional – UFRJ, Brasil.

3 UNAM. Becaria del Instituto de Investigaciones Económicas.

países, prevaleciendo una visión inclinada à segurança e controle migratório irregular, defendida principalmente pelos países de destino. Neste trabalho, os documentos produzidos por ambos os espaços multilaterais são analisados comparativamente, reconhecendo certas particularidades e mostrando as tendências mais gerais que permeiam tanto os espaços quanto o continente.

Palavras-chave: Migração; Políticas; Segurança; Direitos; Governança Migratória.

INTRODUCCIÓN

Al aprobarse el año pasado el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, Naciones Unidas publicó una nota informativa que iniciaba con la foto de una familia migrante (papá, mamá e hijo) que viaja en avión a su nuevo destino. Mientras disfrutaban el viaje, van observando por la ventana y tomando fotos con su celular del paisaje que les espera: un horizonte donde brilla el sol aparece en la pantalla del móvil. La imagen está acompañada del título: “Un pacto mundial por los derechos de los migrantes” (Naciones Unidas, 2018).

Dicho Pacto, así como la imagen descrita, puede ser leída como la consolidación del enfoque de la gobernabilidad migratoria que empezó a cocinarse a mediados de los noventa del siglo pasado a partir del trabajo realizado por Bimal Gosh en 1993 para la Comisión de Gobernabilidad Global de Naciones Unidas y el gobierno de Suiza (Ortiz, 2011). Y, un año después, en la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo de 1994 no solo se delineó el parteaguas que posteriormente guiarían las discusiones en esta materia a escala global, a saber la relación entre migración internacional y desarrollo, sino que se establecieron metas, orientaciones y recomendaciones a los más de 180 Estados participantes en dicho evento (Ramírez y Alfaro, 2010).

Una de estas recomendaciones fue la de contar con espacios regionales en todo el globo para tratar los asuntos migratorios, dando lugar a la conformación de los llamados Procesos Consultivos Regionales de Migración (PCR). Actualmente existen dieciocho procesos regionales consultivos. La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) fomenta, apoya y participa activamente en varios PCR, considerándolos mecanismos fundamentales para potenciar el entendimiento y la cooperación en asuntos migratorios (Gianelli, 2008). En América hay dos procesos creados desde finales de la década de los noventa del siglo pasado: la Conferencia Sudamericana de Migraciones y la Conferencia Regional de Migraciones, conocida como el Proceso Puebla que abarca los países de Norte y Centroamérica.

Aunque se trata de espacios no vinculantes han servido para construir consensos, posicionar ideas, influir en el debate en materia migratoria en la región (Acosta y Freier, 2015) así como establecer pautas de acción, discursos y recomendaciones que deben llevar a cabo los países miembros para tratar los temas migratorios

bajo el paraguas de la denominada gobernabilidad migratoria. De esta manera partimos de la premisa que varios enfoques y políticas migratorias se cocinan de arriba hacia abajo, en espacios como estos, muchas de las cuales no siempre responden a las necesidades de los migrantes sino a los intereses de los Estados. Hansen (2010), en relación al espacio regional suramericano, señala que en este proceso se ve con claridad los efectos en las políticas migratorias nacionales.

Existen pocos trabajos críticos sobre estos procesos consultivos en la región (Castillo, 2000, Ramírez y Alfaro 2010; Kron 2011; Ortiz 2011; García 2016; Solís 2017; Feddersen 2018) y escasos desde una perspectiva comparada. La mayoría de los textos siguen una línea oficialista porque han sido elaborados por expertos o consultores (muchos vinculados a la OIM), como los trabajos de Gurrieri (2005), Cubas y Monzón (2005), Gianelli (2008) y más recientemente el trabajo de Mármora (2016) que hacen un recuento más de carácter descriptivo que analítico y muy celebratorio de este espacio que, según este último autor, “ha apoyado a la gobernabilidad migratoria en Suramérica”.

La tesis que queremos desarrollar en el presente artículo es que varios de los puntos centrales que los Estados discuten en estos procesos regionales y las declaraciones finales que emanan, aunque parten del mismo paradigma del *migration management* o la gestión/gobernabilidad de las migraciones,⁴ dependen mucho del tipo de flujos migratorios que hay en sus territorios regionales. Es decir, si son principalmente países de origen, tránsito o destino. A su vez, dichos contextos definen las asimetrías y relaciones de poder entre los participantes, lo que se refleja cuando las agendas de los países más fuertes prevalecen a la hora de defender sus respectivos intereses y enfoques.

De esta manera, se advierte una visión más abiertamente inclinada a la seguridad y el control de las migraciones irregulares, defendida principalmente por los países de recepción de migrantes, que ha ganado terreno dentro de la Conferencia Regional de Migraciones (CRM); y, una visión más apegada a los derechos humanos que se ha permeado en la Conferencia Sudamericana de Migraciones (CSM) (Ramírez y Alfaro, 2010). Analizar estos dos procesos regionales, nos permite ver con claridad las dos dimensiones del enfoque de la gestión de las migraciones: por un lado su énfasis en la regulación y control en cuyo léxico se denomina migración “regular y ordenada” y, por otro lado el énfasis en los derechos, para lo cual se utiliza los términos, migración “humana y segura”. Como señala Pécoud (2017-2018, p. 187) refiriéndose al enfoque de la gestión de las migraciones: “aparecen aquí dos paradigmas de peso: el de la frontera-filtro (que permite disociar movilidad deseada e indeseada) por un lado, y el de la frontera humanitaria (según el cual el control de fronteras es un imperativo de seguridad pero también humanitario, puesto que protege a los

⁴ Bajo este paradigma se asume que es necesario gestionar y encauzar los flujos migratorios de manera ordenada y previsible de tal manera que sea beneficioso para todos: para los países de origen, de destino así como para los migrantes y sus familias. Para un análisis detallado de este enfoque ver: OIM (2004), Mármora (2005), Ghosh (2008). Para las críticas a dicho enfoque ver Düvell (2003), Geiger y Pécoud (2010), Ortiz (2011), Domenech (2008, 2013), y Estupiñan (2013).

mismos migrantes) por otro lado”⁵. Estas dos vertientes coexisten en el continente Americano permeado actualmente de un ambiente más generalizado de cierre de fronteras, de políticas nacionales contradictorias y ambiguas o directamente criminalizantes de la migración.

En este sentido, si bien estas dos entradas analíticas (la seguridad y los derechos humanos) pertenecen a un mismo enfoque, como señala Pereira (2019) es necesario entender las diferentes aproximaciones y matices de los discursos entre seguridad y derechos, los cuales según el autor se pueden explicar a partir de tres aproximaciones políticas: humanitarismo de expiación, humanismo de prevención y humanitarismo de contestación. En el primero los migrantes son vistos como una *meta amenaza* al orden social y político nacional que conduce a una securitización y control represivo de la migración. En el segundo caso se considera la migración como un riesgo y a los migrantes como víctimas, esto implica una forma de nexo entre migración y seguridad, que tiene por resultado realizar un conjunto de medidas preventivas y más sutiles de control migratorio (con rostro humano). Y en el tercer caso, los migrantes son considerados como sujetos vulnerables o sujetos con derechos, pero de ninguna manera una amenaza o riesgo (Pereira, 2019, p. 304).

Esta taxonomía propuesta por dicho autor⁶, quien utiliza para analizar el caso argentino, es útil no solo para salirnos de discusiones binarias sino también para comprender los matices, las tensiones, las disputas al enfoque hegemónico de la gobernabilidad migratoria implantado dentro de los procesos regionales aquí analizados. Así, ante el discurso dominante de la gestión migratoria que parten de una mirada de costo-beneficio donde las migraciones bien gestionadas favorecen a todos (el conocido: *win-win-win* predicado por la OIM),⁷ es necesario señalar la existencia tanto del enfoque duro de la seguridad y control -o humanitarismo de expiación- en alguno de sus miembros (como Estados Unidos o República Dominicana en la CRM) como las propuestas vanguardistas pro derechos de los migrantes -o humanitarismo de contestación- (propuestas por Bolivia o Ecuador en varias CSM) que han tensionado y disputado los propios cimientos de la gestión migratoria impulsados en estos procesos consultivos.

Para sustentar nuestro argumento tomamos como base un texto que trabajamos en el 2010⁸, y retomamos el análisis comparativo de los principales documentos producidos en estos dos espacios multilaterales, sobre todo las declaraciones

5 “El orden migratorio supone la capacidad de los estados de controlar sus fronteras, pero también es humano porque un mejor control permite combatir las migraciones irregulares y las situaciones de vulnerabilidad y violación de los derechos humanos” (Pécoud, 2017-2018, p. 187).

6 De la cual se encuentra cierto paralelismo con la clasificación de seguridad nacional o fronteriza, seguridad pública y seguridad humana o ciudadana.

7 En la región las miradas críticas al papel de la OIM han venido principalmente de la academia argentina, especialmente de los colegas de la Universidad de Córdoba. Un ejemplo son los trabajos de Domenech (2008) o Santi (2011). De igual manera vale resaltar el texto de Estupiñán (2013) y el trabajo de Pécoud (2017).

8 Ramírez y Alfaro (2010). El texto que se presenta es una versión corregida, aumentada y actuali-

finales que arrojan cada conferencia. La perspectiva comparada nos permite reconocer procesos en común y tendencias que exceden a una región en particular y, al mismo tiempo, reconocer las particularidades y pugnas políticas diferenciadas. Por otro lado, nos muestran ciertas tendencias continentales y globales en la gestión de las migraciones, así como las posturas que los distintos países y regiones toman desde su lugar geopolítico. Analizar de modo comparado ambos espacios es también ir y venir entre las escalas nacionales, regionales, continentales y globales.

Sin embargo, para poder aproximarnos a ambos espacios, también se da a conocer la historia del CSM y el CRM, los países miembros, los objetivos propuestos y las principales líneas de acción, para al final dejar planteados algunos elementos a manera de conclusión. Si bien nuestro universo de estudio está principalmente compuesto por las declaraciones anuales de ambos espacios, veintitrés de la CRM (de 1996 a 2018) y dieciocho del CSM (de 2000 al 2018), este trabajo no es un análisis exhaustivo ni en términos de contenido ni de discurso de cada una de las declaraciones; sino que se enfoca en los temas que se van posicionando en la agenda de las Conferencias y la relación que ello tiene con las agendas globales y las tensiones geopolíticas entre los países del Sur y del Norte global, y los países de origen, tránsito y destino.

EL PROCESO PUEBLA

La Conferencia Regional de Migración (CRM), creada a mediados de la década de los noventa del siglo pasado, está integrada por 11 países⁹, de los cuales Estados Unidos y Canadá son los principales destinos de los migrantes provenientes de todo el mundo; Costa Rica ha sido país de destino de migrantes nicaragüenses; Panamá de venezolanos y República Dominicana de migrantes haitianos. Cabe resaltar que al proceso Puebla solo pertenece un país caribeño, República Dominicana. Esta región del mundo, que tiene altos índices de migración, recién en el 2016 ha creado un proceso regional consultivo.

El restante grupo de países miembros son emisores de migrantes: México, Guatemala, Belice, El Salvador, Nicaragua, y Honduras. Los tres primeros además son países de tránsito y México es considerado un país de origen, tránsito y destino. Tal como señalamos anteriormente (Ramírez y Alfaro, 2010), estas diferencias de flujos migratorios han regido el tipo de enfoque de política migratoria que debe implementar cada país para seguir la agenda gubernamental regional en materia migratoria.

zada y se alimenta de la participación del autor en varias CSM y reuniones intersesionesales (Ecuador, 2009; Bolivia, 2010; Brasilia, 2013; Perú, 2014), en una reunión global de PCR (Tailandia 2009) y en II Foro Global de Migración y Desarrollo (Nueva York, 2016).

9 Belice, Canadá, Costa Rica, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, y República Dominicana.

Desde la primera Conferencia se estableció que los gobiernos tienen el derecho soberano de salvaguardar sus fronteras y aplicar sus leyes migratorias. Bajo este enfoque se plantearon acciones para generar flujos migratorios ordenados, es decir, para que los países receptores de migrantes trabajadores temporales abran sus fronteras según sus necesidades y ejerzan las acciones necesarias para conservar la seguridad nacional. A más de veinte años de la primera reunión podemos señalar que los flujos migratorios irregulares provenientes de los países centroamericanos se han incrementado en un contexto del aumento de la violencia y pobreza, sobre todo en los países del Triángulo Norte y en México, lo que ha llevado a que el control de las fronteras se haya reforzado.

En la segunda reunión, realizada en Panamá (1997) se acordó elaborar un Plan de Acción en el cual se definieron temas, objetivos y acciones de interés común, así como su correspondiente calendario de ejecución. Las principales áreas de discusión -vigentes hasta la actualidad- son las políticas y la gestión migratoria, los derechos humanos de migrantes y el nexo entre la migración y el desarrollo. Para dar cumplimiento a dicho Plan, se generó una estructura jerarquizada y excluyente, sobre todo de la sociedad civil, debido al carácter confidencial de las discusiones. Como también registra Gianelli (2008) las decisiones en este espacio se realizan a “puerta cerrada”.

Conforme avanzó el Proceso, se promovieron políticas de retorno y reinserción de los migrantes (Canadá 1998, El Salvador 1999, Washington 2000, San José 2001). Programas como el de Cooperación Multilateral para el Retorno Asistido, recomendado en Washington 2000, fueron elaborados por la OIM, al igual que otros como el programa nacional “Bienvenido a Casa” de El Salvador; Estados Unidos apoyó a México con su “Programa Paisano”, y al Centro de Atención al Migrante Hondureño Retornado.

La prioridad de impulsar programas de retorno en los países que pertenecen al Proceso Puebla y, además, tener programas multilaterales para el retorno de migrantes extra-regionales implica por un lado asumir la deportación de sus migrantes que vienen de Estados Unidos y, por otro, deshacerse de aquellos migrantes en tránsito provenientes de Suramérica y otros rincones del mundo que se ven obligados a transitar por algunos países de Centroamérica y México en su intento de llegar al “sueño americano”.

Aunque el tema de retorno sigue siendo parte fundamental de la agenda de la CRM, el enfoque de los discursos giró con fuerza hacia temas sobre violencia (“terrorismo y delincuencia organizada”), en especial a partir de los sucesos del 11 de septiembre del 2001. Así, para la reunión de Antigua (2002), el tema central fue “Hacia una Solidaridad Regional en Seguridad y Migración”, en donde se reconoció la, “importancia que tienen las políticas migratorias en materia de seguridad regional, y acogieron las acciones encaminadas a lograrla, enmarcadas en el pleno respeto a los derechos humanos de los migrantes, distinguiendo claramente el tratamiento entre flujos migratorios benéficos y positivos de

aquellos individuos y grupos de personas que persiguen propósitos terroristas y otros fines criminales”. En esta conferencia aprobaron la Declaración contra el Terrorismo.

En la Conferencia realizada el 2003 en Cancún, se instó a los países miembros a firmar, ratificar e implementar, según el caso, dos protocolos de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional: Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños; y Protocolo Contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire. Ambos protocolos sustentaron una nueva agenda regional, que tenía como eje central combatir el tráfico ilícito de migrantes, la trata de personas y la promoción de la migración regular, ordenada y segura, sobre la base de la responsabilidad compartida (Vancouver, 2005; Nueva Orleans, 2007).

Estados Unidos y Canadá fueron los primeros en firmar dichos instrumentos, y cabe destacar que, luego de los insistentes pedidos de estos países, todos los demás estados miembros lo hicieron, como Costa Rica, México y Belice en el 2003; Salvador, Guatemala, Nicaragua y Panamá en el 2004; y, Honduras y República Dominicana en el 2008. Al contrario, y no por casualidad, el convenio para la Protección de todos los Trabajadores Migrantes y sus Familias, no ha sido suscrito por los países receptores de migrantes como Canadá, Estados Unidos, Costa Rica, República Dominicana y Panamá; y, lo que es peor, no consta en las declaraciones de la CRM un requerimiento para que lo suscriban. He aquí cómo en la práctica funcionan las asimetrías y relaciones de poder.

Desde el 2010 se impulsa la plataforma tecnológica común para la gestión migratoria entre México, Guatemala, El Salvador y Honduras. Ese mismo año, Honduras posiciona, sin mucho eco, el tema de los migrantes desaparecidos y fallecidos. Propone realizar un inventario de sistemas para su búsqueda. Recordemos que según organizaciones de la sociedad civil hay al menos 100 mil casos de migrantes centroamericanos desaparecidos en México, la mayoría de ellos hondureños, pero también guatemaltecos, salvadoreños y nicaragüenses (Olivares y Arellano, 2017)¹⁰.

Por otro lado, es importante señalar que desde el 2005 familiares y organizaciones de la sociedad civil centroamericanas y mexicanas realizan anualmente en México la Caravana de Madres Migrantes de Desaparecidos Centroamericanos. En diciembre del 2017 concluyó la decimotercera caravana, con un total de 272 reencuentros de migrantes durante los 13 años. Desde la sociedad civil organizada se venía insistiendo en una problemática fundamental que no tenía eco en las gestiones migratorias de los países involucrados ni en los foros de discusión, hasta que en el 2010 Honduras coloca el tema en el CRM. Al asunto se le da continuidad en el 2011 y el 2012, pero el problema de los migrantes desaparecidos y fallecidos no vuelve a ser discutido sino hasta el 2017 en la

10 Desde el 2006 al 2015 se ha registrado el periodo más sangriento que México haya vivido en su historia reciente: 163 000 muertos, 23 000 desaparecidos y casi 100 000 refugiados (Estévez, 2017).

vigésima segunda Conferencia Regional y brevemente se señala en la última reunión del 2018 sobre la propuesta de “Lineamientos sobre mecanismos de coordinación e intercambio de información para la búsqueda de personas migrantes desaparecidas y/o no localizadas en contextos de migración”.

Si en los orígenes del Proceso Puebla los procesos migratorios se pensaban al interior de la región como un espacio relativamente delimitado de flujos migratorios que se originaban, transitaban y llegaban en los confines propios, a partir del 2010 se posiciona con fuerza un tema que no había tenido mayor relevancia en la CRM en años anteriores: la migración extra continental.

En efecto, fue en la reunión realizada en Tapachula (2010), donde los países miembros manifestaron su preocupación por el incremento de los flujos migratorios extra-regionales. Lo cual confirmaba que la migración clandestina que transita por el corredor Centroamérica-México, lejos de disminuir no solo ha ido en aumento sino que también ha adquirido visibilidad, sobre todo a partir de las denominadas “Caravanas Migrantes” quienes, al caminar en grupo como un movimiento social medianamente organizado, han prescindido de coyotes y han buscado escapar, no todos con éxito, de la violencia del tránsito y de la industria de la migración clandestina, que ocurre cuando viajan dispersos (Durand, 2018; Varela, 2018).

Desde ese momento, y durante los años posteriores la CRM se plantea la necesidad de una mayor cooperación extra-regional y con otros espacios, como la Conferencia Sudamericana, en la gestión y gobernanza de las migraciones. A partir de la segunda década de este siglo, la CRM piensa nuevas estrategias donde ya no existen delimitaciones claras entre los países de origen, tránsito y destino de migrantes, así como se percibe la influencia que las políticas de otras naciones fuera de la región tienen sobre la gestión de sus territorios.

En el 2012 se crea el grupo Ad Hoc sobre flujos de personas migrantes extra-regionales buscando mejorar su gobernanza. Ese mismo año, y no es casual, se conforma también el grupo Ad Hoc sobre el tránsito irregular de cubanos provenientes de otros países de la región.¹¹

Otro tema que surge con fuerza es la niñez y adolescencia migrante. En el 2014 se publica una declaración extraordinaria sobre el tema, y emerge el Grupo Ad Hoc en Materia de Niñez y Adolescencia Migrante, para responder al aumento registrado desde el 2012, pero con más notoriedad en el 2014, en volumen y vulnerabilidad de niñas, niños y adolescentes, la mayoría de ellos no

11 Al iniciar la segunda década se observa el aumento de flujos migratorios de cubanos procedentes de sur y centro América con destino a Estados Unidos. Dicho flujo se incrementó sobre todo por el restablecimiento de relaciones diplomáticas entre La Habana y Washington y la preocupación de los isleños de que se elimine la denominada ley ‘pies secos pies mojados’. Este tema produjo reuniones de alto nivel, una de ellas la de SICA+4 a fin de dar una respuesta coordinada entre los países involucrados.

acompañados, provenientes del Triángulo del Norte, y necesitados de protección internacional (ACNUR, 2014).

Durante los últimos años la CRM no ha dejado de insistir en la gobernanza de las migraciones como una manera de rescatar los múltiples beneficios que trae la migración ordenada y la seguridad como estrategia en la defensa de los derechos humanos. Tal como se señala en la vigésima primera Conferencia (2016) llevada a cabo en Honduras, la CRM busca “continuar promoviendo una migración segura, regular y ordenada dentro de la región. Estamos ciertos de que la buena gestión de la migración ofrece importantes beneficios económicos, sociales y culturales a los países de origen, tránsito y destino”.

El combate a la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes ha sido el estandarte principal en los procesos de securitización en las gestiones de las migraciones, y la CRM no ha estado exenta de estos procesos. Si bien el tema de la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes ha estado presente desde sus orígenes -ya desde el 2001 hacía énfasis con la Red de Funcionarios de Enlace para el Combate a la trata de Personas y al Tráfico ilícito de migrantes-, adquiere una especial atención a partir del 2010 y un año después se incorporaron las Coaliciones Nacionales contra la Trata de personas mediante la Coalición Regional contra la Trata de Personas.

LA CONFERENCIA SUDAMERICANA DE MIGRACIONES

El primer espacio de diálogo multilateral en reunir a todos los países de la región fue la Conferencia Sudamericana de las Migraciones (CSM) instaurada desde el año 2000. Siguiendo el marco de las convenciones y acuerdos internacionales, la CSM se definió como “la instancia superior de decisión política del proceso sudamericano, orientada a generar y coordinar iniciativas y programas dirigidos a promover y desarrollar políticas sobre las migraciones internacionales y su relación con el desarrollo y la integración regional”¹²

Esta definición que se encontraba en los inicios del proceso enfatizaba en el vínculo entre migración, desarrollo e integración. Sin embargo ha ido mutando en el transcurrir del tiempo (sobre todo su énfasis en los asuntos de desarrollo para dar paso a los derechos)¹³ y, en la reunión del año 2015 los miembros definieron a la Conferencia como “el foro especializado de debate y concentración política sobre las migraciones internacionales y su rol de impulsor de propuestas de acción en beneficio de las y los migrantes y sus familiares” (CSM, 2015). Vale la

¹² Recuperado de: <http://www.csm-osumi.org/node/2>

¹³ Según Mármora (2016), los tres elementos básicos de la CSM son entender a la migración como parte de la integración regional, del desarrollo económico y social y velar por los derechos humanos de los migrantes y sus familias.

pena señalar que dicho espacio no tiene el carácter de vinculante, lo cual no resta su condición de instancia internacional que ha direccionado las políticas y enfoques en los países miembros, como se señaló en la introducción.

Hasta el año 2018 se han llevado a cabo dieciocho ediciones en las que participan representantes de: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela, Surinam y Guayana. Tres características comparten los países miembros desde el origen de la Conferencia: con mayor o menor intensidad son países de emigración; los principales destinos de los migrantes suramericanos son Estados Unidos y Europa y, todos los países miembros son origen y destino de flujos migratorios intrarregionales.¹⁴

En los últimos años varios de ellos (sobre todo Argentina, Brasil, Chile y Ecuador) se han convertido también en destino de inmigrantes provenientes del Caribe (Cuba, Haití y República Dominicana), de África y Asia (Senegal y China) principalmente. Unos pocos estados, como Ecuador, Colombia y Perú, también se constituyen en países de tránsito, tanto para aquellos que van hacia Norte (Estados Unidos) como los que van hacia el Sur (Brasil). En los últimos dos años un país, Venezuela, se convirtió en el principal expulsor de migrantes, así como los países de la costa del pacífico se establecieron en los principales receptores de dicho flujo.

Los elementos compartidos por la mayoría de sus miembros han propiciado una cierta armonía al interior de la CSM y que se lleguen a consensos sobre todo al momento de plantear que: a) los flujos migratorios intrarregionales pueden contribuir en la integración suramericana; b) los migrantes contribuyen al desarrollo de los pueblos y, c) las personas migrantes son sujetos con derechos, el centro de las políticas y a quienes hay que defender y reconocer sus derechos humanos (Ramírez y Alfaro, 2010).

Desde la primera reunión, los países miembros coincidieron en que la protección de los derechos humanos de los migrantes y sus familias constituye una preocupación fundamental para la región. En la II reunión, realizada en Santiago (2001), los estados manifestaron como preocupación central la discusión sobre la “libre movilidad de los migrantes en el área de integración sudamericana”.

Para dar continuidad a esto se elaboró el “Plan de Acción sobre Migraciones Internacionales en América del Sur”, documento programático que tuvo como propósito la formulación de temas, objetivos y acciones de interés para la región. En el marco de una estructura institucional, la presidencia pro tempore –que rota cada año- prepara un borrador de declaración que es socializado al resto de países miembros antes de cada reunión. Los representantes hacen comentarios u observaciones con lo que se concluye una primera versión del documento que es entregado días antes o al inicio de la Conferencia. Así mismo, varios de los

¹⁴ Aunque con la estampida de migrantes venezolanos el mapa migratorio de la región cambió dado que muchos países se convirtieron en tránsito y destino de esta migración. Al respecto ver Blouin (2019).

puntos centrales a discutir se debaten previamente en una reunión intersesional que se realiza meses antes del evento. Ya en la cita, luego de que cada país presenta los avances que han realizado en materia migratoria se pasa revista al avance del Plan Sudamericano, se procede a trabajar en la declaración la cual, salvo contadas excepciones, se enfoca más en cuestiones de forma que en el contenido en el cual ya se venía ‘cocinando’ con anterioridad.

En este contexto es importante reconocer la existencia de una relación de fuerzas entre los intereses que podrían subyacer en la estructura y dinámicas señaladas, y la evolución del proceso en sí en cuanto a los enfoques y temas abordados en sus declaraciones, aspecto de fondo que lo diferencie del proceso Puebla (Ramírez y Alfaro, 2010).

Es interesante anotar que, si para el año 2002, el Proceso Puebla enfatizaba en la gestión migratoria con una mirada securitista, llegando incluso a proclamar la declaración contra el terrorismo, desde el sur del continente se instaba a la comunidad internacional a:

preservar y promover el irrestricto respeto a los derechos de las personas que se encuentran en cualquier condición migratoria en otro país, garantizando sus derechos humanos y jurídicos fundamentales para asegurar el debido proceso y evitar que las personas detenidas por infracciones a las normas migratorias sean tratadas de manera similar a los delincuentes comunes (CSM, 2002).

Tenemos entonces que el enfoque de la *gestión de la migración* o de la *governabilidad migratoria* (Mármora, 2005)¹⁵ empieza a prevalecer con un acento marcado en los asuntos de los derechos humanos y los vínculos con los connacionales radicados en el exterior.

Al mismo tiempo, aunque no se puede negar la pertinencia y liderazgo que ha tenido la región en posicionar el tema los derechos humanos de los migrantes (comparado con otros procesos regionales), es posible identificar el enfoque de gobernabilidad con que se pretende tratar a las migraciones que responden más a intereses y acciones de los Estados, en desmedro de las reales necesidades de los y las migrantes. Estas sutiles diferencias en cuanto a los enfoques de gobernabilidad no se discuten en este espacio, dejando implícita su “validez y eficacia”.¹⁶ Aunque veremos más adelante cómo se dio un giro lingüístico desde la Conferencia del 2012 que no cambió el contenido del enfoque.

15 Para este autor la gobernabilidad migratoria consiste en el ajuste entre las características, causas y efectos del fenómeno migratorio, las expectativas y demandas sociales sobre el mismo, y las posibilidades reales de los Estados para darles respuestas (Mármora, 2005, p. 390).

16 Dicho enfoque ha adquirido legitimidad incluso en los espacios de la sociedad civil y movimientos sociales de migrantes donde no se discute la pertinencia de esta entrada.

En la IV CSM llevada a cabo en Montevideo (2003) se resaltó el aporte de los migrantes al desarrollo cultural, social, intelectual y económico de los países y estados de América del Sur y otras regiones. En esta época el tema de las remesas y el desarrollo ocupaba el centro del debate que no escapó a la CSM para posteriormente dar paso al tema del retorno. Al analizar las diferentes declaraciones se observa que la CSM ha funcionado también como una caja de resonancia de aquellos temas y políticas de mayor interés en los países de destino del norte global y que desde este espacio se introducen en la agenda nacional de los países de origen. El tema del retorno es un claro ejemplo que aterriza en Suramérica pese a que los datos de personas retornadas no han sido masivos.

Por otro lado, en las declaraciones de la V CSM realizada en La Paz (2004) los países miembros expresaron la urgencia de facilitar el intercambio de información sobre políticas migratorias en cada país participante, así como la actualización de cifras y datos que conciernen no sólo al proceso migratorio sino también a la situación y necesidades específicas del migrante. La necesidad de contar con sistemas de información (sobre todo estadística) es un tema recurrente en todas las Conferencias y también constituye un pilar del enfoque de la gestión de las migraciones.

Vale resaltar que una buena parte de los programas y proyectos que se llevan a cabo por parte de los Estados de la región han tenido la cooperación económica, técnica y asistencia operativa de la OIM. Bajo estos apoyos, dicho organismo internacional, ha consolidado su mandato que se sustenta en el principio de que la migración “ordenada, regular y segura” beneficia a los migrantes y sus familias, a las sociedades de acogida y a las de origen.

En esta cumbre, los términos ‘gestión y gobernabilidad’ de las migraciones, toman más fuerza y se institucionalizan llegando incluso a denominar al foro como “una instancia regional para la concertación de estrategias regionales para la gobernabilidad de las migraciones internacionales”. Se reiteró “la voluntad política de los países de América del Sur de construir las bases de la gestión migratoria regional, sustentadas en la necesidad de consensuar prácticas comunes que faciliten su gobernabilidad”.

Uno de estos consensos, es el trabajo coordinado entre Estados para combatir el tráfico ilícito de migrantes, la trata de personas, el tráfico de menores y otras formas de delitos transnacionales, temas planteados en la sexta Conferencia de Asunción (2006).

Al igual que en el Proceso Puebla, se planteó que la pobreza y la falta de oportunidades constituyen causales de la migración, pero la CSM de aquel año incorpora un elemento más estructural, igualmente de índole económico, como son las “brechas de ingreso y las diferentes condiciones de vida entre las regiones” como otro de los factores explicativos de las migraciones. Cabe resaltar que ninguna de los espacios toma en cuenta otro tipo de explicaciones por fuera

de las económicas, como son las formaciones de redes y cadenas migratorias que han permitido la formación de circuitos y espacios transnacionales.

Un aspecto sobresaliente de las declaraciones de la VI Conferencia de Asunción fue el rechazo a la criminalización de la irregularidad migratoria y su posible tratamiento como un hecho punible desde el derecho penal. Se observa varios consensos pro derechos de los migrantes que se vuelven reiterativos en las siguientes declaraciones como el derecho a migrar, no migrar y la no criminalización de los desplazamientos de los migrantes, como se señaló en la XV Conferencia.

A partir de esta reunión, uno de sus objetivos centrales fue consensuar una posición sobre temas migratorios para presentarla al Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo y otros foros internacionales (incorporándose este eje en adelante). En ese contexto, las declaraciones emitidas por los países miembros en la VII Conferencia (Caracas, 2007), alegaron una vez más que los factores que propician las migraciones son “la pobreza, la exclusión social y la desigualdad de oportunidades para acceder a la educación y al empleo que vive la región como consecuencia de las políticas económicas”. Esto tácitamente apuntaba al fracaso del modelo neoliberal imperante por décadas en la región. Manifestaron así la necesidad de incorporar en la agenda “programas de cooperación que permitan formular políticas públicas de desarrollo social, orientadas a la transformación de las causas estructurales de la pobreza y la exclusión social, procurando que la decisión de migrar se base en razones de preferencia y no de necesidad”.¹⁷

En la VIII CSM realizada en Montevideo, las declaraciones efectuadas demarcaron que el hecho migratorio en los países de Suramérica “tiene una naturaleza multidimensional y que la aplicación de medidas restrictivas por los países de destino no constituye una solución realista a la emigración irregular”. Es así que, siguiendo un marco de inclusión social y respeto de los derechos humanos, solicitaron a los países receptores “otorgar un tratamiento justo y humanitario a los migrantes procedentes de la región, a partir del reconocimiento del aporte que para el desarrollo de los países de destino representa la población migrante, en los aspectos social, económico, político, cultural, científico y académico”. Algo que reafirmaron en dicho encuentro fue “la absoluta convicción de que el ser humano es el centro de las políticas y programas migratorios y, consecuentemente, se debe priorizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas”. Como se observa en estas y otras declaraciones de la Conferencia, es recurrente el tema de los derechos de los migrantes y el reconocimiento de ellos como un “aporte”, lo cual mantiene la mirada utilitarista, sustentados en la (in) utilidad y beneficios que traen los migrantes, propia del enfoque de la gestión migratoria.

17 Hay que recordar y leer las declaraciones de este periodo en el contexto político de la región caracterizado por la llegada al poder de varios gobiernos progresistas.

Hay dos temas a resaltar de esta Cumbre: por un lado, el pedido de conformar una Red Sudamericana para la Gobernabilidad Migratoria con el objetivo de “aprovechar y difundir las capacidades desarrolladas en cada país y potenciarla con base a la cooperación horizontal y al fortalecimiento de la integración” con lo cual se consolida el enfoque de la CSM. Por otro, sin embargo, también en los considerandos de esta Conferencia, se cita uno de los objetivos del Tratado Constitutivo UNASUR el cual fue aprobado meses antes de dicha conferencia y que hace referencia a la identidad suramericana, al progresivo reconocimiento de los derechos de sus miembros en cualquier Estado Miembro para alcanzar una ciudadanía suramericana. Veremos con detenimiento como este tema empieza a cobrar relevancia en los siguientes años.

En la IX CSM, realizada en Quito el 2009, se radicalizó la posición suramericana, al colocar varios elementos que no estaban en las anteriores declaraciones tales como señalar la necesidad de adhesión a todos los tratados internacionales sobre derechos humanos, incluida la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migrantes y sus Familiares, algo que no se nombra en el Proceso Puebla, y que no ha sido firmado por ningún país del norte de destino de los migrantes suramericanos.¹⁸

Apelando al principio de la coherencia, en dicha reunión, se solicitó a los Estados “garantizar a las personas migrantes intrarregionales el disfrute de los mismos derechos que perseguimos para nuestros ciudadanos en los países de tránsito y destino a lo externo de la región”. En la misma tónica, se solicitó a los países de destino la implementación de programas permanentes de regularización de migrantes, y se condenó el endurecimiento y la criminalización de las políticas migratorias en los países del Norte, haciendo referencia especial a la Directiva de Retorno europea y a ciertas políticas securitistas en Italia y Francia.¹⁹ Por último y ante la crisis mundial, se pidió que los migrantes no sean considerados “como variables de ajuste económico”. Una vez más aparece en este período críticas al modelo neoliberal y a las asimetrías del sistema-mundo global como causantes de la migración sobre todo Sur-Norte. Acosta y Freier (2015) señalan que el nuevo discurso en la región que enfatiza el derecho humano a migrar se debe a la llegada al poder de gobiernos de izquierda o de centro izquierda.

La X Conferencia realizada en Cochabamba constituyó una reunión sui generis donde se trataron varios temas nuevos. En primer lugar se aprobó el Plan Sudamericano de Desarrollo Humano de las Migraciones (PSDHM)²⁰ y la

18 De la región solo Venezuela y Brasil no han suscrito dicha convención.

19 En la Declaración de Brasilia del 2011 también se señala: “Repudiar las políticas gubernamentales que tratan de forma indiferenciada a los migrantes indocumentados o en situación irregular y a los criminales. En particular, condenar las leyes aprobadas recientemente en diferentes estados federales de los Estados Unidos de América, que tipifican como delito la condición migratoria irregular, el transportar y dar empleo a inmigrantes indocumentados”.

20 El PSDHM fue elaborado por Lelio Mármora, uno de los impulsores del enfoque de gestión migratoria en América del Sur y ex funcionario de OIM.

Declaración de Principios y Lineamientos Generales de la CSM, los cuales van a marcar una suerte de hoja de ruta reiteradamente nombrada en las siguientes declaraciones, sobre todo el PSDHM que ha dicho de Mármora (2016, p. 60) “con este plan la región sudamericana ha realizado un paso muy importante en la explicitación del modelo de gobernabilidad migratoria asumido y llevado a cabo en sus distintas dimensiones, correspondan éstas a las políticas nacionales, bilaterales y/o regionales”.

Por otro lado dicha Conferencia tuvo como lema “Avanzar hacia la ciudadanía suramericana” y es ahí donde se empezó a colocar en la agenda el tema del relacionamiento de la CSM con UNASUR. Introducir estos temas en la mesa de debate implicó que por primera vez se hable con claridad del migrante como sujeto con derechos, incluido los derechos políticos y la participación política-electoral; todos estos elementos fundamentales para construir una plena ciudadanía suramericana. El tema de los derechos políticos por lo general queda ausente o relegado en la agenda de políticas migratorias, de ahí la importancia de colocar este tema dentro de un paraguas teórico-político mayor como es la ciudadanía suramericana.

Este asunto fue retomado en las posteriores Declaraciones realizadas en Brasilia (2011), Santiago (2012-2015), Cartagena (2013), Lima (2014) y Sucre (2018) donde aparecen párrafos que hablan de: “realizar esfuerzos para la consolidación de la identidad y la construcción de la ciudadanía sudamericana”; “establecer una hoja de ruta que permita construir una ciudadanía suramericana”; “Compromiso de renovar la participación político-electoral... como elemento facilitador de los procesos de construcción de la ciudadanía suramericana”; “la importancia de los procesos de regularización como un paso fundamental para la construcción de Ciudadana Suramericana”; “la inclusión como uno de los pilares de la integración, constituye un concepto amplio que debe ser referente en materia de derechos, desarrollo humano, gobernanza, así como para la construcción de ciudadanía suramericana”.

No es casualidad que estos temas aparezcan en la agenda de la CSM justo cuando UNASUR empezaba a cobrar protagonismo en la región (y a liderar el tema de la ciudadanía regional). Esto dio paso a que se hable varias veces de la forma de relacionamiento entre ambas instancias.

Un grupo liderado por Bolivia apuntaba a la creación de un Consejo Suramericano para las Migraciones como un nuevo órgano sectorial dentro de UNASUR.²¹ Dicha propuesta no fue compartida por la OIM para quienes la CSM tenía que ser un foro permanente de migraciones de UNASUR. En el acta final de la reunión de

21 Iniciativa presentada por Bolivia en el denominado ‘Documento País’ (2010), expuesto en la X CSM en donde propuso: “que la CSM se constituya en el Consejo de UNASUR en materia de migración recogiendo los frutos de una oportunidad histórica devenida de un proceso de integración regional. Creemos firmemente que con esta decisión de alto nivel nos acercaremos al sueño de la implementación de mecanismos regionales vinculantes y soberanos en el tema que ahora nos convoca”.

Cochabamba no quedó ninguna de las dos propuestas. Sin embargo, un año después en la declaración del 2011 se estipuló que la CSM debía ser incorporada a la estructura de UNASUR como “instancia institucional”. Para la Conferencia del 2012, se presenta el “Proyecto de Decisión para incorporar a la CSM en la estructura de la UNASUR y para el establecimiento de la hoja de ruta que permita construir una ciudadanía suramericana”. Sin embargo para la Conferencia del 2013, en Cartagena, en la declaración final aparece: “Comunicar formalmente al Consejo de Delegados de UNASUR su interés de relacionarse con esa entidad como “instancia consultiva”.

Como se observa se pasó de considerar a la CSM como una instancia institucional dentro de UNASUR a una instancia consultiva, lo cual le permitía mantener la misma estructura y manejo de siempre (monitoreada y guiada por la OIM). Desde el 2015 en adelante el tema se licua y ya no aparece ninguna mención a dicho relacionamiento, no así el tema de la ciudadanía que hasta la Conferencia de Montevideo del 2017 se apunta a “seguir trabajando en la construcción de una ciudadanía suramericana que permita avanzar hacia el pleno ejercicio de los derechos humanos”.²² Para el 2018, ya con UNASUR en crisis, en la Conferencia de Sucre, Bolivia, se celebró la importancia del Acuerdo de Residencia Mercosur.

Otro de los temas centrales en los últimos años de la CSM fue el giro lingüístico que se da a partir de la Conferencia de Santiago del 2012 cuando se deja de hablar de “gestión de las migraciones” y se la reemplaza por “gobernanza de las migraciones”. Desde el lema de dicha conferencia se habló de “la gobernanza de las migraciones en América del Sur desde los derechos sociales, económicos y culturales de las personas migrantes y sus familias”. Si bien en los primeros párrafos de la declaración se señala que “la temática de la reunión estuvo dirigida al tema de la gobernanza de las migraciones a partir de la visión integral desde las políticas, normativas e institucionalidad de las migraciones” no aparece ninguna definición o reflexión más allá de lo señalado. En la reunión del 2013 se vuelve a colocar el tema señalando que la CSM “reafirma su visión sobre la gobernanza de las migraciones que reemplaza el concepto de gestión migratoria”. Mármora (2016) al hacer el recuento de la reunión de Santiago señala:

También es en esta reunión que se modifica la concepción con que es encarado el tratamiento de las migraciones internacionales introduciendo la idea de la gobernanza migratoria: esta alude

²² En el 2012 se creó el Grupo de Trabajo sobre Ciudadanía Suramericana dentro de UNASUR y en el 2014 los Jefes de Estado aprueban el Informe Conceptual sobre Ciudadanía Suramericana. Cuando asume la Secretaría General Ernesto Samper este tema constituye uno de los pilares de su agenda llegando a elaborarse un “Plan de Acción integral de ciudadanía suramericana: movilidad, identidad y derechos” UNASUR (2016). Sin embargo desde su salida a inicios del 2017 no se ha elegido otro Secretario General. Esto hecho, sumado a la llegada de nuevos gobiernos de derecha en la región, que han dado más importancia a MERCOSUR o la Alianza del Pacífico o crear un nuevo espacio PROSUR, ha dado como resultado que UNASUR pierda protagonismo. Como se sabe, 6 países liderados por Argentina y Brasil, decidieron abandonar este espacio y dos formalmente anunciaron su retiro: Colombia y Ecuador.

a manejar las cuestiones públicas, en este caso relativas a las migraciones internacionales, en forma articulada e integral con otros actores sociales, con la participación de estos en la generación de la agenda, el análisis de los problemas de las propuestas de soluciones buscando alcanzar la mayor legitimidad posible en las políticas y normativas que se definan (Mármora, 2016, p. 48).

