

La excepción evidencia la regla: humanitarismo y securitización en las políticas migratorias argentinas (2015-2019)*

The exception evidences the rule: humanitarianism and securitization in Argentine migration policies (2015-2019)

Andrés Pereira**

Instituto de Estudios Sociales (INES) / Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y Universidad Nacional de Entre Ríos (UNER), Argentina

Janneth Clavijo***

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)/ Universidad Provincial de Córdoba (UPC) / Universidad Siglo 21, Argentina

Resumen

El objetivo de este artículo es analizar las formas en que convivieron las perspectivas humanitarias y las de seguridad en las políticas de migraciones internacionales durante el

* Este trabajo se enmarca en el proyecto de investigación colectivo, titulado “Régimen sudamericano de migración y fronteras: reconfiguraciones y disputas en torno al control de la movilidad”, acreditado y financiado por la SECyT-UNC. Agradecemos especialmente a Lourdes Basualdo por los intercambios y diálogos sostenidos en relación a la problematización sobre el humanitarismo; a Eduardo Domenech cuyas ideas y sugerencias han servido de guía para la construcción de esta mirada que complejiza la relación entre seguridad, humanitarismo y migración; a Angelica Alvites por sus señalamientos y aportes sobre la noción de frontera.

** Doctor en Ciencia Política, CEA-UNC. Investigador asistente en la Carrera del Investigador Científico y Tecnológico del CONICET (INES-CONICET/UNER). Dirección: La Rioja N° 6, cp.3100, Entre Ríos, Argentina. Correo electrónico: apg1658@gmail / apereira@conicet.gov.ar ORCID: 0000-0002-7958-594X

*** Doctora en Ciencia Políticas y magíster en Relaciones Internacionales, CEA-UNC. Investigadora asistente en la Carrera del Investigador Científico y Tecnológico del CONICET, UPC-CONICET. Dirección. Campus Sur. Av. Pablo Ricchieri 1955 - Ciudad de las Artes. Atelier 4 cp. 5000, Córdoba, Argentina. Correo electrónico: jannethclavijopadilla@gmail.com ORCID: 0000-0003-4204-2623

Cómo citar este artículo: Pereira, A. y Clavijo, Y. (2022). La excepción evidencia la regla: humanitarismo y securitización en las políticas migratorias argentinas (2015-2019). *Si Somos Americanos. Revista de Estudios Transfronterizos*, 21(2), 139-163.

gobierno de la alianza Cambiemos (2015-2019) en Argentina. El método seleccionado es de tipo cualitativo de alcance explicativo, basado en la recolección de diferentes documentos como decretos, resoluciones, disposiciones, videos en línea, informes y páginas web de organismos internacionales. El análisis del corpus documental permite reconocer cómo los procesos simultáneos de securitización y humanitarización construyen representaciones ambiguas y dicotómicas sobre las migraciones y los migrantes que los clasifican como sujetos peligrosos o víctimas merecedores de protección. La originalidad del artículo reside en el desarrollo de una perspectiva de análisis sobre las políticas migratorias adoptadas en Argentina que permite comprender la simultaneidad de los procesos de securitización y humanitarización.

Palabras clave: migraciones, humanitarismo, securitización.

Abstract

This article analyzes the ways in which humanitarian and security perspectives coexisted in international migration policies during the government of the *Cambiemos* (We change) alliance (2015-2019) in Argentina. The selected method is of a qualitative type with an explanatory scope, based on a review of different documents such as decrees, resolutions, provisions, online videos, reports and the web pages of international organizations. The analysis of the documentary body of work allows us to recognize how the simultaneous processes of securitization and humanitarianization lead to ambiguous and dichotomous representations regarding migrations and migrants, classifying them as dangerous subjects or victims deserving of protection. The originality of the article is found in the development of an analytical perspective on the migration policies adopted in Argentina, which allows us to understand the simultaneity of the securitization and humanitarianization processes.

Keywords: migrations, humanitarianism, securitization.

Introducción

Las transformaciones ocurridas en las políticas migratorias en Argentina durante el período de gobierno de la alianza Cambiemos, encabezada por el presidente Mauricio Macri (2015-2019), alentaron un proceso de securitización de las migraciones. Dicho de otro modo, las medidas concretas y los cambios en la normativa migratoria estuvieron fundamentadas principalmente en una representación de los migrantes como un riesgo para la seguridad. El gobierno tomó una serie de medidas que promovieron la expulsión, detención y el rechazo en la frontera de aquellos migrantes considerados como una amenaza, al mismo tiempo que desplegó herramientas para su seguimiento y vigilancia (Domenech, 2020). Algunas de estas acciones, como la creación de un centro de detención para migrantes en la Ciudad de Buenos Aires y la modificación de la ley migratoria a través del Decreto de Necesidad y Urgencia

70/2017, adquirieron un impacto y visibilidad notables. A todas luces, se puede observar que existió una concentración de medidas destinadas al control de las migraciones desde una perspectiva que privilegió la comprensión de las migraciones internacionales como una cuestión de seguridad sobre otros posibles modos de concebirlas y darles tratamiento.

En este marco, desde el gobierno también se instrumentaron medidas caracterizadas como humanitarias, asociadas a la *protección* de determinados grupos de migrantes. En particular, se trata de algunas disposiciones y resoluciones de la Dirección Nacional de Migraciones (DNM) destinadas a otorgar facilidades para la regularización migratoria de personas de nacionalidad venezolana y la recepción de población de origen sirio, por medio de la implementación del denominado Programa Siria. Las políticas de migración en Argentina, como sucede en otros contextos, incorporan aspectos que combinan de manera simultánea perspectivas explícitas de seguridad junto con idearios de *protección humanitaria* hacia determinadas poblaciones. Así, el discurso humanitario y el de seguridad se han vuelto cada vez más recurrentes e imbricados en los modos de pensar e intervenir desde las políticas de migraciones internacionales (Domenech, 2020). Dualidad que también se refleja en las representaciones sobre las personas migrantes bajo una visión dicotómica que oscila entre sujetos potencialmente (des)protegidos y potencialmente peligrosos (Clavijo, Pereira y Basualdo, 2019).

El presente trabajo analiza las formas en que convivieron las perspectivas humanitarias y las de seguridad durante el gobierno de la alianza Cambiemos, y en particular cómo se tradujeron en medidas y normativas que tienen como presupuesto representaciones ambiguas de las y los migrantes como sujetos a los cuales se debe proteger o castigar. En particular, el texto reflexiona acerca de cómo los procesos de securitización y humanitarización parten de una sospecha generalizada hacia la inmigración. En otras palabras, suponen que todas las personas que se trasladan a través de las fronteras nacionales representan una potencial amenaza y, por lo tanto, deben someterse a diferentes filtros de control para detectar de manera excepcional a los legítimos merecedores de acceso a la protección estatal. Esta mirada se sostiene en una noción de frontera que no se refiere solo a los confines del Estado, ya que de manera más amplia se la comprende como espacios diversos de demarcación, de territorialización y de movilidades (Alvites Baiadera, 2020). Entendemos que el discurso y las prácticas estatales constituyen las fronteras como espacios de demarcación al establecer un tratamiento diferencial de las migraciones a partir de representaciones dicotómicas entre sujetos. Se trata también de espacios de territorialización, ya que las fronteras se construyen a través de discursos y medidas administrativas que regulan el ingreso, la permanencia y también el acceso a diversos recursos distribuidos por el Estado de acuerdo con criterios securitarios y humanitarios.

Desde esta perspectiva estatal ciertos grupos de migrantes son vistos como impostores que deben probar su inocencia y evidenciar su sufrimiento, ya sea porque son considerados como potenciales delincuentes o como usurpadores de una protección que no merecen. De este

modo, se busca profundizar en una mirada que permita captar la dinámica de las políticas, los modos de clasificar a las y los migrantes, y, por ende, adoptar diferentes tratamientos. Asimismo, el texto apunta a comprender las formas en que la perspectiva humanitaria opera en la selección de ciertos migrantes como víctimas naturales y oculta las discusiones más amplias vinculadas a las condiciones estructurales que inciden en las trayectorias migratorias.

En cuanto a la perspectiva teórica, en este análisis recuperamos las nociones de *humanitarismo* (Basualdo, 2021) y *gobierno humanitario* desarrolladas por Fassin (2016). A la vez, retomamos los aportes y análisis de otros autores que a través de perspectivas críticas muestran diferentes formas en que el humanitarismo y la securitización de las migraciones se encuentran estrechamente relacionados (Bigo, 2002; Dadusc y Mudu, 2020; Domenech, 2011, 2020; Mansur Dias, 2014). Este marco de aportes teóricos se vuelve imprescindible para comprender cómo el humanitarismo está imbricado en los procesos de securitización y de expansión del control migratorio. Desde el punto de vista metodológico, el texto incorpora un enfoque cualitativo de alcance explicativo que se basa en la recolección de diferentes documentos como decretos, resoluciones y disposiciones destinadas a la regulación de las migraciones en el ámbito nacional. Además, recoge acuerdos regionales y globales, así como también videos en línea, informes y páginas web de organismos internacionales.

