

# Control migratorio y producción de irregularidad. Normas, prácticas y discursos sobre la migración en Argentina (2016-2019)\*

Verónica Jaramillo\*\*

Universidad Nacional de Lanús/Conicet, Argentina

Sandra Gil-Araujo\*\*\*

Carolina Rosas\*\*\*\*

Universidad de Buenos Aires, Instituto de Investigaciones

Gino Germani/Conicet, Argentina


<https://doi.org/10.15446/frdcp.n18.81267>

## Resumen


El objetivo de este artículo es analizar las relaciones entre la reconfiguración normativa en materia migratoria impulsada por el Gobierno argentino de Mauricio Macri y la producción

---

\* **Artículo recibido:** 23 de julio de 2019 / **Aceptado:** 29 de noviembre de 2019 / **Modificado:** 31 de enero de 2020. Este artículo es el resultado de dos proyectos de investigación con financiamiento: 1) Proyecto de la Universidad Nacional de Lanús, número 80020170500012LA, titulado *¿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*; 2) Proyecto UBACYT, número 20020170100366BA, titulado *Controlar al extranjero. Políticas, prácticas y gestión migratorias (2018-2020)*, Secretaría de Ciencia y Técnica, Universidad de Buenos Aires, Argentina.

\*\* Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires, Argentina. Investigadora y docente del Instituto de Justicia y Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Lanús, Argentina. Becaria posdoctoral del Consejo Nacional de Ciencia y Técnica (Conicet), Argentina. Correo electrónico: [verojarafonn@gmail.com](mailto:verojarafonn@gmail.com)  <https://orcid.org/0000-0003-1116-3780>

\*\*\* Doctora en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid, España. Investigadora del Conicet con sede en el Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Universidad de Buenos Aires, Argentina. Correo electrónico: [sandragilaraujo@yahoo.es](mailto:sandragilaraujo@yahoo.es)  <https://orcid.org/0000-0002-3816-7928>

\*\*\*\* Doctora en Estudios de Población por El Colegio de México. Investigadora del Conicet con sede en el Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Universidad de Buenos Aires, Argentina. Docente de la Universidad Nacional de La Matanza, Argentina. Correo electrónico: [rosas.carol@gmail.com](mailto:rosas.carol@gmail.com)  <https://orcid.org/0000-0003-0903-5595>

## Cómo citar

Jaramillo, V., Gil-Araujo, S. & Rosas, C. (2020). Control migratorio y producción de irregularidad. Normas, prácticas y discursos sobre la migración en Argentina (2016-2019). FORUM. Revista Departamento Ciencia Política, 18, 64-90. <https://doi.org/10.15446/frdcp.n18.81267>

de irregularidad migratoria entre 2016 y 2019. Para ello nos enfocamos en los controles de permanencia, el acceso a la documentación y las expulsiones. El diseño metodológico se sustenta en el análisis de documentos oficiales, entrevistas, observaciones y datos estadísticos. Este estudio muestra los variados instrumentos a través de los cuales el Estado interviene en la producción de la irregularidad migratoria que amenaza a la población migrante con la expulsión. También evidencia la fragilidad del estatuto de extranjería y la arbitrariedad que sustenta la relación del Estado receptor con las poblaciones no nacionales.

**Palabras clave:** migración; control; irregularidad; expulsión; Argentina.

## **Migration Control and the Generation of Irregularity. Norms, Practices and Discourses on Migration in Argentina (2016-2019)**

### **Abstract**

The aim of this article is to analyze the relation between the normative reconfiguration of migration promoted by the government of Mauricio Macri in Argentina, and the generation of irregular migration between 2016 and 2019. We focus on permanence controls, access to documentation and expulsions. The methodology is supported by an analysis of official documents, interviews, observations and statistical data. Our study shows the different instruments used by the State to produce irregularity which threatens the migrant population with expulsion. It also puts into evidence the fragility of the alien status and the arbitrariness that sustains the relations between the receiving State and foreign populations.

**Keywords:** migration; control; irregularity; expulsion; Argentina.

### **Introducción**

Estudios sobre la dimensión política del hecho migratorio han puesto en evidencia la importancia del Estado en la configuración de las distintas formas de problematizar las migraciones (Domenech, 2015; De Genova, 2013; Inda & Dowling, 2013; Sayad, 1996). En efecto, la historia de la política migratoria muestra que los modos de pensar la presencia (in)migrante varían a lo largo del tiempo, y que las iniciativas impulsadas por los Estados difieren según se conciba la migración como una respuesta a las demandas del mercado de trabajo o como un tema de seguridad (Gil Araujo, 2010).

Las políticas migratorias se expresan a través de normas, prácticas y discursos, y son parte del instrumental mediante el cual el Estado ordena, clasifica y diferencia a la población, no solo entre nacionales y no nacionales, sino entre categoría de migrantes. A través de mecanismos varios —acuerdos y tratados bilaterales, procedimientos de admisión, condicionalidades, restricciones, requisitos—, las leyes crean etiquetas que distinguen a los migrantes autorizados a ingresar y permanecer en el país de inmigración de aquellos para los cuales las fronteras están cerradas o la regularidad migratoria es un imposible, como es el caso de los extranjeros con antecedentes penales. De este modo, las normas migratorias estratifican los derechos de las personas y crean nuevas formas de desigualdad, pero también refuerzan las desigualdades políticas, económicas y sociales pre-existentes, que están atravesadas por el género, la edad, la clase social y el origen nacional, entre otros factores.

Desde esta perspectiva, la regularidad/irregularidad migratoria no es un componente natural de las migraciones, sino el producto de la aplicación de determinadas políticas (De Genova, 2013; Gil Araujo, 2009; Jarrín, 2018). Las personas migrantes pueden pasar de un estatuto a otro dependiendo de factores como las demandas del mercado de trabajo, la variación de su situación familiar, la modificación de los trámites para la documentación o la reconfiguración de la voluntad política de los gobiernos, que aún bajo la misma normativa pueden hacer hincapié en facilitar o dificultar los procesos de regularización. En muchos casos, como señala Garces (2006), la irregularidad no se produce “a pesar de” las políticas migratorias, sino que es una consecuencia de estas. Esta producción de regularidad/irregularidad opera también como una “política de desgaste” (Inda, 2013) que se extiende a toda la población migrante, y se manifiesta en las limitaciones para su presencia en el espacio público, los controles policiales, las redadas, las medidas punitivas y el tratamiento generalizado de la migración bajo la lógica del “crimen y castigo” (Jarrín, 2018, p. 66). Prácticas que Inda y Dowling (2013) denominan el gobierno de la migración a través del delito<sup>1</sup>.

En la región sudamericana, Argentina ha sido el principal receptor de migraciones, tanto transatlánticas como regionales. Históricamente, la migración ha operado como núcleo organizador de los debates, proyectos y procesos de construcción nacional (Villavicencio, 2003). Domenech (2007) apunta que, a lo largo de más de un siglo de política migratoria, el discurso oficial del Estado argentino ha oscilado entre la concepción de la migración como aporte o contribución, y su problematización en términos de “amenaza”.

---

1. “Basically, to govern immigration through crime is to make crime and punishment the institutional context in which efforts to guide the conduct of immigrants take place” (Inda & Dowling, 2013, p. 2).

A inicios del gobierno de Néstor Kirchner, en un contexto favorable a la ampliación de derechos, se reconoció la migración como un derecho humano, lo que marcó un hito histórico en relación con los antecedentes de la política migratoria, tanto nacional como internacional. Sin abandonar el terreno del control (Santi, 2018), durante el periodo kirchnerista<sup>2</sup> el accionar del Estado estuvo comandado por la voluntad política de promover y facilitar la regularización de la población migrante, con especial atención a la procedente del espacio regional del Mercado Común del Sur (Mercosur).

Pero entre diciembre de 2015 y fines de 2019 el gobierno de la Alianza Cambiemos, liderado por Mauricio Macri, promovió una reconfiguración de las normas, prácticas y representaciones en torno a la cuestión migratoria. Desde el discurso público se reactivaron y legitimaron las vinculaciones entre migración, delito y seguridad (Penchaszadeh & García, 2018). El énfasis promovido por el kirchnerismo en la regularización fue reemplazado por la centralidad otorgada a la lucha contra la irregularidad migratoria. Al igual que ocurre en otros países, como Estados Unidos, España y Chile (Inda, 2013; Jarrín, 2018; Quinteros, 2019), en los últimos años en Argentina se redoblaron los esfuerzos estatales para expulsar a personas migrantes con antecedentes penales que ya han cumplido condena, sin importar los vínculos familiares, el tipo de delito, ni los años de residencia.

A partir de estas constataciones, en este artículo nos proponemos indagar las relaciones entre las regulaciones impulsadas por el gobierno de Mauricio Macri en materia migratoria y la producción y reproducción de irregularidad que ese mismo gobierno se propuso combatir. Con ese fin, identificamos, describimos y analizamos los contenidos y efectos de las prácticas desplegadas en tres dispositivos regulados por el Estado: los controles de permanencia, los trámites de documentación y los procedimientos de expulsión de migrantes internacionales.

