



ARTÍCULOS

UTOPIA Y PRAXIS LATINOAMERICANA. AÑO: 28, n.º 103, 2023, e8396236
REVISTA INTERNACIONAL DE FILOSOFÍA Y TEORÍA SOCIAL
CESA-FCES-UNIVERSIDAD DEL ZULIA. MARACAIBO-VENEZUELA
ISSN 1316-5216 / ISSN-e: 2477-9555

Regularización y acceso al trabajo de personas migrantes en Argentina durante la (pre)pandemia

Regularization and access to work for migrants in Argentina during the (pre) pandemic

Verónica JARAMILLO

<https://orcid.org/0000-0003-1116-3780>

verojarafonn@gmail.com

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) - Universidad Nacional de Lanús, Argentina

Laura GOTTERO

<https://orcid.org/0000-0002-3912-644X>

lauritagottero@gmail.com

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) - Universidad Nacional de Lanús, Argentina

Este trabajo está depositado en Zenodo:

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.8396236>

RESUMEN

Este artículo analiza el entramado de normativas migratorias —que configuraron modalidades y orientaciones de políticas de gestión de la migración— que tuvieron una incidencia directa en el acceso al derecho al trabajo de la población migrante en el periodo 2017-2021 en la Argentina. La discusión propuesta toma recursos de la perspectiva de la autonomía de las migraciones, desde la cual se realiza un análisis socio-jurídico para observar el modo particular en el que interactuaron migración y trabajo durante la pandemia, en el marco de las medidas de emergencia sanitaria que condicionaron modalidades de trabajo migrante y de regularización migratoria. Por ello, una de las conclusiones del trabajo sostiene la necesidad de dar una discusión multidimensional respecto del modo en que el Estado define líneas de gobernabilidad migratoria inmersas en procesos de acumulación capitalista, donde la fuerza de trabajo migrante constituye un vector estratégico nunca reconocido y siempre vulnerabilizado.

Palabras clave: migración; pandemia; derechos; trabajo; normativa.

ABSTRACT

This article analyzes the framework of migration regulations —which configured modalities and orientations of migration management policies— that had a direct impact on the access to social rights of the migrant population in the period 2017-2021 in Argentina. The proposed discussion takes resources from the perspective of the autonomy of migrations, from which a socio-legal analysis is carried out to observe the particular way in which migration and work interacted during the pandemic, within the framework of the health emergency measures that conditioned modalities of migrant work and migratory regularization. For this reason, one of the conclusions of the work supports the need to give a multidimensional discussion regarding the way in which the State defines lines of migratory governance immersed in processes of capitalist accumulation, where the migrant labor force constitutes a strategic vector never recognized and always vulnerable.

Keywords: migration; pandemic; rights; work; laws.

Recibido: 11-03-2023 • Aceptado: 22-06-2023



Utopía y Praxis Latinoamericana publica bajo licencia Creative Commons Atribución-No Comercial-Compartir Igual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0). Más información en <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>

INTRODUCCIÓN

La historia de la inmigración en la Argentina cuenta con un patrón sostenido de movimientos migratorios. De hecho, el primer Censo de Población indicó que había 2 millones y medio de migrantes en el territorio nacional, y para 1895 la población extranjera era el 25% de la población total (Pacecca, 2001). Desde 1890 se reconoce a la migración ultramarina como masiva y se invisibilizan los flujos migratorios de carácter regional que han permanecido constantes desde antes de la consolidación del Estado Nación hasta nuestros días. Después de la segunda posguerra la inmigración europea se estancó y poco a poco la inmigración regional fue tomando mayor protagonismo en el stock de personas arribadas al país. A este flujo de migrantes llegados por tierra, se sumó la histórica pero invisibilizada presencia de la migración africana, principalmente caboverdiana (Maffia, 2016), senegalesa (Zubrzycki y Agnelli, 2009; Morales y Kleidemacher, 2015, Espiro, 2019, Pérez Rabasa y Jaramillo, 2019) y congoleña, que en el último cuarto del siglo XX adquirió nueva visibilidad y otra dinámica a partir de una nueva etapa de movilidad de estos grupos. En simultáneo, arribaron otros colectivos migratorios, como los de origen asiático, principalmente de origen chino (Rodríguez Rocha, 2017), caribeño como haitianos (Trabalón, 2019) y dominicanos (Pacecca, Liugori y Caril, 2017) que también fueron adquiriendo mayor visibilidad en la escena pública y, aunque no eran totalmente nuevos, otros regímenes de interacción con la sociedad receptora los reubican en el imaginario social sobre las migraciones.

En la actualidad la Argentina es uno de los dos países de América del Sur —junto con Chile— que presentan una predominancia estadística de inmigrantes por sobre las personas que emigran. Tal como señalan reportes del Portal de Datos Mundiales sobre la Migración (OIM, 2020), la cantidad de inmigrantes en el país es de 2.281.728, mientras que las personas emigrantes son 1.076.148. Esto quiere decir que, en la Argentina, actualmente el volumen inmigratorio duplica el emigratorio. Los flujos migratorios predominantes en los últimos años a pesar que siguen siendo regionales han cambiado su configuración con un claro descenso de la llegada de personas de origen paraguayo, boliviano y peruano y un aumento sostenido de migración venezolana.

Reconstruir el panorama migratorio de la Argentina constituye un objetivo que excede el propósito de este artículo, y sobre el cual existe una profusa y sólida tradición académica que da cuenta de su evolución sociodemográfica e histórica (Devoto, 2002) y de las transformaciones normativas y políticas que delinearón la gestión de población migrante a lo largo del siglo XX y XXI (Novick, 2008, Domenech y Pereira 2017). No obstante, esta aclaración, resulta importante afirmar que el estudio del periodo reciente de dinámicas migratorias no puede obviar las implicancias suscitadas a partir de la vigencia de la Ley 25871 (2003), que reemplazó la norma N°22439, sancionada en la dictadura, que establecía la premisa de la seguridad nacional para abordar la cuestión migratoria. De esta manera, la penalización de la irregularidad migratoria, la obligación de denunciar a un/a migrante en condición irregular en cualquier institución del Estado, y la falta de acceso a la justicia en todo sentido, constituyeron ejes centrales de la mirada del Estado a través de esa ley migratoria. Esta norma fue sancionada por un gobierno dictatorial, pero su vigencia trascendió el fin del autoritarismo y se extendió por 22 años más. La sanción de la Ley 25871 implicó una transformación del paradigma migratorio en la Argentina, a través del reconocimiento explícito de la migración como un derecho humano (Novick, 2004, Oteiza, 2006) y el reconocimiento de derechos sociales fundamentales de manera independiente de la situación de regularidad migratoria (Ceriani, 2004). Si bien los desafíos de cumplimiento concreto sin discriminación siguen estando vigentes a casi 20 años de su sanción, la enunciación de igualdad formal entre migrantes y no migrantes respecto de cuestiones básicas para la vida y la interacción en sociedad constituyen un hito regional y mundial en materia de política migratoria, y establecieron un piso normativo por debajo del cual no era legal descender.

Luego de este panorama sumamente sintético respecto del posicionamiento de la Argentina con relación a su ley y a su dinámica migratoria, el presente trabajo pretende analizar el entramado de normativas migratorias —que configuraron modalidades y orientaciones de políticas de gestión de la migración— que tuvieron una incidencia directa en el acceso a derechos sociales de la población migrante en el periodo 2017-2021. Este lapso, así como el caso argentino enmarcado en este contexto socio-histórico, debería considerarse paradigmático en el marco de los estudios migratorios con enfoque de derechos humanos, en

tanto su inicio está marcado por el Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) 70/17, considerado regresivo en materia de derechos para la población migrante, y cuya vigencia se extendió durante el primer periodo de la pandemia, un episodio inédito en la historia mundial reciente que hizo aún más frágil las situaciones de vulneración estructural para los grupos en situación de movilidad humana en la Argentina y el mundo.

El cierre del periodo de estudio se encuentra delimitado por la derogación de dicho Decreto 70/17 y el primer año de vigencia de su norma reemplazante, el Decreto 138/21, el cual establece compromisos del Estado en materia migratoria los cuales aún se encuentran sin mayores avances. Ya que por ejemplo se crea la Comisión Asesora de Política Migratoria y su funcionamiento incluye a la sociedad civil en la discusión de la política pública, una iniciativa notable que hasta febrero de 2023 no hemos sido testigos de su puesta en marcha.