A partir de ello, lo que nos proponemos en este trabajo, como ejercicio analítico, es evidenciar las particularidades y variaciones que adoptó la *relación entre securitización y humanitarización* durante ese período en el marco de las políticas orientadas a regular el ingreso y permanencia de la población migrante. Algunos de los interrogantes que guiaron esta indagación se orientaron a pensar: ¿cómo se retroalimentan y coconstituyen las miradas humanitarias y securitarias en el campo del control de las migraciones? ¿Qué definiciones y prácticas se busca legitimar? ¿Cómo se construye el carácter excepcional y ambiguo de las medidas humanitarias? Por otra parte, la reconstrucción descriptiva de las medidas se acompaña con la consulta de trabajos que realizan una descripción y análisis de las políticas migratorias en el período abordado (Canelo, Gavazzo y Nejamkis, 2018; Domenech, 2020; Fonnegra, Gil-Araujo y Rosas, 2020; González y Tavernelli, 2018; Penchaszadeh y García, 2018; Trabalón, 2020b).

El texto se estructura en tres apartados vinculados entre sí: en el primero, se realiza un breve desarrollo de las nociones teóricas sobre humanitarismo y securitización que permiten evidenciar la convivencia entre discursos y prácticas que reivindican la protección humanitaria al mismo tiempo que securitizan las migraciones internacionales; en el segundo se desarrolla un breve recorrido por las medidas más significativas en torno a las migraciones internacionales del gobierno nacional durante el período 2015-2019; en el tercero, a la luz de la propuesta teórica, se retoma la discusión sobre el humanitarismo en el contexto de análisis, para indagar la construcción ambigua de los sujetos como amenazas o víctimas bajo el paraguas del control migratorio. A modo de cierre, recapitulamos las ideas centrales y planteamos conclusiones preliminares.

1. Securitización y humanitarismo: perspectivas teóricas

Para comprender la relación entre seguridad, humanitarismo y migración optamos por un esquema en el que recogemos aportes de los estudios críticos de la seguridad y del humanitarismo. Desde ambos enfoques, compatibles y complementarios, se han problematizado aquellas perspectivas que distinguen de manera dicotómica y excluyente entre políticas migratorias securitarias o humanitarias. En este sentido, las perspectivas aportan herramientas concretas que permiten ver cómo los discursos y políticas de regulación de las migraciones en una misma administración gubernamental pueden construir simultáneamente a ciertos grupos de migrantes como una amenaza y a otros como sujetos de protección.

En consecuencia, por el lado de los estudios críticos de la seguridad nos inspiraron aquellas perspectivas que abordan los procesos de securitización desde una mirada constructivista (Bigo, 2008). Desde estos enfoques, se remarca que las migraciones internacionales son construidas como una “amenaza” o “riesgo” para la seguridad a través de discursos y prácticas que la constituyen de ese modo (Collective C.A.S.E., 2006). Al interior de este marco general, por un lado, retomamos aquellos trabajos que reconocen la importancia que tienen los discursos y el poder performativo del lenguaje para la construcción de las migraciones como una amenaza: en especial, el trabajo de Buzan, Wæver y de Wilde (1998), en el que los movimientos de securitización son promovidos por los profesionales de la política a través de *speech acts*. Por otro lado, nos orientan los aportes que señalan la importancia de las prácticas de los profesionales de la seguridad y el desarrollo de nuevas tecnologías de vigilancia para comprender los procesos de securitización. En particular, retomamos la perspectiva de Bigo (2002), para quien la (in)securitización¹ de las migraciones es una tecnología política, usada a modo de gubernamentalidad destinada a crear o fortalecer el sentimiento de temor en la población, mientras los profesionales de la seguridad y la política se legitiman como proveedores de protección.

Por otra parte, para el análisis de las medidas humanitarias nos inspiramos en la noción de gobierno humanitario que hace referencia “al despliegue de los sentimientos morales en las políticas contemporáneas” (Fassin, 2016, p. 10). Esta noción incluye los discursos y prácticas de la intervención estatal, de las instituciones políticas y la de los organismos internacionales, que se legitiman “especialmente cuando éstas se dirigen a los desposeídos y a los dominados que pertenecen a un mundo cercano o lejano” (Fassin, 2016, p. 9). De este modo, la humanitarización en el campo de las migraciones implica la identificación de las víctimas y, al mismo tiempo, el despliegue de las políticas que se caracterizan como protectoras y

¹ Es importante aclarar que desde nuestra perspectiva, la noción de securitización implica que la migración se construye como una amenaza o riesgo para la seguridad interior o socioeconómica (Campesi, 2012). Dicho de otro modo, securitizar implica asociar la inmigración con el aumento del delito o con el “abuso” por parte de los migrantes de los derechos sociales como la salud y la educación. Asimismo, es importante destacar que la securitización no siempre implica un proceso de criminalización o gestión de la migración a través de la ley penal (Stumpf, 2006).

humanitarias. Siguiendo estas definiciones comprendemos que las migraciones internacionales, en particular aquellas vinculadas al refugio y al asilo, se han transformado en uno de los principales objetivos del gobierno humanitario en el marco del régimen global y sudamericano de control de las migraciones (Domenech, 2013, 2020; Domenech y Dias, 2020).

Aunque las teorías sobre la securitización se han centrado en las medidas de control y las humanitarias en las de protección, desde ambos entramados conceptuales se ha puesto de manifiesto que existe una relación constitutiva y funcional. Así, por un lado, desde las teorías críticas del humanitarismo se señala que este puede encarnar un tipo de cinismo en tanto la protección puede ser invocada para sostener esquemas de tratamiento desigual entre poblaciones (Fassin, 2016). Además, se hace hincapié en el hecho de que “el humanitarismo es acompañado inevitablemente por prácticas de vigilancia policial; la compasión llega acompañada de represión” (Ticktin, 2015, p. 294). En esta línea, algunos análisis plantean la noción de políticas de la compasión (Jiménez-Álvarez, 2015; Uehling, 2014;), asociadas a las formas de control de la movilidad y “un elemento más en los procesos de externalización fronteriza”, medidas ligadas al discurso y asistencia humanitarias, con las cuales se despliegan dispositivos “amables de control de la población migrante” bajo los cuales se “promueve una visión victimizadora de los beneficiarios” (Jiménez-Álvarez; 2015, p. 313).

Por otra parte, para Bigo (2002), el discurso humanitario es un subproducto del proceso de (in)securitización de las migraciones que esconde o invisibiliza las condiciones que producen este proceso: así, se afirma que los discursos asociados a los derechos humanos de los solicitantes de asilo son de hecho parte de la securitización en el esquema de diferenciación entre solicitantes *genuinos* y migrantes ilegales. En consecuencia, las teorías sobre los procesos de securitización y humanitarización se constituyen como perspectivas compatibles y complementarias, pues, aunque cada una hace foco en diferentes medidas –de protección o de seguridad–, desde ambas se deja en claro que no pueden ser leídas de modo separado.

Si bien nuestro marco general de interpretación se inspira en las nociones de securitización y humanitarismo, también incorpora algunas apreciaciones y conceptos que dan mayor especificidad a las perspectivas ya mencionadas. En primer lugar, recupera el concepto desarrollado por Butler (2009) de *vidas precarias* –que ha sido retomado en diferentes análisis sobre el humanitarismo. Como plantea Fassin (2016), esta noción alude a “existencias que no están aseguradas, sino que son concedidas por el ruego, que no son determinadas en absoluto por una condición, sino en relación con aquellos que tienen sobre ellos un poder” (2016, p. 14). Este concepto nos permite comprender cómo las políticas humanitarias desplegadas por Estados y actores internacionales pueden jerarquizar las poblaciones migrantes, condicionando el ingreso y permanencia en los territorios nacionales. Así, desde las perspectivas humanitarias se establecen prioridades, sobre ciertos “humanos”, que se caracterizarían por sus formas de ser construidos como víctimas y/o como sujetos

vulnerables y, por las estrategias de protección que estas definiciones suponen o conllevan (Clavijo, Pereira y Basualdo, 2019).

En segundo lugar, se recobra la noción de *desigualdad*, que se expresa de diferentes modos en los procesos securitarios y humanitarios. Por un lado, en los procesos de elegibilidad que suponen para los migrantes demostrar en diferentes instancias su condición como víctimas, y su correspondencia con los diagnósticos y criterios (inter)estatales sobre la involuntariedad de su desplazamiento, para garantizar la permanencia en el lugar de destino como medida de protección. Y por otro, en la construcción de relaciones globales de dominación, marcadas por una creciente división Norte-Sur, en la que el humanitarismo entendido como ideología legitima la autoridad de ciertas instituciones internacionales vinculadas al campo del refugio (Chimni, 2000).