De acuerdo con estos objetivos, el diseño metodológico de la investigación ha combinado el análisis de datos de carácter cualitativo y cuantitativo. El trabajo de campo se ha nutrido de la recopilación de normativas, documentos e informes oficiales; dieciocho entrevistas con referentes del campo organizativo migrante del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) con más de 10 años de residencia en Argentina, en particular de origen peruano, boliviano y paraguayo; conversaciones informales con trabajadores del área de regularización documentaria de la Dirección Nacional de Migraciones (DNM); y la observación en distintos eventos, actividades y manifestaciones donde representantes del gobierno macrista e integrantes de distintas organizaciones de migrantes han debatido sobre los efectos de los cambios en la política migratoria a partir de 2016,

---

2. Se suele denominar "periodo kirchnerista" al lapso de tiempo durante el que se sucedieron los gobiernos de Néstor Kirchner (2003-2007) y de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015).

tanto en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) como en distintos municipios del Conurbano Bonaerense (CB)<sup>3</sup>. Por otro lado, procesamos datos estadísticos provistos por la DNM. Este texto también se nutre del conocimiento acumulado durante más de una década de experiencias de investigación y activismo en el terreno de las migraciones, tanto en lo que se refiere al papel del Estado, como al de las poblaciones migrantes, su acceso a derechos y las variadas formas de acción colectiva.

El artículo está organizado en tres partes. En el siguiente apartado se presenta una breve caracterización de los cambios en las normas y discursos en torno a las migraciones desde principio de los años ochenta hasta finales de 2015, prestando especial atención al punto de inflexión normativo y discursivo marcado por la aprobación de la Ley 25.871 durante el gobierno de Néstor Kirchner. Posteriormente, se resumen las principales aristas del proceso de reconfiguración del marco regulador de las migraciones internacionales impulsado bajo la presidencia de Mauricio Macri. Por último, se enfoca el análisis en las implicaciones concretas de las transformaciones promovidas en tres dispositivos específicos: los controles de permanencia, los trámites de documentación y los procedimientos de expulsión de los migrantes internacionales. El artículo finaliza con unas conclusiones que relacionan los resultados sobre el caso argentino con las actuales dinámicas del control migratorio a nivel internacional.

### **Los vaivenes de la cuestión migratoria en Argentina entre 1981 y 2015**

La Ley General de Migraciones y de Fomento a la Migración 22.439 –conocida como “Ley Videla”– fue sancionada en 1981, durante la última dictadura militar argentina. Sustentada por la doctrina de la seguridad nacional, esta normativa dificultó la regularización migratoria y limitaba dramáticamente los derechos de las personas migrantes. En ese marco se reactivaron prácticas y discursos de exclusión, que configuraron la presencia migrante como amenaza (Domenech, 2007; Nicolao, 2010). Según Courtis y Pacecca (2007), además de violar derechos fundamentales consagrados en la Constitución Nacional, esta ley devino en un dispositivo productor de ilegalidad que colocó a buena parte de los migrantes en una situación de especial vulnerabilidad.

---

3. Algunos de los eventos en los que realizamos observación han sido los dos paros migrantes, acciones colectivas contra el Centro de Retención de migrantes y el DNU 70/2017, audiencia pública en la Bicameral para derogar el DNU, reuniones periódicas con la Defensoría del Pueblo de la CABA y de la Provincia de Buenos Aires.

Si bien el gobierno dictatorial finalizó en 1983, la “Ley Videla” continuó vigente hasta 2003. El espíritu anti-inmigrante que caracterizaba a esta normativa fue re-alimentado por los discursos políticos y mediáticos xenófobos, discriminatorios y criminalizantes desplegados durante los posteriores gobiernos democráticos (Rosas & Gil Araujo, 2019). En concreto, durante el gobierno de Carlos Menem en los años noventa, en el marco de una creciente degradación de la situación socioeconómica producto de la aplicación de las políticas de ajuste estructural, la presencia de inmigrantes regionales –especialmente de Bolivia, Paraguay y Perú– fue definida como amenaza al trabajo, la sanidad pública (Gottero, 2014), la seguridad (Courtis & Pacceca, 2007) y responsable, además, del aumento del delito (Grimson, 2006). En coherencia con este discurso público, en esos años se profundizó la dimensión del control migratorio, se establecieron criterios de admisión más restrictivos, se incrementaron las tarifas de los trámites y prestaciones, a la vez que las órdenes de expulsión crecieron considerablemente (Asa & Ceriani, 2002; Domenech, 2013; Novick, 2008).

En opinión de Grimson (2006), la magnitud de la crisis de los años 2001-2002 tuvo importantes consecuencias en el campo migratorio. Por un lado, evidenció que los migrantes no podían ser los responsables del enorme resquebrajamiento económico o del aumento del delito. Al mismo tiempo, si bien las dinámicas de exclusión y discriminación de los años noventa incidieron en el crecimiento y fortalecimiento del asociacionismo de la migración sudamericana en clave étnico-nacional, en el marco de agudización de la crisis los reclamos etnicizados tendieron a difuminarse. “Lo más elemental, alimento y trabajo, había adquirido un alto voltaje político” (Grimson, 2006, p. 92). Siguiendo al autor, en los primeros años del siglo XXI los referentes migrantes se constituían principalmente como trabajadores, vecinos del barrio y se incorporaban a movimientos de desocupados.

A partir de 2003, la redefinición del campo político alumbró avances importantes en la esfera de los derechos. Así como “[d]urante el último cuarto del siglo XX, la política migratoria argentina coincidió, a grandes rasgos, con las tendencias internacionales de restricción, selectividad y *securitización*” (Nicolao, 2010, p. 217), también en los primeros años del siglo XXI se registró cierta sinergia entre el plano nacional, regional e internacional, pero ahora asentada en una perspectiva de derechos humanos que excedía la cuestión migratoria. La promoción en la esfera internacional de instrumentos como la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares de la ONU, pero, principalmente las oportunidades políticas, habilitadas por la llegada del kirchnerismo al gobierno en 2003, y su interés en consolidar las relaciones con países de la región en el marco del Mercosur,

que contribuyeron a la movilización de acciones y discursos de académicos, representantes políticos y organizaciones de la sociedad civil, en especial de las asociaciones de derechos humanos y de migrantes, que pujaban por cambiar la normativa migratoria.

Es así como el 20 de enero de 2004, en el transcurso del gobierno de Néstor Kirchner, se promulgó una nueva Ley de Migraciones (n.º 25.871), que dejó sin efecto la normativa del gobierno de facto. Diversos representantes políticos, académicos, de organizaciones no gubernamentales y del campo asociativo migrante, vincularon la perspectiva y los contenidos de la nueva ley con el marco internacional de derechos humanos, en oposición a la lógica de seguridad que atraviesa las políticas migratorias de la mayor parte de los países receptores de inmigración. La nueva normativa reconoció a los migrantes como sujetos de derechos y expresamente enunció que “[e]l derecho a la migración es esencial e inalienable de la persona y la República Argentina lo garantiza sobre la base de los principios de igualdad y universalidad”<sup>4</sup>. Paralelamente, se implementó el Plan Nacional de Normalización Documentaria Migratoria destinado a los ciudadanos de los Estados Parte y Asociados del Mercado Común del Sur, más conocido como *Programa Patria Grande*, cuyo objetivo fue la regularización, inserción e integración de los extranjeros nacionales de países integrantes del Mercosur y Estados Asociados que estuvieran residiendo de forma irregular en Argentina.

Los derechos humanos y la integración regional se convirtieron en ejes estructurales de la “retórica migratoria estatal”, en tanto pilares fundamentales de la nueva política migratoria (Nicolao, 2011). Para Courtis y Pacea (2007), la introducción del discurso de los derechos humanos al campo de las migraciones, junto con el reconocimiento de las poblaciones que componen los actuales flujos migratorios, conllevaron importantes beneficios para las personas migrantes. En relación al Estado, estos cambios expresaron una reconfiguración de sus objetivos: se debilitaron las ideas de promoción y fomento de la población vinculadas a las viejas estrategias de desarrollo, y cobró mayor protagonismo la vocación de ordenamiento y regulación/regularización de la migración.

Sin desconocer los avances registrados en esos años, algunas investigaciones han constatado la persistencia en la letra de la Ley 25.871 de componentes securitistas y de una lógica economicista en las formas de concebir y legitimar la presencia migrante (Magliano & Domenech, 2008). Por otra parte, la inclusión de los acuerdos de residencia del Mercosur en la legislación nacional implicó la creación de dos clases de migrantes, los internos del Mercosur y los externos, lo cual profundizó la diferenciación y estratificación de los derechos de las poblaciones migrantes, ahondando las dinámicas que Morris (2003), entre otras, ha denominado *Civic Stratification*.

