



ALAP 2020

IX Congreso de la Asociación
Latinoamericana de Población



9 a 11 diciembre

EL ROL DE LOS ESTUDIOS DE POBLACIÓN TRAS LA PANDEMIA DE COVID-19 Y
EL DESAFÍO DE LA IGUALDAD EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

*Dra. Laura Gottero, Instituto de Justicia y Derechos Humanos – Universidad Nacional de Lanús
(Argentina) / Correo electrónico: lgottero@unla.edu.ar*

Regularidad migratoria en Argentina durante la pandemia de Covid-19

Interrelaciones críticas entre el derecho a migrar, el trabajo y
la protección del Estado

Regularidad migratoria en Argentina durante la pandemia de Covid-19

Interrelaciones críticas entre el derecho a migrar, el trabajo y la protección del Estado

El presente trabajo pretende avanzar preliminarmente en una problematización de parte de la normativa producida por la Dirección Nacional de Migraciones (en adelante, DNM) en Argentina en función de las medidas de prevención y control de la pandemia por COVID-19 en el país, consistentes en la extensión automática de la vigencia de las residencias y la ampliación de opciones online para trámites migratorios. Dicha producción jurídica constituyó una respuesta adaptativa al escenario de pandemia y de aislamiento que, asimismo, alivianó rutinas burocráticas donde el requisito de presencialidad impone barreras para las gestiones imprescindibles para la regularización, dimensión fundamental del reconocimiento de la migración como derecho humano.

Estas medidas más receptivas con la situación de migrantes durante el ASPO coexisten, no obstante, con la persistencia del Decreto 70/17, una norma que ha sido resistida y discutida en profundidad por especialistas de organizaciones internacionales, de la academia y por organizaciones de la sociedad civil. El Decreto 70/17 abrevió los plazos de regularidad migratoria, y acortó los lapsos que conforman cada una de las etapas de notificación, presentación de defensa y definición de casos de expulsión. Asimismo, amplió la lista de causales que podrían denegar el pedido de una residencia en el país. Su contenido no sólo contraviene aspectos importantes de la Ley migratoria, sino que profundiza la situación de vulnerabilidad de grupos migrantes con relación a su permanencia regular en el país (Amnistía Internacional, 2017; Defensoría del Pueblo-Carril, 2017). Asimismo, el Decreto 70 fue declarado inconstitucional por la Cámara Contencioso Administrativo Federal en marzo de 2018 (Poder Judicial de la Nación, 2018).

Regulaciones migratorias durante la pandemia: la producción normativa de la DNM

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 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.

En el marco de esta producción normativa de urgencia, es importante señalar que todas las disposiciones citan como contexto de producción de las medidas no sólo a la Ley migratoria y a su decreto reglamentario, sino también al Decreto de Necesidad y Urgencia 70/17, cuyas características regresivas respecto del marco normativo vigente fueron señaladas en el inicio de este trabajo. Mientras que el texto introductorio de las disposiciones de la DNM en el contexto de la pandemia incluye a este DNU entre la normativa que enmarca las decisiones, no lo incluye en el conjunto de normas que permiten interpretar y apoyar el alcance de las prórrogas y las suspensiones —en la sección donde se disponen las medidas—, puesto que la intencionalidad de este decreto es contrario a este tipo de decisiones. En este tipo de diálogos encontrados, fragmentarios, de la DNM con este controvertido DNU que es objeto de la demanda social en múltiples sentidos —quienes solicitan su derogación porque un decreto no puede afectar el contenido de una ley, que tiene un rango superior; y quienes esperan un cumplimiento más intenso y estricto de esta norma—, se encuentran elementos que visibilizan la relación entre las regulaciones migratorias y la gestión de la fuerza de trabajo migrante en la dinámica capitalista. Porque las situaciones administrativas cuya regularización es prorrogada por la DNM (residencias precarias, transitorias o temporarias), o sobre las que se suspenden las medidas de citación u otras más graves, corresponden en buena medida a las personas que sostienen los mecanismos de comercio y servicios que se mantuvieron incluso durante el periodo de aislamiento social y obligatorio en Argentina.

En relación con lo expuesto, se debe tener en cuenta que para la ley migratoria N° 25871 sólo las personas que cuentan con una residencia regular pueden trabajar. 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. Pero, 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 este sentido del razonamiento no ha sido atendido por el Estado con la misma atención recibida para la visibilización del vencimiento de plazos migratorios.

Breve apunte sobre migración, regularización y acceso al empleo

La falta de protecciones bidireccionales entre regularización migratoria y regularización laboral pueden identificarse a partir del abordaje introductorio de fuentes estadísticas. Para el 2018, según datos del entonces Ministerio de Producción y Trabajo (MPyT) tomados de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), en el AMBA el 42,6% de la migración residente era de origen paraguayo, el 20% de origen boliviano, el 14,7% de origen peruano y, el 10,3%, proviene de Uruguay. Otros grupos migrantes sudamericanos representan algo más que el 3%: chilenos (3,7%), colombianos (3,5%) y venezolanos (3,3%), mientras que un 1,6% de población migrante sudamericana en el AMBA es de origen brasileño. Estas cifras deben contextualizarse dentro de una tendencia nacional y regional en la que las corrientes migratorias intrarregionales manifiestan una predominancia en América del Sur: en el caso de Argentina, más del 82% de la migración tiene este carácter (OIM, 2020).