En tercer lugar, se recobra la noción de *emergencia* que caracteriza al humanitarismo, en virtud de atender situaciones en su mayoría asociadas a las llamadas crisis humanitarias. Así, lo humanitario está ligado al lenguaje y a la temporalidad de las urgencias, de la acción inmediata, lo que implica al menos dos cosas. Primero, desde el humanitarismo, la definición de los sucesos asociados a las denominadas crisis humanitarias se desliga de las dinámicas estructurales; en otras palabras, “el humanitarismo crea fenómenos aparentemente repentinos e impredecibles (...) hablar de cualquier situación como una emergencia humanitaria crea la impresión de que fuera una excepción a un mundo ordenado y pacífico más allá de estos fenómenos” (Ticktin, 2015, p. 294). Segundo, el humanitarismo se plantea como la respuesta posible para el tratamiento de poblaciones precarizadas, sin embargo, se constituye en un andamiaje que recrea y sostiene el orden desigual.

Finalmente, en cuarto lugar, retomamos la problematización a la mirada binaria y ambigua que oscila entre las figuras de víctima y amenaza. Las formas –securitarias y humanitarias– de abordar las migraciones han priorizado la necesidad de *etiquetar* a los sujetos (Zetter, 2007) Así, los ejercicios de *discernimiento* y *selectividad* han supuesto la adopción de medidas que se plantean como dicotómicas, sin embargo, operan conjuntamente desde la lógica del control.

2. La securitización como regla: las migraciones y las nuevas amenazas

Análisis previos evidencian el carácter persistente, pero a la vez dinámico y fluctuante del nexo entre seguridad y migración, cobrando particularidades específicas y distintivas a través del tiempo. En línea con este tipo de planteo, comprendemos que el período 2015-2019 se caracteriza de modo general por un proceso de securitización de las migraciones que puede ser comprendido a través de tres dimensiones fundamentales: a) la definición del crimen organizado y, en particular, el “narcotráfico” como una amenaza encarnada por los migrantes de países limítrofes y vecinos; b) el despliegue de discursos y medidas punitivas o criminalizantes para el control de la migración como respuesta; y, c) el fortalecimiento y

expansión de las tecnologías de identificación y vigilancia de las fronteras que comenzó en las décadas anteriores. Además, es necesario enmarcar estos procesos en las disputas entre el Ministerio de Seguridad y la Dirección Nacional de Migraciones por las definiciones vinculadas a las políticas migratorias (Domenech, 2020).

Desde un principio, la gestión del gobierno de Cambiemos construyó un discurso a partir del cual la necesidad de transformaciones en las políticas de seguridad, con críticas a las gestiones anteriores, se constituyó en un punto nodal para la estrategia electoral y de gestión. El discurso del gobierno sobre la (in)seguridad durante el período analizado se organizó a partir de la importancia que se les concede a las llamadas “nuevas amenazas” (Dalmasso, 2016). En particular, esta cuestión se puede ver en la relevancia que adquieren las expresiones de diferentes referentes de la alianza Cambiemos en relación con la cuestión del “narcotráfico”. Ya en la campaña de 2015, en los debates de cara a las elecciones presidenciales, y posteriormente en el discurso de asunción de Mauricio Macri el 10 de diciembre del mismo año, la cuestión del narcotráfico tuvo un lugar central (Calzado y Manchego, 2017; Sain, 2018).

A un mes de asumir, el 21 de enero de 2016, el poder ejecutivo nacional declaró la emergencia de seguridad pública en todo el país con “el objeto de revertir la situación de peligro colectivo creada por el delito complejo y el crimen organizado, que afecta a la República Argentina” (Decreto 228/2016, 2016, s. p.). Tal como señalan Plaza, Morales y Broca (2019), esta declaración se enmarca en el paradigma de las nuevas amenazas y da lugar a la intervención de las Fuerzas Armadas en cuestiones de seguridad interior. Una de las características principales es que la emergencia otorgaba un lugar destacado a los delitos como el narcotráfico y dirigía parte de los esfuerzos a la expansión del control y la vigilancia sobre la frontera norte. En este sentido, el decreto enuncia la necesidad de expandir la vigilancia de las fronteras a partir del despliegue de tecnologías para tal fin. De modo concreto, se mencionaba la “adquisición de dispositivos técnicos y tecnológicos de la Zona de Fronteras, conforme a las necesidades operativas que disponga el Ministerio de Seguridad”; también se disponían “las medidas necesarias para garantizar que la radarización de la frontera norte permita un eficiente control” del espacio aéreo; asimismo se autorizaba “la adquisición de material necesario para incrementar la vigilancia y control en el ámbito de la frontera fluvial e hidrovías dentro del territorio nacional, así como en los puertos y espacios marítimos de jurisdicción nacional” (Decreto 228/2016, 2016, s. p.).

De este modo, las primeras medidas desarrolladas por el gobierno presuponen que el narcotráfico, así como también la falta de control y vigilancia de las fronteras, son los principales peligros o amenazas para la seguridad. Además, la calificación de la situación como una “emergencia”, le confería un estatus de relevancia, urgencia y mayor visibilidad política a las cuestiones vinculadas con la seguridad, en particular en las zonas de frontera. Esta construcción política de la (in)seguridad, implica una lectura que tiene como efecto extranjerizar el delito y por lo tanto a los delincuentes. En consecuencia, se habilitó un

discurso y una serie de medidas que contribuyeron a la asociación de la migración limítrofe con el delito y en especial con el narcotráfico. De este modo, no resulta extraño para esta perspectiva, que los inmigrantes limítrofes, construidos históricamente como un problema o amenaza para el orden nacional,² sean asociados con el narcotráfico y el abuso de los servicios públicos. Tanto en el plano discursivo como en el de las medidas concretas, vinculadas al ámbito de la seguridad, las migraciones fueron constituidas como un elemento cada vez más relevante para explicar el crecimiento del delito y la inseguridad. Las disputas entre organismos del Estado, a partir de la expansión de la intervención del Ministerio de Seguridad en los asuntos migratorios, habían comenzado en el período anterior con Berni y Arias Duval y fueron reeditadas en el período de análisis (Domenech, 2020).

Durante el año 2016, desde diferentes sectores políticos del oficialismo y la oposición se alentaron discursos xenófobos, ampliamente difundidos por los medios de comunicación, como los expresados por el entonces senador Miguel Ángel Pichetto y el Secretario de Derechos Humanos de la Nación Claudio Avruj, en los que se vinculaba la migración con el narcotráfico, al mismo tiempo que se criticaban las políticas del gobierno anterior por la falta de control en el ingreso de migrantes en el país (Canelo, Gavazzo y Nejamkis, 2018). Las representaciones más comunes durante períodos anteriores³ de los migrantes como delincuentes y abusadores de los derechos adquirieron una fuerte circulación en el espacio público, amplificadas por diferentes medios de comunicación. Las expresiones de políticos y funcionarios de alta jerarquía se constituyeron en *movimientos de securitización* (Buzan, Wæver y de Wilde, 1998) que sirvieron para construir la imagen de la inmigración como una *amenaza existencial* para la sociedad nacional, al mismo tiempo que legitimaron y dieron prioridad al despliegue de nuevas medidas punitivas y preventivas para el control de las migraciones y las fronteras.

Pasada la primera mitad de ese año, los discursos que alentaban y legitimaban la asociación entre migración y delito se transformaron en acciones concretas. El gobierno intentó crear un Centro de Detención para Infractores de la Ley de Migraciones en la Ciudad de Buenos Aires. Este centro de detención, que surgía de un convenio entre el Ministerio de Seguridad de la Nación, el Ministerio de Justicia y Seguridad de la ciudad de Buenos Aires y la Dirección Nacional de Migraciones, estaba dirigido principalmente a alojar a migrantes “irregulares” que quedarían “retenidos” en el transcurso del proceso de expulsión (DNM, 2016). La medida fue presentada por sus ideólogos como una forma de realizar detenciones de personas en situación de irregularidad migratoria en lugares diferentes a los destacamentos o edificios de fuerzas de seguridad donde se alojaban detenidos por cuestiones penales. En la comunicación institucional del 19 de agosto de 2016, el gobierno presentaba la creación del Centro de

² Sobre la construcción de la inmigración limítrofe como problema y amenaza, véase Pacecca (2000), Novick (1997) y Domenech (2009).

³ El hecho de que la migración haya sido construida como amenaza en períodos anteriores es un asunto relevante desde la perspectiva de Copenhague, ya que esto puede leerse como una condición facilitadora en el proceso de securitización (Buzan, Wæver y de Wilde, 1998).

Detención como una medida de protección para los extranjeros en proceso de expulsión; allí se afirmaba que el “Estado da un nuevo paso en una complementación que permite garantizar las condiciones dignas de alojamiento y en un marco de protección a los extranjeros que tienen pedido de expulsión en firme y se encuentran en situación de ‘retenidos’” (DNM, 2016, s. p.).

Por otra parte, en el informe N° 96 de la Jefatura de Gabinete de Ministros ante el Congreso de la Nación del 28 de agosto del mismo año, frente a distintas preguntas que hacían referencia a esta información, Marcos Peña respondía en la misma dirección afirmando que “el espacio se ha pensado (...) con el objeto de velar por los derechos humanos considerando entre otros, los principios consagrados en los instrumentos fundamentales de las Naciones Unidas” (JGNM, 2016, p. 25). Asimismo, afirmaba que “la medida propuesta intenta mejorar los recintos destinados a la retención y con ello la calidad de vida de las personas allí alojadas”. Tanto en su lanzamiento como en el posterior informe al Congreso, el Centro de Detención fue presentado por los funcionarios como una medida *humanitaria*. Recuperando la perspectiva de Fassin (2016), podría afirmarse que en este caso lo humanitario encarna un cierto tipo de cinismo, pues el objetivo primero de la medida no es la protección de los migrantes, sino garantizar la efectivización de las expulsiones. De un modo similar, también podría comprenderse a través de la noción de control con rostro humano planteada por Domenech (2011), en tanto el objetivo principal de la medida es dotar de mayor efectividad a los procesos de expulsión.