---

4. Para ahondar en los principales aspectos de esta ley, véase Cerrutti (2017) y Novick (2008).

A pesar de estas limitaciones, la casi totalidad de referentes de la acción colectiva migrante entrevistados consideran que la aprobación de la Ley 25.871 marcó un punto de inflexión en lo referido al acceso a la documentación y a la regularidad migratoria. Dicho de otro modo: el cambio normativo supuso el comienzo de un nuevo periodo en la historia de la política migratoria argentina durante la cual los trámites para la residencia se simplificaron y el proceso de documentación se tornó “más fácil y más rápido”, al menos para los migrantes del Mercosur. Además, tanto la Ley como el plan de regularización Patria Grande contribuyeron a legitimar el derecho de los y las migrantes a pujar por sus intereses y a erigirse como sujetos políticos con presencia en el debate público, incluso en temas que trascendían la cuestión migratoria<sup>5</sup> (Rosas & Gil Araujo, 2019). Sin embargo, como detallamos en el siguiente apartado, esta etapa favorable al reconocimiento y ampliación de los derechos de la población migrante se cerró en diciembre de 2015, con el inicio del gobierno de la Alianza Cambiemos.

## **Reconfiguraciones normativas y discursivas en torno a las migraciones durante el gobierno de la Alianza Cambiemos (2016-2019)**

*Somos amplios con todos los que vienen a trabajar y sumar al esfuerzo de todos los argentinos. Y ser restrictivos a los que vienen a delinquir o hayan delinquido en la Argentina, y ahí vamos a ser terminantes y vamos a tratar de expulsarlos<sup>6</sup>.*

A partir de diciembre de 2015, el escenario político, social y económico se modificó. Con la llegada de Mauricio Macri a la presidencia se impuso, nuevamente, una concepción neoliberal de la relación entre el Estado, el mercado y la sociedad, caracterizada por el achicamiento del primero en perjuicio de las clases medias y bajas, y por la primacía del segundo en favor de los sectores más concentrados de la economía. El crecimiento de la inflación fue superior a los salarios, lo cual, sumado a la importante devaluación de la moneda nacional, obligó a las familias a dedicar una porción cada vez mayor de sus ingresos a la mera subsistencia alimentaria. También se observaron resultados negativos en el mercado de trabajo, con aumentos en la desocupación, el subempleo, la informalidad laboral y la precarización de la relación salarial.

---

5. Por ejemplo, la regulación del trabajo en casas particulares y la ley de identidad de género (Rosas & Gil Araujo, 2019).

6. Declaraciones de Horacio García, Director de la DNM (El Gobierno oficializó los cambios migratorios: habrá residencias revocables, 2017).



En 2016, el gobierno macrista hizo público su proyecto de crear un centro de detención para los y las migrantes pendientes de expulsión. Si bien esa iniciativa no prosperó, la discusión suscitada en el ámbito público generó intranquilidad entre la población migrante que se acrecentó cuando, en enero de 2017, mediante el mecanismo de excepción del Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU), el poder ejecutivo modificó la Ley de Migraciones n.º 25.871 y la Ley de Nacionalidad y Ciudadanía n.º 346, sin intervención del poder legislativo. Los argumentos para fundamentar la Necesidad y Urgencia del cambio normativo se anclaron en la supuesta conexión entre la migración y el delito. A partir de la presentación de datos engañosos, el DNU “liga la migración con la criminalidad organizada y el narcotráfico generando estigmatización y xenofobia, confunde criminalidad con irregularidad migratoria, permite impedir el ingreso o la permanencia y cancelar la residencia por causas judiciales en Argentina o en el exterior en tiempos sumarísimos, aún si ellas carecen de sentencia firme, –suspendiendo así la presunción de inocencia– y habilita deportaciones como meras gestiones administrativas –independientemente de los años resididos en Argentina y del riesgo de fragmentación familiar–, entre otros aspectos” (Canelo, Gavazzo & Nejamkis, 2018, p. 164).

Organizaciones de la sociedad civil presentaron una demanda contra el DNU 70/17 y en 2018 fue declarado inconstitucional por la Sala V de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso-Administrativo Federal. No obstante, para intentar revertir este fallo de la Cámara, la gestión macrista presentó un recurso extraordinario ante la Corte Suprema de Justicia, por lo cual la vigencia de este decreto siguió intacta y, en la práctica, la DNM lo aplicó de forma plena.

Durante el gobierno de Cambiemos, el contexto económico desfavorable que limitó el acceso de la mayoría de la población a derechos elementales, alentó la reactivación de imaginarios y discursos xenófobos (Canelo, Gavazzo & Nejamkis, 2018; Pacecca, 2017; Rosas & Gil Araujo, 2019). Funcionarios de gobierno, representantes de la oposición y medios de comunicación han colaborado en la difusión de narrativas según las cuales la Argentina estaría “invadida” por migrantes irregulares, que desbordan escuelas y hospitales, sobre pueblan las cárceles y son los principales responsables del delito. Como hemos referido anteriormente, estos idearios también estuvieron muy presentes durante la vigencia de la Ley Videla, y en particular en los años noventa. En esta línea, distintos referentes del campo migratorio consideran que el escenario configurado por los cambios que, en materia migratoria, impulsó el gobierno macrista supuso un retroceso en el terreno de los derechos de las poblaciones migrantes.

Esta etapa también evidenció cierta sinergia entre el ámbito nacional, regional e internacional, en relación con los modelos políticos, económicos y migratorios

ponderados. En la región sudamericana se ha asistido a un cuestionamiento generalizado de las medidas implementadas durante los gobiernos progresistas. Para García y Nejamkis (2018) “[a]unque los análisis son aún incipientes, Argentina parece actualmente haberse alineado con el modelo securitario pero sobre todo, con el discurso estadounidense generado por la gestión de Donald Trump” (p.232). La estigmatización de la intervención Estatal y la criminalización de la acción colectiva conviven con la exaltación de la seguridad, el control de poblaciones y la (re)construcción de la migración como fuente de problemas y amenazas.

Con el fin de profundizar en las formas concretas que adquirieron estas transformaciones, en el siguiente apartado describimos y analizamos tres de los mecanismos impulsados por el gobierno macrista que operaron en el proceso de producción y reproducción de la irregularidad migratoria de migrantes provenientes de países del Mercosur y Estados asociados: los controles de permanencia, los trámites para la documentación y las expulsiones de migrantes internacionales.

### **Dispositivos para el gobierno de la migración: controles de permanencia, gestión de la documentación y procedimientos de expulsión**

Como se mencionó, a partir de la llegada al poder de la Alianza Cambiemos se generó un conjunto de notables modificaciones en las normas, prácticas y discursos relacionados con las migraciones internacionales. A continuación, profundizamos en las micromecánicas administrativas del control migratorio dispuestas en esos años, así como en las consecuencias que ellas acarrearán, creando vericuetos cada vez más difíciles de transitar, que solo han redundado en la obstaculización de la regularización migratoria y en el aumento de las expulsiones.

#### **Del abordaje territorial al control de permanencia**

Una de las primeras medidas anunciadas por la dirección macrista de la DNM fue la de poner fin al Programa de Abordaje Territorial, que había formado parte de una serie de estrategias implementadas desde el 2011 para favorecer la regularización de quienes no hubieran podido acceder al Programa Patria Grande. El abordaje territorial buscó informar y facilitar el trámite de regularización a los migrantes asentados en los barrios alejados de los centros urbanos, mediante el establecimiento de dispositivos móviles. Con ello también se intentaba eliminar algunas trabas burocráticas, a través de la flexibilización de los comprobantes de domicilio o la facilitación del trámite de la carta

de vulnerabilidad<sup>7</sup>, entre otras. Por otro lado, en tanto el programa buscaba acercar al Estado a las zonas donde tradicionalmente no llegaba, el arribo de los dispositivos móviles a los barrios solía generar una asistencia masiva de personas que demandaban respuestas a distinto tipo de inquietudes. Por tanto, no se trataba solamente de un mecanismo tramitador de documentación, sino que funcionaba, principalmente, como una ventanilla móvil del Estado que brindaba información y respondía dudas a los vecinos de los barrios populares.

Las organizaciones de la sociedad civil, y en especial las organizaciones de migrantes, tuvieron un papel relevante durante la implementación del Programa de Abordaje Territorial (Rosas & Gil Araujo, 2019). Con frecuencia, las y los referentes barriales, después de recorrer su territorio y relevar el número de personas que necesitaba documentación, solicitaban el acercamiento del dispositivo móvil al barrio y, de esa manera, colaboraban en la regularización de personas que tenían muchos años de residencia en el país, pero no habían podido obtener su documentación. En consecuencia, la finalización del programa de abordaje territorial supuso la reducción de la posibilidad de acceder a la regularización para quienes viven en áreas alejadas de los centros urbanos y no cuentan con recursos para trasladarse a la Ciudad de Buenos Aires o a los centros municipales para realizar los trámites.