Como se desprende de esta definición, con el término gobernanza de las migraciones se hace alusión a la construcción de políticas públicas desde una perspectiva integral con el involucramiento de otros actores. Más allá del trabajo de y entre gobiernos, se busca la cooperación de organismos internacionales, gobiernos locales, actores sociales, etc., para alcanzar legitimidad en la toma de decisiones. Cabe señalar que gobernanza “es un concepto amplio que se refiere a mecanismos de sistemas de gestión orientados a alcanzar sus objetivos, en los que Estados son una de las muchas fuentes de competencia por autoridad, junto con otros actores multilaterales” (Wihtol, 2017, p. 357).²³

Si bien este nuevo concepto implicaría un ejercicio de construcción participativa de la política pública y poner a consideración de los diferentes actores todo lo tratado en la CSM, en esta misma reunión se reafirma la plena vigencia del Plan Suramericano elaborado en el 2010, y se establecen los 4 ejes que contiene dicho plan como estructura de las declaraciones finales: el eje de derechos humanos, el eje de integración regional, el eje de gestión/gobernanza migratoria y el eje de proyección internacional (posición del CSM en otros foros regionales, interregionales y globales). En otras palabras, se cambia el caparazón al incluir el término de gobernanza²⁴, pero se mantiene intacto el enfoque de la gestión de las migraciones y sus nociones centrales: seguridad, regularización, y derechos.

Sobre este último término vale la pena recalcar un elemento central ya desarrollado por otros autores como Domenech (2013) quien hace duras

23 En el ámbito migratorio este concepto (gobernanza global de las migraciones) fue lanzado por Kofi Annan, Secretario General de las Naciones Unidas en el 2006. El Secretario General estaba interesado en un proceso iniciado por varias organizaciones internacionales y ONGs para proponer una reflexión más amplia sobre migraciones de aquella liderada por los Estados. Ese mismo año Annan decidió establecer el Diálogo de Alto Nivel sobre Migraciones, seguido de encuentros anuales del Foro Global sobre Migraciones y desarrollo. Al respecto ver: Wihtol, 2017; Estupiñan, 2013. Para otros autores, la gobernanza de las migraciones constituye un proceso de cuatro actos: establecimiento de agenda, generación de consensos, adopción de políticas/leyes e interpretación e implementación de las mismas (Acosta y Freier, 2015, p. 185).

24 El enfoque de la gobernanza (que viene del proceso de formación de la Unión Europea) alude a procesos de gobierno post-centralismo estatal burocrático. Es decir, ya no gobiernan los gobiernos (funcionarios, políticos) sino redes público-privadas-asociativas-ONGs-organismos internacionales que se configuran por sectores de la política pública (de ahí que se habla de gobernanza ambiental, migratoria, cultural, etc.). Aunque en apariencia implica un ejercicio de cierta participación en la cosa pública, la gobernanza también puede ser post-democrática: se toman decisiones desde las redes (muchas sustentadas en supuestos tecnicismos) que prescinden del control popular y de la participación de los actores centrales, en nuestro caso de análisis de los propios migrantes. De ahí que hoy se habla mucho de gobernanza vs. democracia.

críticas al eje de los derechos humanos que se utiliza dentro del paradigma de la gestión/gobernanza migratoria para obtener la legitimidad necesaria para su instrumentación. Según el autor, quien se refiere al enfoque de la gestión de las migraciones como las “políticas de control con rostro humano” las cuales se amparan en “un universo de ideas y prácticas que, enmarcadas en el discurso de los derechos humanos como fuente de legitimación, persiguen la misma finalidad que las políticas más abiertamente restrictivas, prometiendo ser más eficaces en la consecución de su objetivo: controlar los flujos migratorios internacionales” (Domenech, 2013, p. 3).

Compartiendo plenamente dichas críticas al uso instrumental de los derechos humanos que se hace desde este enfoque, cabría precisar que esto no implica que todos los miembros del CSM compartan tal visión. De hecho de la experiencia participativa en estas reuniones, muchos de los representantes no tienen claridad respecto a los diferentes enfoques de la política migratoria. Otros, sobre todo aquellos que han venido participando varias veces en estos espacios, comprenden y defienden dicho enfoque. Y algunos han asumido una disputa al cuestionar dichas miradas utilitaristas e introducir una visión pro migrantes. De hecho, colocar la noción de gobernanza en vez de gestión de las migraciones, fue parte de los debates y las críticas a tal enfoque que llegaron a la mesa de diálogo de la CSM. Críticas abiertamente expresadas por ciertos países como Ecuador y Bolivia tanto a la gobernabilidad migratoria como al propio papel de la OIM.²⁵ Aquí la propuesta de Pereira (2019) resulta muy útil para diferenciar a los actores que se encausan en un discurso humanitarista de expiación, prevención o contestación.

Pese a las críticas desde estos dos países (y movimientos sociales pro migrantes) se sigue utilizando el término y enfoque de “derechos” o “humanista” tratando de debatir e incluir aquellos elementos que el enfoque de la gestión migratoria no considera o relega como los derechos políticos o la propia propuesta de ciudadanía suramericana.

Tal ha sido la disputa, encabezada últimamente por el gobierno de Bolivia, que se logró poner en entre dicho el propio espíritu de este enfoque que desde sus orígenes dio por sentado que la migración tiene que ser “regular, ordenada y segura”, estribillo posicionado y repetido a nivel mundial por diferentes actores gubernamentales de diferentes ideologías, organismos internacionales y de la sociedad civil, tanto así que en el título del recién aprobado Pacto Global por una

²⁵ Al respecto en el periodo entre el 2009 y 2015, las relaciones entre el gobierno del Ecuador y la OIM fueron tensas, llegando este país a comunicarles que: “El Ecuador se encuentra en un proceso de cambio y reforma política estructural entre sus instituciones y planificación del Estado, que tiene por objetivo la generación y fortalecimiento soberano de los planes de desarrollo e intereses de las necesidades del pueblo ecuatoriano (...) asumimos el reto de re pensar nuestras políticas de Estado y Buen Vivir independientemente de la gestión política internacional. En este sentido, en referencia al Proyecto de “Fortalecimiento de la Gestión Migratoria del Gobierno del Ecuador”, esta cartera de Estado expresa su agradecimiento por la propuesta pero comunicamos que no participaremos en la misma (Oficio MREMHU-GVMH- del 5 de febrero del 2014, en Ramírez, 2017).

Migración se puso los términos “regular, ordenada y segura” como indicamos al inicio.

En efecto, en junio del 2017 Bolivia organizó la “Conferencia Mundial de los Pueblos por un Mundo sin Muros hacia la Ciudadanía Universal” y en cuya declaración final, en el punto número 1, se señaló la necesidad de: “Superar la perspectiva hegemónica de la política migratoria que plantea una gestión de las migraciones de manera ‘regular, ordenada y segura’ por una visión humanista que permita ‘acoger, proteger, promover e integrar’ a las personas migrantes” (enfoque humanista de contestación).

Este tema fue llevado pocos meses después a la mesa de la CSM realizada en Montevideo quedando en la declaración final la necesidad de: “reafirmar el derecho de los migrantes a elegir un lugar donde vivir y al deber de los gobiernos de fortalecer las políticas públicas que permitan acoger, proteger, promover e integrar, respetando los derechos humanos”.

En dicha declaración también quedó estipulado que la “CSM suscribió los conceptos de acoger, proteger, promover e integrar a las personas migrantes como base para la formulación de una cosmovisión que contribuya a consolidar una cultura migrante en la región”. Este tema fue propuesto por Bolivia y los países se llevaron la tarea de “enviar sus definiciones de conceptos de lo que significa ‘migración regular, ordenada y segura’ y los relativos a la acogida, protección, promoción e integración”.

Finalmente, vale señalar que en las últimas reuniones también se introdujeron otros tópicos como: incorporar en la política migratoria el enfoque de género, aparece como preocupación la migración haitiana (2013), la lucha contra la trata y el tráfico, el incremento de la migración de niños no acompañados (2014), el tema del acceso a la justicia, la situación en fronteras así como los asuntos de la migración vinculados al medio ambiente y cambio climático (2015), inclusión e integración (2017), entre los principales. Vale señalar que los temas vinculados a la migración, desarrollo y remesas que fueron temas centrales en las primeras reuniones, prácticamente han desaparecido en las últimas.

Mármora (2016, p. 65), al hacer su análisis de este espacio, señala que la CSM permitió una mayor eficacia en la gobernanza migratoria de los países de la región al incluir en todas sus declaraciones temas como: obtener información objetiva, confiable y oportuna; la modernización de la gestión migratoria; la adecuación de las normativas nacionales; la cooperación horizontal para el intercambio de buenas prácticas; y la capacitación en materia migratoria.

Como vemos muchos de estos aspectos aparecen en el manual *Essentials of Migration Management. A Guide for Policy Makers and Practitioners* publicado por la OIM en el 2004, cuya versión en español fue traducida y recreada para el contexto latinoamericano por Lelio Mármora con el título *Aspectos Básicos para la Gestión Migratoria* (2009).

CONCLUSIONES

La CSM y el Proceso Puebla constituyen los dos principales espacios regionales en América donde se ha debatido a nivel gubernamental los asuntos migratorios. Si bien toda mesa de diálogo -ya sea bilateral o multilateral- es saludable para el fortalecimiento de la paz y la democracia, las analizadas en este artículo han cumplido un papel central a la hora de posicionar y legitimar un enfoque en política migratoria.

En efecto, más allá de que las conferencias analizadas no sean vinculantes, los discursos y las declaraciones finales que firman los países miembros tienen un eminente carácter político que expresa, de manera general, las tendencias de cada región y el enfoque que se le ha querido dar a los asuntos migratorios: la gestión y gobernanza migratoria. Bajo este paraguas, y de ahí la importancia de los procesos regionales aquí analizados, ha servido para posicionar a nivel regional, y aterrizar a nivel nacional, la necesidad de una administración migratoria efectiva; los efectos positivos de la misma (tanto en origen como en destino) cuando estas están bien encausadas, es decir, cuando son ordenadas, regulares y seguras; y la necesidad de una articulación regional, cooperación y corresponsabilidad para una adecuada gobernabilidad migratoria. En este sentido, tanto el Proceso Puebla como la CSM han servido para construir discursos y narrativas sobre la ventaja de este paradigma y la puesta en práctica de políticas migratorias con esta mirada a escala nacional, regional y global.

La descripción de la imagen con la que arrancamos este artículo no pudo ser más elocuente de lo que el discurso hegemónico impulsado por los actores estatales y organismos internacionales busca, desea y entiende por una migración “segura, ordenada y regular”. Migrantes en grupos familiares nucleares, mejor aún si son migrantes calificados, que viajen con pasaporte y visas que les permitan internarse y residir legalmente, y que lleguen al país a través de los canales y pasos migratorios oficiales. Mucho mejor si lo hacen por avión, donde las aerolíneas y los controles migratorios en origen y destino ayudan a canalizar los flujos.

Los procesos regionales analizados han servido para canalizar y legitimar estas miradas pero con matices. Podemos ver que, por un lado, en la CSM se ha enfatizado en la gobernabilidad de la migración, basada en el respeto y preocupación por la vulneración de los derechos humanos de los migrantes, mientras que en el Proceso Puebla más bien se apela a la gestión de la migración, a través de flujos ordenados que permita garantizar la seguridad nacional. Ambas son las caras del mismo enfoque que se despliegan según los contextos y coyunturas.

En el Proceso Puebla se observa que la política unilateral mantenida principalmente por Estados Unidos y los países receptores de migrantes, ha permeado y se ha posicionado en este espacio a lo largo de las sucesivas declaraciones y acciones, y están claramente visibles las asimetrías y relaciones de poder en su interior. Llama la atención por ejemplo que en las últimas

conferencias no se diga nada sobre el incremento de deportaciones de latinoamericanos desde EE.UU o sobre la propuesta de construcción-ampliación del muro en la frontera con México²⁶. Por el contrario, en la CSM se reflejan más visiones compartidas, que han permitido no sólo llegar a consensos, sino la aplicación -en algunos casos- de programas y proyectos, o posicionamientos que nacieron en el seno de este espacio multilateral, al interior de cada país. Por ejemplo en relación a los temas emigratorios las condenas a la criminalización de la migración, el reiterado énfasis a los derechos o el reconocimiento del derecho humana a migrar no aparecen en el Proceso Puebla.

Una lectura de todas las declaraciones sudamericanas permite identificar muchos elementos que año tras año se repiten, y las ha tornado hasta cierto punto muy retóricas, aunque con una posición cuestionadora de las políticas cada vez más restrictivas de los países de destino por fuera de la región y muy poco críticas de las políticas implementadas al interior de la región. Solo se llevan a la mesa las “buenas prácticas” que año tras año realizan los países, no así los retrocesos.

En efecto, se encuentra muy poca autocrítica de lo que pasa al interior de la región. Aunque el tema de la migración intrarregional ha estado presente y de manera positiva como parte de los procesos de integración, los avances a la hora de contar con una política común más allá de la libre movilidad (poder viajar sin necesidad de visa y ni pasaporte) han sido mínimos, así como el silencio a la implementación de medidas restrictivas hacia la reciente migración venezolana por parte de varios países de la región, que han llegado incluso a solicitar visa de ingreso a dichos migrantes a partir de este año.

Algo rescatable quizá es la insistencia en este espacio de actualizar los marcos normativos en materia migratoria, algo que desde que Argentina lo inauguró en el 2004 casi todos ya lo han hecho (excepto Chile y Paraguay) incorporando una mirada de derechos (sin que desaparezca el enfoque de seguridad).

Es necesario además resaltar que las relaciones migratorias entre todos los países del continente americano, independientemente de su pertenencia a determinados procesos de diálogo, están llevadas por el protagónico papel institucional de la OIM a través de las secretarías técnicas y su apoyo económico para la realización de las conferencias y estudios. Los acuerdos regionales en el tratamiento de las migraciones están mediados y direccionados por las metas y enfoque que tiene en sí misma la OIM y que han sido llevados a estos espacios. De esta manera las conferencias analizadas constituyen cajas de resonancia de la visión que este organismo internacional tiene sobre la migración. Su propuesta de “ayudar a encarar los crecientes desafíos que plantea la gestión de la migración a nivel operativo”, no cuestiona, ni pone entredicho las relaciones

²⁶ En la XXII Conferencia realizada en el 2017 en San Salvador se mencionó el impacto de la política migratoria estadounidense en poblaciones como la nicaragüense y haitiana y la posibilidad de amenaza frente a la hondureña y salvadoreña con la cancelación del Estatus de Protección Temporal (TPS por sus siglas en inglés).

asimétricas, de dominación y de poder que se dan a nivel global.²⁷

Por último, entre los aciertos, hay que reconocer que la llegada de gobiernos progresistas a la región a inicios del nuevo siglo ayudó a incorporar una mirada pro migrante (visto como sujeto de derechos), humanista de contestación e incluso cuestionadora del enfoque de la gestión migratoria. Esta lucha la dieron sobre todo dos países: Bolivia y Ecuador. En dichos lugares se ha posicionado quizá las tesis de mayor envergadura en cuanto a un enfoque alternativo, recuperado la categoría de ciudadanía (regional) y entendiendo que los Estados deben ser no solo contendores de los derechos y deberes de “sus” miembros. Conceptos como el de ciudadanía universal o suramericana (particularmente el segundo), la incorporación del tema de los derechos políticos (vinculado sobre todo al voto de los migrantes) se han colocado en las declaraciones de la CSM y por algún tiempo fueron parte de la agenda regional impulsada por UNASUR antes de que entrase en afealdad.

Vale recalcar que estos procesos regionales han servido más para el aterrizaje del enfoque de la gestión migratoria y para colocar en la agenda de los países ciertos programas -en este sentido es posible vislumbrar un avance en cuanto a la compatibilización de las políticas migratorias unilaterales y las disposiciones nacionales que rigen las migraciones internacionales desde el interior de los países-, que para la concreción de un instrumento de carácter multilateral. Desde que se firmó en el 2001 el Acuerdo de Residencia Mercosur no ha existido otro de relevancia regional que beneficie a los migrantes (sobre todo para adquirir la residencia). Han existido mayores logros a nivel unilateral o bilateral que a nivel multilateral.

Finalmente, los nuevos vientos que soplan en el continente americano con discursos abiertamente antiinmigrante y xenófobos como los de Trump en Estados Unidos, Bolsonaro en Brasil, Macri en Argentina, Moreno en Ecuador, Piñera en Chile, Duque en Colombia, entre otros gobiernos conservadores, vislumbran un panorama aún más oscuro para todos los ‘cruzadores de fronteras’ con el retorno del enfoque de seguridad y control duro.

27 De hecho impulsar la migración en forma “ordenada”, constituye un principio que desde los hechos es prácticamente imposible de alcanzar, en vista de que en cuanto mayores sean las desigualdades entre regiones o países, mayor será el flujo migratorio y en consecuencia más dura la implantación de políticas de contención, pese a que, los países receptores del norte, necesitan ‘mano de obra migrante’ (calificada o no) para mantener el sistema.

BIBLIOGRAFIA

ACOSTA, Diego y FREIER, Feline (2015) “Discursos y políticas de inmigración en Sudamérica: ¿Hacia un nuevo paradigma o la confirmación de una retórica sin contenido?”, *Revista Interdisciplinar da Movilidad Humana*, Vol. 23, N° 44, p. 171-189.

ACNUR (2014) *The children on the run*. Washington: ACNUR.

BLOUIN, Cecile (2019) *Después de la llegada. Realidades de la migración venezolana*. Lima: Thémis-PUCP.

CASTILLO, Manuel (2000) “Las políticas hacia la migración centroamericana en países de origen, de destino y de tránsito”, *Papeles de población*, Vol. 6, N° 24, p.133-157.

CRM (2005) Glosario de la Conferencia Regional de Migraciones, elaborado por el Grupo Regional de Consulta sobre Migración y revisado por la Secretaría Técnica de la CRM, Ciudad de Guatemala, Octubre.

CRM (2011) Conclusiones. Reunión del Grupo Regional de Consulta sobre Migración de la Conferencia Regional sobre Migración. Bayahibe, República Dominicana.

CRM (2011) Conferencia Regional sobre Migración. CRM o Proceso Puebla, 15 años. San José, Costa Rica.

CRM (2011) Conferencia Regional sobre Migración, 20 años. Promoviendo y fortaleciendo el diálogo la cooperación regional. San José, Costa Rica.

CRM (2011) Recomendaciones. Reunión del Grupo Regional de Consulta sobre Migración de la Conferencia Regional sobre Migración. Bayahibe, República Dominicana.

CRM (2012) Conclusiones. Reunión del Grupo Regional de Consulta sobre Migración de la Conferencia Regional sobre Migración. Ciudad de Panamá, Panamá.

CRM (2012) Declaración XVII Conferencia Regional sobre Migración “Seguridad en el Marco de los Derechos Humanos y Flujos Migratorios Mixtos” Ciudad de Panamá, Panamá.

CRM (2012) Recomendaciones. Reunión del Grupo Regional de Consulta sobre Migración de la Conferencia Regional sobre Migración. Ciudad de Panamá, Panamá.

CRM (2013) XVIII Reunión Viceministerial Declaración “Migraciones e Integración

Social: por una migración con rostro humano” San José, Costa Rica.

CRM (2013) Conclusiones. Reunión del Grupo Regional de Consulta sobre Migración de la Conferencia Regional sobre Migración. San José, Costa Rica.

CRM (2013) Recomendaciones. Reunión del Grupo Regional de Consulta sobre Migración de la Conferencia Regional sobre Migración. San José, Costa Rica.

CRM (2014) XIX Conferencia Regional Sobre Migración “Por una Región libre de Trata de Personas”. Declaración. Managua, Nicaragua.

CRM (2014) Conclusiones. Reunión del Grupo Regional de Consulta sobre Migración de la Conferencia Regional sobre Migración. Managua, Nicaragua.

CRM (2014) Recomendaciones. Reunión del Grupo Regional de Consulta sobre Migración de la Conferencia Regional sobre Migración. Managua, Nicaragua.

CRM (2015) Reunión del Grupo Regional de consulta sobre migración de la Conferencia regional sobre migración. Ciudad de México, México.

CRM (2016) XXI Conferencia regional sobre Migración “La migración: una responsabilidad compartida”. San Pedro Sula, Honduras.

CRM (2017) Conclusiones. Reunión del Grupo Regional de Consulta sobre Migración de la Conferencia Regional sobre Migración. Antiguo Cuscatlán, El Salvador.

CRM (2016) Conclusiones. Reunión del Grupo Regional de Consulta sobre Migración de la Conferencia Regional sobre Migración. Tegucigalpa, Honduras.

CRM (2016) Reunión del Grupo Ad Hoc sobre flujos de personas migrantes extra-regionales. Ciudad de Panamá, Panamá.

CRM (2017) XXII Conferencia regional sobre Migración “Mujeres migrantes”. Antiguo Cuscatlán, El Salvador.

CRM (2017) Informe de la reunión de la red de funcionarios de Enlace en materia de protección de niñas. Niños y adolescentes migrantes. San Salvador, El Salvador.

CRM (2017) Informe de la reunión de la red de funcionarios de Enlace para el combate al Tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas. San Salvador, El Salvador.

CRM (2018) Conclusiones de la Reunión del Grupo Regional de Consulta sobre Migración de la Conferencia Regional de Migración. Ciudad de Panamá, Panamá.

CUBUAS, Elizabeth y MONZÓN, Luis (2005) “La Conferencia Regional sobre

Migración o Proceso Puebla como proceso consultivo regional”. En *Expert Group Meeting On International Migration and Development In Latin America And Caribbean*. Population Division Department of Economic and Social Affairs United Nations Secretariat Mexico City.

CSM (2018) Declaraciones Conferencia Sudamericana de Migraciones (2000-2018) Recuperado de: <http://csm-osumi.org>

Documento País (2010) “*Recuperar la dignidad migratoria: Hacia un Consejo Sudamericano para las Migraciones*”, Bolivia, 25 de Octubre.

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

DOMENECH, Eduardo (2013) “Las migraciones son como el agua”: Hacia la instauración de políticas de “control con rostro humano”, *Polis*, N° 35. Recuperado de: <https://journals.openedition.org/polis/9280>

DURAND, Jorge (2018) “Caravana de desarraigados”. En *La Jornada*, 28 de octubre. Recuperado de: <http://www.jornada.com.mx/2018/10/28/opinion/019a2pol>

DÜVELL, Frank (2003) “The globalization of migration control”. En *Open Democracy*. Recuperado de: http://www.opendemocracy.net/people-migrationeurope/article_1274.jsp

ESTEVEZ, Ariadna (2017) “La repolitización de los derechos humanos frente a la gubernamentalidad neoliberal del sufrimiento social: una lucha de conducta” (181-207). En Ariadna Estévez y Daniel Vázquez (Coords.) *9 Razones para (des)confiar de las luchas por los derechos humanos*. Ciudad de México: FLACSO-UNAM.

ESTUPIÑAN, Mary Luz (2013) *Acerca de la gobernanza y la gestión migratoria. Crítica del papel de la OIM en el gobierno de la migración internacional y regional*. Serie Documentos de Trabajo, N° 33. Buenos Aires: CLACSO.

FEDDERSEN, Mayra (2018) “Governing Migration through a Human Rights Consensus”. Ponencia presentada en: Conferencia ¿Crisis de la Gobernabilidad? La política de la gobernanza migratoria en América y Europa, Buenos Aires, 3 Y 4 de octubre.

GARCIA, Lila (2016) “Migraciones, Estado y una política del derecho humano a migrar: ¿hacia un nueva era en América Latina?”, *Colombia Internacional*, N° 88, p.107-133.

GEIGER, Martin y PECOUD, Antoine (Eds.) (2010) *The Politics of International*

Migration Management. Migration, Minorities and Citizenship. Hampshire: Palgrave Macmillan.

GHOSH, Bimal (2008) “Derechos humanos y migración: el eslabón perdido”, *Migración y Desarrollo*, N° 10, p. 37-63.

GIANELLI, Laura (2008) *El tratamiento de la cuestión migratoria en los consensos intergubernamentales*, OIM.

GURRIERI, Jorge (2005) “Los procesos migratorios actuales en Sudamérica”. Trabajo presentado en: III Reunión de la Comisión de Laborales, Previsión Social y Asuntos Jurídicos del Parlamento Latinoamericano, Buenos Aires: 30 de junio y 1 de julio.

HANSEN, Randall (2010) *An Assessment of Principal Regional Consultative Processes on Migration*, IOM Migration Research Series, N° 38. Ginebra: OIM.

KRON, Stefanie (2011) “Gestión migratoria en Norte y Centroamérica: manifestaciones y contestaciones”, *Anuario de Estudios Centroamericanos*, [S.l.], p. 53-85.

MÁRMORA, Lelio (2005) *Las políticas migratorias internacionales*. Buenos Aires: OIM-PAIDOS.

MÁRMORA, Lelio (2016) *Conferencia Suramericana sobre Migraciones. 2000-2015*. Buenos Aires: OIM.

NACIONES UNIDAS (2018) “Un pacto mundial por los derechos humanos de los refugiados”. Recuperado de: <https://news.un.org/es/story/2018/07/1437842>

OIM (2004) *Essentials of Migration Management. A Guide for Policy Makers and Practitioners*, Ginebra: OIM.

OIM (2009) *Aspectos básicos para la gestión migratoria*, OIM-INM: ciudad de México.

OLIVARES, Emir y ARELLANO, César (2017) “Ley de Seguridad, nueva amenaza para migrantes: centroamericanos”. *La Jornada*, 15 de diciembre. Recuperado de: <http://www.jornada.unam.mx/2017/12/15/politica/007n1pol>

ORTIZ, Claudia (2011) “Algunas dimensiones del ideario de la gobernabilidad migratoria: el proceso de institucionalización de la Conferencia Sudamericana de Migraciones”, *Cuadernos de Ideas*, Vol. 5, N° 5, p. 74-95.

PECOUD, Antoine (2017) “What do We know about the International organization for Migration?”, *Journal of Ethnic and Migration Studies*; Vol. 44, N° 10, p. 1621-1638.

PECOUD, Antoine (2017-2018) “Politización/Despolitización de las migraciones.

Discursos y prácticas de la Organización Mundial para las Migraciones”, *Relaciones Internacionales*, N° 36, p. 177-196.

PEREIRA, Andrés (2019) “El nexo entre migración, seguridad y derechos humanos en la política migratoria de Argentina (1990-2015)”, *Desafíos*, Vol. 31, N° 1, p. 273-309.

RAMÍREZ, Jacques (Coord.) (2017) *Migración, Estado y Políticas. Cambios y continuidades en América del Sur*. La Paz: Vicepresidencia de Bolivia-CELAG.

RAMÍREZ, Jacques y ALFARO, Yolanda. (2010) “Espacios multilaterales de diálogo migratorio: el Proceso Puebla y la Conferencia Sudamericana de Migraciones”, *Boletín Andinamigrante*, N° 9, p. 2-10.

SANTI, Silvana (2011) “El nuevo orden migratorio global: el papel de la Organización Migraciones (OIM) en la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones”. Ponencia presentada en: V Encuentro del Centro de Reflexión en Política Internacional (CERPI)/ III Jornadas del Centro de Estudios Sudamericanos (CENSUD). Universidad Nacional de La Plata, La Plata: 16 de septiembre.

SOLIS VARGAS, María (2017) “La securitización de la Conferencia Regional sobre Migración”, *Revista Ciencias Sociales*, N° 157, p. 13-26.

UNASUR (2016) *Hacia El Sur. La construcción de la ciudadanía suramericana y la movilidad intrarregional*, Secretaria General de UNASUR, Serie Bitácora, Vol. 1, N° 2, Mitad del Mundo.

VARELA, Amarela (2018) “No es una carava de migrantes, sino un nuevo movimiento social que camina por una vida vivible”. En *El Diario*, 4 de noviembre de 2018. Recuperado de: https://www.eldiario.es/interferencias/Caravana_migrantes_6_832276775.html

WIHTOL DE WENDEN, Catherine (2017) “Governança internacional e migratória” (357-362). En: Leonardo Cavalcanti, Tuíla Botega, Tânia Tonhati, Dina Araújo (Org.) *Dicionário crítico de migrações internacionais*. Brasília: Universidade de Brasília.

Caminhar, lutar e bem viver: o significado do *Oguata Guasu* para o Povo Guarani-Kaiowá¹

Caminar, luchar y buen vivir: el significado del *Oguata Guasu* para el Pueblo Guarani-Kaiowá

Andréa Lúcia Cavararo Rodrigues²

Rosa Sebastiana Colman³

Antonio Hilario Aguilera Urquiza⁴

RESUMO

Este artigo é parte do estudo realizado em Ñande Ru Marangatu, Antônio João/Mato Grosso do Sul no Brasil e a Colônia Pysyry, Paraguai. Os Guarani possuem uma ocupação territorial ampla, englobando os países do Paraguai, Argentina, Brasil e Bolívia. Esse território é denominado pelos Guarani como *Ñane Retã* - “Nosso Território”, espaço que ocorrem os deslocamentos e neles as comunidades estabelecem suas redes pautadas pelas relações de parentesco e afinidades. A pesquisa estudou a trajetória de ida e vinda do *Oguata Guasu* - *a grande caminhada*. A base metodológica é com interface no direito dos povos tradicionais e, além da pesquisa bibliográfica, manteve-se a preferência pelo trabalho de campo. Conclui-se que mesmo após terem sofrido deslocamentos forçados, depois de anos os *Kaiowá* realizaram o caminho de volta para o seu território tradicional a fim de manter as suas tradições.

Palavras-chave: Mobilidade Guarani; Deslocamento forçado; Território tradicional; Fronteira; Relações sociais.

1 Trabalho originalmente apresentado na 31ª Reunião Brasileira de Antropologia, realizada entre os dias 09 e 12 de dezembro de 2018, Brasília/DF; aqui está com significativas modificações. Foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES).

2 Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social - PPGAS pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul PPGAS/UFMS.

3 Faculdade Intercultural Indígena da Universidade da Grande Dourados (FAIND/UFGD), Programa de Pós-Graduação em Educação e Territorialidade (PPGET/FAIND/UFGD) e Programa de Pós-Graduação em Antropologia (PPGANT/FCH/UFGD).

4 Universidade Federal de Mato Grosso do Sul e Universidade Católica Dom Bosco.

RESUMEN

Este artículo es parte del estudio realizado en Ñande Ru Marangatu, Antonio João/Mato Grosso del Sur en el Brasil y la Colonia Pysyry, Paraguay. Los Guaraníes poseen una ocupación territorial amplia, englobando los países de Paraguay, Argentina, Brasil y Bolivia. Ese territorio es denominado por los Guaraníes como *Ñane Retã* - “Nuestro Territorio”, espacio donde ocurren los desplazamientos y en ellos las comunidades establecen sus redes pautadas por las relaciones de parentesco y afinidades. La investigación estudió la trayectoria de ida y vuelta del *Oguata Guasu* - la *gran caminata*. La base metodológica es con interface en el derecho de los pueblos tradicionales y, más allá de la investigación bibliográfica, se mantuvo la preferencia por el trabajo de campo. Se concluye que incluso luego de sufrir el desplazamiento forzado, después de años los Kaiowá realizaron el camino de vuelta para su territorio tradicional a fin de mantener sus tradiciones.

Palabras clave: Movilidad Guarani; Desplazamiento forzado; Territorio tradicional; Frontera; Relaciones sociales.

INTRODUÇÃO

A partir das bases teóricas da Antropologia e da etnografia, o trabalho se propõe, através da metodologia do estudo bibliográfico e de trabalho de campo, a efetuar uma análise sobre a dinâmica e motivação da mobilidade espacial dos Kaiowá localizados na região de fronteira Brasil/Paraguai e o rearranjo deste povo ao chegar no novo território em ambos os países.

A população Guarani é uma das mais numerosas no Brasil, e o povo Kaiowá se refere aos representantes desse subgrupo Kaiowá pertencentes ao tronco Tupi, da família linguística Tupi-guarani, que no Brasil engloba os Kaiowá, os Ñandeva e os Mby'a (Pereira, 1999, p. 14). São na maioria bilíngues, ou seja, além do Guarani, falam o português (Brasil) ou castellano/espanhol (Paraguai), todavia os mais idosos falam somente a língua materna. O Guarani é a língua utilizada cotidianamente entre eles, em conversas, reuniões e ensinamentos dos “mais velhos” para as crianças e jovens. Essa população se autodenomina Kaiowá no Brasil e Paĩ Tavyterã no Paraguai.

De acordo com Souza e Ferreira (2016, p. 95), os Kaiowá se fixaram ao sul e centro de Mato Grosso do Sul, distribuídos em uma área que percorre os rios Apa, Dourados e Ivinhema, fazendo divisa com Paraguai e indo até o norte do Estado na divisa com o território dos Terena⁵.

⁵ O povo Terena faz parte das oito etnias oficialmente reconhecidas no estado de Mato Grosso do Sul.

Nessa espacialidade localizam-se suas aldeias, tendo como referência as matas e os córregos, dimensionando seus territórios como algo específico de cada família extensa⁶, de modo a dar continuidade ao bom modo de ser de seus ancestrais.

É na aldeia, enquanto *tekoha* (considerado um lugar onde tem natureza e vida plena) que os Kaiowá vivenciam e atualizam seu modo de ser (Brand, 1997, p. 2-8).

O povo Kaiowá tem por tradição cultural a prática da mobilidade espacial, baseada na prática milenar e muito conhecida dentre os povos indígenas como *Oguata Guasu* (grande caminhada) (Colman, 2015).

Pereira (1999), descreve a organização social dos Kaiowá no sistema de parentesco, constituindo-se como um grupo não linear em torno de um líder de expressão, que reúne em torno de si seus parentes mais próximos e aliados, formando assim a parentela. O autor denomina a família nuclear como fogo familiar/doméstico, e o estabelece como unidade sociológica no interior da família extensa, que pode ser composta por vários fogos interligados por relações consanguíneas, afinidade ou aliança política.

O chefe da parentela atua como centro norteador dos fogos, e seus parentes estabelecem ao redor, tanto socialmente como geograficamente. Geralmente os mais próximos pertencem ao tronco familiar e na medida em que o grau de parentesco vai se distanciando, vão se constituindo os fogos mais autônomos. São comuns os conflitos dentro da parentela e, portanto, é função do chefe solucioná-la. Caso não ocorra a solução, o indígena ou a família deverá buscar outra parentela que tenha afinidade consanguínea ou política, ou até mesmo ocorrer a mudança de *tekoha*.

Percebemos que a relação de parentesco é o grande fator da mobilidade praticada pelo kaiowá, pois além de fortalecer seus laços, verifica-se compartilhamento do espaço territorial, da comensalidade, da troca e da divisão de trabalho.

Na primeira parte deste artigo serão abordados, conforme a literatura, conceitos de territorialidade, para que o leitor possa compreender a importância da terra para os kaiowá; na segunda parte, será feita uma breve descrição da usurpação do território tradicional *Ñande Ru Marangatu*, Município de Antônio João/MS, levando assim a mobilidade forçada por esta população até a Colônia *Pysyry*⁷; na terceira parte uma breve descrição do *Oguata Guasu* de retorno ao seu território tradicional e, por último, será analisado o direito dos povos Kaiowá à mobilidade tradicional.

⁶ Família extensa, é denominada pelos povos indígenas de *te'y*, a reunião de várias famílias nucleares, composta pelo casal e filhos (as).

⁷ Como são chamadas as aldeias no país vizinho, Paraguai.

TERRITORIALIDADE DOS KAIOWÁ

Para se compreender a ocupação do território tradicional dos povos indígenas, a melhor categoria é a territorialidade. Litte (2002, p. 253) define como “o esforço coletivo de um grupo social para ocupar, usar, controlar e se identificar com uma parcela específica de seu ambiente biofísico, convertendo-se assim em seu ‘território’”.

O território é um ambiente ocupado e utilizado de acordo com o sistema simbólico-cultural, ou seja, um espaço em que os Kaiowá vivem de acordo com sua organização social, o *tekoha*, sendo neste espaço territorial que as representações simbólicas são valorizadas pelo grupo que ali vive, além de ocorrer um processo histórico, onde vão sendo produzidas as manifestações e tradições culturais deste grupo.

Assim, “o território depende da ação social promovida por determinada sociedade que, por meio de sua prática, transforma o ambiente físico em ambiente social” (Crespe, 2015, p. 171). Portanto, podemos afirmar que para a comunidade Kaiowá, território é o local de moradia, contendo uma área onde esse povo pode lavrar suas plantações, caçar e pescar, cultivar plantas medicinais, praticar o *Oguata* (caminhada) entre as parentelas e suas alianças enfim, viver de acordo com suas tradições culturais. Também podemos afirmar que o fator histórico e a memória coletiva fazem com que o grupo mantenha uma relação com seu território tradicional, mantendo vínculos com o espaço onde seus antepassados viveram.

Segundo Cavalcante (2013, p. 33), “os territórios não são construídos exclusivamente na relação de humanos com o ambiente, mas além destes há outros seres que habitam o território”, podendo-se afirmar que os territórios tradicionais dos Kaiowá são construídos com bases simbólicas e sociais.

“Nós não vivemos para comprar terra, nós vivemos apenas para usá-la de acordo com nossos costumes”⁸. De acordo com essa fala de um dos nossos interlocutores, que é Kaiowá, podemos compreender que a terra para este povo é o espaço de vida, de reprodução das suas tradições culturais, ou seja, um espaço onde possam realizar sua maneira de ser.

Para este povo, *tekoha* pode ser representado por terra e território. Terra no sentido de reprodução de seus valores culturais, de importância para produção e manutenção do seu grupo, assegurando a existência de seus familiares, mas não para acumular riqueza (EMGC, 2016).

Na concepção dos povos indígenas o território é contínuo, ou seja, sem barreiras físicas, construída a partir de regras de parentesco e de alianças políticas que

8 Relatos do trabalho de campo – Março/2018.

permitem à família extensa a livre escolha (Mura, 2006, p. 131). Partindo dessa lógica, podemos afirmar que na visão dos Kaiowá não existem as fronteiras nacionais, ou seja, um território tradicional não pode ser dividido, principalmente porque é um povo que tem em sua tradição cultural a prática do *Oguata*, e com a imposição dessas fronteiras acabaram perdendo seu direito de ir e vir até mesmo dentro do seu próprio *tekoha guasu*, como ocorreu no Território tradicional Ñande Ru Marangatu.

Ao ouvir tais palavras, em que o senhor Salvador descreve como era seu território antes de seus parentes praticarem a mobilidade forçada para o Paraguai no final da década de 1940 até meado de 1970, no século XX. “Lugar onde todos viviam bem, em harmonia, faziam suas roças e mantinham a prática da caça e da pesca. Encontrava-se muito mel na região, e a alimentação era só nativa”, ou seja, compreendemos que não existia alimentos industrializados e que o *tekoha*, para os Kaiowá, é o lugar físico que contém matas (*ka’aguy*) e todo um ecossistema, como animais para caça, água fresca, matéria prima para casas e artefatos, frutos para coleta, plantas medicinais etc. Lugar este que, na maioria das vezes, é lembrado por nossos interlocutores, pois é o período em que seus antepassados viveram, seja na TI Ñande Ru Marangatu, Município de Antônio João/MS, ou do outro lado da fronteira, na Colônia Pysyry, no Paraguai.

Os estudos demonstram que *tekoha* é o lugar em que a comunidade Kaiowá vive de acordo com sua tradição cultural. Habitualmente este espaço não é muito populoso, podendo ser encontrado nele de duas a cinco famílias extensas. Em sua pesquisa, Lucas relata que “esse número de pessoas varia quanto ao número de parentelas e a quantidade de indivíduos que um chefe de prestígio consegue agregar em torno de si, sejam os familiares ou os aliados” (Lucas, 2017, p. 74).

Para os Kaiowá, estar neste espaço é imprescindível para sua sobrevivência física e cultural, como também a persistência na luta pela retomada desses espaços ocupados pelos não-indígenas.

E percebemos isso na descrição de Colman (2007):

[...] *tekoha* significa espaço, lugar (*ha*), possível para o modo de ser e de viver (*teko*). Tal é a importância deste conceito que numa mesma palavra aglutinam dois conceitos: vida e lugar. Devido às agressões ao meio ambiente e ao processo de espoliação de suas terras, os Kaiowá e Guaraní têm encontrado crescentes dificuldades para esta sobrevivência (Colman, 2007, p. 21).

É isso que mantém vivo o sentimento de pertencimento ao espaço e ao grupo que habita no *tekoha*, além de respeitar o ambiente e os recursos naturais onde possam encontrar variedade vegetal e animal. Segundo Melià (2016, p. 25), é neste espaço que os Kaiowá costumam dizer que é o lugar “onde somos o que somos”, pois é nele que podem exercer de acordo com sua organização social, seus hábitos e costumes, sua política, economia e religião. É na aldeia, enquanto

tekoha, que os Kaiowá vivenciam e atualizam seu modo de ser (Brand, 1997, p. 2-8).

Para os Kaiowá, viver no “*Ñande Retã*”, o que significa “Nosso Território”, é o mesmo conceito de terra indígena encontrado no artigo nº 231 da Constituição Brasileira de 1988, ou seja, “São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens” (Brasil, 1988).

Apesar de a legislação vigente no país e da previsão legal, os direitos dos povos indígenas encontram-se limitados devido à ineficiência do Governo Federal na garantia e defesa desses direitos, ou seja, entre a teoria e a prática existe um abismo.

SARAMBI⁹ DO TERRITÓRIO TRADICIONAL

Historicamente, o território Kaiowá é anterior à criação e à formação dos atuais países e de suas fronteiras, entendendo-se que ocorreu uma expropriação do seu território tradicional, iniciada aproximadamente na década de 1880, persistindo até meados de 1980.

No Estado de Mato Grosso do Sul, a expropriação ocorreu a partir de alguns fatores. Destacamos que o presente trabalho não pretende fazer uma forte teorização em cada um desses fatores aqui apresentados, mas apenas situar o leitor sobre quais são os problemas enfrentados pelo povo Kaiowá ao longo dos últimos séculos em virtude da perda de seus *tekoha*, principalmente no município de Antônio João/MS.

Pode-se citar, primeiramente, que o processo mais intenso da perda de territórios tradicionais enfrentado pelos Kaiowá, iniciou-se com o fim da Guerra entre o Paraguai e a Tríplice Aliança, dando início à ocupação por frentes de colonos e criadores de gado no Estado de Mato Grosso do Sul, ocorrendo o mesmo processo do lado paraguaio. Essa expansão atingiu todo o território indígena em ambos os lados das fronteiras.