Hacia principios de 2017 se produjo uno de los cambios más importantes, por su envergadura y posteriores consecuencias, que permiten ver con claridad cómo se conjuga el discurso de las “nuevas amenazas” y la perspectiva punitiva en relación con las migraciones provenientes de países sudamericanos. El 25 de enero, la ministra de seguridad Patricia Bullrich hizo declaraciones ante medios de comunicación que asociaban a peruanos, paraguayos y bolivianos como responsables por el narcotráfico (Canelo, Gavazzo y Nejamkis, 2018). Estas afirmaciones, provenientes de la máxima responsable de la cartera de seguridad, se constituyeron en un movimiento de (in)securitización que asociaba la migración de países vecinos con el narcotráfico. Las declaraciones de la ministra abonaron el terreno para la presentación de dos medidas que se constituían como una respuesta frente a las amenazas indicadas. Esa misma semana se creó la “Comisión Nacional de Fronteras” y se realizaron modificaciones sustanciales a la ley de migraciones N° 25.871 a través del Decreto de Necesidad y Urgencia N° 70/2017.

De acuerdo con la perspectiva oficial, la creación de la “Comisión Nacional de Fronteras” tenía como objetivo regular y coordinar el funcionamiento de los Pasos Internacionales y Centros de Frontera ubicados frente a los países limítrofes. La norma afirmaba que se buscaba “armonizar su funcionamiento desde una perspectiva interministerial que aumente la integración fronteriza, facilite el tránsito de personas, agilice el comercio internacional y prevenga el delito transnacional” (Decreto 68/2017, 2017, s. p.). La comisión estaría

conformada por diversos secretarios de diferentes ministerios y organismos como la Dirección Nacional de Aduanas, la Dirección Nacional de Migraciones y representantes de fuerzas de seguridad como GNA y PFA, entre otros. Desde un principio, la perspectiva sobre las fronteras, expresada en la medida, quedaba orientada por una perspectiva policial y de control del delito, enmarcada en el uso de tecnologías como las bases de datos.

Por otra parte, el 27 de enero, el poder ejecutivo nacional dictó el DNU 70/2017 que modificó de manera sustancial la Ley N° 25.871 de Migraciones y la Ley N° 346 de Ciudadanía y Naturalización. Entre los cambios más importantes, se ampliaron las causales penales que habilitan la expulsión de extranjeros y se creó un procedimiento sumarísimo para la expulsión de “delincuentes”, que en la práctica subvierte la posibilidad de defensa frente a este tipo de medidas (Canelo Gavazzo y Nejamkis, 2018; Fonnegra, Gil-Araujo y Rosas, 2020; González y Tavernelli, 2018; Penchaszadeh y García, 2018). En los considerandos, a través de estadísticas sesgadas, se vinculaba la migración con la “narcocriminalidad” como una forma de legitimar las medidas introducidas en el articulado de la norma. Este señalamiento resulta especialmente relevante, porque el DNU no mencionaba ningún otro tipo de delito de manera específica, lo que ratificaba, esta vez a través del dispositivo jurídico, la visión del gobierno sobre las “nuevas amenazas” y su relación con las migraciones internacionales.

Como se puede observar, al igual que sucedió con el Centro de Detención, este tipo de medidas se buscaba justificar a partir de argumentos humanitarios. En este sentido, en los considerandos del DNU, se afirmaba que las modificaciones se dictaron en “pos de reformular los objetivos de la política migratoria nacional, respetando los principios de Derechos Humanos y la movilidad de los migrantes” (Decreto 70/2017, 2017, s. p.). Asimismo, cita algunos casos de la CIDH a partir de los que afirma que en consecuencia “resulta claro que cada Estado Nacional tiene la prerrogativa soberana de decidir los criterios de admisión y expulsión de los no nacionales”. Este tipo de discurso humanitario de “control con rostro humano” (Domenech, 2011), incrustado en un marco predominante de discursos y medidas punitivas, también se mantiene en relación con los operativos de control de permanencia que, si bien son presentados como una medida de protección de los migrantes y en contra de la “trata y el tráfico de personas”, tienen como objetivo la identificación de la población migrante “irregular” para su posterior expulsión. Tal como han mostrado Fonnegra, Gil-Araujo y Rosas (2020), durante el período mencionado existieron diferentes medidas que tendieron a obstruir los procesos de regularización y tuvieron como resultado el aumento de las expulsiones, en especial aquellas vinculadas con las infracciones administrativas.

Finalmente, una de las características centrales para la constitución de la relación entre migración y seguridad es la incorporación de tecnologías de identificación y vigilancia. Entre algunas de las medidas más resonantes se encuentra la puesta en funcionamiento del sistema de comunicación policial I-24/7 de Interpol hacia fines de 2016, la aprobación de un nuevo protocolo para el sistema API (Información Anticipada de Pasajeros), el anuncio del

lanzamiento de una aplicación en línea a disposición de las fuerzas de seguridad para controlar la permanencia de migrantes en condición “irregular”,⁴ la implementación del sistema Radex (Radicaciones a distancia) y la compra de material informático destinada al control migratorio realizada por la Dirección Nacional de Migraciones.

Tal como han señalado múltiples estudios, las tecnologías de control y vigilancia, basadas en el desarrollo de las biometrías y la interconexión de bases de datos, habilitan nuevos modos de control sustentados en la anticipación y la lógica del riesgo (Amoore, 2006; Bellanova y Glouftsios, 2020; Follis, 2017). En este mismo sentido, como ha explicado Lyon (2003) a través de la ya conocida expresión “*the border is everywhere*”, las bases de datos en línea y las tecnologías biométricas incrustadas en tarjetas de identidad y pasaportes se han convertido en herramientas que permiten expandir las fronteras al interior o más allá de los confines territoriales. Dicho de otro modo, la frontera como *espacio de demarcación* (Alvites Baiadera, 2020) emerge cada vez que las autoridades policiales o administrativas solicitan sus tarjetas de identidad y contrastan sus identificaciones con las bases de datos que habilitan o restringen su movilidad o el acceso a ciertos derechos. Por ejemplo, los desarrollos en el ámbito de las tecnologías, en particular de aquellas que permiten anticipar el control migratorio, fueron utilizados para avanzar con rechazos en fronteras de migrantes haitianos en algunos aeropuertos de Argentina (Trabalón, 2020b).

3. Humanitarismo: la excepcionalidad como una forma de gestión de las migraciones

En un contexto marcado por procesos de (in)securitización de las migraciones y la expansión de políticas de control migratorio, encontramos la adopción de medidas adjetivadas *humanitarias* en la regulación de la presencia migrante. Esta forma de regulación se desprende de la imbricación entre humanitarismo y securitización que caracteriza al régimen sudamericano de control de las migraciones y las fronteras (Domenech, 2020). En el período del gobierno de la Alianza Cambiemos, la *gestión humanitaria* como parte del control en el ingreso y permanencia de la población migrante estuvo asociada a varias medidas, entre las que destacan: la implementación del Programa Especial de Visado Humanitario para extranjeros afectados por el conflicto de la República Árabe Siria, conocido como Programa Siria, y la creación del Programa de asistencia para migrantes venezolanos.

Dichas medidas se caracterizaron por dos rasgos: los tiempos de la *emergencia* y el lenguaje de la *excepcionalidad*, aspectos a los que se aludió para conferir legitimidad a tratamientos diferenciales hacia determinados sujetos migrantes, tras el reconocimiento de su condición como *víctimas*. Desde la lógica estatal, las migraciones trastocan *el orden nacional* y generan

⁴ El gobierno nacional informó en agosto de 2018 que para el mes de septiembre estaría disponible el Sistema de Identificación de Migrantes en Línea (SIMEL), una aplicación a la que tendrían acceso las fuerzas de seguridad para detectar el estatus administrativo de los extranjeros.

un *desorden* que debe ser justificado y encauzado (Malkki, 1995; Sayad, 2008); en el caso de los desplazamientos asociados a la *razón humanitaria*, la justificación estaría vinculada al carácter *involuntario* de la migración, ante peligros considerados *fundados* en el lugar de origen. El imperativo de la *emergencia* conlleva a la necesidad de una gestión no solo frente a las situaciones calificadas como urgentes, sino, y, sobre todo, frente al caos y la masividad. Como plantea Zolberg (1983), el problema de los movimientos de refugiados es su carácter descontrolado (*unruly*). Se trata de estallidos frente a los cuales otros Estados y organismos internacionales solo pueden *reaccionar* para *reordenar*. La imprevisibilidad alimenta el carácter *excepcional* que se otorga a las medidas humanitarias, cuestión que también se hace evidente en la figura de víctima, es decir, el reconocimiento como víctima es una condición *excepcional* y *provisoria*; es otro modo de categorización en aparente contraposición a quienes son considerados como una amenaza o riesgo, sin embargo, ambos confluyen en el tamiz del control.

