



## **Autocratización en la Argentina: la política de movilidad humana del gobierno de Javier Milei**

Ana Paula Penchaszadeh\*

|                        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                        | Fecha de recepción: 13-06-2026<br>Fecha de aceptación: 7-07-2026<br>DOI: <a href="https://doi.org/10.62174/odisea.11315">https://doi.org/10.62174/odisea.11315</a>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| <b>Resumen:</b>        | Este artículo examina, desde un enfoque jurídico-político, el giro restrictivo del régimen argentino de movilidad humana bajo el gobierno de Javier Milei, quien asumió en diciembre de 2023. Para ello, reconstruye críticamente el funcionamiento del paradigma de derechos humanos inaugurado por la Ley Nº 25.871 en 2004 y aplicado hasta 2023. Luego, sobre estos antecedentes, analiza la secuencia de reformas realizadas entre 2024 y 2025 en la política de migración, asilo y naturalización con base en un paradigma securitario y económico-instrumental. Finalmente, desarrolla un test de autocratización para evaluar el alcance y la profundidad del giro restrictivo y la puesta en cuestión general del universalismo garantista. |
| <b>Palabras clave:</b> | Política migratoria, movilidad humana, autocratización, derechos humanos, Argentina, Milei.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| <b>Title:</b>          | Autocratization in Argentina: Human Mobility Policy under Javier Milei's Government                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| <b>Abstract:</b>       | This article examines, from a legal-political perspective, the restrictive shift in Argentina's human mobility regime under the government of Javier Milei, in office since December 2023. To this end, it critically reconstructs the functioning of the human rights paradigm inaugurated by Law 25.871 in 2004 and implemented until 2023. On this basis, it then analyses the sequence of reforms carried out between 2024 and 2025 in migration, asylum, and naturalisation policy, grounded in a securitarian and instrumental paradigm. Finally, it develops an autocratisation test to assess the scope and depth of the restrictive shift and the broader challenge it poses to guarantee-based universalism.                               |
| <b>Keywords:</b>       | Migration policy, human mobility, autocratisation, human rights, Argentina, Milei.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |

\* Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires. Magíster en Sociología y Ciencia Política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires. Doctora en Filosofía por la Université Paris 8. E-mail: [anapenchas@gmail.com](mailto:anapenchas@gmail.com)

|  |  |
|--|--|
|  |  |
|--|--|

## Introducción

La Argentina emerge como un caso de interés para el estudio de las políticas migratorias contemporáneas, tanto por razones cuantitativas como cualitativas. Durante buena parte de los siglos XX y XXI, ha sido uno de los principales países receptores de inmigración en Sudamérica (INDEC, 2024). Asimismo, en el primer cuarto del siglo XXI, se convirtió en un laboratorio pionero en la aplicación del paradigma de derechos humanos a la política de movilidad humana, incorporando el “derecho a migrar” en el corazón de su estructura normativa (Acosta Acarazo, 2018; Brumat y Freier, 2022; Brumat y Torres, 2015; Freier y Arcarazo, 2015; Geddes et al., 2019).

En un contexto internacional de políticas migratorias cada vez más orientadas al paradigma securitario, la Ley de Migraciones N° 25.871 (sancionada en 2004 y vigente desde entonces) ha sido reconocida internacionalmente como una de las legislaciones más liberales y progresistas del mundo por incluir – como parte del derecho humano a migrar - la regularidad como derechos de la persona migrante y la regularización como deber del Estado; asimismo, por desvincular el acceso a un amplio abanico de derechos (salud, educación, seguridad social, naturalización y justicia) de tanto de la situación migratoria como documentaria de las personas (Acosta Arcarazo y Odriozola, 2022; Brumat y Torres, 2015; Penchaszadeh, 2021).