Este análisis y la discusión propuesta se acerca a la perspectiva de la autonomía de las migraciones, para observar el modo particular en el que interactuaron el derecho a migrar y el derecho al trabajo durante la pandemia, en el marco de las medidas de emergencia sanitaria que condicionaron modalidades de trabajo migrante y de regularización migratoria. En este sentido, la etapa de pandemia constituyó un escenario privilegiado —por la profundización de tendencias y la visibilización de interrupciones— para observar dicha relación entre trabajadores/as migrantes que, a la vez, eran migrantes en proceso de regularización documentaria, afectados tanto por medidas de gestión de la movilidad urbana en el marco de sus actividades laborales, como por decisiones institucionales relativas a la regularización de su situación migratoria originada en otro proceso de movilidad, la internacional.

Siguiendo esto, el desarrollo de este artículo sostiene la necesidad de dar una discusión multidimensional respecto del modo en que el Estado define líneas de gobernabilidad migratoria inmersas en procesos de acumulación capitalista, donde la fuerza de trabajo migrante constituye un vector estratégico nunca reconocido y siempre vulnerabilizado. Para sostener esta permanencia en el mercado de trabajo definida por la categoría de inclusión diferencial (Mezzadra y Neilson, 2017), se debe tener en cuenta que los ciclos y modalidades de la regularización migratoria —en forma general o atendiendo a regímenes para ciertos colectivos— también coadyuvan a la permanencia de este engranaje de precarización y vulnerabilización de la fuerza laboral migrante, aún si se encuentra en condiciones de regularidad de acuerdo con la ley migratoria.

En este sentido, las dinámicas observadas en la articulación entre regularidad migratoria y acceso al trabajo durante la pandemia pueden ser leídas con la propuesta de Visotsky (2021), que combina la categoría de acumulación por desposesión de David Harvey (2005) con una mirada interseccional. Esto le permite identificar el modo en que tácticas de desconocimiento de derechos laborales —como la reducción de costos basada en la desvalorización de la fuerza de trabajo— impacta de manera multidimensional en las personas afectadas por este mecanismo de precarización. Esta multidimensionalidad es lo que permite indagar de manera más compleja y profunda la condición migratoria en trabajadores/as en situación de movilidad humana.

Además, es necesario precisar que reconocemos el trabajo como derecho humano, pero la idea de derechos humanos que usaremos en este artículo es producto de acuerdos permeados por los sistemas de dominación a nivel planetario los cuales hacen parte de un desarrollo histórico que encarna una dicotomía y un debate actual (Jaramillo y Santi, 2020). Ya que, por un lado, si bien podemos reconocer en los derechos humanos una potencia emancipadora (Rajagopal, 2007) por provenir de luchas y demandas de distintos sectores sociales a lo largo y ancho del globo. También podemos evidenciar, por otro lado, que los derechos humanos se son construcciones legales desarrolladas desde el norte global dentro del sistema capitalista, colonialista (Spivack, 1999; Bhabha, 2013; Grosfogel, 2007) y patriarcal (Federici, 2013). Ya que estas normas internacionales son dictadas por élites globales, quienes trabajan y nos representan dentro de las instituciones y organismos de derechos humanos, por lo que frecuentemente podemos ver normas que se han hecho a imagen y semejanza de los “intereses de quienes tuvieron el poder para crearlas” (Robles, 2011: 63).

Estas discusiones conceptuales se organizan en torno de un caso concreto: el de Argentina en el lapso 2017-2021, marcado en su inicio por la sanción del Decreto 70/17 —cuyas implicaciones regresivas se describirán más adelante— y hacia el final por una finalización de la producción normativa migratoria “de emergencia” suscitada por la pandemia. La contextualización de la situación en la Argentina, en materia migratoria, durante la fase de pre pandemia, tiene el fin de evidenciar el escenario previo a la crisis global que generó el COVID-19 a las personas migrantes. Posteriormente, se identifica la normativa producida por la Dirección Nacional de Migraciones en Argentina en función de las medidas de prevención y control de la pandemia por COVID-19 en el país. Dicha producción jurídica se materializó predominantemente a partir de disposiciones publicadas desde marzo del 2020 hasta agosto de 2021, que regularon o impidieron el ingreso de personas extranjeras no residentes, así como reconfiguraron el mapa de puntos de ingreso al territorio creando una selectividad de flujos migratorios que acentuó la vulnerabilización estructural de migrantes regionales hacia (y en) la Argentina.

LLEGAR AL PUNTO DE PARTIDA: ¿CÓMO ENCONTRÓ LA PANDEMIA A LAS PERSONAS MIGRANTES EN LA ARGENTINA?

La Ley de Migraciones Nº 25.871 (2003) fue considerada una ley modelo en el mundo desde su misma sanción, puesto que incluyó el enfoque de derechos humanos en la política migratoria (Giustiniani, 2004). Una vez entrada en vigencia la Dirección Nacional de Migraciones tomó distintas decisiones burocráticas que junto con otras adoptadas a nivel ministerial agilizaron la obtención de la regularización migratoria. Pese a ello distintas instancias estatales y sociales continuaban identificando a las personas migrantes como un otro que no estaba en capacidad de reclamar derechos (González y Tavernelli, 2011), es decir, la mera constitución de una ley no bastaba para que prácticas y exclusiones a la población migrante cesaran de un día para el otro. Pero sin lugar a duda, la existencia de una normativa garantista de derechos empezó a propiciar una lenta transformación social que venía siendo sostenida con políticas de inclusión social en distintos ámbitos. Esta orientación comenzó a modificarse a partir del cambio de gobierno en el año 2015, el cual creó un clima de época donde la xenofobia volvió a ser un lugar común, esto se sumó a un proceso de criminalización de las migraciones que finalmente se cristalizó por medio del DNU 70/17 que modificó sustancialmente la Ley de Migraciones y donde además se tomaron distintas medidas que pretendieron mellar el espíritu de la ley (Gil Araujo, 2019). Este decreto puso el énfasis de la política migratoria en un enfoque de control migratorio, relegando el enfoque de derechos humanos (Penchaszadeh y García, 2018). Dicho cambio fue acompañado por el incremento de los obstáculos burocráticos para la regularización migratoria, incluyendo el aumento exponencial de las tasas migratorias, mayores dificultades para la obtención de los turnos correspondientes en la Dirección Nacional de Migraciones, tiempos más largos de espera para concretar el trámite, entre otros (Jaramillo, Gil Araujo, Rosas, 2020).

En 2017, cuando se expidió el DNU 70/17 —al margen del consenso social del cual había gozado la ley de migraciones 25.871—, se limitaron los derechos al acceso a la justicia, las garantías judiciales, la unidad familiar, el derecho de defensa y se desconoció el principio de presunción de inocencia —todas las personas son inocentes hasta que se demuestre lo contrario— para las personas migrantes. Sin embargo, no se modificó el reconocimiento de derechos humanos en general ni los derechos económicos y sociales en particular, expresados en la Ley de Migraciones.

Pero, por otra parte, al proceso iniciado con el DNU se le sumó la irregularidad documentaria de las personas migrantes que tuvo como corolario principal la puesta en marcha del sistema de radicación a distancia RADEX que estratificó la obtención del Documento Nacional de Identidad (DNI), y que como se dijo consolidó un fuerte aumento del valor de las tasas migratorias. Lo que reviste una gran complejidad, dado que es el DNI un elemento que se presenta como la principal herramienta de acceso a derechos sociales.

En efecto, entre marzo de 2015 y junio de 2018 se incrementaron entre un 400% y un 900% las tasas migratorias por medio de los decretos 1431/14 y decreto 475/18 respectivamente. El valor de las tasas migratorias aumentó dependiendo del trámite en cuestión (estas variaciones corresponden a la tasa por

“Prórroga temporaria o cambio de migrantes categoría extra Mercosur” y a las “certificaciones de la DNM” respectivamente).

