

Buenos Aires, 7 de mayo de 2019

Informe OUBA N°2

# PATRIA CHICA

## Retrosesos en las políticas migratorias

La Ley de Migraciones N° 25.871, promulgada a principios de 2004, concebida con una perspectiva regional y de derechos humanos, aseguró el acceso a un conjunto de garantías fundamentales a todos los residentes, con independencia de su situación migratoria. Diversas modificaciones normativas, junto con aumentos de tasas y demoras en la regularización, la implementación de la persecución institucional, las expulsiones y las razzias mediáticas xenófobas, instauraron un nuevo paradigma migratorio en el país.



**Las políticas implementadas desde 2016 con la asunción de un nuevo gobierno evidenciaron un giro en el abordaje de la inmigración en Argentina<sup>1</sup>, mediante su vinculación directa con la criminalidad, y con la sistemática persecución y discriminación estatal.**

Entre los cambios más significativos en términos de políticas públicas se destacan la creación de un centro de detención para migrantes en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, por parte de la Dirección Nacional de Migraciones. El predio (que a la fecha aún no se encuentra operativo) corporiza la preponderancia de una política migratoria ligada a la "temática de seguridad", que se sostiene reforzando la asociación o la equivalencia entre migración y delincuencia o migración e

---

<sup>1</sup> ANDHES, CELS, CAREF, FCCAM, IARPIDI, CDHUNLA, Red de Migrantes et al. 2016. *Situación de los derechos humanos de las personas migrantes. Informe sobre la Argentina*. <http://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2017/01/Informe-Derechos-Migrantes.pdf> y CANELO, BRENDA; GAVAZZO, NATALIA; NEJAMKIS, LUCILAN "Nuevas (viejas) políticas migratorias en la Argentina del cambio", en: *Sí Somos Americanos*; Lugar: Iquique; Año: 2018 vol. 18 p. 150 - 182.

inseguridad.

Luego, en enero de 2017, mediante el Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) 70/2017 el Poder Ejecutivo Nacional modificó, mediante un mecanismo excepcional, la Ley de Migraciones N° 25.871 y la Ley de Nacionalidad y Ciudadanía N° 346.

El DNU mencionado expresa explícitamente, a partir de datos descontextualizados y dudosamente interpretados de los informes anuales del Sistema Nacional de Estadísticas de Ejecución de la Pena<sup>2</sup>, la existencia de una crítica situación ligada a la "narcocriminalidad" que amerita "la adopción de medidas urgentes", es decir: la modificación a dos leyes nacionales sin recurrir al Parlamento.

En términos sintéticos, el DNU 70/2017 establece que las personas extranjeras pueden ser expulsadas del país por cualquier delito, incluso los que tienen penas entre un mes y menos de tres años (tal como "atentado y resistencia a la autoridad"), y por los cuales ningún argentino iría preso. Además, alcanza con el procesamiento o la condena no firme para iniciar el trámite de expulsión. Con la deportación antes de la sentencia firme, el Estado renuncia a la persecución penal y a la investigación sobre el presunto delito. Es decir que ante los mismos hechos, a los nacionales corresponde un procedimiento (el judicial, con un conjunto de garantías) y a los extranjeros corresponde otro: la expulsión sin sentencia condenatoria firme. En el mismo sentido, **el procedimiento de expulsión sumarísimo generaliza la detención de las personas y atenta muy severamente contra el derecho a la defensa oficial y el acceso a la justicia**, a la vez que amplía enormemente y de manera arbitraria los supuestos por los cuales la Dirección Nacional de Migraciones puede cancelar radicaciones ya otorgadas y denegar radicaciones o renovaciones solicitadas. Además, sólo la DNM (ya no el juez) podrá decidir excepciones, que corresponderán únicamente (y tal vez) en el caso de habitantes extranjeroxs que tengan cónyuges, hijos o hijas argentinos/as nativos/as.