Al mismo tiempo que la DNM suspendía la política de acercar el Estado a los barrios, se reforzaban los “controles de permanencia” en zonas públicas y en lugares identificados con la población migrante, según observamos en nuestro trabajo de campo. Los testimonios recopilados, junto con la información brindada por distintos referentes del campo migrante, entidades de defensa de los derechos de los migrantes, organismos como la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires; nos permite inferir que en estos operativos el control se enfocaba en poblaciones con ciertos perfiles de género, clase y fenotipo. Si se trataba de una persona extranjera, se procedía a verificar su regularidad migratoria y, en caso de no tenerla, se le expedía una intimación a regularizarse y, posteriormente, se le imponía una infracción administrativa por la que debía pagar una multa. Bajo el gobierno de Cambiemos esta multa pasó a girarse por una nueva modalidad que estableció una variación en el monto en función de la cantidad de días que la persona permaneció en situación irregular.

---

7. La carta de vulnerabilidad es un certificado otorgado por diferentes agencias del gobierno, ONGs, o trabajadores sociales en el cual se hace constar las condiciones de pobreza o vulnerabilidad de las personas, y permite iniciar el trámite de radicación de forma gratuita.

Los datos muestran que en esos años los operativos de control de permanencia aumentaron de modo significativo. Según la DNM (2018) en 2014 se realizaron 7475 controles, que para 2015 aumentaron a 8445. En 2016, cuando comenzaban a evidenciarse los cambios de la política migratoria, los operativos de control de permanencia aumentaron un 65 % en relación con el año anterior. En 2017 la cifra ascendió a 17 166. Finalmente, en 2018 se registraron 27 425 operativos, que supusieron un incremento de 270 % en relación con el 2014. Estos controles se aplicaron en distintos lugares, en especial en los puntos de concentración de trabajadores y trabajadoras migrantes más precarizados, como supermercados, ladrilleras, talleres textiles y obras en construcción. Estos datos permiten inferir que, a diferencia de la política impulsada durante los años de gobierno kirchnerista tendiente a territorializar los recursos estatales para aumentar el número de migrantes en situación regular, durante la gestión macrista se procedió a la búsqueda activa de migrantes irregulares al interior del territorio nacional.

Desde el primer año del gobierno de Cambiemos la DNM comenzó a publicitar en Facebook y Twitter sus operativos de control de permanencia mediante *hashtags* como: #controldepermanencia #combatealirregularidadmigratoria, definiendo los controles de permanencia como instrumentos para el “combate de la irregularidad migratoria”. En las imágenes que se difundían en las redes oficiales de la DNM se informaba el número de operativos realizados por semana, la cantidad de actas de infracción labradas contra migrantes y empleadores, a la vez que se dejaban evidencias de los lugares donde eran realizados<sup>8</sup>. Estas campañas de publicidad tuvieron un impacto intimidante en la población migrante y, en la opinión de varios líderes del campo migrante, las mismas promovían la persecución y criminalización de la población migrante. De hecho, ese tratamiento mediático estigmatizador fue denunciado ante el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de Naciones Unidas por una coalición de más de once organizaciones de la sociedad civil (Jaramillo, 2019). Si bien a causa de esta denuncia la DNM dejó de publicitar en las redes sociales los controles realizados, esos operativos se siguieron desplegando en espacios públicos de manera sostenida.

### **Obstáculos en el (lento) camino a la regularización**

Entre las iniciativas promovidas durante la gestión kirchnerista que resultaron más valoradas por los referentes de la acción colectiva migrante sobresalen aquellas que lograron disminuir la burocracia para obtener el Documento Nacional de Identidad (DNI) y la residencia. Es el caso del mecanismo conocido como “ventanilla única” que permitía

---

8. Las imágenes que se publicitaban pueden observarse en Gil Araujo (2019).

resolver en un solo trámite lo que antes se hacía por separado (Rosas & Gil Araujo, 2019). Esta fue una de las medidas que favoreció la agilización de los trámites para acceder a la documentación, de modo que para el 2012 se reportaba una pequeña espera del turno del trámite de residencia de ciudadanos del Mercosur, de entre uno y tres meses (DNM, 2013). Por otra parte, desde 2009 y hasta 2015 el costo de las tasas retributivas de servicios migratorios permaneció sin experimentar aumentos.

Sin embargo, con la llegada de Cambiemos al gobierno estos aspectos sufrieron serias modificaciones. Por un lado, los costos de los trámites crecieron sustantivamente. El aumento varió según el tipo de trámite, pero en todos los casos fue mayor a la inflación y al crecimiento de los salarios. A modo de ejemplo, en 2016 (Decreto 959) las certificaciones emitidas por la DNM subieron entre un 500 y un 700 %, mientras que las residencias permanentes o temporarias para ciudadanos del Mercosur y Estados Asociados aumentaron un 233.33 %. En mayo de 2018 (Decreto 475) los precios de estos trámites volvieron a aumentar (Rosas & Gil Araujo, 2019).

Desde hace tiempo, las personas que no reúnen las condiciones económicas para poder asumir los costos de los trámites en dependencias estatales argentinas pueden solicitar un certificado de pobreza que las exime del pago. Las y los migrantes también pueden hacer uso de este mecanismo. Sin embargo, en los años considerados disminuyeron los lugares donde se conseguía dicho certificado, y en la sede central, tan solo se otorgaban 40 turnos diarios para solicitarlo, de modo que era más difícil obtenerlo. Además, la DNM dispuso que trabajadores sociales investigaran la veracidad de las solicitudes de las cartas de vulnerabilidad, para lo cual debían buscar pruebas y llamar a testigos que certificaran la condición económica del solicitante. De esta manera, las personas migrantes más pobres se vieron obligados a sortear más escollos y a aceptar que pesaba sobre ellos la presunción de que mentían sobre su condición económica.

Por otro lado, a partir de 2017 las y los migrantes comenzaron a padecer la prolongación del tiempo de espera para acceder a su documentación. Según las entrevistas realizadas, en 2018 para poder iniciar el trámite la espera se había extendido a más de un año. Cabe señalar que el aumento de los tiempos del proceso de regularización tiene un impacto directo en las condiciones de vida de las personas migrantes, en tanto genera mayores impedimentos para obtener trabajo formal, realizar estudios universitarios o terciarios, circular libremente por las fronteras, alquilar vivienda, entre otros aspectos (Rosas & Gil Araujo, 2019).

Frente a los reclamos por el retraso en la tramitación de la documentación, la DNM ideó un nuevo sistema de trámites en línea, que se puso en funcionamiento en noviembre de 2018 con el nombre de Módulo de Radicación a Distancia de Extranjeros (RaDEX). Se

publicitó como la herramienta para facilitar los trámites de extranjeros que requirieran una residencia en la República Argentina y cambiar la categoría o subcategoría migratoria, así como para solicitar el DNI y pasaporte. En palabras del director de la DNM:

Ya no hay más esas colas monumentales en Migraciones. Hoy se entra por un sistema [online]. Porque esto es trabajar en contra de la irregularidad. Antes una persona estaba a 200km de una delegación de Migraciones, y decía, “yo no tengo dinero para trasladarme, es imposible”. [Ahora le decimos] “vaya a una computadora, dígame a su sobrino que le inicie el trámite”. (Horacio García, director DNM, 17 de mayo de 2019)

Sin embargo, la información recopilada en nuestro trabajo de campo delinea un panorama bastante distinto al descrito por García. En principio, es oportuno destacar que frente a la entrada en funcionamiento del RaDEx, la DNM ofreció capacitación a gestores del sector privado, antes que a sus propios empleados. Como resultado de este trato diferencial, en las inmediaciones de la DNM comenzaron a proliferar gestores privados que ofrecían sus servicios a cambio de una remuneración. Con el pasar de los meses la capacitación se hizo extensiva a funcionarios de la DNM, consulados y periodistas, entre otros.

En caso de querer prescindir de intermediarios, el sistema RaDEx exige tener un muy buen conocimiento del uso de la tecnología. Es indispensable contar con una cuenta de correo electrónico, completar formularios en línea, escanear documentación y adjuntarla junto a una foto que deberá tomarse previamente. Pero, además, es imprescindible utilizar habitualmente internet para poder verificar a tiempo la notificación para realizar la biometría<sup>9</sup> que la DNM envía solamente por correo electrónico. Asimismo, este sistema requiere efectuar el pago del trámite correspondiente al momento de solicitar el turno. El pago de la documentación puede realizarse con tarjeta de crédito —con la dificultad de que no se aceptan algunas tarjetas de otros países— o, en caso de no tener una, se puede hacer un depósito bancario en dos entidades distintas, el Banco de la Nación Argentina y el Banco de la Provincia de Buenos Aires —en uno se abona el trámite migratorio y en el otro el DNI—. Todos estos requerimientos exigen un alto grado de conectividad y de conocimiento tecnológico, que no todas las personas poseen. Es de suponer que estos sistemas de acceso a la regularización puedan tener efectos selectivos en el mediano y largo plazo, en tanto facilitan el camino a los migrantes con mayor capital educativo, al tiempo que dificultan el proceso a los menos familiarizados con los conocimientos tecnológicos o que no cuenten con los recursos necesarios para contratarlos.