Estos aumentos se encuentran muy por encima de los incrementos que en el mismo período tuvieron tanto los precios como los salarios. Para tener una idea de ello, entre los mismos meses el Índice de Precios al Consumidor relevado por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se incrementó en un 150% y el promedio del salario de los trabajadores y trabajadoras registrados lo hizo en un 130% (Ministerio de Trabajo – RIPE). En otras palabras, el aumento de las tasas migratorias fue muy significativo en términos reales (descontada la inflación) y más aún lo fue si se compara con la evolución de los ingresos de las personas que necesitan realizarlos para acceder o mantener la condición de regularidad migratoria.

Este sistema nos mostró un dispositivo estatal funcional para la vulneración de derechos. Por ejemplo, las personas migrantes pobres y con menor acceso a la tecnología tuvieron serios problemas para regularizarse. Dada la cantidad de casos de personas que no podían regularizarse la comunidad migrante en la Argentina tejió redes y alianzas estratégicas con el Estado. El ejemplo de esto es que en distintos territorios comenzaron a realizar el trámite a personas que desconocían las herramientas tecnológicas y desplazaron su agenda de reclamo de derechos sociales por la agenda urgente de documentación. Para ello, desde distintas organizaciones realizaron una alianza con el sindicato de la Dirección Nacional de Migraciones para que sus trabajadores les explicaran el nuevo sistema de Radicación a Distancia y con ello proveer desde los territorios soluciones a las personas que no contaban con dinero o la alfabetización digital requerida para la realización del trámite.

Por lo anterior, la situación pre-pandemia era compleja para las personas migrantes, dado que el Estado había dejado de cumplir su obligación de regularizar a las personas migrantes. Hizo costosos, lentos y engorrosos los procedimientos de regularización, lo que se vio acompañado de la expedición de cientos de órdenes de expulsión por irregularidad migratoria, es decir por no tener DNI. De hecho, en este periodo, por cada DNI permanente que el Estado imprimió dictó 4 órdenes de expulsión, y en el análisis de estas decisiones puede observarse que el objetivo no fue perseguir a las personas migrantes que consideraba “delinquentes” —esto es, que habían cometido faltas penales— sino a quienes no tenían al día su documentación, es decir, que se encontraban en una falta administrativa. Esta situación es evidente si se observa que, desde 2016, las expulsiones de quienes cometieron delitos aumentaron sólo un 7%, mientras que las expulsiones por irregularidad migratoria se quintuplicaron.

Además, desde 2018 para poder iniciar el trámite de regularización migratoria 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 circular libremente por las fronteras y para el ejercicio de derechos sociales tales como el ejercicio del trabajo en condición formal, la educación superior (realizar estudios universitarios o terciarios), el acceso a la vivienda mediante un alquiler, o la obtención de planes sociales, entre otros aspectos (Rosas y Gil Araujo, 2019; CAREF, 2018). La situación documentaria hizo que la pandemia encontrara a muchas personas migrantes sin sus papeles al día y con ello se restringió la posibilidad de cobro de subsidios, alimentos y asistencia social en el marco del aislamiento social preventivo y obligatorio (ASPO).

Argentina y las normas migratorias de emergencia entre 2020 y 2021

A 3 meses de la toma de posesión de un nuevo gobierno llegó al país la pandemia del COVID-19. El signo político que llegaba a gobernar planteó, al menos desde el plano discursivo y un panorama menos hostil a las migraciones. La irrupción de la pandemia como episodio inédito nacional y global, impuso desafíos particulares desde la gestión pública, caracterizada por persistentes requerimientos de presencialidad para hacer trámites y, cuando existía la opción de tramitación a distancia, una complejidad prevaleciente en la realización de las gestiones administrativas y burocráticas de manera autogestionada. Este contexto el funcionamiento burocrático fue particularmente característico de los mecanismos de regularización migratoria en la etapa previa a la pandemia, y en consecuencia la adaptación al escenario de pandemia y de aislamiento

obligó a que se realizaran modificaciones e innovaciones en la manera de gestionar trámites esenciales para la condición migratoria regular de las personas extranjeras en Argentina.

En aquel inicio de la pandemia —y pese a las lecturas críticas de procedimientos de regularización a distancia y virtuales, como el caso del RADEX— la aparición de estas opciones de regularización online demostró que la obligación de presencialidad previa se debía a dinámicas estructurales burocráticas consolidadas por el tiempo y las costumbres institucionales. De esta manera, la coyuntura excepcional de la pandemia permitía pensar en otras modalidades que podrían ser continuadas más allá de la fase de aislamiento social preventivo y obligatorio, facilitando así la regularización de personas migrantes en Argentina, que constituye una dimensión para el acceso a la justicia y del reconocimiento de la migración como derecho humano.

Si bien los primeros meses de 2020 se percibieron algunos cambios de enfoque relacionados con medidas adoptadas por el cambio de gobierno, como la reinauguración de los operativos de abordaje territorial, la reincorporación de las cartas de pobreza y la reducción de las expulsiones efectivizadas, la pandemia del COVID-19 impuso un escenario complejo y de proporciones nunca vistas en materia migratoria. Por un lado, el cierre de fronteras, la cancelación de atención al público y presencial de delegaciones de la Dirección Nacional de Migraciones, así también la suspensión de trámites que se realizaban de manera presencial y no fueron adaptados para una gestión online. Por el otro, los límites de circulación y permanencia a quienes no eran nacionales del país y provenían de países de riesgo, lo que nos impuso pensar nuevos marcos teóricos para abordar el fenómeno migratorio en tiempos de estado de excepción.

Asimismo, durante el primer año de la pandemia se mantuvo la vigencia del DNU 70/17, lo que dificultó el acceso y el sostenimiento de la regularización de migrantes en Argentina, y agravó aún más la situación referida. Lo que sumado a medidas de gestión de la movilidad se plasmaron en una profusa producción normativa de Disposiciones de la DNM y de Decisiones Administrativas de la Jefatura de Gabinete de Ministros, que se desarrolla a continuación.

En la semana del 16 de marzo de 2020, en función del Decreto de Necesidad y Urgencia DECNU-2020-260-APN-PTE —dictado el 12 de marzo de dicho año—, las agencias del Estado incorporaron modificaciones en sus líneas de trabajo y de abordaje poblacional/territorial en función de esa medida de alcance nacional. De este modo, la Dirección Nacional de Migraciones (en adelante, DNM) puso en vigencia la disposición 1714 mediante la cual se prorrogó por treinta días corridos la validez de todas las residencias cuyo plazo de validez venciera a partir del 17 de marzo del 2020. Esta decisión administrativa se fundó en la necesidad de establecer criterios no discriminatorios y accesibles de regularización, sobre la base de lo dispuesto por la normativa —especialmente por la Ley de Migraciones 25871/2003 y el Decreto reglamentario 616/2010. Asimismo, la disposición 1714 suspendió los plazos de intimaciones de regularización y de actuaciones administrativas y judiciales respecto de la situación de residencia de una persona migrante, desde las citaciones hasta las medidas de expulsión.

La disposición 1923 extendió la prórroga de vencimientos y la suspensión de intimaciones por otros 30 días corridos, desde la fecha de publicación (15/4/20). Lo mismo hizo la disposición 2205, dictada el 14 de mayo del mismo año, y la 2434, con fecha 16/6/20. La Disposición 2434 no fue prorrogada por ninguna norma subsiguiente, por lo que a partir del 17/7/20 los plazos administrativos de presentaciones y vencimientos volvieron a activarse.

Es importante observar el carácter reticular de la producción normativa sobre movilidad humana durante la pandemia, puesto que de algunas normas nucleares o iniciales se desplegaron líneas de acción que marcaron la orientación de la política migratoria en el contexto de la expansión del COVID. El primer despliegue observado es el que se señala respecto de la suspensión, prórroga y reactivación de vencimientos de plazos de regularización. El segundo hilo de normas inicia nuevamente en el Decreto 260/20 del Poder Ejecutivo Nacional (sobre aislamiento social preventivo y obligatorio, dictado el 12/3/20) y se complementa con el Decreto 274/20 del 16/3/20, que establece la prohibición de ingreso al país de personas extranjeras no residentes por un plazo de 15 días. Este decreto fue modificado, entre 2020 y 2021, por 73 normas subsiguientes dictadas en relación con esta medida. La última, la Disposición 3006 de 21, indica que:

Establécese que las personas extranjeras no residentes domiciliadas en las localidades fronterizas situadas a una distancia no mayor a cincuenta (50) kilómetros de los corredores seguros terrestres habilitados para el ingreso al territorio nacional o que se habiliten en un futuro que no puedan acreditar su domicilio al momento de perfeccionar el ingreso con la documentación vigente, podrán hacerlo a través de cualquier comprobante que acredite su domicilio de residencia (Disposición 3006 del 12/11/21, pp1).

