



REMHU - Revista Interdisciplinar da  
Mobilidade Humana

ISSN: 1980-8585

remhu@csem.org.br

Centro Scalabriniano de Estudos  
Migratórios  
Brasil

Pereira, Manuel Andrés  
DELITO, SEGURIDAD, ORDEN PÚBLICO E "INMIGRACIÓN LIMÍTROFE" EN  
ARGENTINA (1976-1995)  
REMHU - Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana, vol. 24, núm. 46, enero-abril,  
2016, pp. 177-191  
Centro Scalabriniano de Estudos Migratórios  
Brasília, Brasil

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=407045589012>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica  
Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal  
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

# DELITO, SEGURIDAD, ORDEN PÚBLICO E “INMIGRACIÓN LIMÍTROFE” EN ARGENTINA (1976-1995)

*Manuel Andrés Pereira<sup>1</sup>*

Inspirado en la noción de pensamiento de Estado propuesta por Abdelmalek Sayad, el artículo muestra cómo se ha constituido la relación entre “inmigración limítrofe”, “delito”, “seguridad” y “orden público” entre el año 1976 y el año 1995 en Argentina. A partir de un análisis decretos y resoluciones del Poder Ejecutivo, como así también proyectos del Poder Legislativo se busca reflexionar sobre la centralidad de las categorías nacionales o nacionalistas en la construcción de la “inmigración limítrofe” como una amenaza, ya sea desde el punto de vista de la seguridad nacional o de la inseguridad a partir de la década de 1990.

**Palabras clave:** inmigración, seguridad, delito, orden público.

## Introducción<sup>2</sup>

El presente artículo busca comprender la relación construida entre “inmigración limítrofe”, delito, seguridad y orden público<sup>3</sup>, en el período que va desde 1976 hasta 1995, en Argentina, a través de una revisión de la normativa migratoria que incorpora algunas fuentes aún inéditas. Para lograr este propósito, el texto se inspira en la noción de pensamiento de Estado<sup>4</sup> de Sayad, debido a

<sup>1</sup> Centro de Estudios Avanzados - Universidad Nacional de Córdoba. Córdoba, Argentina.

<sup>2</sup> Agradezco especialmente a Eduardo Domenech por todo el apoyo brindado para la escritura de este artículo. Los errores que eventualmente puedan hallarse son de mi exclusiva responsabilidad.

<sup>3</sup> Por delito entendemos todas las acciones constituidas como tales por el Estado; No se trabajará con una noción única de seguridad, por el contrario su significado se irá definiendo en cada contexto de modo diferente. Por último, para la noción de orden público nos remitimos al trabajo de Tiscornia que lo define como un concepto decimonónico y positivista que tiene como finalidad mantener el orden político establecido, siendo tipificadas las conductas contra éste en los códigos de contravención. TISCORNIA, Sofía. Entre el honor y los parientes. Los edictos policiales y los Fallos de la Corte Suprema de Justicia. El caso de ‘las Damas de la Calle Florida’ (1948-1957).

<sup>4</sup> De acuerdo con Sayad, el pensamiento de Estado (noción que retoma del trabajo de Pierre Bourdieu) se refiere al modo en que el Estado construye un conjunto de categorías a partir de las cuales se interpretan los fenómenos sociales. Éstas tienen como característica central el hecho de que se producen de un modo que diferencian a los individuos considerados nacionales de los no-

que el delito es una pieza clave sobre la que se diferencian a los nacionales de los no-nacionales, cuestión que se puede ver a través de la construcción de medidas de control migratorio orientadas a la prohibición de ingreso y la expulsión de los no-nacionales. Sin embargo, antes de pasar al período mencionado es necesario destacar que el vínculo entre inmigración y las tres nociones propuestas tiene una larga historia en Argentina<sup>5</sup> que no puede ser pasada por alto si se busca una comprensión más profunda del encuadre y la temática propuestos.

A la par de la construcción del Estado-nación, la primera ley de inmigración<sup>6</sup> del año 1876 prohibía a los capitanes de los buques transportar en la categoría de “inmigrante” a “presidarios o criminales que hubiesen estado bajo el efecto de la acción de la justicia”. Posteriormente, como explica Devoto, en el año 1916 se implementará la solicitud de un certificado de antecedentes penales para aquellos que quieran inmigrar<sup>7</sup>, extendiéndose en el año 1934, de acuerdo con Quinteros, al ingreso de cualquier tipo de pasajero que llegue al país<sup>8</sup>. En coincidencia con la afirmación de Pacecca sobre el desplazamiento del control hacia la permanencia<sup>9</sup> a partir de mediados del siglo XX, un decreto<sup>10</sup> del año 1965 exigirá el mencionado certificado, sobre todo para la permanencia en las categorías que implican períodos de estadía prolongados. Así, desde muy temprano, en paralelo a la construcción y consolidación del Estado-nación, el delito, la seguridad y el orden público, se convirtieron en características que deslegitiman la presencia de los no-nacionales en un orden nacional del que no son considerados parte.

Por otra parte, el delito, la seguridad nacional y el orden público, jugaron un papel destacado, sino exclusivo, en la introducción de la figura de expulsión a través de la Ley de Residencia<sup>11</sup> del año 1902, motivada en la amenaza que representaba para la élite gobernante el anarquismo<sup>12</sup>. En concreto, ésta prohibió

---

nacionales. Asimismo, el autor explica que la delincuencia es uno de los ámbitos de existencia que más se vincula al pensamiento de Estado: el inmigrante no sólo es considerado como delincuente por los delitos en los que interviene la policía, sino por el hecho de migrar en sí mismo. La migración es para el pensamiento de Estado un delito casi ontológico. SAYAD, Abdelmalek. *La doble ausencia. De las ilusiones del emigrado a los padecimientos del inmigrado*.