---

9. La biometría se dedica a la medición y análisis de parámetros físicos únicos en cada persona que permiten comprobar su identidad, como, por ejemplo, las huellas dactilares, el iris del ojo, digitalización del rostro. En Argentina, en 2011 se creó el Sistema Federal de Identificación Biométrica (Santi, 2018).

En cuanto al tiempo que tarda el trámite por la vía del RaDEX, una vez cargados los documentos en el sistema, oficialmente la DNM cuenta con 90 días para convocar a la realización de la biometría. En el momento de escribir este artículo habían transcurrido seis meses desde la entrada en funcionamiento del sistema RaDEX, y muchas de las personas migrantes entrevistadas indicaron que los 90 días se veían superados. Por otra parte, para quienes buscaban obtener una orden preferencial de atención, y podían costearla, la DNM ofrecía la opción de solicitar un “turno exprés”. Este turno se obtenía mediante el mismo sistema RaDEX abonando \$10 000 –alrededor de U\$240 según el tipo de cambio a principios de julio de 2019–, a lo cual se le sumaba la tasa correspondiente al trámite en cuestión. Sin embargo, hemos constatado que esta vía para agilizar el proceso de documentación no necesariamente conllevaba la atención inmediata ni suponía celeridad en la resolución del trámite. Es decir, si bien se adelantaba la biometría, la entrega del documento seguía regida por los tiempos generales que se estimaban en alrededor de 90 días.

Para comprender las consecuencias potenciales del RaDEX en la reproducción de la irregularidad migratoria, basta atender a las siguientes cifras. Desde el inicio del sistema en noviembre de 2018 hasta mediados de abril de 2019, se habían iniciado solamente 63 500 trámites de radicación. De estos, apenas 11 000 se encontraban resueltos para mediados de abril de 2019 (OUBA, 2019). Si el promedio de los trámites resueltos se mantenía en unos 2000 por mes, a fines de 2019 se concluirían 24 000 trámites. Esas cifras estaban muy por debajo de las 261 232 radicaciones permanentes y temporarias que la DNM resolvió tan solo durante el 2015 (DNM, 2015).

## **El Decreto de Necesidad y Urgencia 70/2017 y el aumento de las expulsiones de migrantes internacionales**

*“En el último año hubo más deportaciones que en los últimos diez”<sup>10</sup>.*

En su promulgación en 2004 la Ley de migraciones 25.871 incluyó causales de expulsión y revocación de la residencia. En este sentido, la norma estableció que cuando una persona no presentaba toda la documentación podía ser intimada para añadir lo que faltaba o corregirlo, para lo cual contaba con 30 días a partir de la notificación. Si la persona no adjuntaba la documentación reclamada o no concurría para corregirla, se le

---

10. Declaraciones de Rogelio Frigerio, Ministro del Interior (Rogelio Frigerio: “En el último año hubo más deportaciones que en los últimos diez”, 2018).

dirigía otra intimación, que una vez incumplida tenía como sanción la baja del trámite y la orden de expulsión (Leal & Ortiz, 2019). Aun así, cuando una persona tenía una orden de expulsión podía solicitar dispensas y la reapertura del trámite administrativo ante la DNM. Si la persona saneaba su situación y adjuntaba la documentación faltante, podía solucionar su problema.

Es decir, para ese momento histórico el aparato del Estado dedicaba la mayor parte de sus esfuerzos a documentar a la población migrante, en especial a los provenientes de países de la Mercosur y Estados Asociados. Así, en esa época también se realizaban operativos de control de permanencia y se labraban actas contravencionales, pero en la misma diligencia se informaba cómo se debía proceder a la regularización, se señalaban los lugares donde solicitar cartas de vulnerabilidad y donde estaban localizados los dispositivos móviles de abordaje territorial.

Con la llegada del gobierno de Cambiemos, como se dijo, se intensificaron los operativos de control de permanencia centrados en detectar migrantes en situación irregular, en especial aquellos con órdenes de expulsión vigentes. Al respecto, otra de las novedades de esa gestión fue que, durante los controles de permanencia, la DNM era acompañada por la Policía Federal Argentina y funcionarios de la Secretaría de Trabajo. En estos operativos también se sancionaba a empleadores y alojadores de migrantes. Como pudimos comprobar durante nuestro trabajo con las organizaciones de migrantes, las multas alcanzaron montos exorbitantes, como fue el caso de una sanción emitida en febrero de 2019 por la DNM, dirigida al propietario de una verdulería a quien se le impuso una multa de U\$S14 150, acusado de emplear a un migrante irregular<sup>11</sup>.

El Decreto de Necesidad y Urgencia 70/17 descrito anteriormente fue uno de los instrumentos que legalizó este tipo de acciones, al modificar algunos aspectos fijados en la Ley de Migraciones n.º 25.871. De modo muy sintético, los cambios que introdujo el DNU afectaron principalmente a los motivos y procedimientos de la expulsión, de modo que durante la gestión macrista las personas extranjeras podían ser expulsadas por delitos con penas muy bajas, incluyendo “resistencia a la autoridad”. La deportación podía concretarse antes de que existiera una sentencia firme. Además, se preveía un procedimiento de expulsión sumarísimo, que no garantizaba el derecho a la defensa ni el acceso a la justicia. También se ampliaron los motivos para la cancelación de radicaciones otorgadas y la denegación de las solicitudes de radicaciones o renovaciones.

En la tabla 1, la información cuantitativa provista por la DNM permite observar la evolución de distintos indicadores relativos a rechazos, residencias y expulsiones entre los años 2014

---

11. El valor en dólares fue establecido según el tipo de cambio a la fecha de la notificación.



y 2018, y en algunos de ellos se puede apreciar claramente el impacto del DNU 70/17<sup>12</sup>. En lo que refiere a los rechazos en el ingreso al país por no cumplir con la reglamentación, cabe señalar que no se registraron cambios importantes, porque durante el gobierno kirchnerista también se controlaban los ingresos, lo cual es visible en el alto número de rechazos registrados en 2014. En el resto de los indicadores, sin embargo, hubo variaciones más profundas. En efecto, a lo largo de los años considerados aumentaron considerablemente la denegación de residencias, tanto temporarias como permanentes, así como las disposiciones por expulsión, las expulsiones materializadas y las cancelaciones de residencia con orden de expulsión.

**Tabla 1.** Medidas tomadas por la Dirección Nacional de Migraciones. Indicadores seleccionados. Argentina, 2014-2018

	Años					Total
	2014	2015	2016	2017	2018	
<b>Rechazos de ingreso al país *</b>	15642	12362	14517	17124	12570	72215
<b>Residencias permanentes denegadas</b>	531	506	1011	1024	1254	4326
<b>Residencias temporarias denegadas</b>	1344	1355	2745	1867	1851	9162
<b>Disposiciones por expulsión</b>	1760	1908	4565	4336	4026	16595
<b>Expulsiones materializadas</b>	340	239	323	489	520	1911
Artículo 64 Ley 25871 (Extrañamiento de condenados)	318	235	290	414	370	1627
Artículo 70 Ley 25871 (Expulsiones por violación a la ley de migraciones)**	22	4	33	75	150	284
<b>Cancelaciones de residencia con orden de expulsión</b>	99	90	79	527	347	1142

Fuente: tabulados especiales provistos por la DNM a partir del pedido de informe realizado por el Programa Migración y Asilo de la Universidad Nacional de Lanús en octubre de 2018 –en el marco del Proyecto 80020170500012LA–.

\* El dato de 2018 corresponde al periodo enero-septiembre.

\*\* El Artículo 70 fue modificado en el artículo 21 del Decreto N° 70/2017 B.O. 30/01/2017.

En 2016 se duplicó el número de residencias permanentes denegadas, en comparación con 2015. Mientras que las residencias temporarias denegadas tuvieron un pico de ascenso en 2016, y en 2017 y 2018 se estabilizaron en un valor que superaba en alrededor de un 40 % los valores previos a la gestión macrista. Asimismo, desde el primer año de esta gestión se advirtió el aumento en el número de disposiciones por expulsión, que crecieron alrededor de un 140 % entre 2015 y 2016.

12. La información cuantitativa proviene del Proyecto de la Universidad Nacional de Lanús, número 80020170500012LA, titulado *¿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 y Jeremías Pérez.

