

Buenos Aires, 14 de julio de 2021

Sr. Felipe Gonzáles Morales

Relator Especial de las Naciones Unidas

sobre los derechos humanos de los Migrantes

Ref: Llamamiento a contribuciones - Un año y medio después: el impacto del COVID-19 en los derechos humanos de los migrantes

De nuestra mayor consideración,

Nos dirigimos a Ud. en representación de un grupo de organizaciones sociales para presentar información sobre el impacto que ha tenido el COVID-19 en los derechos humanos de los migrantes en la Argentina

Quedamos a vuestra disposición para ampliar o aclarar lo que estimen necesario.

Atentamente,

Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS)

Instituto Argentino para la Igualdad, Diversidad e Integración (IARPIDI)

Red De Migrantes y Refugiadxs

Contexto: el impacto socioeconómico de la pandemia

Tal como lo reconoce el Relator Especial, los efectos socioeconómicos de la pandemia del Covid-19 son profundos e innegables. En Latinoamérica, según datos de la CEPAL, la crisis socioeconómica provocada por la pandemia, ha generado 22 millones de nuevos pobres respecto del 2019. De ese total, 78 millones de personas se encuentran en situación de pobreza extrema (8 millones más que el año anterior). Esta crisis ha impactado en el mercado laboral: la tasa de desocupación regional se ubicó 2,6 puntos porcentuales más arriba que en 2019. La caída generalizada del empleo “ha afectado con mayor intensidad a mujeres, trabajadoras y trabajadores informales, jóvenes y migrantes” (CEPAL, 2020)¹.

La Argentina y la población migrante que allí reside no escapan a este panorama. Previo a la pandemia, un alto porcentaje de migrantes se encontraba en una situación laboral frágil e inestable, con una importante presencia entre las formas más precarias de la estructura ocupacional (asalariados no registrados y trabajo por cuenta propia)². Con la llegada de la pandemia, esta situación empeoró aún más: según datos de la Encuesta Nacional Migrante de Argentina (ENMA)³, el 53% de las personas migrantes perdió parcial o totalmente sus ingresos ante la llegada del Covid 19. Estos números dan cuenta de la situación de vulnerabilidad en la que se hallan las y los migrantes en la Argentina y el impacto diferencial que tuvo la pandemia justamente por la situación previa en la que se encontraban.

Sin embargo, la crisis socioeconómica no fue la única consecuencia de la pandemia en lo que respecta a los derechos de las personas migrantes. Entre las principales vulneraciones, en la Argentina encontramos, la exacerbación de las dificultades para acceder a una regularización migratoria, obstáculos para acceder a los programas emergenciales para paliar dicha crisis, la continuidad de un patrón preexistente de violencia policial contra la comunidad senegalesa y el impacto de algunas medidas excepcionales -como el cierre de las fronteras o la restricción de la circulación.

El cierre de las fronteras y las restricciones a la circulación

Entre las medidas de emergencia decretadas por el Estado que han tenido un mayor impacto en la población migrante de la Argentina se encuentran el cierre de las fronteras (decretado en marzo del 2020 y aún vigente) y las restricciones a la circulación que se han flexibilizado o endurecido según la situación epidemiológica del país. Lejos de cuestionar la eficacia de dichas medidas para controlar la pandemia, remarcamos la importancia de que sean tomadas y ejecutadas estableciendo excepciones en base a estándares de derechos humanos y reconociendo las distintas realidades que coexisten en el país.

En este sentido, el cierre de fronteras decretado por el Gobierno no estableció excepciones claras que atiendan al cuidado de la salud, ni la protección de derechos de personas con necesidad de protección internacional, razones humanitarias, necesidades de unidad familiar ni el interés superior del niño. Los criterios excepcionales sufrieron modificaciones constantes, dejando el ingreso muchas veces supeditados a la discrecionalidad de la autoridad migratoria. A la falta de una definición clara se le añade la pobre difusión que estos criterios tienen en la sociedad dificultando su conocimiento. Finalmente el cierre de fronteras se basó en decisiones unilaterales, sin una directriz regional y unificada respecto de criterios de excepción que permitieran abrir la frontera en casos específicos.