El interés del caso argentino no reside, sin embargo, solamente en sus aspectos normativo-formales, sino en la traducción efectiva del paradigma de derechos humanos en políticas integrales a lo largo de dos décadas (2004–2023): a) los programas masivos de regularización que redujeron la irregularidad estructural a niveles ínfimos, de manera sostenida; b) la facilitación de trayectorias documentarias estables y permanentes; y c) una apuesta transversal a la desestratificación cívica mediante el reconocimiento y abordaje integral del acceso universal a un amplio abanico de derechos (Debandi et al., 2020, 2024; Penchaszadeh, 2021). Como intentaremos demostrar a lo largo de este artículo, la eficacia de este modelo dependió menos de su consagración legal que de la política pública, administrativa y territorial que logró traducirlo (García y Penchaszadeh, 2023). Esta distinción resulta central para comprender por qué regresiones profundas

pueden producirse, sin que ello implique la derogación formal, por ejemplo, del “derecho humano a migrar” (Vera Espinoza y Penchaszadeh, 2026).

Para dar cuenta de la integralidad y el alcance del modelo argentino, el artículo adopta el concepto de régimen de movilidad humana como clave de lectura, esto es: el conjunto de dispositivos normativos, institucionales y políticos que organizan el vínculo entre el Estado anfitrión y la población extranjera, en especial, a través de tres grandes canales: la vía migratoria, el asilo y la naturalización. Veremos que el giro restrictivo operado por el gobierno de Javier Milei, entre 2024 y 2025, ha reformado simultáneamente estos tres canales y, con base en estas nuevas condicionalidades, las condiciones de acceso a derechos clave (salud, educación, justicia).

Para abordar este giro restrictivo, el trabajo propone incorporar una clave analítica desarrollada recientemente por la ciencia política, en especial para dar cuenta de los procesos de erosión de la calidad democrática y de sus efectos sobre las poblaciones migrantes: la autocratización. En el campo de las migraciones, esta perspectiva permite evitar una relación determinista entre el tipo de régimen y la orientación restrictiva de las políticas, para observar, en cambio, cómo se reconfiguran las prácticas de producción de la política migratoria y los márgenes de discrecionalidad estatal e iliberalismo (Natter, 2018). El vocablo busca iluminar procesos de deterioro gradual de garantías, contrapesos y mediaciones institucionales que pueden desplegarse en democracias formales. En este marco, cobra especial relevancia el uso estratégico de la ley y de los dispositivos legales como herramientas para reordenar jerarquías, corroer controles y sostener una apariencia de normalidad institucional (Del Real y Menjívar, 2024). Asimismo, la mirada sobre las categorías estatales, las normas de elegibilidad y las burocracias de inclusión/exclusión permite comprender cómo estas estrategias se activan en áreas o sobre grupos considerados “sensibles” o políticamente disponibles para la producción de sospecha, control y excepcionalidad (Menjívar, 2024). Luego de describir la etapa precedente y el giro restrictivo mismo, atendiendo a sus continuidades y rupturas, se desarrolla un *test de autocratización* con base en cuatro dimensiones clave de este proceso de erosión democrática: de forma (gobierno por decretos y apelación a “necesidad y urgencia” como tecnología política), de contenido (integralidad del cambio sobre el régimen de movilidad humana y sus pivotes), por sus efectos (reestratificación cívica según estatus, articulada con securitización y economicismo instrumental) y por el modo de implementación de la

política (desmontaje de mediaciones territoriales, cierre de interlocuciones y criminalización de la protesta).

El texto se organiza en cuatro secciones. En la primera, se reconstruye el funcionamiento efectivo del paradigma de derechos humanos (2004–2023), atendiendo a sus principales características y tensiones internas. En la segunda, se describe el giro restrictivo bajo la presidencia de Javier Milei (2024–2025) y se analiza su alcance normativo e institucional, sus fundamentos declarados y el surgimiento de un registro economicista —lejos de la clave desarrollista— en sinergia con el paradigma securitario. En la tercera, se desarrolla y aplica un test de autocratización para comprender la radicalidad de los cambios. Finalmente, en las conclusiones se argumenta el carácter estratégico de esta autocratización de la gobernanza migratoria para legitimar la puesta en cuestión del universalismo garantista, fundamento del Estado social argentino.

