



Brenda **CANELO***

*: Antropóloga, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires (FFyL/ UBA). Doctora en Antropología, FFyL/ UBA. Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) en el Instituto de Ciencias Antropológicas, FFyL/ UBA. e-mail: brendacanelo@gmail.com

Corina **COURTIS***

*: Antropóloga, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires (FFyL/ UBA). Doctora en Antropología, FFyL/ UBA. Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) en el Instituto de Ciencias Antropológicas, FFyL/ UBA. e-mail: corinacourtis@yahoo.com.ar

PRESENTADO: 11.04.22

ACEPTADO: 09.05.22

CUESTIÓN DE PAPELES: MIGRANTES Y ACCESO AL DNI EN TIEMPOS PANDÉMICOS EN BUENOS AIRES¹

73

Resumen

Este artículo examina el dispositivo digital Módulo de Radicación a Distancia de Extranjeros (RADEX), implementado en Argentina por la Dirección Nacional de Migraciones bajo el gobierno de Mauricio Macri, en lo que hace a su funcionamiento durante los años de mandato del presidente Alberto Fernández, signados por la pandemia de COVID-19. Ante el demostrado potencial “ilegalizador” del RADEX, la exigencia del documento nacional de identidad (DNI) incluida en las medidas de apoyo económico y sanitarias adoptadas en contexto de aislamiento social obligatorio perjudicó a gran parte de la población migrante e incrementó el valor “legitimador” del documento. A partir de información relevada mediante páginas institucionales y de redes sociales, pedidos de acceso a la información pública, el seguimiento de normas migratorias, de salud pública y de seguridad social del período, y entrevistas a distancia² observamos el RADEX atendiendo a: 1) la desigualdad estructural que enfrentan las personas migrantes; 2) el carácter de fetiche de “los papeles”; y 3) el poder transformador de la realidad social del DNI. El trabajo revela los desafíos actuales que deben resolver las personas migrantes para formalizar administrativamente su vínculo con la Argentina como lugar de residencia.

Palabras Clave: RADEX; pandemia; desigualdad estructural; fetichización; transformación.

1. Este trabajo se enmarca en el proyecto UBACyT “Controlar al extranjero. Políticas, prácticas y gestión migratoria”.

2. Agradecemos la información detallada y precisa brindada por el sociólogo Pablo Cossio del Bloque de Trabajadores Migrantes y por un empleado administrativo de la Dirección Nacional de Migraciones, cuyo nombre preferimos mantener en el anonimato. Cualquier error u omisión, no obstante, nos pertenece.

Summary

This paper examines how the online device originally implemented by the National Migration Authority under the Macri administration for the application of residency permits in Argentina (RADEX) operated throughout the first years of president Alberto Fernández's mandate, which were marked by the COVID-19 pandemic. Against the background of RADEX's proven "illegalizing" potential, the requirement of the national identity card (DNI) to access rights and benefits intended to alleviate the impact of the pandemic during mandatory social isolation, not only had an excluding effect on migrants but also increased the "legitimizing" value of the DNI. Based on information collected through institutional pages and social networks, public information requests, the monitoring of migratory, public health and social security regulations of the period, and remote interviews, we look into the RADEX taking into account: 1) the structural inequality faced by migrants; 2) the fetish character of "papers"; and 3) the transformative power of the DNI on social reality. The paper reveals the challenges that migrants must currently solve to administratively formalize their link with Argentina as a place of residence.

Key words: RADEX; pandemia; structural inequality; fetishization; transformation.

INTRODUCCIÓN

74

El cambio de las máximas autoridades argentinas que llevó, en 2019, a la derrota electoral de Mauricio Macri (Alianza Cambiemos 2015-2019) y a la victoria de Alberto Fernández (Frente de Todos) trajo aparejada apenas una tímida modificación en las políticas públicas en materia migratoria. Estas habían adquirido, durante el intervalo macrista, un signo regresivo luego de haber pugnado por los derechos humanos de las personas migrantes por más de una década.³ Ante el cambio de gobierno, las organizaciones de migrantes, las de derechos

humanos y los académicos esperábamos, de partida, un giro de timón urgente que modificara los aspectos más restrictivos de las políticas migratorias desarrolladas bajo la administración de Cambiemos, giro que, no obstante, estaba lejos de suceder, en parte debido a las dificultades que generó la pandemia de COVID-19 declarada a principios de marzo de 2020. Incluso la derogación del DNU 70⁴ dictado por el presidente Macri en 2017, que había alterado puntos sustanciales de la Ley de Migraciones N° 25.871⁵ y la Ley de Ciudadanía y Naturalización N° 346⁶ de un modo securitista y xenofóbico,⁷ tuvo que aguardar más de un año

3. Optamos por marcar aquí una continuidad entre ambas gestiones de gobierno ya que, si bien las medidas avaladas por Cambiemos implicaron aciagas pérdidas entre los derechos humanos conquistados por los migrantes, el carácter que dichas medidas imprimieron a la obtención de la documentación migratoria no necesariamente mermó en plena pandemia. Para más información acerca de las medidas implementadas por Cambiemos, véase Canelo, Gavazzo y Nejamkis, 2018; Penchaszadeh y García, 2018; Courtis y Penchaszadeh, 2020, entre otros.

4. Boletín Oficial de la República Argentina. 2017. DNU 70: Migraciones. Buenos Aires: Autor.

5. Honorable Congreso de la Nación Argentina. (2003). Ley de Migraciones N° 25.871. Buenos Aires: Autor.

6. Honorable Congreso de la Nación Argentina. (1869). Ley de Ciudadanía y Naturalización N° 346. Buenos Aires: Autor.

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

para ser viabilizado finalmente a través del DNU 138/21,⁸ que deja aseguradas, por el momento, la vigencia de las anteriores leyes.

Implementado por la Dirección Nacional de Migraciones (en adelante DNM) del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda en el último año del gobierno de Macri, el dispositivo administrativo conocido como Módulo de Radicación a Distancia de Extranjeros (RADEX) no fue la excepción al letargo con que las nuevas autoridades encararon la desarticulación de las medidas regresivas tomadas por el gobierno anterior en materia migratoria, para re-instaurar el enfoque de derechos que había sido bandera de los sucesivos gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner. Este artículo pone el foco en el sistema RADEX e indaga en la continuidad de su funcionamiento durante los dos primeros años de mandato del presidente Fernández, signados por la pandemia de COVID-19.