Similar a lo que ocurre con el cierre de fronteras, las restricciones a la circulación y aislamiento social han demostrado ser una medida eficaz para reducir el contagio de Coronavirus. Sin embargo, también “han llevado a la paralización de fuentes de trabajo en actividades de por sí precarizadas, en las que la población migrante se encuentra altamente representada, como son los circuitos de la venta callejera, las changas o el trabajo doméstico y de cuidados, lo cual

¹ Disponible en https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/46687/S2100150_es.pdf

² Según datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos de Argentina (INDEC), en el 4º trimestre 2019, el 52% de los migrantes trabaja bajo la forma de asalariados no registrados y el 29% como trabajadores por cuenta propia (este porcentaje es menor en el caso de los nacionales, 35% y 22% respectivamente).

³ La ENMA fue realizada entre octubre y noviembre de 2020. Para su diseño se utilizó una combinación de técnicas de muestreo por cuotas que permitió alcanzar la representatividad tomando como variables el género, la edad, la nacionalidad, y la distribución geográfica. Se logró así un análisis con alcance nacional de la situación migratoria de los colectivos de todas las nacionalidades y orígenes. Los principales resultados de la ENMA se encuentran condensado en el Anuario Estadístico Migratorio de Argentina 2020 (Coordinadoras: Debandi, Natalia, Nicolao, Julieta y Penchaszadeh, Ana Paula)

profundiza la agudización de situaciones de precariedad y abuso laboral” (Anuario Estadístico Migratorio de la Argentina 2020).

Las restricciones a la movilidad también sirvieron para justificar una tendencia de los últimos años de violencia, persecución y detención de migrantes, en su mayoría senegaleses que se dedican a la venta callejera⁴. Los hechos más recientes de esta práctica serán desarrollados en el apartado de detenciones.

La mayor falencia de estas medidas fue no haber sido adecuadamente acompañadas con políticas eficientes de contención. Como veremos, la población migrante llegada recientemente o que no contara con una residencia legal no pudo acceder a los programas de emergencia creados durante la pandemia.

Retrasos y falta de políticas de regularización frente a la emergencia

Para comprender las dificultades a las que se enfrentan los migrantes a la hora de regularizar su situación migratoria hay que retrotraerse a los años previos a la pandemia y sus efectos en el contexto actual.

A partir de estadísticas producidas por la Dirección Nacional de Migraciones (DNM)⁵ se observa que, entre el año 2016 y el 2020, las radicaciones resueltas caen constantemente: de 259.505 radicaciones resueltas favorablemente en 2015, se pasó a 224.32 en 2016 y a 223.01, en 2017. Esta cifra repuntó levemente a 230.523 en 2018, para luego caer estrepitosamente a 168.405 en 2019. Esta situación se vio agravada con la llegada de la pandemia por el Covid 19 y la disposición del Aislamiento Social Preventivo Obligatorio durante el 2020: sólo se resolvieron 89.0201 radicaciones. (Penchaszadeh, 2021)

El descenso en los trámites de radicación resueltos parecería tener una explicación multicausal: entre 2016 y 2017 la DNM creó un sistema de turnos on line que generó retrasos de hasta un año y que, en 2018, fue reemplazado por el sistema de Radicación a Distancia de Extranjeros (RADEX) aún más complejo. El RADEX, todavía vigente, es una plataforma online desde la cual se tramita la radicación. Su puesta en marcha implicó la cancelación automática de los 200.000 turnos presenciales ya acordados para empezar en 2019. Estas medidas no sólo significaron un retraso en los plazos reglamentarios de resolución, sino que además generaron una brecha material y simbólica para aquellas personas que no tienen acceso a Internet, computadoras, scanners o smartphones ni saben utilizarlos para hacer trámites.

En los últimos cinco años las tasas migratorias aumentaron hasta en un 1000% y, hasta mediados del 2020, el sistema RADEX no tenía un mecanismo de eximición de tasas. A ello se le añade que, en 2016, el gobierno de turno cerró los Programas de Abordaje Territorial y algunas delegaciones de la DNM que eran fundamentales para iniciar los trámites de regularización en aquellas zonas de difícil acceso. Con el cambio de gobierno, estos programas fueron reactivados pero sólo en algunas zonas del país.