Por otra parte, las expulsiones materializadas relacionadas con la expulsión de condenados por medio de la institución del extrañamiento (Artículo 64 de la Ley 25.871) mostraron cifras relativamente altas en 2014, cuando todavía el kirchnerismo se mantenía en el gobierno; y recién experimentaron un leve crecimiento hacia 2017 y 2018. En cambio, el efecto del DNU 70/17 se observa más contundente en el importante crecimiento que experimentaron las expulsiones materializadas por infracciones administrativas (Artículo 70 de la Ley 25.871; y su modificación DNU 70/17). Específicamente, entre 2016 y 2018, es decir, entre el año anterior y el siguiente a la implementación del DNU 70/2017, las expulsiones por infracciones administrativas aumentaron un 350 %. Estos datos indican que uno de los cambios más notorios impulsados por el gobierno de Cambiemos en el campo de la gestión migratoria fue el incremento de la expulsión por la situación administrativa irregular. Asimismo, se verificaron importantes aumentos en las cancelaciones de residencia con orden de expulsión, que entre 2016 y 2017 crecieron un 570 %. Otro dato que nos interesa resaltar es la notoria preponderancia de varones entre los migrantes detenidos y expulsados. Según estadísticas de la Dirección Nacional de Migraciones, entre 2014 y 2018 los varones protagonizaron un 74 % de las disposiciones por expulsión. Entre las cancelaciones de residencia con órdenes de expulsión sobresalen los paraguayos, bolivianos y peruanos –en ese orden–, mientras que entre las disposiciones por expulsión se encuentran en primer lugar los nacionales de origen chino. Esta masculinización de las deportaciones en Argentina, verificada también en Europa y Estados Unidos (Jarrín 2018), suma base empírica a los argumentos de Golash-Boza y Hondagneu-Sotelo (2013) sobre la configuración de un régimen global de deportación racializado y generizado.

Detrás de estos números elocuentes, se esconden historias dolorosas. Entre 2018 y 2019 se hicieron públicos varios casos de migrantes que fueron expulsados mediante trámites sumarísimos, sin derecho a la legítima defensa, en el marco de un actuar discrecional y engañoso por parte de la policía que los detuvo. En muchos casos se trató de personas que habían cumplido con una condena y que para el momento de su expulsión ya habían pagado su deuda con la justicia argentina. Es decir, esas expulsiones no tuvieron relación directa con el delito por el cual se cumplió condena, sino con la situación administrativa irregular.

Si bien la imposibilidad de acceder a la regularización para los migrantes con antecedentes penales fue sancionada por la Ley de Migraciones 25.871 y con anterioridad la gestión macrista ya existía jurisprudencia que legitimaba las expulsiones de estos migrantes, aunque tuvieran familiares argentinos (Gil Araujo *et al.*, 2013, p. 10), en los años considerados en este artículo se incrementó la expulsión de personas

que, habiendo cumplido su sentencia condenatoria, no podían lograr su regularidad migratoria<sup>13</sup>. Eso es incomprensible para Jessica, cuyo esposo fue expulsado en el año 2017: “él ya había cumplido su condena, en 2016 ya se había caducado (...) es como si lo estuvieran condenando doblemente a él, cosa que es algo injusto” (CELS, 2018). Jessica y su marido Jonny llevaban 20 años viviendo en Argentina, han tenido cuatro hijos, tres de ellos argentinos. El 19 de enero de 2017 la policía arribó a su vivienda y se llevó a su marido de forma engañosa, diciéndole que solamente le iban a hacer unas preguntas. Cuando al día siguiente Jessica trató de localizar a su esposo en la comisaría, éste ya había sido llevado al aeropuerto. Su abogado interpuso un *habeas corpus* que se dirimió a favor de Jonny, pero, cuando la resolución se emitió, él ya estaba en el avión; la DNM no acató la orden y lo expulsó.

Otro caso testigo es el de Vanessa, una joven de 33 años, peruana, madre de tres hijos argentinos —de dos, cinco y catorce años—, que vivía hace 15 años en Argentina. Fue detenida en el año 2014 por tráfico de estupefacientes en pequeñas dosis y cumplió su condena. Salió de la cárcel, estudió enfermería y se “resocializó”. Sin embargo, en 2016 le notificaron la Resolución de Expulsión a un domicilio antiguo, donde ya no vivía, por lo que nunca recibió la orden de expulsión y no pudo recurrir. El viernes 1 de febrero de 2019 la Policía Federal Argentina (PFA) irrumpió en su domicilio diciendo, engañosamente, que debía acompañarlos para firmar una notificación. Como Vanessa se negó a acompañarlos, la policía la llevó por la fuerza, junto con el menor de sus hijos —un lactante de 2 años— que ella tenía en brazos. Quedó detenida y el 4 de febrero de 2019, es decir, en tres días y sin garantías judiciales, fue expulsada junto con su hijo argentino más pequeño, dejando en el país a sus otros dos hijos, también argentinos y menores de edad<sup>14</sup>.

Estos procedimientos contaron con distintas irregularidades, entre ellas la de nunca haber tenido en cuenta los derechos de los niños y niñas a no ser separados de sus padres. Sin olvidar la expulsión de un ciudadano argentino. El caso de Vanessa tuvo un gran impacto mediático y también se convirtió en lema de campaña de las organizaciones de migrantes y de derechos humanos. En mayo de 2019 varias entidades de la sociedad civil argentina presentaron el caso ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), buscando por medio de una medida cautelar el derecho a la unidad familiar de Vanessa y sus hijos en la Argentina. En julio de 2019, esta medida cautelar fue negada por la CIDH. Sin embargo, las organizaciones de la sociedad civil llevaron

---

13. Por esta razón las estadísticas no muestran un aumento tan acentuado de las expulsiones de los condenados, sino de personas en situación irregular.

14. Comunicación personal de Verónica Jaramillo con el apoderado del caso de Vanessa el 5 de febrero de 2019.

esta causa ante el Comité de Trabajadores Migratorios y sus Familiares en septiembre de 2019. En este contexto y después de distintas movilizaciones y reclamos que visibilizaron las arbitrariedades cometidas en este caso, la DNM decidió revocar la prohibición de reingreso y Vanessa pudo regresar a la Argentina y, así, reencontrarse con sus hijos.

Cabe recordar que entre los deportados que cuentan con antecedentes penales hay también inocentes que fueron falsamente acusados y que no contaron con los recursos para poder acceder a una defensa apropiada. Además, se encuentran también muchos migrantes que transcurren varios años tras las rejas sin condena firme y que bajo la vigencia plena del DNU pudieron ser expulsados. También nos interesa advertir que, según los y las referentes del campo organizativo, en el contexto de criminalización generalizada de la protesta social promovida por el macrismo, la participación de la población migrante en manifestaciones de carácter reivindicativo menguó relativamente por miedo a ser detenidos y deportados.

La comunidad migrante también conoció hechos como los de Johnny Quiroz, un boliviano que vivía desde el 2000 en el país y en abril de 2019 fue detenido en una marcha promovida por la Confederación General de Trabajadores (CGT) y expulsado en tan solo dos días. Al igual que Vanessa, tenía hijos argentinos y su orden de expulsión no fue notificada correctamente. Asimismo, queremos llamar la atención sobre los posibles efectos que la expulsión de migrantes con antecedentes penales puede tener en las configuraciones familiares. En nuestros trabajos de campo hemos relevado casos de mujeres que han preferido no denunciar a sus parejas por violencia de género, por temor a que los deporten y perder así su apoyo para la crianza de los hijos e hijas<sup>15</sup>.

Finalmente, es oportuno tomar en consideración la situación de las víctimas de las y los migrantes que han cometido un crimen. Como lo ha expresado Ceriani (2017), una expulsión ágil de extranjeros criminales puede, por un lado, facilitar la salida de una persona que cometió un delito, sin siquiera ser juzgado ni condenado por ello, y por otro, obstruir las investigaciones sobre redes criminales a partir de la deportación ágil y sumarísimas de personas que hubieran podido contribuir a esa investigación. Así, estos procedimientos rápidos de expulsión pueden dejar a las víctimas de los delitos sin ninguna posibilidad de reclamar civil y penalmente por los daños y perjuicios sufridos, incluyendo su derecho a la verdad y la justicia.

---

15. Enfocada en el caso de la migración ecuatoriana en España, la tesis doctoral de Adriana Jarrín (2018) ha evidenciado que la extendida práctica de detención, internamiento y deportación de migrantes que habían cumplido condena por violencia de género deja a las mujeres que los denunciaron como único garante de la supervivencia de los hijos e hijas en el país de inmigración. Ante esta disyuntiva, es de suponer que muchas mujeres migrantes víctimas de la violencia machista opten por no denunciar a sus parejas.

## Conclusiones

En este texto hemos indagado las relaciones entre las prácticas estatales, tanto normativas como discursivas, y la producción de irregularidad migratoria. Nuestro análisis de los cambios en materia migratoria impulsados por el gobierno argentino entre 2016 y 2019 da cuenta de la diversidad de instrumentos administrativos a través de los cuales el Estado intervino en la producción de irregularidad que hace pender sobre la cabeza de los migrantes la amenaza de la expulsión.