<sup>5</sup> En la revisión bibliográfica realizada sólo fue hallado un trabajo que aborda de modo integral la normativa migratoria argentina, en el largo plazo, desde una perspectiva de seguridad. PACECCA, María Inés, COURTIS, Corina, PITA, María Victoria. *Migración y seguridad en la Argentina. Construcciones discursivas y prácticas*.

<sup>6</sup> Ley N° 817.

<sup>7</sup> DEVOTO, Fernando. *El revés de la trama: Políticas migratorias y prácticas administrativas en la argentina (1919-1949)*.

<sup>8</sup> QUINTEROS, Marcela. *Os olhos da nação. As imagens construídas sobre o estrangeiro nas políticas migratórias argentinas (1930-1955)*.

<sup>9</sup> PACECCA, María Inés. *Legislación, migración limítrofe y vulnerabilidad social*.

<sup>10</sup> Decreto N° 4418/65.

<sup>11</sup> Ley N° 4144.

<sup>12</sup> CONSTANZO, Gabriela. *Los indeseables: las leyes de residencia y defensa social*; PACECCA, María Inés. *El fantasma en la máquina: la praxis política de los extranjeros y la ley de Residencia*; PACECCA, María Inés, COURTIS, Corina, PITA, María Victoria, *op. cit.*

el ingreso y habilitó la expulsión de todo extranjero que “haya sido condenado o sea perseguido por los tribunales extranjeros por delitos comunes” y de aquellos extranjeros “cuya conducta comprometa la seguridad nacional o perturbe el orden público”. La Ley de Residencia permanecerá vigente hasta el año 1958 y será derogada por el gobierno de Arturo Frondizi<sup>13</sup>, no obstante durante la dictadura de Juan Carlos Onganía, específicamente en el año 1969, se reimplantara una normativa<sup>14</sup> muy similar en el contexto del “Cordobazo”<sup>15</sup>. Aunque cada una de estos instrumentos del Estado se produce en diferentes contextos y en relación a la construcción de distintas amenazas para la seguridad, todos ponen de relieve la distinción entre nacionales y no-nacionales, siendo estos últimos los únicos expulsables.

Estas no serán las únicas preocupaciones del Estado en relación a la inmigración, el delito, la seguridad y el orden público a lo largo del siglo XX. Como puede verse en el trabajo de Quinteros<sup>16</sup>, durante la década de 1930 la trata de blancas también motivó la producción de normativa destinada a detener y expulsar extranjeros vinculados a esa actividad. Siguiendo a la misma autora, durante la década de 1940, un dato no menor en relación al control y la seguridad fue el traslado de la Dirección General de Migraciones desde el Ministerio de Agricultura al Ministerio del Interior en el año 1943, lo que facilitaba el intercambio de información entre migraciones y la policía dentro del mismo ministerio<sup>17</sup>. Por otra parte, hacia finales de la Segunda Guerra Mundial, se implementó un decreto que convertía el ingreso de extranjeros que violara las disposiciones legales en un delito penado con prisión, al mismo tiempo que establecía sanciones accesorias para argentinos naturalizados y extranjeros involucrados en delitos que tuviesen que ver con el cambio de la constitución del Estado y del gobierno, tanto argentino como de otros países americanos<sup>18</sup>.

De acuerdo con lo expuesto hasta aquí, se advierte cómo el delito, la seguridad y el orden público son elementos que desde muy temprano construyen y expresan al mismo tiempo una distinción entre nacionales y no-nacionales, propia del pensamiento de Estado. Por otro lado, esta tríada se incorpora a lo que Domenech ha denominado como régimen de control de la migración ilegal<sup>19</sup>, en tanto dichos elementos han sido centrales, por ejemplo, en la autorización del

<sup>13</sup> QUINTEROS, *op. cit.*

<sup>14</sup> Decreto- Ley N° 18.325. Lo novedoso de este decreto-ley en relación a la ley de Residencia fue que habilitaba a la expulsión de los extranjeros “cuando fueren condenados por tribunales argentinos por delitos dolosos”.

<sup>15</sup> PACECCA, COURTIS, PITA, *op. cit.*

<sup>16</sup> QUINTEROS, *op. cit.*

<sup>17</sup> *Ibidem*. Cf. BIERNAT, Carolina *¿Buenos o útiles? La política migratoria del peronismo*.

<sup>18</sup> QUINTEROS, *op. cit.*

<sup>19</sup> DOMENECH, Eduardo. Crónica de una ‘amenaza’ anunciada. Inmigración e ‘ilegalidad’: visiones de Estado en la Argentina contemporánea.

ingreso y la permanencia “legal”<sup>20</sup> de la inmigración. Siguiendo las ideas del autor, es posible afirmar que estos elementos surgidos en relación a cierta fracción de la “inmigración europea” considerada como indeseable, luego fueron heredados en las disposiciones encargadas de regular la “inmigración limítrofe” desde mediados del siglo XX en adelante. Aunque las nociones de seguridad, delito y orden público fueron transformándose, al definirse distintos tipos de amenaza, las medidas orientadas a regular la inmigración (“europea” en un principio, y luego “limítrofe”) siguieron siendo, aunque no exclusivamente, la prohibición de ingreso y la expulsión.

Un análisis profundo y sistemático de la relación construida por el Estado entre delito, seguridad e inmigración a lo largo del siglo XX representa un trabajo más extenso del que aquí se pretende realizar. Lo que se busca señalar en esta introducción es que a pesar de la importancia y el énfasis que el Estado ha demostrado en relación al delito, la seguridad y la inmigración, dichas temáticas no han constituido un tema de interés específico y diferenciado para los estudios migratorios de Argentina, sino de un modo subordinado con respecto a temáticas más generales como el análisis de las políticas migratorias. Sólo existen dos excepciones que analizan la construcción del “inmigrante” “indocumentado” como delincuente, en los discursos y prácticas de la Policía Federal y en el discurso mediático en diferentes etapas de la década de 1990, en el marco de la disolución de la Doctrina de Seguridad Nacional y una creciente preocupación por la “seguridad urbana”<sup>21</sup>. Siguiendo en buena medida la línea de estos trabajos pioneros, en las páginas que siguen, se intentara poner de relieve cómo se entiende la relación entre “inmigración limítrofe”, delito, seguridad y orden público desde la propuesta de Sayad.