En primer lugar, reseñamos la instrumentación de este dispositivo y su impacto inicial en el acceso a la documentación migratoria. Seguidamente, rastreamos el funcionamiento del RADEX en contexto de pandemia y sus efectos desigualadores de cara a la adopción de medidas de cuidado de la población general que pusieron al documento nacional de identidad (DNI) en el centro de la escena. En tercer lugar, relevamos las medidas finalmente adoptadas en torno al RADEX en pos de lograr una mayor accesibilidad para la población migrante y exploramos cuáles son, frente a la mirada burocratizante del Estado y sus agentes, los desafíos actuales que deben resolver las personas migrantes para formalizar administrativamente su vínculo con la Argentina como lugar de residencia. Para cerrar, ofrecemos, centrándonos en la noción de fetiche, una clave de lectura posible del proceso de exacerbación del valor de “los papeles” en esta coyuntura pandémica.

LOS INICIOS DEL RADEX

Recordemos que la promoción de la regularidad entre la población migratoria fue una preocupación manifiesta durante los más de diez años de man-

dato kirchnerista iniciados en 2003. Más allá de la puesta en marcha del Programa de Regularización Migratoria “Patria Grande” y de un Programa de abordaje territorial, la gestión de residencias temporarias o permanentes se hacía entonces de modo presencial, mediante un sistema de turnos, en las 30 delegaciones de la DNM a lo largo del territorio nacional. Así, entre 2004 y 2018, fueron resueltos aproximadamente 2.800.000 trámites de radicación (Observatorio, 2020).

Ahora bien, esta cifra opaca el hecho de que, ya desde 2017, la asignación de turnos para iniciar trámites de solicitud de residencia se ralentizó notablemente -lo cual empujó a numerosas personas migrantes a la irregularidad de hecho- y, en los últimos meses de 2018, se registraron demoras de hasta un año para la resolución de las radicaciones. Dos medidas implementadas por el gobierno de la Alianza Cambiemos contribuyeron a la reducción en la toma y procesamiento de trámites migratorios: el recorte del personal disponible para la atención y los horarios en que las sedes centrales permanecían abiertas (Observatorio, 2020). A su vez, las tasas migratorias se quintuplicaron entre 2014 (Mercosur: ARS \$600 y extra-Mercosur: ARS \$1.200) y 2018 (ARS \$3.000 y ARS \$6.000, respectivamente), imposibilitando a buena parte de la población extranjera el pago de los aranceles para iniciar sus trámites migratorios.

La situación empeoró drásticamente cuando, durante el último año de gobierno macrista, se tomó la decisión de canalizar el inicio de trámites migratorios exclusivamente por vía virtual, con la declarada intención de “facilitar, simplificar y agilizar el otorgamiento de residencias a los extranjeros” (Ministerio del Interior, 2018). La DNM procedió, previa cancelación de los turnos ya asignados para 2019, a instaurar el RADEX: un sistema complejo, desarrollado en un idioma único (español) y con un lenguaje técnico, poco accesible para quienes no contaban con medios digitales. El procedimiento virtual comprendía, como pasos obligados, la carga de archivos con la documentación requerida por norma y el pago de la tasa migratoria, para terminar dejando al/la tramitador/a a la espera de un mensaje de correo electrónico con información

8. Boletín Oficial de la República Argentina. 2021. DNU 138: Crease Comisión Asesora De Política Migratoria - Derógase Decreto 70/2017. Buenos Aires: Autor.

sobre la fecha exacta en que debía concurrir a la DNM para presentar la documentación original y realizar el registro biométrico necesario para la confección del DNI. Más crítico aún, el sistema otorgaba a la DNM un plazo de hasta 90 días para el envío de un email con el certificado de inicio de trámite (certificado de residencia precaria), lo cual sumó un nuevo engranaje “ilegalizador” a la política migratoria.

El nuevo sistema estuvo lejos de cumplir con el objetivo de agilizar la resolución de trámites migratorios: según señala el Observatorio sobre Migraciones y Asilo en Argentina “Gabriel Chausovsky”, a casi un año de la inauguración del RADEX solo se habían resuelto el 45% de los trámites iniciados por este medio. Entre noviembre de 2018 y septiembre de 2019 se otorgaron alrededor de 160.000 residencias, una cifra muy inferior al promedio de más de 225.000 otorgadas anualmente los cuatro años anteriores (Observatorio, 2021).

76

Este dispositivo provocó un sinfín de malestares entre las personas migrantes. Organizaciones de la sociedad civil e investigadores/as hemos registrado el desconcierto expresado por los/las migrantes ante un procedimiento encauzado exclusivamente a través de la página web de la DNM. Este hecho impedía la comunicación, ya sea telefónica o cara a cara, con un agente habilitado para evacuar dudas sobre los mecanismos burocráticos estatales o atender reclamos. En efecto, la modalidad virtual para el inicio del trámite migratorio se puso en marcha sin proveer líneas de llamadas gratuitas para asesoramiento, dejando a los migrantes solos o en manos de gestores para entender, por ejemplo, en qué categoría migratoria les correspondía inscribirse.

A la falta de un espacio de ayuda personalizado se agregó la normalización inflexible del trámite, que restringía la consideración de situaciones particu-

res, tales como la falta de recursos para el pago de la tasa migratoria. La ausencia de una opción para solicitar la eximición del pago de la tasa migratoria en línea -no así a través de un camino paralelo y un trámite ad hoc presencial- implicó, para una buena parte de la población migrante que no encontró manera de informarse sobre el asunto, la imposibilidad de iniciar el trámite de residencia.

Por otro lado, si bien el sistema no agilizó ni la toma ni la resolución de trámites, sí automatizó y normalizó largos plazos de espera para las personas migrantes en ambas instancias. Más aún, a través del RADEX se naturalizó la demora de los trámites migratorios con la creación simultánea de una vía *express* a la que se accedía mediante un pago mucho más oneroso que el de la vía ordinaria.⁹ En la percepción de los/las trabajadores/as migrantes esta larga “espera incierta” (Mallimaci Barral y Magliano, 2021) -pues el otorgamiento del permiso de residencia y, en especial, de la regularización ha estado siempre surcado, en mayor o menor medida, por la arbitrariedad de los agentes estatales- entró en contraste con el poco tiempo disponible para compatibilizar las obligaciones burocratizadas con las laborales.