Esta Disposición dialoga fundamentalmente con la Decisión Administrativa 951 de la Jefatura de Gabinete de Ministros que, en septiembre de 2021, estableció una serie de criterios y requisitos para aprobar el ingreso de nacionales y personas extranjeras al país, mediante condiciones diferenciales según la variable de residencia. Para todas las personas extranjeras, residentes y no residentes, se les exigía el ingreso con el esquema de vacunación completo con al menos 14 días pasados de la segunda aplicación y un estudio de PCR con resultado negativo.

La diferencia respecto de personas extranjeras residentes era que no debían realizar los 14 días de aislamiento luego del ingreso y que, una vez que hubieran pasado los 14 días después de que el 50% de la población en el país hubiera sido vacunada con las dos dosis, tampoco era requisito que presentaran un PCR negativo. Dado que el costo de los PCR se encontraba a cargo de la persona que viajaba en todos los casos, esta eximición fue importante en términos económicos para las personas migrantes residentes que no disponían de medios para realizar ese estudio. Pero estas medidas de ingreso al territorio dieron cuenta de la invisibilización estructural de una dinámica de movilidad histórica en la Argentina, que es la circulación fronteriza que se realiza de manera diaria o cotidiana. De allí que la última Disposición de la DNM de noviembre, anteriormente citada, tendió a reformular los criterios de ingreso para este grupo poblacional, aunque en cada zona las formas de acreditar residencia o domicilio pueden entrañar obstáculos particulares asociados con prácticas diversas de elaboración, posesión y uso de documentación o constancias.

El tercer hilo de producción normativa que vamos a señalar en este capítulo es el que se traza desde el Decreto de Necesidad y Urgencia 260/20 sobre la emergencia sanitaria por COVID 19, el 274/20 que prohíbe la entrada al territorio argentino de personas extranjeras no residentes durante 15 días —ambas ya fueron referidas en esta sección—, y la Disposición 3763/2020 (30/11), que habilita de manera excepcional el ingreso de personas extranjeras no residentes al territorio argentino por razones de necesidad, cuando sean familiares de personas ciudadanas argentinas y su llegada al país dependa de acuerdos bilaterales que no hagan necesarios trámites de visado. Esta Disposición, que recorta un subgrupo del conjunto de personas extranjeras no residentes en situación de movilidad humana hacia Argentina, fue afectada por prórrogas, suspensiones de la medida y reactivaciones de su vigencia, que se indican en el cuadro a continuación:

Cuadro N° 1

Modificaciones de la medida migratoria de ingreso de personas extranjeras no residentes (a partir de la Disposición 3763/20)

| Disposición afectante | Contenido de la norma | Resultado de la medida |
|-----------------------|---|---|
| 3911 (24/12/20) | Para prevenir la movilidad de personas durante las Fiestas navideñas y de fin de año, se permite el ingreso sólo por vía aérea y exclusivamente por el Aeropuerto Internacional de Ezeiza (Buenos Aires) y el Aeropuerto Internacional de San Fernando (Buenos Aires). Se habilita el egreso de personas por el resto de pasos fronterizos disponibles. | Focalización del ingreso de personas migrantes y retornadas por vía aérea (transporte más caro y minoritario, que produce una selectividad del flujo migratorio permitido). |

| | | |
|-----------------|--|--|
| 4019 (31/12/20) | Se añade como punto de ingreso al país la terminal fluvial Buque-bus, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, para permitir la llegada de personas no residentes desde Uruguay. | Igual que medida anterior, puesto que la movilidad a través de esta empresa de transporte fluvial es costosa y no masiva. A esto se añade la centralización de los puntos de ingreso en Buenos Aires, sin que haya un punto de ingreso en el resto del territorio argentino. |
| 40 (8/1/21) | Prórroga de lo establecido en Disposiciones 3911 y 4019 (2020) hasta el 27/2/21. | Continuidad de la focalización territorial y la selectividad del flujo migratorio, en periodo de movilidad vacacional. |
| 563 (13/3/21) | Prórroga de lo establecido en Disposiciones 3911 y 4019 (2020), así también en la Disposición 40 y la 449 (2021) hasta el 9/4/21. | Continuidad de la focalización territorial y la selectividad del flujo migratorio, en periodo de movilidad vacacional. |
| 763 (29/3/21) | Se suspende en forma transitoria el ingreso hacia el territorio argentino por pasos fronterizos terrestres. Sólo quedan habilitados los dos aeropuertos referidos en Buenos Aires y la terminal de transporte fluvial Buque-bus, en Ciudad Autónoma de Buenos Aires. | No hay modificaciones en las habilitaciones de puntos de ingreso. Se prohíbe explícitamente el ingreso por cualquier paso fronterizo terrestre en todo el territorio argentino. |
| 1798 (25/6/21) | Suspensión de la aplicación de la Disposición 3763/20 hasta el 9/7/21. | Interrupción de todos los ingresos al territorio. |
| 1892 (8/7/21) | Prórroga de lo estipulado en la Disposición 1798. | Interrupción de todos los ingresos al territorio. |
| 2097 (5/8/21) | Reanudación de vigencia de la Disposición 3763, pero el ingreso se encuentra permitido sólo en el Aeropuerto Internacional de Ezeiza y el Aeropuerto Internacional de San Fernando. | Habilitación de ingreso sólo por vía aérea a Buenos Aires, y exclusivamente para personas extranjeras no residentes cuando tengan familiares que sean tengan ciudadanía de Argentina y su entrada esté regulada por un acuerdo bilateral, sin necesidad de visado. |

Fuente: elaboración propia sobre la base del relevamiento documental.

El recorrido de la producción normativa de la Dirección Nacional de Migraciones y de las decisiones administrativas de la Jefatura de Gabinete de Ministros asociadas con estas medidas, en el periodo seleccionado para la investigación, nos permite elaborar un análisis crítico en dos planos. El primero focaliza la construcción selectiva de permisos de ingreso para flujos migratorios prefigurados a través de las vías de

transporte habilitadas, así también a partir de la centralización de la entrada en la provincia de Buenos Aires y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El segundo plano de la discusión se orienta a visibilizar, ya en territorio argentino, las barreras burocráticas que vulnerabilizaron la situación de personas migrantes en relación con su acceso a derechos sociales; fundamentalmente, con el ejercicio del trabajo como derecho humano que requiere garantías y protecciones por parte del Estado hacia todas las personas sin distinción. Estos dos aspectos del debate serán desarrollados en el apartado siguiente.

EL DERECHO AL TRABAJO Y LA GESTIÓN DE LAS MIGRACIONES DURANTE LA PANDEMIA

Como ya se ha anticipado, la ocasión excepcional de la pandemia habilitó nuevas formas de gestionar administrativamente a los flujos migratorios en la Argentina, pero estas modalidades de emergencia no siempre respondieron a una consideración de las necesidades particulares de protección de las personas migrantes, que una vez más estarían (y estuvieron) en la primera línea de la exposición a vulneraciones multidimensionales de derechos. En esta oportunidad, de manera añadida, su inserción laboral en las actividades consideradas de primera necesidad o “esenciales” —personal de cuidados y de salud, actividades gastronómicas o de mantenimiento, fuerza de trabajo precarizada en aplicaciones de envíos o transporte— acrecentó su visibilidad en la ciudad y su invisibilidad como sujetos de derechos en la formulación de políticas públicas.