Os Kaiowá possuíam um território ao Norte, até os rios Apa e Dourados e, ao Sul, até a Serra de Maracaju e os afluentes do Rio Jejuí, chegando ao Leste/Oeste por uma distância de aproximadamente 100 km, em ambos os lados da Serra de Amambai, abrangendo uma extensão de terra de aproximadamente a 40 Km². Território este que, com a Construção dos Estados Nacionais, foi dividido pela fronteira Brasil/Paraguai.

⁹ Esparramo ou dispersão conforme definido pelos Kaiowá.

De acordo com Melià (2008):

Los Paĩ mantienen hasta hoy como único grupo guaraní la noción de su propio territorio que se extiende al Norte hasta los ríos Apa y Dourados (Pirajuý) y al Sur hasta la sierra de Mbarakajuy los afluentes del río Jejuí []. Su extensión Este-Oeste va unos 100 Kms. a ambos lados de La cordillera del Amambay (la línea fronteriza entre Paraguay y Brasil) que incluye todos los afluentes de los ríos Apa, Aquidabán (Mberyvo), Ypané, Arroyo Guasú (Yete), Aguaraye Itanarãdel lado paraguayo y los ríos Dourados (Pirajuý), Amambái e Ygatimí del lado brasileño. Este territorio de unos 40.000 Km2 esta actualmente habitado por unos 14.000 indígenas guaraníes que se llaman Paĩ, Tavyterã, Ka'aygua, Tekove, Te'yio Avay son llamados en el Paraguay simplemente Ava, Tembekua o "Paisanos" y en el Brasil Kaiowá (Cayuvá, Kaiwá) y despectivamente, 'bugres' (Melià, 2008, p.128).

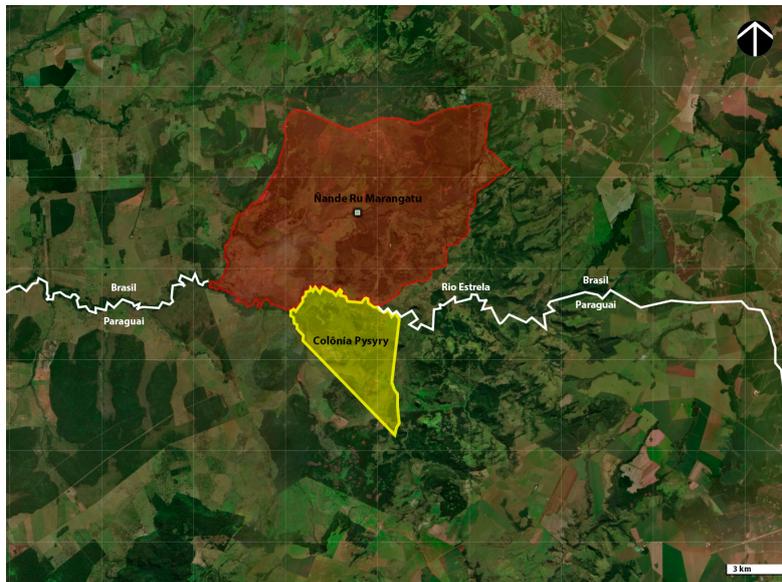
Os Kaiowá possuíam uma vasta extensão territorial e em decorrência da construção dos Estados nacionais sul americanos, não houve o devido respeito aos direitos dos povos indígenas de se manter em seus territórios, dificultando suas práticas culturais. Além da perda de seus territórios nos últimos cinquenta anos devido à captação de recursos naturais por grandes empresas tanto do Brasil como do Paraguai, vários projetos de infraestrutura foram idealizados sem levar em conta as especificidades do tema em questão, infelizmente incentivados e financiados pelos Estados nacionais.

Eremites de Oliveira e Pereira (2009) afirmam que os trabalhos da Comissão de Limites para demarcação das fronteiras Brasil e o Paraguai que ocorreram no período de 1872 até 1874, foram realizados sem observar os territórios indígenas existentes entre elas, como foi o caso do *tekoha guasu*¹⁰, que compreende a extensão do território tradicional de *Ñande Ru Mangaratu* localizado em Antônio João/MS até a Colônia¹¹ *Pysyry*, localizada em território do país vizinho, Paraguai.

10 Em Guarani significa território grande.

11 Como costumam chamar as aldeias no país vizinho, Paraguai.

Figura 1. Tekoha Guasu - Território Indígena Ñande Ru Marangatu



Fonte: <https://terrasindigenas.org.br/en/terras-indigenas/3926> – Acesso 14/01/2018 - Adaptação dos autores.

A partir do período em que os países adquiriram sua autonomia no que tange à criação dos Estados Nacionais da América do Sul, ocasião em que se definiram as fronteiras regionais pelo critério de fronteiras naturais, foram ignoradas, por conseguinte, as fronteiras do território tradicional Kaiowá, haja vista bem sabermos que seus *tekoha* ficam próximos a córregos ou rios. Um exemplo disso foi o que aconteceu com o território tradicional Ñande Ru Marangatu, cindida pela fronteira entre Brasil e Paraguai, mais precisamente tendo o Rio Estrela como divisor entre os países, também conhecido como “Estrelão”.

É importante destacar que o governo de Getúlio Vargas, no início dos anos de 1940, revogou a concessão feita à Companhia *Matte Larangeiras*, compreendendo que ela embaraçava o desenvolvimento econômico por proibir a entrada de colonos e sua permanência naquela região (Brand, 1993). O governo Vargas, com a intenção de pôr em prática a expansão de frentes econômicas de ocupação nacional, além de desapropriar a área ocupada pela *Cia. Matte Larangeiras*, ainda declarou inúmeros territórios tradicionais não titulados como terras devolutas, repassando-os a terceiros, o que resultou no processo de esbulho (expulsão ou retirada forçada) das comunidades indígenas.

Os Kaiowá denominam de *sarambi* (esparramo ou dispersão) o movimento de mobilidade forçada sofrido pelo grupo pesquisado após a chegada das frentes agropastoril no final da década de 1940 e início da década de 1950, estendendo-se aproximadamente até aos anos de 1970, forçando a ocorrência do *Oguata Guasu* desta população, principalmente para o outro lado do rio Estrela, também conhecido como “Estrelão”, no Paraguai.

De acordo com o Brand (1993, p. 126), os Kaiowá perderam rapidamente seus territórios tradicionais com a exploração econômica moderna, sofrendo agressões contra o seu modo de ser, pelas alterações provocadas no meio ambiente através do desmatamento acelerado. O autor (Brand, 1993) ainda destaca que a ocupação econômica na região do departamento de Amambay, localizado no Paraguai, ocorreu embora de forma tardia, mas similar a região sul do atual estado de Mato Grosso do Sul, ou seja, com a mesma proporção que ocorreu em território brasileiro.

ÁREA DE ESTUDO: ÑANDE RU MARANGATU E PYSYRY E O RETORNO À TERRA TRADICIONAL

Ñande Ru Marangatu

Do lado brasileiro encontramos o território indígena Ñande Ru Marangatu, que de acordo com narrativas dos indígenas mais idosos, foi sendo ocupada no final da década de 1940 e início da década de 1950 com a chegada de não indígenas na região para implantação de atividades agropastoril. O processo de esbulho¹² por terceiros ocorreu não só com os indígenas, mas também com pequenos produtores não indígenas, e segundo os interlocutores, a comunidade vivia de forma pacífica com eles, que ocupavam na região também conhecida como Cerro Marangatu. De forma unânime entre os interlocutores, que mantêm a memória coletiva, eles descrevem como todos os integrantes da comunidade foram sendo expulsos do território a mando de Pio Silva para implantação de suas fazendas.

Pio Silva, produtor rural, natural de Minas Gerais, migrou inicialmente para a região de Rio Brilhante, no atual Mato Grosso do Sul, veio para a região de Bela Vista em 1951, requerendo assim uma área, em que descreveu como terras devolutas, mas somente começou a ocupá-la em 1953 (Eremites de Oliveira e Pereira, 2009). Período este em que nossos interlocutores afirmam como início do processo de usurpação do território tradicional. Segundo narrativa dos mais idosos, os capangas, como costumam chamar os funcionários das fazendas, chegavam ameaçavam, e caso não saíssem, queimavam as casas, destruíam as roças, geralmente tudo isso acontecia em menos de 24 horas, levando assim, as diversas famílias saírem de seus *tekoha* apenas com a roupa do corpo. Esse período, é sempre lembrado com muita tristeza, pois retrata uma época de violência física, psicológica em que os povos indígenas não tinham a quem recorrer para requerer os seus direitos.

12 O termo esbulho segundo o Código de Processo Civil (CPC) - Lei nº 13.105/2015 significa: retirada forçada do bem de seu legítimo possuidor, que pode se dar de forma violenta ou não.

Ao longo dos anos o território (a área tradicional) Ñande Ru Marangatu foi sendo ocupado pelas fazendas Primavera, Fronteira, Cedro, Bananal e Barra, registrando-se conflitos com indígenas, que exigem até os dias atuais uma posição do Estado, que foi totalmente omissa no período do processo de esbulho. Em 1999, o antropólogo Rubem Thomaz Almeida elaborou o primeiro laudo de identificação do território como terra Ñande Ru Marangatu. Porém, anteriormente a esse período, em 1974, a antropóloga Lília Valle esteve na Terra Indígena realizando pesquisas acadêmicas, verificou o processo de esbulho sofrido pela comunidade, elaborou um relatório e encaminhou à FUNAI expondo a situação de conflito que os Kaiowá estavam enfrentando (Eremites de Oliveira e Pereira, 2009).

Em atendimento à determinação feita pela Justiça Federal¹³, em 2007, foi realizado o laudo judicial antropológico e histórico da região (referência para este trabalho) pelos peritos Jorge Eremites de Oliveira e Levi Pereira, o qual comprovou que a área é de ocupação tradicional Kaiowá.

Na atualidade, o Território Indígena Ñande Ru Marangatu, possui uma escola EM *Mbo'eroy Tupã'i Arandu Reñoi*, localizada na aldeia Campestre, que oferece Pré-escola (4 e 5 anos), Ensino fundamental e EJA/fundamental. O Território Indígena fica as margens da rodovia MS 384, ligação de Antônio João a Bela Vista.

Na comunidade Ñande Ru Marangatu a grande maioria da população mantém a tradição da construção das casas tradicionais e do plantio de roças, como é o caso do senhor Salvador, chefe da família extensa (ou parentela). Seu *tekoha* fica aproximadamente 1,2 Km da rodovia, ao longo do caminho encontramos, um terreno argiloso vermelho-escuro, com inúmeros pontos de erosão, como também outros *tekoha*. Cerca de, 2,2 km após a residência, em um caminho por solo com suaves ondulações podemos chegar ao cerro Marangatu. Local repleto de significados fundados no sobrenatural e em uma visão transcendental de acordo com a cosmologia do grupo pesquisado, seja entre os indígenas residentes no Brasil ou no Paraguai, o cerro é importante para as práticas religiosas e culturais desta comunidade, contribuindo com o seu bem viver.

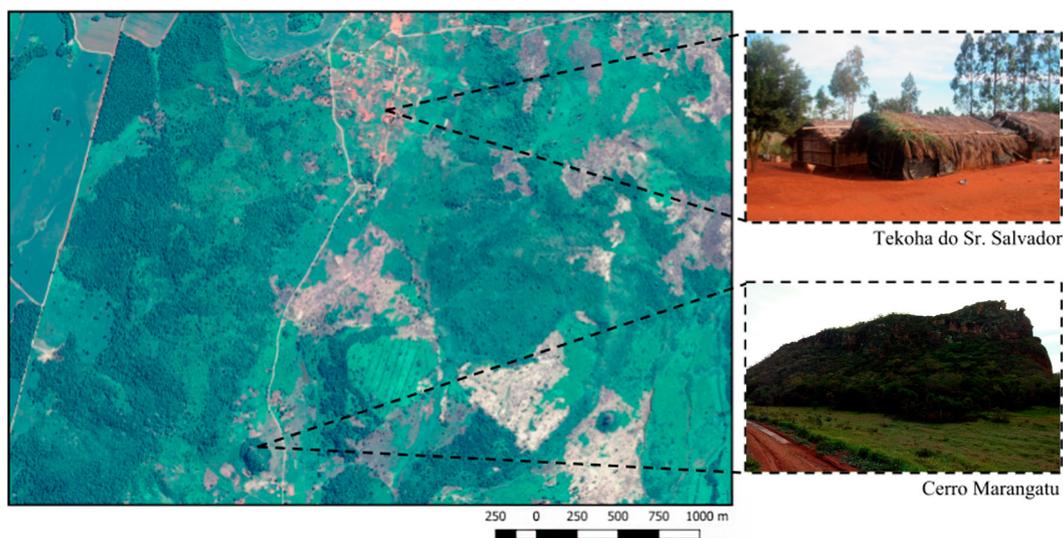
Importante destacar que a relação de reciprocidade e parentesco dos Kaiowá - Paĩ Tavyterã tonificou o grupo pesquisado, e mesmo cerceados de sua liberdade dentro de limites espaciais impostos pelas fronteiras nacionais ou pelos limites das cercas das fazendas, em uma voluntária – ou involuntária? - tentativa de controle de suas dinâmicas sociais, compreendemos que o limite territorial dos povos indígenas vai além dos limites físicos dos não índios, tendo como norteador a ligação ao território de seus ancestrais (Cavararo Rodrigues, 2019, p 99).

13 1ª Vara Federal de Ponta Porã, 5ª Subseção Judiciária de Mato Grosso do Sul. Autos nº 0001924-29.2001.403.6002.

De acordo com o senhor Salvador “as pessoas precisam se movimentar, isso é vida! Não devemos ficar parados, traz doenças!”, haja vista sua vitalidade aos 77 anos. Após esta narrativa, trago a “ilustração de rede sociais Guarani” da autora Rosa Colman que representa o “território guarani cortado pela fronteira nacional e a dinâmica das relações sociais que acontecem entre os *tekoha* menores que, em seu conjunto, formam um *tekoha guasu*” (Colman, 2015, p. 15).

De acordo com Evans-Pritchard (2002), o movimento de aldeias e acampamentos segue aproximadamente o mesmo padrão em todas as partes de um território considerado tradicional. A medição de distância, considerada em termos ecológicos, guarda uma relação entre comunidades que é fixada em termos de densidade de distribuição de riquezas naturais, contendo como referência a água, vegetação, vida animal, insetos, e assim por diante. Como descreve o autor, o grupo pesquisado possui em sua tradição a mobilidade dentro do seu território tradicional, ou seja, possuem um vínculo com a terra. “*Tekoha* é o modo de ser, onde se tem animais, plantio, remédio para qualquer doença que se tem [...]”. De acordo com essa fala, o Sr. Salvador Reinoso¹⁴, indígena Kaiowá, possibilita-nos compreender que a terra para este povo é o espaço de vida, de reprodução das suas tradições culturais, ou seja, um espaço onde possam realizar sua maneira de ser.

Figura 2. TI Ñande Ru Marangatu, *tekoha* - Casas tradicionais e Cerro Marangatu (epicentro religioso do *tekoha guasu*)



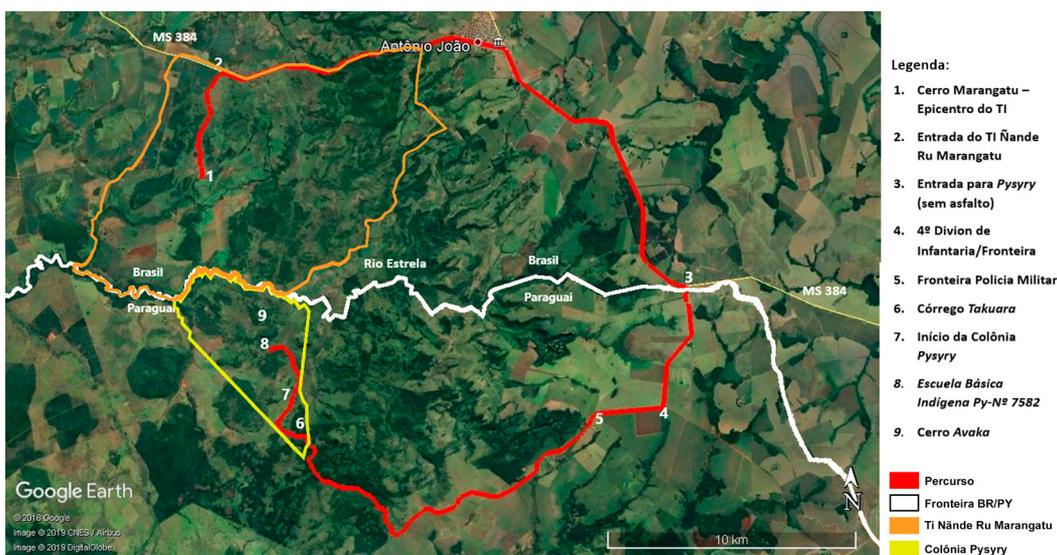
Fonte: QGIS Development Team (2018). QGIS Geographic Information System. Open Source Geospatial Foundation Project. <http://qgis.osgeo.org>

¹⁴ Relatos de trabalho de campo. Março/2018.

Na região localizam-se outros cerros, todos muito bem identificados por nossos interlocutores, sempre os descrevendo com muita emoção e afirmando a importância dos cerros para suas práticas religiosas. Na atualidade grande parte o território tradicional encontra-se ocupado pela população indígena que praticaram a mobilidade de retorno ou a mobilidade tradicional ocorrida dentro do *Tekoha Guasu*.

Segundo nossos interlocutores, inúmeras famílias da região possuem membros da parentela distribuídas entre *Ñande Ru Marangatu* e *Pysyry*, porém enfrentam dificuldades para visitas periódicas como ocorreu com o senhor Salvador ao retornar ao território tradicional, tendo perdido praticamente o contato com as parentelas residentes na Colônia *Pysyry*, devido a perda da liberdade de circular dentro do *Tekoha Guasu*. O principal fator são as fazendas que até os dias atuais impedem o Caminho ou “trieiro” de aproximadamente uns 8km, que liga *Marangatu* e *Pysyry*, sendo assim, tendo que depender de veículo para chegar até *Pysyry* e vice-versa.

Figura 3. Ñande Ru Marangatu - Colônia *Pysyry* (Trajeto que os indígenas necessitam fazer para as visitas entre *Tekoha Guasu* Ñande Ru Marangatu)



Fonte: Google Earth@2018DigitalGlobe_US Dept of State Geographer – Destaque em vermelho o percurso do cerro Marangatu até a Escuela Indígena PY-Nº 7582 na Colônia *Pysyry*. Acesso janeiro 2019 – Adaptação dos autores.

Como é possível observar na figura acima, para chegar até o local percorremos o trajeto de aproximadamente 80 Km, do cerro Marangatu, considerado pela comunidade o epicentro do TI até a Escuela Indígena PY- Nº 7582 na Colônia *Pysyry*, considerando como centro da Colônia (descrição dos autores). Para chegarmos ao local passamos por dois postos de fronteiras paraguaios, a 4ª División de Infanteria Destacamento militar de Fronteira Nº1 P.J.C/Puesto Militar

Estrella e outro da Polícia Militar paraguaia, inúmeras fazendas e pelo córrego *Takuara*. Como é possível perceber de acordo com a distância, é necessário transporte motorizado para que os kaiowá possam manter a visitação aos seus parentes.

Colônia Pysyry

De acordo com Brand (1993), o território dos Paĩ Tavyterã localiza-se no departamento de Amambay, município de Pedro Juan Caballero/PY, linha de fronteira com o Brasil. A Colônia *Pysyry*, pois como dito anteriormente as aldeias indígenas são conhecidas por colônias no país vizinho, sendo um *tekoha* existente na outra margem do rio Estrella, fazendo parte do *Tekoha Guasu* do Território Indígena Ñande Ru Marangatu, onde os dois Estados-nação Brasil/Paraguai definiram as fronteiras sem respeitar o território indígena, ou seja, dividiram-no praticamente ao meio, como visto na figura 1.

Segundo Grünberg e Grünberg (2014) o departamento de Amambay é o maior *habitat* dos Paĩ Tavyterã no Paraguai. Vivem numa linha divisória com o Brasil em aproximadamente 14.000 pessoas.

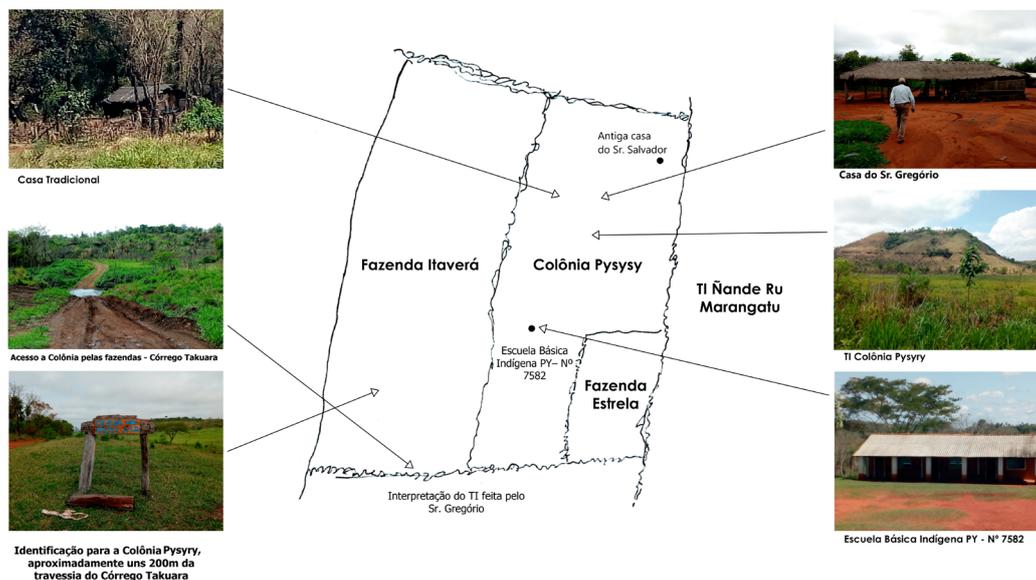
De acordo com o Melià (2008, p. 57-58) *Pysyry* fica:

entre los arroyos Estrella, Esperanza con el Takuara y el Pysyrý llegando al sur hasta los cerros. Al mismo *tekoha* pertenecen también las tierras al norte del Estrella, en el Brasil (Municipio Antônio João, Mato Grosso), con los núcleos Paĩ en Campestre (Guapo'yrapó), Cerro Marangatú, Cabeceira Cumprida, Rama-kué, Jardim y Cabeceira do Apa. Al lado paraguayo está en trámite de donación una superficie mensurada de 2.418 has. como C.I. Pysyrý que incluye la población Paĩ que vive al sur Del Arroyo Estrella (frontera) bajo el liderazgo de Casildo Benítez y Rufino Valiente. Población: 46 familias, con 230 personas. Ubicación del *tekoha*: Entre los Aº Estrella y Esperanza, incluyendo los AºTakuara y Pysyrý; hasta los cerros al sur. Es parte de un *Tekoha Guasu* que se extiende hacia la cabeceras del Río Apa al norte del Aº Estrella, en territorio brasileño [] (Melià, 2008, p. 57-58).

De acordo com esta descrição geográfica e socialmente referenciada por Melià (2008) e Grünberg e Grünberg (2014), verificamos que a região do Cerro Marangatu, representa, realmente, na cosmologia dos Kaiowá, um *Tekoha Guasu*, ou seja, um centro de referência de espacialidade e de vivência do *tekoporã*.

A Colônia *Pysyry* localizada na outra margem do rio Estrella, fazendo parte do *Tekoha Guasu* TI Ñande Ru Marangatu conta com terreno argiloso vermelho-escuro e preto, contendo pontos de erosão no solo e suaves ondulações, podendo algumas tornarem-se pequenos morros, caracterizando que indicam ser parte do mesmo bioma, mesmo ecossistema.

Figura 4. Representação do TI Colônia Pysyry



Fonte: Croqui da Colônia Pysyry feito pelo senhor Gregório com adaptação dos autores. Imagens de trabalho de campo – jun e set/2018

Atualmente, a colônia possui uma *Escuela Básica Indígena PY- Nº 7582*, que oferece ensino básico do 1º ao 9º ano, com aulas semanais de 1º ao 6º ano com um professor da comunidade e do 7º ao 9º ano, aulas quinzenais com um professor que vem da cidade de Pedro Juan Caballero/PY, localizada a 95 km.

Segundo narrativas do senhor Gregório, uma das lideranças do território, a aldeia possui 54 famílias, o indicando que há aproximadamente 300 pessoas residem no local, por uma extensão de 1.885 ha.

Apesar do território ser carente de assistência para a população local, não possuindo posto de saúde, ambulância e melhores condições de educação, as lideranças têm muito orgulho de possuir os documentos comprovando o Registro Nacional de las Comunidades Indígenas, pelo Instituto Paraguayo del Indígena¹⁵. Importante destacar que, uma comparação entre a representatividade da Colônia Pysyry, local este que os moradores conhecem plenamente, não corresponde com a área delimitada no registro, pois se verificarmos na figura 3, a área delimitada é ocupada pelas fazendas Itaverá e Estrela. Com isso, percebemos que mesmo ocorrendo um convívio pacífico entre a população residente na Colônia Pysyry e os fazendeiros locais descritos, pelos interlocutores, ocorre um avanço das fazendas no território indígena.

¹⁵ Pode-se encontrar mais informações: <http://www.indi.gov.py/pagina/2-el-indi.html>

Foi na Colônia *Pysyry* que a grande maioria das famílias que sofreram usurpação de seus *tekoha* no *Ñande Ru Marangatu*, como citado anteriormente, estabeleceram moradia, onde o governo do Paraguai havia reservado terras a seus parentes e amigos. Viveram por um longo período, mas sempre pensando e almejando o retorno para seu território tradicional, território este em que viveram sua infância e muitos enterraram seus antepassados. Depois de aproximadamente três décadas residindo no país vizinho, os Kaiowá iniciaram o *Oguata Guasu* de retorno, ou seja, a volta à terra tradicional para reivindicarem seus direitos sobre o território indígena *Ñande Ru Marangatu*.

Em março de 2005, a terra teve sua homologação administrativa assinada por meio do Decreto Presidencial de 28 de março de 2005 do então Presidente da República Luís Inácio Lula da Silva. Porém o decreto de homologação foi parcialmente suspenso no mesmo ano pelo então ministro do STF Nelson Jobim por meio de uma liminar concedida nos autos do Mandado de Segurança nº 25.463 (STF, 2018). Em decorrência da suspensão desse decreto, ocorreram graves violências físicas e psicológicas por parte do governo na tentativa de afastar as famílias que estavam apenas buscando seus direitos garantidos no art. 231 da Constituição Federal de 1988. Ao longo dos últimos anos, inúmeros conflitos ocorreram, porém, os povos indígenas resistiram e ainda resistem pautados em suas rezas dia após dia, *Ñande Ru Marangatu - Nosso Pai Celestial*, segundo nossos interlocutores, dar inspiração e força a reorganização e união da comunidade nos movimentos de reocupações da terra tradicional. Muitas das vezes, pautadas por conflitos, ocorrendo sempre com repercussão na mídia local, regional, nacional e até mesmo internacional.

De acordo com as narrativas, em *Ñande Ru Marangatu* residem 250 famílias, aproximadamente 1.600 pessoas, que ocupam 9.317 hectares¹⁶. Distribuídos entre os *tekoha* Campestre e Marangatu, também conhecido como Cerro Marangatu, portanto, a população indígena ocupa parte da área homologada, restando ainda uma parte a ser entregue pelos fazendeiros locais. Mas, o que percebemos ao chegarmos ao território *Ñande Ru Marangatu*, é um lindo território tradicional ocupado de acordo com as tradições culturais dos povos indígenas em quase toda sua extensão.

A MOBILIDADE VISTA COMO DIREITO TRADICIONAL

O povo pesquisado possui em seu aspecto cultural a prática do *Oguata Guasu*, que é milenar e transmitida de geração em geração, chamada na ciência jurídica de direito consuetudinário, baseado nos costumes e práticas imemoriais (Cavararo Rodrigues, 2019, p.106).

¹⁶ Dados confirmados no cadastro da FUNAI. Fonte: http://www.funai.gov.br/terra_indigena_3/mapa/index.php?cod_ti=30301

Os costumes representam fontes importantes do direito, visto que as normas derivam, em boa parte, dos modos de viver de uma sociedade. No entanto o direito positivo vigente confere aos costumes um valor secundário, colocando o direito costumeiro como algo inferior ou atrasado, como se fosse um estágio anterior à constituição do direito positivo normativo emanado pelo Estado (Curi, 2012, p. 05).

Nos dizeres de Curi (2012, p. 07), para caracterizar o direito indígena como um direito consuetudinário ou costumeiro, podemos, de modo geral, levantar dois traços específicos: 1) ele se encontra imerso no corpo social, firmemente entrelaçado com todos os outros aspectos da cultura, com o qual forma uma unidade compacta; 2) ele extrai sua força e seu conteúdo da tradição comunitária expressa nos usos e costumes.

Pode-se afirmar que a mobilidade espacial dos povos indígenas se diferencia da migração humana propriamente dita e, em geral, entendida pelo Estado como decorrente de fatores econômicos e pela busca de trabalho. Lussi e Durand (2015, p. 78) descrevem que nas décadas de 1960 e 1970 os economistas adaptaram à teoria clássica de Adam Smith uma vertente neoclássica da migração dentro do panorama macro e microeconômico.

Segundo Sayad (1998, p.45), o caráter provisório da migração é determinante para que o Estado não estabeleça uma tutela mais efetiva desses direitos. Dessa forma, o migrante é visto como alguém que abandonou provisoriamente o seu território, para depois de um certo tempo retornar, a que o autor definiu como uma provisoriedade contínua em qualquer dos locais onde o migrante esteja.

Na visão de Sayad (1998), é possível perceber que a mobilidade dos povos tradicionais, fundadas no costume e na cosmologia desses povos, está em dissonância com sistema de ideias pré-concebidas pela instituição “Estado”, haja vista não se enquadrar na hipótese de provisoriedade conforme faz crer o pensamento estatal.

Nessa perspectiva, a mobilidade dos povos tradicionais pode vir a ser restringida por não integrar um sistema pré-concebido que enxerga o cidadão migrante como um clandestino, que tem suas práticas sociais e costumes resumidas ao fator trabalho, atendendo à lógica do capital imposta pelo Estado.

Diante disso, os indivíduos passaram a figurar como atores racionais que migram com base em cálculos claros de custo-benefício. Verificamos que em sua versão micro estrutural, considera-se que os indivíduos migram esperando um retorno final positivo, geralmente monetário, que não se encaixa no contexto dos povos indígenas, pois estes migram motivados nas relações de parentesco

e na cosmovisão do *Oguata Porã*¹⁷, ou mesmo do *Teko Porã* – bom jeito de viver (bem viver).

Há outros fatores de motivação da migração internacional não indígena, como os conflitos armados, as opressões políticas, os fatores climáticos, o desequilíbrio democrático, dentre outros, que os diferencia da mobilidade do povo Kaiowá, visto que:

[...] a mobilidade de indígenas entre países que, em muitos dos casos, viram seus territórios ancestrais divididos arbitrariamente obrigando-os a viverem e manter seus laços entre si e com outros povos em diferentes lados da fronteira (Lopez Palomino; Teófilo Da Silva, 2018, p.114).

Diante desta afirmação, é possível compreender que o território do povo pesquisado foi dividido e, para este povo, a terra tradicional é espaço de vida, de reprodução das suas tradições culturais, sendo um espaço onde podem realizar seu bem viver devido à manutenção dos vínculos de ancestralidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Embora a política de demarcação das terras indígenas tenha configurado um novo território a partir do qual as populações indígenas podem afirmar sua diferença e resgatar um modo de vida particular, dentro deste território mais amplo existem territórios menores que são tornados significativos e particularizados pelos grupos sociais que neles residem e detêm o controle sobre eles.

A compreensão dos mecanismos de construção desses novos territórios para os quais foram forçados a ir é importante quando se pensa em um processo que pode girar em torno do conceito de ancestralidade e cultura, correndo o risco de gerar consequências desastrosas para todos que habitam a região.

O livre trânsito entre as diversas regiões de fronteira pelos que habitam essas regiões é algo arraigado em sua cultura tradicional, em seu modo de ser e viver, cabendo ao Estado regulamentar e estabelecer parâmetros para que a circulação de pessoas pela fronteira ocorra sem que sejam afetadas a sua soberania e autonomia.

Diante do avanço da expansão econômica e da frenética ocupação das terras indígenas por terceiros denominados “não-índios”, fenômeno marcado por disputas intestinas e extrema violência em alguns casos, acreditando-se que o aumento da mobilidade indígena pode estar diretamente relacionado à situação da usurpação histórica de seus territórios e de recursos naturais, que

17 Bela caminhada, faz parte da comunicação entre as comunidades, sendo um fator que os estudos antropológicos associam à territorialidade pautado na parentela, organização social e política) e na cosmologia (Cavararo Rodrigues, 2019, p.100).

impulsionou seus deslocamentos temporários e/ou definitivos.

A base social, política e econômica de uma nação reside no seu povo, cujo fundamento está em sua cultura tradicional, que pode ser aperfeiçoada em virtude da dinâmica da sociedade, fruto do seu desenvolvimento e da incorporação de outros patrimônios jurídicos, antropológicos e sociais que levem em conta a importância dos diversos atores que compõem esse processo, e qualquer mudança deve ser precedida de bom senso e de fatores que levem em conta os costumes arraigados em uma sociedade, bem como a necessidade de se considerar as características culturais dos povos que habitam determinado território.

Portanto, o povo Kaiowá, residentes no território tradicional de *Ñande Ru Marangatu* permanecem à espera da concretização da homologação de sua terra indígena pela FUNAI desde 2001 para que possam voltar a viver e bem viver em harmonia com as suas tradições no seio da *mãe terra*.

BIBLIOGRAFIA

BRAND, Antonio Jacó (1993) *O confinamento e o seu impacto sobre os Pai-Kaiowá*. Dissertação (Mestrado em História). Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

BRAND, Antonio Jacó (1997) *O impacto da perda da terra sobre a tradição Kaiowá/Guarani: os difíceis caminhos da Palavra*. Tese (Doutorado em História). Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

BRASIL (1988) *Constituição Federal de 1988*.

CAVALCANTE, Thiago Leandro Vieira (2013) *Colonialismo, território e Territorialidade: a luta pela terra dos Guarani e Kaiowa em Mato Grosso do Sul*. Tese (Doutorado em História). UNESP, Assis, São Paulo.

CAVARARO RODRIGUES, Andréa Lúcia (2019) *KAIOWÁ-PAÍ TAVYTERÃ: ONDE ESTAMOS E AONDE VAMOS? Um estudo antropológico do Oguata na fronteira Brasil/Paraguai*. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social). Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campo Grande/MS.

COLMAN, Rosa Sebastiana (2015) *Guarani Retã e Mobilidade Espacial Guarani: belas caminhadas e processos de expulsão no território Guarani*. Tese (Doutorado em Demografia). Universidade Estadual de Campinas, Campinas/SP.

COLMAN, Rosa Sebastiana (2007) *Território e sustentabilidade: os Guarani e o Kaiowá de Yvy Katu*. Dissertação – Universidade Católica Dom Bosco, Campo Grande, Mestrado em desenvolvimento local.

CRESPE, Aline Castilho Lutti (2015) *Mobilidade e temporalidade Kaiowá: do tekoha à reserva, do tekoharã ao tekoha*. Tese (Doutorado em História). Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados/MS.

CURI, Melissa Volpato (2012) “O Direito Consuetudinário dos Povos Indígenas e o Pluralismo Jurídico”, *Revista Espaço Ameríndio*, Vol. 6, Nº 2, p. 230-247.

EMGC, Equipe Mapa Guarani Continental. 2016. *Caderno Mapa Guarani Continental: povos Guarani na Argentina, Bolívia, Brasil e Paraguai*. Campo Grande, MS. CIMI.

EREMITES DE OLIVEIRA, Jorge; PEREIRA, Levi (2009) *Ñande Ru Marangatu. Laudo antropológico e histórico sobre uma terra kaiowa na fronteira do Brasil com o Paraguai, município de Antônio João, Mato Grosso do Sul*. Dourados: Editora UFGD.

GRÜNBERG, Friedl Paz y GRÜNBERG, Georg (2014) *Los guaraní: persecución y resistencia. Pueblos indígenas del centro de América del Sur*. Quito: Abya-Yala.

LOPEZ PALOMINO, Cristabell; TEÓFILO DA SILVA, Cristhian (2018) “Migração e mobilidade indígena transfronteiriça em perspectiva comparada: Do Alto Solimões ao Oiapoque”, *PÉRIPILOS. Revista de Pesquisa sobre Migrações*, Vol. 2, Nº 2, p. 112-139.

LUCAS, Sônia Rocha (2017) *Crianças indígenas no acampamento Pakurity-MS: quem são, como vivem e como percebem a situação de moradias móveis*. Dissertação (Mestrado em Antropologia). Universidade Federal da Grande Dourados. Dourados, MS: UFGD.

LUSSI, Carmen, DURAND, Jorge (2015) *Metodologia e Teorias no Estudo das Migrações*. São Paulo: Paco Editorial.

MELIÀ, Bartomeu; GRÜNBERG, Georg; GRÜNBERG, Friedl (2008) *Paĩ – Taviterã. Etnografía Guarani del Paraguay contemporáneo*. 2ª Ed. Asunción: CEPAG.

MELIÀ, Bartomeu (2016) *Camino guaraní: de lejos venimos, hacia más lejos caminamos*. Centro de Estudios Paraguayos”; Antonio Guasch”. Asunción.

MELIÀ, Bartomeu (2016) “Teko porã: formas do bom viver guarani, memória e futuro” (23-29). In: Nádia Heusi Silveira, Clarissa Rocha de Melo, Suzana Cavalheiro de Jesus organização (Org.) *Diálogos com o Guarani: articulando compreensões antropológicas e indígenas*. Florianópolis: Editora da UFSC.

MURA, Fabio (2006) *À procura do bom viver: território, tradição de conhecimento ecologia doméstica entre os Kaiowa*. Tese – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Museu Nacional. UFRJ/PPGAS. Rio de Janeiro.

PEREIRA, Levi Marques (1999) *Parentesco e organização social Kaiowá*. Dissertação (Mestrado em antropologia). Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP.

SAYAD, Abdelmalek (1998) *A Imigração ou os Paradoxos da Alteridade*. Tradução Cristina Marachco. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo.

SOUZA, Ilda de e FERREIRA, Rogério Vicente (2016) “Breve Reflexão sobre a diversidade Linguística e os povos indígenas em MS” (85-113). In: Antonio Aguilera Urquiza e Antonio H. Campo Grande (Org.) *Antropologia e História dos Povos Indígenas em Mato Grosso do Sul*, MS: Ed. UFMS.

STF. 2018. MANDADO DE SEGURANÇA: MS 25.463/DF. Relator: Min. Cezar Peluso. Julgado em 27/09/2005. Publicado no DJ de 04/10/2005. p. 0039. Recuperado em: www.stf.jus.br. Acesso em 12/10/2018.

La introducción del estatuto jurídico de irregularidad inmutable en la legislación chilena sobre extranjería o la profundización del proceso de criminalización de la inmigración

A introdução do *status* legal de irregularidades imutáveis na legislação chilena sobre estrangeiros ou o aprofundamento do processo de criminalização da imigração

Olga Achón Rodríguez¹

RESUMEN

La categoría del “extranjero ilegal” es una construcción social dirigida a la criminalización de la inmigración. Es en función de un propósito utilitario que esta alteridad se construye a través de discursos antiinmigración. La promesa de explotación laboral es a menudo la razón que favorece su emergencia. En el contexto chileno actual es posible afirmar su instalación en el imaginario colectivo, como probada su expresión en la prensa escrita, cuestión que no posee reflejo jurídico. A la luz de la perspectiva teórica de la criminología crítica, se analiza la presencia de este discurso en artículos de diarios, en pleno período de campaña electoral (año 2016), con el que se prepara el terreno para el establecimiento de estatutos jurídicos que no permitan una fácil regularización. Sin embargo, el estudio de la legislación chilena en materia de extranjería sugiere que ésta no prevé un estatuto jurídico diferenciado, específico e inmutable. Observamos por el contrario una normativización del estatuto de legalidad que procura la recuperación del mismo en casos tales como la pérdida de los permisos de estancia o residencia, temporales o permanentes. Una modificación en la legislación tendente a la creación del estatuto de irregularidad administrativa inmutable podría suscitar la profundización del proceso de criminalización de la inmigración.

Palabras clave: Extranjero ilegal; Criminalización de la inmigración; Irregularidad administrativa; Extranjería; Discurso antiinmigración.

¹ Doctora en Antropología por la Universidad de Barcelona, investigadora adscrita al grupo de investigación GRECS sobre Exclusión y Control Social perteneciente a la Universidad de Barcelona.

RESUMO

A categoria de “estrangeiro ilegal” é uma construção social voltada para a criminalização da imigração. É em função de um propósito utilitário que essa alteridade é construída. A promessa de exploração do trabalho é muitas vezes a razão que favorece o seu surgimento. No atual contexto chileno, é possível afirmar sua instalação no imaginário coletivo. Em oposição, no que concerne à reflexão jurídica desta categoria, a análise da legislação chilena sobre estrangeiros sugere que ela não prevê um *status* legal diferenciado, específico e imutável. Observamos uma padronização do estatuto de legalidade que busca a sua recuperação em casos como a perda de autorizações de residência, temporária ou permanente. A legislação contempla a possibilidade de mudar o *status* legal dentro do território do país. Uma modificação na legislação tendente à criação do estatuto de irregularidade administrativa imutável poderia provocar o aprofundamento do processo de criminalização da imigração.

Palavras-chave: Estrangeiro ilegal, Criminalização da imigração, Irregularidade administrativa, Legislação Chilena de Imigração, Discurso anti-imigração.

INTRODUCCIÓN AL CONTEXTO MIGRATORIO ACTUAL

El trabajo que se presenta a continuación pretende mostrar los hallazgos de una investigación centrada en el análisis de la producción periodística recabada durante el año 2016, período de desarrollo de campañas electorales en Chile, y de los textos jurídicos en los que se establecen las normas chilenas para la entrada y permanencia legal en el país. El análisis de la prensa escrita durante ese período, principalmente de los diarios El Mercurio y La Tercera, evidencia la paulatina penetración del discurso antiinmigración en la producción periodística. En estos es posible advertir, como se verá más en detalle, un intento por criminalizar conductas relacionadas con el uso de canales legales de permanencia en el país. El estudio, por otro lado, de las normas tales como del Decreto Ley 1.094, el Decreto 2.043, el Decreto 597 o la Circular n° 07 de 2015, permite corroborar que la conducta prohibida en todos ellos es la permanencia en territorio nacional con los permisos vencidos y no el uso de vías legales de regularización. La contradicción entre lo manifestado por agentes políticos y los textos normativos permite mostrar cómo, a través del discurso en los medios de comunicación, desde la política se intenta criminalizar el uso de canales disponibles para el establecimiento legal en Chile, considerándolos fraudulentos.