En la misma línea se sitúa la más que **triplicación en los "operativos de control de permanencia" entre 2015 (8445) y 2018 (27.425)**<sup>3</sup>, **que revisten una modalidad policial bajo la cual se prioriza la persecución directa de personas migrantes, a las que se presenta como "criminales" o "sospechosas", antes que apuntar a su regularización.**

Según Nadia Andrea De Cristóforis, investigadora de Historia de la Ffyl (UBA) esa relación migración-criminalidad "se reactivó a partir de 2016, bajo el criterio de necesidad de garantizar la seguridad pública dentro del país", y ha tenido como resultado el aumento (con respecto al año 2015) del número de órdenes de expulsión de personas que no habían alcanzado la regularización migratoria. Con esos hechos se pretendió justificar la sanción del decreto de necesidad de urgencia citado, que vino a reinstalar un viejo e histórico paradigma centrado en la lógica de expulsión de lxs migrantes, que se aleja de los principios que reconocen a la migración como derecho humano y obligan al Estado a establecer mecanismos de regularización de extranjeroxs<sup>4</sup>.

Paradójicamente, la Ley 25.871<sup>5</sup>, sancionada en 2004 por el Congreso Nacional y modificada por el actual gobierno, había sido extensamente elogiada tanto a nivel regional como internacional, por la garantización de derechos fundamentales: a la *migración*, sobre la base de los principios de igualdad y universalidad, a la *reunificación familiar* y "el goce de criterios y

---

<sup>2</sup> Sistema Nacional de Estadísticas de Ejecución de la Pena (SNEEP), Ministerio de Justicia, disponible, en <https://www.argentina.gob.ar/estadisticas-e-informes#sneep>

<sup>3</sup> [http://www.migraciones.gov.ar/pdf\\_varios/estadisticas/operativos\\_control\\_permanencia\\_2018.pdf](http://www.migraciones.gov.ar/pdf_varios/estadisticas/operativos_control_permanencia_2018.pdf)

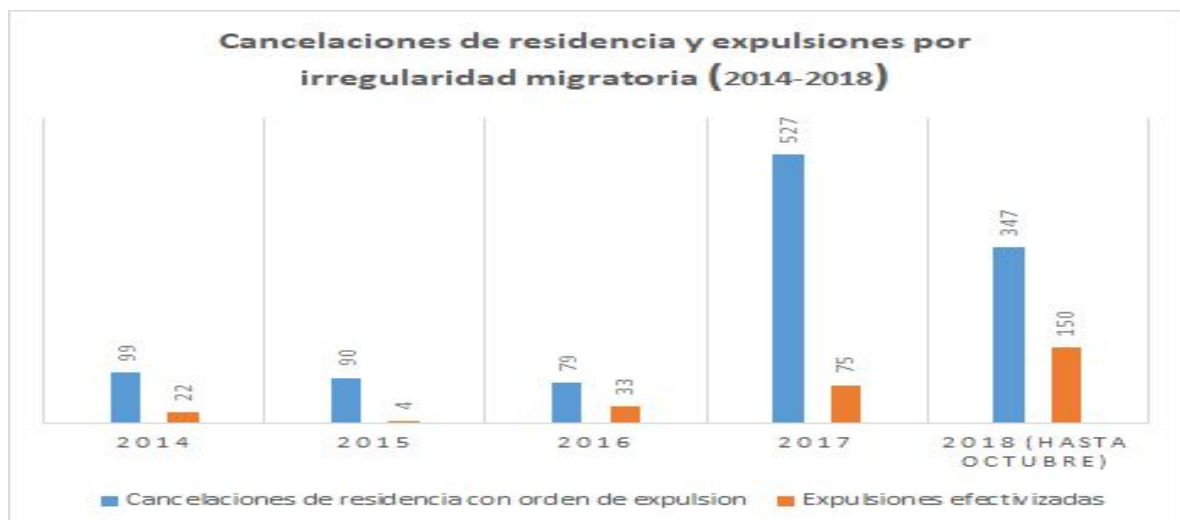
<sup>4</sup> Un ejemplo de este tipo de políticas en el país ha sido la implementación del Plan Patria Grande. Esta fue una iniciativa argentina de regularización de inmigrantes lanzada por el entonces presidente Néstor Kirchner y que entró en vigencia el 17 de abril de 2006. El plan marcó un hito como primera implementación del criterio de nacionalidad de la ley migratoria, con casi un cuarto de millón de personas beneficiadas.