### **La Doctrina de Seguridad Nacional y la “inmigración limítrofe”**

Como ya ha sido remarcado<sup>22</sup> la perspectiva sobre la inmigración proveniente de los países limítrofes durante la última dictadura militar estuvo relacionada con la Doctrina de Seguridad Nacional (DSN). Según explica Tapia Valdés, esta forma de comprender la seguridad se explica a partir de los cambios de estrategia producidos con respecto a la defensa norteamericana en el contexto de la guerra fría, y se caracterizaba por promover la mayor participación e intervención de los militares en la política con el objetivo de impedir que la

<sup>20</sup> La ilegalidad/irregularidad migratoria es comprendida en este trabajo como el resultado de una construcción social que involucra en su producción un conjunto de medidas legales y políticas. Por lo tanto no debe ser naturalizada como el sencillo acto de ingresar o permanecer sin autorización en un Estado. GONZÁLEZ CÁMARA, Noelia. De indeseables a ilegales: una aproximación a la irregularidad migratoria.

<sup>21</sup> CEADIS. De inmigrantes a delincuentes. La producción de los indocumentados como amenaza social en el discurso policial; PACECCA, COURTIS, PITA, *op. cit.*

<sup>22</sup> NOVICK, Susana. Políticas inmigratorias en la Argentina; PACECCA, *op. cit.*

izquierda conserve o tome el poder, ya que esto representaba una amenaza para los gobiernos locales y para la seguridad nacional de Estados Unidos<sup>23</sup>. En coincidencia con esta forma de comprender la seguridad, en Argentina durante la última dictadura militar se construyó la idea de una amenaza en base a la figura de un enemigo interno definido centralmente alrededor de cuestiones ideológicas, sin embargo la “amenaza comunista” no sería una novedad absoluta de la década del setenta, ya que los “militares describieron la situación de 1976 reflatando un diagnóstico de los años sesenta: revivieron la percepción de una amenaza al *status quo*”<sup>24</sup>.

Una de las diferencias más relevantes entre los años sesenta y los setenta estribaba en que desde el punto de vista militar, ya no se trataba de una “guerra” sino de una “guerra sucia”<sup>25</sup>. Esta última idea que constituía no sólo una perspectiva sino una guía de acción para los militares, presuponía la existencia de un enemigo difícil de identificar, ya que el mismo “se infiltraba, contaminaba el cuerpo social, no vestía uniforme, no se sabía por dónde y cómo atacaría”<sup>26</sup>. En base a esta premisa y siempre de acuerdo con la visión de las fuerzas armadas, no se trataba de una guerra convencional o de una simple intervención militar, la ubicuidad de la amenaza requería el control sobre los lugares de trabajo, la educación, sindicatos y canales de televisión. Por otra parte, la construcción de la amenaza en relación a la ideología de izquierda hacía que la nacionalidad no resultara un elemento imprescindible para definir al enemigo<sup>27</sup>.

Resulta por demás notable que el 24 de marzo de 1976, día en que se produjo el golpe de Estado, se estableció un decreto ley<sup>28</sup>, publicado dos días después en el Boletín Oficial, donde se afirmaba que el gobierno “ha fijado como objetivos prioritarios la paz social y la seguridad nacional”, al tiempo que agregaba que se oponían a ese propósito “la acción disociadora y criminal de algunos extranjeros” que “atentaban contra el pueblo y las instituciones del país, que les brindaron hospitalidad”<sup>29</sup>. La finalidad de la norma era expulsar a “extranjeros” residentes permanentes o no permanentes cuando tuviesen una condena en el extranjero “siempre que para la ley argentina el hecho motivo de la condena constituya delito” o cuando “fue condenado por la justicia argentina por delito doloso” y “cuando realizare en la República actividades que afectan la paz social, la seguridad nacional o el orden público”. La premura de este instrumento ponía

<sup>23</sup> TAPIA VALDÉS, Jorge. *El terrorismo de estado. La Doctrina de Seguridad Nacional en el Cono Sur*.

<sup>24</sup> BARROS, Sebastián. *Orden, Democracia y Estabilidad. Discurso y política en la Argentina entre 1976 y 1991*, p. 57.

<sup>25</sup> *Ibidem*, op. cit.; cf. FRONTALINI, Daniel, CAIATI, María Cristina. El mito de la guerra sucia.

<sup>26</sup> BARROS, op. cit. p. 58.

<sup>27</sup> *Ibidem*.

<sup>28</sup> PACECCA, COURTIS, PITA, op. cit.

<sup>29</sup> Ley N° 21.259. Esta ley era muy similar al Decreto-Ley N° 18.325 dictado por Onganía en el año 1969, que se inspiraba a la ley de Residencia del año 1902.

de relieve la importancia del control migratorio en relación a la seguridad nacional y el orden público, vinculados en esta época a la construcción de la izquierda como una amenaza.

Años después, una resolución de la Dirección Nacional de Migraciones (DNM) del 15 de mayo de 1980 delegaba funciones de este organismo, como iniciar trámites de radicación y regularización, conceder prorrogas de residencia o declarar la ilegalidad en el ingreso y la permanencia, en la policía de la provincia de Buenos Aires. Como se desprende del documento, en los casos de radicación en categorías de estadía prolongada la presentación de los antecedentes penales era imprescindible, tal y como estaba establecido en el decreto reglamentario<sup>30</sup> de la ley migratoria que seguía rigiendo durante la época. Por otra parte, en el caso de la declaración de ilegalidad en el ingreso y permanencia, a los inmigrantes de nacionalidad “limítrofe” y “asiática”, identificados por un procedimiento de control, se los conminaba a abandonar el territorio bajo apercibimiento de expulsión. De esta forma, se podía observar que si bien la seguridad nacional, el orden público y el delito seguían siendo cuestiones importantes, el control migratorio también expresaba preferencias étnico-nacionales.