La pandemia y la estratificación social de la política migratoria

El primer paso de la discusión que deseamos entablar se vincula con la construcción de la movilidad habilitada a partir de las disposiciones que regularon los puntos de ingreso al territorio, de acuerdo con lo sintetizado en el Cuadro 1 (ver sección anterior). Las dinámicas de migración regional terrestre, en lo que respecta a migración en el Cono Sur y, específicamente, limítrofe con la Argentina, muestra que los pasos fronterizos utilizados con mayor intensidad son los del noroeste y noreste de la Argentina, así también los del oeste que limitan con el país vecino de Chile. Tal como se indica en el reporte de movimientos migratorios del año 2018 (Datos Argentina, 2022), los tres puntos fronterizos con mayor tránsito son: a) Iguazú-Foz de Iguazú, con el 15,35% de los ingresos y egresos; b) el Aeropuerto Internacional de Ezeiza, con el 14,61% del tránsito migratorio; c) Posadas-Encarnación, con el 14,44% de los movimientos migratorios en frontera. Estos tres puntos concentran prácticamente el 50% de la movilidad humana fronteriza en el territorio argentino, pero el único que estuvo habilitado durante parte de la pandemia fue el que implica tránsito por vía aérea, que además presenta una serie de condiciones económicas y logísticas que no son accesibles para la mayoría de las poblaciones migrantes regionales o limítrofes cuyos trayectos migratorios eran cubiertos de manera terrestre a través de diferentes vehículos o, en el caso del tránsito vecinal, incluso a pie.

Si bien resulta claro que en una primera instancia la decisión se vinculó con la necesidad de concentrar territorial y administrativamente en un mismo punto los ingresos y egresos que debían ser controlados en múltiples sentidos por el Estado (epidemiológicos y migratorios), lo cierto es que esta medida “congeló” dinámicas cotidianas de movilidad que eran parte constitutiva de la vida de muchos grupos en zonas de frontera. A la vez, la habilitación del aeropuerto internacional y la prohibición de ingreso por puntos terrestres de alto tránsito consuetudinario, reveló un claro sesgo de clase, ya que los tránsitos vecinales y de personas por vía terrestre comportan una experiencia migratoria distinta asociada muchas veces a grupos de personas de menor capacidad adquisitiva.

El sentido de mantener “cerradas” las fronteras terrestres para prevenir la propagación del virus no se entiende si los aeropuertos internacionales se mantenían abiertos, más cuando fue claro que la propagación del virus en la mayoría de países se dio por la entrada de aeropuertos internacionales. Pero el escenario más paradigmático, se dio con las solicitudes de reunificación familiar de familias binacionales o con residencia en el país a las cuales se les pedía el pago de un desembarco provisorio con sumas entre 550 para precedentes del MERCOSUR y 850 dólares para Extra MERCOSUR, este cobro estaba sustentado en el

marco del Decreto N° 865/19 artículo 1° inciso m. La DNM expedía sus decisiones en las cuentas de redes sociales donde anunciaba que:

[L]os extranjeros de países que no requieran visado previo (ya que los que requieran visado, deben ser previamente autorizados por la DNM) que pueden ingresar al territorio nacional son aquellos que tienen familiares directos que sean argentinos o extranjeros residentes. Es decir: madre, padre, hijo, hermano o cónyuge. Estas personas pueden optar por realizar un trámite de reunificación familiar ante el consulado donde se encuentren (que habilita la residencia permanente) y tiene un costo de entre 550 (Mercosur) y 850 dólares (extra Mercosur). O también pueden hacerlo a través de la DNM (para visita de familiar argentino, no otorga residencia) y debe abonar una tasa migratoria de 9000 (Cancillería Argentina, 2021, p 1).

Es decir, las posibilidades de ingreso al país más que depender de la situación sanitaria estaban relacionadas con la capacidad de pago o no de quienes pretendían volver a encontrar a sus familiares. Esta clasificación de personas aptas para el ingreso al país en tanto y en cuanto tuvieran la posibilidad de pago evidencia el sesgo clasista de la política migratoria, que pretende ser legitimado a partir de una particular mirada de la movilidad internacional en el marco de la emergencia sanitaria.

Por último —y aunque se trate de una presunción difícil de cuantificar—, es de esperar que esta inhabilitación en accesos oficiales al territorio haya incidido nuclearmente en los ingresos por pasos no habilitados. El análisis de estos espacios de circulación plantea una dificultad estructural de supervisión por parte del Estado, lo que implica una desprotección de las personas que desarrollan su ruta migratoria en esos espacios, de manera voluntaria o no. En simultáneo, el conocimiento general sobre esas formas de ingreso visibiliza un rol institucional que, en lugar de darle un marco regular y de derechos humanos a esas entradas al territorio ya históricas, promueve la producción de ingresos irregulares que luego dificultan el acceso a la regularización migratoria de las personas que transitan por esas rutas.

La configuración de los permisos de ingreso dio lugar también a la prefiguración o espera de ciertos grupos migratorios en lugar de otros. En principio, como resulta obvio, los “permitidos” fueron quienes pudieran costearse un pasaje aéreo —cuyo precio subió exponencialmente a medida que avanzaban las restricciones— y soportar las cancelaciones y modificaciones que sucedían hasta el momento mismo del despegue. En este grupo se incorporaron después quienes pudieran abonar un pasaje por transporte fluvial en la empresa más costosa que llega al Puerto de Buenos Aires. De manera añadida, la centralización de la llegada en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y en la Provincia de Buenos Aires también imprimió una dinámica particular a los movimientos migratorios que creó obstáculos extra para la migración regional o limítrofe cuyo punto de destino temporal o definitivo se encontraba al norte del país, más cercano a los pasos fronterizos del noreste o del noroeste. Por último, hasta la disposición de noviembre de 2021 que reconoce la situación de las personas afectadas por la circulación vecinal fronteriza, este grupo también fue invisibilizado en sus necesidades de movilidad territorial, en la gestión migratoria pandémica.

Precarización y esencialidad: la pandemia y la profundización de las desigualdades

La relación entre migración, trabajo y pandemia en Argentina, puede ser complejizada sumándole el análisis desde el enfoque de la autonomía de las migraciones de Mezzadra (2019). Esta perspectiva desentraña las dinámicas de movilidad humana asociadas con la circulación, la regularización y la fuerza de trabajo, así como permite contextualizar esta reflexión política sobre las injusticias transnacionales, viendo dinámicas globales y, a la vez, mecánicas locales (nacionales) que más allá de constituir un caso específico, responden a ese patrón migratorio prevaleciente.

Las iniciativas de la Dirección Nacional de Migraciones en Argentina respecto de la gestión diferenciada de la regularización migratoria en el contexto de la pandemia por COVID-19 en el 2020 permiten un análisis en diversos niveles respecto de la relación entre migración y derecho al trabajo. Este abordaje tendrá como denominador común el acceso o no a la regularización migratoria, lo que constituye una condición para desarrollar un trabajo formal en la Argentina de acuerdo con la Ley 25871, y que desde la perspectiva de

autonomía de las migraciones sería entendido como la gestión del trabajo vivo como motor del modelo de acumulación en contextos de movilidad territorial (Mezzadra, 2019).

En los inicios de la pandemia, la Dirección Nacional de Migraciones dispuso la prórroga automática de vigencia de las residencias temporarias y transitorias que se vencieran a partir del inicio del aislamiento social preventivo y obligatorio (marzo de 2020). Así, la disposición 1714/20 —dictada el 18 de marzo de dicho año— prorrogó la vigencia de los permisos que se vencieran en esa fecha durante 30 días más. Mediante sucesivas disposiciones —15 en total— esta medida de prórroga se actualizó mensualmente hasta el 23 de junio de 2021, cuando la Disposición 1611/21 extendió el plazo de vigencia de las residencias vencidas durante 15 días más. Pese a ello y tal como refiere un informe de la Dirección Nacional de Población (2021), en el año 2020 se registraron un 46% menos de radicaciones, debido a la pandemia y a la restricción de ingreso de personas extranjeras.

Si bien el 2020 es el año donde se registran la menor cantidad de radicaciones, esta tendencia a la baja comenzó dos años antes, entre los que transcurrieron el final de la gestión de Mauricio Macri —considerada explícitamente restrictiva en materia de políticas migratorias— y el inicio del gobierno de Alberto Fernández que, si bien estuvo en su mayor parte abarcado por la pandemia, continuaron el patrón de descenso de acceso a las radicaciones que aún no muestra signos de reversión.