Con la asunción de Alberto Fernández, la virtualidad para la gestión de turnos para las personas migrantes se mantuvo y sigue vigente hasta la fecha. ¿Cómo funcionó el sistema RADEX en este nuevo contexto político que resultó marcado por el surgimiento de la pandemia del COVID-19?

PANDEMIA, NUEVO GOBIERNO Y MEDIDAS MIGRATORIAS

Al inicio de la pandemia se amplió por un año la emergencia sanitaria establecida por la Ley N° 27.541¹⁰ (DNU 260/2020)¹¹ y se prohibió el ingreso al territorio nacional de personas extranjeras

9. Los propios trabajadores de la DNM, en situación de conflicto gremial en torno a despidos y ajustes laborales, denunciaron que el RADEX constituía “una estafa” ya que la demora generada “es lisa y llanamente una extorsión para que abones \$10.000 más para acceder a un “turno express” (CDR Productora, 2019).

10. Honorable Congreso de la Nación Argentina. (2019). Ley de Solidaridad Social y Reactivación Productiva en el Marco de la Emergencia Pública N° 27.541. Buenos Aires: Autor.

11. Boletín Oficial de la República Argentina. (2020). DNU 260: Emergencia Sanitaria. Coronavirus (Covid-19) - Disposiciones. Buenos Aires: Autor.

no residentes en el país (DNU 274/2020).¹² Esto provocó la merma de las reunificaciones familiares, pero antes que lograr la interrupción total de ingresos propició entradas de manera irregular por los pasos terrestres. Se perjudicó así la posibilidad de solicitar el permiso de residencia, ya que el trámite requiere del sello que certifica el ingreso al país por un paso habilitado y con el visto bueno de los agentes públicos de frontera (Observatorio, 2021 a).

Por otra parte, frente al avance del COVID-19 se estableció, a través del DNU 297/2020,¹³ un régimen de aislamiento social preventivo obligatorio (ASPO) que restringió la movilidad general de la población:

“Durante la vigencia del “aislamiento social, preventivo y obligatorio”, las personas deberán permanecer en sus residencias habituales o en la residencia en que se encuentren a las 00:00 horas del día 20 de marzo de 2020, momento de inicio de la medida dispuesta. Deberán abstenerse de concurrir a sus lugares de trabajo y no podrán desplazarse por rutas, vías y espacios públicos, todo ello con el fin de prevenir la circulación y el contagio del virus COVID-19 y la consiguiente afectación a la salud pública y los demás derechos subjetivos derivados, tales como la vida y la integridad física de las personas [...] Quienes se encuentren cumpliendo el aislamiento dispuesto en el artículo 1º, sólo podrán realizar desplazamientos mínimos e indispensables para aprovisionarse de artículos de limpieza, medicamentos y alimentos” (Boletín Oficial de la República Argentina, 2020 a: Artículo 2).

Esto ocasionó un parate de la administración pública en general, situación que fue refrendada mediante la suspensión de plazos en los procedimientos administrativos (DNU 298/2020)¹⁴. Así,

en la etapa temprana de la pandemia, el ASPO impactó de lleno en la dimensión temporal de la gestión de las migraciones. El inicio del trámite migratorio se vio afectado, ante todo, por el funcionamiento interrumpido de las oficinas encargadas de expedir la documentación requerida por ley: las personas migrantes se encontraron con dificultades para obtener el certificado de antecedentes penales del país de origen ante el cierre de los consulados, para solicitar el certificado de domicilio en la policía y la carta de pobreza necesaria para la eximición del pago de la tasa migratoria en los Centros de Atención a la Justicia. Por su parte, la DNM frenó el flujo de asignación de turnos debido a que, con la interrupción de la instancia de atención presencial para la entrega de documentación original y la toma de datos biométricos, se trabó el tratamiento de las radicaciones. Este retraso llevó al vencimiento de los permisos temporarios de un número de ciudadanos/as de países del Mercosur que debieron renovar su residencia por dos años más en esa misma categoría cuando hubieran podido acceder a una residencia permanente.

En síntesis, en el primer momento de la pandemia se magnificó el tiempo de espera en la búsqueda por acceder al papel que, en la práctica, resulta clave para aspirar al ejercicio efectivo de derechos: el DNI, en particular en su versión para residentes permanentes. Y es justamente en ese nivel que la articulación de las medidas sanitarias adoptadas y un RADEX que ya había demostrado su potencial “ilegalizador” generaron un enorme perjuicio a la población migrante. En contexto de pandemia, la manera en que se implementaron las medidas sanitarias y de apoyo económico adoptadas redundaron en un aumento del valor “legitimador” del DNI.

De un lado, la restricción de la circulación conllevó formas de control que dieron centralidad al DNI. El Ministerio de Seguridad asumió el control permanente de los traslados en todo el territorio

12. Boletín Oficial de la República Argentina. (2020). DNU 274: Prohibición de Ingreso al Territorio Nacional. Buenos Aires: Autor.

13. Boletín Oficial de la República Argentina. (2020 a). DNU 297: Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio. Buenos Aires: Autor.

14. “Suspéndase el curso de los plazos, dentro de los procedimientos administrativos regulados por la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos N° 19.549, por el Reglamento de Procedimientos Administrativos. Decreto 1759/72 - T.O. 2017 y por otros procedimientos especiales, a partir de la publicación de este decreto y hasta el 31 de marzo de 2020, sin perjuicio de la validez de los actos cumplidos o que se cumplan” (Boletín Oficial de la República Argentina, 2020 b: Art. 1).

nacional, obligando a gestionar, de manera virtual, permisos de circulación asociados a este documento. La flamante categoría de “actividad esencial” habilitó el traslado, hacia y desde los lugares de trabajo, de personas afectadas a una serie de tareas en las que habitualmente se encuentra ocupada la población migrante, una parte de la cual lo hace en condiciones de informalidad por carecer de DNI.