En el año 1981 la dictadura militar, con el asesoramiento de la Comisión Asesora Legislativa, instituyó la denominada “Ley General de Migraciones y Fomento de la Inmigración”<sup>31</sup>. Siguiendo el acervo normativo que fue consolidándose en torno a las migraciones internacionales desde principios del siglo XX, pero sobre todo el que se instauró en la década del sesenta y del setenta, el artículo 95 de esta ley habilitaba al Ministerio del Interior a expulsar a todo extranjero cualquiera sea su tipo de residencia cuando “resulte condenado por Juez o Tribunal argentino, por delito doloso o pena privativa de la libertad mayor de Cinco (5) años”, o cuando “realizaren en el país o en el exterior, actividades que afecten la paz social, la seguridad nacional o el orden público de la República”. De esta forma se seguía ratificando la distinción entre nacionales y no-nacionales, aplicándose la expulsión de estos últimos cuando realizaran “delitos” o fueran una amenaza para la “seguridad nacional” o el “orden público”.

Por otro lado, es relevante agregar que la seguridad nacional no se constituyó en una actividad unilateral sino de cooperación entre las dictaduras del Cono Sur, cuestión que el trabajo de Gerardo Halpern<sup>32</sup> ha puesto de manifiesto en relación a la inmigración paraguaya en Argentina durante la década del sesenta y del setenta. Al analizar algunos documentos vinculados con el Operativo Cóndor, Halpern pudo desentramar cómo los inmigrantes paraguayos en Argentina, no sólo eran perseguidos por la dictadura local, sino que además existía un plan de

<sup>30</sup> Decreto 4418/65.

<sup>31</sup> Ley N° 22.439.

<sup>32</sup> HALPERN, Gerardo. *Etnicidad, inmigración y política*.

cooperación entre las dictaduras del Cono Sur, que en el caso de los paraguayos implicaba que dentro de Argentina también fueran perseguidos por su Estado de origen con la colaboración de régimen militar. Por último, es importante destacar que Halpern explica que si bien los inmigrantes no eran perseguidos por la condición étnico-nacional, el Estado, una vez apresados los administraba como nacionales de otro país, devolviéndolos al lugar de origen de su nacionalidad, donde eran nuevamente perseguidos por su condición política.

## De la “seguridad nacional” a la “inseguridad”: 1983-1995

### ***Seguridad e inmigración limítrofe en la década del ochenta***

Con el retorno de la democracia, la DSN centrada en el enemigo interno e ideológico llegó paulatinamente a su fin, al mismo tiempo que se iniciaron políticas tendientes a separar las esferas de la seguridad interior y la defensa<sup>33</sup>. En consecuencia, la policía (federal y las provinciales) dejarían de estar bajo el control de las FF.AA. y pasarían a encargarse de la seguridad interna, mientras que éstas se ocuparían en adelante a cuestiones más vinculadas a la defensa<sup>34</sup>. Durante aquellos años no existió lo que posteriormente en la década del noventa podrá ser entendido a través de la categoría de inseguridad<sup>35</sup>, pues como explica Kessler, la escena pública durante la transición democrática estuvo ocupada por un conjunto de delitos que remitían fuertemente al tiempo de la dictadura militar (entre otros, los secuestros extorsivos) y que ponían de manifiesto la preocupación de aquellos años por las posibilidades de desestabilización sobre el gobierno<sup>36</sup>. En este contexto de preocupación por la herencia que dejaba la dictadura, el delito común no ocupó un lugar destacado en la escena pública, mientras que por otro lado no hubo, más allá de la policía, instituciones públicas que se encargaran de la cuestión<sup>37</sup>.

Aunque las perspectivas sobre la seguridad cambiaron, así como también el rol de los militares en la seguridad interna, la normativa migratoria siguió regida por la Ley N° 22.439. En una etapa donde ya no existía la noción del enemigo interno e ideológico y recién comenzaba a delinearse una idea de “seguridad interna”<sup>38</sup>, la construcción de la inmigración limítrofe no se convirtió desde el punto de vista estatal en un “problema” para la seguridad, al menos no como

<sup>33</sup> KESSLER, Gabriel. Entre el terrorismo de Estado y la ‘inseguridad’.

<sup>34</sup> FREDIRC, Sabina. *Los Usos de la fuerza pública. Debates sobre militares y policías en las ciencias sociales de la democracia*; DIAMINT, Rut. La historia sin fin: el control civil de los militares en Argentina; KESSLER, Gabriel, *op. cit.*

<sup>35</sup> KESSLER, Gabriel. *El sentimiento de inseguridad. Sociología del temor al delito*.

<sup>36</sup> *Ibidem*.

<sup>37</sup> *Ibidem*.

<sup>38</sup> Kessler expresa que la seguridad interior era entendida como prevención del delito y de la violencia, tratándose de una definición conceptual más que sustantiva, acorde con un período en el que se la quería separar de la idea de “seguridad nacional” (KESSLER, *op. cit.*).



sucedirá en la década de 1990. Pues el análisis de la normativa, especialmente de la regularización migratoria instrumentada a través de un decreto<sup>39</sup> de 1984 y del decreto reglamentario<sup>40</sup> de la ley “Videla” del año 1987, muestra una preocupación por la “inmigración limítrofe” desde un punto de vista utilitarista y económico, centrado principalmente en la falta de empleo y en la competencia que supondría desde la perspectiva estatal la inmigración “ilegal” con los trabajadores nacionales. De allí también se infieren las restricciones impuestas por el artículo 15 del mencionado decreto reglamentario que sólo habilitaba el ingreso de individuos altamente calificados excluyendo así a los inmigrantes de países limítrofes<sup>41</sup>.