Aún teniendo en cuenta que en el 2020 el contexto de aislamiento y disminución abrupta de actividades productivas y comerciales ha empeorado la situación laboral de personas migrantes en todos los sectores donde manifiestan una inserción más marcada (comercio, construcción, servicio en casas particulares y trabajo en industria textil, del calzado y afines)¹, ya en el 2018 un informe oficial de Argentina afirmaba que 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 trabajadores/as migrantes asalariados/as, el 51,3% tenía empleo no registrado, por lo que se observa una discrepancia inequitativa en contra de la situación de migrantes (MPyT, 2018). Mientras que para la Ley 25871 tener una residencia

¹ Ver Gavazzo y Penchaszadeh (2020): <http://revistaanfibio.com/ensayo/migrantes-la-cuarentena-imposible/>

regularizada es condición para ejercer una actividad laboral —y la falta de ese requisito expone a las personas migrantes a la explotación y a la precarización laboral—, la regularización no es una garantía de registro laboral, puesto que viendo el ejemplo de población migrante sudamericana, más de la mitad no accedió a este derecho².

Esta información cual-cuantitativa presenta un ingrediente más en los últimos años: la incorporación de fuerza de trabajo migrante que sostiene buena parte de los servicios de mensajería y delivery desarrollados por aplicaciones globales (Glovo, Rappi, UberEats, Uber, Cabify), en condiciones de vulnerabilidad y precarización disfrazados de independencia laboral y prestación autónoma de servicios³. La caracterización social de estos trabajadores como participantes “coloridos” 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, además de ser objeto de discusión parlamentaria⁴.

Un análisis a través de la discusión sobre fronteras, inclusión y producción capitalista

² En términos generales el índice de regularización de población migrante sudamericana en Argentina se encuentra favorecido por el llamado “criterio Mercosur”, un acuerdo interbloque firmado en 2002 según el cual el origen nacional de alguno de los países miembros o asociados de este bloque promueve una mayor facilidad para regularizar la situación migratoria en Argentina (OIT, 2011). De hecho, Benencia (en OIT, 2011) señala el marcado carácter laboral de los grupos migrantes regularizados a partir de 2006 con el inicio del Programa Patria Grande al describir que “más de un 56,2% tenía entre 20 y 34 años, distribuidos de la siguiente forma: 23,6% entre 20 y 24 años; 20% entre 25 y 29 años, y 12,6% entre 30 y 34 años, lo que subraya el carácter laboral de esta inmigración. Un 85% de los encuestados se declaró activo, de los cuales más del 70% se encontraba ocupado y un 15% desocupado” (Benencia, en OIT, 2011: 35)

³ En el momento de elaboración de este trabajo, sucedían episodios de protesta social frente a la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires por la sanción de una ley que regulaba la actividad de las aplicaciones de este tipo. De acuerdo con la visión de los/as trabajadores/as de dichas plataformas, la norma aprobada el 16/7/20 aumenta aún más el grado de precarización y explotación laboral, dado que las empresas son caracterizadas como intermediarias entre las personas que demandan un servicio y las que lo proveen (repartidores/as). Para más información, consultar <https://www.pagina12.com.ar/279020-la-legislatura-aprobo-la-ley-de-apps>

⁴ Para mayor información, consultar:

<https://www.lanacion.com.ar/sociedad/los-venezolanos-coparon-los-servicios-de-mensajeria-en-bicicleta-nid2162967>

<https://www.pagina12.com.ar/273229-trabajadores-de-glovo-rappi-y-pedidos-ya-estan-desamparados>

<https://chequeado.com/el-explicador/cual-es-la-situacion-de-los-migrantes-en-la-argentina-durante-la-cuarentena/>

El escenario planteado por la descripción anterior podría sintetizarse como una sumatoria de los siguientes elementos:

- a) disposiciones de DNM que congelan vencimientos y medidas judiciales sobre la situación de migrantes, en simultáneo con la ausencia de una discusión de fondo sobre cómo la permanencia del DNU 70/17 obstaculiza la protección de migrantes en este contexto crítico —porque, en principio, la aceleración de los ciclos de renovación de residencias, así como el aumento de medidas judiciales sobre la permanencia de migrantes se deben a la vigencia de dicha norma tan resistida;
- b) la conservación de la vigencia respecto de las residencias permite formalmente el mantenimiento del acceso al empleo por parte de migrantes en condiciones de ejercicio legal, puesto que ello es la condición básica para poder trabajar. No obstante, la falta de control sobre actores del mercado de trabajo que profundizan la explotación y la precarización de mano de obra migrante hacen que el cumplimiento de este requisito por parte de las personas migrantes no modifique en prácticamente nada su condición de desprotección. Ello se observa particularmente en el ámbito del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA).