#### **A. El paradigma argentino de derechos humanos aplicado a la movilidad humana: promesas universalistas y políticas efectivas (2004–2023)**

Comprender la magnitud del giro restrictivo operado por el gobierno de extrema derecha de Javier Milei exige sistematizar de qué hablamos cuando nos referimos al paradigma de derechos humanos de la política argentina aplicado a la movilidad humana. ¿En qué consistió ese conjunto de principios y garantías que definió, entre 2004 y 2023, el nuevo equilibrio entre los derechos de la persona migrante *qua persona* y el ejercicio de las prerrogativas soberanas sobre el control de las fronteras externas e internas? Y, más allá del plano normativo-formal, ¿cuáles fueron las principales características de la política pública aplicada durante este período? También corresponde preguntarse cómo definir este ciclo “progresista” sin desconocer que respondió y reprodujo, también, jerarquías socio-raciales, diseños institucionales inadecuados y una vocación securitaria sostenida y ampliada (Courtis y Pacecca, 2007; Ceriani Cernadas, 2016; Domenech, 2013, 2020; Penchaszadeh, 2021).

Para comprender el caso argentino, cómo la política de movilidad humana, basada en el paradigma de derechos humanos, fue gestada “desde abajo” y se desarrolló en el marco de un gran proceso instituyente de movilización y organización popular, cuyo epicentro fue la crisis de 2001. Este ciclo expansivo halló su inscripción normativa e

institucional en los primeros gobiernos kirchneristas, con Néstor Kirchner (2003–2007) y Cristina Fernández de Kirchner (2007–2015). Durante este período, la movilización popular y la organización territorial de la política produjeron nuevas formas de experimentación pública que impactaron en la relación entre la sociedad y el Estado. Se atendieron demandas postergadas de democratización y se consolidó una política integral y transversal de derechos humanos, mediante la aplicación de un conjunto de reformas normativas e institucionales orientadas a ampliar el catálogo de derechos (Delamata, 2013, 2014; Natalucci, 2018). Entre los hitos tempranos y contemporáneos a la sanción e implementación de la Ley de Migraciones (2003/2004) se encuentran la derogación, en agosto de 2003, de las leyes de impunidad de los genocidas de la dictadura militar (1976–1983)—las llamadas “Punto Final” y “Obediencia Debida”—, junto con medidas orientadas a la recomposición institucional y a la apertura de canales de relación Estado–sociedad civil (Delamata, 2009). Posteriormente, se sancionarían numerosas leyes de promoción y ampliación de derechos clave para ciertos grupos específicos (niñez, discapacidad, trabajo doméstico, educación sexual, violencia contra las mujeres, salud mental, matrimonio igualitario, identidad de género, etc.).

Asimismo, en el campo más amplio de la movilidad humana, en 2006 se completa el ciclo reformista con la Ley de Asilo N° 26.165 (Ley General de Reconocimiento y Protección al Refugiado). En línea con la Declaración de Cartagena (1984), la ley de asilo incorporó una definición ampliada de persona refugiada más allá del marco clásico universal (incluyendo, entre otros supuestos, situaciones de violencia generalizada, conflictos internos y violaciones masivas de derechos humanos). La norma reafirmó el principio de no devolución, estableció que los principios de protección rigen incluso antes del reconocimiento formal de la condición, y organizó un procedimiento específico con garantías de debido proceso e institucionalidad propia (Comisión Nacional Para los Refugiados, CONARE), todo lo cual ha sido caracterizado como un impulso decisivo en la consolidación de un marco nacional de protección internacional en clave de derechos, en diálogo con los desarrollos doctrinarios y regionales del Cono Sur (Lettieri, 2012; Figueroa y Marcogliese, 2017).

En el plano formal, la Ley de Migraciones N° 25.871 reconoció la migración como derecho humano y buscó disputar el poder estatal para fijar umbrales de pertenencia basados en el criterio neo-feudal de la nacionalidad de origen (Penchaszadeh, 2021) o en

la lotería del nacimiento (Shachar, 2009). Esta infraestructura legal (Safi, 2020) se articuló en torno a los principios *pro persona*, de progresividad y de no discriminación, junto con garantías de debido proceso y de acceso a derechos fundamentales, con independencia de la situación migratoria y documentaria (Penchaszadeh, 2021; Giustiniani et al., 2024). Se respondió así —e incluso se superaron— a los estándares internacionales y regionales, al explicitar e inscribir, en clave legal interna, una gramática de igualdad de trato, regularización estatal y acceso a derechos sociales difícil de encontrar en otras experiencias nacionales comparables (Brumat y Freier, 2022).