Las medidas estatales tomadas para contener la irregularidad durante la pandemia se limitan a la extensión automática de la vigencia, por treinta días, de los documentos y visas que vencieran durante el período de aislamiento⁶. A su vez, la DNM dispuso un mecanismo virtual para gestionar el Certificado de Residencia Precaria Electrónica. Por su parte, la Comisión Nacional para los Refugiados (CONARE) estableció un mecanismo de solicitud de asilo virtual para personas en el territorio argentino.

Sin embargo, la renovación online automática no operó en todos los casos teniendo muchas veces que solicitarla *ad hoc* a través de cartas. A su vez, las medidas de aislamiento preventivo implicaron el cierre de los organismos públicos y, por lo tanto, la suspensión de los trámites de regularización migratoria durante los meses de cuarentena estricta. Los

⁴ [Persecución contra vendedores senegaleses – CELS](#) y [Preocupación ante la escalada de violencia ejercida por el Estado contra vendedores ambulantes senegaleses en la Ciudad de Buenos Aires](#)

⁵ Los datos de radicaciones aquí expuestos surgen de documentos estadísticos provistos oportunamente por la Dirección Nacional de Migraciones, el 13 de enero de 2021, en respuesta a un pedido de acceso a la información pública realizado por Ana Paula Penchaszadeh (CONICET/IIGG-FSOC-UBA) para la elaboración de un “Documento de Incidencia #1”. Link de acceso a este documento: <https://docs.google.com/document/d/1DFtoijjBQoxrdQm-qVpwx41k1RjeNxFD/edit>.

⁶ La disposición que estableció la prórroga automática de todas las residencias otorgadas (transitorias, precarias, temporarias y permanentes) por 30 días fue renovada mes a mes y sigue vigente al día de hoy.

trámites nuevos pudieron iniciarse a través del RADEX accediendo, en el mejor de los casos, a un certificado de residencia precaria. El pase a residencia permanente no fue posible mientras las oficinas estuvieron cerradas. En su lugar operó la vigencia de las residencias temporarias. Cuando se habilitaron algunas aperturas en el país, la central y las delegaciones de la DNM retomaron los trámites presenciales con turnos y se resolvieron algunas residencias permanentes. La reactivación de los trámites presenciales no estuvo exenta de demoras .

A su vez, la decisión del gobierno de cerrar las fronteras no detiene la migración sino que aumenta el ingreso por los pasos no habilitados. Ello se traduce en un creciente número de personas en una situación migratoria irregular que tendrán dificultades para regularizar su situación en un futuro ya que para iniciar el trámite es condición presentar el sello de ingreso al territorio el cual sólo se adquiere ingresando por los canales habilitados.

Hemos tenido acceso a casos particulares donde opera una falta de coordinación entre instituciones estatales como son la DNM y la Universidad de Buenos Aires (UBA). Este es el caso de una estudiante de origen congolés que se encuentra cursando sus estudios universitarios en la Argentina.

Luego de haber iniciado su trámite de residencia a través del criterio de estudiante formal, presentó los papeles correspondientes para renovar su residencia temporaria. Ello, a pesar del cierre de las oficinas de la Universidad y el pasaje de los trámites a un formato enteramente virtual a través del sistema de Trámites a Distancia (TAD). La DNM le exige que los documentos (analítico y constancia de alumno regular) estén legalizados por la Universidad, pero, como consecuencia del pase de los trámites al sistema digital, las legalizaciones están sufriendo graves demoras.

Más allá de que la migrante presentó en fecha los documentos requeridos y un comprobante de la solicitud de legalización a través del sistema TAD, la DNM le envió una intimación para presentar la constancia de inscripción electrónica sin tener en cuenta las demoras que está sufriendo la Universidad. Mientras tanto, desde la UBA no están pudiendo acelerar los trámites. Su regularidad migratoria peligró por una falta de coordinación y flexibilidad entre estos dos organismos aún en una situación tan excepcional.

