

Extranjeros bajo la lupa: La figura del «falso turista» en Argentina

Author(s): Angélica Alvites Baiadera

Source: *Horizontes Decoloniales / Decolonial Horizons*, No. 4 (2018), pp. 39-62

Published by: Pluto Journals

Stable URL: <https://www.jstor.org/stable/10.13169/decohori.4.0039>

JSTOR is a not-for-profit service that helps scholars, researchers, and students discover, use, and build upon a wide range of content in a trusted digital archive. We use information technology and tools to increase productivity and facilitate new forms of scholarship. For more information about JSTOR, please contact support@jstor.org.

Your use of the JSTOR archive indicates your acceptance of the Terms & Conditions of Use, available at <https://about.jstor.org/terms>



Pluto Journals is collaborating with JSTOR to digitize, preserve and extend access to *Horizontes Decoloniales / Decolonial Horizons*

JSTOR



Extranjeros bajo la lupa

La figura del «falso turista» en Argentina

Angélica Alvites Baiadera
Universidad Nacional de Villa María



Resumen

El artículo analiza la categoría estatal denominada «Falso Turista» (FT) en Argentina. Para esto, desde una metodología cualitativa, se realiza un análisis documental que permite reconstruir las condiciones de emergencia y desarrollo sobre cómo el Estado define, clasifica e interviene en sus políticas de ingreso y rechazo en frontera en particular a partir del FT. La principal conclusión del artículo radica en comprender que la aplicación del FT no tiene por objetivo el cierre total de la frontera o el rechazo de todos los sujetos que se mueven sino una gestión diferencial de las circulaciones, una vigilancia orientada y selectiva para separar los sujetos «deseables» de los «indeseables», en base a su potencial comportamiento futuro en destino.

Palabras clave: Migraciones internacionales, Políticas de frontera, Falso turista, Argentina

Resumo

O artigo analisa a categoria estadual chamada «Falso Turista» (FT) na Argentina. Para isso, a partir de uma metodologia qualitativa, é realizada uma análise documental que permite reconstruir as condições de emergência e desenvolvimento sobre como o Estado define, classifica e intervém em suas políticas de entrada e rejeição na fronteira, em especial do FT. A principal conclusão do artigo é entender que a aplicação do TF não visa o fechamento total da fronteira ou a rejeição de todos os sujeitos que se movem, mas uma gestão diferencial das circulações, uma vigilância orientada e seletiva para separar os sujeitos «desejáveis» dos «indesejáveis», com base no seu potencial comportamento futuro no destino.

Palavras-chave: Migrações internacionais, Políticas de fronteira, Falso turista, Argentina

Horizontes Decoloniales Número 4 (2018): pp. 39–62



Abstract

The article analyzes the state category known as «False Tourist» (FT) in Argentina. For this, from a qualitative methodology, a documentary analysis is carried out that allows to reconstruct the emergency and development conditions on how the State defines, classifies, and intervenes on its policies of entry and rejection at the border in particular from the FT. The main conclusion of the article is to understand that the application of the FT does not aim at the total closure of the border or the rejection of all subjects that move but a differential management of circulations, an oriented and selective surveillance to separate the subjects «desirable» from the «undesirable», based on their potential future behavior at destination.

Key Words: International migrations, border policies, False Tourist, Argentina.

Angélica Alvites Baiadera

Doctora en Ciencia Política por el Centro de Estudios Avanzados (CEA) de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba (UNC) (2017) y Licenciada en Sociología por la Universidad Nacional de Villa María (UNVM) (2009), ambas de Córdoba, Argentina. Becaria Posdoctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), con lugar de trabajo en la Universidad Nacional de Villa María. Sus áreas de investigación son las migraciones internacionales, las políticas de control migratorio, los regímenes de frontera y migratorios en Sudamérica y las subjetividades migrantes, particularmente migraciones peruanas en Argentina. Ha publicado en revistas científicas internacionales, como libros y capítulos de libros sobre dichas temáticas.



Introducción¹

El siguiente artículo analiza la categoría estatal denominada «Falso Turista» – en adelante citada como «FT» – como parte de las políticas de frontera desplegadas en Argentina. Para esto se reconstruyen las condiciones de emergencia y su vigencia a partir del análisis documental. Esta categoría se estableció en el gobierno del presidente Raúl Alfonsín en el año 1985 (res. 1089) en virtud de reconocer quienes eran turistas de aquellos que no lo eran. Esta normativa tuvo modificaciones en 1995 (res. 1804) y en el año 2014 (disp. 4362). Tomaremos inicialmente estos hitos/normativas para comprender, a partir de una metodología cualitativa, cómo se constituyó y desarrolló dicha categoría y cómo el Estado ha definido, clasificado e intervenido sobre sus políticas de ingreso y rechazo en frontera.

Esta propuesta de trabajo se inscribe teóricamente en el cruce de los estudios migratorios y los estudios de frontera, al analizar la figura del FT como parte de los *dispositivos de filtro* (Balibar, 2005) que buscan distinguir entre sujetos «deseables» (turistas) de los «indeseables» (falsos turista). De este modo, el objetivo central de la frontera y los regímenes migratorios en general y del uso de la figura del FT en particular es el filtrado, la selección del ingreso y permanencia de los sujetos que se mueven (Mezzadra y Neilson, 2016). La categoría FT se compone en un juego de relaciones de poder, que responde a condiciones socio-histórica concretas, que potencia o bloquea el movimiento de personas. Como desarrollaremos, la categoría FT legitima el rechazo en

¹ Esta investigación se desprende de un objetivo mayor como parte de una beca posdoctoral de CONICET (2017–2019), la cual se titula: «Políticas de control migratorio, régimen de frontera y procesos de subjetivación: la categoría Falso Turista desde mediados de 1980 hasta la actualidad, en Argentina».



frontera de aquellos extranjeros que ingresan a la Argentina en calidad de turistas – recreación, esparcimiento o descanso – pero según el funcionario de frontera no cumple con las condiciones de tal tipo de residencia, y reafirma que la movilidad de las personas depende en última instancia de la autorización del Estado para que su desplazamiento sea legítimo (Torpey, 2000).