Las medidas de prórroga de vencimientos de residencias precarias, temporarias o transitorias incidieron en la población migrante de llegada relativamente reciente, pues tal como señala el informe citado, el crecimiento de radicaciones observado entre 2018 y 2019 tuvo una mayor presencia entre la población migrante de origen venezolano. Tanto este grupo migratorio como otros que intensificaron sus dinámicas en el periodo reciente, son los que sostuvieron las dinámicas de comercio, servicios y cuidados, consideradas tareas esenciales durante el periodo de aislamiento social y obligatorio en Argentina.

Durante el ASPO, que en Argentina se extendió por más de 7 meses, los permisos digitales de circulación que exigía el Estado para la movilidad dentro del territorio exigían tener un Documento Nacional de Identidad (DNI); ello trajo consigo que quienes estaban en situación de irregularidad migratoria y de precariedad extrema tuvieran problemas para dirigirse a trabajar o incluso para acercarse a comedores comunitarios a pedir comida.

El sostén precarizado de la mano de obra migrante se dio en el marco de una tendencia mundial de vulnerabilización de las personas migrantes en el contexto de COVID pues, tal como señala un informe de la OIM (GMDAC-OIM, 2021), las personas migrantes están sobrerrepresentadas en la primera línea de trabajos esenciales y funciones de atención o cuidados, y en general en todas las tareas que no pudieron ser realizadas de manera remota o mediante el teletrabajo. Asimismo, otros aspectos de desigualdad estructural les afectan particularmente: por un lado, su rol estratégico en los servicios de salud, a cargo de las tareas de atención primaria y limpieza de establecimientos y pacientes; por el otro, la reducción de oportunidades laborales avanzó sobre la precarización y la explotación que viven muchas personas migrantes para conservar su puesto de trabajo pese a las vulneraciones cotidianas que viven.

En el caso argentino, un informe de la OIM sobre migrantes y acceso al mercado de trabajo (2019) muestra que el 21% de las personas migrantes se desempeña en el sector comercial y de reparaciones, el 18% en la construcción, el 16% en el servicio de casas particulares, el 14% en la industria manufacturera, pero un 31% se desempeña en el rubro “Otros”, dentro de los cuales se encuentran las tareas relativas a transporte o envíos, tanto a través de empleadores físicos como de aplicaciones de domicilios o *delivery* de compras, viajes urbanos o mensajería. Todas las opciones de inserción laboral prioritaria de las personas migrantes en la Argentina corresponden a labores consideradas esenciales o habilitadas progresivamente durante la fase de aislamiento en la pandemia.

Las condiciones de vida de las personas migrantes en la Argentina vienen en descenso pronunciado ya que en 2018 el 92,8% de las personas migrantes de origen sudamericano se encontraba en situación de empleo, y del total de este porcentaje, el 67,7% era asalariado y el 27,7% trabajaba por cuenta propia (MPyT, 2018). Es muy significativo que, del total de los trabajadores migrantes asalariados, el 51,3% tiene empleo

no registrado, por lo que se observa una discrepancia inequitativa en contra de la situación de las personas migrantes (MPyT, 2018).

La situación de las personas trabajadoras migrantes en el país en pandemia, según refiere la Encuesta Nacional de los Migrantes en Argentina (ENMA, 2021) fue que “el 53% de las personas migrantes perdió parcial (17%) o totalmente (36%) sus ingresos ante la llegada del Covid 19. Un tercio de las personas migrantes no vio interrumpido su trabajo y mantuvo sus ingresos, al tiempo que un 9% logró mantener sus ingresos aun cuando su trabajo se vio interrumpido” y el 5% fue despedido o su negocio o emprendimiento cerró. Las tasas de informalidad laboral en las poblaciones migrantes son muy altas, por lo que acceder a beneficios sociales y subsidios de desempleo fue una quimera para ellas.

De acuerdo con lo establecido en la Ley migratoria 25871, sólo las personas migrantes que tienen su residencia en condición regular pueden trabajar de manera registrada. No obstante, la diversidad de casos que se muestran en la relación regularización migratoria-acceso al trabajo permite observar cómo, por un lado, las falencias en la regularización no han impedido el trabajo de migrantes, sino que lo han fomentado en condiciones de precariedad, explotación y vulnerabilidad multidimensional.

En sentido inverso, la obtención de una residencia vigente para personas migrantes no las ha llevado a la regularización de su condición laboral ni a las protecciones que deben recibir en el marco del derecho al trabajo y el de la seguridad social, puesto que tal como informa el documento de la OIM (2019), el 45% de los varones migrantes son trabajadores no registrados, y lo mismo sucede con el 55% de las mujeres migrantes, dato que nos evidencia una brecha adicional a la migratoria, que es la de género. En ese sentido, queda claro que la regularización migratoria no tuvo una contrapartida en el compromiso estatal por supervisar y garantizar el acceso al trabajo formal y protegido para este grupo poblacional en el país.

Algunos programas del Estado incluyeron a las personas migrantes, pero siempre supeditadas a contar con documentación vigente (muchas de ellas de carácter permanente). Por ello solo un 20% de las personas migrantes que la solicitaron accedieron a los beneficios del Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), una transferencia monetaria que se otorgó por 3 meses para paliar la situación de aislamiento en la pandemia, y fue otorgada para nacionales y para quienes contaban con residencia permanente de 2 años en el país. De hecho, el programa les fue negado a unas 198.756 personas migrantes por datos insuficientes y a otras 57.110 personas por no cumplir con la antigüedad de la residencia que se requería (ANSES, 2021). Esta situación no quedará circunscrita a la pandemia, puesto que las personas que prorrogaron automáticamente su residencia precaria durante más de 15 veces durante la pandemia retrasaron el inicio de una residencia permanente. Esto condiciona su acceso a prestaciones de la seguridad social, tales como las pensiones, jubilaciones y asignaciones familiares o de emergencia, y para acceder a ellas debe contar con 2 años de residencia permanente, como mínimo.

Según datos de la Dirección Nacional de Migraciones (2021) las radicaciones otorgadas en todo el país entre 2012 y 2020, fueron en un 92,8% a migrantes procedentes de Sur América. En menor medida del resto de América (3,0%), de Europa (2,2%) y del resto de los continentes (1,9%). Un cambio notable en el patrón de radicación, en el mismo periodo, fue que las radicaciones personas venezolanas pasaron del 0,7% en 2012 al 39,3% en 2020, mientras que las radicaciones de personas paraguayas tuvieron un marcado descenso del 42,8% en el 2012 al 18,4% en el 2020. En el mismo periodo también disminuyeron las radicaciones de personas bolivianas del 25,7% al 13,8% y peruanas del 16,0% al 6,1%. El único grupo que se mantuvo estable fue el de personas colombianas con un 8%.

El aislamiento produjo una disminución abrupta de actividades productivas y comerciales que empeoraron la situación laboral de todas las personas del país, pero esta situación presentó un importante impacto en personas migrantes, dado que se insertan con mayor intensidad en sectores laborales de comercio, construcción, servicio en casas particulares, así como el trabajo en industria textil, del calzado y afines.

En la Argentina, con un 5% de población migrante frente al total de la población, las personas migrantes son más del 50% de la fuerza de trabajo que sostiene los servicios de mensajería a domicilio o *delivery* desarrollados por aplicaciones globales tales como Glovo, Rappi, PedidosYa, Uber, Cabify (Gavazzo y

Penchaszadeh, 2020), trabajos desarrollados en condiciones de vulnerabilidad y precariedad que son disfrazadas de independencia laboral y prestación autónoma de servicios. La caracterización social de estos trabajadores como participantes agradables del mercado de trabajo, jóvenes, amables y con acentos novedosos en el habla de la ciudad, opaca las condiciones en las que estas personas deben desarrollar tareas de subsistencia. Pero son justamente estas actividades las que se han fortalecido durante el periodo de cuarentena dispuesto para la prevención y el control de la pandemia en Argentina.