Por otra parte, el origen nacional ha sido un aspecto central en el tratamiento diferencial de carácter humanitario, éste ha estado ligado a las lecturas políticas respecto a: los conflictos, las causales de desplazamiento y la desprotección estatal en los países de origen. Catalogar el lugar de origen como un sitio de *desprotección*, desde el cual se fundamenta el desplazamiento *involuntario*, es parte del diagnóstico que los Estados y los organismos internacionales (en particular el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR) elaboran para la *gestión humanitaria* de las poblaciones migrantes. La asignación de categorías como solicitantes de asilo, refugiados, o personas con visados humanitarios, *exceptúa* a los sujetos de ser expulsados bajo el principio de no-devolución, mientras perduren las condiciones que dieron origen a las consideraciones humanitarias. Sin embargo –como planteamos antes–, la clasificación y lectura sobre la gravedad de los conflictos en origen no es exclusiva del Estado de acogida, sino que es una lectura que se construye en el marco de las relaciones interestatales, en las que se negocian y disputan diversos intereses políticos. A su vez, las *excepcionalidades humanitarias* están ligadas a la conservación de la seguridad y el orden (inter)nacional, y hacen parte de la lógica selectiva que ha operado bajo las nociones de la migración “segura, ordenada y regular”, en diálogo con las perspectivas de la *gobernabilidad* y *gobernanza de las migraciones*.⁵

En esa línea, el Programa Especial de Visado Humanitario para extranjeros afectados por el conflicto de la República Árabe Siria⁶ se concibe en el marco del *patrocinio* para personas refugiadas en Argentina, cuyo aspecto central es el protagonismo que adquieren las organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil como actores responsables en el

⁵ Para ahondar sobre la problematización de esta perspectiva en el ámbito regional, ver: Domenech (2009, 2011, 2013); Ortiz (2012); Clavijo, Pereira y Dalmaso (2018).

⁶ Según las definiciones oficiales tiene como objetivo: “facilitar el ingreso a la Argentina de extranjeros afectados por el conflicto de la República Árabe Siria, personas de nacionalidad siria y sus familiares, o de nacionalidad palestina residentes habituales o que hubieran residido en la República Árabe Siria y recibida asistencia por parte de la Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en Oriente Próximo” (DNM, 2015).

acceso a la protección y la asistencia. En el esquema de patrocinio se evidencia un desplazamiento de las obligaciones estatales en el acceso a derechos y servicios básicos de las poblaciones refugiadas hacia las organizaciones y los patrocinadores privados, o *llamantes*⁷ (Rovetta, 2021), es decir, se plantea una reconfiguración de la dinámica entre actores, intereses y criterios de selección en el marco del gobierno humanitario asociado al refugio. Así, el Programa Siria es definido como parte de las “iniciativas innovadoras para ofrecer vías complementarias de admisión y recepción para la protección de refugiados sirios y facilitar su integración a la sociedad local” (ACNUR, 2019, s. p.).

Por medio de este programa, se otorga a personas provenientes de Siria un visado que corresponde a una residencia temporal por dos años, con posibilidad de ser renovada por un año más. La renovación está supeditada a que las circunstancias por las que se otorgó inicialmente la visa aún estén vigentes, es decir, la persistencia de las causas *fundadas* que motivaron el desplazamiento *involuntario* en origen. El acceso a este visado humanitario no supone el reconocimiento de la condición como refugiado a las personas que se acogen a la medida. No obstante, la solicitud de asilo puede ser presentada a la CONARE, tras el arribo a la Argentina, y será evaluada bajo los parámetros de la Ley 26.165 de Reconocimiento y Protección al Refugiado del año 2006. Esto supone una diferenciación entre las condiciones normativas y temporales que derivan del reconocimiento como refugiado –por medio del estatuto– y la obtención de un visado humanitario.

Por otra parte, cabe destacar la articulación entre los discursos y medidas nacionales con lineamientos promovidos en ámbitos regionales y globales –en particular sobre la población de origen sirio como población necesitada de protección internacional–, y a la vez, la sincronía entre la formulación del Programa Siria y las directrices en torno al tratamiento de la población refugiada establecidas en el Pacto Mundial sobre Refugiados (aprobado el 17 de diciembre de 2018). Por ejemplo, el énfasis que hace el ACNUR en la necesidad de involucrar diversos actores (públicos y privados) en el tratamiento hacia las poblaciones refugiadas, explicitando que el pacto

espera atraer a una variedad más amplia de partes interesadas para ayudar a los países de acogida a gestionar la respuesta para las situaciones de refugiados, incluyendo al sector privado, las agencias de desarrollo, las instituciones financieras y los propios refugiados. (ACNUR, 2018, s. p.)

Por medio del Pacto Mundial, se establecen y legitiman ciertas directrices a nivel global sobre las maneras de definir e intervenir la cuestión del refugio, planteando compromisos y

⁷ “Los llamados ‘patrocinadores’ (o ‘llamantes’ en el caso de Argentina) son agentes privados (pueden ser personas individuales, grupos u organizaciones) que se comprometen a reasentar (patrocinan) a una persona o familia refugiada, asumiendo la responsabilidad económica y ofreciendo apoyo en la integración durante un período prefijado. Los patrocinadores tienen un acuerdo con el Gobierno o con una organización intermediaria, que contiene los términos acordados sobre contribución económica, marco temporal y responsabilidades, entre otros” (Red argentina de apoyo al patrocinio comunitario de personas refugiadas, 2019, s. p.). Para profundizar en los análisis sobre patrocinio comunitario y la implementación del Programa Siria, ver Rovetta (2021).

responsabilidades entre los actores que adhieran, como también lecturas sobre los *legítimos* refugiados provenientes de ciertos orígenes nacionales como Siria y Venezuela en el contexto reciente. En este panorama, la articulación entre las directrices internacionales y regionales y las políticas implementadas a nivel nacional es una de las cuestiones medulares para comprender el despliegue del patrocinio comunitario como una de las formas de *gestión humanitaria* asociada al refugio. Estas medidas suponen el involucramiento de actores privados en materia de protección y asistencia, así como la asociación de la cuestión del refugio con el campo de las *buenas prácticas*, despolitizando las causas de los desplazamientos e invisibilizando la relación entre la precarización de las poblaciones migrantes y las medidas adoptadas por actores estatales e intergubernamentales en el control y la regulación del movimiento de estas poblaciones.

El gobierno humanitario de las migraciones internacionales en Argentina durante el período seleccionado también se pudo ver en relación con la regulación de la migración haitiana. En 2017, el gobierno nacional dictó la Disposición 1143-E/2017 a través de la cual estableció un mecanismo para facilitar el acceso a un plan de regularización para personas de nacionalidad haitiana.⁸ Según puede leerse en los considerandos, la norma justificaba esta medida en las situaciones humanitarias que atravesaba el país desde el terremoto de 2010, la posterior epidemia de cólera y la llegada en 2016 de una fuerte tormenta tropical. Los ciudadanos de nacionalidad haitiana podrían de este modo acceder de manera excepcional a una residencia temporaria en la categoría de “Razones Humanitarias” regulada por la ley de migraciones vigente. Sin embargo, a poco más de un año de la disposición que habilitó las residencias humanitarias para personas de origen haitiano, sin ningún cambio ostensible de la situación en el lugar de origen, el gobierno modificó el tratamiento concedido hasta el momento. Tal como refiere Trabalón (2020b), en mayo de 2018 la DNM circuló un memorándum interno que alentaba a los agentes de control a aplicar la categoría de “falso turista” a los ciudadanos haitianos, y en agosto del mismo año se estableció un visado de turismo a través de la Resolución 477/2018 del Ministerio del Interior.

Los migrantes provenientes de Haití pasaron en menos de un año de ser considerados sujetos de protección a convertirse en individuos que deberían ser vigilados y rechazados a través de la categoría de “falso turista”. Este cambio vertiginoso y drástico muestra el carácter provisorio, excepcional y ambiguo que puede tomar del tratamiento humanitario hacia un mismo grupo de personas. La arbitrariedad de las medidas evidencia el uso político de estas representaciones y la contingencia de determinados discursos, así como las prácticas vinculadas a los tiempos de la emergencia y a la excepcionalidad. Pues como plantea Trabalón, “el humanitarismo se funda en los límites de la seguridad del Estado y forma parte del funcionamiento mismo de las estructuras de poder estatal que ilegalizan selectivamente a ciertos grupos de migrantes” (2021, p. 225). Asimismo, estas consideraciones duales o

⁸ Con relación al control migratorio y las políticas de visado hacia población migrante de origen haitiano en Argentina, véase los aportes de Trabalón (2018, 2020a y 2020b).

dicotómicas sobre víctimas y amenazas también son expresión del régimen de control migratorio en Sudamérica, que combina el desarrollo de discursos y prácticas humanitarias y securitarias hacia determinados grupos de migrantes extrarregionales (Domenech y Dias, 2020; Stang Alva, Lara Edwards y Andrade Moreno, 2020).