<sup>5</sup> En virtud del criterio de nacionalidad (establecido en el artículo 23 inc. I de la Ley de Migraciones) pueden solicitar la residencia temporaria por dos años las personas provenientes de los Estados Parte y Asociados al Mercosur (Brasil, Paraguay, Uruguay, Chile, Bolivia, Perú, Colombia, Ecuador, Venezuela, Guyana y Surinam). Entre 2004 y 2018, la Dirección Nacional de Migraciones (organismo de aplicación de la ley) otorgó aproximadamente 1.250.000 residencias temporarias y un millón de residencias permanentes a personas extranjeras (DNM 2018).

procedimientos de admisión no discriminatorios en términos de los derechos y garantías establecidos por la Constitución Nacional, los tratados internacionales, convenios vigentes y leyes”, a la *igualdad de trato* a los/as extranjeros/as, a la *educación* (en todos los niveles y jurisdicciones) y a la *salud* -de forma irrestricta y *cualquiera que sea la situación migratoria* de la persona-. Así como el derecho al *debido proceso* en situaciones de detención y expulsión: sólo el juez competente puede ordenar detenciones o autorizar expulsiones vinculadas a situaciones de irregularidad migratoria.

A su vez, y en términos informativos, “la ley compromete al Estado a promover y difundir las obligaciones, derechos y garantías de lxs migrantes”, sostiene María Inés Pacecca, integrante del Equipo de Investigación en Antropología y Procesos Migratorios (Instituto de Ciencias Antropológicas, FFyL- UBA), quien además agrega “los derechos establecidos en la ley de migraciones son de cumplimiento obligatorio, es decir que (por ejemplo) todas las escuelas, todos los hospitales, todas las comisarías y todos los juzgados tienen la obligación de inscribir, atender o recibir denuncias de personas extranjeras, sin que importe si tienen DNI o no”.

Sin embargo, en el siguiente cuadro se puede observar cómo **la modificación reciente en la legislación tiene su impacto en las “cancelaciones de residencia con orden de expulsión”, que pasaron de 90 en 2015, a 527 en 2017 (más otras 347 entre enero y septiembre de 2018). Mientras que las “expulsiones materializadas” fueron de 4, en 2015, a 75 en 2017 (más otras 150 entre enero y octubre de 2018)<sup>6</sup>, hasta cuando este informe obtuvo datos oficiales de la tendencia.**



Esta información indica que el Estado, lejos de resolver situación particulares a partir de los estándares internacionales de derechos humanos, decide expulsar a las personas migrantes, desconociendo su rol como sujetos de derechos.

<sup>6</sup> "Datos obtenidos del pedido de informe realizado por el Programa Migración y Asilo de la UNLa a la DNM. Proyecto 80020170500012LA: ¿Regresividad en Derechos Humanos? El Decreto de Necesidad y Urgencia 70/17 y su impacto en el acceso a la justicia de las personas migrantes frente a los procedimientos de expulsión y detención. Director: Pablo Ceriani. Equipo: Verónica Jaramillo, Luis Campos, Daiana Yovana, Jeremías Pérez."

## Tasas exorbitantes y derechos ante la ley

**Desde 2016 puede observarse un notorio incremento en las tasas de radicación.** Tomando como parámetro a las residencias permanente y a la temporaria para extranjeros de países del MERCOSUR y Estados Asociados: **los costos se elevaron de \$300 en 2015, a \$1000 en 2016 y \$3000 en 2018, para llegar al doble en el caso del resto de lxs extranjeroxs.**

Por otra parte, en noviembre de 2018 la Dirección Nacional de Migraciones (DNM) de la República Argentina puso en funcionamiento un nuevo sistema de radicación a distancia: RADEX. Este sistema requiere ingresar datos personales, adjuntar documentación en forma digital y pagar tasas migratorias como requisito para obtener turno para atención personal en la Dirección. Es decir, no se elimina la atención personal ni se agiliza, sino que se incorpora un complicado trámite. Para Brenda Canelo, integrante del Equipo de Investigación en Antropología y Procesos Migratorios (Instituto de Ciencias Antropológicas, FFyL- UBA), "se trata de un sistema complejo, desarrollado con un lenguaje técnico poco accesible, que implica obstáculos para aquellas personas con dificultad de acceso a medios digitales y que excluye a las personas de bajos recursos, al no contemplar la eximición del pago de la tasa migratoria". A su vez, según Gabriela Liguori, integrante del Equipo de Investigación en Antropología y Procesos Migratorios (Instituto de Ciencias Antropológicas, FFyL- UBA) y Directora Ejecutiva de CAREF **"estas trabas adicionales llevaron al florecimiento de gestores, que cobran \$1000 o más solamente por cargar la información de la persona migrante en el aplicativo informático RADEX"**.