Pero, por otra parte, la prórroga por periodos supeditados al ASPO y decididos en simultáneo con el anuncio de su extensión paulatina, conecta el análisis planteado con la idea de frontera temporal y la pregunta que se hacen Mezzadra y Neilson, sobre por cuánto tiempo un migrante es un migrante y, por lo tanto, se convierte en signo de diferencia y propósito de integración. Es decir, preguntarnos por la frontera temporal como mecanismo de estratificación de ciudadanía (Mezzadra y Neilson, 2017: 184) expone esa relación entre regulación migratoria y precarización laboral: la prórroga automática de la vigencia de las residencias sostiene a la persona migrante en la regularidad "precaria", pero a la vez la congela en su posibilidad de avanzar en el alcance de su residencia permanente en el país, a la vez que la incertidumbre sobre cuándo se terminarán las disposiciones de prórroga y, finalmente, sobre si sus residencias estarán vencidas, construye una conciencia omnipresente del ser migrante en su vínculo administrativo con el Estado durante toda la pandemia.

Finalmente, la identificación de estos procesos conduce a una tercera categoría de análisis, que es la inclusión diferencial, también construida por los autores referidos. Este concepto muestra cómo la presión entre inclusión y exclusión produce límites difusos y que oscilan entre estas dos ideas, que se concretan en situaciones sociales sobre las que se debe prestar atención. De este modo, las medidas de la DNM se orientan a la inclusión, pero mientras que esos mismos trabajadores cuyas residencias precarias no se vencen continúan desarrollando tareas laborales en condiciones de vulnerabilidad y precarización, se mantendrán con procesos excluyentes que mostrarán cómo la inclusión (migratoria) también puede constituir una vía de control y dominación (Mezzadra y Neilson, 2017) donde las personas trabajadoras migrantes solo sirven para producir, pero no son incluidos en las medidas de contención del Estado en tiempos convulsos.

CONCLUSIONES

La pandemia reforzó la necesidad de garantizar los derechos humanos, si bien el virus nos igualó, el sistema capitalista reforzó las desigualdades y los derechos operaron bajo lógicas neoliberales moldeables a las necesidades políticas y de los mercados (Jaramillo y Santi, 2020). En ese escenario fue claro que las medidas derivadas de la gestión estatal del COVID-19 han repercutido notablemente en todos los aspectos de la vida cotidiana, siendo el universo de la migración uno de los más afectados.

En la Argentina, este impacto desigual puede analizarse en dos macro niveles, tal como lo hemos abordado en este capítulo. Por un lado, la profusa producción normativa cuyo centro fueron las disposiciones de la Dirección Nacional de Migraciones respecto a la gestión estratificada y sectorizada de la movilidad territorial y de la vigencia de residencias migratorias. Este compendio de normas se asoció con la vigencia hasta el mes de marzo 2021 del Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) N°70/2017, que consolidó un enfoque de criminalización de las migraciones y restringió canales de regularización previamente vigentes.

El otro macronivel en el que puede y debe observarse la incidencia de la pandemia en el acceso a derechos de personas migrantes es el de la relación entre regularidad migratoria y trabajo formal. La gestión y las políticas adoptadas durante la emergencia sanitaria profundizaron tendencias de pauperización de las condiciones de vida, así también de explotación laboral, que redundaron en un mayor retroceso del ejercicio de los derechos de las personas migrantes y sus familias.

En efecto, las personas migrantes cuyas residencias habían vencido a partir del 17/3/20 prorrogaron la vigencia de su regularidad de forma precaria, pero su condición apta para el acceso al empleo registrado no condujo a la regularización laboral, ni al acceso a planes o programas sociales que pudieran contenerles en la pandemia. En simultáneo, quienes tenían residencias prorrogadas automáticamente pero que, "en los

papeles”, aparecían como vencidas, debían confiar o esperar que quien evaluaba su incorporación a un empleo formal —una esquivada posibilidad en tiempos de crisis— conociera o se informase respecto de la medida migratoria de suspensión de vencimientos.

Siguiendo a Mezzadra (2012), la relación entre migración y trabajo puede entenderse como una dimensión constitutiva de la autonomía de las migraciones, en tanto existen iniciativas creativas y desbordantes de los marcos legales que permiten la supervivencia de grupos migrantes aún en contextos de vulnerabilidad. Estas reflexiones permiten pensar la relación entre la extensión de vigencia de residencias precarias, la suspensión de medidas judiciales (que pudieran en cancelar residencias y definir órdenes de expulsión, por ejemplo) y la permanencia acrítica de situaciones evidentes de explotación laboral. Estas vinculaciones contradictorias persisten como casos concretos de producción y desactivación de la irregularidad, en tanto elementos de una política de control que dialoga con las resistencias y la movilización política de los trabajadores migrantes, considerados “sujetos que se constituyen en conflictos propios del capitalismo global” (Cordero, Mezzadra y Varela, 2019: 14).

La extensión de las vigencias en el marco de la continuidad de prácticas laborales en una lógica de precarización y de la persistencia del Decreto 70/17, se asemeja a la idea de dispositivo orientado a descomprimir y filtrar la fuerza de trabajo migrante en el mercado de oferta y demanda de empleo, o de “compra de cuerpos” (Mezzadra y Neilson, 2017: 178). Pero, aunque la fuerza de trabajo migrante, muchas veces inserta en trabajos considerados esenciales, presente la condición mínima para ejercer una actividad laboral (residencia precaria), este estatuto no les permite acceder a planes sociales de contención en medio de la pandemia, lo que suspendió el acceso a sus derechos humanos, al menos hasta encontrar salida a su situación documental.

En este punto, nuestra observación del inicio del capítulo se enlaza con este párrafo de cierre del trabajo, puesto que resulta preciso sostener y problematizar una crítica multidimensional del modo en que el Estado gestiona la movilidad de personas en el marco de procesos de acumulación capitalista. Esto permite estudiar en varios niveles las medidas migratorias, incluso aquellas que no cuestionan la regularización de migrantes, sino que sostienen su permanencia en el mercado de trabajo. Como ha sido anticipado en la introducción, dichas dinámicas constituyen engranajes claves para la precarización y vulnerabilización de la fuerza laboral migrante, aún si se encuentra en condiciones de regularidad de acuerdo con la ley migratoria. Atender a la regularización migratoria como condición de acceso al trabajo, pero no profundizar en la regularización laboral como condición de garantía del derecho humano a migrar, cimienta una visión cínica de la movilidad de los trabajadores migrantes y de la relación de este grupo social con el Estado, omitiendo que el aparato estatal es responsable y garante del derecho al trabajo para este grupo poblacional ante sus empleadores, tanto los físicos como los virtuales.

BIBLIOGRAFÍA

AMNISTÍA INTERNACIONAL (2017). *Algunas consideraciones sobre la modificación de la Ley de Migraciones (Decreto de Necesidad y Urgencia 70/2017)*. Disponible en:

ANSES (2021). *Boletín IFE I-2020: Caracterización de la población beneficiaria*. Disponible en: https://www.anses.gov.ar/sites/default/files/2022-05/DT_Boletín%20IFE%202020.pdf (fecha de consulta: 16/2/2023).

BHABHA, H. (2013). *Nuevas minorías, nuevos derechos: Notas sobre cosmopolitismos vernáculos*, Buenos Aires, Siglo XXI.

CANCELLERÍA ARGENTINA (s/f). *Visa por reunificación familiar*. Disponible en: <https://cancilleria.gov.ar/es/servicios/visas/visa-por-reunificacion->

GMDAC-OIM (2021). *Occupational fatalities among international migrant workers. A global review of data sources*. Ginebra: OIM.

GONZÁLEZ, A. y TAVERNELLI, R. P. (10, 11 y 12 de noviembre de 2011). Fronteras y puentes simbólicos en la constitución identitaria nacional de los miembros del poder judicial, en *VI Jornadas de Jóvenes Investigadores*, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, disponible en línea: <<https://www.academica.org/000-093/11>>. [Consultado el 26/02/2023]

GROSGOUEL, R. (2007) El giro decolonial, reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global, Bogotá, Encuentros.

<https://amnistia.org.ar/wp-content/uploads/delightful-downloads/2017/02/Migraciones-QyA-1.pdf> (fecha de consulta: 16/2/2023).

ITURRALDE, M. (2019). *La ficción jurídica del derecho a la defensa en el sistema de justicia penal colombiano*. En D. Bonilla Maldonado y C. Crawford (Coords.) El acceso a la justicia: teoría y práctica desde una perspectiva comparada. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.