Exclusión de los programas emergenciales

La emergencia sanitaria producto del Covid – 19 potenció la crisis económica que la Argentina venía atravesando desde comienzos de 2018. En este marco, el gobierno argentino creó un programa de emergencia que consistió en la transferencia de ingresos durante los meses de confinamiento estricto. El “Ingreso Familiar de Emergencia” (IFE) fue la principal medida de sostenimiento de ingresos implementada por el Gobierno Nacional en el marco de la pandemia del Covid-19. Estuvo destinado a personas desocupadas, trabajadores de la economía informal, monotributistas de las categorías más bajas, monotributistas sociales y trabajadores de casas particulares. Aunque los migrantes tienen, como vimos, una alta presencia entre las formas más precarias de la estructura ocupacional, el IFE estableció requisitos para extranjeros: la residencia legal y a una antigüedad mínima de dos años⁷.

Según datos del ente de Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSeS), el 6,6% de las solicitudes al IFE fueron efectuadas por personas migrantes. Sin embargo, del total de IFE liquidados, sólo el 4,3% fue a personas migrantes. La disminución del peso relativo de las personas migrantes en los IFE liquidados respecto de los IFE solicitados se debe a tasas de rechazo diferenciales: mientras que el rechazo a solicitudes de argentinos fue del 32%, para los migrantes esta proporción creció al 56,3%.

Las dificultades a las que se enfrentan las y los migrantes para acceder al IFE, pueden explicarse por dos motivos. En primer lugar, por las restricciones normativas que limitan el acceso a aquellos que no reúnen los requisitos para

⁷ El CELS y CAREF realizamos un informe en base a datos oficiales sobre el acceso de la población migrante a los programas de transferencia de ingresos.

regularizar su situación migratoria y/o no cuentan con un mínimo de residencia en el país⁸. El total de migrantes potencialmente excluidos por restricciones normativas alcanza únicamente al 12,6% de las personas migrantes. Sin embargo, la proporción de personas migrantes que en la práctica no ha podido acceder al IFE es mayor al 12,6% -lo admite la ANSeS en su informe de evaluación⁹- lo que significa que ciertos rechazos se generaron por otros motivos.

Así, los rechazos vinculados a la falta de cumplimiento de los requisitos normativos constituyen un universo reducido de casos. Nuestra investigación detectó que la mayoría de los rechazos fueron de personas que viven en el país hace años y reúnen los requisitos para regularizarse en los términos de la ley 25.871, pero no lo hicieron. Esto da cuenta de los déficits en la facilitación y promoción de la regularización y el acceso al DNI como un derecho para migrantes que están en condiciones de hacerlo.

Violencia institucional y policial ejercidos contra la comunidad senegalesa

Por lo menos desde el año 2016, la comunidad senegalesa en Argentina ha denunciado ser víctima de una constante práctica de violencia institucional y policial. En la Ciudad de Buenos Aires, La Plata, y en localidades del conurbano bonaerense sur se llevan a cabo operativos policiales desproporcionados para perseguir a vendedores ambulantes, allanamientos violentos e injustificados, intimidación constante, hostigamiento y reiterados episodios de violencia física y verbal.

La comunidad senegalesa es una de las más afectadas por el uso del perfil racial y las prácticas de persecución policial. Con la venta ambulante como excusa, se los persigue, hostiga y labra actas por infracción a la Ley de marcas y por resistencia a la autoridad. Sin embargo, la desproporcionalidad que existe entre la cantidad de actas que se inician y las condenas que se obtienen evidencian la falta de base legal en este tipo de actas: el promedio de condenas para el total de las contravenciones es de 2,29 condenas cada 100 causas, pero para la venta ambulante en la vía pública la tasa es de 1,23¹⁰.

Estas prácticas no sólo no se han detenido durante la pandemia sino que han tomado un carácter más complejo. La comunidad senegalesa afronta grandes dificultades para regularizarse. Luego de un programa de regularización especial en 2013, no han tenido otros canales accesibles para obtener una residencia regular. También se ha expuesto la fuerte presencia de esta comunidad en las actividades callejeras e informales, las más golpeadas por la crisis económica y las restricciones de circulación.