La sanción de la Ley N° 25.871 constituye un hito histórico, dado que derogó la ley de migraciones dictada por la dictadura militar en 1981 (Ley N° 22.439), y se fundamentó y fue consecuencia de la lucha que durante más de 20 años desplegaron organizaciones de la sociedad civil, iglesias, sindicatos y universidades, quienes elaboraron, legitimaron e instalaron una consigna: “Ningún ser humano es ilegal”. La nueva ley, surgida en ese contexto (Novick, 2004), establece que, en efecto, sobre esta base, la irregularidad dejó de ser un delito (codificándose como una mera falta administrativa) y dejó de operar como un dispositivo legítimo de exclusión y estratificación cívica. Asimismo, la norma instituyó que la regularización es un deber y una responsabilidad explícita del Estado. En otras palabras, la regularidad como derecho (el efecto reificado de la adquisición de un estatus legal) se consolidó al definir la regularización como una tarea del Estado y al desligar el goce de derechos esenciales de tal condición estatalmente producida (Penchaszadeh, 2021).

Cabe destacar, sin embargo, que esta nueva infraestructura legal dejó incólume la arquitectura institucional previa del principal organismo de gestión de la política migratoria, la Dirección Nacional de Migraciones (DNM), que permaneció anclada en el Ministerio del Interior, un área tradicionalmente con una fuerte cultura organizacional de control; por ello, el nuevo mandato legal integral garantista no pudo cumplirse, en muchos aspectos (Penchaszadeh y García, 2018). A ello se sumó una dinámica de hiperproducción normativa infralegal e intenso hiperejecutivismo (reglamentos, disposiciones, decretos) que, sin anular el paradigma de derechos humanos, lo fue modulando y, en coyunturas críticas, lo ha tensionado abiertamente, tanto en el plano nacional como en el subnacional, mediante voluntades políticas orientadas por lógicas securitarias y supuestamente “modernizadoras” (Penchaszadeh et al, 2025). Finalmente, el Poder

Judicial, lejos de constituirse en un contrapeso de la máquina ejecutiva, ha operado, la mayoría de las veces, como una “caja de resonancia” de estos mandatos contradictorios (garantías vs. control), contribuyendo más a estabilizar ambivalencias que a resolverlas (García y Penchaszadeh, 2022). Esta combinación de principios universalistas y garantistas, institucionalidad de control y judicialidad subsidiaria, es fundamental para comprender por qué el paradigma de derechos no sustituyó totalmente el paradigma securitario, sino que ambos convivieron tensamente, expresándose en impulsos liberalizadores y lógicas restrictivas (García y Penchaszadeh, 2023).

A pesar de todas estas tensiones, la comprensión de la política de movilidad humana, basada en el paradigma de derechos humanos, requiere comprender sus tres grandes estrategias: a) la territorialización (vinculación efectiva con las poblaciones migrantes y sus organizaciones); b) la regularización (tarea específica del Estado como único garante de la inscripción legal de la población migrante); c) la desestratificación cívica (eliminación de barreras para el acceso incondicional y efectivo a derechos universales consagrados en la ley); y d) la promoción del vecinazgo latinoamericano como estrategia de diplomacia migratoria. Veamos.

El despliegue de una política de regularización continua funcionó como una tecnología de desestratificación cívica. En efecto, al generar trayectorias documentales relativamente estables, con una tendencia a la consolidación de residencias permanentes y, en algunos casos, a la naturalización, la regularización se convirtió en una herramienta de gobernanza destinada a reducir el costo social, económico y político de la extranjería, y a promover un enfoque garantista y universalista en el acceso a derechos clave (educación, salud, justicia, naturalización) (Penchaszadeh, 2021; Giustiniani et al., 2024). Para ello, la territorialización de las políticas —especialmente visible en dispositivos locales y en prácticas de gestión cotidiana de registros multinivel— alimentó, por el protagonismo de sectores populares en coaliciones movimientistas, así como por la permeabilidad y apertura al diálogo del Estado para receptar demandas “desde abajo”, fue central para explicar, en términos de democracia participativa, la implementación de exitosos programas de regularización y empadronamiento de la población migrante en todo este período (Brumat y Torres, 2015; Rodrigo, 2019, 2023).