El artículo, por tanto, trata de la criminalización de la inmigración y su relación con este discurso antiinmigración aparecido en prensa, el que a nuestro

entender logra crear las condiciones adecuadas para la consolidación de una normativización más restrictiva de la regularización en el territorio nacional, a través del establecimiento de estatutos inmutables de irregularidad administrativa. Para exponer los resultados de nuestro estudio, en primer lugar se entrega una caracterización del contexto migratorio actual chileno, que permite consignar la consolidación de las migraciones sur-sur en la región latinoamericana, la estabilidad política y económica de Chile, y su paulatina transformación en un país de inmigración. En adelante, el artículo se centra en el desarrollo del discurso antiinmigración presente en la prensa escrita y utilizado por los agentes políticos con fines electoralistas, cuyos principales resortes discursivos tienen relación con la percepción del migrante como un sujeto indeseable que usurpa al Estado chileno los beneficios sociales y que compete en el mercado laboral y de la vivienda de forma desleal contra los nacionales. Finalmente, es el tratamiento de las normas jurídicas el que permite desbaratar tal discurso evidenciando que la criminalización del uso de mecanismos jurídicos ya establecidos de ordinario, que permiten la regularización de la situación jurídica de los inmigrantes, es útil a la instauración de estatutos que nieguen la necesaria comunicación entre la irregularidad y la regularidad administrativa.

Siguiendo con los pasos pautados en esta introducción, en la actualidad, los últimos datos entregados por el Instituto Nacional de Estadística (INE, 2019) afirman que en Chile residen un millón doscientos cincuenta y un mil doscientos veinticinco extranjeros. De éstos, ateniéndonos al desglose de cifras, un total de 288.233 provienen de Venezuela, 223.923 provienen de Perú, unos 179.338 de Haití y 146.582 de Colombia.

Estos datos ilustran, por un lado, una tendencia que paulatinamente se ha ido afianzando, y que la investigación sobre migraciones ha puesto en conocimiento (Sassen, 2003; Elizalde Hevia et al., 2013; Martínez et al., 2014 y Martínez y Orrego, 2016), esto es, el alza del movimiento de poblaciones cuyos países comparten el mismo hemisferio, de otro modo conocido como migración sur-sur. Sugieren a nivel global este mismo resultado los datos entregados para 2017 por parte de Naciones Unidas (ONU, 2017), según los cuales 258 millones de migrantes internacionales viven fuera de su país en todo el mundo, a diferencia de los 232 millones registrados en 2013², 175 en 2000 y 154 millones en 1990. De éstas, el norte global ha recibido 146 millones, mientras que en el sur se ha calculado su número en 112 millones – cifra que se espera siga en aumento-, que representan un 57% y un 43% del total de migrantes internacionales respectivamente. Un dato relevante a estos efectos es el porcentaje de incremento promedio anual de la cantidad de migrantes –calculado entre los años 2000 y 2017 para el caso de las denominadas regiones en desarrollo-, esto es, el 2,3%, siendo el 2% el porcentaje de incremento para el caso de regiones desarrolladas (ONU, 2017, p. 2).

2 Comunicado de Prensa ONU Recuperado de http://www.un.org/es/ga/68/meetings/migration/pdf/press_el_sept%202013_spa.pdf

La mayor porción de esta población tiene sitio su rango etario entre los 20 y los 64 años, y su representación del total del movimiento que encarnan es del 74%. Estos datos estarían indicando por un lado que la migración sur-sur se ha consolidado y que es casi tan frecuente su presentación como la migración sur-norte. Son aspectos como la globalización de las economías y el aumento de la competitividad de las mismas, así como la búsqueda de mejores horizontes económicos de éstas poblaciones en edad activa, las que garantizan su movilidad. Este movimiento se encuentra posibilitado, en parte, por la mejora de las condiciones de vida en algunos países del sur global. Tal es el caso de Chile cuyas tendencias económicas de estabilidad y crecimiento favorecen su conversión en país receptor de migrantes.

En Chile, el alza sostenida del crecimiento³ económico ha repercutido –aunque aún de forma moderada- en la participación de la masa salarial en el PIB (Producto Interno Bruto), variable que expresa qué proporción del valor agregado producido en Chile redundaba en el poder adquisitivo de los trabajadores, y por lo tanto revela un mayor bienestar. Siguiendo datos arrojados por el Fondo Monetario Internacional mencionados en investigaciones recientes, en 2006 la participación de las remuneraciones en el PIB bordeaba el 37%, lo que fue subiendo paulatinamente hasta llegar a un máximo de 43,7% en 2013, y desde esa fecha, ha declinado marginalmente hasta el 42% en 2016 (Recuperado de <http://www.pulso.cl/opinion/cuanto-del-crecimiento-economico-va-los-trabajadores/>). En opinión general de los economistas adscritos al Banco Mundial (2019), es el alto crecimiento de la economía entre 2010 y 2013 lo que ha permitido un aumento en la creación de empleo y el alza de los salarios reales. En adelante, y siguiendo al FMI, en Chile se prevé un crecimiento económico del 3 por ciento para el año 2018, lo que podría significar un incremento en los niveles de vida en el país (FMI, 2018).

Esta coyuntura ha permitido la consolidación a inicios del siglo XXI de los movimientos de población sur-sur a Chile, cuya primera manifestación se encuentra representada en la migración peruana arribada durante la segunda mitad de la década de 1990⁴ y, de la que contamos con valiosas investigaciones que la han caracterizado (Núñez y Stefoni, 2004; Stefoni, 2004, 2009 y 2011; Tijoux,

3 Ya durante la década de 1990, siguiendo a Alman, los cambios socioeconómicos y las políticas sociales de creación de empleo femenino y de educación, serían factores relevantes que ayudaron a impulsar la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo, incrementando asimismo la incorporación de trabajo doméstico migrante. La huida del sector del empleo doméstico por parte de trabajadoras chilenas durante toda la década del 2000 implicó igualmente el arribo de trabajadoras migrantes peruanas al sector (Alman, 2011, p. 277). Según cifras publicadas por el Banco Mundial (2019), “(e)n las últimas décadas, Chile ha sido una de las economías de más rápido crecimiento en Latinoamérica. Esto le ha permitido una importante reducción de la pobreza. Por ejemplo, entre 2000 y 2015, la proporción de la población considerada pobre (US\$ 4 por día) se redujo del 26 a 7.9 por ciento”.

4 Más allá de la representación de esta migración peruana considerada paradigmática en la literatura sobre las migraciones en Chile, hacemos mención a la larga historia de las migraciones transfronterizas documentada por investigaciones como las de Tapia (2012) y Ramos y Tapia (2013).

2011; Lahóz, 2011 y Arriagada y Moreno, 2011). Sumado a ella es el proceso de nivelación de algunos aspectos tales como los niveles salariales y las condiciones de trabajo y vida entre ciertos países comúnmente denominados desarrollados (norte) y emergentes (sur), lo que pareciera que está influyendo en el destino de determinados procesos migratorios⁵ (Baldwin, 2016, p. 220-280). Característica de este proceso es, asimismo, la pervivencia de pobreza extrema estructural al interior de los países emergentes⁶ y la generación de mayor pobreza en los países desarrollados (Piketty, 2014, p. 430-469) circunstancia que de igual forma afecta las decisiones sobre la movilidad; así como la equiparación entre ambas regiones de los niveles de desigualdad económica y polarización social de clase (Piketty, 2014; Scheidel, 2017, p. 405-443). Igualmente, las dificultades de entrada, jurídicas y securitarias, en los países del norte global inciden de manera importante sobre las opciones que toman los migrantes del sur.

Dentro de este panorama Chile aparece como destino de muchos migrantes en busca de trabajo y mejores oportunidades provenientes principalmente de Perú, Colombia, Bolivia, Venezuela y Haití. Para ellos los distintos gobiernos han planteado un escenario concreto de inserción social que mucho tiene que ver con la situación socioeconómica en la que viven gran parte de los chilenos, caracterizada en los últimos años como una de rápido crecimiento, aunque limitado a determinados períodos, y desigual distribución del ingreso⁷. El marco de inserción laboral y residencial de los extranjeros se configura, por tanto, como un terreno espinoso. Problemas relativos a la segmentación del mercado de trabajo y a la segregación espacial de la pobreza son los que de forma más decisiva repercuten sobre la inserción de los migrantes. En Chile, siguiendo a De Mattos (2002) se observan dos mercados de trabajo caracterizados por la

5 A modo de ejemplo de la tendencia migratoria sur-sur y, por tanto, de las consecuencias en los números de presentación de migrantes de una misma nacionalidad en países de ambas regiones consideradas (al respecto Chile y España), que dan fe de esta nivelación de la que se habla en el texto, y siguiendo como fuente el Instituto Nacional de Estadística (INE) español: en España en el año 2017 residían un total de 192.146 personas de origen peruano. Para el caso Chile, y citando fuentes del Ministerio del Interior chileno, para el año 2017 residían un total de 287.389 peruanos. Prestando atención al caso de los extranjeros provenientes de Colombia, en España en 2017 residían un total de 369.197 colombianos, siendo para el caso chileno el total de colombianos residiendo en el país, 126.181. Sobre la población boliviana residiendo en España, para el año 2017 se contabiliza un total de 168.801 personas, siendo que en Chile residen un total de 111.011 de nacionales de Bolivia.

6 La débil distribución de la riqueza y la pervivencia de la pobreza extrema son factores que han llevado a autores como Marín Bravo y Morales Martín a calificar los procesos de modernización latinoamericanos, y por extensión de Chile, como transformaciones inconclusas o inacabadas, pseudomodernidad o modernidad oligárquica o excluyente (Marín Bravo y Morales Martín, 2010, p. 9-10). Problemas relativos, asimismo, al bajo nivel de oportunidades y a la escasa movilidad social ascendente –producto principalmente de la baja calidad de la educación pública y del difícil acceso a la educación universitaria–; hacen de los países latinoamericanos contextos particulares donde sobrevienen nuevos movimientos migratorios. En especial, éstos se observan de países con menor índice de desarrollo a otros más desarrollados.

7 Para mayor abundamiento al respecto de historia de la legislación migratoria chilena véase Durán y Thayer (2017).

persistencia de informalidad y precarización de la fuerza de trabajo. En atención a esta segmentación entre mercado formal e informal, se aprecian diferencias sustanciales respecto a nivel de salarios y seguridad en el empleo; entre los que la movilidad de los trabajadores es restringida⁸ (Doeringer y Piore, 1971), y por los que viene a retroalimentarse la estructura de la riqueza y la desigualdad preexistente (De Mattos, 2002). En ellos los ciudadanos chilenos se insertan dependiendo de su pertenencia a determinados grupos étnicos y posición social, así como de su nivel de educación y/o de cualificación laboral. Segmentación, racial y de clase del mercado de trabajo (Solé, 1995, 2001; Soja, 2000) que se expresa en la configuración del espacio de las ciudades chilenas en forma de segregación espacial (Sabatini y Arenas, 2000 y Sabatini et al., 2001)⁹.

En tal situación los extranjeros vienen a participar del contexto general de segmentación del mercado de trabajo y de segregación espacial del que son víctimas las poblaciones más empobrecidas. Entran así a competir por el trabajo en los sectores más precarizados, debido a su condición de pobreza y su posición en el mercado laboral como mano de obra no cualificada, y, asimismo, a disputarle al nacional la vivienda más deteriorada. De algún modo vienen a engrosar el número de pobres ya existentes en el país sin posibilidades de acceso a un puesto de trabajo estable y bien remunerado, y a padecer la exclusión residencial que los autóctonos de bajos ingresos ya soportan. En Chile, y en América Latina en general, el contexto de pobreza en el que se instala el inmigrante torna el marco de su inserción social frágil, caracterizado por la exclusión social y la inestabilidad económica. Los procesos de dualización y segregación espacial, por tanto, no son producto de la aparición de extranjeros. Según nuestra apreciación del fenómeno, el mercado del trabajo y de la vivienda no viene a ser segmentado por el arribo de inmigrantes, sino que ya se encontraba segmentado, toda vez encontramos en los trabajos de peor consideración social y peor remunerados, tanto a extranjeros como nacionales¹⁰. Los empleos por cuenta propia, que

8 Se observa en el contexto chileno, y esto pareciera ser extensible para América Latina en general, una segmentación del mercado de trabajo en razón de la etnia, además de una segmentación en razón de la clase. Una y otra tienen raíces diversas pero se retroalimentan toda vez gran proporción de personas con ingresos bajos posee rasgos que lo identifican con grupos étnicos de baja consideración social.

9 Para el caso de Santiago de Chile, podemos decir que la desigual repartición del ingreso, unido a la discriminación racial y de clase, ha promovido una configuración de la ciudad basada en la separación de los grupos con ingresos altos de otros con menores ingresos –es lo que podríamos denominar como proceso de apropiación de los mejores espacios de la ciudad por parte de las élites-, profundizando problemas ya existentes de justicia social. Siguiendo a De Mattos: “La regresiva distribución del ingreso se refleja en una distribución territorial de la población de Santiago, que ha ido consolidando un mapa en el que la segregación residencial muestra una nítida tendencia al distanciamiento físico entre barrios ricos y pobres (Rodríguez y Winchester, 2001), así como la formación de algunos guetos urbanos, tanto para ricos como para pobres. La política de vivienda social también ha contribuido a la persistencia de este cuadro de segregación social” (De Mattos, 2002).

10 Esta observación es especialmente válida para el caso del mercado chileno de empleadas domésticas, comercio, construcción y agricultura. Mayor información véase “El mercado laboral en Chile: una mirada de mediano plazo”, informe de la OIT del año 2018. “El análisis del mercado la-

engrosan parte de la economía informal chilena¹¹ y que se caracterizan por ser de baja productividad y realizados en condiciones de seguridad precarias, es otro de los modos en los que se insertan los extranjeros que migran a Chile. Ante la dificultad de integrarse en circuitos de trabajo formal e informal, la alternativa a este tipo de actividad suele ser también tomada por ellos. Al respecto de su condición de pobreza se consigna que “(...) la pobreza entre los trabajadores no asalariados es mayor que entre los asalariados, tanto a nivel nacional como por sector. (...) Esto pone de manifiesto, claramente, los problemas de vulnerabilidad a la pobreza del segmento menos formal del mercado laboral” (OIT, 2018, p. 64). Tal situación de fragilidad social viene a agravarse habida cuenta del precario Sistema de Seguridad social que provee el Estado chileno.

DESARROLLO DEL DISCURSO ANTIINMIGRACIÓN Y LA EMERGENCIA DEL “INMIGRANTE ILEGAL”. FORMAS DISCURSIVAS DE LA CRIMINALIZACIÓN

El aumento de la población extranjera en Chile puede corroborarse, asimismo, mediante los Censos de Población y Vivienda de los últimos años (1992, 2002, 2017). A través suyo podemos verificar tanto la tendencia sur-sur de la migración internacional en la región latinoamericana, así como la transformación de Chile en un país de inmigración¹². De tal forma, Chile es uno de los 5 países de la región con la tasa neta de migración positiva lo que significa que el saldo migratorio

boral chileno durante el periodo 2006-2015 muestra cambios importantes (...) No obstante este desempeño se observa a nivel general, se identificaron segmentos que muestran vulnerabilidad, como los trabajadores de menores ingresos, sobre todo no asalariados, el empleo en sectores como la agricultura, y las condiciones laborales de las mujeres” (OIT, 2018, p. 65)

11 Sobre la tasa de empleo no asalariado, comúnmente denominado bajo el eufemismo “por cuenta propia” y que según nuestra apreciación consigna un problema social de desocupación oculto, el informe de la OIT de 2018 “El mercado laboral en Chile: una mirada de mediano plazo” recoge lo que sigue: “Uno de los aspectos que se observó en los mercados laborales de Chile, sobre todo desde 2016, fue el cambio en la dinámica de creación de empleo. (...) La contraparte a la menor creación del empleo asalariado en Chile en los últimos trimestres fue el fuerte crecimiento del empleo por cuenta propia. (...) la generación de empleos de condiciones laborales relativamente más precarias, como el de los trabajadores por cuenta propia, ha sido mayor entre los hombres que entre las mujeres” (OIT, 2018, p. 24-25).

12 Creemos estar en situación de denominar a Chile como país de inmigración en atención a los datos. En 1992 se contabilizaban 105.070 extranjeros residentes, que correspondía al 0,8% de la población total (siendo mayoritariamente personas llegadas de América del Sur, que representaban el 55% del total). En 2002 los residentes extranjeros sumaban un total de 184.464, representando un 1.2% del total de la población, (provenientes principalmente de países de América del Sur, representando el 67,9% del total de residentes extranjeros). Recuperado de <http://www.inec.cl/docs/default-source/FAQ/síntesis-de-resultados-censo-2002.pdf?sfvrsn=2> . En 2017 se censaron 746.465 personas nacidas en el extranjero que residen en Chile, éstas representan 4,35% de la población total que vive en el país. Recuperado de <http://www.censo2017.cl/descargas/home/sintesis-de-resultados-censo2017.pdf>

es positivo (Banco Mundial, 2017). Siguiendo al académico Ignacio Irrazábal del Centro Latinoamericano de Políticas Económicas y Sociales de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Clapes UC:

“(…) si miramos los flujos de población inmigrante en los países de la OCDE entre 2007 y 2013 – publicados en el International Migration Outlook 2015-, el país que más creció en términos relativos de influjo de inmigrantes fue Alemania, con un aumento de 100%, seguido por Dinamarca (73%) y, sorprendentemente, el tercero fue Chile, con 66%. Más aún, la tasa de crecimiento de la población inmigrante en nuestro país prácticamente duplica a la de Australia y a la de países europeos como Francia y Holanda, considerados tradicionalmente como muy atractivos para migrar” Recuperado de <http://www2.latercera.com/noticia/chile-pais-de-inmigrantes/>.

Paralelamente a este fenómeno que se integra en lo que se ha venido en denominar “tercera corriente migratoria”¹³ (Tijoux, 2011), se observa el desarrollo de un discurso antiinmigración. Son principalmente los medios de comunicación los que se hacen eco de éste, promoviendo en la opinión pública el establecimiento del rechazo al fenómeno migratorio (Taguieff, 1988; Van Dijk, 2013).

La figura prototipo de este discurso es el extranjero en situación irregular, comúnmente denominado “ilegal”, que opera simbólicamente a modo de catalizador de procesos sociales tales como el auge del nacionalismo identitario entre las clases más desfavorecidas¹⁴ –que reclama el establecimiento de medidas políticas dispuestas a la exclusión de los extranjeros de los sistemas sociales de protección, entre otras-, y el surgimiento del proteccionismo de frontera ligado a la generación de reglas jurídicas de establecimiento en el país de complejo cumplimiento para los migrantes –que podría facilitar eventualmente

13 La autora identifica tres corrientes migratorias en Chile (las que a nuestro parecer debieran recibir denominación de “movilizaciones” y no de corrientes migratorias, atendidos los diversos contextos de colonización, en un caso, y de represión y persecución política en otro). La primera (s.XIX) tendría relación con las políticas de colonización de suelo chileno por nacionales de países europeos de carácter desarrollista y racista. La segunda estaría protagonizada por el éxodo de exiliados del régimen dictatorial establecido después del golpe militar en 1973. En este período se dicta la Ley de Extranjería de 1975 de enfoque securitario. Y la tercera, en la que se manifestaría un desplazamiento poblacional desde países fronterizos y del cono sur, atribuido a razones de seguridad económica y estabilidad política. (Tijoux, 2011, p. 27). A mayor abundamiento véase *Marínez y Soffia* (2013, p. 123 y ss).

14 Manifestación de este fenómeno es la aparición de plataformas sociales tales como Acción Identitaria de corte antiglobalización, antiinmigración, de marcado discurso populista en favor del fortalecimiento de la identidad chilena y el patriotismo, y la protección de la economía nacional. Recuperado de https://web.facebook.com/pg/accionid/posts/?ref=page_internal y https://docs.wixstatic.com/ugd/3650cf_ec5f844c16d4457f95b737fcc505235.pdf En relación a sus propuestas sobre migración baste decir que reclaman la finalización del criterio jurídico de adquisición de la nacionalidad a través del suelo, el “*Ius soli*”. Asimismo, abogan por el establecimiento de normas contra la llegada de migrantes pobres que puedan suponer una carga al exiguo sistema de seguridad social chileno, la preferencia nacional en el mercado de trabajo y el establecimiento de la contratación desde el origen de trabajadores extranjeros.

el mantenimiento de un ejército de mano de obra en situación jurídica irregular, conveniente al empresariado chileno.

Esta especie de populismo identitario viene a fortalecer una suerte de unión en el discurso de grupos históricamente polarizados, esto es, los sectores sociales más empobrecidos y las élites económicas. Movidos por intereses divergentes –sea en el caso de los trabajadores por no querer competir ni en el mercado de trabajo, ni en las economías informales, con los migrantes; sea en el caso de los empresarios que desean que los extranjeros compitan con los autóctonos por los puestos de trabajo pero en una condición jurídica desigual-, comunican al resto de la sociedad el desprecio hacia la migración y la antipatía hacia el inmigrante. La aversión hacia el fenómeno se traduce en prácticas discriminatorias y de exclusión en los mercados de la vivienda, del trabajo, así como en actitudes hostiles hacia beneficiarios extranjeros por recursos sociales que el Estado chileno entrega en forma de acceso a la salud y la educación (Hein, 2012), entre otros. La aparición por tanto de este dogma tiene relación con la competencia por recursos laborales y sociales escasos, y con la percepción social de la amenaza que encarna el extranjero (Miles, 1989; Balibar, 1988; Stolcke, 1993 y 1994); y que “determina un modelo instrumental de conflicto” útil al diseño de “estrategias de discriminación para aumentar las oportunidades de los nacionales” (Checa Olmos y Arjona Garrido, 2013, p. 119).

Desde la política este discurso se recoge y rearticula con el objeto de obtener réditos electorales en ambos polos del espectro (Solana Ruíz, 2000; Zapata-Barrero, 2006 y 2009). La elaboración del proyecto de reforma a la ley de Extranjería chilena de 1975, por parte de los partidos de derecha supone un ejemplo de esta integración.

Se trata específicamente del proyecto elaborado por la Coalición por el Cambio, formada por la organización UDI (Unión Democrática Independiente) y RN (Renovación Nacional) durante el gobierno de derecha encabezado por Sebastián Piñera (2010-2014), presentado a fines de su período presidencial (2013) ante la Cámara de Diputados y que no prosperó. La estrategia electoralista –implícita en esta presentación tardía- se basa en el análisis sobre la percepción negativa por parte de la sociedad chilena del fenómeno migratorio (Stefoni, 2004; Hein, 2012; Doña-Reveco y Levinson, 2012; Doña-Reveco y Mullan, 2014), para después confeccionar un texto afín a la representación social del inmigrante y los peligros que encarna. Más allá de las declaraciones preambulares, redactadas en concordancia con lo formulado en los programas políticos de los diversos partidos –en cuyos principios se encuentra el respeto a la diversidad y los derechos humanos, así como la no discriminación (Torres Matus, 2017, p. 271)-, es la explotación electoralista de los prejuicios sociales relacionados con la migración, la que se manifiesta en la presentación de tales propuestas de reforma. El fin de la inmigración irregular y el arribo de la contratación en origen se presentan allí como medidas previstas al conjuro de tales amenazas –delincuencia, presión a la baja de salarios, competencia por el trabajo, usurpación

de los recursos sociales, etc. La visión utilitaria del migrante se concreta aquí por cuanto su entrada y permanencia en el país se proyecta toda vez lo permita el mercado de trabajo.

La presentación de proyectos es un signo claro de la importancia política del fenómeno migratorio. Otro proyecto de reforma vino a ser presentado por Michelle Bachelet (Nueva Mayoría) igualmente al final de su mandato (2014-2017), previo a las elecciones presidenciales de 2017, de lo que inferimos un fin electoralista. Eje principal de las reformas presentadas en agosto de 2017, es el control de la migración irregular a través de medidas de regulación de entrada y salida del país, y el establecimiento de nuevos procedimientos administrativos sancionatorios, entre otros. La lectura de este instrumento legislativo no da cuenta efectivamente de los principales postulados del discurso antiinmigración. No obstante las declaraciones de Bachelet durante la firma del proyecto manifiestan una voluntad de control en clara concordancia con la negativa representación social del fenómeno migratorio, plenamente instalada en el imaginario colectivo. De tal modo, en ellas se valida el temor social al inmigrante, sea que éste tenga o no un fundamento razonable para su emergencia, como motor para el establecimiento de medidas restrictivas. El miedo, por tanto, refuerza la idea de la necesidad de una nueva legislación: “Esto es una realidad y hay que abordarla como tal, con rigor y respeto, sin mitos ni prejuicios, sin ingenuidad pero tampoco desconociendo que hay gente que tiene temores por muy infundados que sean” (Michelle Bachelet, Declaraciones Institucionales durante la firma del proyecto de ley de migraciones, 8 de agosto de 2017 recuperado de <http://www2.latercera.com/noticia/bachelet-firma-proyecto-ley-migraciones-estamos-dando-paso-importante-la-convivencia-chile/>).

Los períodos de campaña electoral, por tanto, se presentan fértiles para la elaboración de un discurso y su propagación, seductor para el electorado y conveniente para los partidos en pugna. Es en estos momentos en los que se aprecia un aumento de artículos de prensa relacionados con la cuestión migratoria. Así, desde inicios del año 2016, es posible advertir en los principales diarios de Chile un aumento considerable de noticias, opiniones y entrevistas relacionadas con este fenómeno. En ellos es posible observar el uso de categorías como “inmigración ilegal”, que propenden a la criminalización del fenómeno migratorio, y que han preparado el camino para la emergencia medidas jurídico-políticas destinadas al control de los flujos y a la irregularización de las poblaciones migrantes –conveniente asimismo a la mayor explotación económico laboral del extranjero¹⁵. De tal modo es posible encontrar declaraciones como las que siguen:

15 La compilación de artículos relativos al fenómeno migratorio en Chile, realizada por parte de la autora durante el año 2016 –relevante para el análisis de los discursos pre electorales- nos permite mostrar fragmentos que aluden a la inmigración ilegal criminalizando al extranjero. A modo de ejemplo:

“(…) Ossandón respondió al emplazamiento de Narváez y señaló que “le hago un llamado a

“Fue el 5 de octubre de 2015. Ese día, el senador por Antofagasta y actual precandidato presidencial de la Nueva Mayoría, Alejandro Guillier, llegó a las oficinas del Departamento de Extranjería y Migración para reunirse con el jefe de dicha unidad, Rodrigo Sandoval. (...) Junto a él estaba la diputada –y también representante de la zona Paulina Núñez (RN), quien ha liderado junto a otros parlamentarios de Chile Vamos una ofensiva que busca restringir tanto la entrada como la permanencia de extranjeros en nuestro país. (...) propuestas dirigidas a la “prevención de la inmigración ilegal” y agilizar los procedimientos para la expulsión de quienes tengan condenas. (...) La propuesta de Guillier contemplaba “la prohibición de cambio de la condición migratoria de aquellas esencialmente transitorias hacia las permanentes”, junto con apuntar a que “las personas que postulan a un permiso de residencia temporal siempre deberán hacerlo en la embajada o consulado de su respectivo país de origen, o por vías electrónicas, no pudiendo realizarlo directamente en Chile”. (...) “(durante su campaña senatorial en 2013) transmitió una visión más favorable a endurecer los controles a propósito de la llegada de extranjeros a su región. Por esos días, dijo que “la llegada de migrantes está deteriorando la calidad de vida de los antofagastinos, sobre todo de bajos recursos”. (Diario La Tercera. 30/11/2016 Política. Propuesta de Guillier busca agilizar expulsión de inmigrantes condenados.)

“Chile debe estar abierto a recibir inmigrantes que aporten al desarrollo del país, pero debe cerrar absolutamente sus fronteras al narcotráfico, a la delincuencia, al contrabando, al crimen organizado y también a la inmigración ilegal”. Con estas palabras –en conversación con La Tercera-, el ex Presidente Sebastián Piñera se sumó ayer a la ofensiva de Chile Vamos, conglomerado de oposición que abrió una discusión para incorporar entre sus ejes programáticos un endurecimiento de sus políticas migratorias en el país. (...) considera generar propuestas que apuntan a restringir tanto los requisitos de entrada como los de permanencia para extranjeros en el país”. (Diario La Tercera. 29/11/2016 Piñera: “muchas de las bandas de delincuentes en Chile son de extranjeros”.)

“Hasta agosto de 2016 se registró la entrada de más de 20 mil haitianos a Chile. Y el ritmo crece vertiginosamente, al punto de que hoy se estima que pueden llegar a ingresar hasta 200 al día”. (...) “Según datos de la PDI, la gran mayoría de estos ciudadanos aterrizan en el país con una visa de turista, cuando en realidad vienen para quedarse”. (...) “Casos como esos son parte del debate que se ha generado en

que cumpla con su deber: el Estado y el gobierno tienen el deber de hacer cumplir la ley, y no lo están haciendo, porque están entrando inmigrantes por todos lados de forma ilegal y ellos miran al techo; este es un tema para debatir, que a la gente le preocupa” (Diario La Tercera. 5/5/2016 Política. Gobierno llama a evitar “cálculo electoral” en debate sobre inmigrantes).

torno a las personas extranjeras que se mantienen en Chile de forma irregular”. (...) “Sobre el fenómeno, el jefe de aeropuerto de la Policía Civil, subprefecto Bernardino Cárdenas, explica que la actual Ley de Migraciones posibilita que los extranjeros puedan llegar a Chile con una visa de turista, y que si esta se vence, eso no signifique una expulsión, como ocurre en otros países. “Nuestra ley migratoria es bastante permisiva, porque, de una situación irregular en el país, un extranjero puede llegar hasta obtener la carta de nacionalización”, señala Cárdenas a modo de ejemplo”. (...) En países como Canadá o Australia eso no se puede. Los chilenos allá no pueden cambiar de visa y tienen que regresar y hacer su trámite en el país”, plantea Cárdenas, quien agrega que “hay que actualizar la normativa vigente”, que data de 1975”. (Diario El Mercurio. 30/11/2016 Jefe de Policía de Investigaciones en Aeropuerto de Pudahuel advierte sobre la vulnerabilidad del sistema migratorio chileno: “Extranjeros irregulares pueden optar a la nacionalización con el pasar del tiempo, cosa que no ocurre en otros países”.)

NORMALIZACIÓN SOCIAL DE LA CATEGORÍA DEL MIGRANTE ILEGAL Y CRIMINALIZACIÓN DE LA MIGRACIÓN: ESTABLECIMIENTO DEL ESTATUTO JURÍDICO INMUTABLE DEL EXTRANJERO EN SITUACIÓN IRREGULAR

Como hemos venido apuntando, el aumento del fenómeno migratorio en Chile y de las representaciones negativas a él asociadas, tales como la de “inmigrante ilegal”, han propiciado la explotación política del discurso antiinmigración. Los medios de comunicación han difundido sus principales tesis, entre las que se encuentra aquella que propugna que los inmigrantes vienen a usurpar al Estado chileno los beneficios sociales y a apropiarse de los trabajos, así como a expulsar a los chilenos de las viviendas apropiándose de la ciudad. De todos ellos, son los “inmigrantes ilegales” –siguiendo tal proposición- los que se encontrarían menos legitimados para hacerlo, pues su establecimiento supone, para tal dogma, un uso fraudulento de los instrumentos jurídicos previstos para la entrada y el asentamiento en el país. Existiría por lo tanto un ánimo en ellos de transgredir voluntariamente la legislación para así permanecer en Chile de forma irregular.

Sin embargo es interesante establecer de quien se habla cuando se ocupa el término “inmigrante ilegal” en este discurso¹⁶. Esto es, un extranjero que ingresa como turista con la intención de permanecer en el país. No obstante

16 Hasta la emergencia de este discurso antiinmigración esta condición de ilegal se interpretaba como la situación jurídica irregular de un extranjero cuya visa estuviese vencida. De tal forma encontramos formas de definición como la que sigue, “(...) estar irregular (tarjeta de turismo vencida

este comportamiento no se encuentra prohibido en la legislación, es más, el caso se encuentra expresamente previsto y existen disposiciones jurídicas que permiten al turista cambiar su estatus al de residente. En atención a las normas sobre extranjeros establecidas a través del Decreto Ley 1.094, y según lo establecido en el Art. 23, en lo relativo al residente sujeto a contrato, en efecto, es posible cambiar del estatuto jurídico de turista al de residente sujeto a contrato. Este último permite la realización de trabajo en las condiciones fijadas por el reglamento de la presente ley. De tal modo se precisa:

“Artículo 23.- (...) La misma visación se podrá otorgar a los extranjeros que se encuentren en el territorio nacional y se radiquen en el país para dar cumplimiento a un contrato de trabajo (...)” (Recuperado de <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=6483&buscar=Decreto+Ley+1.094>)

Asimismo el cambio de la condición jurídica de turista por la calidad de residente con visa sujeto a contrato de trabajo se encuentra igualmente establecida en el Decreto 2.043 de 1981 por el que se delega la atribución de cambiar estos estatutos por parte del Ministerio del Interior a los Sres. Gobernadores Provinciales del país y al Sr. Intendente de la Región Metropolitana. Según se lee: “2.- Los extranjeros turistas podrán solicitar el cambio de su calidad por la de residente de estudiante, residente sujeto a contrato y residente temporario, ante las autoridades individualizadas (...)” (Recuperado de <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=18813&buscar=Decreto+2.043>)

Por otro lado en el Decreto 597 de 1984, por el que se aprueba el Reglamento de Extranjería, este cambio se encuentra previsto en su articulado:

“Párrafo 2° Del residente sujeto a contrato. Artículo 35°.- Se otorgará visación de residente sujeto a contrato a los extranjeros que viajen al país con el objeto de dar cumplimiento a un contrato de trabajo. Asimismo, se podrá otorgar esta visación a los que se encuentren en el territorio nacional y que tengan el propósito de radicarse en el país con el mismo fin”, siempre que: “Artículo 36° b) El contrato de trabajo que le sirve de fundamento deberá ser firmado en Chile ante Notario, por el patrón o empleador y el trabajador o quienes lo representen (...)” (Recuperado de <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=14516&buscar=Decreto+597>)

La Visa Temporaria por Motivos Laborales introducida por vía administrativa a través de la Circular N° 07, de 26.02.2015, del Jefe del Departamento de Extranjería y Migración del Ministerio del Interior y Seguridad Pública por el Departamento de Extranjería, también permite realizar este tránsito desde la condición migratoria de turista a la de residente temporal. En este sentido, tales extranjeros ejecutan una conducta jurídica contemplada y regulada por la

y/o trabajar sin autorización) (...)”, que hallamos en instrumentos tales como el documento por el que se presentan los Requisitos de Visa Temporaria por primera vez por Motivos Laborales –permiso creado durante el gobierno de Michelle Bachelet en 2015.

legislación. Ésta, por tanto, no puede entenderse como ilegal al estar amparada por el mismo derecho. Lo que sí parece sancionable, respecto al extranjero que entra como turista, es que permanezca en el país más tiempo del que su visa le permite sin realizar las gestiones necesarias para cambiar de estatus migratorio. En ese caso la legislación en la materia contempla la imposición de multas¹⁷. Es decir, que la conducta prohibida dentro de la norma no es el cambio del estatuto migratorio de turista a residente sujeto a contrato o residente temporario por motivo laboral, sino la permanencia en el país con la visa vencida. Por el contrario, aquello que el discurso antiinmigración interpreta como “ilegal” es justamente hacer uso de los canales de acceso a visas que permiten establecerse en el país. De hecho, es la sola intención de radicarse en Chile para el dogma antiinmigración una conducta peligrosa, con independencia del resultado efectivo. Entrar en Chile, a pesar de haberlo hecho por lugar autorizado con una visa de turismo, es de por sí, para el discurso, y siempre dependiendo del tipo de migrante (pobre, sin cualificar, de origen latinoamericano o caribeño y joven), garantía de una conducta sancionable y antijurídica, esto es, regularizar su situación administrativa.

De esto se puede inferir que lo que el discurso antiinmigración criminaliza no es sino el uso de mecanismos jurídicos ya establecidos, el uso de canales de regularización ordinarios. Y lo que pareciera un contrasentido o un tipo de pensamiento contradictorio, posee un objetivo claro en contra del fenómeno migratorio, que no es sino el establecimiento de la inmutabilidad de los estatus migratorios –primero en el imaginario colectivo para después inscribirlo en el marco legislativo-, instaurando la incomunicabilidad entre la situación jurídica prevista para el turista y aquella contemplada para el trabajador.

Primer paso para la consecución de este objetivo es la producción simbólica del “inmigrante ilegal” que impacta en el imaginario colectivo y sirve al propósito de la criminalización social. Estableciendo en la percepción social del inmigrante la “ilegalidad”, concebida como una condición permanente, dirigida a la creación de un estatuto jurídico estanco. El “inmigrante ilegal” dentro de este imaginario se configura como un sujeto de oscuros objetivos y de intención fraudatoria para su consecución¹⁸. La usurpación de beneficios sociales y la realización de actividad delictiva serían, según el tenor del discurso, parte de su propósito al

17 Sobre la imposición de multas véase Artículos 70 y 71 Decreto Ley 1.094, recuperado de <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=6483&buscar=Decreto+Ley+1.094> , y Artículos 147 y 148 del Decreto 597, recuperado de <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=14516&buscar=Decreto+597> .

18 Ejemplo de esto lo constituye el texto publicado por el actual gobierno en su página web institucional en el que puede leerse lo que sigue: “Por otra parte, en el último año, el país ha sido testigo del aumento exponencial de extranjeros que ingresan con visa de turista y terminan quedándose en el país en situación irregular, provocando situaciones de: Precariedad laboral y habitacional; Incremento de la trata de personas; Abuso del sistema, ya que las personas que ingresan mienten sobre el objetivo de su visita al país” Recuperado de <https://www.gob.cl/nuevaleydemigracion/> y https://cdn.digital.gob.cl/filer_public/d2/39/d239d0df-c4e9-488e-a36f-8b1ac2ca00ef/nueva_ley_de_migracion.pdf

radicarse en el país. Esta manera de percibir al inmigrante sugiere asimismo una suerte de pecado original del que se desprende mala fe en su actuar posterior al ingreso fraudulento en el país.

La normalización del discurso ha supuesto la aceptación social de sus tesis, lo que a su vez ha implicado el uso habitual en Chile de la categoría “inmigrante ilegal”, concebido como un sujeto delincuente, que transgrede la norma de forma voluntaria, defraudador por el modo en que ingresa y permanece en el país, amén de expoliador de beneficios sociales. Tal asunción en el contexto chileno ha servido de patrocinio al impulso de medidas jurídicas por parte del gobierno recién electo en diciembre de 2017, cuyo objetivo es la inmutabilidad del estatuto jurídico del extranjero irregular. La reactivación del proyecto presentado en el año 2013 y el envío al Parlamento de un conjunto de indicaciones al mismo, ha sido la estrategia seguida por el gobierno de Sebastián Piñera para ello. De todas ellas son las Medidas Administrativas con Efecto Inmediato las que acreditan esta voluntad de inmutabilidad.

Una de ellas se plantea como estrategia de eliminación de la Visa Temporal por Motivos Laborales¹⁹, creada por el gobierno de Michelle Bachelet en 2015²⁰. Con el establecimiento de esta visa se trató de superar ciertas dificultades en el acceso a la regularidad que imponía la visa Sujeta a Contrato de Trabajo creada por el Decreto Ley 1.094. Las más importantes tenían relación con la imposibilidad de trabajar con varios empleadores (como así lo permite la visa por Motivos Laborales), así como el desarrollo de actividades distintas a las señaladas en el contrato de trabajo. Además la visa sujeta a contrato se debía dar de baja ante el Departamento de Extranjería al término del contrato de trabajo, de modo que el extranjero debía solicitar una nueva visa en el plazo de 30 días o abandonar

19 Desde el mes de febrero de 2015 comenzó a tener efecto la visa por Motivos Laborales introducida por vía administrativa a través de la Circular N° 07, de 26.02.2015, del Jefe del Departamento de Extranjería y Migración del Ministerio del Interior y Seguridad Pública por el Departamento de Extranjería. Ésta exigía para su solicitud la existencia de un contrato de trabajo con un empleador domiciliado en Chile –como ocurría con la visa sujeta a contrato-, sin embargo se eliminaba la cláusula de viaje, esto es, la obligación a los empleadores de pagar los pasajes de regreso del migrante. Su duración era de un año, período tras el cual se podía optar a la residencia definitiva en Chile. <http://www.extranjeria.gob.cl/noticias/2015/03/02/nueva-visa-temporal-por-motivos-laborales/>

20 “Medidas administrativas con efecto inmediato. 1. Reformulación de los visados de residencia temporal creada por vía administrativa: La actual legislación admite una serie de situaciones (vínculos con chilenos o residentes definitivos, profesionales y técnicos y refugiados) en que los turistas pueden cambiar su calidad migratoria a residente estando en Chile, siendo, la más relevante por número de visados otorgados, la que permite al Ministerio del Interior conceder este beneficio de manera discrecional o porque estima que dicha residencia es útil o ventajosa para el país. Tal categoría representa el 71% del total de los visados de residencia otorgados en 2017 por el DEM. Aún más, dentro de dicha categoría, el 74% de dichos visados creados administrativamente corresponde en forma exclusiva al visado temporal por motivos laborales, vigente desde 2015. En razón de ello, se ha dispuesto lo siguiente: a. Eliminar la posibilidad de solicitar el visado temporal por motivos laborales a contar del día 23 de abril de 2018.”. Recuperado de https://cdn.digital.gob.cl/filer_public/d2/39/d239d0df-c4e9-488e-a36f-8b1ac2ca00ef/nueva_ley_de_migracion.pdf

el país, lo que procuraba el mantenimiento de una relación de sumisión entre el trabajador y el empleador (a diferencia de la visa por Motivos Laborales que ha permitido suscribir nuevos contratos sin necesidad de volver a solicitar la visa liberando al trabajador de relaciones de patronazgo por mantener la continuidad laboral). Asimismo la solicitud de permanencia definitiva solo podía realizarse después de dos años (un año en el caso de la visa por Motivos Laborales). Siguiendo cifras del Departamento de Extranjería, el año 2015 se entregaron más de 166 mil visas que permitían conseguir un trabajo, 65 mil fueron Visas por Motivos Laborales (39%). Se superaba de este modo la expedición de visas Sujeta a Contrato, de las que se expidieron casi 22 mil (13%)²¹. Más allá de la efectiva o no eficacia regulatoria de esta visa por Motivos Laborales, a día de hoy el gobierno la interpreta como la causante del aumento de los extranjeros en suelo chileno en situación irregular.