En concreto, y sin menospreciar la importancia de la modificación del marco normativo, consideramos que la redefinición de la cuestión migratoria en el contexto argentino no solo se explica por la sanción del DNU 70/2017. En este sentido, nos interesa resaltar los efectos que, en la regularidad/irregularidad migratoria, tienen las prácticas estatales que dan forma a los controles de permanencia y al proceso de documentación.

En el escenario fraguado por el gobierno macrista los controles de permanencia no se orientaron a facilitar la regularización, sino que apuntaron a “combatir” la irregularidad migratoria y, por extensión, a los migrantes irregulares. En cuanto al acceso a la documentación, además de los evidentes obstáculos que suponen las demoras en los trámites y el aumento de las tarifas, es fundamental prestar atención a las posibles incidencias de la aplicación del sistema en línea denominado Módulo de Radicación a Distancia de Extranjeros (RaDEx), como única vía para acceder a la regularidad. Si bien el RaDEx puede estar basado en criterios objetivos con el fin de facilitar y agilizar el acceso a la documentación de toda la población migrante, lo cierto es que su manejo requiere tanto el acceso a la conectividad como cierta familiaridad con el manejo de internet. Este es un buen ejemplo de cómo políticas o dispositivos sustentados en requerimientos objetivos –iguales para todos– tienen efectos diferenciadores debido a las diferenciaciones que crea la intersección de dimensiones de género, generación, conocimientos idiomáticos, el origen nacional y, también, la clase social. Teniendo en cuenta que no todos los migrantes poseen los capitales requeridos para atravesar con éxito estos trámites, consideramos pertinente alertar sobre los posibles efectos estratificadores del RaDEx. Estas constataciones nos permiten argumentar que los cambios impulsados por el gobierno de Cambiemos pudieron haber profundizado el carácter selectivo del régimen migratorio argentino, en tanto facilitaron el acceso a la regularidad de migrantes con mayores recursos simbólicos y materiales, y complicaron la tramitación de los documentos para las poblaciones con menos conocimiento del lenguaje digital.

Esta dinámica confirma la necesidad de introducir la perspectiva de clase en el estudio de las políticas migratorias para poner en evidencia cómo las normas, prácticas y discursos que regulan la migración están atravesados por imaginarios que contribuyen a

(re)producir y profundizar una estructura social estratificada. Considerar las desigualdades de clase para entender las dinámicas de las migraciones internacionales permite tener en cuenta, por otro lado, la pluralidad de recursos que los y las migrantes pueden movilizar en respuesta a las políticas selectivas.

El apartado dedicado al efecto del DNU sobre las expulsiones muestra que, como sucede en otros países, el gobierno macrista incrementó los esfuerzos dirigidos a identificar y expulsar migrantes con antecedentes penales que ya habían cumplido sus condenas, sin tener en cuenta los años de residencia en el país, ni los vínculos familiares y sociales construidos durante ese tiempo. Esta es una práctica que Sayad (1996) denominó “la doble pena”: la pena de encarcelamiento, cumplida ante el sistema penal, y la pena de expulsión, que castiga a los migrantes con la suspensión de la vida –familiar, social y laboral– que construyeron hasta ese momento. La aplicación de la pena de expulsión a cualquier migrante con antecedentes penales, sin atender a las condiciones particulares de cada caso, pone de manifiesto la despiadada exigencia de hipercorrección social a la que es sometida la conducta individual de las poblaciones de origen migrante, como condición para ganarse el derecho a tener derechos.

Las políticas migratorias definen los parámetros diferenciales de inclusión y exclusión de la población extranjera en la comunidad nacional y las correspondientes limitaciones a sus derechos y libertades. El análisis de las transformaciones generadas en el panorama migratorio durante el gobierno de Cambiemos da cuenta de la importancia que la voluntad política tiene en las dinámicas de inclusión/exclusión y, al mismo tiempo, devela la fragilidad que caracteriza el estatuto de extranjería y la arbitrariedad de la relación del Estado receptor con las poblaciones no nacionales.

En Argentina, *el combate contra la irregularidad migratoria* fue uno de los ejes organizadores del discurso público sobre las migraciones durante el gobierno de Mauricio Macri. Sin embargo, las migraciones no tienen una dinámica autónoma y la irregularidad/ilegalidad no es parte de su naturaleza, sino el producto de la aplicación de determinado tipo de normas y prácticas que, mientras normalizan unos asentamientos, dificultan y criminalizan otros. La criminalización de la inmigración es una de las aristas del proceso más amplio de criminalización de la pobreza, que ha acompañado el desmoronamiento de la sociedad salarial (Castel, 1997).

Este modo de aproximación al fenómeno migratorio, sus marcos explicativos y la justificación de las intervenciones por parte del Estado, reflejan, entre otras cosas, transformaciones operadas en las formas de definir y gestionar la cuestión social. El empeño en presentar a los inmigrantes irregulares como parte de un *círculo vicioso* y a los regulares como producto de un *círculo virtuoso*, compone el proceso de clasificación

de los inmigrantes en legales e ilegales y abre la puerta a la criminalización de las migraciones, radicalizando la precariedad de cierta clase de fuerza de trabajo. Sin embargo, el verdadero círculo vicioso es el establecido por la legislación migratoria, mediante el aumento de los controles, las restricciones, la selectividad y la creciente presencia de personas expulsadas del ámbito de los derechos. Queremos remarcar que estas políticas no detienen ni disminuyen las migraciones, si no que alimentan la producción de irregularidad y aumentan la vulnerabilidad de las poblaciones migrantes.

Si nos interrogamos sobre las condiciones sociales de producción, funcionamiento y perpetuación de las representaciones y definiciones en torno a la (in)migración, reconoceremos las estrechas relaciones que existen entre el orden migratorio y el orden nacional. La inmigración es la presencia de los no nacionales en la nación, algo que perturba todo el orden nacional, porque evidencia el carácter arbitrario y ficcional de ese orden, cuestionando su pureza y perfección mítica. Desde la lógica del *pensamiento de Estado* (Sayad, 1996), estructura estructurante de nuestra forma de entender el mundo social, la presencia inmigrante es una presencia ilegítima, anómala, incongruente, fuera de lugar en sentido geográfico y moral. En resumen, una presencia de por sí culpable. Por ese motivo Sayad (1996) sostiene que el hecho de migrar es el delito anterior a cualquier otro delito que un migrante pueda cometer. La migración sobrevuela todos los actos llevados a cabo por los migrantes, con toda su carga de descalificación y estigmatización. Todo proceso a un migrante es un proceso contra la migración como delito en sí misma.

## Referencias

- Asa, P. & Ceriani, P. (2002). Migrantes: ley inconstitucional y práctica arbitraria. En *Derechos Humanos en Argentina: Informe 2002*, (pp. 421-452). Recuperado de <https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2002/06/IA2002.-Hechos-2001-12-Migrantes-ley-inconstitucional-y-practica-arbitraria.pdf>
- Canelo, B., Gavazzo, N. & Nejamkis, L. (2018). Nuevas (viejas) políticas migratorias en la Argentina del cambio. *Si somos americanos. Revista de Estudios Transfronterizos*, 18(1), 150-182. <http://dx.doi.org/10.4067/S0719-09482018000100150>
- Castel, R. (1997). *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del asalariado*. Buenos Aires: Paidós.
- Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS). (2018). #MigrarEsUnDerecho. *La historia de Jélica*. Recuperado de [https://www.youtube.com/watch?v=Xk2IPv-eM\\_Y](https://www.youtube.com/watch?v=Xk2IPv-eM_Y)
- Ceriani, P. (24 de marzo de 2017). Dictamen técnico sobre el DNU 70/2017 que reformó la Ley de Migraciones 25.871. IARPIDI. Recuperado de <http://iarpidi.org/2017/03/24/dictamen-tecnico-sobre-el-dnu-702017-que-reformo-la-ley-de-migraciones-25-871/>