A partir de un pedido de información pública cursado por la Comisión Argentina para Refugiados y Migrantes (CAREF) y el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), la DNM informó que **desde el inicio del sistema RADEX hasta abril de 2019, se iniciaron a través del aplicativo 63.500 trámites de radicación. De estos, apenas 11.000 se encontraban resueltos para mediados de abril de 2019.** Al respecto, sostiene Liguori: "si se mantiene este ritmo de resolución de unos 3.000 trámites por mes, 2019 finalizará con unos 40.000 trámites concluidos, muy por debajo de las 221.000 radicaciones permanentes y temporarias que la DNM informó para 2018: una suerte de irregularidad forzosa propiciada desde el propio Estado".

Por último, en cuanto a la aplicación regular de la ley migratoria, para Corina Courtis, integrante del Equipo de Investigación en Antropología y Procesos Migratorios (Instituto de Ciencias Antropológicas, FFyL- UBA), vale destacar que más allá de lo que se ha mantenido en pie de la Ley 25.871, existe otro obstáculo para el ejercicio de derechos, y que tiene lugar en los procedimientos administrativos de varias instituciones: "en muchos hospitales, por ejemplo, existe una planilla donde debe completarse un número de DNI para asignar un turno médico. En verdad, los procedimientos administrativos propios de cualquier institución no son más importantes que una ley nacional, y nunca pueden usarse como razón para no permitir el acceso de personas extranjeras". Así es que hay facultades que el Estado deniega en un nivel estructural, mientras que también impone dificultades para el ejercicio de derechos en el marco de la vida cotidiana de las personas migrantes.

## La "invasión" de los vecinos: mito y xenofobia

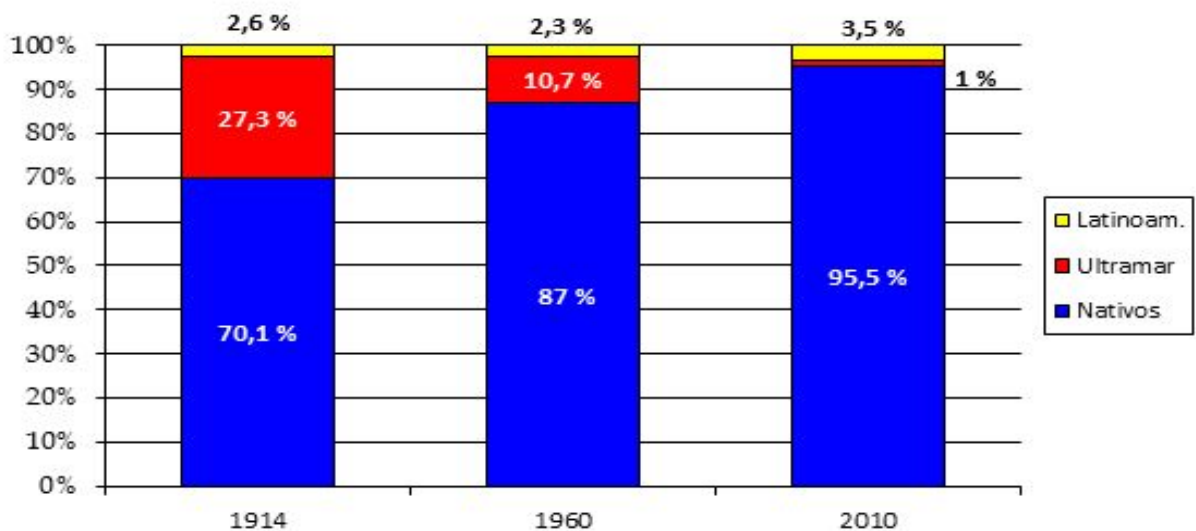
**Las modificaciones puntuales en la normativa que se han mencionado han sido acompañadas por un tratamiento mediático extendido, que magnifica la presencia de residentes extranjeroxs, con especial ensañamiento hacia los limítrofes y lxs africanxs, y la construye como "ilegítima" o "abusiva", especialmente en relación al acceso a educación,**



### salud, jubilaciones o pensiones.<sup>7</sup>

Desde su constitución como Estado Nación, Argentina se erigió como un país receptor de personas. La migración europea de principios del siglo XX, que tuvo un impacto indudable en la población urbana de las grandes ciudades del país, fue siempre acompañada por una migración de origen regional estable y continua a lo largo de la historia nacional.