Dejar sin efecto esta visa es la primera de las acciones dirigida a establecer la imposibilidad de cambiar de condición migratoria y la incomunicabilidad de los estatutos jurídicos. La misma vino a solaparse a la visa temporaria que el Decreto Ley 1.094 contemplaba, y cuya concesión dependía de la discreción del Ministerio del Interior –al interpretarse la residencia de los sujetos solicitantes útil o ventajosa para el país. Este solapamiento sirvió, sin embargo, al objetivo de superar las barreras dispuestas por la visa Sujeta a Contrato de Trabajo. En poco tiempo logró desplazarla como canal para obtener la residencia regular –representando el 39% del total de visas que posibilitan el tránsito a la residencia legal desde la visa de turismo en 2015-, y supuso el 74% de las visas del “tipo temporarias” (Visa Temporaria y Visa Temporaria por Motivos Laborales) –creado artificiosamente con una técnica jurídica discutible por cuanto en lugar de utilizarse instrumentos formales normativos como son las leyes o los reglamentos que son objeto de control constitucional, fueron creados a través de simples instrucciones limitando su eficacia en la legalidad y la estabilidad jurídicas. Tal incremento en el otorgamiento de permisos temporales ha llevado a la interpretación de esta visa por parte del gobierno actual –oposición en el momento en que esta visa se estableció- como un mecanismo de regularización demasiado permisivo.

A la vez el gobierno ha insistido en que esta visa promovió la instalación de un mercado de contratos falsos, fomentando un aumento del número de extranjeros sin capacidad para cumplir con los requisitos requeridos para la extensión de la visa o la solicitud de residencia definitiva²², pasando a engrosar el número de extranjeros en situación irregular. Su neutralización supone el regreso de la Visa Sujeta a Contrato de Trabajo como única vía para permanecer de forma regular en Chile, hasta la aprobación del proyecto de migraciones ingresado por

21 Recuperado de <http://www.t13.cl/noticia/politica/inmigrantes-chile-mas-restricciones-o-mas-derechos>.

22 Requisitos requeridos para la obtención de la prórroga de Visa Temporaria por Motivos Laborales recuperado de <http://www.extranjeria.gob.cl/media/2016/09/TE17-ISO-PRORROGA-VISA-POR-MOTIVOS-LABORALES.pdf>

el gobierno en 2013.

Otra de las medidas propuestas es la creación de la Visa Temporaria de Oportunidades²³, nuevamente ocupando técnicas de solapamiento²⁴ o ampliación del catálogo de visa temporaria. Ésta se propone a modo de reemplazo de la Visa Temporaria por Motivos Laborales y tiene como objetivo suprimir la posibilidad de transitar hacia la residencia legal administrativa desde la visa de turismo en territorio chileno. Los solicitantes de esta visa, por tanto, deberán estar fuera del país para su tramitación. Se establece, parcialmente, de este modo la contratación en origen en las normas previstas para el control de los flujos en Chile. Desde la fecha de implementación, 1 de agosto de 2018, los extranjeros que pretendan integrarse en el mercado de trabajo (mayormente aquellos trabajadores no cualificados o de baja cualificación), o aquellos con intención de emprender en la economía chilena, deberán iniciar los trámites dirigidos a la obtención de la visa desde los países de origen. Abierta continúa la vía de regularización que supone la Visa Sujeta a Contrato de trabajo, la que pareciera está condenada a la desaparición.

Por último, la estrategia se perfecciona con la disposición de un proceso de regularización extraordinario que promueve la rectificación de las situaciones administrativas irregulares de los extranjeros que permanecen sin visas o con visas vencidas²⁵. Un proceso que, junto a la eliminación de la Visa Temporaria por Motivos Laborales y la creación de la Visa Temporaria de Oportunidades, instaura las condiciones favorables para la promulgación de nueva legislación más restrictiva. Hacemos alusión principalmente a la creación de grupos diferenciados en razón de la adquisición de los permisos o visas –los que logran regularizarse y los que no, junto a los que están por llegar y que deberán enfrentar una ley más severa-, que impida la formación de la solidaridad que nace entre extranjeros sometidos a una situación jurídico-político análoga. Asimismo entendemos como condición favorable la mitigación de un movimiento social de protesta que procura tal diversidad de situaciones jurídicas, que pudiera estar encabezado por los propios migrantes afectados por una nueva ley más severa.

23 “b. Crear por vía administrativa una Visa Temporaria de Oportunidades, que se deberá solicitar fuera de Chile, orientada a los migrantes de todos los países que quieran venir a nuestro país a emprender y trabajar por hasta 12 meses, prorrogable por una vez. La fecha de implementación será el 1° de agosto de 2018.” Recuperado de https://cdn.digital.gob.cl/filer_public/d2/39/d239d-0df-c4e9-488e-a36f-8b1ac2ca00ef/nueva_ley_de_migracion.pdf

24 Sobre el procedimiento que nosotros denominamos de solapamiento –ocupados tanto por la administración al mando de Michelle Bachelet, como ahora por el ejecutivo de Sebastián Piñera, y que no es otra cosa que modificar la legislación vigente a través de mecanismos administrativos, la diputada del partido de centro chileno Democracia Cristiana, Joanna Pérez alega en artículo de prensa: “El gobierno trata vía administrativa situaciones que deben ser legislativas”. Recuperado de <https://www.latercera.com/politica/noticia/bancada-dc-impulsa-requerimiento-al-tc-impugnar-decreto-migracion/166644/>

25 A mayor abundamiento a propósito de la Resolución Exenta N° 1.965 de 9 de abril de 2018 por la que se dispone proceso de regularización extraordinaria de permanencia en el país a extranjeros que indica, véase el siguiente documento. Recuperado de <http://www.extranjeria.gob.cl/noticias/2018/04/11/resolucion-exenta-para-regularizacion/>

La regularización conviene, igualmente, al gobierno al presentarse útil en la búsqueda de apoyos sociales de parte de la población migrante, que pudiera interpretar la nueva legislación como un freno a la competencia en el mercado de trabajo. De otra parte, este proceso extraordinario otorga al gobierno la posibilidad de manifestar públicamente su interés por los derechos de los migrantes, conveniente a una operación de legitimación de la propuesta. Este objetivo se alcanza gracias al uso de discursos en favor de los derechos fundamentales de los migrantes, en concordancia con lo dispuesto en instrumentos internacionales en la materia, presentes en los fundamentos de las medidas anteriormente citadas. Como ejemplo baste traer a colación los siguientes extractos de declaraciones institucionales:

“Nos proponemos cuidar y ordenar nuestro hogar común, nuestra casa compartida, promoviendo una política migratoria moderna que fomente la migración segura, ordenada y regular, adecuándose a los tiempos actuales y a las necesidades del país, pero sin nunca perder de vista los derechos y la protección de los migrantes.”
“Una legislación moderna debe equilibrar el legítimo derecho del Estado y sus ciudadanos de normar la forma en que los extranjeros ingresan y permanecen en el país, con el respeto y garantía de los derechos fundamentales de los migrantes y la mitigación de los riesgos asociados con el movimiento de personas, para así reducir la migración irregular y reprimir las actividades transfronterizas ilícitas” (Recuperado de <https://www.gob.cl/nuevaleydemigracion/>)

“Para implementar lo anterior, se requiere integrar a los migrantes irregulares al país y reconocer sus derechos; dar un puntapié inicial al establecimiento de una política migratoria moderna, que logre equilibrar el legítimo derecho del Estado de normar la forma en que los extranjeros ingresan y permanecen en el país, con el debido respeto y garantía de sus derechos fundamentales y la mitigación de los riesgos asociados con el movimiento de personas, para así reducir la migración irregular y reprimir las actividades transfronterizas ilícitas. Es decir, para lograr una migración ordenada, segura y regular. Por ello es imperativo abrir un proceso de regularización extraordinario” (Recuperado de https://cdn.digital.gob.cl/filer_public/d2/39/d239d0df-c4e9-488e-a36f-8b1ac2ca00ef/nueva_ley_de_migracion.pdf)

De tal modo se pretende moderar la imagen social que persiste de la derecha chilena, como un actor político interesado en la extensión del modelo económico capitalista neoliberal y la conservación de las élites económicas. El proceso de regularización –y su producción, el inmigrante regularizado–, actúa así cual operador simbólico creando la atmósfera propicia para el endurecimiento de las medidas dispuestas a la entrada y permanencia regular en el país. A pesar de este discurso en favor de los derechos humanos de los migrantes, el dogma

antiinmigración se presenta igualmente en la redacción²⁶ del instrumento que norma el procedimiento para la regularización extraordinaria. Su lectura da cuenta del modo en que se culpa al propio flujo migratorio de la presencia de irregulares, cuando pareciera ser más real que la situación de irregularidad administrativa aumenta, producto de la neutralización de vías ordinarias dispuestas a la obtención de residencia regular.

Finalizado el proceso de regularización extraordinario, y limitada la posibilidad de obtener visa de residencia temporaria en Chile; el siguiente paso que el ejecutivo parece estar dispuesto a dar –y que se enmarca en su proyecto destinado al control de los flujos migratorios, principalmente a través de la inmutabilidad del estatuto jurídico del extranjero en situación irregular²⁷–, es la supresión de la posibilidad de solicitar y obtener desde territorio chileno permisos que autoricen a residir y trabajar en el país. El modo en que esta limitación de solicitud de residencia con autorización de trabajo se establece es a través de la fórmula “desde el extranjero”, tal y como se dispone a través de los criterios de otorgamiento de la misma²⁸.

De todo el catálogo de subcategorías concebidas por el gobierno en su proyecto se encuentra la de “extranjeros que ingresan al país a desarrollar actividades lícitas remuneradas, por cuenta propia o bajo relación de subordinación y dependencia”, que afectará a los extranjeros que hasta la entrada en vigor de las Medidas Administrativas con Efecto Inmediato ocupaban la Visa Temporaria por Motivos Laborales y a aquellos que han hecho uso de la visa temporal Sujeta a Contrato de Trabajo. Esto va a significar la imposibilidad de solicitar una visa en territorio chileno, amén de impedir el tránsito –una vez quede suprimida la visa sujeta a contrato de trabajo–, desde la visa de turismo a la residencia temporal²⁹.

26 Véase el Considerando a) del documento de Resolución Exenta N° 1.965: “a) Que el flujo migratorio ha experimentado un alza acelerada en los últimos años, lo que ha traído como resultado un incremento de los extranjeros que permanecen en Chile en situación migratoria irregular.” Recuperado de <http://www.extranjeria.gob.cl/noticias/2018/04/11/resolucion-exenta-para-regularizacion/>

27 La inmutabilidad del estatuto jurídico del extranjero en situación irregular interpretada como uno de los instrumentos más relevantes para la consecución del objetivo del control de flujos se presenta en la redacción del Proyecto de Ley de Migración y Extranjería de 2013 en su informe preliminar en el punto 6 del acápite III, sobre Categorías migratorias: “-Residencia Temporal: Se puede otorgar por un período limitado de tiempo a quienes vienen a Chile con el ánimo de establecerse. Su otorgamiento o denegación constituye la principal herramienta de la política migratoria.”

28 Véase Párrafo IV sobre Residencia Temporal, Artículo 60 sobre Criterios de otorgamiento: “Este permiso se podrá conceder a quienes acrediten tener vínculos de familia con chilenos o con residentes definitivos; a aquellos cuya estadía sea concordante con los objetivos de la Política Nacional de Migración y Extranjería; y, en otros casos debidamente calificados por la Subsecretaría del Interior”.

29 Sobre la incomunicabilidad de los estatutos jurídicos, léase: “El proyecto de ley cambia radicalmente la operatoria que hoy existe para la obtención de residencia temporal, ya que ésta sólo se podrá solicitar fuera de Chile, prohibiendo que se pueda solicitar el cambio de calidad migratoria de turista a residente estando en Chile”. Recuperado de https://cdn.digital.gob.cl/filer_public/d2/39/d239d0df-c4e9-488e-a36f-8b1ac2ca00ef/nueva_ley_de_migracion.pdf

Quedará de este modo establecida, en caso de aprobarse este proyecto, la inmutabilidad del estatuto jurídico del extranjero en situación irregular, al eliminar toda comunicación entre estatutos jurídicos diversos como se ha venido haciendo hasta ahora. Las posibilidades de los extranjeros que pretendan establecerse en Chile quedan así mermadas, al establecerse la obligación de ocupar la única vía posible de la contratación en origen para la tramitación de la solicitud del permiso de residencia temporal. Las dificultades con las que los extranjeros –mayormente los que buscan trabajo por cuenta ajena en el país–, se van a tropezar tienen relación con la imposibilidad de exploración del mercado de trabajo y, en consecuencia, de hallar un empleador desde el país de origen. Esta situación podría agravar la posición de millares de inmigrantes potenciales que encuentran en la irregularidad la única posibilidad para trabajar y residir en el país. En cierto modo el gobierno obligará a los extranjeros a transgredir la norma por cuanto la contratación en origen resulta ser un canal hacia la residencia complejo de recorrer. La producción de irregularidad parece inminente de aprobarse el proyecto referido.

CONCLUSIONES

La intensificación de los flujos migratorios, y el aumento consecuente de la población extranjera en Chile, ha venido aparejada de la aparición de un marcado discurso antiinmigración cuya figura central es la del “inmigrante ilegal”. La representación social del mismo como un sujeto que defrauda las leyes y expolia el Estado, se presenta conveniente a la criminalización general del fenómeno migratorio. Su aparición está en estrecha relación con la competencia por los recursos escasos: el trabajo y los beneficios sociales, principalmente.

En Chile, en atención a la legislación en materia de extranjería vigente (Decreto Ley 1.094 de 1975), existen disposiciones por las cuales los extranjeros que hubieren entrado al país con visa de turista pueden mutar su estatuto jurídico al de residente. La posibilidad de realizar este cambio ha permitido a muchos extranjeros encontrar trabajo en Chile y solicitar la residencia temporal. Estando de acuerdo con la idea que la legislación vigente en materia de extranjería contiene defectos muy graves, relativos fundamentalmente a su enfoque securitario y a la penalización con privación de libertad del ingreso clandestino (Título II, Párrafo 1, Artículos 68 y 69); rescatamos de ella la facultad que otorga a los extranjeros de modificar en territorio chileno su estatuto migratorio (durante el plazo de la visa de turista e incluso una vez vencido éste).

No obstante esta prerrogativa, el discurso antiinmigración intenta criminalizar el uso debido de tales vías establecidas para la residencia y la regularización ordinaria. Se pone de este modo en evidencia que el objetivo principal de aquellos que lo esgrimen no es sino el freno a la llegada de más migrantes. O lo que es lo mismo, para el discurso antiinmigración el problema no es la presencia de irregulares, sino de inmigrantes. Los actores políticos que se sirven del mismo obtienen así réditos electorales que más tarde se traducirán en beneficios para

los diversos sectores productivos. Se manifiesta de tal manera la visión utilitarista implícita en el discurso, así como la voluntad de controlar el flujo a través del trabajo, siempre en atención a las necesidades del mercado.

La estrategia fundamental para ello se basa esencialmente en dos puntos. El primero de ellos supone la eliminación de la posibilidad de obtener la residencia en Chile, interrumpiendo la comunicabilidad entre los estatutos jurídicos de turista y residente, y tornando inmutable la condición de extranjero en situación administrativa irregular. El segundo, a través de la obligación de solicitar el permiso o visa de residencia desde el país de origen. El resultado, de aprobarse el proyecto de ley del gobierno actual, cuyas principales premisas se encuentran en la inmutabilidad de la condición del extranjero en situación irregular y la contratación en origen, es el aumento de extranjeros sin capacidad para regularizar su situación, lo que permite prever la creación de un contingente masivo de irregulares. La nueva norma terminará profundizando la criminalización de la migración³⁰, al eliminar los instrumentos previstos para el cambio de estatus y estableciendo una sanción jurídica sobre ella, más allá de la social que pendía sobre los inmigrantes –en especial los así denominados “ilegales”.

Este proceso, por otro lado pone de relieve, la actualidad de la interpretación que realizaban los teóricos del conflicto y la criminología crítica (Vold y Bernard, 1979; Williams y McShane, 2015; Sellin, 2016; Quinney, 1979 Rusche y Kirchheimer, 2004), según la cual las instituciones jurídicas por las que se instituye el crimen son producto interesado de los que ostentan el poder para su establecimiento. Siguiendo el análisis de Bergalli, “la ley es el resultado de los intereses de quienes tienen el poder suficiente para producirla, mantenerla y aplicarla en su beneficio y en detrimento de quienes no poseen ese poder” (Bergalli, 1983, p. 41). Las confirmaciones que de estos trabajos extrae el autor nos informan sobre el proceso vivido en Chile a propósito del cambio en la legislación sobre migración:

“1) que el proceso de criminalización es lógicamente precedente al comportamiento desviado; 2) que dicho proceso de criminalización (y consiguientemente el mismo comportamiento criminal) depende funcionalmente de las dinámicas conflictuales existentes en la sociedad y, 3) que dependiendo de todo el fenómeno criminal (proceso de criminalización, más comportamiento) de quien o quienes tienen el poder de declarar la ilegalidad de la conducta, de acuerdo a sus intereses, entonces la cuestión criminal asume su naturaleza íntegramente política” (Bergalli, 1983, p. 41-42).

La implantación de la inmutabilidad del estatuto del extranjero en situación

30 Para mayor profundización del fenómeno de criminalización de la inmigración en Chile véase los trabajos de Brandariz, Dufraix y Quinteros (2018) quienes analizan, entre otros aspectos, el diseño normativo del control migratorio y el carácter gerencialista y de eficiencia de costos de su sistema sancionador.

irregular por tanto se presenta como una estrategia interesada por parte de actores políticos cuya percepción del fenómeno migratorio es netamente utilitarista. El discurso antiinmigración favorece su emergencia, conveniente a la creación de un ejército de mano de obra fácilmente explotable, compuesto de extranjeros en situación irregular sin capacidad de mutar su condición migratoria. Y, por otro, conveniente al establecimiento de cupos de trabajadores migrantes contratados únicamente desde sus países de origen como forma de gestión de los flujos.

En lo concerniente al estado de la democracia podemos aventurar que un aumento de la población extranjera empobrecida y desprovista de derechos políticos irá en detrimento de la misma. Medularmente, porque supone un quiebre con los postulados clásicos de la democracia liberal. Fenómenos como la concentración económica en pocos grupos de poder, el consecuente mantenimiento o, en el peor de los escenarios, profundización de la polarización social, la mengua de las clases medias o el deterioro de los procesos dirigidos a su consolidación, son responsables de su imparable deterioro. La producción de irregularidad administrativa inmutable, de establecerse jurídicamente, irá en favor de esta tendencia al reorganizar la sociedad en grupos a los que no les asiste la misma protección jurídica. La igualdad de los ciudadanos, extranjeros o nacionales, ante las leyes es uno de los principios esenciales de la democracia cuya eficacia el Estado chileno arriesga poner en entredicho. Que parte de la ciudadanía no posea las mismas facultades jurídicas pondrá asimismo en jaque el postulado de las libertades públicas, de las que se derivan el efectivo ejercicio de los derechos civiles.

BIBLIOGRAFÍA

ALMAN, Lana (2011) “Capacitación y movilidad laboral de trabajadoras domésticas peruanas en Santiago, Chile” (275-310). En Carolina Stefoni (Ed.) *Mujeres inmigrantes en Chile ¿Mano de obra o trabajadoras con derechos?* Santiago de Chile: Ediciones Universidad Alberto Hurtado.

ARRIAGADA, Irma y MORENO, Marcela (2011) “La constitución de cadenas globales de cuidado y las condiciones laborales de las trabajadoras peruanas en Chile” (151-191). En: Carolina Stefoni (Ed.) *Mujeres inmigrantes en Chile ¿Mano de obra o trabajadoras con derechos?* Santiago de Chile: Ediciones Universidad Alberto Hurtado.

BALDWIN, Richard (2016) *The Great Convergence. Information technology and the new globalization*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.

BANCO MUNDIAL (2017) *Migración Neta*. División de Población de las Naciones Unidas, Perspectivas de la Población Mundial. Recuperado de: <https://datos.bancomundial.org/indicador/SM.POP.NETM>

BANCO MUNDIAL (2019) *Chile: Panorama General*. Recuperado de: <https://www.bancomundial.org/es/country/chile/overview#3>

BERGALLI, Roberto (1983) “Criminología del “White-Collar crime”: forma-estado y proceso de concentración económica”. Conferencia presentada en: Jornadas de Estudio “El juez penal frente a la criminalidad económica”, Consejo General del Poder Judicial, Madrid: 23-25 de junio de 1983.

BRANDARIZ, José Ángel; DUFRAIX, Roberto y QUINTEROS, Daniel (2018) “La expulsión judicial en el sistema penal chileno: ¿Hacia un modelo de Crimmigration?”, *Política Criminal*, Vol. 13, N°. 26, p. 739-770.

CHECA OLMOS, Juan Carlos y ARJONA GARRIDO, Ángeles (2013) “Los inmigrantes vistos por los españoles. Entre la amenaza y la competencia (1997-2007)”, *Revista de Estudios Sociales*, N°47, p. 118-132.

DE MATTOS, Carlos A. (2002) “Mercado metropolitano de trabajo y desigualdades sociales en el Gran Santiago. ¿Una ciudad dual?”, *Revista Eure*, Vol.28, N°85, p. 51-70.

DOERINGER, Peter B. y PIORE, Michael J. (1971) *Internal Labor Markets and Manpower Analysis*. Lexington, United States: D. C. Heath and Company.

DOÑA-REVECO, Cristián y LEVINSON, Amanda (2004) “Chile: moving towards a migration policy”, Migration Policy Institute. Recuperado de: <http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?ID=199>

DOÑA-REVECO, Cristián y LEVINSON, Amanda (2012) “Chile: a growing destination country in search of a coherent approach to migration”, Migration Policy Institute. Recuperado de: <https://www.migrationpolicy.org/article/chile-growing-destination-country-search-coherent-approach-migration/>

DOÑA-REVECO, Cristián y MULLAN, Brendan (2014) “Migration policy and development in Chile”, *International Migration*, Vol. 52, N°5, p. 1-14.

DURÁN, Carlos y THAYER, Eduardo (2017) “Los migrantes frente a la ley: continuidades y rupturas en la legislación migratoria del Estado chileno (1824-1975)”, *Historia 396*, Vol. 7, N°. 2, p. 429-461.

ELIZALDE HEVIA, Antonio, THAYER CORREA, Luís Eduardo y CÓRDOVA RIVERA, María Gabriela (2013) “Migraciones sur-sur. Paradojas globales y promesas locales”, *Polis. Revista Latinoamericana*, Vol. 12, N°. 35, p. 7-13.

FMI (2018) *Latin America and the Caribbean in 2018: An Economic Recovery in the Making*. Recuperado de: <https://blogs.imf.org/2018/01/25/latin-america-and-the-caribbean-in-2018-an-economic-recovery-in-the-making/>

HEIN, Kerstin (2012) “Migración y Transición: hijos de inmigrantes de origen

latinoamericano en su transición de la escuela al trabajo en Chile”, *Si Somos Americanos*, Vol. 12, N°1, p. 101-120.

INE (2019) Estimación de personas extranjeras residentes en Chile. 31 de diciembre 2018. Santiago de Chile: Instituto Nacional de Estadísticas y Departamento de Extranjería y Migración. Recuperado de: https://www.ine.cl/docs/default-source/default-document-library/estimación-de-personas-extranjeras-residentes-en-chile-al-31-de-diciembre-de-2018.pdf?sfvrsn=69145bd2_0

LAHÓZ, Sonia (2011) “Atribuciones y estrategias identitarias de las migrantes peruanas en Santiago” (111-145). En: Carolina Stefoni (Ed.) *Mujeres inmigrantes en Chile ¿Mano de obra o trabajadoras con derechos?* Santiago de Chile: Ediciones Universidad Alberto Hurtado.

MARÍN BRAVO, Álvaro y MORALES MARTÍN, Juan Jesús (2010) “Modernidad y modernización en América Latina: una aventura inacabada”, *Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*, N°26, p.1-21.

MARTÍNEZ, Jorge y SOFFÍA, Magdalena (2013) “Migración internacional en Chile: tendencias, políticas, normas y participación de la sociedad civil” (117-242). En: Leonir Mario Chiarello (Coord. Y Ed.) *Las políticas públicas sobre migraciones y la sociedad civil en América Latina. Los casos de Bolivia, Chile, Paraguay y Perú*. New York: Scalabrini International Migration Network.

MARTÍNEZ, Jorge, CANO, María Verónica y SOFFIA, Magdalena (2014) “Tendencias y patrones de la migración latinoamericana y caribeña hacia 2010 y desafíos de agenda”, *Población y Desarrollo*, CEPAL, N° 109, p. 3-70.

MILES, Robert (1989) *Racism*. Londres: Routledge.

NÚÑEZ, Lorena y STEFONI, Carolina (2004) “Migrantes andinos en Chile: ¿transnacionales o sobrevivientes?”, *Revista Enfoques*, N° 3, p. 103-123.

OIT (2018) El mercado laboral en Chile: una mirada de mediano plazo. Oficina de la OIT para el Cono Sur de América Latina. Informes Técnicos OIT Cono Sur, N° 4. Santiago de Chile: OIT. Recuperado de: http://www.ilo.org/santiago/publicaciones/informes-tecnicos/WCMS_632360/lang--es/index.htm

ONU (2017) International Migration Report, 2017. The Population Division. Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat. Recuperado de: <http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/MigrationReport2017.pdf>

PIKETTY, Thomas (2014) *Capital in the Twenty-First Century*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.

QUINNEY, Richard (1979) *Criminology*. 2ª Edición. Boston: Little Brown.

RAMOS, Romina y TAPIA, Marcela (2013) “Mujeres migrantes fronterizas en Tarapacá a principios del siglo XXI. El cruce de fronteras y las redes de apoyo”, *Polis. Revista Latinoamericana*, Vol. 12, N° 35, p. 229-257.

RUSCHE, Georg y KIRCHHEIMER, Otto (2004) *Pena y estructura social*. 2° Edición. Traducido por Emilio García Méndez. Bogotá: Temis.

SABATINI, Francisco, CÁCERES, Gonzalo y CERDA, Jorge (2001) “Segregación residencial en las principales ciudades chilenas: Tendencias de las tres últimas décadas y posibles cursos de acción”, *Revista Eure*, Vol. 27, N° 82, p. 21-42.

SABATINI, Francisco y ARENAS, Federico (2000) “Entre el Estado y el mercado: resonancias geográficas y sustentabilidad social en Santiago de Chile”, *Revista Eure*, Vol. 26, N° 79, p. 95-113.

SABATINI, Francisco (2000) “Reforma de los mercados de suelo en Santiago, Chile: efectos sobre los precios de la tierra y la segregación residencial”, *Revista Eure*, Vol. 26, N°77, p. 49-80.

SASSEN, Saskia (2003) *Contrageografías de la globalización. Género y ciudadanía en los circuitos transfronterizos*. Madrid: Traficantes de Sueños.

SELLIN, Johan Thorsten (2016) *Slavery and the penal system*. 2° Edición. Louisiana: Quid Pro Books.

SCHEIDEL, Walter (2017) *The Great Leveler. History of inequality from the Stone Age to the Twenty-First Century*. Princeton: Princeton University Press.

SOJA, Edward W. (2000) *Postmetropolis. Critical Studies of Cities and Regions*. Oxford: Blackwell Publishers.

SOLANA RUÍZ, José Luís (2000) “Identidad cultural, racismo y antirracismo” (99-126). En: Pedro Gómez García (Coord.) *Las ilusiones de la identidad*. Valencia: Frónesis.

SOLÉ, Carlota (1995) *Prevenir contra la discriminación: actitudes y opciones ante la inmigración extranjera*. Madrid: Consejo Económico y Social.

STEFONI, Carolina (2004) “Inmigración y ciudadanía: la formación de comunidades peruanas en Santiago y la emergencia de nuevos ciudadanos”, *Revista Política*, Vol. 43, p. 319-336.

STEFONI, Carolina (2009) “Migración, género y servicio doméstico. Mujeres peruanas en Chile” (191-232). En: María Elena Valenzuela y Claudia Mora (Eds.) *Trabajo doméstico: un largo camino hacia el trabajo decente*. Santiago de Chile: Organización Internacional del Trabajo.

STEFONI, Carolina y FERNÁNDEZ, Rosario (2011) “Mujeres migrantes en el trabajo

doméstico. Entre el servilismo y los derechos” (45-72). En: Carolina Stefoni (Ed.) *Mujeres inmigrantes en Chile ¿Mano de obra o trabajadoras con derechos?* Santiago de Chile: Ediciones Universidad Alberto Hurtado.

STOLCKE, Verena (1993) “El problema de la inmigración en Europa: el fundamentalismo cultural como nueva retórica de exclusión”, *Mientras Tanto*, N° 55, p. 73-91.

STOLCKE, Verena (1994) “Europa: nuevas fronteras, nuevas retóricas de exclusión” (235-266). En: (VVAA) *Extranjeros en el paraíso*. Barcelona: Virus

TAGUIEFF, Pierre-André (1988) *La force du préjugé. Essai sur le racisme et ses doubles*. Paris: La Découverte.

TAPIA LADINO, Marcela (2012) “Frontera y migración en el norte a partir de los análisis de los censos de población. Siglos XIX-XXI”, *Revista de Geografía del Norte*, N°53, p. 177-198.

TIJOUX MERINO, María Emilia (2011) “Negando al “otro”: el constante sufrimiento de los inmigrantes peruanos en Chile” (17-42). En: Carolina Stefoni (Ed.) *Mujeres inmigrantes en Chile ¿Mano de obra o trabajadoras con derechos?* Santiago de Chile: Ediciones Universidad Alberto Hurtado.

TORRES MATUS, Leonora (2017) “El escenario actual chileno y la migración internacional: legislación y postura de los partidos políticos”, *Migraciones Internacionales*, Vol. 9, N°1, p. 269-277.

VAN DIJK, Teun Adrianus (2013) *Discurso y contexto. Un enfoque socio cognitivo*. Barcelona: Gedisa.

VOLD, George Bryan y BERNARD, Thomas J. (1979) *Theoretical Criminology*. 2ª Edición. New York y Oxford: Oxford University Press.

WILLIAMS, Franklin .P y MCSHANE, Marilyn. D. (2015) *Criminology Theory: Selected Classic Readings*. 2ª Edición. Oxon y New York: Routledge.

ZAPATA-BARRERO, Ricardo (2006) “Inmigración y cambios estructurales indicadores de multiculturalidad en España” (153-194). En: Ignacio Campoy Cervera (Coord.) *Una discusión sobre la universalidad de los derechos humanos y la inmigración*. Madrid: Dykinson.

ZAPATA-BARRERO, Ricardo (2009) *Fundamentos de los discursos políticos en torno a la inmigración*. Madrid: Trotta.

Decisiones de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (Argentina) sobre control migratorio (2004-2018)

Decisões da Corte Suprema de Justiça da Nação (Argentina) sobre controle migratório (2004-2018)

Lila García¹

RESUMEN

La presente contribución busca aportar al panorama de la actuación del poder judicial en la Argentina en torno al control migratorio. En esta oportunidad, mediante la búsqueda, sistematización y análisis de las decisiones del máximo tribunal argentino, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, para el período 2004-2018. La primera parte de este artículo releva algunas indagaciones previas sobre el poder judicial y las migraciones en la Argentina. En una segunda parte, explicita el criterio de búsqueda y clasificación de decisiones, dando cuenta de las dificultades y límites de tal empresa. En una tercera sección se analizan los resultados con decisión de fondo y los pocos estándares generados en torno al control migratorio por el máximo tribunal y se reflexiona sobre la cantidad de causas declaradas inadmisibles, lo que presenta particularidades propias.

Palabras clave: Migración; Poder judicial; Control migratório; Derechos humanos; Argentina.

RESUMO

Este artigo busca contribuir para o panorama da atuação do Judiciário na Argentina em relação ao controle da imigração. Nesta oportunidade, através da pesquisa, sistematização e análise das decisões do mais alto tribunal argentino, o Supremo Tribunal de Justiça da Nação, para o período 2004-2018. A primeira parte desta contribuição revisa algumas investigações anteriores sobre o judiciário e a migração na Argentina. Numa segunda parte, explica os critérios de pesquisa e classificação de decisões, dando conta das dificuldades e limites de tal empresa. Numa terceira seção, os resultados com uma decisão substantiva são analisados junto com os poucos padrões gerados em torno do controle

¹ Doctora por la Universidad de Buenos Aires (Área Derecho Internacional); investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Universidad Nacional de Mar del Plata (UNMDP).

de migração e, finalmente, refletem-se sobre o número de casos declarados inadmissíveis, que apresentam suas próprias peculiaridades.

Palavras-chave: Migrações; Judiciário; Controle migratório; Direitos humanos; Argentina.

EL PODER JUDICIAL EN LOS ESTUDIOS DE MIGRACIONES

En el ámbito de los estudios sobre migraciones, la perspectiva desde el derecho en general y más aún, los aportes referidos a la actuación del poder judicial, cuentan con escasas producciones. Desde lo jurídico, puede apuntarse entre sus causas la poca dedicación a la investigación de los/as profesionales del Derecho y lo refractario que resulta el Judicial a ser estudiado. Desde los estudios de migraciones, la atención sobre el Estado y sus políticas es relativamente reciente: a fines de los ochenta, Zolberg (1989) llamaba a reincorporar al Estado en los análisis de migraciones y otro tanto haría Massey una década después (Massey, 1999), en el año en que también Sayad (2010) redoblaría la apuesta señalando que pensar la migración es pensar al Estado. En Argentina en particular, Domenech y Pereira (2017) identifican los abordajes desde las ciencias jurídicas como correspondientes a la más reciente camada de estudios de migraciones, primero a partir de la preocupación por la migración “ilegal”, luego por las representaciones y categorías comprendidas en los textos jurídicos y finalmente, por una “nueva etapa en el estudio de la política argentina” a partir de la sanción de las leyes de migraciones (2003) y de protección de refugiados (2006), que propició la aparición de investigaciones que incluyeron “otros actores estatales relevantes en el campo de las políticas migratorias como aquellos vinculados al Poder Judicial” (Domenech y Pereira, 2017, p. 94).

La presente contribución, así, busca aportar a la construcción de conocimiento sobre la actuación del poder judicial en torno al control migratorio en Argentina.² En este caso específicamente a través de las resoluciones de las decisiones de la Corte Suprema de Justicia argentina (CSJN o “la Corte”) desde la entrada en vigencia de la ley actual de migraciones, en enero de 2004 hasta diciembre de 2018. Por “control migratorio” refiero al núcleo duro de la política migratoria desde la perspectiva del Estado: ingreso y rechazo en frontera, circulación y

² La autora agradece los valiosos comentarios vertidos en los dos arbitrajes anónimos (un diálogo siempre enriquecedor) así como los señalamientos del juez Guillermo Treacy a una presentación parcial de estos resultados, las pistas brindadas por Ignacio Odriozola sobre algunos aspectos de la defensa pública y la lectura y crítica de una versión borrador en inglés hecha por Máximo Souza y Julieta Mira, quien me alertó sobre todo de la diferencia entre planteo metodológico y análisis de datos. Asimismo, el cuidadísimo trabajo de las coordinadoras del dossier mejoró sensiblemente muchos aspectos de la presente contribución.

residencia, egreso y expulsión. Según la ley argentina de migraciones (25.871), “la admisión, el ingreso, la permanencia y el egreso de personas se rigen por las disposiciones de la presente ley”.

La situación argentina, en este punto, puede ser útil para los países de la región latinoamericana en tanto pocos prevén la intervención obligatoria de sus tribunales nacionales para revisar casos de control migratorio. En la mayoría de los países latinoamericanos, las intervenciones llegan por vía de excepción, como amparos y hábeas corpus u otras acciones legales ante menoscabos más o menos serios de derechos de las personas migrantes. Lo cierto entonces es que hay pocas actuaciones judiciales y mucho menos aún, investigación sobre ellas.

Sin embargo, Argentina es uno de los pocos países que en 2004, al entrar en vigencia la ley de migraciones 25.871 que reconoció tanto el derecho humano a migrar como otros derechos para las personas migrantes (Ceriani, 2004; García, 2013), asignó al Poder Judicial como institución con un mandato obligatorio para intervenir en el control migratorio, sea para autorizar la “retención” a los efectos de la expulsión, para evaluar la orden de expulsión de una persona extranjera residente y en general, o como revisora de la actuación de la autoridad de aplicación en materia de control migratorio, la Dirección Nacional de Migraciones (DNM).

En cuanto a los antecedentes de investigación, existen, de hecho, algunos relevamientos que dan cuenta de las decisiones judiciales en Argentina, tanto de manera previa como posterior a la ley 25.871 de 2004. En esta oportunidad me concentraré en las indagaciones que se han enfocado en el control migratorio.³ La mayoría de estos estudios, no suelen presentar una metodología de trabajo o explicitar un criterio para la selección de jurisdicciones, tribunales o sentencias. Este aspecto, si bien no es un obstáculo para la validez analítica de tales trabajos, es criticable desde un punto de vista científico, falencia que este texto busca subsanar al menos para los casos de CSJN en el período en estudio. En la revisión de bibliografía incluyo mis propias contribuciones, a partir de las cuales busco mostrar también algunas de las limitaciones que como abogada fui encontrando en la construcción de una investigación científica desde lo jurídico.

San Juan (2004) dedica un apartado a analizar jurisprudencia de la CSJN relativa a la noción de “habitante”, trayendo casos varios entre los años veinte y los ochenta aunque sin explicitar su criterio de selección. Otro análisis sobre jurisprudencia referida a migrantes (Ceriani, Morales y Ricart, 2006) se propone como objetivo “describir de qué manera (...) el Poder Judicial ha reaccionado en casos en los que se alega el respeto, protección y garantía de los derechos de los migrantes”, para lo cual analiza “algunas decisiones judiciales domésticas

³ Existen otras líneas de trabajo interesante en lo judicial, por ejemplo sobre acceso a la justicia (Begala, 2012) o sobre violencia doméstica (Jaramillo, 2017).

(...) agrupadas por el derecho protegido”, lo que cubre un rango temporal que inicia aproximadamente en los noventa y alcanza hasta diciembre de 2004 y una variedad de tribunales tanto nacionales como provinciales, de distintas materias (laborales, civiles, administrativos) e instancias (primera, cámaras, Casación, CSJN). Aunque el criterio y método de búsqueda y selección no están explicitados, el trabajo señala muy interesantemente “la exigua cantidad de casos que hemos podido hallar sobre esta temática”, señalando en particular que “ha sido imposible encontrar toda la jurisprudencia federal y provincial que pudiera haber (particularmente en ciertas provincias, por la dificultad en el acceso a la información desde afuera de la provincia respectiva)”, pero el material encontrado les permite a los/as autores destacar la limitada jurisprudencia sobre el tema (Ceriani, Morales y Ricart, 2006, p. 881). Entre los casos analizados de estos/as autores/as, que caen bajo la órbita delimitada por este trabajo, se encuentra por ejemplo “Cai Whenhuang” (2004); asimismo, hay otros casos de la CSJN pero que corresponden a derechos sociales (“Hooft”, “Gottschau” y se menciona “Reyes Aguilera”).

En 2009, Miglio y Toledo compendiaron sentencias hasta 2008. Inician su análisis jurisprudencial con el caso “De la Torre”, de 1998 que fue el que diera lugar al procedimiento ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que terminara, como parte del compromiso del Estado argentino, con la aprobación de la ley 25.871. Los autores (Miglio y Toledo, 2009) pasan revista a casos varios provenientes de distintos tribunales (contencioso administrativos, penales, laborales), nacionales y federales, de la Capital y de algunas provincias. El criterio y método de búsqueda y selección no se explicita. Entre los casos de la CSJN que analizan, se incluyen algunos que caen bajo la delimitación temporal del presente artículo, como “Cai Whenhuang” (2004), “Zhang” (2007). También se incluyen los tres casos mencionados sobre derechos sociales (“Reyes Aguilera”, “Hooft” y “Gottschau”).

En 2011 comencé a presentar resultados parciales de mis investigaciones sobre jurisprudencia argentina (García, 2011), aunque limitada a causas por “derechos de la movilidad” (ingreso y rechazo en frontera, circulación y residencia, egreso y expulsión) o, desde el punto de vista del Estado, “control migratorio”, circunscribiéndome al fuero federal de la Capital Federal (Ciudad de Buenos Aires, Argentina). En aquél momento, más del 90% de los trámites migratorios correspondían a sede central de la DNM (sita en Retiro), lo cual provocaba que las acciones judiciales se tramitaran, también mayoritariamente, ante el fuero Contencioso Administrativo Federal de la Capital Federal.

Poco después, Morales (2012) escribe sobre jurisprudencia de CSJN y “algunas cámaras federales” y divide el tratamiento en dos secciones, separadas por la llamada “ley” Videla, un decreto de la última dictadura militar argentina en vigor desde 1981 hasta 2003. La primera sección inicia así con un caso de 1951 aunque sólo es un ejemplo, ya que cita inmediatamente uno de 1944 y así los

va dividiendo por décadas hasta llegar a 1981, año en el cual inicia una sección nueva para tratar los casos sentenciados bajo la vigencia de la ley migratoria de la dictadura (y de buena parte de nuestra vida democrática). En la última sección relata y analiza casos dictados desde el 2004 y que por tanto, caen bajo la órbita de este artículo, donde se incluyen “Cai W.” (2004), “Maseda López” (2006), “Zhang” (2007), “Ni H-Ising” (2009). Entre las conclusiones, señalará que las normas y prácticas que desconocen a los migrantes como sujetos de derechos “se desarrollaron sin control alguno por parte del Poder Judicial” (Morales, 2012, p. 358), rol cuya importancia ha sido destacada, según el autor, por la misma jurisprudencia de la CSJN.

En 2013 presenté en las jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires un análisis sobre los casos de expulsión por causas penales (publicado como artículo en García, 2015) y otro sobre las “retenciones” de DNM en unas jornadas interdisciplinarias del IDAES. Ambos espacios sirvieron para ponerme en la pista de todo el camino que, como abogada, debía desandar para decodificar el vocabulario, circuito, derrotero y decisiones del mundillo jurídico. Como producto de una Facultad de Derecho, me di cuenta que muchas de las prácticas que tomaba como dadas no eran naturales en absoluto. El mismo año defendí mi tesis doctoral donde reconstruí el universo de casos y analicé sentencias y expedientes donde DNM ha sido demandada o demandante en el fuero administrativo de la Nación (García, 2013).