Para alcanzar esta propuesta de trabajo, este artículo se divide en dos grandes apartados. Primero, una breve presentación de la *caja de herramientas* (Foucault, 1985: p. 85), para el análisis de las condiciones de emergencia y desarrollo de la figura del FT. Segundo, un análisis de cómo se constituyó la categoría FT, cómo se fue modificando en el tiempo y cómo pudo sostenerse más allá del cambio en la normativa migratoria (de la ley Videla a la ley Giustiniani). Por último, se desarrollaran conclusiones e interpretaciones de las inquietudes propuestas.

Políticas de frontera: Controles sobre el movimiento de personas

Esta propuesta de trabajo se inscribe teóricamente en el cruce de los *estudios migratorios* y los *estudios de frontera*, en una línea que analiza las migraciones internacionales y las fronteras sustentado primordialmente en la propuesta de Michel Foucault (1991, 2000a, 2000b, 2006). De este modo, las fronteras no son solo los *confines* de los Estados, sino también se encuentran en el centro de las discusiones del campo político (Mezzadra, 2015). Las fronteras se desarticulan espacialmente, y se dilatan temporalmente, en un proceso que va más allá de la inmediatez del cruce del límite fronterizo.

El objetivo central de la frontera y los regímenes migratorios es el filtrado, selección, ingreso y permanencia de los movimientos, más que la simple expulsión o rechazo (Mezzadra y Neilson, 2016). En sintonía con esto, para Balibar (2005) las fronteras desempeñan «diversas funciones de demarcación y territorialización, entre diferentes intercambios o relaciones sociales y entre distintos



modos de acceso a derechos» (p. 79). Éstas pueden caracterizarse por tres elementos (Balibar, 2005): por su *sobredeterminación*, por su *polisemia*, y por su *heterogeneidad y ubicuidad*, ya que poseen variadas funciones de demarcación, de territorialización y residen «dondequiera que se ejerzan controles selectivos, por ejemplo controles sanitarios [...] o de seguridad pública» (Balibar, 2005: p. 84). Así, en esta propuesta se recupera el *papel productivo* de las fronteras, en sentido foucaultiano (Alvites Baiadera, 2019), y el papel estratégico que cumplen en la fabricación de cartografías específicas del mundo y el rol clave que desempeñan en la producción del tiempo y del espacio (heterogéneos) del capitalismo global contemporáneo (Mezzadra y Nielson, 2016). Por productivo refiere a alejarse de las interpretaciones que comprenden a la frontera únicamente como mecanismo de exclusión, para acercarse a las tensiones e *inclusiones diferenciales* que, allí, se constituyen (Mezzadra y Nielson, 2014). Por ejemplo, la *producción de la irregularidad* no puede comprenderse únicamente como un proceso de exclusión y dominación, administrado y gestionado por el Estado, sino *también* como «un proceso tenso y basado en conflictos, en el que los movimientos subjetivos y las luchas vinculadas con la migración son un factor activo y fundamental [para su constitución]» (Mezzadra, 2012: p. 43).

A su vez, la figura del FT podría comprenderse como parte de una red articulada de políticas (Salter, 2004), al resaltar que la movilidad de algunos sujetos puede describirse para los Estados y los controles fronterizos como vectores de amenaza, que tensiona las categorías, tales como: seguridad y delincuencia, diferencias políticas y culturales, salud y enfermedad (Salter, 2005). Allí, las políticas de frontera tienen la función de controlar y vigilar con el fin de dividir y seleccionar los sujetos «deseables» y de los «indeseables», en nuestro caso turistas y falsos turistas. De esta manera, las políticas de frontera son parte de un *complejo de políticas de seguridad fronteriza* que coordina, gestiona y administra las movi­lidades al distinguir­las entre seguras y peligrosas y de bajo o alto riesgo. Éstas están vinculadas al estado del migrante



que refiere primordialmente a su condición documentaria y a su origen nacional aunque pueden atravesar otras variables, tales como: origen social y étnico así como también cuestiones vinculadas al género. Los funcionarios fronterizos tienen poderes de búsqueda, confiscación, detención y, en ciertas situaciones, la capacidad de excluir o rechazar a determinados sujetos.

La figura del falso turista: selectividad y clasificación

La figura del FT se decreta en el gobierno de Alfonsín en el año 1985 (res. 1089), en virtud de reconocer quienes, en el control fronterizo, son turistas de aquellos que no lo son. Es decir, esta resolución indica el potencial rechazo en frontera de aquellos extranjeros que ingresan a la Argentina en calidad de turistas – recreación, esparcimiento o descanso – pero según el funcionario de frontera no cumple con las condiciones de tal tipo de residencia temporaria. En caso de ser considerada FT la DNM o Policía Auxiliar en el punto o Centro de frontera, dependiendo del cruce fronterizo, podrá determinar el rechazo. La preocupación del Estado es que con los movimientos turísticos internacionales – quienes traerían divisas internacionales y equilibrarían la balanza de pagos (Capanegra, 2006) – ingresaran sujetos que diciéndose turistas no lo sean. De este modo, se produciría en el *balance contable* del Estado (Sayad, 1984) un costo que éste no está dispuesto a soportar.