Esta forma de instrumentar el control de la circulación tuvo, entonces, un impacto negativo entre trabajadores/as migrantes precarizados/as ocupados/as en la atención de comedores comunitarios y merenderos, la industria de la alimentación, el reparto a domicilio de alimentos o medicamentos o, incluso, obligados a la atención de familiares con necesidad de asistencia, entre otras tareas. Solo en la Ciudad de Buenos Aires se logró habilitar con relativa presteza la tramitación del permiso de circulación con documentación extranjera, pero a nivel nacional se demoró meses en gestionar una habilitación distinta para aquellas personas que no tenían DNI.

Del otro lado, las medidas de apoyo que el gobierno dispuso como paliativos para una situación económica cada vez más apremiante involucraron centralmente la posesión de DNI, en particular, el otorgamiento del Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) (DNU 310/2020)¹⁵ y el congelamiento de los alquileres y la suspensión de los desalojos (DNU 320/2020).¹⁶ Si bien el acceso a la vivienda por parte de las personas migrantes tendió a ser bajo modalidades informales, por lo que el decreto no aportó el alivio que se esperaba,¹⁷ el IFE fue, sin lugar a dudas, el que mayores infortunios trajo. A pesar de que garantizaba “una prestación monetaria no contributiva de carácter excepcional” con el propósito de brindar acompañamiento a los sectores más perjudicados por el aislamiento social,¹⁸ la medida terminó operando como un

mecanismo que agudizó las desigualdades entre nativos y extranjeros.

Solamente podían pedir el IFE aquellas personas comprendidas entre los 18 y los 65 años, argentinas nativas, por opción o naturalizadas, o extranjeras con residencia legal no inferior a dos años anteriores a la solicitud. Es decir que podían cobrar el IFE aquellas personas que contaran con el DNI de residente permanente fechado al menos dos años antes del 31 de marzo de 2020 (Observatorio, 2021 a).

Casi 13,5 millones de personas se inscribieron para recibir el IFE, que fue adjudicado al 69% de quienes postularon -el 68%, argentinos/as y el 43% extranjeros/as (Observatorio, 2020). En otras palabras, el rechazo de 270.000 solicitudes correspondientes a personas migrantes induce a pensar que “pareciera que una gran cantidad [de rechazos] se debió a la propia condición migratoria y no a una evaluación respecto a si necesitaban o no la asistencia que el Estado otorgó a otras familias, en condiciones similares, pero no migrantes” (Observatorio, 2021 a).

Por último, cabe mencionar que, ya cuando se puso en marcha la campaña de vacunación contra el COVID-19, incluso el propio operativo de inmunización de las personas migrantes se manejó discrecionalmente, trayendo al DNI al centro de la escena nuevamente. En efecto, si bien el Plan Estratégico para la Vacunación contra la COVID-19 señalaba que “la vacuna será provista por el Estado Nacional para todos los que integren la población objetivo definida, independientemente de la cobertura sanitaria y la nacionalidad” (Ministerio de Salud, 2020, 11), en la práctica tener acceso o no al DNI argentino sí importaba por ser el principal mecanismo para inscribirse en las campañas de inmunización, sobre todo en las provincias de Córdoba y Jujuy (Observatorio, 2021 b).

15. Boletín Oficial de la República Argentina. (2020 c). DNU 310: Emergencia Sanitaria. Buenos Aires: Autor.

16. Boletín Oficial de la República Argentina. (2020). DNU 320: Emergencia Pública. Buenos Aires: Autor.

17. En CAREF, por ejemplo, ante los desalojos y amenazas de los mismos, se articularon medidas con la Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con la Defensoría del Pueblo de la Provincia y con los municipios (Observatorio, 2021 a).

18. “El Ingreso Familiar de Emergencia será otorgado a las personas que se encuentren desocupadas; se desempeñen en la economía informal; sean monotributistas inscriptos en las categorías “A” y “B”; monotributistas sociales y trabajadores y trabajadoras de casas particulares” (Boletín Oficial de la República Argentina, 2020 c: Art. 2), siempre que cumplan una serie de requisitos, entre ellos, contar con DNI.

A partir del 30 de noviembre de 2020 se reanudaron los plazos para los procedimientos administrativos (DNU 876/2020)¹⁹ ordenados por Ley 19.549/72²⁰, pero esto no sucedió con la DNM, que venía manejando trámites virtuales desde mucho antes de la pandemia.

En suma, mientras se suspendían los plazos para los procedimientos administrativos y se estancaban los trámites migratorios, el gobierno reforzó la centralidad del DNI. Las organizaciones de migrantes, de derechos humanos y los partidos políticos cumplieron un rol importante para tornar agentivo y disruptivo ese tiempo de espera impuesto por el Estado en el camino hacia la obtención del DNI. Durante la pandemia, la demora en los turnos que el RADEX profundizó ocasionó consultas, llamados telefónicos, cadenas de mails, mensajes en *WhatsApp* y en redes sociales a los intermediarios que tenían contactos en ámbitos estatales y que reparaban en la apremiante centralidad que había asumido su tarea. Las organizaciones de la sociedad civil se vieron inundadas de consultas: “¿Qué ocurriría con los trámites migratorios ante el cierre de la atención presencial por parte de la Dirección Nacional de Migraciones? ¿Cómo se renovarían las residencias precarias? ¿Cómo y cuándo recibirían el DNI quienes ya habían concluido el trámite?” (Observatorio, 2021 b, 23). Si estas organizaciones ya se veían profundamente demandadas por las actividades rutinarias vinculadas al RADEX, en tiempos de COVID-19 se puso en evidencia un mecanismo

insaciable de lo gestionado por ellas. “No obstante, las voces y las experiencias de las personas y organizaciones migrantes apenas fueron escuchadas y tomadas en cuenta en el diseño de gran parte de las políticas y programas puestos en marcha en la contingencia” (Observatorio, 2020 a, 24).