Otro acontecimiento de destacada importancia para Argentina –y todo el ámbito sudamericano–, se vincula con el aumento de la migración de origen venezolano desde el año 2015⁵ y su tratamiento en el ámbito regional. La creación del Grupo de Lima en 2017 y el Proceso de Quito en 2018, promovidos por gobiernos contrarios a Nicolás Maduro, condenaron la ruptura del orden democrático en Venezuela y proclamaron la necesidad de facilitar la regulación y protección de los migrantes venezolanos (Arcarazo, Blouin y Freier, 2019). Cabe señalar que, en 2018 con el liderazgo de la OIM y el ACNUR, se crearon la Plataforma de Coordinación Interagencial de Migrantes y Refugiados de Venezuela (R4V) y la Plataforma Subregional Cono Sur, ambas orientadas a la implementación de un Plan regional de respuesta a los refugiados y los migrantes (RMRP). No obstante, las respuestas en la región no fueron uniformes ni sostenidas en el tiempo, puesto que algunos países combinaron las facilidades en los trámites migratorios, a la vez que promovieron la militarización de las fronteras y la criminalización de las personas migrantes (Gissi Barbieri et al., 2020).

En el caso de Argentina, la aplicación de medidas vinculadas a las facilidades para el ingreso y la regularización migratoria implicaron un alineamiento contrario al gobierno venezolano, al mismo tiempo que una forma de ordenar y regular la creciente migración presentada como una medida humanitaria. La primera respuesta a la migración venezolana fue instrumentada mediante la DNM a través de la Disposición 594 del 14 de febrero de 2018. Entre los considerandos de la norma se menciona la preocupación del gobierno por “el agravamiento de la crisis política, social y humanitaria que padece el pueblo del país hermano” (Disposición 594, 2018, s. p.). Al mismo tiempo, explica que, de acuerdo con la DNM, las solicitudes de residencia para nacionales venezolanos se vienen incrementando en los últimos años hasta que en 2017 se convierte en la tercera con mayor relevancia. Además, se menciona que existen demoras en la presentación de carencia de antecedentes penales del país de origen, “debido a que el trámite para la obtención de dicho certificado se realiza por medios electrónicos y depende de los tiempos de tramitación que exceden a la voluntad del solicitante”. En consecuencia, la norma autorizó el desarrollo de medidas operativas y administrativas para “dar continuidad a los trámites migratorios de residencia iniciados por nacionales venezolanos cuando razones ajenas a su voluntad impidan o dificulten la obtención o el cumplimiento de presentación de recaudos documentales exigibles”. No

⁵ En los últimos años, encontramos varios estudios orientados al análisis de flujos migratorios procedentes de Venezuela, que abordan diversas aristas de estos movimientos y el impacto en la regulación estatal e interestatal del ingreso y permanencia de migrantes venezolanos en diferentes países de la región (Ceballos Medina, Bohórquez y Quinche, 2022; Pedone y Mallimaci, 2019; Ramírez, 2020).

obstante, se aclaraba que se actuaría de este modo siempre y cuando el procedimiento no implique “un riesgo a la seguridad pública”.

Un año después, la medida destinada a ciudadanos venezolanos se complementó con otra que también se vinculaba con la documentación que solicitaba el Estado para ingresar y residir en el territorio. Mediante la Disposición 520 del 31 de enero de 2019, el gobierno nacional creó el “Programa de asistencia para migrantes venezolanos”, que consistía en la excepción de ciertos requisitos documentales para el ingreso al país y para la solicitud de residencias temporarias. La norma se justificaba en el artículo 34 de la ley de migraciones, que permite este tipo de salvedades “cuando existan razones excepcionales de índole humanitaria”. Por otra parte, el gobierno también propiciaba la colaboración entre organismos del Estado y la OIM para “la orientación de los flujos de migrantes venezolanos a las ciudades o regiones donde se requiera de sus capacidades, colaborando con el desarrollo local del lugar de destino y con el desarrollo humano de los migrantes” (Disposición, 520, 2019, s. p.).

Tal como se presenta en el discurso oficial y las medidas efectivamente aplicadas, la migración venezolana es representada como un movimiento migratorio originado en una situación de *crisis* frente a la cual el Estado toma una serie de medidas *humanitarias* (Domenech y Dias, 2020). Estas acciones se restringen al ámbito administrativo e implican ciertas excepciones o facilidades para el ingreso y la obtención de residencias, por lo que se prorrogan plazos y se exceptúa la presentación de ciertos documentos o se aceptan vencidos. El humanitarismo constituido como *humanitarismo administrativo*, se convierte en la práctica en una medida que no varía sustantivamente de los programas de regularización establecidos por el Estado argentino a lo largo de su historia (Domenech, 2011). Lo que distingue esta acción destinada a los migrantes venezolanos es su justificación basada en un escenario regional de *excepcionalidad y emergencia* que avala un tratamiento diferenciado en relación a otro tipo de migrantes. Por otra parte, los documentos también dejan entrever que una vez en el país, existe una mirada utilitaria que concibe la migración como un aporte al “desarrollo local”, cuestión que permite ver cómo las migraciones clasificadas como “forzadas” también son incorporadas en la perspectiva utilitarista de la *governabilidad migratoria* (Clavijo, Pereira y Dalmaso, 2018).

La protección que el Estado brinda en estos casos *excepcionales* queda circunscrita fundamentalmente a la regularización de la condición migratoria. La evaluación y asignación de una categoría migratoria es una demanda estatal por medio de la cual se condiciona la permanencia y las formas de acceder a diversos recursos, derechos y servicios en el territorio nacional. El ejercicio de categorización estatal se plantea como una demanda de *protección* de las personas, sobre quienes recae la responsabilidad de ajustarse a las expectativas institucionales y demostrar los atributos de las categorías asignadas. Las políticas humanitarias, en tanto políticas de desigualdad, expresan el sometimiento de las poblaciones

desplazadas a los tiempos y requerimientos estatales, de tal modo que las decisiones vitales se encuentran supeditadas a los criterios gubernamentales.

Consideraciones finales

En este trabajo analizamos procesos de securitización y humanitarización que operan mutua y simultáneamente en la construcción de las políticas de control de las migraciones internacionales en Argentina durante el período de gobierno de la alianza Cambiemos. La construcción de las migraciones internacionales como un problema para la seguridad, vinculada centralmente con la idea de “nuevas amenazas” —específicamente con el narcotráfico—, fue acompañada de un incremento de diferentes medidas de control migratorio. De este modo, de manera predominante la política migratoria se convirtió en una política de securitización que buscó dar respuesta a las migraciones internacionales, en especial de los países limítrofes o vecinos, consideradas como una amenaza. Al mismo tiempo, el gobierno instrumentó medidas puntuales planteadas como *humanitarias* hacia migrantes sirios, haitianos y venezolanos. Así, mientras algunos migrantes fueron interpelados como *delincuentes*, otros lo fueron como sujetos que merecen o requieren de *protección* por parte del Estado y organismos internacionales. En ambos casos, se conjugan y legitiman diversos mecanismos de control, a partir de representaciones antagónicas e idealizadas sobre los sujetos migrantes (sea como amenazas o víctimas), representaciones que se definen y se retroalimentan mutuamente, y bajo las cuales se dicotomiza las acciones de *castigo* o *protección* en un mismo engranaje de control.

En el período analizado, los discursos y las medidas humanitarias se centraron principalmente en aspectos vinculados con la documentación y regularización de personas migrantes de origen sirio y venezolano. La selección de casos, que incluye a ciertos orígenes nacionales y excluye a otros —que se encuentran en situaciones similares— del acceso a las medidas humanitarias, muestra el carácter políticamente disputado sobre quiénes pueden ser considerados como sujetos de *protección*. En este sentido, los dinámicos alineamientos políticos de carácter internacional o regional promovidos y vehiculizados por organizaciones internacionales como la OIM y el ACNUR, pueden ser decisivos para el reconocimiento de ciertas poblaciones migrantes como *merecedoras* de protección.

El humanitarismo opera desde el discurso de la *excepción* permanente, que consolida la norma. La excepcionalidad parte de asumir una regla, una mirada normalizadora del orden desigual y del conflicto; en este caso, de una *naturaleza* de las migraciones definida como peligrosa, amenazante y sospechosa que, excepcionalmente y bajo mecanismos de *control humanitario* para el discernimiento y selección, puede ser legitimada u organizada para que sea *segura y beneficiosa*. Así, las medidas humanitarias enmarcadas en la regularización son otro canal para *ordenar* el caos que suponen las migraciones en el orden interestatal. Esta *excepcionalidad institucionalizada* en el marco del humanitarismo evidencia dos principales características: por un lado, la emergencia y la imprevisibilidad que obturan el debate sobre

los efectos de las políticas en la producción de las condiciones asociadas a las razones humanitarias, y por otro, los procesos de identificación en donde la sospecha antecede a la protección.