- Cerrutti, M. (2017). Mercosur and Regional Migration: A Human Rights Approach. En T. Falleti, & E. Parrado (Eds.), *Latin America since the Left Turn* (pp. 88-110). Pensilvania: University of Pennsylvania Press.
- Courtis, C. & Pacea, M. I. (2007). Migración y derechos humanos: una aproximación crítica al “nuevo paradigma” para el tratamiento de la cuestión migratoria en la Argentina. *Revista Jurídica de Buenos Aires*, 183-200. Recuperado de <https://silo.tips/download/migracion-y-derechos-humanos-una-aproximacion-critica-al-nuevo-paradigma-para-el>
- De Genova, N. (2013). Spectacles of Migrant Illegality: The Scene of Exclusion, the Obscene of Inclusion. *Ethnic and Racial Studies*, 36(7), 1180-1198. <https://doi.org/10.1080/01419870.2013.783710>
- Dirección Nacional de Migraciones (DNM). (2015). *Panorama Radicaciones. 2011-2015*. Recuperado de [http://www.migraciones.gov.ar/pdf\\_varios/estadisticas/radicaciones\\_2011-2015.pdf](http://www.migraciones.gov.ar/pdf_varios/estadisticas/radicaciones_2011-2015.pdf)
- Dirección Nacional de Migraciones (DNM). (2018). *Operativos de control de permanencia*. Recuperado de [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)
- Domenech, E. (2007). La agenda política sobre migraciones en América del sur: el caso de Argentina. *Revue Européenne des migration internationales*, 23(1), 71-94. <https://doi.org/10.4000/remi.3611>
- Domenech, E. (2013). “Las migraciones son como el agua”. Hacia la instauración de políticas de “control con rostro humano”. La gobernabilidad migratoria en la Argentina. *Polis. Revista Latinoamericana*, 12(35), 119-142. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-65682013000200006>
- Domenech, E. (2015). Inmigración, anarquismo y deportación: la criminalización de los extranjeros indeseables en tiempos de las grandes migraciones. REMHU. *Revista Interdisciplinaria da Mobilidade Humana*, 23(45), 169-196. <https://doi.org/10.1590/1980-8585250319880004509>
- El Gobierno oficializó los cambios migratorios: habrá residencias revocables. (31 de enero de 2017). *El Cronista*. Recuperado de <https://www.cronista.com/economiapolitica/El-Gobierno-oficializo-los-cambios-migratorios-habra-residencias-revocables-20170131-0030.html>
- Garces Macareñas, B. (2006). Produciendo “ilegales”. Las políticas de migración en Malasia. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 116(6), 259-270. <https://doi.org/10.2307/40184815>
- García, L. & Nejamkis, L. (2018). Regulación migratoria en la Argentina actual: del “modelo” regional al recorte de derechos. *Autoctonía. Revista de Ciencias Sociales e Historia*, 2(2), 219-241. <http://dx.doi.org/10.23854/autoc.v2i2.55>



- Gil Araujo, S. (2009). Las periferias de la metrópolis. Políticas migratorias, género y estratificación de la población latinoamericana en España. *Mélanges de la Casa Velázquez*, 39(1), 57-74. <http://dx.doi.org/10.4000/mcv.562>
- Gil Araujo, S. (2010). *Las argucias de la integración*. Políticas migratorias, construcción nacional y cuestión social. Madrid: Iepala.
- Gil Araujo, S. (Coord.). (2019). *Gobernar por decreto. Antecedentes, contenidos e implicaciones de los cambios en la política migratoria argentina (2016-2017)*. Informes de Coyuntura, Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Universidad de Buenos Aires. Recuperado de <http://webiigg.sociales.uba.ar/iigg/textos/documentos/IC6.pdf>
- Gil Araujo, S., Morales, D., Novaro, G., Pacecca, M. I., Cohen, N. & Mera, C. (2013). Migraciones e igualdad/desigualdad. *Argumentos. Revista de Crítica Social*, 15, 1-30. Recuperado de <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/argumentos/article/view/899/785>
- Golash-Boza, T. & Hondagneu-Sotelo, P. (2013). Latino Immigrant Men and the Deportation Crisis: A Gendered Racial Removal Program. *Latino Studies*, 11(3), 271-292. <http://dx.doi.org/10.1057/lst.2013.14>
- Gottero, L. (2014). Indicadores de derechos humanos en políticas contra el dengue. Propuesta para incorporar un enfoque de derecho a la salud en las estrategias epidemiológicas en Paraguay. *Revista Paraguay desde las Ciencias Sociales*, 5, 36-61.
- Grimson, A. (2006). Nuevas xenofobias, nuevas políticas étnicas en la Argentina. En A. Grimson y E. Jelin (Comps.), *Migraciones regionales hacia la Argentina: diferencia, desigualdad y derechos* (pp. 69-97). Buenos Aires: Prometeo.
- Inda, J. X. (2013). Subject to Deportation: IRCA, “Criminal Aliens”, and the Policing of Immigration. *Migration Studies*, 1(3), 292-310. <http://dx.doi.org/10.1093/migration/mns003>
- Inda, J. X. & Dowling, J. A. (2013). Introduction. Governing Migrant Illegality. En J. A. Dowling & J. X. Inda (Eds.), *Governing Immigration through Crime. A Reader* (pp. 1-36). Stanford: Stanford University Press.
- Jaramillo Fonnegra, V. (2019). Cultura jurídica y mecanismos internacionales de protección de Derechos Humanos en la Argentina de Mauricio Macri (2016-2018). *Revista Electrónica. Instituto de Investigaciones Ambrosio L. Gioja*, 22, 63-99. Recuperado de <http://www.derecho.uba.ar/revistas-digitales/index.php/revista-electronica-gioja/article/view/408>
- Jarrín, A. (2018). *Deportados de España. Deportabilidad, expulsión y reasentamientos en origen de los migrantes ecuatorianos deportados de España* (tesis doctoral). Universitat Autònoma de Barcelona, Barcelona.
- Leal Roncancio, G. & Ortiz Gordillo, A. (2019). *Arquitectura del control y la seguridad en materia migratoria: el caso argentino*. Ponencia presentada en las III Jornadas de Migraciones, Universidad Nacional de José Clemente Paz, Argentina.

- Magliano, M. J., & Domenech, E. (2009). Género, política y migración en la agenda global: transformaciones recientes en la región Sudamericana. *Migración y desarrollo*, 12, 53-68.
- Morris, L. (2003). Managing Contradiction: Civic Stratification and Migrants' Rights. *International Migration Review*, 37(1), 74-100. <https://doi.org/10.1111/j.1747-7379.2003.tb00130.x>
- Nicolao, J. (2010). El Estado argentino ante el reto de las migraciones internacionales: reflexiones del reciente cambio de rumbo en la política migratoria argentina. *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, 17(53), 205-228.
- Nicolao, J. (2011). La integración regional en la política migratoria argentina. *Ánfora*, 18(31), 101-121. <https://doi.org/10.30854/anf.v18.n31.2011.85>
- Novick, S. (2008). Migración y políticas en Argentina. Tres leyes para un país extenso (1876-2004). *Cuadernos del Pensamiento Crítico Latinoamericano*, 14. Recuperado de [http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20100829033439/14\\_novick.pdf](http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20100829033439/14_novick.pdf)
- Observatorio Universitario de Buenos Aires (OUBA). (2019). *Patria Chica. Retrocesos en las políticas migratorias*. Recuperado de <http://novedades.filo.uba.ar/sites/novedades.filo.uba.ar/files/Informe%20Migraciones%20%281%29.pdf>
- Pacecca, M. I. (30 de enero de 2017). Migración y delincuencia. Controles en la frontera de la (in)sensatez. *Pescado Fresco*. Recuperado de <https://pescadofrescoblog.wordpress.com/2017/01/30/migracion-y-delincuencia-controles-en-las-fronteras-de-la-insensatez/>
- Penchaszadeh, A. P. & García, L. E. (2018). Política migratoria y seguridad en Argentina hoy: ¿el paradigma de derechos humanos en jaque? *URVIO. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, 23, 91-109. <https://doi.org/10.17141/urvio.23.2018.3554>
- Quinteros, D. (7 de junio de 2019). El proceso de regularización migratoria en Chile y el riesgo de expulsiones masivas. *Border Criminology Blog*. Recuperado de <https://www.law.ox.ac.uk/research-subject-groups/centre-criminology/centreborder-criminologies/blog/2019/06/el-proceso-de>
- Rogelio Frigerio: "En el último año hubo más deportaciones que en los últimos diez". (25 de octubre de 2018). *Infobae*. Recuperado de <https://www.infobae.com/politica/2018/10/25/rogelio-frigerio-en-el-ultimo-ano-hubo-mas-deportaciones-que-en-los-ultimos-diez/>
- Rosas, C. & Gil Araujo, S. (2019). *La migración peruana en Argentina: perfil sociodemográfico, acceso a derechos y acción colectiva*. Buenos Aires: Organización Internacional para las Migraciones. Recuperado de <http://argentina.iom.int/co/sites/default/files/publicaciones/Migraci%C3%B3n%20peruana%20Final%20Web.pdf>
- Santi, S. (2018). Biometría y vigilancia social en Sudamérica: Argentina como laboratorio regional de control migratorio. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 63(232), 247-268. Ciudad de México. <http://dx.doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.2018.232.56580>

- Sayad, A. (1996). L'imigration et le pensee d'Etat. Reflexion sur la "double peine". En *Immigrant Delinquency: Social Construction of Deviant Behaviour and Criminality of Immigrants in Europe* (pp. 11-19). Bruselas: European Commission.
- Villavicencio, S. (Comp.). (2003). *Los contornos de la ciudadanía. Nacionales y extranjeros en la Argentina del centenario*. Buenos Aires: Eudeba.