GESTIONAR LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN TORNO AL RADEX

Ciertamente, durante la pandemia el gobierno tomó algunas medidas en beneficio de las personas migrantes. Entre ellas, en marzo de 2020, dos días antes de decretarse la ASPO, la DNM estableció prórrogas automáticas para todo tipo de residencia y para los trámites de intimación que se dieron por orden de la DNM (Disp. 1714/2020)²¹. Un mes después, implementó un Certificado Electrónico de Residencias Precarias (Disp. 1904/2020)²² tanto para aquellas personas cuyo trámite se había iniciado por el sistema RADEX como para gestiones que se realizaran ulteriormente. También se agregó un acceso virtual para quienes necesitaran eximirse de las tasas migratorias debido al altísimo costo de los trámites de regularización.

En junio de 2020, la DNM creó una nueva modalidad para acceder virtualmente a los trámites RADEX a través de su página web mediante un “Canal Único de Contacto” y un “chat online” (Ministerio del Interior, 2020 b).

19. Boletín Oficial de la República Argentina. (2020). DNU 876: Procedimientos Administrativos. Buenos Aires: Autor.

20. Poder Ejecutivo Nacional. (1972). Ley de Procedimientos Administrativos N° 19.549. Buenos Aires: Autor.

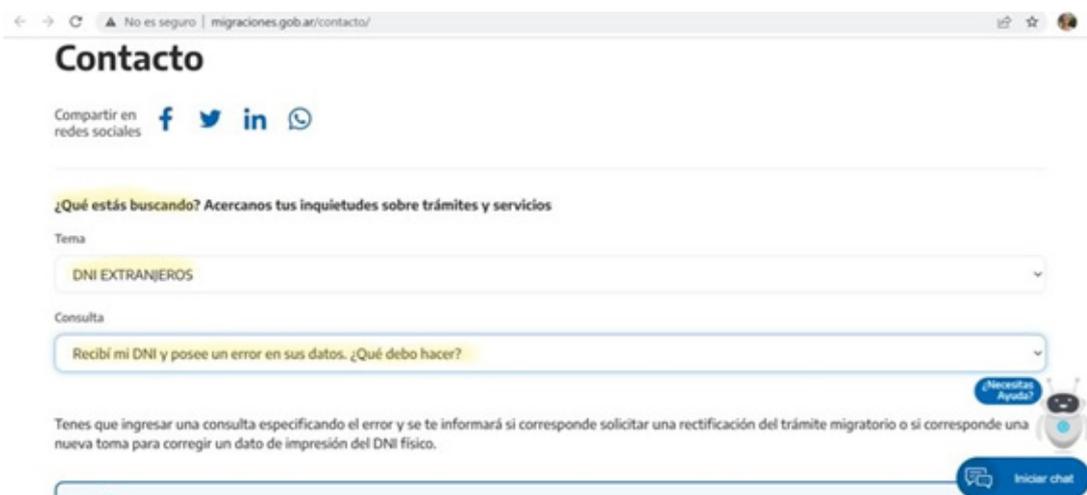
21. Ministerio del Interior de la Nación Argentina. Dirección Nacional de Migraciones. (2020). Disp. 1714: Vigencia de las Residencias - Prórroga. Buenos Aires: Autor.

22. Ministerio del Interior de la Nación Argentina. Dirección Nacional de Migraciones. (2020). Disp. 1904: Nuevo Certificado Electrónico de Residencia Precaria. Buenos Aires: Autor.

Imagen 1. Sitio web de la Dirección Nacional de Migraciones, Ministerio del Interior de la Nación.



Imagen 2. Sitio web de la Dirección Nacional de Migraciones, Ministerio del Interior de la Nación.



Allí pueden canalizarse fácilmente vía mail, internet o redes, las dudas surgidas en el uso de la plataforma -tales como errores cometidos al completar el RADEX o dónde abonar la tasa de radicación, entre una amplia variedad de ejemplos. Esto permitió que las demandas presentadas en torno al RADEX por organizaciones de migrantes y de derechos humanos fueran escuchadas, aunque no ocurrió lo mismo con los reclamos que las personas migrantes estaban urgidas por realizar (Imagen 3 y 4).

Posteriormente la DNM abrió el Área de Trámites Corporativos que, con el desembolso de tasas adicionales, permitió acceder a turnos y resoluciones urgentes para trámites de regularización. Este beneficio aplicó para migrantes requeridos por personas físicas o jurídicas (debidamente ins-

criptos en el Registro Nacional Único de Requirientes de Extranjeros) para desarrollar actividades productivas, de negocios, científicas, artísticas y deportivas.

Con los buenos resultados de la campaña de vacunación y la vuelta a la presencialidad, en enero de 2022 la Sede Central de la DNM reabrió las consultas al público con turno previo, pudiéndose así iniciar los trámites de cualquier tipo de residencia, tomar consultas o reclamos sobre trámites ya iniciados, brindar acompañamiento para gestiones virtuales y asesorar sobre trámites de DNI para extranjeros (Imagen 5). Esto trajo alivio a las personas migrantes, especialmente a aquellas que no pudieron acceder a la regularización a través de los trámites virtuales por las desigualdades que la pandemia profundizó.

Imágenes 3 y 4. Perfil de Facebook de la Dirección Nacional de Migraciones, Ministerio del Interior.



Imagen 5. Flyer difundido en el Perfil de Facebook de la Dirección Nacional de Migraciones, Ministerio del Interior.



Todas estas medidas, que involucran formas de virtualidad forzada a partir de la situación de pandemia, no están exentas de dificultades. Las soluciones propuestas han resultado poco operativas debido a que el funcionamiento del sistema nunca fue óptimo y continúa aun creando incertidumbre respecto del estado de los trámites. “Han sido recurrentes, por ejemplo, los problemas con la administración de las contraseñas, falta de recepción de emails incluso cuando los trámites se habían concluido, pagos realizados que no figuraban en

el sistema, etcétera” (Observatorio, 2021 a, 38). Además, la muy esperada página web para renovación de la residencia precaria, arroja “error” reiteradamente y hace difícil saber si efectivamente los plazos han sido renovados. Por su parte, el acceso virtual a la exención de pago de tasa migratoria si bien eliminó las largas -y humillantes- colas en espera de atención que generó la primera versión del RADEX, comenzó a funcionar asignando a muy largo plazo las fechas para la entrega de documentación original requerida, de modo que las personas que no podían pagar la tasa quedaban desprotegidas en una suerte de limbo administrativo sin certificación de trámite iniciado. Cuando la asignación de turnos se agilizó, la falta de información ofrecida volvió a jugar en contra de los/las migrantes, quienes ahora obtienen un turno rápidamente pero no llegan a reunir los papeles para presentar. La falta de información afecta también el uso del canal único de contacto y del chat. A esto se suma el hecho de que las categorías de reclamo listadas en ambos recursos es engorrosa y no siempre encaja con las que el/la usuario/a necesita, y que la saturación de la página web dificulta llevar el reclamo a término.