En dicho escenario se produjeron detenciones de migrantes senegaleses que estaban en una situación límite: sin ingresos por las medidas de aislamiento y, a la vez, sin poder acceder a los programas emergenciales creados por el Estado por la falta de documentación. Aún así, la las fuerzas policiales llevaron a cabo detenciones en la Capital Federal y en la zona sur de la provincia, entre otras¹¹. Es importante remarcar que estas acciones son contrarias a las recomendaciones realizadas por el Grupo de Trabajo de Expertos sobre Afrodescendientes de la ONU en 2019¹², luego de una visita al país.

En un sentido opuesto, celebramos la decisión del Estado de derogar el Decreto de Necesidad y Urgencia 70/2017. Dicha norma implicaba un endurecimiento de la política migratoria y facilidades para la expulsión de migrantes por irregularidad o antecedentes penales. La derogación es fundamental para garantizar más igualdad de derechos, el derecho a migrar y la obligación del Estado de regularizar.

⁸ Además del IFE, el resto de los programas de transferencia de ingreso exigen requisitos especiales para la población migrante. Ejemplo de ello son la Asignación Universal por Hijo, y la Pensión no Contributiva por Invalidez que demandan residencia legal, cierta antigüedad mínima y acreditación de identidad mediante el DNI.

⁹ <http://observatorio.anses.gob.ar/archivos/documentos/Boletin%20IFE%20I-2020.pdf>

¹⁰ Datos presentados por el CELS como información adicional para el Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, en 2017.

¹¹ [La Policía de la Ciudad desata otra cacería de senegaleses | Escalada represiva contra la venta ambulante](#) , [La Policía de la Ciudad detuvo a tres trabajadores senegaleses en Once | La persecución contra migrantes es constante en el distrito porteño](#) , [Lanús: la policía detuvo a vendedores ambulantes senegaleses – ANRed](#)

¹² <https://undocs.org/es/A/HRC/42/59/Add.2>

Recomendaciones

Políticas de Regularización

Es imprescindible regularizar a las personas que hubieran migrado con el cierre de fronteras a través de programas especiales con requisitos flexibles que omitan la obligación de presentar el sello de ingreso.

La reactivación del Programa de Abordaje Territorial y la reapertura de las delegaciones de la DNM en todo el país son medidas necesarias. Además, para garantizar un verdadero alcance y llegada a las comunidades con mayores dificultades, los operativos de abordaje deben realizarse en estrecho y constante contacto con las organizaciones territoriales e incluir a migrantes entre sus funcionarios.

Finalmente creemos importante insistir con una demanda histórica de las organizaciones migrantes y pro-migrantes que excede al contexto de pandemia y refiere a la inclusión del criterio de trabajador autónomo y trabajador de la economía popular como categorías para acceder a la residencia permanente¹³. Estos, sensibles a la realidad sociodemográfica y económica de los migrantes, son una política efectiva para abordar la falta de documentación y la vulnerabilidad que viene con ella.

Acceso a programas emergenciales

Recomendamos la remoción de los obstáculos normativos que impiden a los migrantes acceder a estos programas (es decir, la exigencia de dos años de residencia formal en el país). Eso no tendría un impacto significativo en el universo de beneficiarios: si se incorporara la totalidad de las personas migrantes cuya solicitud fue rechazada por cuestiones migratorias el impacto sobre el total de beneficiarios sería de apenas un 3%.

La remoción de los obstáculos normativos debería ir acompañada de medidas que faciliten y promuevan la regularización migratoria y/o de modificaciones normativas que enfatizan el arraigo como criterio de incorporación a los programas de transferencia de ingresos, en tanto esta última dimensión parecería estar teniendo un efecto en términos de exclusiones incluso mayor al que se desprende de los impedimentos establecidos en la reglamentación de dichos programas.

¹³ Las categorías disponibles que sólo reconocen los vínculos contractuales formales resultan anacrónicas incluso para la realidad laboral de las nacionales. Además, siguiendo los datos de la ENMA, son justamente las poblaciones con más altos porcentajes de trabajo informal las que enfrentan mayores obstáculos para regularizarse. El 62% de los migrantes de origen senegalés y haitiano trabaja de forma no registrada. A su vez, la ausencia de acuerdos de residencia con Haití y Senegal explicaría el gran peso porcentual de quienes no cuentan aún con un DNI en estas comunidades (71% y 63% respectivamente).