En relación a los aspectos penales de la ley de migraciones, el libro de Monclús y Brandariz García (2014) incluye un extenso apartado donde se analizan algunos casos relevantes que caen bajo la delimitación de esta contribución, como “Granados Poma”.

En 2015, De Llano (2015), defensor público para cuestiones migratorias, abordó la revisión judicial para casos de control migratorio a través de jurisprudencia. Ese texto se dedica específicamente a analizar el caso “Ojeda Hernández”, sentenciado por la CSJN en 2014 e incluye lineamientos internacionales sobre la garantía de la doble instancia.

Más recientemente, Roca (2018), también parte de la Defensoría General de la Nación, analiza jurisprudencia nacional para dar cuenta de las garantías del debido proceso en relación a las personas migrantes. Además brinda datos sobre casos aún no resueltos por la CSJN. Así, por ejemplo, analiza ampliamente el dictamen del Procurador ante la CSJN en “Peralta Valiente”, relevante porque sostiene la suspensión de cualquier medida ante la impugnación de la orden de expulsión. También indica varios otros dictámenes en casos análogos (“Taboada”, “Torres Miraval”, “Mabuza Moses”, “Flores”) que apoyarían esta tesis. Menciona asimismo casos que aún no tienen tal dictamen pero que serán resueltos por la corte por haberse interpuesto ya el recurso extraordinario,

como el caso “Apaza León”, que fuera resuelto poco después.⁴

El mismo año, Arlettaz (2018) recupera las nociones de “habitante”, los criterios para la admisión y rechazo de personas extranjeras así como otros aspectos de lo más relevantes para el control migratorio, aunque con un corte más histórico y sin explicitar, nuevamente, el criterio de selección de las sentencias que se mencionan o una delimitación temporal.

En este contexto, entonces, uno de los aportes de este artículo es también sistematizar el panorama ya construido sobre la actuación del Poder Judicial, en esta oportunidad a través del análisis de las decisiones de la CSJN. Con ese fin, en el siguiente apartado describo varios aspectos metodológicos y las actividades llevadas a cabo a los fines de los objetivos propuestos en este artículo. Luego, avanzo hacia el “interior” del campo para concentrarme en el análisis legal de las decisiones emitidas por el máximo tribunal argentino. En este tránsito entre la sociología jurídica y el análisis legal propiamente dicho incluyo una breve reflexión sobre un aspecto ausente en la bibliografía mencionada: la gran cantidad de causas rechazadas por “inadmisibles” o, en general, por criterios formales.

DELIMITACIÓN Y METODOLOGÍA

La selección de la CSJN como ámbito del poder judicial para explorar las decisiones sobre control migratorio desde la vigencia de la ley 25.871 obedece a varias razones. Primero, es la máxima instancia judicial argentina, con lo que su función de “casar” interpretaciones divergentes es de lo más útil. Aunque sus sentencias no son en sí mismas obligatorias para los tribunales inferiores, se dice que tienen “fuerza moral”. También permite un panorama de la actuación del Judicial a nivel nacional, ya que llegan casos de todo el país. Por último, hay cuestiones más prácticas: para el amplio rango temporal definido, circunscribir la búsqueda a un solo tribunal con la suficiente representación para hablar de Argentina es conveniente dirigir la atención a la CSJN; además su base de datos de sentencias está en línea (<https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/>).

4 Durante 2017 y 2018, las publicaciones en Derecho estuvieron concentradas en el Decreto de Necesidad y Urgencia 70/2017 y fueron coincidentes en señalar el retroceso que significa en términos de derechos de las personas migrantes. En algunos se analizan aspectos generales del DNU (García, 2017; Monclús, 2017); otros analizan modificaciones específicas (Muñoz, 2017; Roca, 2018). En 2018 busqué establecer una relación entre la emisión del DNU y el crecimiento de las causas judiciales (García, 2018).

La búsqueda de decisiones (también “fallos”, en la jerga) se hizo delimitando las fechas 1 de enero al 31 de diciembre año a año, entre 2004 y 2018. Aunque inicialmente hice una única búsqueda para el período, los resultados eran más difíciles de trabajar así como para advertir alguna evolución. Las palabras clave que resultaron exitosas para la búsqueda fueron: “migraciones” (tanto en “palabra libre” como en “autos”, que se refiere a la carátula o nombre del expediente) y “DNM” en “autos”.⁵ Aunque la mayoría de los casos surgidos de los resultados son por (actora) o contra (demandada) Dirección Nacional de Migraciones (DNM), la búsqueda por la voz “migraciones” en palabra libre permite la aparición de otros casos donde este organismo se encuentre involucrado aunque sin ser directamente parte. Por supuesto, esto también arrojó resultados irrelevantes, donde la voz “migraciones” tenía otro uso.

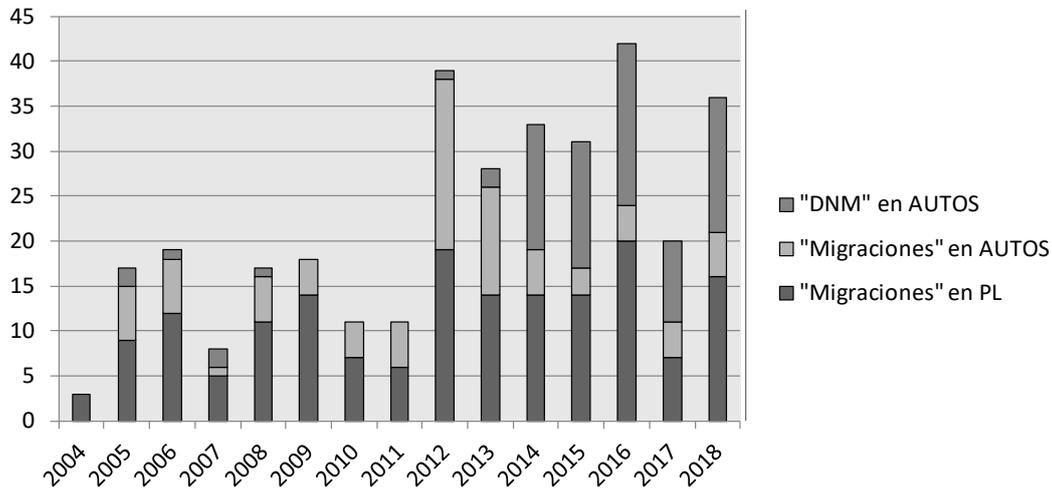
Adelanto ya que el universo total, en términos de resultados, es de 333. Estos “resultados” no son necesariamente trescientos expedientes o sentencias. Primero, porque el uso de distintas voces suele arrojar los mismos resultados; esto surgía claro después de cruzar las diferentes listas de cada voz por año. Segundo, porque un mismo expediente puede llegar más de una vez a la Corte (y así aparecer como resultado en varios años seguidos), a raíz de las apelaciones de diferentes partes, por ejemplo. En otros casos, para un mismo expediente y apelación se trata del dictamen del procurador en un caso y la sentencia de la Corte en otro, con lo que hay dos resultados.

PROCESAMIENTO DE RESULTADOS

La composición de los resultados totales luce en la imagen a continuación. Como se ve, para algunos años no hay resultados para “Migraciones” o “DNM” en el campo “Autos” (2004) o solo para “DNM” en “autos” (2009, 2010, 2011).

⁵ La base de datos tiene varios campos de búsqueda: “texto” (que aquí refiero como búsqueda por palabra libre), “autos” y se puede indicar una fecha en particular o un rango de ellas. Se omitió la búsqueda con la voz “extranjero” porque la sola depuración de la lista requiere de un trabajo mayúsculo. Como comprobé en García, 2013, se incluyen muchos casos sobre empresas y filiales “extranjeras”. Tan sólo en los resultados de CSJN, la búsqueda por “extranjero” dio 329 resultados. Muy recientemente, se agregó un campo, “voces”, donde solo se admite palabras nomencladas.

Gráfico 1. Cantidad de resultados totales de la búsqueda en bases de datos de la CSJN para dos voces (“DNM”, “migraciones”) en dos campos (palabra libre y autos). Argentina, 2004-2018.



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de sentencias (fallos completos) de la CSJN. Disponible en: <http://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/fallos/consulta.html>

Luego eliminé los resultados que no corresponden, a simple vista, a temas de control migratorio. Para ello el criterio más obvio fue utilizar como criterio el “objeto de juicio” de cada causa: así, los casos cuyo objeto de juicio⁶ fueran “empleo público”, “diferencias salariales” o “ejecución fiscal” quedaron eliminados.⁷

En segundo lugar se eliminaron aquellos casos cuya “contraparte” (actora o iniciadora de un proceso o bien demandada por DNM) fuera una persona jurídica, normalmente una empresa. En este tipo de casos, aunque se discutiera algún tema de control migratorio, este es tangencial.⁸ Por lo general, mi propia

6 Las carátulas de un expediente en una demanda estándar (“A contra B sobre X”) se componen en primer término de la parte que demanda (“actora”), seguido de la requerida (“demandada”) y por último el objeto del juicio. Estos están nomenclados de antemano por el fuero y jurisdicción ante el cual se presenta la acción; algunos dejan bastante en claro el objeto de la demanda (como “hábeas corpus”) mientras que en otros (“proceso de conocimiento”, “juicio sumario”) sólo sabemos la celeridad con que se va a tramitar pero poco sobre el fondo del asunto.

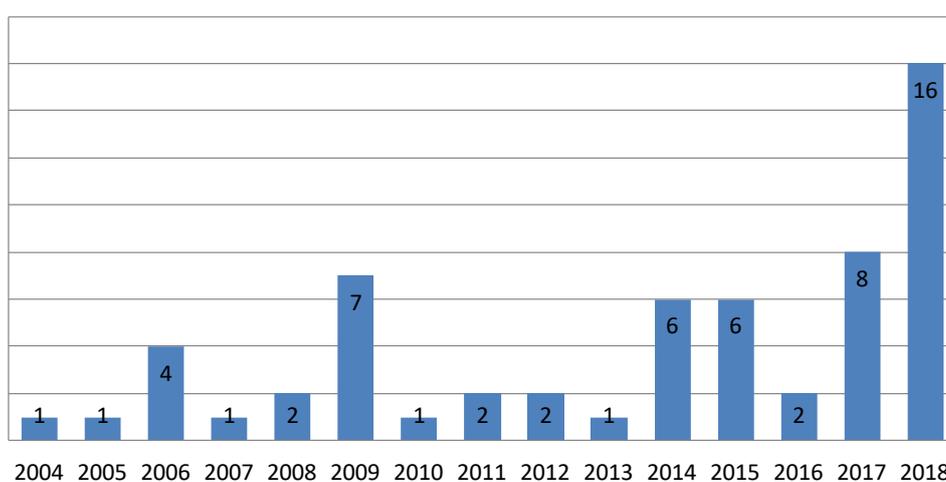
7 Los casos cuyo objeto de juicio solo indicara un tipo de proceso (como por ejemplo “Duarte Ernesto contra Estado Nacional-Ministerio del Interior-Dirección Nacional de Migraciones s/proceso de conocimiento”) se dejaron para una etapa posterior, ya que sólo por el objeto, que corresponde solo a un tipo de proceso no nomenclado particularmente, no puede saberse la discusión de fondo.

8 Se han encontrado discusiones interesantes en algunos casos de aerolíneas, como la devolución de estas de una persona a un tercer país. No obstante, el balance entre el costo y el beneficio de analizar cada caso que involucren a una persona jurídica es desfavorable: son cientos de casos, y

investigación ha indicado con anterioridad que se trata de casos de multas. Una explicación mayor sobre estas exclusiones puede encontrarse en un texto anterior (García, 2013).

Después de aquellas exclusiones, el universo total de casos en los que sí correspondía ingresar al resultado para ver la sentencia quedó conformado por 61 casos.

Gráfico 2. Cantidad de causas judiciales luego de excluir los objetos de juicio “empleo público”, “diferencias salariales” y “ejecución fiscal” y contrapartes que sean personas jurídicas, por año. Argentina, 2004-2018.



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de sentencias (fallos completos) de la CSJN. Disponible en: <http://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/fallos/consulta.html>

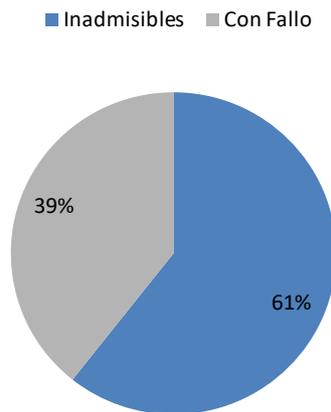
Lo primero que señalaré con respecto a estas sesenta y un causas es que la mayoría fueron declaradas inadmisibles. Esto significa que no tienen una sentencia de fondo, un criterio de la Corte en materia de control migratorio. Prevalece, en tales casos, el último criterio adoptado, el del tribunal anterior en la causa y que fuera apelado por alguna de las partes.

En la mayoría de estos casos, tal declaración de inadmisibilidad puede advertirse directamente desde el listado (sin necesidad de entrar a la decisión), ya que en el resultado figura “inadmisible”. Sin embargo, al empezar a revisar todos los demás donde se indicaba “fallo” (lo que suele indicar que hay una sentencia de fondo), también empezaron a surgir otros rechazados por cuestiones formales. Por ejemplo, porque la CSJN considera que “el recurso extraordinario no cumple con los requisitos” para ser tal.

los hechos que dan lugar al recurso extraordinario no suelen estar narrados en la sentencia (donde solo se suele discutir la multa), lo que vuelve necesario buscar la sentencia de la instancia anterior a la Corte por otras vías.

El siguiente gráfico muestra más claramente el peso de las causas inadmisibles o rechazadas por alguna cuestión formal (“no cumplir requisitos del recurso”, sea recurso extraordinario o queja) y las que efectivamente cuentan con un criterio de fondo.

Gráfico 3. Porcentaje de causas judiciales luego de excluir los objetos de juicio “empleo público”, “diferencias salariales” y “ejecución fiscal” y contrapartes que sean personas jurídicas, que han sido rechazadas y con sentencia de fondo. Argentina, 2004-2018.



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de sentencias (fallos completos) de la CSJN. Disponible en: <http://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/fallos/consulta.html>

Según el gráfico anterior, entonces, más del 60% de las causas llegadas a la CSJN (un total de 36) identificadas según los parámetros detallados son rechazadas. Si bien eso es todo un mensaje en sí mismo (cuyo análisis inicial he comenzado en otro artículo, por lo que no será objeto de este), no permite de primera mano identificar estándares jurídicos de fondo de la CSJN aplicados a personas migrantes. Por lo demás, esto permitiría explicar también por qué las investigaciones previas terminan trabajando con un número tan bajo de sentencias. Con frecuencia, la decisión de inadmisibilidad tampoco permite saber si se trataba de una causa de control migratorio o no: en algunas queda claro que sí (por ejemplo, “Flecha González”, rechazado por entender la CSJN que no era de su competencia; “Maseda López”, por ser, según la misma Corte, improcedente el recurso) y en otras, que correspondía a otro tema (“Alespeiti”, una discusión sobre una prisión domiciliaria). Referiré esta cuestión al abordar la declaración de inadmisibilidad y los problemas, incluso metodológicos, que plantea.

Para finalizar, resta una última etapa de exclusión que implica entrar a la decisión de cada caso para conocer los términos del fallo de la Corte y también pudo identificarse algunas causas donde pese a figurar “fallo”, se había rechazado el

recurso por cuestiones formales. Desde que esto sucedió en tres casos (“Maseda López”, “Flecha González” y “Amancio”), el número de causas rechazadas por cuestiones formales se eleva a 39 sobre las 61 causas totales. Luego, la lectura de las cuestiones de fondo permitió determinar también que otras dos causas más (“Alespeiti” y “Chiesa”) respondían a otras discusiones: la primera ya mencionada, la segunda sobre honorarios. Esto reduce las posibles causas que conforman el universo total de discusiones sobre control migratorio llegadas a la CSJN a 59 causas.

Luego de descartadas las causas declaradas inadmisibles o rechazadas por cuestiones formales, el análisis de la sección siguiente se concentra en las 20 restantes, sobre el total de 59.

Adelanto aquí que reconozco las dificultades de construcción de este universo y hasta lo tedioso de esta sección, pero que entiendo útil ante los silencios metodológicos con que trabajamos en Derecho. En todas las causas declaradas inadmisibles, es muy difícil saber si finalmente trataban sobre control migratorio. En un trabajo paralelo a este me dediqué a investigar estos casos, a reconstruirlos a través de sus instancias judiciales anteriores y el resultado, al final, fue más la dificultad de este rastreo que otras cuestiones. En otras causas catalogadas en el listado como “inadmisibles” sí fue posible identificar que la discusión de fondo era sobre control migratorio, por ejemplo en los hábeas corpus “Hang Shuling y otros” (2014) y “Chen, Ren Li” (2013). Me referiré a esta cuestión más adelante.

ANÁLISIS DE CASOS

En esta sección se abordan los 20 casos restantes que sí cuentan con una decisión que se suele llamar “de fondo” (un criterio de la Corte sobre los hechos presentados en la demanda y eventualmente, en su contestación)⁹ con una clasificación por temas. Varios casos se refieren a la misma discusión, como ser los casos de ciudadanía (cuatro casos), los referidos a la garantía de la doble instancia (siete casos) y los que discuten el umbral mínimo de años en condena penal para una expulsión u otras cuestiones penales.

La clasificación de casos se ha hecho como sigue: (i) dos de ellos “partidos” por la ley de migraciones; (ii) relacionados a pedidos de ciudadanía (cuatro casos) de 2009; (iii) sobre la garantía de la doble instancia en control migratorio (siete); (iv) relativos a cuestiones penales: “Granados Poma”, “Apaza” y su análogo, “Velázquez Flores”; (v) varios, donde presento cuatro casos más. El análisis aquí

⁹ Por regla general, toda demanda tiene una contestación (a veces incluso una contrademanda), lo cual obedece a reglas elementales del debido proceso y del derecho a ser oído. No obstante y particularmente las causas donde DNM pide la “retención” (detención a los efectos de la expulsión) de una persona extranjera, en ese pedido judicial la persona suele estar ausente.

será legal o “interno”. Si bien por razones de espacio no me explayo en cada una de las cuestiones legales debatidas (que en todo caso pueden encontrarse en la bibliografía reseñada en la primera sección), tomo las más relevantes en términos de protección de derechos de las personas migrantes.

El manejo del cambio de paradigma por la CSJN: “Cai Wenhuan” (2004) y “Zhang Hang” (2007)

El primer caso (y el único de 2004) es “Cai Wenhuan”. En él, la CSJN se remite directamente al análisis de la Procuración (normalmente referido como “Procurador” o “Procuradora” General), figura que presenta su opinión a la Corte sobre lo que el Estado debería hacer en el caso. Estos dictámenes, valga aclarar, no son obligatorios para la Corte.

“Cai W.” es entonces una acción a favor de varias personas de nacionalidad china que se encontraban detenidas a raíz de un control; iniciada en los años noventa y sentenciada por la CSJN en abril de 2004. El argumento que finalmente resuelve la causa gira en torno a dos cuestiones principales: la posibilidad de control judicial del acto administrativo (que luego de la ley 25.871 ya está fuera de discusión) y el “derecho” de la Nación a regular la entrada y permanencia de extranjeros. En los hechos, se trata de una acción de hábeas corpus que había encontrado resultado favorable tanto en 1ra como 2da. Instancia del fuero Criminal y Correccional de la Capital. La Corte, sin embargo, revoca estas sentencias tomando como base el mencionado dictamen del Procurador.

El dictamen de la Procuración es de 2002 y la sentencia de Corte, de 2004: como era de esperar, los argumentos de aquella se basan en todo el sistema de la “ley” Videla pero sorprendentemente, la CSJN se remite a ellos y los “hace suyos”. Para la Corte, entonces, el cambio legal o directamente, de paradigma, como se ha señalado en varias oportunidades, parece irrelevante. En palabras de Ceriani, Morales y Ricart (2006, p. 839) “el tribunal ignora por completo la derogación de la vieja legislación migratoria y la entrada en vigencia de la ley 25.871”.¹⁰

El caso “Zhang Hang” también se vio partido por la ley de migraciones de 2004 pero difiere del anterior. Primero, porque no es un caso contra la DNM sino contra el Ministerio de Relaciones Exteriores; segundo, porque recepta el cambio legal como “una variación sustancial” y destaca como importante, en el tejido de la ley 25.871 aprobada en 2004, el derecho a la reunificación familiar. Muy

10 O mito el análisis de fondo de esta sentencia por dos razones: la primera, porque los argumentos del Procurador se basan en un decreto de la dictadura que no está ya más vigente; la segunda, porque pueden leerse un análisis sobre este pretendido “derecho” del Estado (argumento que se basa, a su vez, en una sentencia de los años cuarenta, época también de dictadura en Argentina) en varias producciones anteriores referidas en la introducción.

brevemente, la situación que dio origen al litigio fue la denegación del ingreso a la esposa del Sr. Zhang basándose en su aparente “conducta proclive al delito”. Esta figura de la norma Videla, según se explica, fue aplicada al caso porque al momento de concurrir a la citación en la embajada argentina en China, la señora lleva una suma de dinero importante que le había sido solicitada (esto logra ser probado después), lo cual se toma como un intento de soborno.

Luego de este relato, la CSJN abre su análisis destacando que “la nueva ley de Política Migratoria argentina (...) no sólo derogó la norma anterior (...) sino que estableció, en lo que al caso interesa, una variación sustancial de los objetivos a tener en cuenta para la admisión de extranjeros” (Consid. 8). Luego de mencionar las obligaciones estatales en torno a la reunificación familiar, señala que aquella supuesta “conducta proclive” no fue incluida en la legislación de 2004. En consecuencia,

“habida cuenta de las profundas transformaciones que ha provocado la nueva Política Nacional de Migraciones en relación con la norma anterior, y dado el reconocimiento de la demandada de la incompatibilidad entre dicha normativa y la causal invocada para negar el ingreso al país de la esposa del actor, resulta procedente que la acción de amparo sea nuevamente fallada por los jueces de la causa sobre la base del derecho federal ahora vigente” (Consid. 11).

Un recordatorio sobre los orígenes dictatoriales del requisito de legalidad

Los cuatro resultados relativos a “cartas de ciudadanía” (tal el objeto del juicio con que fueron clasificados) son de 2009, provienen de Córdoba y cuentan con sentencias de fondo de la CSJN. El más conocido de ellos, “Ni, I-Hsing” es un clásico a la hora de mencionar criterios judiciales para el otorgamiento de la nacionalidad argentina y es el que brinda el sustento a los demás.

En estos casos la discusión giró en torno al requisito de “residencia” de dos años que la Constitución Nacional¹¹ y su ley regulatoria (Nro. 346)¹² solicita para obtener la ciudadanía y dos criterios en juego: la residencia ¿debía ser “legal”? ¿O solo de hecho? La discusión no era menor (sobre todo frente a las históricas dificultades para regularizar) y la decisión de la CSJN avaló esta última interpretación. Tiene en cuenta para ello que el Sr. Ni, de nacionalidad china, había solicitado la residencia regular en varias oportunidades, sin éxito; que tenía un núcleo familiar asentado en el país desde hacía 14 años, que no revistaba en los impedimentos legales y que contaba con un patrimonio

11 Artículo 20 CN: “Los extranjeros... Obtienen nacionalización residiendo dos años continuos en la Nación”.

12 Esta ley establecía que son ciudadanos por naturalización “los extranjeros mayores de 18 años que residiesen en la República dos años continuos y manifestasen ante los jueces federales de sección su voluntad de serlo” (art. 2).

económico considerable. Más allá de todos los análisis sobre la generosidad de nuestra Constitución, en los últimos años ha devenido primordial el recordatorio que hace la Corte en este caso sobre alguna genealogía de este requisito de “legalidad”. Este había sido incluido por la ley de facto 21.795, dictada por la última dictadura militar y posteriormente derogado al reinstalarse la democracia. Para derogarla, el mensaje del presidente Alfonsín en el proyecto al Congreso decía que “consideró necesario derogar la citada ley de facto al reputarla (según puede leerse en la misma sentencia) opuesta ‘a una secular tradición jurídica argentina’ e ‘inconstitucional en muchos de sus aspectos’”, ya que el

“sistema previsto por la Constitución y la ley para organizar la nacionalidad en la República” como el “fundamento de una tradición jurídica e institucional que ha tenido un papel formativo de la realidad nacional actual. La Constitución fue dictada para ‘constituir’ el país futuro, inexistente todavía en el momento de su sanción. Los preceptos referentes a la nacionalidad se presentan por ello como normas ‘constitutivas’ de la Nación, que no pueden ser alteradas sustantivamente sin vulnerar de manera esencial los fundamentos de la República” (considerando 4 de la sentencia).

Ello nos pone en la pista del ánimo que inspira a las reformas pretendidas por el DNU 70/2017 al incluir el requisito de regularidad en la residencia pedida en la ley de ciudadanía. Esto, al margen de la acertada invalidez del DNU y de la imposibilidad de este de modificar la ley de ciudadanía, aspectos señalados por la sentencia de Cámara en la causa que impugna el decreto.

Superando la excepcionalidad del control migratorio: la garantía de la doble instancia

El derecho y las prácticas migratorias, mirados bien de cerca, ponen en suspenso buena parte de los principios y estándares que sí rigen en otras áreas del Derecho. Una de estas “suspensiones” o regímenes de excepcionalidad estaba organizada en torno a la imposibilidad de acudir a una segunda instancia que se había instalado fuertemente en los criterios de los tribunales federales.¹³

El caso “Ojeda Hernández” (2014) se presenta con nomenclatura indefinida (revista como “s/causa n° 2739/12”) aunque es uno de los más relevantes llegados a Corte, ya que se refiere a la garantía de la segunda instancia que debe

13 El argumento puede leerse por ejemplo en la sentencia de Cámara de “Shakhtarina”, entre muchas otras: “la ley de Migraciones instituye un remedio judicial que permite la revisión de lo actuado en sede administrativa, en una única instancia jurisdiccional, que se agota con la intervención del juzgado en primera instancia, lo que torna improcedente el conocimiento de la cuestión suscitada por un tribunal de alzada en grado de apelación. Ello es así, por cuanto se ha previsto un “recurso”, término que revela la voluntad del legislador de establecer un sistema de revisión judicial abreviada, limitada a la intervención del juzgado de primera instancia” (página 3 de la sentencia).

acompañar los procesos migratorios. En la práctica, los recursos ante las cortes de apelación contra decisiones de los tribunales de primera instancia venían siendo rechazados. Aunque mejores análisis sobre él pueden encontrarse en un artículo del mismo defensor que llevó el caso (De Llano, 2015), lo medular del fallo se encuentra en el siguiente párrafo:

“(...) los defectos del pronunciamiento que canceló arbitrariamente la apertura de la jurisdicción apelada de la cámara afectan de modo directo e inmediato la garantía constitucional de defensa en juicio que asiste al recurrente (art. 15 de la ley 48), en la medida en que si bien la doble instancia en procesos como el presente no tiene raigambre constitucional, adquiere esa condición cuando las leyes específicamente la establecen” (considerando 7).

Este caso resuelve también otros seis: “Figueroa Awilda”, “Alva Lavado”, “Melo”, “Uriarte Cubas” (un caso que llegó en dos oportunidades a la CSJN, habiendo sido rechazado en la primera), “Vega Carrión” y “Bernal, Rigoberto”, un caso que tuvo una amplia repercusión pública (ATAJO, 2016), aunque las modalidades de virtual secuestro de una persona migrante a los efectos de su expulsión no sean una cuestión nueva (García, 2013).

Exclusión del país y causas penales

Bajo este apartado trataré los casos donde la CSJN abordó la existencia de causas penales para la exclusión del país: “Granados Poma” y “Apaza, León”, que también resuelve “Velázquez Flores”.

“Granados Poma” fue un caso que tuvo en vilo a la comunidad de abogados/as dedicados a la defensa de personas migrantes. Se trató de un amparo presentado contra DNM por la decisión de expulsión de una persona migrante que cumplía condena penal en Argentina, donde había formado familia y donde se había recibido, a su vez, de abogado. En primera y segunda instancias, la acción legal es rechazada por cuestiones formales, por no cumplir con el requisito de “arbitrariedad o ilegalidad de carácter manifiesto del acto en cuestión”; este rechazo por cuestiones formales es algo muy frecuente en los amparos contra DNM.¹⁴ En este panorama, aquella afirmación de Ceriani, Morales y Ricart (2006) acerca de “la opción por remarcar las cuestiones formales de acceso a la jurisdicción constituyen un elemento prioritario para la resolución de la acción de amparo”, se encuentra bien vigente.

La CSJN, por su parte, remite al argumento de la Procuradora Fiscal, según el cual el recurso no había “rebatido mínimamente” los argumentos de la Cámara,

¹⁴ Un análisis más pormenorizado al respecto puede leerse, por ejemplo, en García (2013).

lo cual permitiría afirmar que es inadmisibile. No obstante, avanza sobre el fondo de la cuestión por entender que estaba en cuestión la interpretación de una norma federal. Comienza así enmarcando la discusión:

“La Ley de Migraciones 25.871 tiene como objetivos, en lo que aquí interesa y está en juego, tanto garantizar el ejercicio del derecho a la reunificación familiar (art. 3° inc. d) como promover el orden internacional y la justicia, denegando el ingreso y permanencia en el territorio argentino a personas involucradas en actos reprimidos penalmente por nuestra legislación (art. 3° inc. j)” (Considerando 4).

Luego, la CJSN recuerda que en el artículo 29.c se establece una “causal impediente” centrada en la condena o antecedentes penales.¹⁵ También, que en la misma sección se establece que la DNM “podrá” admitir a quienes tengan estas condenas o antecedentes penales por razones de reunificación familiar. En el caso, la DNM no hizo esta admisión basada en la reunificación familiar y la Procuradora concluye que, entonces, “no se avizora ningún rasgo de arbitrariedad en la decisión” (p. 3), ya que la redacción de la ley indicaba que podía hacerlo o no. Por último, destaca que de hecho, según una resolución previa del mismo organismo, Granados Poma debía ser expulsado inmediatamente luego de haber cumplido su condena.

El hecho de que la CSJN tome estos argumentos como suyos para resolver el caso me hace pensar en tres cosas: la primera, la falta de balance judicial entre las facultades de exclusión y los derechos de las personas migrantes. Estos últimos no se mencionan aunque sí es notado el hecho de que el Sr. Granados Poma tiene un hijo argentino, cuyos derechos tampoco son tenidos en cuenta. La segunda, que la ausencia misma de balance (entre el interés de expulsar y el derecho a la reunificación familiar) por la propia Administración tampoco sea señalada como arbitrariedad. Y por último, que no se advierta garantía alguna vulnerada en el hecho de que una persona cumpla una condena de prisión y luego sea sometida a otra, como es la expulsión del país. Varias de estas cuestiones se han discutido extensamente en la literatura reseñada en la primera sección (Monclús y Brandariz García, 2014).

Un segundo caso donde se discuten también aspectos penales del control migratorio tiene que ver con la interpretación dada al mínimo de tres años que trae la redacción del artículo 29 inciso c ya citado. Es el caso “Apaza, León”, de 2018 el cual vino a poner ¿fin? a dos interpretaciones divergentes.

El Sr. Apaza, de nacionalidad peruana, vivía en Argentina con sus cuatro hermanos

15 En la redacción original de la ley: “En el inc. c) se establece como impedimento (...) haber sido condenado o estar cumpliendo condena, en la Argentina o en el exterior, (...) por delitos que merezca para la legislación argentina pena privativa de la libertad de tres (3) años o más”.

y su sobrino, en un mismo hogar, desde 2008. Entre las razones de su movilidad se señala la falta de trabajo en su país. En 2009 fue sentenciado a un año y seis meses de prisión en suspenso por tentativa de robo, lo que según DNM, da lugar para denegarle la residencia y ordenar su expulsión, con una prohibición de reingreso al país por ocho años.

Sólo para centrarnos en el artículo 29 (que es el que se discute en “Apaza”), de once “causales impeditivas” en total (del “ingreso o permanencia”), seis corresponden al universo penal. Una de estas previsiones, la del inciso c, establece que el hecho de que una persona tenga sentencia o antecedentes por tres años o más puede ser causa de denegación de la residencia y consecuente expulsión. El punto aquí es la conjunción “o” por la cual DNM sostenía que cualquier delito o antecedente podía configurar una causal impeditiva, mientras que otras veces sostenían que sólo los delitos con condena mayor a tres años tendrían tal entidad y que la referencia a “antecedentes” era sólo para ciertos delitos graves.

En este panorama, la CSJN es llamada a “casar” dos interpretaciones divergentes: el juzgado de primera instancia había resultado favorable a la acción presentada por la persona migrante, declarando la nulidad de la disposición de expulsión por no cumplirse el piso mínimo de tres años en el delito previsto, mientras que la corte de apelación sostuvo que la conjunción “o” permitía entender que había dos causales diferentes: (i) cualquier condena penal por cualquier delito y monto; (ii) antecedentes en ciertos delitos.

Uno de los aspectos principales de la sentencia de la CSJN es que, amén de inclinarse por la primera interpretación, lo hace de manera concisa y clara, lo cual va de la mano con el desatino de la interpretación propuesta por la DNM. Muy sencillamente, la Corte señala que:

“si la regla establecida en el inciso c fuese que todo migrante puede ser expulsado por haber sido condenado por cualquier delito –sin importar la cuantía de la pena–, las previsiones de los otros incisos mencionados serían redundantes, ya que los casos regulados por estos incisos encuadrarían en esta regla general...la interpretación plausible...es que tanto la condena como los antecedentes, para poder justificar la prohibición de entrada o la expulsión de un migrante, deben relacionarse con alguna de las cinco categorías de delitos que se mencionan en el inciso...o bien con cualquier otro delito que para la legislación argentina merezca pena privativa de libertad de tres años o más”.

Para finalizar, la CSJN aclara también que los/as jueces tienen la obligación (“deben”) de conciliar el alcance de las normas aplicables, “evitando darles un sentido que ponga en pugna las disposiciones destruyendo las unas por las

otras”, esto es, buscando una interpretación que armonice la regla del artículo 29 “c” con las restantes causales (párrafo 7). Con esto, responde a la corte de apelación, que faltó a su función poner orden en pretensiones tergiversadas sobre la ley.

Causas varias resueltas por cuestiones formales

En este apartado reúno las causas restantes: un pedido de asilo político (“Rodríguez Menéndez”, de 2009), una discusión sobre competencia en un pedido de guarda (“Singh”, también de 2009) y dos sobre pedidos de residencia permanente (“Shakhtarina”, de 2013; “Zhang Peili”, de 2018), resueltas todas por consideraciones formales varias.

La sentencia de la CSJN en “Rodríguez Menéndez” (cuya extradición fuera solicitada desde España)¹⁶ es escueta y, más allá de que rechaza su competencia, nos deja en claro que es la DNM quien desde 2004, tramita los pedidos de “asilo político territorial”: “la Ley de Migraciones nro. 25.871 y la reglamentación vigente, consagran a la Dirección General de Migraciones como la Autoridad competente para tramitar pedidos de asilo político territorial” (párrafo 3).

El caso “Singh s/ protección y guarda de persona” llega a la Corte por un conflicto de competencia. Los hechos se suscitan a raíz del pedido del estatuto de refugiado por un adolescente indio (nacido en abril de 1988) donde ningún juzgado de tres en conflicto termina asumiendo la competencia para designarle un representante legal. Lamentablemente, la Corte no resuelve quien debería intervenir (algo que hubiera sido útil para futuros casos), ya que rechaza expedirse por entender que el conflicto devino “abstracto”: término empleado para señalar que la situación que origina un caso judicial habría desaparecido; en concreto, lo que había sucedido es que en tanto trámite judicial, el joven había alcanzado la mayoría de edad.

Otro caso que también fue declarado abstracto y que impide, por ello, prevenir conflictos similares a futuro es el de “Shakhtarina”, donde la actora solicitaba de manera urgente el otorgamiento de una residencia permanente; los hechos del caso no se mencionan en la sentencia y tampoco fue posible acceder a ellos a través de la base de datos de la jurisdicción.¹⁷ En suma, en el caso la Corte rechaza proveer un criterio de fondo pues entiende que, desde que la pretensión de la actora de obtener una residencia permanente estaba ya satisfecha al momento de resolver, no era necesario que la CSJN se expidiera sobre su reclamo.

16 “Rodríguez Menéndez se instala en España y abre bufet en Madrid”, 18/06/2014. Recuperado de: https://www.elconfidencialdigital.com/politica/Rodriguez-Menendez-instala-Espana-Madrid_0_2291770825.html.

17 Sí pude saber que el abogado interviniente litiga desde un importante estudio en la Ciudad

El último caso también resuelto por una cuestión formal es “Zhang Peili”. El caso llega a la Corte apelado por DNM desde que la Cámara Federal de Mar del Plata había anulado su criterio (reafirmado por la sentencia de primera instancia, que también resulta revocada) de denegar la residencia permanente a una señora de nacionalidad china.

Los hechos están mejor relatados en el dictamen del Procurador Fiscal (a la sazón, Víctor Abramovich, un referente en derechos humanos en la Argentina): ante el pedido de residencia permanente de una persona con una hija en el país que había obtenido ya varias residencias precarias, la DNM arguye que había presentado documentación presuntamente falsa. Como suele suceder, la DNM no prueba ni, por lo que le dice la Cámara, tiene pruebas de ello y es en función de esto que se decide suplantar su criterio y ordenar se otorgue la residencia solicitada. No sólo se trata de la denegación de residencia, ya que en la mayoría de los casos (y este no es la excepción) se acompaña de una orden de expulsión, en este caso de la madre de una argentina menor de edad. Esto lleva al Procurador a dejar en claro que

“Este criterio en materia probatoria adquiere mayor relevancia en el ámbito del procedimiento migratorio que puede derivar en la expulsión de una persona del país, desde que se ponen en juego derechos fundamentales de la persona tales como el derecho a la circulación y residencia y el derecho a la libertad personal (arts. 14 y 20, Constitución Nacional; y 7 y 22, Convención Americana sobre Derechos Humanos)” (página 6).

No obstante, la CSJN revoca la sentencia de Cámara argumentando que el tribunal no contaba con la mayoría necesaria para adoptar la decisión, con lo que la deja sin efecto y ordena que la Cámara dicte una nueva decisión. Esto, porque pese a que los jueces habían arribado a la misma conclusión, lo habían hecho por diferentes argumentos: uno se basa en el derecho a la reunificación familiar y otro en la falta de pruebas para sostener que la documentación era falsa. Aunque esto me sorprendió, posteriormente Guillermo Tracy me indicó que no faltaba razón a este argumento de la CSJN. Por supuesto, insisto en mi preocupación por la prevalencia de criterios formales para decisiones donde se suponen involucrados derechos de “raigambre constitucional”.

de Buenos Aires.

Los casos inadmisibles

Los casos inadmisibles no son objeto de este trabajo aunque su predominancia me obliga, entiendo, a algún comentario. Podrían plantearse preguntas muy interesantes para su indagación, pero por una cuestión de espacio, aquí solamente quisiera resaltar que si bien presentan elementos interesantes para un análisis de carácter más sociológico, al mismo tiempo suponen todo un desafío metodológico. La amplia prevalencia de rechazos atestigua lo difícil que es lograr una decisión de fondo de la CSJN, elemento que se suma a las dificultades propias de siquiera llegar a la Corte, una instancia “extraordinaria”; incluso los casos que corresponderían a su competencia originaria son de interpretación restrictiva.

Las resoluciones declarando que el recurso es inadmisibles son muy breves y carecen de fundamentación: todo lo que se alega es la aplicación del art. 280 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación.¹⁸ En su etnografía sobre el mundo judicial, Barrera (2012) explica los alcances de “el 280”, también conocido como “fórmula 1” o “la plancha”:

“un mecanismo pensado como una forma de atemperar el gran aumento del número de casos que llegaban a la Corte en las últimas décadas, a partir del incremento de recursos [judiciales, ante la Corte]...por dos doctrinas creadas por la propia Corte: la cuestión de la arbitrariedad y de la gravedad institucional” (Barrera, 2012, p. 97).

Frente a esto, sigue relatando, se permitió que la Corte fuera discrecional para rechazar recursos extraordinarios o de queja “cuando la infracción a la ley federal no sea suficiente o cuando los asuntos en cuestión no sean sustanciales o trascendentes” (Barrera, 2012, p. 97).

En este contexto, podemos preguntarnos ¿los casos de control migratorio rechazados por la CSJN serían mayormente “insustanciales” o “carentes de trascendencia”, tal la redacción del artículo que habilita esta discrecionalidad? ¿Cuándo la superarían? ¿Qué sería algo sustancial?¹⁹ ¿O serán rechazos que reflejan ese malestar que nota Barrera en sus entrevistados/as en la Corte, cuando afirmaban que pese al 280 tenían muchos recursos porque “cualquiera puede presentar un recurso ante la Corte” (Barrera, 2012, p. 97)? En realidad, cualquiera que pueda pagar una especie de depósito (que no se devuelve) que para 2017 se fijaba en \$26.000 y en 2018, en \$40.000 (Argentina-CIJ, 2018).

18 Art. 280: “La Corte, según su sana discreción, y con la sola invocación de esta norma, podrá rechazar el recurso extraordinario, por falta de agravio federal suficiente o cuando las cuestiones planteadas resultaren insustanciales o carentes de trascendencia”.

19 Una de las evaluaciones de este artículo señala, muy acertadamente, que algunas causas efectivamente llegan y son resueltas.

Sintomático de este rechazo como principio (“fórmula 1”, el primero y también el más rápido) es que en el segundo caso de doble instancia presentado por el Defensor Oficial, “Uriarte Cubas”, la CSJN lo rechaza y sólo después, paso por “Sector Coherencia” (instancia cuya existencia desconocía), abre el acceso a la Corte para remitir a su caso análogo, “Ojeda Hernández”, que sí había accedido a resolver.