En rigor, estas modificaciones positivas no resuelven la traba burocrática -en particular, los tiempos lentos y el desconocimiento de la urgencia de la

población migratoria por encontrarse en situación migratoria regular- que el RADEX introdujo para buena parte de la población migrante. Las siguientes expresiones de personas migrantes dan cuenta de ello:

“Buenos días a todos. Estoy indignada. ¿Cómo puede ser que Migraciones establezca turnos para consultar sobre los trámites de residencia ya enviados? Los migrantes [están] retornando de sede central porque debían tener un turno previo. No es fácil sacarlo para las personas que no tienen manejo de la informática. Bien se puede seguir atendiendo en forma personalizada con un número limitado. El DNI es importante. Para el inmigrante, no hay necesidad de ser más burócratas; cuando hay menos casos de COVID no se justifica. El sistema de turnos online está bien si es eficiente en tiempo y en menos vueltas. Pero es verdad también que hay personas que no tienen manejo de la informática y más las personas mayores. Este grupo de personas aún necesitan el cara a cara. Para tenerlo en cuenta”. (Z, enero 2022, captura de grupo de WhatsApp)

“Ayer saqué un turno para trámite exento de tasa migratoria. El turno salió para enero de 2023”. (D, enero 2022, captura de grupo de WhatsApp).

Una alternativa importante y prometedora es el despliegue, en toda la Argentina, de acciones territoriales implementadas con el programa “El Estado en tu barrio”, una medida tomada en articulación con organismos nacionales y locales en tiempos pre-pandémicos (Res. 9/2020).²³ Este programa ofrece, a través de sus “dispositivos móviles interministeriales”, acceso a los servicios y prestaciones del Estado en cada rincón del país para que los ciudadanos puedan hacer trámites cerca de su casa, de forma gratuita y en menos tiempo. Pese a no tratarse de un programa generado a partir de la pandemia, constituye un canal

que abre a las personas migrantes la posibilidad de acceder a un Estado cercano y descentralizado (Imagen 6 y 7). De momento, no obstante, los operativos interministeriales llevados a cabo por este programa han sido pocos.²⁴

Imagen 6: Flyer anunciando el Operativo Interministerial realizado el 04/03/2022 en Plaza Once, Ciudad de Buenos Aires, Jefatura de Gabinete de Ministros (2022)



Imagen 7. Perfil de Twitter de la Secretaría de Derechos Humanos, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2022)



23. Jefatura de Gabinete de Ministros. (2020). Res. N° 9: Unidad Ejecutora Especial Temporaria “El Estado en tu barrio”. Buenos Aires: Autor.

24. Los referentes consultados se refieren con nostalgia al Programa de Abordaje Territorial implementado bajo la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner, desde el 2013 hasta poco después de las elecciones acontecidas en 2015. Dicho programa se basó en la inclusión de migrantes como parte de la DNM y se caracterizó por reducir, en algo, el profundo temor causado por los organismos del Estado.

Todas estas medidas han sido, sin embargo, meramente paliativas y no alcanzan para resolver la desigualdad estructural y la extrema vulnerabilidad que la emergencia sanitaria acentuó en la población migrante. Veamos esto en mayor detalle.

UNA CLAVE DE LECTURA POSIBLE: FETICHIZACIÓN DE LOS PAPELES Y LEGIBILIDAD FRENTE AL ESTADO EN TIEMPOS PANDÉMICOS

Usamos el término desigualdad estructural para señalar que el Estado tiene el poder de separar a nativos de extranjeros (y, más aún, si intersectan otras vulnerabilidades) con la finalidad de mantener la hegemonía de los grupos poderosos y excluir alternativas. Si bien no hay duda de que las personas migrantes estaban expuestas a desigualdades preexistentes a la pandemia, tampoco parece haber duda de que, por obra misma del Estado, los efectos de la pandemia impactaron de forma diferencial sobre ellas (Debandi, 2020; Gavazzo y Penchaszadeh, 2020; Observatorio, 2021 a; Penchaszadeh, Nicolao y Debandi, 2022).

La Encuesta Nacional Migrante de Argentina (ENMA) lanzada en 2020, por ejemplo, arrojó que el 58% de las personas consultadas había perdido parte de sus ingresos, experimentaba problemas con el pago del alquiler o no tenía las condiciones para cumplir el aislamiento preventivo (Debandi, Nicolao y Penchaszadeh, 2021). Un estudio recientemente publicado ha demostrado que, según datos provenientes del Ministerio de Salud, la proporción de personas migrantes fallecidas por COVID-19 (9%) prácticamente duplicó su peso relativo sobre la población total del país (estimado en 4,9%) debido a un conjunto de factores: su concentración en las grandes urbes donde abundan la pobreza y la indigencia, falta de información sobre el sistema sanitario, las barreras idiomáticas y culturales, las experiencias de discriminación y xenofobia por parte de profesionales o administrativos, y las exigencias de presentación de DNI (Penchaszadeh, Nicolao y Debandi, 2022).

En definitiva, guiado por un profundo desconocimiento de la realidad de vida que afecta a

las personas migrantes, el Estado argentino no siempre supo -ni quiso- estar para aligerar las trabas burocráticas cuya urdimbre es tejida por el Estado mismo. La situación de pandemia, con el consecuente establecimiento del aislamiento obligatorio que afectó el normal funcionamiento de la administración pública, profundizó el desconcierto generado entre la población migrante ante un sistema heredado de acceso virtual a los trámites de documentación migratoria, que ya venía ralentizando el tratamiento de las radicaciones. En esta coyuntura, el gobierno tomó medidas para proteger y ayudar a la población general que, al exigir el DNI, terminaron perjudicando a muchos/as migrantes cuyo acceso a este documento estaba frenado desde el propio Estado. El gobierno mostró poca agilidad y nula flexibilidad para eliminar de entrada el requisito de DNI a fin de incluir a la población migrante en la batería de cuidados que todos/as estuvimos compelidos a adoptar para mantener a raya la pandemia. El resultado, muy por el contrario, fue que incrementó el valor del DNI a los ojos tanto de agentes estatales como de migrantes.