No obstante, sí persistían los impedimentos de ingreso en relación al delito como había sucedido desde principios del siglo XX, y así lo demostraba el reglamento N° 1434/87 que retomando las definiciones del decreto N° 4418/65 calificaba como “absolutamente inhabilitados”, para permanecer o residir en el país a quien esté “cumpliendo condena” o se halle “procesado por delitos comunes que merezcan para la legislación argentina, pena privativa de la libertad de dos años o más”. Asimismo uno de los impedimentos era “registrar antecedentes que hagan presumir que podrá comprometer la seguridad o el orden público o la paz social”, mientras que por otra parte, el acceso a la residencia permanente y temporaria requería antecedentes penales internacionales y nacionales en caso de que la solicitud fuera hecha por individuos que ya residen en el país, confirmándose así la tendencia de solicitar este tipo de requerimientos para las personas que mantienen estadías por períodos prolongados. De este modo, la normativa seguía manteniendo el pensamiento de Estado, valiéndose del delito, la seguridad y el orden público para diferenciar a los nacionales de los no-nacionales.

### ***La inmigración limítrofe y la inseguridad***

Según Kessler, las preocupaciones en la escena pública en torno a los delitos vinculados a la dictadura se irán modificando y encontrarán un punto de inflexión a partir de la crisis hiperinflacionaria de 1989 donde comienza a construirse una relación entre cuestión social y cuestión delictiva que se afianzará a medida que avance la década de 1990, configurándose la crisis social como un elemento explicativo del delito que distingue el caso argentino de otros<sup>42</sup>. En una línea similar, para Cerruti, la crisis de 1989 implicó la reconversión de los discursos en torno a la seguridad nacional, propios de la dictadura militar, hacia una retórica de la violencia social que “produjo por primera vez una articulación

<sup>39</sup> Decreto 780/84.

<sup>40</sup> Decreto 1434/87.

<sup>41</sup> NOVICK, *op. cit.*

<sup>42</sup> KESSLER, *op. cit.*

entre ‘marginalidad’ y ‘violencia’, y entre ‘exclusión social’ y ‘delincuencia’<sup>43</sup>. La crisis social, se convirtió dentro del contexto argentino en el principal elemento explicativo de la inseguridad, así “a medida que el delito se incrementa en paralelo con la pobreza, la desigualdad y el desempleo, se llega a un consenso por el cual el delito es considerado una consecuencia de la degradación social”<sup>44</sup>. Pacecca, Courtis y Pita, a partir de un análisis centrado en prácticas policiales y el discurso mediático, han señalado que durante la década de 1990, las políticas y discursos neoliberales cambiaron el eje de preocupación desde la “seguridad nacional” o el “ataque a las instituciones” hacia la “seguridad urbana”, lo que también se expresó en una asociación entre delito común e “inmigración latinoamericana”<sup>45</sup>.

Las transformaciones que las autoras analizan en profundidad desde las prácticas policiales y el discurso mediático también pueden ser rastreadas en el Poder Ejecutivo y Legislativo en relación a la “inmigración limítrofe”. Mientras se mantenía vigente la ley N° 22.439 y el decreto N° 1434/87, un decreto<sup>46</sup> de finales del año 1993 autorizó, al Ministerio de Interior mediante las fuerzas de seguridad, a realizar operativos en todo el país para el control de la situación de la “legalidad” de los inmigrantes<sup>47</sup>. Asimismo, encargaba a la DNM la expulsión de los extranjeros que “habiendo ingresado ilegalmente a la República, fueren sorprendidos ‘in fraganti’ en la comisión de delitos de acción pública, y de aquellos que no justifiquen fehacientemente el título que les otorgue derecho a la posesión o tenencia del inmueble que ocupan”. Por otra parte, se afirmaba que resulta necesario “encarar el grave problema provocado por las ocupaciones ilegales de viviendas y otros delitos que alteren la paz social” proponiendo el empleo de una “metodología ágil y efectiva, que permita la inmediata expulsión de inmigrantes ilegales”.

De la lectura del decreto se desprende una correlación entre la inmigración “ilegal” y la comisión de ciertos delitos relacionados a la cuestión social como la “toma de viviendas”, así el razonamiento que se demuestra presupone que los inmigrantes contruidos como “ilegales” son necesariamente delincuentes.”<sup>48</sup>. De este modo, la ilegalidad no era sólo una forma de falta administrativa, sino que se

<sup>43</sup> CERRUTI, Pedro. Seguridad pública y neoconservadurismo en la argentina neoliberal: la construcción social de la ‘inseguridad’ durante los años noventa: ‘combate a la delincuencia’, ‘tolerancia cero’ y ‘mano dura’, p. 149.

<sup>44</sup> KESSLER, *op. cit.*, p. 77.

<sup>45</sup> PACECCA, COURTIS, PITA, *op. cit.*

<sup>46</sup> Decreto 2771/93.

<sup>47</sup> NOVICK, *op. cit.*

<sup>48</sup> Esta relación entre “ilegalidad” y delito ya fue señalada en relación a ciertas prácticas de la Policía Federal y en el discurso mediático durante la década de 1990. GEADIS, *op. cit.*; PACECCA, COURTIS, PITA, *op. cit.* La constatación de un discurso similar en el Poder Ejecutivo y Legislativo debería hacernos interrogar por el modo en que el discurso mediático también se constituye en torno a categorías nacionalistas, pues el pensamiento de Estado y sus principios de división e interpretación del mundo social exceden a las instituciones estatales.

convertía en un sinónimo directo de delito común, durante una década en la cual la inseguridad se convertirá en un tema cada vez más sensible. Aunque como ya se ha puesto de manifiesto, la inmigración limítrofe será construida como “problema” durante toda la década del noventa en relación a varias dimensiones como la portación de enfermedades, el desempleo, la baja de los salarios o la saturación de los servicios públicos<sup>49</sup>, es muy relevante tener en cuenta que en pleno neoliberalismo se crearon decretos específicos donde se puede ver una relación de equivalencia entre “inmigración limítrofe”, “ilegal” y “delito”<sup>50</sup>.