JARAMILLO, V. y SANTI, S. (2020). La reconfiguración del derecho humano a migrar: tensiones entre los principios de igualdad y no discriminación en Argentina y Ecuador. *Revista IUS del instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla, México. nueva época* vol. 15, núm. 47, enero-junio 2021/pp.63-102. <https://doi.org/10.35487/rius.v15i47.2021.664>

JARAMILLO, V., GIL ARAUJO, S. y ROSAS, C. (2020). Control migratorio y producción de irregularidad. Normas, prácticas y discursos sobre la migración en Argentina (2016-2019). *FORUM. Revista del Departamento de Ciencia Política*, 18, pp. 64-90. <https://doi.org/10.15446/frdcp.n18.81267>

MAFFIA, M. (2016). Migración y asociativismo de caboverdeanos en Argentina. *Cadernos CERU*, 26(1), 17-67.

MEZZADRA, S. y NEILSON, B. (2017). *La frontera como método*. Madrid: Traficantes de Sueños.

MEZZADRA, S. (2012). Capitalismo, migraciones y luchas sociales. La mirada de la autonomía. *Nueva Sociedad*, 237, pp. 159-178.

MINISTERIO DE PRODUCCIÓN Y TRABAJO (2018). *Hermanos latinoamericanos. Su inserción laboral en los aglomerados con mayor presencia migratoria*. Buenos Aires: Dirección General de Estudios Macroeconómicos y Estadísticas Laborales – MPyT.

MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL; ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (2011). *La inmigración laboral de sudamericanos en Argentina*. Buenos Aires: OIT, 2011.

MORALES, O. G. y KLEIDERMACHER, G. (2015). Representaciones de migrantes senegaleses en la sociedad porteña de Buenos Aires: apuntes sobre exotismo y exotización. *Etnográfica. Revista do Centro em Rede de Investigação em Antropologia*, 19(1), 29-50.

NOVICK, S. (2004). Una nueva ley para un nuevo modelo de desarrollo en un contexto de crisis y consenso. *Migración: un derecho humano*, 67-85.

NOVICK, S. (2008). Migración y políticas en Argentina: tres leyes para un país extenso (1876-2004). En S. Novick (dir.). *Las migraciones en América Latina: políticas, culturas y estrategias*. Buenos Aires: CLACSO-Catálogos.

- OIM (2019). *Migrantes en la República Argentina. Inserción en el mercado de trabajo*. Buenos Aires: OIM.
- OIM (2020). *Tendencias migratorias en América del Sur*. Buenos Aires: OIM.
- OTEIZA, E. (2006). Inmigración y derechos humanos. *Amérique Latine Histoire et Mémoire. Les Cahiers ALHIM. Les Cahiers ALHIM*, (12).
- PACECCA, M. I. (2001). *Migrantes de ultramar, migrantes limítrofes. Políticas migratorias y procesos clasificatorios. Argentina, 1945-1970*. Buenos Aires: CLACSO.
- PACECCA, M. I., LIGUORI, G. y CARRIL, C. (2017). La migración dominicana en Argentina. Trayectorias en el nuevo siglo (2000-2015). *Organización Internacional para las Migraciones- CAREF*.
- PENCHASZADEH, A. P. y GARCÍA, L. E. (2018). Política migratoria y seguridad en Argentina hoy: ¿el paradigma de derechos humanos en jaque? *URVIO. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, 23, pp. 91-109. <https://doi.org/10.17141/urvio.23.2018.3554>
- PEREZ RABASA, J. y JARAMILLO, V. (2019). A criminalização da imigração eo papel das transnacionais nos países de destino: o caso de senegaleses em Barcelona e Buenos Aires. *Revista de Estudios y Pesquisas sobre las Américas*, 13 (1), 107-139.
- PODER JUDICIAL DE LA NACIÓN, CÁMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL - SALA V (2018). *Expediente 3061/2017 "Centro de Estudios Legales y Sociales y otros c/EN-DNM s/amparo Ley 16.985"*. Disponible en: <https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2018/03/fallo-camara-migrantes.pdf> (última consulta: 8/2/2023).
- RAJAGOPAL, B. (2007). "Los límites del derecho en la globalización contrahegemónica: la Corte Suprema de la India y la lucha en el valle de Narmada", en Santos, Boaventura de Sousa y Rodríguez Garavito, César (eds.), *El derecho y la globalización desde abajo: Hacia una legalidad cosmopolita*, Barcelona-México, Anthropos-uam, 2007, pp. 167-196.
- ROBLES, D. (2011). "El acceso a la justicia: aspectos teóricos, implicancias prácticas", en Manuela González y Carlos Lista (coords.), *Sociología jurídica en Argentina: tendencias y perspectivas*, Buenos Aires, Eudeba, 2011, p. 63.
- ROCHA, E. (2017). Prácticas económicas de migrantes chinos y senegaleses en la ciudad de Córdoba. *REMHU: Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, 25, 215-231.
- SPIVAK, G. C. (1999). *A Critique of Postcolonial Reason: Toward a History of the Vanishing Present*, Cambridge, Harvard University Press, 1999.
- TRABALÓN, C. (2019). Estrategias de movilidad, visados y fronteras: Trayectorias de haitianos y haitianas hacia la Argentina. *Estudios fronterizos*, 20.
- VISOTSKY, J. (2021). Derechos de los pueblos y educación: miradas desde la interseccionalidad crítica en un contexto de acumulación por desposesión. Reflexiones desde la integralidad de las prácticas universitarias en Argentina. En A. L. Guerrero Guerrero (Comp.) *A 70 años de la Declaración Universal de Derechos Humanos (Retos desde América Latina)*. México DF: UNAM.
- WACQUANT, L. (2000). *Las cárceles de la miseria*. Buenos Aires: Ediciones Manantial.
- ZUBRZYCKI, B. y AGNELLI, S. (2009). Allá en África, en cada barrio por lo menos hay un senegalés que sale de viaje: la migración senegalesa en Buenos Aires. *Cuadernos de antropología social*, (29), 135-152.

BIODATA

Verónica JARAMILLO FONNEGRA: Abogada (UNLAULA), Doctora en Ciencias Sociales (FSC-UBA) y Magíster en Derechos Humanos (UNLP). Actualmente es investigadora asistente del CONICET y coordinadora académica de la Especialización en Migración y Asilo de la Universidad de Lanús. También es miembro del Grupo de Estudios sobre Migraciones, Políticas y Resistencias (MiPres) con sede en el Instituto de Investigaciones Gino Germani (FSC-UBA), La Red IAMIC y del Grupo de Trabajo de CLACSO Migraciones Sur-Sur. Es docente de concursada de grado y posgrado en UNLa y de postgrado en el CIEP-UNSAM, FLACSO y CLACSO. Sus temas de interés son: las migraciones internacionales desde una perspectiva de los derechos humanos y las políticas públicas, el análisis del género y la migración, el trabajo doméstico migrante y el acceso a la justicia de las mujeres migrantes. <https://uba.academia.edu/Ver%C3%B3nicaJaramillo>

Laura GOTTERO: Doctora en Ciencias Sociales (UBA). Investigadora asistente del Consejo de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), docente investigadora de grado y posgrado en el Instituto de Justicia y Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Lanús (Argentina), y coordinadora académica del Doctorado en Derechos Humanos. Docente en FLACSO y la Universidad de Palermo (Argentina). Investigadora consultora en proyectos de organizaciones internacionales (OIM, IPPDH-Mercosur). Sus líneas de trabajo son: migración, acceso a derechos, derecho a la salud, comunicación y políticas públicas, desde una perspectiva de derechos humanos.

Este es un verificador de tablas de contenidos. Previene a la revista y a los(as) autores(as) ante fraudes. Al hacer clic sobre el sello TOC checker se mostrará una firma electrónica demostrando que el archivo no ha tenido cambios. Al capturar el código QR se abrirá en su navegador un archivo preservado con la tabla de contenidos de la edición: **AÑO 28, N.º 103, 2023**. TOC checker, para garantizar la fiabilidad de su registro, no permite a los editores realizar cambio a las tablas de contenidos luego de ser depositadas. Compruebe que su trabajo esté presente en el registro.



User: ut0103
Pass: ut28pr1032023

Clic logo