Asimismo, las políticas de turismo son el resultado de requerimientos impulsados por organismos económicos internacionales como son el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Organización Mundial del Turismo y la Comisión Económica para América Latina (Capanegra, 2006; Schenkel y Almeida García, 2015). En un informe de la Organización Mundial del Turismo (OMT), de la década de 1980, se subrayaba la responsabilidad en materia de turismo que debían ejercer los



Estados, al afirmar que estos deben ser garantes de la inversión foránea y también ser uno de los promotores de este tipo de residencia (Schenkel y Almeida García, 2015). De este modo, se intentan establecer mecanismos para el ingreso de sujetos «deseables»/turistas y restringir aquellos que no cumplan con los requisitos.

Así, la aplicación del FT le permite al Estado gestionar, seleccionar y clasificar, por un lado, a los sujetos al reconocer entre los «turistas» de los inmigrantes que quisieran ingresar a la Argentina con la intención de radicarse en el país y, por el otro, limitar la entrada de migrantes limítrofes, en el contexto del cambio en la composición de los grupos migratorios desde la interrupción de los ingresos de ultramar. Si bien, la migración latinoamericana (fundamentalmente de Perú, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay) es un movimiento de larga data, se caracteriza por un crecimiento lento pero sostenido a lo largo de todos los Censos nacionales. Recién para el Censo nacional de 1991 los grupos latinoamericanos y europeos presentaron volúmenes similares, «como resultado de procesos diferentes pero convergentes: la mortalidad y no reposición de las antiguas cohortes de ultramar, y la continuidad de la migración limítrofe» (Pacecca y Courtis, 2008: p. 21).

Un antecedente de la resolución de 1985 es una resolución de 1980 (nro.001013) donde se establecían las condiciones necesarias para ser considerado «turista» y cuáles eran los requisitos para la solicitud de prórroga de tal tipo de residencia. Al momento de pedir tal prórroga, se establecían condiciones diferenciadas y más restrictivas para «los turistas de países limítrofes» en comparación a otros ciudadanos de otros países. Los migrantes limítrofes se les concedería la prórroga únicamente cuando contaran con «los medios económicos necesarios» o estuvieran «visitando a familiares directos (padres, cónyuges, hijos, hermanos) argentinos o radicados en el país» (Pereira, 2017).

Asimismo, y siguiendo a Pacecca y Courtis (2008), desde 1960 en adelante, es posible observar que las normas de



migraciones se vuelven cada vez más *restrictivas*, al introducir distinciones entre «legales» e «ilegales» por ingreso y por permanencia, al establecer *criterios de admisión* (ser pariente de argentino, trabajador contratado, entre otros), al desagregar *categorías de permanencia* (tránsito vecinal fronterizo, transitoria, precaria, temporaria, permanente), al complejizar *los requisitos* (más documentación personal con sellados varios, contrato de trabajo celebrado ante escribano público), al definir *inhabilidades* relativas a la capacidad laboral y de integración a la sociedad, y al establecer *prohibiciones y medidas más restrictivas* para el ingreso y la permanencia de los migrantes (pasar de turista a residente temporario, la figura del FT, entre otros).

De manera similar, ya en la década de 1970 aumenta la casuística sobre cómo gestionar las fronteras al definir medidas de seguridad, control y vigilancia por medio del establecimiento, por primera vez, de Zonas y Áreas de Frontera (ley 18.575/70). Si bien ya existían las Zonas de Seguridad y las Zonas de Seguridad Fronteriza desde 1944, esta nueva normativa amplía sus funciones sobre la «promoción para el desarrollo» de dichas regiones. A mediados de esa década, atravesados por la última dictadura cívico-militar, se establecen, vía decreto (2336/78), las directivas para la ejecución de las que podrían llamarse como las primeras *políticas de frontera* (o su nacimiento; véase Sassone, 2004a, 2004b). A fines de la década de 1970, se constituye la Superintendencia Nacional de Frontera en la estructura del Ministerio de Defensa, a la cual le fueron asignadas funciones de la Comisión Nacional de Seguridad. De esta forma, los primeros avances sistemáticos en torno a las políticas de frontera estuvieron signadas por el resguardo de la seguridad nacional, el orden público y el rechazo de sujetos «indeseables». Posteriormente, ya en la década de 1980, se crean los Centros de Frontera, aún vigentes, los cuales refieren a un complejo que reúna en los Paso Internacional habilitado a los organismos nacionales cuya misión será el control de movimiento de personas, transportes



y mercaderías (22.325/80). Estas normativas, más la Figura del FT, se articulan con Ley General de Migraciones y Fomento de la Inmigración, más conocida como ley Videla del año 1981; la cual establecía diferentes restricciones y selectividades relacionadas con la admisión, la permanencia, las expulsiones y el reingreso y el control de la «ilegalidad» (Domenech, 2012). La ley Videla sostiene que el ingreso o la permanencia será «legal» cuando los extranjeros cumplieran los requisitos que condicionan su admisión para ingresar y permanecer y habiendo sido admitidos, ingresen por lugares habilitados, se sometan a control migratorio, y no excedan el plazo de permanencia autorizado.

A fines de la primera presidencia de Carlos Saúl Menem, en 1994, en el marco de un proyecto político que reafirmaba el horizonte político de corte neoliberal desde la última dictadura militar en Argentina, se aprueba el Reglamento de migración (Dec. 1023), derogando así el del año 1987. A partir de esta modificación, se introdujeron ciertos cambios en la categoría de «trabajador contratado», con la exigencia de que la contratación se celebrará por escrito ante escribano público, obstaculizando así la posibilidad de acceder a la residencia permanente a quienes hubieran ingresado al país en calidad de turistas. A su vez, el decreto desarrollaba una extensa lista de inhabilidades absolutas y relativas para ser admitido o rechazado y permanecer o ser expulsado del país (Pacecca y Courtis, 2008; Alvites Baiadera, 2017b).