Sugerentemente, tres meses antes del decreto de las ocupaciones ilegales de viviendas, una resolución<sup>51</sup> de la DNM del 1 de octubre de 1993, delegó en la Gendarmería Nacional y la Prefectura naval, como partes de la policía migratoria auxiliar, un conjunto amplio de funciones vinculadas al control de ingreso, egreso y permanencia de extranjeros. Entre los considerandos se mencionaba que ambas fuerzas, por “la especial distribución geográfica de sus unidades” podían cubrir funciones delegadas por la DNM “en lo que hace al control de ingreso-egreso, y de permanencia de extranjeros”, lo que permitiría la resolución de “la situación migratoria de aquellos a quienes detecten en condiciones de ilegalidad en localidades que la Dirección Nacional de Migraciones no cuente con personal propio”. Como se puede apreciar, la participación de otras fuerzas de seguridad en el control migratorio se justificaba en una mayor cobertura geográfica a partir de su distribución territorial. Otras medidas en este sentido se repiten con el decreto<sup>52</sup> reglamentario del año 1994 que amplía la delegación de facultades a la policía migratoria auxiliar y una disposición<sup>53</sup> del año 1995 que otorga facultades de control a la Policía de la provincia de Buenos Aires. Así, en un contexto de construcción de la imagen de la “inmigración limítrofe” e “ilegal” como equivalente al delito, la renovada llamada a la intervención de las fuerzas de seguridad pone de relieve también la importancia de éstas en la producción de la ilegalidad en relación con la seguridad.

Por otro lado, el reglamento ya mencionado del año 1994 no representó cambios con el anterior en relación al pedido de antecedentes penales que seguía presente para las categorías de residencia más prolongadas en el tiempo. No obstante, sí se introdujeron algunas modificaciones sobre las inhabilidades absolutas, agregándose a las ya existentes en el decreto N° 1434/87 el hecho de que los extranjeros puedan “observar una conducta proclive al delito”. Es preciso

<sup>49</sup> BENEZIA, Roberto, KARASIK, Gabriela. Inmigración limítrofe: los bolivianos en Buenos Aires; GRIMSON, Alejandro. Nuevas xenofobias, nuevas políticas étnicas en la Argentina; CAGGIANO, Sergio. Lo que no entra en el crisol. Inmigración boliviana, comunicación intercultural y procesos identitarios.

<sup>50</sup> Sobre la relación entre penalidad, inseguridad y neoliberalismo ver CERRUTI, *op. cit.*

<sup>51</sup> Resolución 2609.

<sup>52</sup> Decreto 1023/94.

<sup>53</sup> Disposición 403/95.

resaltar que entre todas las modificaciones y acciones que se mencionan, ésta parece ser una más que expresa la posibilidad de que la inmigración se convierta en una amenaza para la seguridad. Vistas en conjunto, todas estas modificaciones que se suceden entre el año 1993 y 1995 avanzan en el sentido de una nueva relación entre inmigración limítrofe delito y seguridad que se asienta en el establecimiento de una relación de equivalencia entre “ilegalidad” y “delito”. De esta forma, el Estado construye la “inmigración limítrofe”, tanto desde sus discursos como prácticas<sup>54</sup>, en un objeto que debe ser tratado por las instituciones coercitivas del Estado bajo una nueva forma de comprender la seguridad.

### ***Visiones parlamentarias, pensamiento de Estado***

A través de las comisiones de Población y Recursos Humanos de las cámaras de senadores y diputados, creadas a principio de los noventa, circularon múltiples proyectos de ley, comunicación o resolución vinculados a las migraciones internacionales. Allí la legalidad, la seguridad y el delito también se constituyeron en los tópicos que articularon un conjunto de proyectos que en muchos casos fueron desechados. De un modo previsible, su revisión muestra cómo el pensamiento de Estado no sólo puede constituirse en la normativa migratoria efectivizada a través de leyes, decretos, resoluciones o disposiciones, sino también en el ámbito legislativo, ya que las propuestas realizadas tanto por parlamentarios de partidos oficialistas y opositores seguían reproduciendo en sus proyectos categorías que se asentaban sobre las distinciones entre nacionales y no-nacionales como entre legales e ilegales en relación a múltiples aspectos, entre los que también se encontraba la seguridad y el delito.

Un proyecto de ley<sup>55</sup> ingresado el 9 de Junio de 1994 que sólo obtuvo media sanción, proponía una modificación del artículo 95 de la ley N° 22.439, exigiendo al Ministerio del Interior que la expulsión de los extranjeros fuera obligatoria y no facultativa, como contemplaba la ley y su reglamentación, cuando el extranjero “resultare condenado por juez o tribunal argentino por delito doloso a pena privativa de la libertad mayor de seis (6) meses” o si “realizare en el país o en el exterior actividades que afecten la paz social, la seguridad nacional o el orden público de la República”. Por otro lado, un proyecto de ley<sup>56</sup>, ingresado el 10 de febrero de 1995 que tampoco prosperó, establecía la expulsión de extranjeros sobre los que “recayese condena firme emanada de juez competente”

<sup>54</sup> BIGO, Didier. Security and Immigration: Toward a Critique of the Governmentality of Unease; HUYSMANS, Jef, SQUIRE, Viqui. Migration and security; WALTERS, William. Migration and security.

<sup>55</sup> Expediente 1523-D-1994. Llevaba las firmas de Golpe, Carlos Horacio; Raúl, Humada; Eliseo, Barrera; Francisco, Toto; Alberto, Parada; todos pertenecientes al bloque del Partido Justicialista.