Desde que son declarados inadmisibles o rechazados por cuestiones formales la decisión no narra los hechos que dieron lugar al recurso de apelación ante la Corte; de allí que para conocer el fondo de la discusión sea necesario recurrir a la sentencia anterior, que no siempre es fácil o posible de encontrar por las bases de datos en línea.²⁰

CONCLUSIONES

Dentro del rango temporal delimitado ocurrieron tres grandes hitos en la política migratoria argentina: la entrada en vigencia de la ley de migraciones (enero 2004), los cambios en la conducción política del país (sobre todo en diciembre de 2015) y la emisión del Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) 70, dictado en enero de 2017 y que buscó modificar buena parte de la ley de migraciones. Con todo, el máximo tribunal tiene limitaciones al momento de reflejar estos cambios y por el tenor de las resoluciones (mayormente rechazos), no es posible analizar criterios de fondo. Los casos tardan años en llegar a la Corte y otros tantos en ser resueltos, por lo que es difícil trazar una correlación entre, por ejemplo, una mayor cantidad de causas y una determinada política.

En cuanto a la metodología, un aspecto sobre el que he insistido son las dificultades para reconstruir el universo de casos. De hecho, tuve que probar varias formas de búsqueda porque algunos casos cuya existencia conocía (como ser “Granados Poma”) no surgían en mis primeras búsquedas. Esto tenía que ver con la forma en que la DNM figuraba en el caso, a veces con siglas, otras de manera completa.

También presentaría dificultades una eventual búsqueda que quisiera identificar casos que involucren a personas migrantes aunque DNM o la palabra “migraciones” no se encuentre mencionada. Así por ejemplo, “Reyes Aguilera” y “Hooft”, referidos a derechos económicos y sociales, no aparecen como resultados. Entonces, la búsqueda efectuada tiene varias limitaciones, como ser otras posibles causas judiciales por control migratorio que no involucren a DNM,

20 Con todo, esta reconstrucción paralela a través de las bases de datos de cada tribunal está en marcha ya que la idea es identificar algunos posibles patrones de rechazo y conocer cuáles cuestiones han sido llevadas hasta la Corte, con independencia de si ella las aceptó o no. También, para saber quien “gana” o “pierde” con el rechazo de la CSJN: a veces el rechazo dejó en pie una sentencia favorable a la persona migrante.

como una detención por Gendarmería.

Una tercera limitación proviene de mis propias delimitaciones. Al excluir empresas, no llego a discusiones donde indirectamente se afecta a personas migrantes. Así por ejemplo, Miglio y Toledo (2009) señalan que a propósito del caso “Valmor SRL”, la CSJN se pronunció en un caso sobre una empresa multada por haber empleado trabajadores en situación irregular.

En otro orden de ideas, muchos casos relativos a la doble instancia y a los tres años de condena penal, llegaron con representación de la Defensoría Oficial. Roca señala que desde el 2008 –cuando se estableció– hasta diciembre de 2016, “la CM asistió a un total de 5,181 migrantes; mientras, la Defensoría Pública Oficial que interviene el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, representó a 601 migrantes en los procesos judiciales de impugnación de las órdenes de expulsión y/o retención” (Roca, 2018, p. 17). Como señalé en otra oportunidad a propósito de los magros resultados en el fuero contencioso administrativo federal, “en un ejercicio del ‘Estado’ (DNM) contra el ‘Estado’ (fuero CNAF), la mejor representación proviene del Estado mismo” (García, 2013, p. 355) por lo que “los verdaderos cambios” vendrán “de la mano de la representación letrada gratuita” (García, 2013, p. 369).

Otro aspecto a señalar es la preferencia por decidir los casos en uso de la discrecionalidad acordada por el artículo 280 mencionado y declararlos, así, “inadmisibles”. Esta máxima discrecionalidad se une con otras resoluciones por cuestiones formales no por ello menos discrecionales: recursos que no cumplen los requisitos, que no rebaten suficientemente los argumentos del tribunal anterior, que carecen de fundamentación, que no constituyen una “queja razonada” o bien, que han devenido abstractos, cuestión para nada inusual si se tiene en cuenta el largo período de tramitación de muchos casos. En este sentido, apunto que el caso que dio lugar al reclamo ante las instancias interamericanas de protección de derechos humanos fue desestimado por la CSJN porque el señor De la Torre ya había sido expulsado, entonces la queja contra la expulsión ya no tenía sentido ya que su libertad no se encontraba coaccionada. Entonces, un sano criterio sería aplicar aquí también la potestad de la Corte de decidir la cuestión para evitar discusiones análogas.

Por último, aún en los limitados estándares de fondo identificados, hay varios valiosos: (i) el reconocimiento de la “variación sustancial” que la ley 25871 implicó para los “objetivos a tener en cuenta en la admisión de extranjeros”, donde se destaca “la importancia que reviste en la nueva ley” el “principio de unidad familiar” (“Zhang, Hang”); (ii) la residencia como una mera cuestión de hecho, que rescata así las “piezas fundamentales para la formación de la Argentina moderna...hasta configurar el Estado nacional, receptor e integrador de inmigración masiva” (“I Hsing.Ni”, párrafo 6) y recuerda que el requisito

de legalidad fue establecido por la última dictadura militar y derogado prontamente con el retorno de la democracia por ser una medida “persecutoria”, “inconstitucional”, “discriminatoria” y “contraria a una secular tradición argentina” (párrafos 4 y 5); (iii) la vigencia de la garantía de la doble instancia (“Ojeda Hernández”), que nos lleva a pensar en cuántas otras garantías aparecen de hecho suspendidas por la excepcionalidad que plantea el control migratorio (como el derecho a ser oído, a ser anoticiado efectivamente de una expulsión); (iv) la correcta interpretación dada a las causales penales.

Frente a los avances securitarios en la región y principalmente, los planteados por el Decreto de Necesidad y Urgencia nro. 70/2017, muchos de estos aspectos han devenido de la mayor importancia.

BIBLIOGRAFÍA

ARGENTINA-MINISTERIO PÚBLICO FISCAL-ATAJO (2016) “Ordenan a la Dirección Nacional de Migraciones que permita el reingreso al país de un hombre deportado por error”, 17 de octubre de 2016. Recuperado de: <https://www.fiscales.gob.ar/atajo/ordenan-a-la-direccion-nacional-de-migraciones-que-permita-el-reingreso-al-pais-de-un-hombre-deportado-por-error/> [Consultado el 30 de marzo de 2019].

ARGENTINA-CENTRO DE INFORMACIÓN JUDICIAL (CIJ) (2018) “La Corte Suprema estableció en 40 mil pesos la suma del depósito previsto para la interposición del recurso de queja”. Recuperado de:

<https://www.cij.gov.ar/nota-32791-La-Corte-Suprema-estableci--en-40-mil-pesos-la-suma-del-dep-sito-previsto-para-la-interposici-n-del-recurso-de-queja.html> [Consultado el 30 de marzo de 2019].

ARLETTAZ, Fernando (2018) “Admisión y expulsión de extranjeros en el derecho argentino”, *Estudios Constitucionales*, vol. 16 nro. 1. Disponible en: https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-52002018000100281

BARRERA, Leticia (2012) *La Corte Suprema en escena. Una etnografía del mundo judicial*. Buenos Aires: Siglo XXI.

BEGALA, Silvia (2012) “El reconocimiento diferenciado de derechos: primer obstáculo al acceso a la justicia de las personas migrantes”, *Revista Derecho y Ciencias Sociales*, nro. 6, p. 3-24.

CERIANI, Pablo (2004) “Nueva ley: un paso hacia una concepción distinta de la

migración” (113-135). En Rubén Giustiniani, *Migración: un derecho humano. Ley de migraciones 25871*. Buenos Aires: Prometeo.

CERIANI, Pablo; MORALES, Diego, & RICART, Luciana (2006) “Los derechos de los migrantes en la jurisprudencia argentina” (855-861). En Víctor Abramovich, Christian Courtis y Alberto Bovino (Eds.), *La aplicación de los tratados sobre derechos humanos en el ámbito local. La experiencia de una década*. Buenos Aires: Editores del Puerto y CELS.

DELLANO, Hernán (2015) “Revisión judicial en materia migratoria”, *Infojus*, pp. 79-88. Recuperado de: <http://www.pensamientocivil.com.ar/system/files/2015/11/Doctrina2267.pdf>

DOMENECH, Eduardo; PEREIRA, Andrés (2017) “Estudios migratorios e investigación académica sobre las políticas de migraciones internacionales en Argentina”, *ICONOS. Revista de Ciencias Sociales*, núm. 58, p. 83-108.

GARCÍA, Lila (2018) “Control migratorio en la Argentina reciente. Efectos de la modificación a la Ley de Migraciones a través de las acciones presentadas ante el Poder Judicial federal”. *Academia y Crítica: Universidad Academia de Humanismo Cristiano*, vol. 2, p. 86 - 113.

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 basada en derechos humanos a través de las acciones ante el Poder Judicial (2004-2010)*. Tesis de Doctorado en Derecho. Universidad de Buenos Aires, Ciudad de Buenos Aires.

GARCÍA, Lila (2011) “Nueva política migratoria argentina. Diagnóstico y problemáticas subsistentes en términos de derechos humanos luego de un lustro”. Ponencia presentada en: III Coloquio de Migración Internacional, UNACH-INM y otros, San Cristóbal de las Casas, Chiapas, noviembre 2011.

JARAMILLO, Verónica (2016) “Acceso a la justicia, migrantes y violencia de género: Municipio de Lanús”, *Nuestra América*, vol. 7 nro. 7, p. 29-44.

MASSEY, Douglas (1999) “International migration at the dawn of the twenty-first Century: the role of state”, *Population and Development Review*, nro. 25, p. 303-322.

MIGLIO, Ezequiel y TOLEDO, Leonel (2009) “Jurisprudencia argentina en materia de derechos de migrantes” (337-382). En Pablo Ceriani Cernadas y Ricardo Fava (eds.), *Políticas migratorias y derechos humanos*. Remedios de Escalada: EDUNLa.

MONCLÚS, 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, p. 1-14.

MONCLUS, Marta; BRANDARIZ GARCÍA, José (2014) *Políticas y prácticas de control migratorio. Estudio comparativo del control de los migrantes en los contextos latinoamericano y europeo*, Buenos Aires: Didot.

MORALES, Diego (2012) “Derechos humanos de los migrantes en Argentina: Apuntes sobre nuevas perspectivas jurisprudenciales”, *Revista de Derecho Público*, nro. 2, p. 345-358.

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>.

SAN JUAN, César (2004) “Control migratorio y derechos humanos”, *Revista Argentina de Derechos Humanos*, nro. 1, p. 267-324.

SAYAD, Abdemalek (2010) *La doble ausencia. De las ilusiones del emigrado a los padecimientos del inmigrado*. Barcelona: Anthropos.

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. Recuperado de: <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>

ZOLBERG, Aristide (1989) “The next waves: migration theory for a changing world”, *International Migration Review*, vol. 23 nro. 3, p. 403-429.

Listado de casos mencionados

ALESPEITI, Felipe Jorge s/ incidente de recurso extraordinario. Incidente nro. 1. Sentencia del 18 de abril de 2017.

AMANCIO MARCOLINO NAZARE s/SU PRESENTACION. Resolución del 11 de abril de 2006.

ALVA LAVADO, Michael Diego c. EN-DNM. resol. 1859/10 (expte. 2058815/06) s/ recurso directo para juzgados. Sentencia del 7 de octubre de 2014.

APAZA, León Pedro Roberto c/ EN-DNM Disp 2560/11 (Exp. 39845/09) s/ recurso directo para juzgados. Sentencia del 8 de mayo de 2018.

CAI WENHUANG, YANG GUOQIANG Y YANG AIQIONG s/HABEAS CORPUS. Sentencia del 15 de abril de 2004.

CESPEDES CRUZ RAQUEL c/ EN-M° INTERIOR-RESOL 715/11-DNM (EXPTE 808848/08) s/recurso directo para juzgados. Recurso de queja nro. 1. Sentencia del 27 de diciembre de 2017.

CHEN, Ren Li s/habeas corpus por el Dr. Hector Miguel Durante. CSJN. Sentencia del 9 de abril de 2013.

CHIESA MIRTHA EDY c/ DIRECCION NACIONAL DE INMIGRACIONES s/RECURSO DE APEL. ART.54 LEY 22439. Sentencia del 25 de agosto de 2009.

DIRECCION NACIONAL DE MIGRACIONES s/S/APELACION GABRIEL LOPEZ. Sentencia del 22 de marzo de 2005.

EN-DNM-Disp. 84356709 (Expte. 810145/08) y otro c. Bernal Rigoberto s/ recurso directo DNM. Sentencia del 29 de abril de 2015.

FIGUEROA AWILDA, Yanoa c/ EN-Ministerio del Interior-DNM resol. 78/11 (expte 801228/05) s/ recurso directo DNM. Sentencia del 7 de octubre de 2014.

FLECHA GONZALEZ, CONCEPCION c/ MISIONES, PROVINCIA DE Y OTRO (ESTADO NACIONAL) s/daños y perjuicios. Sentencia del 18 de julio de 2006.

GARCIA PABLO Y OTRO c/ PODER EJECUTIVO NACIONAL - MINISTERIO DEL INTERIOR - DIRECCION NACIONAL DE MIGRACIONES s/daños y perjuicios.

Sentencia del 27 de septiembre de 2011.

GRANADOS POMA, Héctor en -DNM- resol.104.574/09 (expte. 2.293.077/07) s/ amparo ley 16.986. Sentencia del 28 de agosto de 2012.

HANG Shuling; Yang Xinguoang; Zheng Zhixiong y Zhou Zhenhua s/hábeas corpus. Sentencia del 11 de febrero de 2014.

MARTÍNEZ, César Antonio c/ Dirección Nacional de Migraciones y otro s/ contencioso administrativo. Sentencia del 17 de septiembre de 2013.

MASEDA LOPEZ JOSE LUIS s/HABEAS CORPUS EN FAVOR DE DONG CUN FENG. Sentencia del 26 de septiembre de 2006.

MELO, Eda Beatriz c. EN-M. del Interior-Resol. 1236/11-DNM s/ recurso directo para juzgados. Sentencia del 11 de noviembre de 2014.

NI LIN CHIN - YUEH s/S.C. CIUDADANIA. Sentencia del 23 de junio de 2009.

NI CHUAN-MING s/CARTA DE CIUDADANIA. Sentencia del 23 de junio de 2009.

NI PEI-YA s/CARTA DE CIUDADANIA. Sentencia del 23 de junio de 2009.

NI I-HSING s/S.C.CIUDADANIA. Sentencia del 23 de junio de 2009.

OJEDA HERNÁNDEZ, Luis Alberto s/causa nº 2739/12. Sentencia del 10 de julio de 2014.

RODRIGUEZ MENENDEZ JOSE EMILIO s/S.ASILO POLITICO. Sentencia del 11 de agosto de 2009.

SINGH GAGANDEEP s/PROTECCION Y GUARDA DE PERSONA. Sentencia del 24 de noviembre de 2009.

SHAKHTARINA, Lilia - inc. medo (19-VII-11) c. EM-DNM - disp. 564/11 s/ recurso directo para juzgados del 8/11/11. Sentencia del 17 de septiembre de 2013.

URIARTE CUBAS, Ygnacio de Loyola s/ recurso directo para juzgados. Recurso Queja nro. 1. Sentencia del 11 de noviembre de 2014.

VEGA CARRIÓN, Arturo Antenor c/ ENM.M Interior.RL 942/11.DNM-Disp. 97722/09

(ex 2218741) s/recurso directo para juzgados. Sentencia del 29 de abril de 2015.

VELÁZQUEZ FLORES, Ruben Darío c/ EN.M Interior-DNM s/recurso directo DNM. Sentencia del 27 de noviembre de 2018.

ZHANG HANG c/ ESTADO NACIONAL - MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y CULTO s/AMPARO. Sentencia del 23 de octubre de 2007.

ZHANG PEILI c/Dirección Nacional de Migraciones s/ amparo 16.986. Sentencia del 30 de octubre de 2018.

ZHENG, LAIYUAN c/ DIRECCION NACIONAL DE MIGRACIONES s/RECURSO DIRECTO A JUZGADO. Recurso de Queja nro. 1. Sentencia del 26 de diciembre de 2017.

Políticas de control espacial en la Ciudad de Buenos Aires (2007-2017). Los inmigrantes y el derecho a la ciudad.

Políticas de controle espacial na cidade de Buenos Aires (2007-2017). Imigrantes e o direito à cidade.

Brenda Canelo¹

RESUMEN

En este artículo indago políticas de control espacial desplegadas desde instancias estatales ante prácticas realizadas principalmente por población de origen inmigrante, con el propósito de comprender sus efectos sobre el derecho a la ciudad de esa población. En concreto, propongo describir y analizar políticas implementadas en la Ciudad de Buenos Aires, Argentina, bajo las administraciones del partido Propuesta Republicana (PRO) en relación a espacios públicos significativos para inmigrantes: un cementerio donde personas de origen andino conmemoran a sus difuntos, y áreas comerciales donde inmigrantes de distintos orígenes trabajan en la economía informal. Con tal propósito, indago lo acontecido durante las dos gestiones de Mauricio Macri como Jefe de Gobierno (2007-2011 y 2011-2015), así como las intervenciones ocurridas en los dos primeros años (2015-2017) de gobierno de su sucesor, Horacio Rodríguez Larreta. Para ello analizo materiales etnográficos, entrevistas, estadísticas oficiales, fuentes periodísticas, normativas y documentos públicos correspondientes al período bajo estudio.

Palabras clave: Políticas de control espacial; Inmigrantes; Derecho a la ciudad; Ciudad de Buenos Aires; Partido Propuesta Republicana.

¹ Instituto de Ciencias Antropológicas, CONICET, Universidad de Buenos Aires (ICA-UBA). Ciudad de Buenos Aires, Argentina.

RESUMO

Neste artigo investigo políticas de controle espacial implantadas a partir de instâncias estaduais, antes de práticas realizadas principalmente pela população imigrante, a fim de compreender seus efeitos sobre o direito à cidade dessa população. Especificamente, proponho descrever e analisar políticas implementadas na Cidade Autônoma de Buenos Aires, Argentina, sob as administrações do partido Propuesta Republicana (PRO) sobre espaços públicos significativos para os imigrantes: um cemitério onde pessoas de origem andina reverenciam seus mortos, e áreas comerciais onde imigrantes de diferentes origens trabalham na economia informal. Para este fim, pesquisarei o que aconteceu durante as duas etapas de Mauricio Macri como Chefe de Governo da CABA (2007-2011 e 2011-2015), bem como intervenções que ocorreram durante os dois primeiros anos (2015-2017) de governo do seu sucessor, Horacio Rodríguez Larreta. Para isso, analiso materiais etnográficos, entrevistas, estatísticas oficiais, fontes jornalísticas, regulamentos e documentos públicos correspondentes ao período em estudo.

Palavras-chave: Políticas de controle espacial; Imigrantes; Direito à cidade; Cidade de Buenos Aires; Partido Proposta Republicana.

INTRODUCCIÓN

Entre las investigaciones que problematizan el derecho a la ciudad, este trabajo retoma aquellas que lo conciben como la posibilidad de participar en la *producción* de la misma y, así, en la de las personas, relaciones sociales, estilos de vida y valores estéticos que conforman la vida urbana (Harvey, 2013; Lefebvre, 1969). Desde esta perspectiva no se trata, por tanto, de *acceder* a una obra elaborada por otros, sino de *participar* de modo sustantivo en su producción y apropiación (Lefebvre, 1969), lo cual conlleva la producción de una sociedad y una ciudad más justas (Delgadillo Polanco, 2012).

En las sociedades contemporáneas el derecho a la ciudad (como casi todas las esferas de la vida en común) está limitado por intervenciones estatales más o menos coercitivas. En términos generales se ha señalado que esas intervenciones definen las actividades e identidades aceptables, mientras suprimen o marginan otras a las que señalan como impropias (Alonso, 1994; Balibar, 1991; Briones, 1998), en el marco de un proyecto de regulación moral por el cual se busca volver natural el ethos moral de los sectores sociales dominantes (Corrigan y Sayer, 2007).

En el caso concreto de las ciudades, la regulación moral efectuada desde agencias estatales apunta a expulsar las prácticas sociales, culturales, económicas y

políticas no deseadas (Janoschka y Sequera, 2014), lo cual impide que las poblaciones que las realizan participen en la *producción* urbana, negándoles de facto su derecho a la ciudad. Esto ocurre mediante la implementación de políticas que limitan, invisibilizan, desvalorizan, prohíben o criminalizan a tales prácticas, a las que presentan como contrarias a la civilidad de las clases medias urbanas (Janoschka y Sequera, 2014). Algunos investigadores afirman que estas intervenciones estatales producen un “desplazamiento de los horizontes populares de lo posible”² (Moctezuma Mendoza, 2016), que viabiliza procesos de gentrificación y renovación urbana claves para las formas actuales de extracción y acumulación capitalista (Harvey, 2013; Janoschka y Sequera, 2014; Moctezuma Mendoza, 2016).

En este artículo propongo indagar políticas de control espacial desplegadas desde instancias estatales ante prácticas realizadas principalmente por población de origen inmigrante, con el propósito de comprender sus efectos sobre el derecho a la ciudad de esa población. Esta preocupación retoma parte de la propuesta de la antropología de las políticas, en concreto, la concerniente al estudio de lo que ellas producen -sus efectos- incluyendo aquellos no buscados (Shore, 2010). Tales efectos remiten a las identidades y clasificaciones de los sujetos que instauran, a las relaciones de poder que legitiman o cuestionan, y a la organización de la sociedad que promueven (Shore, 2010). La conceptualización de las políticas estatales que aquí retomo no las limita a las decisiones volcadas en normativas y programas públicos, sino que incluye a las indecisiones y/o no decisiones estatales ante distintas problemáticas (Shore, 2010), que muestren direccionalidad en el accionar estatal (Oszlak y O'Donnell, 1981, cfr. Canelo, 2016). Parto del supuesto de que cuando estas intervenciones son realizadas sobre inmigrantes conforman una vía para asignarles regulaciones y niveles de membresía política diferenciales (Das y Poole, 2008), así como para incidir en su posibilidad de ser reconocidos como plenos participantes de la vida pública (Fraser, 2000).

Si bien los estudios migratorios interesados en el accionar estatal suelen centrarse en su escala nacional, ello suele derivar de cierto nacionalismo metodológico (Wimmer y Glick Schiller, 2002) que dificulta reconocer los efectos que las políticas implementadas desde otros niveles del Estado revisten sobre la vida de los inmigrantes. Mi propuesta, pues, apunta a analizar subunidades del sistema político nacional, particularmente las correspondientes al nivel urbano, ya que ellas conforman focos y locus claves de la economía política contemporánea (Harvey, 2013; Isin, 2000; Lazar, 2008 y 2013; Rose, 2007). En concreto propongo describir y comparar las políticas implementadas en la Ciudad de Buenos Aires

2 Dicha expresión busca destacar que tal forma de desplazamiento “trasciende la experiencia inmediata y directa de los individuos efectivamente desplazados (de manera directa), pues constituye una forma de desplazamiento indirecto en el que la posibilidad de la presencia, y formas de presencia, de sectores desfavorecidos en el espacio se ve obstaculizada, limitada o excluida por las transformaciones” (Moctezuma Mendoza, 2016: 89). Dichos procesos no sólo afectan a áreas residenciales, sino que también involucran a aquellas vinculadas con el trabajo, el comercio, el consumo o el ocio (Moctezuma Mendoza, 2016: 89).

(CABA) bajo las administraciones del partido Propuesta Republicana (PRO) en relación a espacios públicos significativos para inmigrantes: un cementerio donde personas de origen andino conmemoran a sus difuntos, y áreas comerciales donde inmigrantes de distintos orígenes trabajan en el marco de la economía informal.

Surge de lo anterior que este artículo no se enfoca en colectivos nacionales específicos sino que propone indagar las políticas de control espacial que el GCBA dirige a los inmigrantes *en general*. Mientras que en el caso del Cementerio de Flores refiero a los migrantes de origen andino (principalmente bolivianos, pero no sólo ellos), lo relativo a la venta callejera incluye a personas de orígenes e historias migratorias diversas. Ello dificulta caracterizar a los inmigrantes a los que alude este trabajo. No obstante, a los fines de la problematización propuesta, basta con señalar que durante el período bajo estudio los inmigrantes que habitan en Argentina provienen principalmente de países limítrofes y de Perú, y que representan al 4,5% de la población residente en el país y al 13,2 % de la que habita en la CABA (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, 2010). Es importante destacar también que, especialmente desde el año 2010, reaparecen discursos según los cuales ellos ingresan al país sin controles, quitan el trabajo a los nativos, utilizan los servicios de salud y educación públicos sin aportar a su sostenimiento, y delinquen. Como hemos argumentado en otro lado (Canelo, Gavazzo y Nejamkis, 2018) los datos oficiales y las investigaciones académicas existentes demuestran que estos postulados son falaces y deben ser leídos como parte de la cíclica criminalización de la que los inmigrantes han sido objeto a lo largo de la historia argentina.

Las siguientes páginas se centrarán, pues, en políticas de control espacial implementadas durante las dos gestiones de Mauricio Macri como Jefe de Gobierno de la CABA (2007-2011 y 2011-2015), así como en las ocurridas a lo largo de los dos primeros años (2015-2017) de gobierno de su sucesor y anterior mano derecha, Horacio Rodríguez Larreta. Esto me permitirá caracterizar las tendencias de la gestión espacial del PRO sobre la población de origen inmigrante y su derecho a la ciudad, y a comprender lo ocurrido con esas tendencias tras la asunción de Macri como presidente de la Argentina, a fines de 2015. Para llevar adelante esta tarea, analizaré materiales etnográficos, entrevistas, estadísticas oficiales, normativas y documentos públicos, fuentes periodísticas y páginas web correspondientes al período bajo estudio.³

³ Los materiales referidos al Cementerio de Flores son producto del trabajo de campo etnográfico que vengo realizando en el lugar desde el año 2005 y hasta la fecha. En ese marco he realizado una cantidad imposible de precisar de jornadas de observación participante, conversaciones informales y entrevistas abiertas, tanto con personas que asisten a este espacio público como con empleados administrativos y de mantenimiento, cuidadores, agentes policiales y funcionarios públicos de distintas áreas vinculadas con el lugar (desde el Ministerio de Ambiente y Espacio Público, al de Justicia y Seguridad, pasando por el Ministerio Público de la Defensa o el Poder Legislativo, siempre del GCBA) Si bien existen diferencias importantes entre estos agentes públicos (ver Canelo, 2017), en este trabajo busco trazar generalizaciones en vistas a brindar una caracterización del período de gobierno bajo estudio.

En lo que respecta a lo ocurrido con la venta en la vía pública en el marco de la economía informal,

DE LOS COMENTARIOS HOSTILES A GRANDES OPERATIVOS DE CONTROL: EL CEMENTERIO

En el suroeste de la CABA se encuentra el Cementerio de Flores, predio que desde instancias estatales es presentado como “de pueblo, tranquilo y homogéneo” (Canelo, 2013). A lo largo de mi trabajo de campo observé que los empleados y funcionarios que se desempeñan en relación con él consideran que las prácticas fúnebres “normales” consisten en asistir en forma individual o en pequeños grupos familiares, acercarse a alguna bóveda, nicho o sepultura, limpiarla, quitar las flores viejas, armar un nuevo ramo con dedicación y hablando poco, permanecer durante no más de una hora junto al sitio de descanso de los restos de la persona recordada, mientras se reza o piensa en silencio, con retraimiento y congoja. Desde la perspectiva de los agentes públicos estas conductas no constituyen parte de una ritualidad institucionalizada, sino que son “lo normal”. No obstante, señalan, esto se altera radicalmente cada 2 de noviembre desde hace cerca de veinte años.

En esa jornada cientos de personas de origen andino (principalmente migrantes bolivianos) concurren espontáneamente al Cementerio de Flores para conmemorar el “Día de los Difuntos”, ocasión que solía caracterizarse por la presencia de alimentos, bebidas y música⁴ que los vivos comparten entre sí, con sus difuntos y con la Pachamama, en un tono celebratorio y comunitario. Esta costumbre implica una cosmovisión que entiende a la muerte como parte de la vida, y posibilita que los vivos y los muertos perpetúen sus vínculos mediante visitas periódicas en las cuales lo fundamental es compartir (Canelo, 2013).

el análisis se funda en materiales etnográficos provistos por otros investigadores oportunamente citados y en estadísticas oficiales. Estos materiales son enriquecidos por conversaciones con vendedores, y entrevistas abiertas a empleados públicos y referentes de organismos de derechos humanos que trabajan en áreas de control de la violencia institucional y de seguimiento de la conflictividad social en la Ciudad de Buenos Aires, principalmente.

4 Como veremos, las autoridades estatales fueron impidiendo el ingreso de estos elementos.

Foto 1. Mujeres compartiendo en torno a una sepultura.



Fuente: Foto propia. 2 de noviembre de 2006.

Desde el comienzo de mi trabajo de campo en el año 2005 observé que los agentes estatales que se desempeñan en el Cementerio de Flores o que toman decisiones sobre él consideran “inadecuada” a esta forma de producir ciudad, y la sancionan mediante argumentos morales y legales de distinto tenor (Canelo, 2013). Pero más allá de los posicionamientos personales de los agentes consultados, las políticas desplegadas institucionalmente cambiaron de modo sustancial a lo largo del tiempo.

Al comenzar el período bajo estudio en este trabajo (fines de 2007), en mis salidas de campo encontraba que algunos empleados administrativos, cuidadores y funcionarios de menor jerarquía enfatizaban que las prácticas fúnebres andinas incumplían la normativa vigente. Su malestar giraba en torno al consumo de alcohol, a la presencia de músicos, a la ocupación de sepulturas adyacentes, a la prolongación de la jornada laboral y a la suciedad acumulada al final del día. No obstante, en términos institucionales, en los primeros años de la gestión de Mauricio Macri como Jefe de Gobierno de la CABA prevalecía el desinterés o el “dejar hacer” en el cementerio.

Las cosas comenzaron a cambiar en noviembre de 2010, cuando las autoridades de la Dirección General de Cementerios del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (en adelante, DGC) requirieron a la Asociación Civil Federativa Boliviana (ACIFEBOL) que controlase el ingreso de bebidas alcohólicas y alimentos y el

cumplimiento del horario de cierre. Ello, sumado a la decisión de la DGC de impedir el ingreso de vehículos al cementerio, limitó drásticamente el ingreso de bebidas, alimentos y otros enseres que la población andina solía usar para pasar el día en el lugar (como sillas, sombrillas y ollas).

En noviembre de 2011 (pocos meses después de la reelección de Macri como Jefe de Gobierno) la modificación en el accionar estatal se profundizó. Ya no se trató de comentarios hostiles, agentes policiales presionando a los asistentes, ni de referentes de organizaciones de la colectividad “colaborando” en tareas de control, sino que las autoridades del GCBA comenzaron a organizar un importante dispositivo de control coordinando acciones entre distintas dependencias públicas. Así, destinaron un número inédito y creciente de agentes de la Policía Metropolitana⁵ para que evitasen el ingreso de bebidas alcohólicas y recorrieran el predio fiscalizando las actividades, y acordaron con el Gobierno Nacional (entonces bajo las órdenes de Cristina Fernández, del partido Frente para la Victoria) la colaboración de Gendarmería Nacional para interrumpir el tránsito vehicular en unos cien metros a la redonda.

El dispositivo desplegado desde aquel año hasta noviembre de 2017 es organizado un mes antes entre la DGC (Ministerio de Ambiente y Espacio Público), la Subsecretaría de Seguridad Ciudadana y la Dirección de Eventos Masivos (ambos del Ministerio de Justicia y Seguridad). En algunas oportunidades a ellos se han sumado referentes del Sistema de Atención Médica de Emergencias (Ministerio de Salud), Defensa Civil (Ministerio de Justicia y Seguridad), Dirección General de Fiscalización del Espacio Público (Ministerio de Ambiente y Espacio Público), Junta Comunal local (Jefatura de Gabinete), Gendarmería Nacional (Ministerio de Seguridad de la Nación), curas de zonas aledañas, vecinos de organizaciones del entorno y referentes bolivianos (principalmente de medios de comunicación comunitaria). Es de destacar la ausencia de funcionarios de áreas de cultura y de derechos humanos en estos encuentros, lo cual muestra el tratamiento netamente securitario de la cuestión.

Según quienes impulsan estos encuentros, los dispositivos acordados tienen una finalidad “preventiva”: “evitar desmanes”, “impedir el consumo de alcohol”, “garantizar que todos puedan ingresar” y lograr el cierre del lugar a horario, ante una jornada que reúne en un espacio acotado a miles de personas (en un rango que va de las 20.000 a las 50.000 según el año y el funcionario consultado). Pero en la práctica estos operativos resultan intimidatorios para sus actores, los controles provocan demoras en el ingreso y en la salida, gente que ve impedido su derecho a acceder a este espacio público -aún cuando llega a horario, dadas las mencionadas demoras-, riesgos de avalanchas y corridas de agentes policiales. Al mismo tiempo, los dispositivos desplegados *marcan* a estas prácticas fúnebres, pero especialmente a sus actores como anómalos y riesgosos ante otros vecinos.

⁵ Según me explicara el entonces Director del Cementerio de Flores, en 2013 se dispusieron 80 cadetes y 25 oficiales armados de la Policía Metropolitana. La cantidad de personal policial fue en aumento en los años subsiguientes.

Foto 2. Agentes policiales controlando a los asistentes en el único ingreso habilitado. Los objetos no autorizados deben dejarse en la entrada.



Fuente: Foto propia. 2 de noviembre de 2015.

Una práctica complementaria al despliegue de las fuerzas de seguridad ha consistido en requerir a radios de la colectividad boliviana la elaboración y transmisión de spots con una serie de prohibiciones que los asistentes deben cumplir para “disfrutar de costumbres y tradiciones” durante la conmemoración.⁶ Estos comunicados, redactados en base a lo requerido por los funcionarios del Poder Ejecutivo en las reuniones preparatorias, han tenido una eficacia destacable. En efecto, al consultar a los asistentes las razones por las que han ido desistiendo de concurrir con las bebidas y ofrendas observadas años atrás concuerdan en haber acatado las “recomendaciones” transmitidas por radio para “evitar problemas”.

⁶ En 2016 el spot es grabado por un locutor de la colectividad boliviana con música andina de fondo y reproducido por distintas emisoras varias veces al día, y dice: “Si en Todos Santos visitas el Cementerio de Flores, toma en cuenta las siguientes recomendaciones. (...) Queda prohibido ingresar bebidas alcohólicas, reposeras, sombrillas y mantas. (...) Solo se podrá ingresar con una bolsa mediana de masitas y frutas. Los grupos de música pueden permanecer de 16 a 17 horas y tocar en el área del pasillo central. Está prohibido tocar música en la galería de nichos por ser un espacio cerrado. En el Día de Todos Santos toma conciencia de tus acciones disfrutando de costumbres y tradiciones. Es un mensaje de la Dirección Operativa del Cementerio de Flores, Ministerio de Justicia y Seguridad de la Ciudad de Buenos Aires, y organizaciones vecinales de Flores” (spot radial Día de los Difuntos 2016, archivo personal).

Quiero detenerme aquí en el rol asignado por el GCBA a los referentes de la colectividad boliviana invitados a los encuentros organizativos que se efectúan desde el año 2011. Como expliqué, se trata principalmente de periodistas de medios comunitarios a quienes los funcionarios del GCBA convocan para informarles las prohibiciones que tendrán lugar en el cementerio, y solicitarles que difundan esta información en los medios donde trabajan. Vale decir, el rol que se les concede es el de transmisores de restricciones decididas unilateralmente por el Poder Ejecutivo. Participé en dos de estos encuentros, uno en 2015 y otro en 2017. La convocatoria al de 2015 fue en tanto “conferencia de prensa”, en la que la principal autoridad del Cementerio de Flores notificó a los comunicadores lo que debían informar, apelando al “respeto mutuo” y a su “colaboración”:

“Queremos celebrar diversidad entre todos y convivir en eso. Que todos puedan conmemorar a sus difuntos y que nadie sienta derechos avasallados. Que todos puedan convivir. (...) Se invitó [a esta conferencia de prensa] a medios de colectividad para pedir que nos ayuden a difundir esto, para organizar y que sepan que todos tienen derechos” (Registro de campo del 21/10/2015, Cementerio de Flores).

El encuentro de 2017 (realizado durante la gestión de Horacio Rodríguez Larreta) fue más tenso dado que concurrieron tres referentes de la colectividad no convocados por las autoridades estatales que denunciaron el rol que les estaban asignando, y se negaron a cumplirlo. Al hacerlo señalaron que no acordaban con las restricciones informadas y que la reunión no buscaba alcanzar consensos sino imponer decisiones. Ello generó un profundo malestar en algunos funcionarios, quienes acusaron a los referentes de buscar “retroceder” sobre los “logros” alcanzados en años previos. En tal sentido, el Director General de Cementerios, manifestó:

“Chacarita, Recoleta y Flores son cementerios donde el culto que siempre primó fue el católico. No otros cultos. Entonces ir en contra de esa tradición para nosotros no es sencillo. ¿O ustedes quieren que hagamos un plebiscito para ver qué opina la gente?⁷ No nosotros. La gente. Esto se resuelve fácil. (...) Nosotros no lo podemos imponer, porque no somos autoritarios. No podemos imponerle otras formas de pensar ni otras culturas a la sociedad. Nosotros somos una sociedad abierta, pluralista y democrática. (...)” (Audio de reunión del 23/10/2017, Ministerio de Justicia y Seguridad del GCBA).

Vemos entonces cómo durante la gestión del PRO en la CABA el posicionamiento de los máximos responsables del Poder Ejecutivo respecto de las prácticas andinas realizadas en el Cementerio de Flores cambia de modo profundo, especialmente luego de la reelección de Mauricio Macri en 2011. Así, pasan de cierto *dejar hacer*

⁷ Es significativo que esto fuera planteado al día siguiente de las elecciones legislativas de 2017, en las que el partido de gobierno se alzó con el 51% de los votos. El tono y contexto político en que esta pregunta fue planteada le otorgaban una impronta amenazante.

hacia grandes operativos de control en cuya organización convocan a referentes andinos sólo para legitimarlos en tanto “consensuados con la colectividad”, o para transmitir restricciones que definen de modo unilateral.

Hasta mayo de 2014 esos operativos podían encontrar sustento legal en la Ordenanza 27.590/73 (dictada durante el gobierno de facto del General Lanusse), que regulaba la actividad mortuoria, establecía pautas arquitectónicas y decorativas, e instauraba actividades permitidas y prohibidas en este y otro cementerios de la CABA. En esa norma se declaraba la “libertad de culto”, al tiempo que se realizaban especificaciones vinculadas únicamente con el católico, que así cobraba preponderancia (tal como se refleja en la abundante iconografía católica en los cementerios de la CABA -como cruces, ángeles y vírgenes-, y en la presencia de capillas y sacerdotes que facilitan la realización de sus servicios fúnebres). La Ordenanza N° 27.590 también establecía que la DGC era la responsable de “vigilar el cumplimiento de las disposiciones sobre moralidad e higiene” (Artículo 65), disposiciones no explicitadas y por lo tanto aparentemente obvias y compartidas.

No obstante, dicha normativa fue derogada por la Legislatura Porteña mediante la Ley N° 4977/14, que autoriza las ceremonias fúnebres “de carácter ceremonial comunitario” de los “pueblos originarios” en los cementerios públicos de la CABA cada 2 de noviembre, y establece que la Autoridad de Aplicación (DGC) debe “garantizar el normal desarrollo de estas actividades” (Artículo 9).⁸

Pese a que la ley N° 4977 está vigente y a que funcionarios, empleados y referentes comunitarios conocen su existencia, los operativos de control continuaron intensificándose durante el período bajo estudio. Ante ello, en noviembre de 2016, la responsable del Programa de Derechos Culturales del Ministerio Público de la Defensa presentó un oficio ante el Director de Cementerios solicitando información acerca de las medidas tomadas para el normal desarrollo de las actividades, y relativas al operativo de seguridad (Programa de Derechos Culturales, 2016). La respuesta fue brindada por el Director del Cementerio de Flores (no por el Director General del organismo), quien aseguró que las acciones habían sido “consensuadas con referentes de la comunidad boliviana y del consulado boliviano” y que estaban dirigidas a “garantizar el acceso de todos los que desean conmemorar a sus seres queridos según sus costumbres” (Dirección General de Cementerios, 2016). Respecto del operativo de seguridad, explicó que era competencia de otro Ministerio (Justicia y Seguridad), desde el cual no dieron explicaciones.

Ante este escenario, el 2 de noviembre de 2017 tres integrantes del Ministerio Público de la Defensa concurrieron al Cementerio de Flores para observar el accionar institucional, pero el ingreso les fue impedido por personal de seguridad bajo el argumento de que estaba prohibido ingresar con cámaras fotográficas, como la que portaba uno de ellos. En esa oportunidad las autoridades del

⁸ Para un análisis acerca del proceso que derivó en la inclusión de ese artículo en la nueva ley de cementerios, ver Canelo (2014).

Cementerio directamente impidieron la entrada de músicos y la de cualquier bebida (incluso agua, sospechada de contener alcohol), limitaron las ofrendas que cada persona podía ingresar a “una bolsita” y anunciaron que cada persona podría permanecer en el lugar dos horas como máximo. Ante estas restricciones, los asistentes al cementerio fueron optando por reemplazar sus ofrendas tradicionales por flores, o bien armaron las mesas en el exterior del predio. En el primero caso, ello redundó en la imposibilidad de desarrollar el aspecto “comunitario” de la ceremonia que la ley vigente habilita, ya que sin ofrendas no se puede compartir ni reforzar así lazos entre los vivos, con los difuntos y con la Pachamama (Canelo, 2013). El armado de mesas fuera del cementerio, por su parte, impide conmemorar al difunto en el lugar donde está inhumado, al tiempo que traslada el “problema” al exterior del predio, donde previsiblemente comenzarán a organizarse nuevos dispositivos de control. En cualquier caso, ambas *soluciones* implican la denegación del derecho a la ciudad por parte del Poder Ejecutivo de la CABA a la población de origen andino, y expresan el impedimento a reconocer a sus integrantes como plenos participantes de la vida pública (Fraser, 2000).⁹

Si bien podríamos pensar que lo acontecido en el cementerio derivó de alguna particularidad de este espacio, durante el período bajo estudio el hostigamiento estatal hacia prácticas realizadas por inmigrantes también se incrementó en otros ámbitos de la CABA, como aquellos de la economía informal. A diferencia del caso descrito en este apartado, la venta callejera involucra a inmigrantes de distintos orígenes (no sólo andinos) y ofrece la posibilidad de indagar materiales de orden cuantitativo, además de fuentes secundarias y entrevistas. Veamos.