De este modo, en un contexto de *hipervisibilización de las diferencias* (Grimson, 2005) con relación a los migrantes, una mayor criminalización de éstas, un fuerte control estatal (Alvites Baiadera, 2017b) y el auge del neoliberalismo en la región se modifica la resolución de la figura de FT en 1995 (Res. 1804). Esta modificación busca lograr una mejor aplicación de la Resolución del año 1985, para lo cual se dictan las siguientes instrucciones complementarias: examinar la documentación del pasajero que pretenda su ingreso como turista, constatar



la emisión a su favor de pasaje de regreso vigente. Asimismo, el turista deberá demostrar recursos suficientes para solventar los gastos de estadía, para lo cual se requerirá la exhibición de dinero efectivo de curso legal o divisas.² Por último, el plazo de residencia no podrá ser mayor a 30 días. Los extranjeros que aspiran a ingresar como turistas deberán probar los siguientes requisitos en el control migratorio: tener pasaje de salida o retorno, contar con dinero suficiente para permanecer en el país – la llamada bolsa de viaje – e indicar el lugar de residencia en la Argentina.

Para esta época, y frente a este mecanismo de control estatal, como forma de «contrarrestarlo», surge la figura del *pasador*. Éste es un individuo o pequeña empresa informal que, desde el país de origen, por un monto de dinero traslada personas a distintas ciudades de la Argentina, les presta un pasaje de regreso y los 500 dólares para demostrar su calidad de turistas frente al control migratorio. Estos *pasadores* no otorgan ningún tipo de garantía o seguridad a las personas que realizan el viaje, no les asegura llegar a destino, sino intentarlo. Sobre el rol del pasador se recupera una entrevista a María, realizada en el año 2009 (Alvites Baiadera, 2015) que sintetiza esta experiencia:

Cuando me comentaron que mucha gente se venía para acá, que se venían a trabajar y todo eso, entonces, lo analicé y dije “me voy”. Agarré el negocio que tenía

² La resolución establece que la bolsa de viaje puede ser estipulada de la siguiente manera:

en razón de U\$S 50 (cincuenta dólares estadounidenses), o su equivalente, por persona mayor de 21 años de edad y día de estadía o, en su defecto, la tenencia de tarjeta de crédito de uso en el Territorio Nacional y una suma no inferior a U\$S 1000 (mil dólares estadounidenses), o su equivalente, cuando el plazo de residencia pretendido supere los TREINTA (30) días corridos y U\$S 500 (quinientos dólares estadounidenses) o su equivalente, cuando fuere inferior.



[comercio de venta minorista] y junte para mi pasaporte que en ese tiempo estaba a 60 o 70 dólares, más el pasaje y además había que pagar a un señor que nos traía para acá. Y le pagué los 150 dólares [. . .] nos trajo un señor. Como veinte chicas éramos, chicas, señoras que venían a trabajar. Pero yo acá tenía un tío. Yo lo tenía acá y con esa dirección yo venía. Otras venían sin nada, sin saber nada. [. . .] A este señor lo llamé por teléfono. [. . .] El señor viaja para allá y buscaba gente. Los que querían venir se juntaban y entonces él decía “tal día voy”. Entonces, cada uno iba juntando su plata. Otros quedaban con deuda con el señor, yo no. Se venían acá y después cuando juntaban le pagaban con trabajo. [. . .] El teléfono me lo dio una señora, la cual su hija viajo para acá conmigo. Nuestra primera parada fue en Chile, porque él organizaba cuales eran los pasajes y recorridos más cómodos para él, para ganar. Entonces, vinimos a Chile. En Chile entramos por Arica y después cruzamos la frontera y después llegamos a Salta [. . .]. Y ahí por la tarde salimos para acá y llegamos a la mañana [María, 1997, entrevista realizada en 2009]. (Alvites Baiadera, 2015: p. 109)

La conformación de *redes sociales*, principalmente de familiares y amigos, permite que el cruce de frontera a través de un intermediario (es decir con *pasadores*), sea considerado más seguro que si lo hicieran solos. El uso de este mecanismo no es comprendido como un delito o una ilegalidad, sino como un mecanismo legítimo que habilita el ingreso al territorio argentino. Asimismo, el Estado a partir de diversos dispositivos de control, incluido la figura del FT, estimuló, en parte, la formación de una industria o comercio del cruce de frontera, donde empresas privadas o *pasadores* lucran y se benefician económicamente del control impuesto por el Estado. El crecimiento de la llamada migración ilegal o irregular (desde mediados de 1980) fue expresión de la implementación del FT,



al actuar el Estado como productor de «ilegalidad» (Domenech, 2008; De Genova, 2002).³ Así, si bien las dificultades para ingresar y regularizar la situación migratoria aumentaron, no necesariamente impidieron y disminuyeron el ingreso de extranjeros hacia Argentina, mas sí encadenó un aumento en la migración irregular.⁴

Sin tener un registro estadístico público sobre los rechazos en frontera por FT desde 1985 hasta la actualidad, se precisa que entre enero de 2012 a marzo de 2013 se produjeron 16376 rechazos en frontera, siendo 5131 por la figura de FT, es decir un 31% de los rechazos son sostenidos por esta figura (Defensoría del Pueblo, 2016). En este contexto en el año 2014, bajo una normativa migratoria nueva: la Guistiniani o la 25.871,⁵