Vistas de manera separada, se podría afirmar que las medidas –securitarias y humanitarias– se constituyen a partir de actores y racionalidades diferentes, y por lo tanto serían contradictorias o incompatibles. Sin embargo, ambas se encuentran enmarcadas en un modo común de comprender las migraciones internacionales que supone clasificar a las personas migrantes como “amenazas” o “sujetos de protección”; dicho de otro modo, como “malos” o “buenos”. En este sentido, las consideraciones de tipo humanitario se convierten en una excepcionalidad que solo incorpora a determinadas nacionalidades que son destinatarias de medidas orientadas a atender una emergencia puntual y circunscripta en el tiempo. Mientras que las consideraciones en torno a la seguridad se convierten en una cuestión permanente que estructura la política migratoria –en particular, aquella vinculada con los ingresos, residencias, rechazos en frontera y expulsiones–, el humanitarismo se constituye en un mecanismo de control que opera desde la excepción. La frontera entendida como espacio de demarcación y expandida territorialmente a través de nuevos recursos tecnológicos selecciona, clasifica y separa los migrantes aceptables de aquellos considerados como indeseables.

En consecuencia, como plantea Domenech (2020), es necesario comprender la constitución mutua de la política de la hostilidad y de la hospitalidad selectiva en Argentina. Bajo esta perspectiva se presume que la construcción de la inmigración como una amenaza se ve reforzada por la construcción de otros migrantes como sujetos que requieren protección: las prácticas humanitarias surgen como contrapartida a las prácticas de criminalización y securitización. El humanitarismo como una excepción confirma la regla, ya que en los discursos y las representaciones entre buenos y malos migrantes se refuerzan entre sí. Desde esta perspectiva es necesario proteger a los nacionales y no-nacionales “buenos” e “indefensos” de los migrantes que representan una “amenaza” para toda la población.

Referencias bibliográficas

- ACNUR (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados). (2018). ACNUR presenta borrador que esboza un nuevo acuerdo mundial sobre refugiados. *ACNUR* [sitio web]. Recuperado de <https://www.acnur.org/noticias/noticia/2018/1/5af2c74c1e/acnur-presenta-borrador-que-esboza-un-nuevo-acuerdo-mundial-sobre-refugiados.html>
- ACNUR (2019). Patrocinio comunitario, un valioso mecanismo para el reasentamiento de personas refugiadas en Argentina. *ACNUR* [sitio web]. Recuperado de <https://www.acnur.org/noticias/press/2019/10/5d9ea0ac4/patrocinio-comunitario-un-valioso-mecanismo-para-el-reasentamiento-de-personas.html>

- Alvites Baiadera, A. (2020). Constitución de la categoría “falso turista” en Argentina. Fronteras “a medida” de migrantes de países limítrofes. *Estudios Fronterizos*, 21, 1-19. DOI: 10.21670/ref.2018060
- Amoore, L. (2006). Biometric borders: Governing mobilities in the war on terror. *Political Geography*, 25(3), 336-351. DOI: 10.1016/j.polgeo.2006.02.001
- Arcarazo, D. A., Blouin, C. A. y Freier, L. F. (2019). *La emigración venezolana: Respuestas latinoamericanas*. Documentos de trabajo (Fundación Carolina): Segunda época, (3). Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7097487>
- Basualdo, L. (2021). Humanitarismo. En C. Jiménez Zunino, y V. Trpin (cords.), *Pensar las migraciones contemporáneas. Categorías críticas para su abordaje* (pp. 159-168). Buenos Aires: Teseo.
- Bellanova, R. y Glouftsios, G. (2020). Controlling the Schengen Information System (SIS II): The infrastructural politics of fragility and maintenance. *Geopolitics*, 27(1) 1-25. DOI: 10.1080/14650045.2020.1830765
- Bigo, D. (2002). Security and Immigration: Toward a critique of the governmentality of unease. *Alternatives*, 27(1_suppl), 63-92. DOI: 10.1177/03043754020270S105
- Bigo, D. (2008). International political sociology. En P. D. Williams (ed.), *Security Studies: An Introduction* (pp. 116-129). Oxon: Routledge.
- Butler, J. (2009). Performatividad, precariedad y políticas sexuales. *AIBR: Revista de Antropología Iberoamericana*, 4(3), 321-336.
- Buzan, B., Wæver, O. y de Wilde, J. (1998). *Security. A New Framework for Analysis*. Boulder: Lynee Rienner Publishers.
- Calzado, M. y Manchego, C. (2017). Narcotráfico, Estado y territorios. Significados electorales ¿en disputa? *Sociales en debate*, (11), 71-80. Recuperado de <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/socialesendebate/article/view/3261>
- Campesi, G. (2012). Migraciones, seguridad y confines en la teoría social contemporánea. *Crítica Penal y Poder*, (3), 1-20. Recuperado de <https://revistes.ub.edu/index.php/CriticaPenalPoder/article/view/3657>
- Canelo, B., Gavazzo, N. y Nejamkis, L. (2018). Nuevas (viejas) políticas migratorias en la Argentina del cambio. *Si Somos Americanos. Revista de Estudios Transfronterizos*, 18(1), 150-182.
- Ceballos Medina, M., Bohórquez, M. y Quinche, N. (2022). La incidencia de la ascendencia europea en las trayectorias migratorias de sectores empresariales de Venezuela radicados en Colombia. *PERIPLOS. Revista de Investigación sobre Migraciones*, 6(1), 220-254.

- Chimni, B. S. (2000). Globalization, humanitarianism and the erosion of refugee protection. *Journal of Refugee Studies*, 13(3), 243-263. DOI: 10.1093/jrs/13.3.243
- Collective C.A.S.E. (2006). Critical approaches to security in Europe: a networked manifesto. *Security Dialogue*, 37(4), 443-487. DOI: 10.1177/0967010606073085
- Clavijo, J., Pereira, A. y Basualdo, L. (2019). Humanitarismo y control migratorio en Argentina: refugio, tratamiento médico y migración laboral. *Apuntes*, 46(84), 125-155. DOI:10.21678/apuntes.84.1016
- Clavijo, J., Pereira, A. y Dalmaso, C. (2018). Nexos entre migraciones forzadas y desarrollo en el marco de la gobernabilidad migratoria: aproximaciones a la categoría de refugiado en el contexto sudamericano. *Studia Politicae*, (44), 11-42. DOI: 10.22529/sp.2018.44.02
- Dadusc, D. y Mudu, P. (2020). Care without control: the humanitarian industrial complex and the criminalisation of solidarity. *Geopolitics*, 1-26. DOI: 10.1080/14650045.2020.1749839
- Dalmaso, C. (2016). ¿Quiénes son terroristas? La migración irregular y forzada como nuevas amenazas a la seguridad en el Cono Sur. *Astrolabio*, (17), 114-145. Recuperado de <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/astrolabio/article/download/15705/16205/44667>
- Decreto 228/2016. Declárese la emergencia de seguridad pública. Poder Ejecutivo Nacional. Buenos Aires, 21 de enero de 2016. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/255000-259999/258047/norma.htm>
- Decreto 68/2017. Comisión Nacional de Fronteras. Poder Ejecutivo Nacional. Buenos Aires 25 de enero de 2017. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/270000-274999/271198/norma.htm>
- Decreto 70/2017. Modificación Ley N° 25.871. Poder Ejecutivo Nacional. Buenos Aires, 27 de enero de 2007. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/270000-274999/271245/norma.htm>
- Disposición 1143-E/2017. Concesión de residencia temporaria. Ministerio del Interior Obras Públicas y Vivienda, Dirección Nacional de Migraciones. Buenos Aires, 15 de marzo de 2017. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/270000-274999/272890/norma.htm>
- Disposición 594/2018. Trámites migratorios. Ministerio del Interior Obras Públicas y Vivienda, Dirección Nacional de Migraciones. Buenos Aires, 14 de febrero de 2018. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/305000-309999/306895/norma.htm>

- Disposición 520/2019. Programa Especial para Migrantes Venezolanos. Ministerio del Interior Obras Públicas y Vivienda, Dirección Nacional de Migraciones. Buenos Aires, 31 de enero de 2019. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/315000-319999/319449/norma.htm>
- DNM (Dirección Nacional de Migraciones). (2015). Programa especial de Visado Humanitario para Extranjeros Afectados por el conflicto de la República Árabe Siria.
- DNM (2016). Complementación estatal contra la irregularidad migratoria. Convenio para extranjeros con antecedentes penales o ingreso ilegal al país. Comunicado del 19 de agosto de 2016.
- Domenech, E. (2009). La visión estatal sobre las migraciones en la Argentina reciente. De la retórica de la exclusión a la retórica de la inclusión. En E. Domenech (ed.), *Migración y política: El Estado interrogado. Procesos actuales en Argentina y Sudamérica* (pp. 21-69). Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba.
- Domenech, E. (2011). Crónica de una `amenaza´ anunciada. Inmigración e `ilegalidad´: Visiones de Estado en la Argentina contemporánea. En B. Feldman-Bianco, M. Villa, L. Riversa Sánchez y C. Stefoni, *La construcción social del sujeto migrante en América Latina: Prácticas, representaciones y categorías* (pp. 31-77). Quito: CLACSO / FLACSO.
- Domenech, E. (2013). “Las migraciones son como el agua”: Hacia la instauración de políticas de “control con rostro humano”: La gobernabilidad migratoria en la Argentina. *Polis*, 12(35), 119-142. DOI: 10.4067/S0718-65682013000200006
- Domenech, E. (2020). La “política de la hostilidad” en Argentina: Detención, expulsión y rechazo en frontera. *Estudios Fronterizos*, 21, 1-25. DOI: 10.21670/ref.2015057
- Domenech, E. y Dias, G. (2020). Regimes de fronteira e “ilegalidade” migrante na América Latina e no Caribe. *Sociologias*, 22(55), 40-73. DOI: 10.1590/15174522-108928
- Fassin, D. (2016). *La razón humanitaria. Una historia moral del tiempo presente*. Buenos Aires: Prometeo.
- Follis, K. S. (2017). Vision and transterritory: The borders of Europe. *Science, Technology, & Human Values*, 42(6), 1003-1030. DOI: 10.1177/0162243917715106
- Fonnegra, V. J., Gil-Araujo, S. y Rosas, C. (2020). Control migratorio y producción de irregularidad. Normas, prácticas y discursos sobre la migración en Argentina (2016-2019). *Revista Forum*, (18), 64-90. DOI: 10.15446/frdcp.n18.81267
- Gissi Barbieri, N., Ramírez Gallegos, J., Ospina Grajales, M. del P., Pincowsca Cardoso Campos, B. y Polo Alvis, S. (2020). Respuestas de los países del Pacífico suramericano ante la migración venezolana: Estudio comparado de políticas