DE LOS “ACUERDOS” A LAS CAUSAS POR “RESISTENCIA / ATENTADO A LA AUTORIDAD”, O POR “DELITOS COMPLEJOS”: LA VENTA CALLEJERA

Parte de los inmigrantes residentes en los grandes centros urbanos de Argentina trabaja de modo informal en la venta callejera. Esta actividad es compartida con nativos empobrecidos, pero la frecuente situación de irregularidad administrativa entre los primeros, su falta de redes para acceder a un empleo registrado y el desconocimiento del castellano entre quienes no provienen de países de la región, coadyuvan a que la venta callejera sea una de sus principales

⁹ Luego del período bajo estudio y en pleno proceso de escritura de este artículo comenzaron a registrarse algunos cambios en las políticas de control espacial desplegadas en el Cementerio. En efecto, tras una serie de gestiones impulsadas desde el Programa de Derechos Culturales mencionado, funcionarios del Ministerio de Ambiente y Espacio Público acordaron en 2018 reducir la presencia del personal policial y flexibilizar algunos de los controles. En próximos trabajos planeo indagar los efectos de este cambio sobre la posibilidad concreta de que los migrantes andinos produzcan ciudad en el Cementerio.

estrategias de supervivencia.¹⁰

En la CABA esta actividad está sancionada por la Ley 1472/04, que establece el carácter contravencional de las “actividades lucrativas no autorizadas en el espacio público” (Arts. 83 y 84), y por la Ley 451/00, que instituye como “falta” a la “venta en la vía pública sin autorización” (Sección 4, Capítulo 1), fijando multas y el decomiso de la mercadería. El procedimiento formal contemplado ante esta actividad es sencillo: la policía debe actuar como agente preventor labrando actas para derivar a la Justicia Contravencional, donde luego se debate -mediante pruebas y declaraciones- si la acción detectada constituye o no una contravención (Pita, 2013). Pero en la práctica se constatan “fronteras porosas e inciertas entre lo legal y lo ilegal” (Telles e Hirata, 2007), que establecen una “zona donde la misma legalidad es mercancía” (Misse, 2007, en Pita, 2013). Allí las contravenciones devienen “‘ilegalismos tolerados’, esto es actividades que se encuentran legalmente prohibidas pero sobre las cuales se trazan límites de ‘tolerancia’”, lo cual habilita “la administración y regulación abusiva y discrecional por parte de agencias del Estado” (Pita, 2013, p. 207). En su extensa investigación sobre los “territorios sociales y morales de control policial”, Pita encuentra la conformación de espacios políticos con reglas y acuerdos que ponen en duda la idea de una distribución igualitaria de la legalidad, en los cuales algunos grupos sociales tendrían más dificultades que otros para entablar “acuerdos” con las fuerzas policiales (en su análisis, la Policía Federal) (Pita, 2013). En tal sentido, la investigadora afirma:

“distintos grupos (y por consiguiente los individuos que forman parte de ellos) encuentran, en virtud de su mayor o menor vulnerabilidad y status jurídico, de sus conocimientos locales e ingenio, de su habilidad adquirida en el trato con diferentes agencias e instituciones, y también de sus competencias lingüísticas, posibilidades de mayor o menor éxito en esa negociación” (Pita, 2012, p. 119).

Por ello las estadísticas contravencionales, más que dar cuenta de la frecuencia de los procedimientos sobre los distintos grupos poblacionales, informan la capacidad de estos últimos para negociar el labrado de las actas (Pita, 2013). Y lo que muestran las estadísticas es que entre los años 2010¹¹ y 2013 hubo una alta presencia de extranjeros¹² entre las personas imputadas por contravenciones:

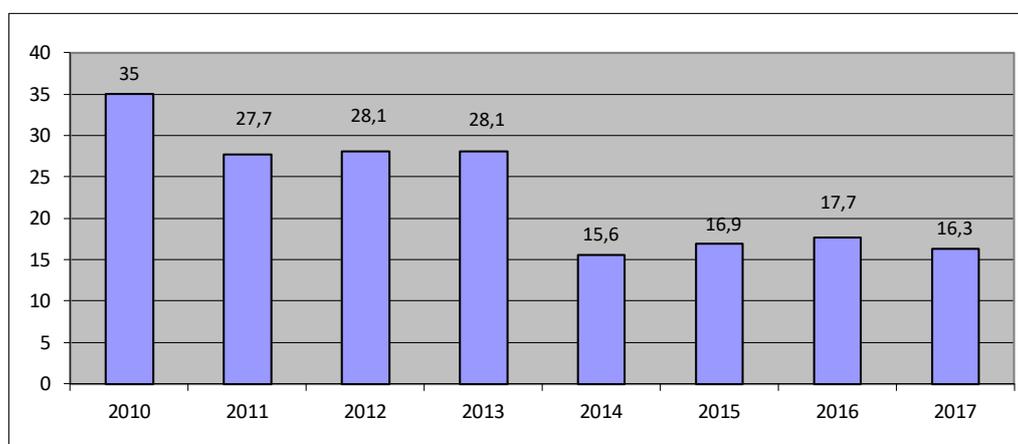
10 Hasta el momento no he encontrado datos oficiales ni privados que den cuenta de la cantidad de inmigrantes entre los vendedores de la vía pública, pero quienes trabajan con esta población coinciden en que gran parte de ella está conformada por personas de origen extranjero.

11 Si bien a los fines de este trabajo sería importante conocer la cantidad de contravenciones realizadas a extranjeros desde el inicio de la gestión del PRO (2007), las estadísticas disponibles comienzan a brindar este dato recién desde el Tercer Informe de Conflictividad, correspondiente a 2010. Las contravenciones realizadas a extranjeros antes de esa fecha están publicadas junto con los delitos penales (usurpación, amenazas, daños, etc), para los cuales el procedimiento es diferente.

12 Este artículo refiere a lo acontecido con la población de origen *inmigrante* (nacida en el exterior o descendiente de personas nacidas en el exterior, y radicada en Argentina). No obstante, algunos datos presentados en este apartado aluden a la población *extranjera* en cuyo caso podría

alrededor del 30%, cuando sólo el 8,9% de los residentes en el Área Metropolitana de Buenos Aires es de origen extranjero según el último censo nacional (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, 2010) (Gráfico 1). Asimismo los guarismos dan cuenta de una marcada reducción de las actas contravencionales a esta población desde el año 2014 (Gráfico 1). Siguiendo la hipótesis de Pita, por tanto, entre 2010 y 2013 los extranjeros habrían tenido escasa capacidad de negociar con los agentes policiales el labrado de actas contravencionales.

Gráfico 1. Porcentaje de extranjeros en el total de personas imputadas por contravenciones. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Años 2010 a 2017.

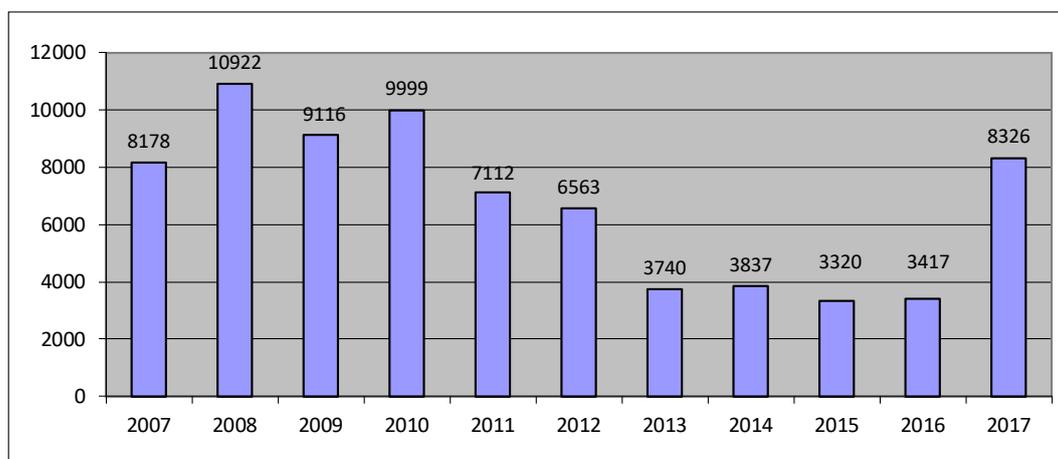


Fuente: Elaboración propia en base a Informes de Conflictividad de Ministerio Público Fiscal (2011-2018).

El Gráfico 1 muestra que la participación de extranjeros entre las personas a quienes se les labraron contravenciones declina en casi veinte puntos porcentuales entre 2010 y 2014. A este dato se suma una reducción drástica de las contravenciones por “uso de espacio público sin autorización para actividades lucrativas”, tanto en el año 2011 como (especialmente) en el 2013 (Gráfico 2) (luego me detendré en el salto ocurrido en 2017).

tratarse de personas en tránsito (no radicadas) ya que las pocas estadísticas oficiales referidas a la cuestión recuperan el país de nacimiento y no la condición migratoria. Pese a ello, el tipo de actividad que realizan (venta en la vía pública de CABA) permite suponer que esos *extranjeros* son personas asentadas en Argentina aunque sea temporalmente y, por ello, *inmigrantes*.

Gráfico 2. Cantidad anual de contravenciones por uso de espacio público sin autorización para actividades lucrativas. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Años 2007 a 2017.



Fuente: Elaboración propia en base a Informes de Conflictividad de Ministerio Público Fiscal (2010-2018).

Ahora bien, ¿cuál puede ser la causa de la reducción en cerca de un 63% de las contravenciones por uso de espacio público para actividades lucrativas entre 2010 y 2013 (cuando pasaron de 9.999 a 3.740)? Siendo que en ese período la venta callejera no disminuyó drásticamente (como informaba cualquier recorrido por la CABA), la causa podría ser un incremento de los “arreglos” con el personal policial para evitar dicha sanción, o bien cambios en la modalidad estatal de control de esta actividad.

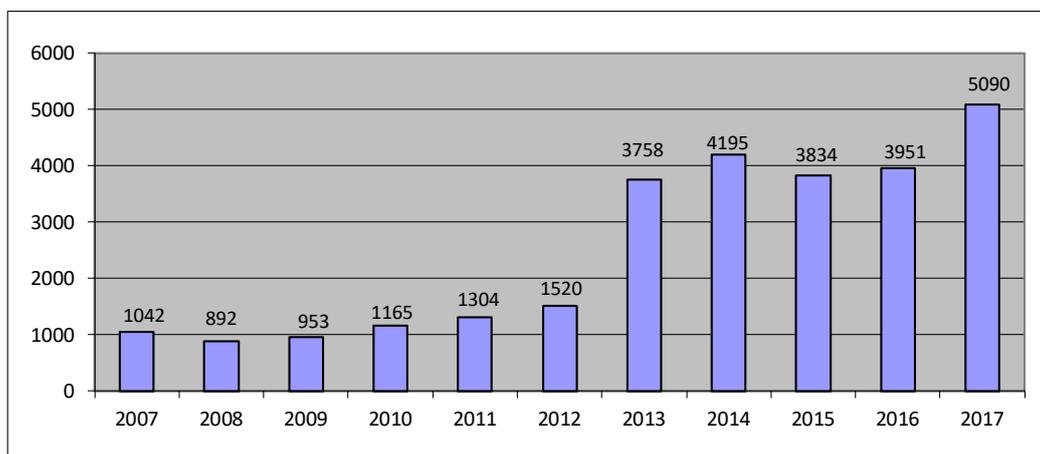
La información brindada por académicos, activistas de derechos de humanos y vendedores lleva a optar por la segunda opción, en tanto todos coinciden en que desde el año 2009 se registra una escalada de violencia policial y crecientes allanamientos y secuestros de mercadería ofrecida en la vía pública (Pita, 2012 y 2013; Pacecca, Canelo y Belcic, 2017).¹³ Lo que se observa, explican, es que tanto el labrado de actas contravencionales como los “acuerdos” (desiguales) para evitarlas fueron perdiendo protagonismo frente al mero uso de la violencia (Pita, 2013), en cuyo marco se registran agentes públicos que actúan sin identificación

¹³ Entre los casos con resonancia pública puede mencionarse el maltrato a vendedores de origen africano en el barrio de Constitución, que se conoció en el verano de 2009 y derivó en una denuncia del accionar institucional ante la Justicia Contravencional (Pita, 2012); el desalojo violento de la calle Florida entre 2011 y 2012 tras el cual se impulsaron causas contravencionales y penales contra los vendedores, y que fueron acompañados de una campaña de criminalización de los trabajadores (Pita, 2013); y una serie de allanamientos y operativos en la vía pública de Once a principios de 2014, con inusitado despliegue de personal policial y del cuerpo de inspectores del Ministerio de Ambiente y Espacio Público (Pacecca, Canelo y Belcic, 2017), entre otros. Las acciones violentas para expulsar a los vendedores de la vía pública continúan desde entonces hasta la actualidad en distintos barrios de la Ciudad.

o de civil, agreden a los trabajadores física o verbalmente, y les quitan su mercadería sin dejar constancia de lo secuestrado (CELS, 2017).

Estos procedimientos no sólo son abusivos en sí mismos sino que viabilizan la elaboración de causas por “resistencia” o “atentado a la autoridad”, a partir de la desesperación que causan a los vendedores callejeros. En efecto, las estadísticas oficiales informan un incremento notable en las causas por “resistencia” y “atentado contra la autoridad” desde 2013, las cuales se mantuvieron estables hasta 2017 (dato en el que me detendré al final de este apartado) (Gráfico 3).

Gráfico 3. Cantidad anual de causas asignadas a primera instancia en los fueros dependientes del Poder Judicial de la Nación por los delitos de Atentado contra la autoridad, Atentado agravado y Resistencia / desobediencia a la autoridad (Artículos 237, 238 y 239 del Código Penal de la Nación). Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Años 2007-2017.



Fuente: Elaboración propia en base a información provista por la Oficina de Estadísticas del Poder Judicial de la Nación (base de datos MCENTRA, sistema de gestión judicial LEX100).

Dadas las características de los datos oficiales existentes, no es posible saber cuántas de las causas por “resistencia” y/o “atentado contra la autoridad” se realizaron a extranjeros o a vendedores callejeros: no existen cruces oficiales de estos datos, o al menos no es posible acceder a ellos siquiera tras pedidos formales de acceso a la información pública.¹⁴ No obstante, tanto la información etnográfica como la de orden estadístico a la que pude acceder tras varios años de búsqueda en distintas agencias estatales sugieren fuertemente que desde 2013 las intervenciones oficiales ante *contravenciones* por venta en la vía pública fueron derivando en modalidades de control de la venta callejera donde

¹⁴ Para un análisis acerca de las limitaciones de los informes y estadísticas públicas para indagar lo acontecido con la población de origen extranjero y la administración estatal de la conflictividad social en la Ciudad de Buenos Aires, ver Fernández y Patallo (2016).

la violencia es más explícita, como la elaboración de causas por el *delito* de “resistencia / atentado a la autoridad”.

Los cambios registrados no pueden escindirse de la aparición de nuevos actores estatales, quienes fueron aumentando su protagonismo en el control del espacio público porteño: el Cuerpo de Inspectores del Ministerio de Ambiente y Espacio Público (creado en 2008 mediante el decreto N° 111),¹⁵ la Policía Metropolitana dependiente del Ministerio de Justicia y Seguridad (también fundada en 2008 por la ley N° 2894 pero con entrada en funciones en febrero de 2010, que devino Policía de la Ciudad en 2017)¹⁶ y la Unidad de Coordinación de Investigaciones Complejas (UCIC) del Ministerio Público Fiscal (cuyo primer coordinador fue designado en 2010 por la Res. N° 376, y que fue incorporando personal en los años subsiguientes).

Lo acontecido fue facilitado, a su vez, por la Legislatura Porteña. En efecto, luego de la reelección de Mauricio Macri como Jefe de Gobierno de la CABA, ella sancionó la Ley N° 4121/11 que quitó la salvedad por la cual la venta “de mera subsistencia” no constituía contravención. Bajo la nueva norma se estableció que:

“no constituye contravención la venta *ambulatoria* en la vía pública o en transportes públicos de baratijas o artículos similares, artesanías y, en general, la venta que *no implique una competencia desleal efectiva* para con el comercio establecido, ni la actividad de los artistas callejeros en la medida que no exijan contraprestación pecuniaria” (Art. N° 15, cursiva propia).

Así la Legislatura ilegalizó la venta no ambulatoria, dejó margen para calificar como “competencia desleal” a actividades comerciales anteriormente protegidas en tanto “mera subsistencia” y habilitó la expulsión de los trabajadores de la vía pública que se desempeñasen fuera de las ferias autorizadas. De este modo, los instituyó en “invasores” que transgreden la anterior tolerancia a su posesión precaria del espacio público, demostrando así que “lo precario no es el carácter

15 Entre sus atribuciones, el Cuerpo de Inspectores debe “Relevar, verificar y labrar actas en lo referente a la ocupación indebida del espacio público y en virtud de las normas aplicables, pudiendo aplicar las sanciones correspondientes en caso de verificarse el apartamiento de la normativa vigentes” (Anexo del Decreto N° 111/08, Art. 3), y “Ejercer el control y el poder de policía en relación a las cuestiones vinculadas al espacio público y en virtud de las normas aplicables, pudiendo aplicar las sanciones correspondientes en caso de verificarse el apartamiento de las normas vigentes” (Anexo del Decreto N° 111/08, Art. 5).

16 La Policía Metropolitana fue creada por la Ley de Seguridad Pública 2894/08 con las funciones de “seguridad general, prevención, protección y resguardo de personas y bienes, y de auxiliar de la Justicia” (Art. 18). Inicialmente compartía funciones con la Policía Federal (Ministerio de Seguridad de la Nación) pero en 2016, mediante la Res. N° 298, la Legislatura aprobó la transferencia progresiva a la CABA de facultades y funciones de seguridad en todas las materias no federales ejercidas en este distrito, entre ellas, el personal de la Policía Federal. Finalmente, en 2016 la Legislatura promulgó la Ley N° 5688 que estableció la unificación del personal de la Policía Metropolitana con el de la Policía Federal transferido, conformando así la Policía de la Ciudad, en funcionamiento desde enero de 2017.

de la autorización/concesión, sino el propio sujeto en su derecho a reproducirse socialmente a través del acceso igualitario a la utilización [agregaría que también *producción*] del espacio público” (Pires, 2017, p. 351, traducción propia).

En este marco institucional y normativo no sólo se incrementan las causas por “resistencia / atentado a la autoridad”, sino que la venta callejera empieza a ser encuadrada e investigada como un “delito complejo” desde el Ministerio Público Fiscal (concretamente, desde la UCIC a su cargo). Tales “delitos complejos” son definidos como aquellos que requieren un abordaje diferenciado, son ejecutados por estructuras delictivas, involucran a una gran cantidad de imputados, requieren analizar documentación compleja o precisan la coordinación entre varios organismos, entre otros criterios (Ministerio Público Fiscal, 2013).

Los operativos en la vía pública registrados desde entonces no sólo han sido más violentos sino que darían cuenta de una “articulación funcional” (Pita, 2013) entre el Ministerio Público Fiscal (que cuenta con autonomía funcional y autarquía dentro del Poder Judicial), el Ministerio de Justicia y Seguridad, y el Ministerio de Ambiente y Espacio Público (dependientes del Poder Ejecutivo) (Pacecca, Canelo y Belcic, 2017). Vale decir que, si bien no se conoce un acuerdo oficial que marque esta articulación entre el Poder Judicial y el Ejecutivo, en la práctica funcionarios de la Justicia Contravencional suelen requerir la realización de allanamientos en presuntos depósitos de mercadería y tareas de inteligencia policial sobre los vendedores bajo el supuesto de que participan de una red delictiva, casi al mismo tiempo que el Cuerpo de Inspectores (Ministerio de Ambiente y Espacio Público) y agentes de la Policía Metropolitana (Ministerio de Justicia y Seguridad) efectúan desalojos violentos de la vía pública aledaña. Ello posibilitado, a su vez, por una norma promulgada por el Poder Legislativo que terminó de ilegalizar la actividad.

Vemos así que bajo la gestión del PRO en la CABA se observa un cambio paulatino en la modalidad de control estatal de la venta callejera, por el cual el labrado de contravenciones y las presiones para “acordar” evitarlas fueron perdiendo peso frente a la elaboración de causas por “resistencia” / “atentado a la autoridad” tras procedimientos violentos y en ocasiones irregulares,¹⁷ así como mediante grandes operativos efectuados de forma coordinada por distintos poderes públicos a partir de la caracterización de esta actividad como un potencial “delito complejo”. En 2017 estas modalidades parecen haber sido complementadas con el labrado de contravenciones, que volvieron a escena con una fuerza renovada. En efecto, ese año las contravenciones por uso de espacio público sin autorización incrementaron en cerca de un 130% a las registradas entre 2013 y 2016 (pasando de una media anual de alrededor de 3600 durante

17 En lo que respecta a la Policía Metropolitana se ha señalado que su opción por un accionar crecientemente represivo en el espacio público “por sobre la gestión no violenta a través de instancias de negociación y diálogo (...) no puede atribuirse a errores o excesos de agentes puntuales, sino que responde a decisiones políticas del gobierno porteño orientadas a reafirmar el perfil de choque de la nueva policía, al mismo tiempo que tolera el uso abusivo de la fuerza como respuesta a los conflictos relacionados con el uso del espacio público” (CELS, 2013, p. 2).

ese cuatrienio, a 8326 contravenciones en 2017) (Gráfico 2).

Si bien la población destinataria de esta política persecutoria y criminalizadora no es la de inmigrantes en tanto tales sino la de trabajadores callejeros en general, ella opera con particular fuerza sobre los primeros. Esto ocurre debido a que la venta callejera constituye una de sus principales estrategias de supervivencia, pero fundamentalmente debido a que dichas modalidades de control de nivel local se articulan con matrices xenófobas y racistas de larga data, y con políticas instauradas tras el recambio presidencial de 2015 que habilitan la expulsión del país de aquellos extranjeros que resisten dichos hostigamientos. En efecto, en enero de 2017 el Poder Ejecutivo de la Nación sancionó el Decreto de Necesidad y Urgencia N° 70 que modificó aspectos sustanciales de la Ley Nacional de Migraciones N° 25.871 y de la Ley de Nacionalidad y Ciudadanía N° 346, en detrimento de los derechos de las personas migrantes, impulsando su creciente estigmatización y persecución. Dicho decreto permite, entre otras cosas, expulsar del país en tiempos sumarísimos a las personas extranjeras procesadas por cualquier delito, incluso los que contemplan penas de entre un mes y menos de tres años, como “atentado / resistencia a la autoridad”. Insisto: basta con meros procesamientos para que se dicte la expulsión. No hace falta que las causas posean sentencia firme, y tampoco que se trate de delitos “graves”.

El punto a destacar aquí es que según vendedores callejeros, migrantes, referentes de organismos de derechos humanos y académicos, a lo largo del año 2017 no sólo se incrementaron las contravenciones por venta callejera (Gráfico 2), sino también las causas por atentado y resistencia a la autoridad a trabajadores de la vía pública, lo cual es coherente con las estadísticas oficiales disponibles (Gráfico 3). Como se observa allí, las causas por “resistencia” / “atentado” contra la autoridad en la CABA pasaron de un promedio de 3934 entre 2013 y 2016, a 5090 en 2017. Si bien los datos disponibles no permiten saber cuántas de estas causas se efectuaron a vendedores callejeros, dicho aumento es coincidente con las percepciones de los referentes consultados. La particularidad de este mecanismo, cuyo frecuente carácter abusivo señalé antes, es que cuando es aplicado sobre inmigrantes habilita su expulsión del país en virtud del mencionado decreto.¹⁸

18 En abril de 2018 la norma fue declarada inconstitucional por la Sala V de la Cámara en lo Contencioso Administrativo Federal, decisión que fue apelada por el Poder Ejecutivo de la Nación días después. Al momento de escritura de este trabajo, la validez del Decreto de Necesidad y Urgencia N° 70 tiene que ser evaluada por la Corte Suprema de la Nación, instancia hasta la cual la norma continúa vigente.

CONCLUSIONES

Si el derecho a la ciudad implica la posibilidad de participar de modo sustantivo en su producción y apropiación, a lo largo de estas páginas hemos visto que las políticas de control del espacio urbano implementadas durante las gestiones del PRO en la CABA entre 2007 y 2017 lo han denegado a gran parte de la población inmigrante. Ello ha restringido el reconocimiento de la misma como participante plena de la vida pública porteña, y ha ido de la mano de distintos mecanismos de criminalización y sospecha arrojados por distintas agencias y poderes estatales, que incluso han desarrollado una “articulación funcional” para este fin. Esos procedimientos han ido enseñando a los inmigrantes que sus formas sociales, culturales, económicas y políticas de hacer ciudad atacan al *ethos* moral defendido por las agencias estatales, e incluso que su mera presencia conforma una alteridad inaceptable para el *nosotros* construido por las agencias públicas.

Los mecanismos mediante los que se han limitado, desvalorizado, prohibido o criminalizado a las formas de producir ciudad desarrolladas por inmigrantes son de larga data en la CABA, pero bajo la gestión del PRO fueron extendidos y profundizados. Así, mientras que anteriormente existía un cierto *dejar hacer*, tanto bajo las dos gestiones de Mauricio Macri como durante la de Horacio Rodríguez Larreta se fueron consolidando distintos mecanismos que limitaron sustancialmente los resquicios de producción urbana para los inmigrantes, ubicándolos en una situación de progresiva pérdida de legitimidad pública.

En el caso del Cementerio de Flores, dicho *dejar hacer* ocurría aún cuando la Ordenanza N° 27.590 establecía que la DGC debía vigilar las normas de “moralidad e higiene”, y proclamaba principalmente la defensa del culto católico en los cementerios públicos. Ello ocasionaba cuestionamientos emitidos por algunos agentes estatales, pero no se registraba una política sistemática tendiente a restringir las ceremonias ni la presencia andina en el cementerio en general. En el caso de los vendedores callejeros, el *dejar hacer* estaba fuertemente condicionado por presiones, discrecionalidad y abusos por parte de los agentes policiales. Aún así, durante los primeros años de la gestión de Macri en la CABA los vendedores callejeros lograron continuar realizando su actividad, aunque los de origen extranjero tuvieron escaso margen de negociación al respecto.

La situación se modifica de modo sustancial a partir del año 2011, cuando desde instancias estatales comenzaron a desplegarse distintos mecanismos que redujeron los resquicios de producción urbana con los que hasta entonces contaba la población inmigrante. Así lo muestran los mega operativos implementados desde ese año en el Cementerio de Flores, aún cuando el GCBA llamara a referentes andinos para organizarlos ya que su presencia era requerida sólo para legitimar esos operativos y para transmitir restricciones dispuestas unilateralmente por los funcionarios. Y así lo indica tanto la paulatina entrada en funciones de nuevos actores que controlan el espacio urbano, como la ilegalización de la venta callejera establecida por la Ley N° 4121 -también de 2011. Respecto de esto último vale destacar que, mientras que la ley N° 4977/14 que autoriza las ceremonias fúnebres andinas no es cumplida por el Ejecutivo,

la N° 4121/11 que restringe la venta callejera sí se ha convertido en un aval a las acciones persecutorias hacia los inmigrantes. De este modo se observa que la sanción o el permiso estatal a ciertas prácticas no se funda en su (i)legalidad, sino en la valía moral que ellas (y fundamentalmente sus protagonistas) revisten desde la perspectiva estatal.

La constatación de los cambios ocurridos desde 2011 se enlaza con los dramáticos hechos acontecidos pocos meses antes en otro espacio central en la producción urbana efectuada por inmigrantes en la CABA: el Parque Indoamericano de Villa Soldati.¹⁹ En efecto, en diciembre de 2010 dicho predio fue ocupado por cerca de seis mil personas que demandaban soluciones habitacionales al gobierno. Ante ello las autoridades locales promovieron una respuesta represiva que desembocó en el asesinato de tres personas (todas inmigrantes) en circunstancias aún no esclarecidas, al tiempo que en conferencia de prensa Macri responsabilizó a los inmigrantes por la “ocupación” y los vinculó con prácticas delictivas. Estas respuestas conformaron un punto de quiebre en el tratamiento estatal de la cuestión migratoria (Canelo, 2013; Monclús Masó y García, 2012). El respaldo social y mediático que recibieron estas expresiones, y las manifestaciones en el mismo sentido emitidas luego por funcionarios del gobierno nacional (entonces en manos del Frente para la Victoria, partidario opositor al PRO), mostraron un resentimiento hacia los inmigrantes que estaba latente en gran parte de la sociedad argentina (Canelo, Gavazzo y Nejamkis, 2018). Ello quedó explicitado, además, en el respaldo que Mauricio Macri consiguió en las urnas en julio de 2011, cuando fue reelegido como Jefe de Gobierno.

Es en ese contexto que desde los Ministerios de Ambiente y Espacio Público y de Justicia y Seguridad comienzan a organizarse los operativos para “controlar” la presencia andina en el Cementerio de Flores, y que la Legislatura Porteña acuerda modificar la normativa que regula la venta callejera. Dichos mecanismos ocurren en el marco de una administración que convierte a la “recuperación” del espacio público para “los vecinos” en un emblema, al que cristaliza en la frase “el espacio público no se negocia”, y al que procura efectivizar mediante distintas “técnicas de expulsión de lo indeseable”, entendido como “ese otro que hace un uso desviado o indebido del espacio público” (González Redondo, 2015, p. 40). Las prácticas violentas y abusivas en la vía pública son parte de estos mecanismos, así como lo es la coordinación de operativos entre los inspectores de Espacio Público, los agentes de la PM y los de la UCIC contra los vendedores, gran parte de ellos de origen extranjero.

La tendencia descrita se agudiza y extiende en los años subsiguientes, en especial a partir de la asunción de Macri como presidente de Argentina, a

¹⁹ Como he explicado en otro lado (Canelo, 2016), entre 1995 y 2010 dicho predio fue un espacio central para los cerca de seis mil inmigrantes bolivianos y paraguayos que se encontraban allí cada fin de semana para realizar actividades recreativas, de socialización y pertenencia. Tras el conflicto de 2010, el GCBA cerró el parque por varios meses y realizó modificaciones en su infraestructura, todo lo cual impidió la continuidad de la producción del espacio realizada hasta entonces por inmigrantes.

finis de 2015. A partir de entonces, desde ámbitos académicos, periodísticos, políticos y de organizaciones migrantes comenzaron a realizarse denuncias y movilizaciones ante distintos hechos que evidenciaban el pasaje del “paradigma de los derechos” al “de la seguridad”, en materia migratoria (ANDHES, 2016).²⁰

Uno de los aspectos más importantes de los cambios ocurridos desde entonces fue la modificación de aspectos sustanciales de la Ley Nacional de Migraciones N° 25.871 y de la Ley de Nacionalidad y Ciudadanía 346 mediante el Decreto de Necesidad y Urgencia 70/2017. Así, mientras que la Ley 25.871 establecía el derecho humano a migrar, el acceso a la regularización como una obligación estatal, la revisión judicial de todo trámite de expulsión o detención, y el acceso igualitario a la salud y a la educación, entre otros, el DNU 70/2017 liga la migración con la criminalidad organizada y el narcotráfico generando estigmatización y xenofobia, confunde criminalidad con irregularidad migratoria, permite impedir el ingreso y/o la permanencia y cancelar la residencia por causas judiciales en Argentina o en el exterior (aún si ellas carecen de sentencia firme) en tiempos sumarísimos, suspendiendo así la presunción de inocencia, y habilitando deportaciones como meras gestiones administrativas e independientemente de los años de residencia en Argentina y del riesgo de fragmentación familiar, entre otros aspectos.

La vigencia del DNU 70/2017 a nivel nacional, su articulación con estrategias locales de control del espacio urbano combinadas entre distintos poderes públicos, y la posibilidad de que casi cualquier conducta realizada en la vía pública derive en una causa por “resistencia” o “atentado a la autoridad”, generan una situación de particular vulnerabilidad para los inmigrantes, en la Argentina de Macri en general, y en la CABA de Rodríguez Larreta en particular. Me refiero a la posibilidad concreta y a la amenaza latente de ser expulsados del país y de que se les prohíba el reingreso por las mismas acciones por las cuales un argentino ni siquiera iría preso, ya que las penas menores a tres años (como las que corresponden a los delitos mencionados) suelen ser excarcelables para los nacionales argentinos.

El estudio de las políticas de control espacial implementadas en la CABA durante la gestión del PRO (2007-2017) muestra, por lo tanto, una tendencia creciente a desvalorizar, prohibir y criminalizar formas de producir ciudad realizadas por inmigrantes. Pero, además, la puesta en contexto de estas políticas espaciales de nivel local con las de índole explícitamente migratoria impulsadas a nivel nacional, ilustra el desarrollo de modalidades novedosas y preocupantes de control, criminalización y eventual expulsión de la población de origen inmigrante que intenta *producir ciudad* en Buenos Aires.

20 Así, el gobierno suspendió el Programa de Abordaje Territorial de la Dirección Nacional de Migraciones (DNM) vigente desde el año 2013 mediante el que se brindaba información y colaboraba en los trámites de regularización migratoria, cerró delegaciones de la Dirección Nacional de Migraciones en la provincia de Buenos Aires, incrementó los “operativos de control de permanencia” tendientes a detectar migrantes en situación irregular, acrecentó las disposiciones de expulsión, elevó drásticamente las tasas migratorias, y avanzó con la intención de crear un centro de detención para migrantes en situación irregular, entre otras medidas.

BIBLIOGRAFÍA

ALONSO, Ana María (1994) “The Politics of Space, Time and Substance: State Formation, Nationalism and Ethnicity”, *Annual Review of Anthropology*, N° 23, p. 379-405.

ANDHES, CAREF, CELS, FCCAM, IARPIDI, CDHUNLa, TODO EN SEPIA (2016) *Situación de los derechos humanos de las personas migrantes. Informe sobre la Argentina*. Buenos Aires: mimeo.

CANELO, Brenda (2017) “La comparación nativa como problema de investigación antropológica” (143-163). En: Fernando Balbi (comp.), *La comparación en Antropología Social: problemas y perspectivas*. Buenos Aires: Antropofagia.

CANELO, Brenda (2016) “Migración y políticas públicas desde el margen. Acciones y omisiones estatales en un parque de la Ciudad de Buenos Aires”, *Migraciones Internacionales*, N° 30, Vol. 8, N° 3, p. 125-153.

CANELO, Brenda (2014) “La autorización de las expresiones fúnebres andinas en los cementerios públicos de la Ciudad de Buenos Aires. Reflexiones acerca de una ley anhelada.” Ponencia presentada en: *Actas de las VIII Jornadas de Sociología de la UNLP*, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata, La Plata: 3 al 5 de diciembre.

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

CANELO, Brenda, Natalia GAVAZZO y Lucila NEJAMKIS (2018) “Nuevas (viejas) políticas migratorias en la Argentina del cambio”, *Si Somos Americanos. Revista de Estudios Transfronterizos*, Vol. 18, N° 1, p. 150-182.

BALIBAR, Étienne (1991) “La forma nación: historia e ideología” (135-167). En: Étienne Balibar e Immanuel Wallerstein, *Raza, nación y clase*. Madrid: IEPALA.

BRIONES, Claudia (1998) “(Meta)cultura del Estado-nación y estado de la (meta)cultura”, *Serie Antropología*, N° 244, p. 1-54.

CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES (CELS) (2017) *Derechos humanos en la Argentina. Informe 2017*. Buenos Aires: Siglo XXI.

CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES (CELS) (2013) *Informe sobre la actuación de la Policía Metropolitana en situaciones de protesta y/o conflicto social*. Buenos Aires: CELS.

CORRIGAN, Philip y Derek SAYER (2007) “El Gran Arco: La formación del Estado inglés como revolución cultural” (39-74). En: María Lagos y Pamela Calla (comps.), *Antropología del Estado. Dominación y prácticas contestatarias en América Latina*. La Paz: PNUD.

DAS, Veenay y Deborah POOLE (2008 [2004]) “El estado y sus márgenes. Etnografías comparadas”, *Cuadernos de Antropología Social*, N° 27, p. 19-52.

DELGADILLO POLANCO, Víctor Manuel (2012) “El derecho a la ciudad en la Ciudad de México. ¿Una retórica progresista para una gestión urbana neoliberal?”, *Andamios. Revista de Investigación Social*, Vol. 9, N° 18, p. 117-139.

DIRECCIÓN GENERAL DE CEMENTERIOS, MINISTERIO DE AMBIENTE Y ESPACIO PÚBLICO (2016) *Informe 2016-26242523*. Buenos Aires: mimeo.

FERNÁNDEZ Y PATALLO, Marta (2016) “Migración y estadísticas de criminalidad en la Ciudad de Buenos Aires. Análisis de la producción de información de las fuerzas de seguridad y del poder judicial” (55-92). En: Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI) – Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos (IPPDH), *La situación de las personas migrantes regionales en la Ciudad de Buenos Aires. Acceso a derechos sociales y estadísticas de criminalidad*. Buenos Aires: INADI – IPPDH.

FRASER, Nancy (2000 [1995]) “¿De la redistribución al reconocimiento? Dilemas de la justicia en la era ‘postsocialista’”, *New Left Review*, N° 0, p. 126-155.

GOBIERNO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES (GCBA) (2010) *Resolución N° 376*. Buenos Aires: GCBA.

GOBIERNO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES (GCBA) (2008) *Decreto N° 111 “Se crea el Cuerpo de Inspectores de Espacio Público”*. Buenos Aires: GCBA.

HARVEY, David (2013 [2012]) *Ciudades rebeldes. Del derecho de la ciudad a la revolución urbana*. Madrid: Akal.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS (INDEC) (2010) *Censo nacional de población, hogares y viviendas 2010*. Buenos Aires: Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas de la Nación.

ISIN, Engin (2000) *Democracy, Citizenship and the Global City*. Londres: Routledge.

JANOSCHKA, Michael y Jorge SEQUERA (2014) “Procesos de gentrificación y desplazamiento en América Latina, una perspectiva comparativista” (82-104). En: Juan José Michelini (ed.), *Desafíos metropolitanos. Un diálogo entre Europa y América Latina*. Madrid: Catarata.

LAZAR, Sian (2013) “Introduction” (1-22). En: Sian Lazar, *The Anthropology of Citizenship: A Reader*. Boston y Oxford: Blackwell.

LAZAR, Sian (2008) *El Alto, Rebel City: Self and Citizenship in Andean Bolivia*. Durham: Duke University Press.

LEFEBVRE, Henri (1969 [1968].) *El derecho a la ciudad*. Barcelona: Península.

MINISTERIO PÚBLICO FISCAL DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES (MPF) (2011 a 2018) *Informes de conflictividad (Tercero a Décimo inclusive)*. Buenos Aires: MPF.

MINISTERIO PÚBLICO FISCAL DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES (MPF) (2013) *Resolución N° 77*. Buenos Aires: MPF.

MOCTEZUMA MENDOZA, Vicente (2016) “El desplazamiento de lo posible: experiencia popular y gentrificación en el Centro Histórico de Ciudad de México”, *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, N° 56, p. 83-102.

MONCLÚS MASÓ, Marta y María Bernarda GARCÍA (2012) “El impacto de las migraciones en la criminalidad en la Argentina: mitos y realidades”, *Cuadernos Migratorios N° 2: El impacto de las migraciones en Argentina*. Buenos Aires: Organización Internacional para las Migraciones, p. 323-369.

MUNICIPALIDAD DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES (1973) *Ordenanza N° 27.590. “Normas para el uso y ocupación de los diversos cementerios de la Ciudad de Buenos Aires”*. Buenos Aires: MCBA.

OFICINA DE ESTADÍSTICAS DEL PODER JUDICIAL DE LA NACIÓN (2018) *Información procesada por pedido de la autora a partir de la base de datos MCENTRA, Sistema de Gestión Judicial LEX100*. Buenos Aires: mimeo.

OSZLAK, Oscar (1991) *Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano*. Buenos Aires: CEDES-Humanitas.

PACECCA, María Inés, Brenda CANELO y Sofía BELCIC (2017) “Culpar a los negros y a los pobres. Los “manteros” senegaleses ante los allanamientos en el barrio de Once” (199-219). En: María Victoria Pita y María Inés Pacecca (eds. y comps.), *Territorios de control policial. Gestión de ilegalismos en la Ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires: Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires.

PIRES, Lenin (2017) “Precários e Perigosos. Possíveis relações entre formalidade e informalidade em processos de administração de conflitos no Rio de Janeiro” (337-354). En: John Gledhill, María Gabriela Hita y Mariano Perelman (orgs.), *Disputas em torno do espaço urbano. Processos de produção/construção e apropriação das cidades*. Salvador: EDUFBA.

PITA, María Victoria (2013) “Mitologías porteñas en torno al poder policial. Policía, contravenciones y gestión de ilegalismos en la Ciudad de Buenos Aires”, *Revista La Biblioteca*, Vol. 12, p. 182-209.

PITA, María Victoria (2012) “Poder de policía e gestao de territórios: o caso dos ambulantes senegaleses na Cidade Autônoma de Buenos Aires” (109-140). En: Christian Azaïs, Gabriel Kessler y Vera da Silva Telles (orgs.), *Ilegalismos, Cidade e Política*. San Pablo: Fino Traço.

PODER LEGISLATIVO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES (2014) *Ley N° 4977. Régimen jurídico y poder de policía en materia mortuoria en los cementerios*. Buenos Aires: Legislatura de la CABA.

PODER LEGISLATIVO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES (2011) *Ley N° 4121*.

Actividades feriales. Buenos Aires: Legislatura de la CABA.

PODER LEGISLATIVO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES (2008) *Ley N° 2894. Ley de Seguridad Pública*. Buenos Aires: Legislatura de la CABA.

PODER LEGISLATIVO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES (2004) *Ley N° 1472. Código contravencional*. Buenos Aires: Legislatura de la CABA.

PODER LEGISLATIVO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES (2000) *Ley N° 451. Régimen de Faltas*. Buenos Aires: Legislatura de la CABA.

PROGRAMA DE DERECHOS CULTURALES, MINISTERIO PÚBLICO DE LA DEFENSA (2016) *Oficio N° 27*. Buenos Aires: mimeo.

ROSE, Nikolas (2007) “¿La muerte de lo social? Re-configuración del territorio de gobierno”, *Revista Argentina de Sociología*, N° 8, p. 111-150.

SHORE, Cris (2010) “La antropología y el estudio de la política pública: Reflexiones sobre la ‘formulación’ de las políticas”, *Antípoda*, N° 10, p. 21-49.

TELLES, Vera da Silva y Daniel HIRATA (2007) “Cidade e práticas urbanas: nas fronteiras incertas entre o ilegal, o informal e o ilícito”, *Revista Estudos Avançados*, Vol. 21 N° 61, p. 173-191.

WIMMER, Andreas y Nina GLICK SCHILLER (2002) “Methodological nationalism and beyond: nation-state building, migration and the social sciences”, *Global Networks*, Vol. 2, N° 4, p. 301-334.