³ Es importante resaltar, aunque exceda los objetivos de este artículo, que desde mediados de la década de 1990, el desarrollo de espacios o foros especializados en migraciones y de bloques regionales en América del Sur (Mercosur, CAN, CSM) tiene entre sus objetivos principales definir una posición integral común y fijar lineamientos para la elaboración de políticas nacionales sobre el movimiento de personas y las políticas de frontera, en armonía entre sí, en materia de gobernanza migratoria (Ortiz, 2011; Domenech, 2013). Particularmente América del Sur se ha constituido en una subregión de un régimen global, el cual fue impulsado por diversas agencias multilaterales como la OIM e instituciones vinculadas a Naciones Unidas (Domenech, 2017). Es decir, se constituyen «tecnologías de vigilancia que adquieren densidad, dando vida a sistemas específicos de monitoreo y de selección de riesgos» (Campesi, 2012: p. 16).

⁴ A partir de este aumento de la irregularidad migratoria «Cada diez años aproximadamente (desde 1949 hasta 1992), y mediante decretos de amnistía que simplificaban el trámite y los requisitos documentarios, se resolvía la acumulación de “ilegales”, y se regularizaba y documentaba a importantes cantidades de residentes extranjeros» (Pacecca y Courtis, 2008: p. 12).

⁵ La ley migratoria 25.871 se la denomina también ley Giustiniani porque el proyecto unificado consensuado en diciembre de 1999, en la Comisión de Población y Recursos Humanos de la Cámara de Diputados – pero que había perdido estado parlamentario – fue la base para la redacción del proyecto que el diputado Giustiniani presentó en el Congreso en diciembre del 2001.



se modifica nuevamente la figura del FT (Disp. 4362). Asimismo, esta modificación tiene que ser analizada teniendo en cuenta la polémica generada por los dichos del secretario de Seguridad, Sergio Berni sobre los extranjeros que cometen delitos – «la ley dice que se puede expulsar a los extranjeros ¿por qué no lo hacemos?»⁶ – y la posterior modificación del artículo 35 del código procesal penal donde se explicita que un extranjero podrá ser expulsado si es sorprendido en *flagrancia*

El proyecto fue sometido nuevamente a discusión, fue reelaborado y obtuvo el dictamen por unanimidad de dicha Comisión a fines del 2002. El proyecto caducó, se volvió a presentar en marzo de 2003 (Novick, 2004; Domenech, 2012). La ley migratoria se promulgó en el 2004 y se reglamentó en el año 2010, lo que promovió un lenguaje de Derechos Humanos con un marco «garantista» de derechos para los migrantes por medio de la constitución de un nuevo entramado normativo-conceptual (Novick, 2012; Penchaszadeh, 2012). Esta normativa sería la primera sancionada por medio del Congreso Nacional y no por decreto, como históricamente se habían puesto en vigencia (Alvites Baiadera, 2017b).

⁶ El Secretario de Seguridad resalta que los extranjeros:

vuelvan a su lugar de origen y que no entren nunca más. [. . .] Éste es el momento de debater . . . Estos son cinco delincuentes de nacionalidad chilena. Hoy a la mañana detuvimos a cinco delincuentes de nacionalidad colombiana, siempre con la misma modalidad, robo o hurto. Ahora, ¿en qué momento un delincuente que roba una estereo o una bicicleta se convierte en asesino? En estos momentos. [. . .] Durante este fin de semana hemos detenido a más de 60 delincuentes extranjeros que vienen a la Argentina únicamente a delinquir, [. . .] esto corresponde a la laxitud del sistema judicial y sistema penitenciario. [. . .] Este fin de semana largo hemos detenidos más de 250 delincuentes en hechos dolosos, de los cuales 50 son extranjeros reincidentes, porque la gran mayoría de ellos ya tienen 2 o 3 entradas. [. . .] Entonces, les pido a los señores legisladores que se sienten a legislar y que le den herramientas ágiles a la Justicia para que, y que nadie lo trate como una declaración xenófoba, vuelvan a su lugar de origen y que no entren nunca más. («Berni pide una ley para deportar a los delincuentes extranjeros», 2014; énfasis en el original)



de un delito (Centro de Estudios Legales y Sociales [CELS], 2014; Alvites Baiadera, 2017b).

Según la Defensoría del pueblo (2016) la modificación del FT se instituye ante la existencia de organizaciones de tratantes de dominicanos/as que operarían en Argentina. Esta modificación prevé un *sistema de evaluación* de vigilancia, control y seguridad al obtener información sobre: el lugar de residencia permanente del ingresante, la actividad que desarrolla habitualmente, el tiempo de permanencia estimado, los puntos turísticos comprendidos en su visita, las formas de traslado – visitas turísticas – y los parientes o personas de su conocimiento y/o amistad que posean residencia en destino. A su vez, el funcionario de control migratorio podrá tomar *datos complementariamente* que permitan confirmar que la visita es en calidad de turista (Defensoría del pueblo, 2016): trabajo estable en origen, tarjetas de créditos, entre otros elementos que el funcionario del control migratorio considere pertinente para definir la condición o «aptitud migratorio» de los sujetos que cruzan las fronteras. En este sentido, para el Estado «resulta oportuno actualizar el marco normativo y fijar pautas eficaces dirigidas al personal destacado al control de ingreso y egreso de extranjeros» (Disp. 4362/2014).