<sup>56</sup> Expediente 5827-D-1994. Llevaba las firmas de Patricia, Bullrich; Miguel Angel García Moreno; Jorge Martín, Argüello; todos del Partido Justicialista.

por “delitos comunes que merezcan para la legislación argentina pena privativa de la libertad de dos años o más” cuando “su ingreso y/o permanencia fuera ilegal y/o tuviere una residencia inferior a cinco años”, siendo en este caso el juez penal que entiende en la causa el que podía dictar la expulsión. Más allá de las modificaciones puntuales sobre la obligatoriedad de la expulsión o el tipo de condena necesaria para ella, los proyectos siguieron reproduciendo las distinciones claves del pensamiento de Estado, siendo la “ilegalidad” en el segundo proyecto una cuestión central, ya que no era el delito lo que provoca la expulsión, sino el delito junto con la permanencia o el ingreso “ilegal”.

Un proyecto de comunicación<sup>57</sup> ingresado el 11 de julio de 1995, planteaba en sus fundamentos que “resulta imprescindible que el gobierno nacional implemente medidas tendientes a controlar la inmigración ilegal” debido a las “consecuencias evidentes que ello trae aparejado”. Según afirmaba, estos migrantes “se convierten en trabajadores ilegales, viven en condiciones muchas veces inhumanas o forman asentamientos precarios”, además “le privan el trabajo a los nacionales” y “en algunos casos son volcados a delinquir debido a la necesidad”. Este último proyecto plantea varias cuestiones destacadas en relación a la mirada estatal sobre la inmigración limítrofe. El razonamiento que puede verse en el decreto mantiene la legalidad como figura de control, pero también construye la “ilegalidad” en causa de ciertas condiciones de vida que terminan por “volcar” a los inmigrantes a delinquir. Este razonamiento parece adaptarse a la relación entre cuestión social y delito que remarcan Kessler<sup>58</sup> o Cerruti<sup>59</sup>, agregándose aquí la cuestión de la “ilegalidad” como elemento distintivo de la condición migratoria.

## Conclusiones

A lo largo de este artículo se ha intentado comprender la relación construida por el Estado entre “inmigración limítrofe”, delito, seguridad y orden público en el período que va desde la última dictadura militar hasta mediados de la década de 1990. Teniendo como horizonte la noción de pensamiento de Estado se han analizado diferentes formas de construir la “inmigración limítrofe” como amenaza o peligro, ya sea desde el punto de vista de la Doctrina de la Seguridad Nacional o desde la inseguridad. El análisis se ha realizado a través de la lectura de diferentes tipos de documentos producidos en el ámbito del Poder Ejecutivo y Legislativo. De esta manera, se ha buscado resaltar que más allá de las formas coyunturales en que la “inmigración limítrofe” es construida como una amenaza, ya sea porque se la considera como un peligro para el mantenimiento de *status quo* o porque se la relaciona con el delito común, las mismas siempre se encuentran mediadas por

<sup>57</sup> Expediente 745-S-1995. Llevaba sólo la firma de Romero Feris, José del partido Autonomista de Corrientes.

<sup>58</sup> KESSLER, *op. cit.*

<sup>59</sup> CERRUTI, *op. cit.*

principios de entendimiento nacionales o nacionalistas. El modo en que el Estado regula los movimientos migratorios en relación al delito, la seguridad y el orden público implica por definición una distinción entre nacionales y no-nacionales, pues los últimos son considerados como sujetos expulsables mientras que los primeros no: percibidos como una amenaza a la seguridad, los no-nacionales son pensados por el Estado como sujetos expulsables (o a los que se les prohíbe el ingreso) mientras que los nacionales escapan a esta lógica.

Dicho de otro modo, se puede afirmar que el estudio de la relación entre inmigración, delito, seguridad y orden público implica dos planos diferentes que están mutuamente vinculados. Por un lado, las condiciones históricas en las cuales se construye la especificidad de la amenaza migratoria, y por otro, el hecho de que la inmigración siempre se encuentra definida por el pensamiento de Estado. De esta forma se puede comprender porque los sujetos que son definidos como “peligrosos” van cambiando (“anarquistas”, “subversivos”, “delinquentes”), mientras que la regulación estatal es la misma cuando son definidos como no-nacionales: prohibición de ingreso o expulsión. En este punto es donde reside la conexión entre delito (aquí podríamos agregar seguridad y orden público) y pensamiento de Estado que ha propuesto Sayad, pues cuando se juzga a un no-nacional no sólo se lo interpela por el delito que cometió según el código penal (o por la amenaza que representa para el Estado) sino por el hecho de no pertenecer al orden nacional. De aquí se desprende que la “inmigración limítrofe” construida como una amenaza para el *status quo* o la seguridad, dependiendo del contexto, se refuerza con el hecho de que la migración en sí misma es vista por el Estado como un delito.

## Referencias Bibliográficas

- BARROS, Sebastián. *Orden, Democracia y Estabilidad. Discurso y política en la Argentina entre 1976 y 1991*. Córdoba: Alción Editora, 2002.
- BENENCIA, Roberto; KARASIK, Gabriela. *Inmigración limítrofe: los bolivianos en Buenos Aires*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina, 1995.
- BIERNAT, Carolina. *¿Buenos o útiles? La política inmigratoria del peronismo*. Buenos Aires: Biblos, 2007.
- BIGO, Didier. Security and Immigration: Toward a Critique of the Governmentality of Unease. *Alternatives*, n. 22, 2002, p. 63-92.
- CAGGIANO, Sergio. *Lo que no entra en el crisol. Inmigración boliviana, comunicación intercultural y procesos identitarios*. Buenos Aires: Prometeo, 2005.
- CAIMARI, Lía. La ciudad y el miedo. *Revista de Cultura*, v. XXX, n. 89, 2007, p. 9-13.
- CERRUTI, Pedro. Seguridad pública y neoconservadurismo en la argentina neoliberal: la construcción social de la ‘inseguridad’ durante los años noventa: ‘combate a la delincuencia’, ‘tolerancia cero’ y ‘mano dura’. *Revista de Sociología e Política*, v. XXI, n. 48, 2013, p. 143-160.