Articulando los puntos a) y b), vemos cómo las medidas de la DNM, a pesar de ser imprescindibles en el escenario imperante, permiten la participación de población migrante en el mercado laboral pero no discuten la relación entre regularización migratoria y regularización laboral, así tampoco habilitan el debate de fondo sobre la vigencia contrastante del DNU 70/17 con respecto a la Ley migratoria y a la producción normativa de la DNM en el contexto de la pandemia.

Las reflexiones teóricas de Mezzadra, plasmadas en diferentes categorías de análisis, permiten pensar estos procesos. Por un lado, la relación entre migración y trabajo puede entenderse como una dimensión constitutiva de lo que el autor identifica como *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. De esta manera, la discusión sobre regularización migratoria y laboral permite ver cómo sucede la autoidentificación de las personas migrantes como ciudadanos/as trabajadores/as (Mezzadra, 2012), más allá de los alcances propios de su participación política conforme a la legislación vigente. Y, en simultáneo, permite pensar la relación entre extensión de vigencia de residencias y suspensión de medidas judiciales (política migratoria) y la permanencia acrítica de situaciones evidentes de explotación laboral como casos concretos de producción

y desactivación de la irregularidad como elementos de una política de control que dialoga con las resistencias y la movilización política de trabajadores/as migrantes, en tanto “sujetos que se constituyen en conflictos propios del capitalismo global” (Cordero, Mezzadra y Varela, 2019: 14).

La producción y desactivación de irregularidad migratoria puede entenderse en el sentido de la categoría de *suspensión* (Mezzadra y Neilson, 2017), que aunque en su interpretación original remite al proceso de reemplazo y rotación de trabajadores informáticos en India —con el fin de tener siempre un “banco de suplentes”, según los autores—, en el caso analizado puede vincularse con la extensión de vigencia automática pero estrechamente dependiente de la continuación de las medidas de aislamiento social, preventivo y obligatorio. Así, las personas migrantes cuyas residencias habían vencido a partir del 17/3/20 prorrogan la vigencia de su regularidad, pero nunca saben hasta cuándo, y frente a la esquiva posibilidad de un empleo en tiempos de crisis, deben contar con que quien evalúa su incorporación conozca o se informe respecto de esta medida migratoria para que ello no obstaculice su acceso al trabajo. Por eso, la extensión de las vigencias en el marco de la continuidad de prácticas laborales precarizantes 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).

Por otra parte, la prórroga por períodos 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. La frontera temporal como mecanismo de estratificación de ciudadanía (Mezzadra y Neilson, 2017: 184) se observa en esta relación entre regulación migratoria y precarización laboral: la prórroga automática de la vigencia de las residencias sostiene a la persona migrante en la regularidad, pero a la vez la congela en su posibilidad de avanzar en el alcance de su residencia en el país, a la vez que la incertidumbre sobre cuándo se terminarán las disposiciones de prórroga y, finalmente, sus residencias estarán vencidas, construye una conciencia omnipresente del ser migrante en su vínculo administrativo con el Estado.

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 móviles 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 continúen desarrollando tareas laborales en condiciones de vulnerabilidad y precarización, se mantendrán procesos excluyentes que mostrarán cómo la inclusión (migratoria) también puede constituir una vía de control y dominación (Mezzadra y Neilson, 2017).

A manera de cierre de este trabajo y de esta reflexión analítica, puede verse cómo las categorías de abordaje de la perspectiva de la autonomía de las migraciones en relación con una crítica del modo en que el Estado gestiona la movilidad de personas en el marco de procesos de acumulación capitalista, permiten estudiar en varios niveles las medidas migratorias, incluso aquéllas que no cuestionan la regularización de migrantes sino que sostienen su permanencia en el mercado de trabajo, como engranajes claves de dinámicas de precarización y vulnerabilización de la fuerza laboral migrante, incluso 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, cimenta una visión cínica de la movilidad de trabajadores/as migrantes y de la relación de este grupo social con el Estado.

Bibliografía

- Amnistía Internacional (2017) *Algunas consideraciones sobre la modificación de la Ley de Migraciones (Decreto de Necesidad y Urgencia 70/2017)*. Disponible en: <https://amnistia.org.ar/wp-content/uploads/delightful-downloads/2017/02/Migraciones-QyA-1.pdf> (última consulta: 8/4/2019).
- Carril, C. (2017) *Informe técnico sobre el DNU 70/2017*. Defensoría del Pueblo, Buenos Aires. Disponible en: <http://www.defensoria.org.ar/wp-content/uploads/2017/03/INFORME-T%C3%89CNICO-DNU.pdf> (última consulta: 8/4/2019).
- Cordero, B., Mezzadra, S. y Varela, A. (2019) *América Latina en movimiento. Migraciones, límites a la movilidad y sus desbordamientos*. Madrid: Traficantes de Sueños.
- 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. En *Nueva Sociedad*, N° 237, pp. 159-178.

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, y Organización Internacional del Trabajo (2011). *La inmigración laboral de sudamericanos en Argentina*. Buenos Aires: OIT, 2011.

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.

OIM (2020) *Tendencias migratorias en América del Sur*. Buenos Aires: OIM.

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: 8/4/2019).