Desde la asunción de la *Alianza Cambiemos* a la presidencia de la nación han tomado cierta visibilidad y vitalidad discursos vinculados a la necesidad de aumentar y ordenar el *control de ingreso de los inmigrantes* (Alvites Baiadera, 2017a). La figura del FT es parte de este control en torno a las migraciones. Las transformaciones más significativas en materia de políticas de migración de fronteras y seguridad fronteriza en la Argentina actual pueden sintetizarse en los dos decretos, publicados en el Boletín Oficial en enero de 2017. Estos condensan estas transformaciones: por un lado, el Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) 70/2017, el cual cambia sustancialmente la ley migratoria (25.871/2004) y la ley de ciudadanía y naturalización (346/1869); por el otro, el DNU 68/2017 que da



forma a la Comisión Nacional de Fronteras. El DNU 70/2017 es presentado como un problema de seguridad, de necesidad y urgencia, al resaltar el supuesto aumento de los extranjeros encarcelados por «narcocriminalidad» y la imposibilidad técnica-jurídica de realizar las expulsiones correspondientes.

Asimismo, por su parte, el Decreto 68/2017 instituye la Comisión Nacional de Fronteras, bajo la órbita de la Jefatura de Gabinete de Ministros, el cual está integrado por distintos organismos nacionales con el fin de regular y coordinar del funcionamiento de los Pasos Internacionales y Centros de Frontera. Su creación se justifica en razón de la necesidad de aumentar la integración fronteriza, facilitar el tránsito de personas – principalmente de turistas – agilizar el comercio internacional y prevenir los delitos transnacionales complejos (narcotráfico, tráfico y trata de personas y contrabando). A su vez, a principios de 2017, 13 puntos de frontera terrestres se transformaron en Centros de Frontera, (antes de esta fecha solo había un Centro en Paso de los Libres, Corrientes, desde 1982). Esto formaliza la articulación de datos e información entre el Ministerio del Interior, particularmente de la DNM (Migraciones), Justicia y Seguridad. Además, estos Centros incluyen bases de datos con alertas sobre antecedentes penales, y sistema de Información Anticipada de Pasajeros (API), el cual rige principalmente en aerolíneas y cruceros. Estos dispositivos de control y vigilancia se suman al Sistema Federal de Identificación Biométrica para la Seguridad (Sibios) aplicado desde el año 2011.

Estas transformaciones se producen en el marco de la sancionada «emergencia de seguridad nacional» en diciembre de 2015 (Dec. 228/2016) y de la creación de la Secretaría de Frontera (Dec. 15/2016), dependiente del Ministerio de Seguridad. Esta secretaría, en términos generales, busca preservar la seguridad en las zonas de frontera y elaborar e implementar políticas de seguridad. Desde mediados de 2016 se establece el Operativo conjunto abierto de frontera (Res. 565/17) con el fin de prevenir y controlar hechos delictivos de organizaciones criminales



nacionales y transnacionales y sus delitos conexos, en zonas de seguridad de frontera (Dec. 27/2017). Estos decretos y modificaciones se sustentan en la necesidad de implementar políticas públicas de seguridad contra el delito transnacional en las fronteras de Argentina (Res. 565-E/17).

En este contexto la figura del FT, en sintonía con la resolución primaria, está basada en la «sospecha»⁷ de que determinados sujetos cruzan una frontera jurídico-política con un fin distinto del declarado, lo cual está previsto en el marco regulatorio de la política migratoria argentina y que no se modifica sustancialmente en los decretos de 2017 (ANDHES y otros, 2016). Esto se sostiene en el artículo 35 de la ley 25.871, que expresa que cuando existiera la *sospecha fundada* que la real intención que motiva el ingreso difiere de la manifestada al momento del control migratorio podrá rechazarse, retenerse hasta tanto se corrobore la situación o permitirse el ingreso. Dicha categoría, como tantas otras, reafirma que la movilidad de las personas depende de la autorización del Estado para que su desplazamiento sea legítimo (Torpey, 2000).

Conclusiones

En el presente artículo analizamos la categoría del FT, como parte de las *políticas de frontera* desplegadas en Argentina, desde mediados de 1980. Para esto reconstruimos las condiciones de emergencia y su desarrollo, teniendo en cuenta como ejes la resolución del 85, y la resolución y disposición de 1995 y 2014, respectivamente. La figura del FT modifica su aplicación pero no modifica sustancialmente sus principios, el cual busca

⁷ Como bien señala Sayad (2010) los inmigrados se encuentran por lo general bajo sospecha, sobre todo los que se encuentran en la parte más baja de la escala social. Estos están sometidos a una especie de *hipercorrección social*, con el fin de tranquilizar social y moralmente a los sujetos y al Estado de destino.



reconocer y seleccionar quienes son turistas de aquellos que no lo son. Dispositivo que permite diferenciar entre «legítimos» y de «bajo riego» de los «ilegítimos» y de «alto riesgo» para la seguridad del Estado de destino, al identificar la circulación potencialmente peligrosa de sujetos que intentan cruzar las fronteras en una condición que no les corresponde (en este caso en calidad de turistas). Así, el FT se enmarca en una política de frontera en Argentina marcada por un *enfoque de seguridad* sobre el movimiento de personas.

La aplicación del FT no tiene por objetivo el cierre total de la frontera o el rechazo de todos los sujetos que se mueven sino una gestión diferencial de las circulaciones. En otras palabras, una vigilancia orientada y selectiva para separar los «deseables» de los sujetos «indeseables», en base a su potencial comportamiento futuro en destino: no realizar actividades de recreación, esparcimiento o descanso, sino ejercer otras funciones como trabajar «sin papeles», asistir al sistema de salud, acceder a prestaciones educativas y hasta cometer actos delictivos. Esta figura presupone que el Estado pueda construir perfiles de peligrosidad o riesgo y de individualizar las amenazas de los que intentan ingresar en calidad de turistas, pero que según el funcionario de control migratorio no tiene tal objetivo. En otras palabras, la figura del FT es parte de una red de políticas de frontera que no funciona tanto como estado de excepción, sino más bien como «un instrumento fundamental de su repertorio habitual de las prácticas de gobierno» (Campesi, 2012: p. 14).