- CONSTANZO, Gabriela. *Los indeseables: las leyes de residencia y defensa social*. Buenos Aires: Madreselva, 2009.
- DEVOTO, Fernando. El revés de la trama: Políticas migratorias y prácticas administrativas en la argentina (1919-1949). *Desarrollo Económico*, v. XLI, n. 162, 2001, p. 281-303.
- DIAMINT, Rut. La historia sin fin: el control civil de los militares en Argentina. *Nueva Sociedad*, n. 312, 2008, p. 95-111.
- DOMENECH, Eduardo. Crónica de una ‘amenaza’ anunciada. Inmigración e ‘ilegalidad’: visiones de Estado en la Argentina contemporánea. In FELDMAN-BIANCO, Bela; VILLA, Marta; RIVERA, Liliana; STEFONI, Carolina (comps.). *La construcción social del sujeto migrante en América Latina: prácticas, representaciones y categorías*. Quito: CLACSO / FLACSO-Ecuador / UAH, 2011.
- FORTALINI, Daniel; CAIATI, María Cristina. *El mito de la guerra sucia*. Buenos Aires: CELS, 1984.
- FREDRIC, Sabina. *Los Usos de la fuerza pública. Debates sobre militares y policías en las ciencias sociales de la democracia*. Buenos Aires: Universidad de General Sarmiento, 2008.
- GRIMSON, Alejandro. Nuevas xenofobias, nuevas políticas étnicas en la Argentina. In GRIMSON, Alejandro; JELIN, Elizabeth (comps.). *Migraciones regionales hacia la Argentina. Diferencia, desigualdad y derechos*. Buenos Aires: Prometeo, 2006.
- GONZÁLEZ CÁMARA, Noelia. De indeseables a ilegales: una aproximación a la irregularidad migratoria. *Arbor: Ciencia, pensamiento y cultura*, julio/agosto, 2010, p. 671-687.
- GRUPO DE ESTUDIO EN ANTROPOLOGÍA Y DISCURSO (GEADIS). De inmigrantes a delincuentes. La producción de los indocumentados como amenaza social en el discurso policial. *Cuadernos de Antropología social*, n. 15, 2002, p. 91-109.
- HALPERN, Gerardo. *Etnicidad, inmigración y política. Representaciones y cultura política de exiliados paraguayos en Argentina*. Buenos Aires: Prometeo, 2009.
- HUYSMANS, Jef; SQUIRE, Viqui. Migration and security. In DUNN CAVELTTY, Myriam; MAUER, Victor (eds.). *Handbook of Security Studies*. London: Routledge, 2009.
- KESSLER, Gabriel. *El sentimiento de inseguridad. Sociología del temor al delito*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2009.
- KESSLER, Gabriel. Entre el terrorismo de Estado y la ‘inseguridad’. In GARGARELLA, Roberto; MURILLO, María Victoria; PECHENY, Mario (comps.). *Discutir Alfonsín*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2010.
- NOVICK, Susana. Políticas inmigratorias en la Argentina. In OTEIZA, Enrique; NOVICK, Susana; ARUJ, Roberto. *Inmigración y Discriminación Políticas y Discursos*. Buenos Aires: Grupo Editor Universitario, 1997.
- PACECCA, María Inés. Legislación, migración limítrofe y vulnerabilidad social. *Realidad Económica*, n. 171, 2000, p. 111-134.



- PACECCA, María Inés. El fantasma en la máquina: la praxis política de los extranjeros y la ley de Residencia. In VILLAVICENCIO, Susana (ed.). *Contornos de la ciudadanía. Nativos y extranjeros en el centenario*. Buenos Aires: Eudeba, 2003.
- PACECCA, María Inés; COURTIS, Corina; PITA, María Victoria. Migración y Seguridad en la Argentina. Construcciones discursivas y prácticas. Miemo. 2009.
- QUINTEROS, Marcela. *Os olhos da nação. As imagens construídas sobre o estrangeiro nas políticas migratórias argentinas (1930-1955)*. Curitiba: Instituto Memoria, 2008.
- SAYAD, Abdelmalek. *La doble ausencia. De las ilusiones del emigrado a los padecimientos del inmigrado*. Barcelona: Anthropos, 2010.
- SCARZANELLA, Eugenia. *Ni gringos ni indios. Inmigración, criminalidad y racismo en la Argentina 1890-1949*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes, 2007.
- TAPIA VALDÉS, Jorge. *El terrorismo de estado. La Doctrina de Seguridad Nacional en el Cono Sur*. México D.F.: Nueva Imagen, 1980.
- TISCORNIA, Sofía. Entre el honor y los parientes. Los edictos policiales y los Fallos de la Corte Suprema de Justicia. El caso de 'las Damas de la Calle Florida' (1948-1957). In TISCORNIA, Sofía (comp.). *Burocracias y violencia. Estudios de antropología jurídica*. Buenos Aires: Antrorografía, 2004.
- WALTERS, Willam. Migration and security. In BURGESS, Peter (ed.). *The handbook of new Security Studies*. London: Routledge, 2010.

## Abstract

### ***Crime, security, public order and “neighbouring immigration” in Argentina (1976-1995)***

*Inspired by the notion of thinking State proposed by Abdelmalek Sayad, the article shows how it has been the relationship between “neighbouring immigration”, “crime” and “security” between 1976 and 1995. From a decrees and resolutions of the executive branch analysis, as well as projects of the legislature, seeks to reflect on the centrality of national categories or nationalists in the construction of the “border immigration” as a threat, either from the point of view of national security or insecurity from the 1990s.*

**Keywords:** *immigration, crime, security, public order.*

Recibido para publicación en 30.06.2015

Aceptado para publicación en 16.02.2016

Received for publication in June 30<sup>th</sup>, 2015

Accepted for publication in February 16<sup>th</sup>, 2016

ISSN impresso: 1980-8585

ISSN eletrônico: 2237-9843

<http://dx.doi.org/10.1590/1980-85852503880004612>