La inmigración de países limítrofes ha crecido muy lentamente de un censo a otro, pese a resultar la más estigmatizada desde ciertos sectores sociales y por poderosos conglomerados de comunicación. Si bien sus valores absolutos aumentaron, en especial en las últimas décadas, **“su proporción sobre el total de la población se mantiene casi constante a lo largo de 150 años: siempre representan entre el 2% y el 3,5% del total de las personas que viven en el país”<sup>8</sup>**.



(Gráfico basado en Censos Nacionales de población)

Al respecto, las investigadoras Claudia Pedone y Ana Mallimaci, del Instituto Interdisciplinario de Estudios de Género (Ffyl- UBA), sostienen que **la población migrante residente en Argentina “proviene en su mayoría de Paraguay (550.713 personas); en segundo lugar, de Bolivia (345.272 personas); luego Chile (191.147 personas) y Perú (157.514 personas)”**, según los datos arrojados por el Censo de 2010, y que “en el presente contexto político y socioeconómico se observan nuevas dinámicas migratorias cuya principal característica se ve representada por el flujo proveniente de Venezuela”. Además, agregan: “de acuerdo con las estimaciones de la DNM y del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, actualmente residen alrededor de 95.000 personas venezolanas en el territorio nacional. Un fenómeno en crecimiento que no llegó a ser registrado por el último censo nacional de población y que no alcanza la representatividad necesaria para figurar en las encuestas de población realizadas en el último período”.

<sup>7</sup> Meccia, E. (2017). “ ‘No me discuta’. Migración reciente en Argentina y medios de comunicación desde el análisis sociológico-lingüístico del discurso”. *Revista Latinoamericana de Metodología de las Ciencias Sociales*, 7 (1), e022.

<sup>8</sup> Pacecca, María Inés (2013). [Re]pensar las inmigraciones en Argentina. Texto marco de la Valija de Materiales Didácticos para trabajar en y desde la escuela. Disponible en <http://valijainmigracion.educ.ar/>

## Migrantes en primera persona

Existen diversos testimonios que dan cuenta del impacto de las políticas en las trayectorias personales:

**María, 30 años, médica venezolana, llegada a Buenos Aires en marzo de 2018. Obtuvo la residencia precaria y trabajó primero en cursos de capacitación no registrados de una cadena farmacéutica. Luego pudo tomar también algunas guardias médicas sin matrícula habilitante con el riesgo legal y fuerte impacto personal implícito:**

*“Esto de ejercer ilegalmente es un modo de desesperación. Yo llegué con 100 dólares en el bolsillo. No tenía cómo mandarle dinero a mi hija, sin una casa donde vivir, no tenía para comprar comida y se me presenta la oportunidad y en desesperación lo hice, pero dentro de mis principios no estaba. Generalmente son guardias fijas, entre comillas -tú vas a estar los viernes, todos los viernes, siempre sin ninguna garantía. Uno se hace ilusiones y todo, pero en cualquier momento sabemos que nos pueden sacar. Ellos nos dicen que ahí no va a haber más nadie los viernes indefinidamente pero no hay un contrato, no nada hay nada seguro. Igual en el otro hospital”.*

**Carlos Guerra, reportero gráfico colombiano detenido en la marcha por la aparición con vida de Santiago Maldonado en el año 2017. [Fuente : CAREF]:**

*“Soy colombiano y fui detenido el 1ero de septiembre de 2017 en la manifestación de aparición con vida de Santiago Maldonado. En el momento de estar registrando la detención de un compañero, mientras que era pateado y tres compañeras fueron detenidas también, me detienen en ejercicio de mi trabajo. Se nos acusa de tirar un vallado y la causa sigue abierta en este momento. **Tenemos una actuación judicial por terrorismo, resistencia a la autoridad, disturbios y alteración del orden público. Se nos acusó de arrojar cócteles molotov.** Impacta, obviamente también el hecho de sentirse extranjero, en una cárcel de otro país con una libertad condicionada por un juez e intentado limpiar nuestro nombre por todos los medios”.*

**Daniel Lara, reportero gráfico de nacionalidad chilena, detenido durante la misma manifestación [Fuente : CAREF]:**

*“Hace 33 años que vivo en Argentina y fui detenido por pedir la aparición con vida de Santiago Maldonado. Mi familia vino de Chile en 1983, después de que mi viejo estuvo preso en Pisagua. Se vino junto conmigo, mi mamá, mi tío y mi abuelo. El día de la marcha, yo estaba haciendo un trabajo de prensa, eran las nueve de la noche más o menos y al sacar unas fotos la policía me agarra de atrás y me lleva detenido. La causa sigue abierta. Me retuvieron la cámara de fotos y se me acusa falsamente de tirar bombas molotov y derribar el vallado de Plaza de Mayo”.*