Por último, concluimos que el dispositivo de filtro analizado se caracteriza, por un lado, por desplegar un control *in situ*, al seleccionar sujetos «deseables» de los «indeseables» en frontera. Por el otro, de anticipación del control en las *fronteras de permanencia* (Alvites Baiadera, 2017b), respecto a las posibles manifestaciones de la amenaza una vez ingresado a territorio argentino. Es decir, que las personas migrantes trabajen de forma irregular, asistan a la escuela, al dispensario de salud o que cometan actos delictivos. Sin embargo, los dispositivos



de control se topan con estrategias, experiencias y prácticas de los sujetos que intentan cruzar las fronteras más allá de los condicionamientos del Estado. La figura del pasador como mecanismo que habilita el cruce es un elemento que será necesario analizar con mayor profundidad en otros artículos. Asimismo, será necesario examinar la dimensión subjetiva de la migración como una de las razones de la persistencia de los momentos de *autonomía de la migración* (Mezzadra, 2014) dentro de los regímenes de fronteras y control de las migraciones.

Referencias bibliográficas

Alvites Baiadera, Angélica (2015). *Entre redes sociales. Prácticas y representaciones de la migración peruana*. Villa María: Eduvim.

Alvites Baiadera, Angélica (2017a). «Control de ingreso y permanencia: miradas preliminares sobre las apuestas de “Cambiamos” en torno a la política migratoria argentina». En: María Teresa Piñero y María Susana Bonetto (comps.), *Tensiones en la democracia argentina: Rupturas y continuidades en torno al neoliberalismo*. Córdoba: CEA-UNC, pp. 141–154.

Alvites Baiadera, Angélica (2017b). «Políticas migratorias y subjetividades migrantes: peruanos en Argentina». Tesis doctoral. Córdoba: Centro de Estudios Avanzados, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba.

Alvites Baiadera, Angélica (2019). «Migraciones internacionales, fronteras y Estados. ¿Cómo interpretar el régimen de frontera desde América del Sur?». *Revista Desafíos* 31, N° 1: pp. 1–25.

Abogados y Abogadas del Noroeste Argentino en Derechos Humanos y Estudios Sociales (ANDHES), Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Centro Integral de la Mujer Marcelina Meneses, la Comisión Argentina para Refugiados y Migrantes (CAREF), Fundación Comisión Católica de Migraciones y Turismo (FCCAM), Generación Evo, El Instituto Argentino



- para la Igualdad, Diversidad e Integración (IARPIDI), el Programa Migración y Asilo del Centro de Justicia y Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Lanús, La Red de Migrantes y Refugiados en Argentina, OTRANS Argentina, Todo en Sepia Asociación de Mujeres Afrodescendientes en la Argentina (2016). *Informe sobre la Argentina. Situación de los Derechos Humanos de las personas migrantes* [En línea]. Buenos Aires. Disponible en: <<http://www.cels.org.ar/common/InformeDerechosMigrantes.pdf>>; [consultado el 8 de agosto de 2018].
- Balibar, Étienne (2005). «Fronteras del mundo, fronteras de la política». *Revista Alteridades* 15, N° 30 (julio-diciembre): pp. 87–96.
- «Berni pide una ley para deportar a los delincuentes extranjeros» (2014). Clarín, 19 de agosto. Disponible en: <https://www.clarin.com/policiales/berni-pide-deportar-delincuentes-extranjeros_0_B1aNUccDXx.html>; [consultado el 8 de agosto de 2018].
- Campesi, Giuseppe (2012). «Migraciones, seguridad y confines en la teoría social contemporánea». *Revista Crítica Penal y Poder* 3: pp. 1–20.
- Capanegra, César Alejandro (2006). «La política turística en la Argentina en el siglo XX». *Aportes y Transferencias* 10, N° 1: pp. 43–61.
- Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) (2014). *Propuestas y observaciones frente a la reforma del Código Procesal Penal de la Nación*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CELS. Disponible en: <<http://www.cels.org.ar/comunicacion/CELS%20Propuestas%20y%20observaciones%20CPPN%20final.pdf>>; [consultado el 8 de agosto de 2018].
- Defensoría del Pueblo (2016). *Informe: Rechazos en fronteras. La aplicación de la categoría pseudo-turista en ciudadanos de países del*



Mercosur [En línea]. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Disponible en: <<http://www.defensoria.org.ar/wp-content/uploads/2016/12/Rechazos-en-frontera-Informe-octubre-2016-FINAL1.pdf>>; [consultado el 12 de noviembre de 2018].

De Genova, Nicholas (2002). «Migrant ‘Illegality’ and Deportability in EverydayLife». *Annual Review of Anthropology* 31 (octubre): pp. 419–447.

Domenech, Eduardo (2008). «Migraciones internacionales y Estado nacional en la Argentina reciente. De la retórica de la exclusión a la retórica de la inclusión». Ponencia presentada en el *III Congreso de la Asociación latinoamericana de Población, ALAP*, Córdoba, Argentina, del 24 al 26 de septiembre.

Domenech, Eduardo (2012). «Estado, escuela e inmigración boliviana en la Argentina contemporánea». Tesis doctoral. Salamanca: Universidad de Salamanca.

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* 12, N° 35 (agosto-diciembre): pp. 119–142.

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* 8, N° 1 (enero-junio): pp. 19–48.

Foucault, Michel (1985). *Un diálogo sobre el poder y otras conversaciones*, traducción de Miguel Morey Farré. Madrid: Alianza Editorial.