Esto nos invita a preguntarnos, tal como hace Scott (1998) cuando detecta el interés puesto por las autoridades estatales en perfeccionar los dispositivos de documentación y la desconfianza que ellos generan, acerca de la centralidad que los documentos de identidad adquieren en las sociedades contemporáneas.

Acordamos en que los papeles conforman tecnologías de control y legibilidad que las agencias estatales desarrollan para gobernar (Scott, 1998; Torpey, 2006; Jardim, 2012) y que, si bien en la práctica tienden a funcionar fuertemente como condición para el acceso a derechos, no los garantizan per se (Suárez Navaz, 1999; Uriarte, 2019). No obstante, desde la perspectiva de los actores, la documentación reviste enorme importancia. Los documentos de identidad constituyen objetos que activan comportamientos de control y autoridad entre unos y motorizan grandes esfuerzos para obtenerlos entre otros (Peirano, 2002; Gordillo, 2006; Backewell, 2007; Reiter, 2019; Rodrigo, 2019; Uriarte, 2019). Incluso expertos y activistas migrantes y de derechos humanos solemos conferirles la capacidad de instituir ciudadanía (Suárez

Navaz, 1999), en ocasiones adoptando como propia la mirada de los actores (Peirano, 2002)²⁵.

Varios autores coinciden en observar que personas provenientes de sectores sociales históricamente marginalizados en el acceso a los documentos de identidad tienden a verlos como objetos con el poder inherente de convertirlos en personas legales, y de abrir las puertas a la superación de situaciones extremas de vulnerabilidad (Suárez Navaz, 1999; Peirano, 2002; Gordillo, 2006; Reiter, 2019; Rodrigo, 2019). Conferir a los documentos un poder inherente a su materialidad tiene como efecto el ocultamiento de las relaciones, personas y convenciones que lo hicieron posible (Suárez Navaz, 1999; Gordillo, 2006; Reiter, 2019). Se ha señalado, además, que si bien reconocen que los documentos son producidos por el Estado mediante rituales regulados por una burocracia y decisiones judiciales supuestamente autónomas (Suárez Navaz, 1999), los actores asumen una suerte de separación posterior por la cual los papeles cobrarían fuerza propia (Gordillo, 2006).

Las reflexiones de David Graeber en torno a los fetiches son útiles en este punto. Sin referirse en particular a los documentos, Graeber (2005) sostiene que los fetiches conforman vías para crear nuevas relaciones sociales y son, por lo tanto, transformadores de la realidad social. Apelando a estudios etnográficos, el autor destaca que en las tribus africanas la asignación de poder a ciertos objetos no implica un error intelectual, sino el reconocimiento de que al hacer estos objetos (“make”) se crean nuevas responsabilidades so-

ciales, contratos o acuerdos, y/o asociaciones. Podríamos retomar a Graeber para preguntarnos cuáles son las responsabilidades, contratos y/o asociaciones que los documentos de identidad crean, y si (y en qué medida) contribuyen a transformar la realidad (y en qué sentido). Independientemente de la vigilancia y el control hechos por el Estado, por lo tanto, los documentos de las personas migrantes son co-creadores de los procesos políticos que conectan a personas, organizaciones sociales y agentes estatales atravesando, muy desigualmente, niveles barriales, provinciales, nacionales y transnacionales (Rodrigo, 2019). Es así que:

“los “papeles” funcionan como mediadores, como puntos de conexión de búsquedas y procesos políticos diversos. En la medida en que son objetos que transforman la identidad de los sujetos que los portan, abren un campo de expectativas, objetivos y prácticas de distintos actores” (Rodrigo, 2019, 191).

Por último, si pensamos en la fetichización del documento de identidad como un proceso, más que como instancia acabada, podríamos suponer que situaciones críticas -como lo es (¿fue?) la pandemia u otras crisis de otras índoles- pueden condensar momentos en los que el poder atribuido a este objeto es amplificado de modo extraordinario, para reproducirlo. Como contrapunto, tales momentos abrirían también una puerta para la expansión de su gran potencial de conectividad y transformación social.

25. En un análisis semiótico pionero y fundamental para los desarrollos posteriores, Peirano afirma “el documento tiene una fuerza que transforma al individuo en ciudadano de un Estado-nación específico, y califica a individuo para actividades definidas” (2002, 16, traducción y subrayado nuestros). Asimismo, para la autora, los documentos son quienes “legalizan y autorizan a los ciudadanos, haciéndolos visibles, controlables y legítimos ante el Estado” (ibídem, 8).