- migratorias en Colombia, Ecuador y Perú. *Diálogo Andino*, (63), 219-233. DOI: 10.4067/S0719-26812020000300219
- González, A. y Tavernelli, R. (2018). Leyes migratorias y representaciones sociales: El caso argentino. *Autoctonía. Revista de Ciencias Sociales e Historia*, 2(1), 74-91. DOI: 10.23854/autoc.v2i1.49
- JGMN (Jefatura Gabinete de Ministros de la Nación). (2016). Informe 96 de Jefatura de Gabinete de Ministros ante el Honorable Congreso de la Nación. Recuperado de https://www.hcdn.gob.ar/export/hcdn/secparl/dgral_info_parlamentaria/dip/archivos/INFORME-96_Senado.pdf
- Jiménez-Álvarez, M. (2015). Externalización fronteriza en el Mediterráneo Occidental: movilidades, violencias y políticas de compasión. *Revista de Dialectología y Tradiciones Populares*, 70(2), 307-314. DOI: 10.3989/rctp.2015.02.001.05
- Ley 346. Ley de Ciudadanía. Honorable Congreso de la Nación Argentina. Buenos Aires, 1 de octubre de 1869. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/45000-49999/48854/norma.htm>
- Ley 25.871. Ley de Migraciones. Honorable Congreso de la Nación Argentina. Buenos Aires, 17 de diciembre de 2003. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/90000-94999/92016/norma.htm>
- Ley 26.165. Ley General de Reconocimiento y Protección al Refugiado. Buenos Aires, 8 de noviembre de 2006. Recuperada de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/120000-124999/122609/norma.htm>
- Lyon, D. (2003). The border is everywhere. En D. Lyon (ed), *Surveillance as Social Sorting: Privacy, Risk, and Digital Discrimination* (pp. 77-93). Londres: Routledge.
- Malkki, L. H. (1995). Refugees and exile: From “refugee studies” to the national order of things. *Annual Review of Anthropology*, 24(1), 495-523. DOI: 10.1146/annurev.an.24.100195.002431
- Mansur Dias, G. (2014). *Migração e crime: Desconstrução das políticas de segurança e tráfico de pessoa*. (Tesis para optar al grado de doctor en Antropología Social). Universidad Estadual de Campinas, Brasil. Recuperado de <https://repositorio.unicamp.br/Busca/Download?codigoArquivo=494713>
- Novick, S. (1997). Políticas inmigratorias en la Argentina. En E. Oteiza, S. Novick y R. Aruj, *Inmigración y discriminación. Políticas y discursos* (pp. 83-165). Buenos Aires: Grupo Editor Universitario.

- Ortiz, C. (2012). Algunas dimensiones del ideario de la gobernabilidad migratoria: el proceso de institucionalización de la Conferencia Sudamericana de Migraciones. *Cuadernos de H ideas*, 5(5), s. p.. Recuperado de <https://perio.unlp.edu.ar/ojs/index.php/cps/article/view/1459>
- Pacecca, M. I. (2000). Legislación, migración limítrofe y vulnerabilidad social. *Realidad Económica*, (171), 111-134.
- Pedone, C. y Mallimaci, A. (2019). Trayectorias laborales de la población venezolana en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En C. Blouin (coord.), *Después de la llegada. Realidades de la migración venezolana* (pp. 129-148). Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú y Themis.
- Penchaszadeh, A. P. y García, L. E. (2018). Política migratoria y seguridad en Argentina hoy: ¿el paradigma de derechos humanos en jaque? *URVIO. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, (23), 91-109. DOI: 10.17141/urvio.23.2018.3554
- Plaza, V., Morales, S. y Brocca, M. (2019). La política de seguridad de Cambiemos: Continuidades, rupturas y la legitimación política de la violencia policial. En M. Nazareno, M. S. Segura, y G. Vázquez (eds.), *Pasaron cosas. Política y políticas públicas en el gobierno de Cambiemos* (pp. 267-286). Córdoba: Brujas y Universidad Nacional de Córdoba.
- Ramírez, J. (2020). De la ciudadanía suramericana al humanitarismo: El giro en la política y diplomacia migratoria ecuatoriana. *Estudios Fronterizos*, 21, e061, 1-23. DOI: 10.21670/ref.2019061
- Red argentina de apoyo al patrocinio comunitario de personas refugiadas. (2019). Programa Siria. *Patrocinio Comunitario* [sitio web]. Recuperado de <http://www.patrociniocomunitario.org/es/pages/programa-siria>
- Resolución 477/2018. Exclúyase del anexo I de la resolución N° 189 del 13 de febrero de 1995 del entonces Ministerio del Interior y sus modificatorias a la Republica de Haití. Ministerio del Interior Obras Públicas y Vivienda. Buenos Aires 17 de agosto de 2018. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/310000-314999/313642/norma.htm>
- Rovetta, A. (2021). El patrocinio de refugiados: una revisión sistemática descriptiva. *Revista Interdisciplinaria da Mobilidade Humana*, 29(63), 211-231. DOI: 10.1590/1980-85852503880006313
- Sain, M. F. (2018). ¿Los militares como policías? Cambios en la seguridad en Argentina, 2013-2018. *Nueva Sociedad*, (287), 36-47.
- Sayad, A. (2008). Estado, nación e inmigración. El orden nacional ante el desafío de la inmigración. *Apuntes de Investigación del CECYP*, (13), 101-116.

- Stumpf, J. (2006). The crimmigration crisis: Immigrants, crime, and sovereign power. *American University Law Review*, 56, 367-419. Recuperado de <https://papers.ssrn.com/abstract=935547>
- Stang Alva, F., Lara Edwards, A. y Andrade Moreno, M. (2020). Retórica humanitaria y expulsabilidad: migrantes haitianos y gobernabilidad migratoria en Chile. *Si Somos Americanos. Revista de Estudios Transfronterizos*, 20(1), 176-201. DOI: 10.4067/S0719-09482020000100176
- Ticktin, M. (2015). Los problemas de las fronteras humanitarias. Disparidades. *Revista de Antropología*, 70(2), 291-297. DOI: 10.3989/rdtp.2015.02.001.03
- Trabalón, C. (2018). Política de visado y regulación de las fronteras. Un análisis desde la movilidad de haitianos en Sudamérica. *Polis. Revista Latinoamericana*, (51). Recuperado de <http://journals.openedition.org/polis/16344>
- Trabalón, C. (2020a). Estrategias de movilidad, visados y fronteras: Trayectorias de haitianos y haitianas hacia la Argentina. *Estudios Fronterizos*, 20, 1-23. doi: doi.org/10.21670/ref.1918039
- Trabalón, C. (2020b). Violencia estatal, control fronterizo y racialización: Experiencias de haitianos y haitianas en aeropuertos de Argentina. *Historia y Sociedad*, (39), 155-183. DOI: 10.15446/hys.n39.82972
- Trabalón, C. (2021). Racialización del control y nuevas migraciones: procesos de ilegalización durante la última década en la Argentina. *PERIPLOS. Revista de Investigación sobre Migraciones*, 5(1), 207-234. Recuperado de <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/152530>
- Uehling, G. (2014). Las políticas de la compasión. En N. Ribas-Mateos y S. Laiz (eds.), *Movilidades adolescentes. Elementos teóricos emergentes en la ruta entre Marruecos y Europa* (pp. 129-159). Barcelona: Bellaterra.
- Zetter, R. (2007). More labels, fewer refugees: remaking the refugee label in an era of globalization. *Journal of Refugee Studies*, 20(2), 172-192. DOI: 10.1093/jrs/fem011
- Zolberg, A. R. (1983). The formation of new states as a refugee-generating process. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 467, 24-38. Recuperado de <https://www.jstor.org/stable/1044926>