Foucault, Michel (1991). «La gubernamentalidad». En: Michel Foucault, Jacques Donzelot, Claude Grignon, Jean-Paul de Gaudemar, Francine Muel y Robert Castel (eds.), *Espacios de poder* (Colección «Genealogía del Poder» N° 6), traducción



- de Julia Varela y Fernando Álvarez-Uría. Madrid: La Piqueta, pp. 9–26.
- Foucault, Michel (2000a). *Defender la sociedad*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Foucault, Michel (2000b). *La verdad y las formas jurídicas*. Barcelona: Gedisa.
- Foucault, Michel (2006). *Seguridad, territorio y población*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Grimson, Alejandro (2005). «Nuevas xenofobias, nuevas políticas étnicas en la Argentina». En: Alejandro Grimson y Elizabeth Jelin (eds.), *Migraciones regionales hacia la Argentina: Diferencia, desigualdad y derechos*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Prometeo, pp. 69–97.
- Mezzadra, Sandro (2012). «Capitalismo, migraciones y luchas sociales. La mirada de la autonomía». *Nueva Sociedad: Democracia y Política en América Latina* 237 (enero-febrero): pp. 159–178. Disponible en: <http://nuso.org/media/articles/downloads/3826_1.pdf>; [consultado el 8 de agosto de 2018].
- Mezzadra, Sandro (2014). *La cocina de Marx. El sujeto y su producción*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Tinta de Limón.
- Mezzadra, Sandro (2015). «Multiplicação das Fronteiras e Práticas de Mobilidade». *REMHU - Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana* 23, N° 44 (enero–junio): pp. 11–30.
- Mezzadra, Sandro y Brett Nielson (2014). «Fronteras de inclusión diferencial. Subjetividad y luchas en el umbral de los excesos de justicia». *Revista Papeles del CEIC* 2, N° 113: pp. 1–30. Disponible en: <<http://dx.doi.org/10.1387/pceic.12980>>; [consultado el 8 de agosto de 2018].
- Mezzadra, Sandro y Brett Nielson (2016). *La frontera como método: O la multiplicación del trabajo*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Tinta de Limón.



Novick, Susana (2004). «Una nueva ley para un nuevo modelo de desarrollo en un contexto de crisis y consenso». En: Rubén Giustiniani (ed.), *Migración: Un derecho humano. Ley de Migraciones N° 25.871*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Prometeo, pp. 67–81.

Novick, Susana (comp.) (2012). *Migración y políticas públicas. Nuevos escenarios y desafíos*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Catálogos.

Ortiz, Claudia (2011). «Algunas dimensiones del ideario de la gobernabilidad migratoria: El proceso de institucionalización de la Conferencia Sudamericana de Migraciones». *Revista de Comunicación Política y Sociedad* 5, N° 5 (diciembre). Disponible en: <<http://perio.unlp.edu.ar/ojs/index.php/cps/article/view/1459>>; [consultado el 8 de agosto de 2018].

Pacecca, María Inés y Corina Courtis (2008). «Inmigración contemporánea en Argentina: dinámicas y políticas» (Serie «Población y Desarrollo» N° 84). Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Penchaszadeh, Ana Paula (2012). «Migraciones y derechos políticos: ¿Democratización y extensión de la ciudadanía o nuevas formas de la extranjerización en democracia?». En: Susana Novick (comp.), *Migración y políticas públicas. Nuevos escenarios y desafíos*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Catálogos, pp. 39–62.

Pereira, Andrés (2017). «Política migratoria, derechos humanos y seguridad en Argentina: el humanitarismo en disputa 1990–2015». Tesis doctoral. Córdoba: Facultad de Ciencias Sociales, Centro de Estudios Avanzados, Universidad Nacional de Córdoba.

Salter, Mark (2004). «Passports, Mobility, and Security: How smart can the border be?» *International Studies Perspectives* 5: pp. 71–91.

Salter, Mark (2005). «At the Threshold of Security: A Theory of International Borders.» En: Elia Zureik y Mark Salter



(eds.), *Global Surveillance and Policing: Borders, Security, Identity*. Portland: Willan Publishing, pp. 36–50.

Sassone, Susana María (2004a). «Fronteras cerradas, fronteras abiertas en la Argentina: los desafíos de la integración en el Mercosur». En: Ariel Guance (dir.), *La frontera: Realidades y representaciones. Actas de las Jornadas Multidisciplinarias llevadas a cabo en Buenos Aires, del 24 al 26 de agosto de 2004*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Instituto Multidisciplinario de Historia y Ciencias Humanas/Dunken, pp. 221–239.

Sassone, Susana María (2004b). «Las condiciones de movilidad de los ciudadanos del Mercosur: Hacia la reconfiguración de las territorialidades transfronterizas». *Territoires et sociétés du MERCOSUR* 196 (abril): pp. 50–62.

Sayad, Abdelmalek (1984). «Estado, nación e inmigración. El orden nacional ante el desafío de la inmigración». *Revista Apuntes de Investigación* 13: pp. 102–116.

Sayad, Abdelmalek (2010). *La Doble ausencia: De las ilusiones del emigrado a los padecimientos del inmigrado*, traducción de Enrique Santamaría Lorenzo. Barcelona: Antropos.

Schenkel, Erica y Fernando Almeida García (2015). «La política turística y la intervención del Estado. El caso de Argentina». *Perfiles Latinoamericanos* 23, N° 46 (julio–diciembre): pp. 197–221.

Torpey, John (2000). *The Invention of the Passport: Surveillance, Citizenship, and the State*. Cambridge: Cambridge University Press.