BIBLIOGRAFÍA

- Backewell, O. (2007). *The Meaning and Use of Identity Papers: handheld and heartfelt nationality in the borderlands of North-West Zambia*. International Migration Institute. Disponible en: https://www.imi.ox.ac.uk/publications/working_papers
- Boletín Oficial de la República Argentina. (2020 a). *DNU 297: Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio*. Buenos Aires: Autor.
- Boletín Oficial de la República Argentina. (2020 b). *DNU 298: Procedimientos Administrativos*. Buenos Aires: Autor.
- Boletín Oficial de la República Argentina. (2020 c). *DNU 310: Emergencia Sanitaria*. Buenos Aires: Autor.
- Canelo, B.; Gavazzo, N. y Nejamkis, L. (2018). Nuevas (viejas) políticas migratorias en la Argentina del cambio. *Sí Somos Americanos*. Vol. 18, N° 1.
- CDR Productora. (15 de mayo de 2019). *Trabajadores denuncian que con el sistema RADEX están estafando a los migrantes*. Disponible en: <https://cdrproductora.com/2019/05/15/trabajadores-denuncian-que-con-el-sistema-radex-estan-estafando-a-los-migrantes/>
- Courtis, C. y Penchaszadeh, A. (2020). Los poderes del Estado frente a la población extranjera residente en la Argentina: la naturalización como campo de disputa. *POSTData. Revista de Reflexión y Análisis Político*, 24 (2), 301-329.
- Debandi, N. (2020). *Incidencia del COVID en la población migrante en Argentina* (Informe de divulgación). Río Negro: UNRN / Instituto de Investigación en Políticas Públicas y Gobierno. Disponible en: <https://rid.unrn.edu.ar/bitstream/20.500.12049/7445/1/2020%20DEBANDI%20Impacto%20de%20COVID%20en%20la%20poblaci%C3%B3n%20migrante%20en%20Argentina%2020%2011.pdf>
- Debandi, N., Nicolao, J. y Penchaszadeh, A. P. (Coord.). (2021). *Anuario Estadístico Migratorio de Argentina 2020*. Buenos Aires: RIOSP DDHH - CONICET.
- Gavazzo, N. y Penchaszadeh, A. P. (2020). La otra pandemia. Migrantes entre el olvido estatal y el apoyo de las redes comunitarias. *(Trans) Fronteriza*. Año 1 – Número 2 - Pandemia y migración, 47-56. Disponible en: <https://www.clacso.org/boletin-2-transfronteriza/>
- Gordillo, G. (2006). The Crucible of Citizenship: Id-Paper Fetishism in the Argentinean Chaco. *American Ethnologist*, Vol. 33, No. 2, 162-176.
- Graeber, D. (2005). Fetishism as social creativity, or, fetishes are gods in the process of construction. *Anthropological Theory*, 5 (4), 407-438.
- Jardim, D. (2012). Etnografía entre aduanas. Reflexiones acerca de las formas difusas del control migratorio. *Revista Temas de Antropología y Migración*, N°3, 6-22.
- Mallimaci Barral, A. y Magliano, M. J. (2021). Espera y migraciones. En C. Jimenez Zunino y V. Trpin, *Pensar las migraciones contemporáneas: categorías críticas para su abordaje* (pp. 111-117). Córdoba: Teseo.
- Ministerio del Interior de la Nación Argentina. Dirección Nacional de Migraciones. (2018). *Está en marcha la radicalización a distancia*. Disponible en: <http://www.migraciones.gov.ar/accesible/novedad.php?i=4376> (sitio web)
- Ministerio del Interior de la Nación Argentina. Dirección Nacional de Migraciones. (2020 a). *Canal único de contacto*. Disponible en: <http://www.migraciones.gov.ar/contacto/> (sitio web)
- Ministerio del Interior de la Nación Argentina. Dirección Nacional de Migraciones. (2020 b). Migraciones ahora tiene un canal único de contacto. Disponible en: <https://m.facebook.com/MigracionesAR/posts/2594982417410376> (Perfil de Facebook)
- Ministerio del Interior de la Nación Argentina. Dirección Nacional de Migraciones. (2022 a). Disponible en: <https://www.facebook.com/MigracionesAR> (Perfil de Facebook)
- Ministerio del Interior de la Nación Argentina. Dirección Nacional de Migraciones. (2022 b). *Nueva plataforma de turnos para asesoramiento presencial*. Disponible en: https://www.facebook.com/permalink.php?story_fbid=3034355123473101&id=1511079285800700 (Perfil de Facebook)
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación Argentina, Secretaría de DDHH. (2022). Disponible en: https://twitter.com/SDHArgentina?ref_src=twsrc%5Egoogle%7Ctwcamp%5Eserp%7Ctwgr%5Eauthor (Perfil de Twitter)
- Ministerio de Salud de la Nación Argentina. (2020). Resolución N° 2883: *Plan estratégico para la vacunación contra*

la Covid-19 en la República Argentina. Buenos Aires: Autor.

Observatorio sobre Migraciones y Asilo en Argentina “Gabriel Chausovsky”. (2020). El DNI: *¿más cerca a más lejos? Regularización y documentación a migrantes a través del sistema RADEX* (Informe N° 1). CABA: Terre Solidaire.

Observatorio sobre Migraciones y Asilo en Argentina “Gabriel Chausovsky”. (2021 a). *Migrantes en pandemia. Entre la nueva normalidad y la vieja desigualdad* (Informe N° 2). CABA: Terre Solidaire.

Observatorio sobre Migraciones y Asilo en Argentina “Gabriel Chausovsky”. (2021 b). *Vacunación COVID-19. ¿También para migrantes?* (Informe N° 3). CABA: Terre Solidaire.

Peirano, M. (2002). “This horrible time of papers”: Documents and national values. *Serie Antropología*, N° 312, 1-63.

Penchaszadeh, A. P., y García, L. (2018). Política migratoria y seguridad en Argentina hoy: ¿el paradigma de derechos humanos en jaque? *URVIO. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, N° 23, 91-109.

Penchaszadeh, A. P., Nicolao, J. y Debandi, N. (2022). Impacto de la COVID-19 sobre la población migrante residente en Argentina a la luz de las dificultades que obstaculizan su acceso a la salud. *REMHU, Rev. Interdiscip. Mobil. Hum.*, Vol. 30, N° 64, 227-250.

Reiter, P. (2019). El poder de los documentos. Ritualización y fetichismo del poder estatal en la cofradía mouride de Buenos Aires. *Etnografías Contemporáneas*, N°4, vol 8, 202-222.

Rodrigo, F. (2019). Más allá de la vigilancia y el control. Políticas de regularización y migración boliviana en la Ciudad de La Plata, Argentina. *REMHU*, Vol. 27, N° 56, 179-196.

Scott, J. (1998). *Seeing Like a State. How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. New Haven: Yale University Press.

Suárez Navaz, L. (1999). La construcción social del ‘fetichismo de los papeles’: Ley e identidad en la frontera sur de Europa. En I. Terradas Saborit (Coord.), Simposio IV Antropología Jurídica. En *Actas del VIII Congreso de Antropología Española*, Santiago de Compostela, España.

Torpey, J. (2006). Yendo y viniendo. La monopolización estatal de los legítimos medios de movimiento. *Zona Abierta*, N° 116/117, 59-88.

Uriarte, P. (julio, 2019). La excepción que confirma la regla. Movilidad humana, control de población y producción de conocimiento en el Uruguay progresista. En *XIII Reunión de Antropología del MERCOSUR*. Porto Alegre, Brasil.