## Cambio de época

Se puede concluir que las modificaciones del encuadre jurídico y de las prácticas institucionales en materia migratoria en Argentina comenzaron a generar en los últimos tres años un nuevo contexto en el que las perspectivas de inclusión, protección y acceso a derechos pierden terreno frente a una mirada que reedita y refuerza la concepción del

**inmigrante como enemigo, figura sospechosa o presencia ilegítima, como en otras etapas de la historia nacional.**

**En comparación con el período inmediato anterior (inaugurado con la sanción de la Ley de Migraciones 25.871 en 2004), la novedad es que se trata de perspectivas y acciones discriminatorias y prejuiciosas, formalizadas en las normas, y por ende no pasibles de sanción. Más bien, los elementos señalados obligan a pensar en un cambio de paradigma en el tratamiento estatal y público de la temática migratoria en general y de lxs migrantes en particular, y a preguntarse por los peligrosos alcances y los efectos que estos cambios tienen en las trayectorias migratorias y en la vida cotidiana de miles de personas: en primer lugar, lxs propios migrantes y luego también sus familiares argentinxs (hijos/as, cónyuges, hermanos/as, padres y madres).**

## Contacto de Prensa:

Observatorio Universitario de Buenos Aires  
ouba@filo.uba.ar

## Producción de especialistas para profundizar en la materia

Comisión Argentina para refugiados y migrantes – CAREF [www.caref.org.ar](http://www.caref.org.ar)

Equipo de investigación en antropología y procesos migratorios - [www.migratropologia.com.ar](http://www.migratropologia.com.ar)

Pescado Fresco – Notas sobre la inmigración actual en Argentina – <https://pescadofrescoblog.wordpress.com/>

Benencia, R. (2012). Perfil migratorio de Argentina 2012, Buenos Aires, Argentina: OIM.

CAREF: *Monitoreo de medios gráficos sobre el tratamiento de las noticias vinculadas a personas migrantes y refugiadas en Argentina – Septiembre a noviembre de 2018*. En:

<https://www.dropbox.com/s/fhdg5ur817k45ut/Monitoreo%20de%20medios%20-%20CAREF%202019.pdf?dl=0>

Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), *Derechos Humanos en la Argentina. Informe 2017*, Buenos Aires, S XXI Editores, 2017. Disponible en:

<https://www.cels.org.ar/web/publicaciones/derechos-humanos-en-la-argentina-informe-2017/>

De Cristóforis, Nadia. *Inmigrantes y colonos en la provincia de Buenos Aires: una mirada de largo plazo (siglos XIX-XXI)*, Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras – Universidad de Buenos Aires, 2016.

Devoto, Fernando, “El revés de la trama: políticas migratorias y prácticas administrativas en la Argentina (1919-1949)”, *Desarrollo Económico*, Vol. 41, N° 162, julio-septiembre 2001, pp. 281-304.

*Gobernar por decreto. Antecedentes, contenidos e implicaciones de los cambios en la política migratoria argentina 2016-2017*. Informes de Coyuntura N° 6, febrero de 2019. En:

<http://webiigg.sociales.uba.ar/iigg/textos/documentos/IC6.pdf>

Pedone, Claudia y Ana Mallimaci (2019), "Trayectorias laborales de la población venezolana en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires" (129-148). Blouin, Cécile (Coord.) *Después de la Llegada. Realidades de la Migración Venezolana*.

Lima: THEMIS

Pedone, Claudia, Ana Mallimaci, Jessica Gutiérrez y Antonella Delmonte . En: Gandini, Luciana; Prieto Victoria y Lozano, Fernando (coords) *Crisis y migración en Venezuela... entre la desprotección y seguridad jurídica de la población venezolana en ciudades latinoamericanas*. México: Red Migrare-Universidad Nacional Autónoma de México (en prensa)

Trpin, Verónica y Ciarallo, Ana (comps.): *Migraciones internacionales contemporáneas: procesos, desigualdades y tensiones*. Neuquén : Publifadecs, Universidad Nacional del Comahue. Disponible en <https://ipehcs.conicet.gov.ar/wp-content/uploads/sites/77/2017/08/Libro-digital-Migraciones-Internacionales.pdf>