Finalmente, la firma pionera de los Acuerdos de Residencia del MERCOSUR en 2002 y su inscripción efectiva en el plexo de la Ley N° 25.871, deben entenderse como un ejercicio de diplomacia migratoria *tout au court* (Thiollet, 2011) en un contexto de promoción fuerte del vecinazgo sudamericano y auge de las alianzas políticas progresistas en la región (Novick, 2010). Con efectos muy positivos sobre la gran mayoría de la población migrante residente en la Argentina —donde más del 70% es de origen mercosureño—, esta infraestructura legal ha sido un factor central para explicar su poder de atracción migratoria, a pesar de las crisis económicas sostenidas en Argentina (desde 2010). En términos comparativos, la adhesión incondicional y efectiva a los Acuerdos de Residencia del MERCOSUR (que incluso se aplicarán a los venezolanos, pese a la suspensión de su país en 2017 del consorcio) colocó a Argentina como un caso de “liberalización contestataria”, frente a tendencias globales más restrictivas, especialmente en Estados Unidos (Brumat y Freier, 2022; Novick, 2012).

Este último punto nos invita a abordar una de las grandes sombras de la política migratoria argentina durante este período: la estamentación entre migrantes MERCOSUR y extra-MERCOSUR ha implicado, desde entonces, el acceso diferencial a categorías de residencia y recursos de regularización, circunstancia que ha dejado sistemáticamente más expuestos a colectivos no regionales (también más racializados). Esta reproducción de jerarquías dentro del colectivo migrante sólo ha sido suspendida esporádicamente, en 2013 y 2022, con la aplicación de regímenes excepcionales de regularización (amnistías) (CELS y CAREF, 2020; Debandi et al., 2024; Penchaszadeh, 2021).

Otra zona crítica del modelo fue la inadecuación de la implementación subnacional en el esquema federal argentino. Los derechos consagrados en la Ley de Migraciones N° 25.871 requirieron traducciones provinciales y locales que dieron lugar a fricciones recurrentes en materia de adecuación normativa y burocrático-administrativa, observándose una persistencia o (re)producción de barreras, condicionalidades o exclusiones selectivas (Red de Naciones Unidas sobre la Migración en Argentina, 2023). Desde 2019, algunas jurisdicciones han ensayado “pioneramente” lecturas restrictivas del acceso universal a la salud mediante la implementación de aranceles, recuperación de costos o condicionalidades administrativas, anticipándose al giro que luego consolidará el gobierno de Javier Milei a nivel nacional. Esta actitud restrictiva “desde abajo” de la Ley 25.871, en algunas provincias, al limitar el acceso a la salud pública de personas

extranjeras en situación migratoria irregular o con estatus regular en trámite, transitorio o temporario, fue horadando el principio de universalidad (Penchaszadeh *et al.*, 2025).

También es preciso destacar que el ciclo aquí analizado no fue homogéneo. Un primer giro restrictivo fue operado por el gobierno de centro derecha de Mauricio Macri (2015–2019), quien reordenó de manera más explícita esa tensión a favor de un paradigma securitario y eficientista. La regresión no se expresó solo en un cambio discursivo (degradación de las alianzas y empatías hacia lo sudamericano y revinculación con Estados Unidos), sino en transformaciones burocrático-técnicas que afectaron directamente la política de regularización: desmantelamiento de dispositivos territoriales, virtualización y encarecimiento de trámites, endurecimiento de los operativos de control, y repliegue del enfoque de inclusión e integración social en nombre de la “modernización” administrativa (Penchaszadeh y García, 2018). Ese giro restrictivo alcanzó un punto de cristalización normativa con el Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) N° 70/2017. Con el supuesto objetivo de combatir el narcotráfico, la norma alteró garantías de debido proceso y facilitó expulsiones aceleradas, reinstalando lógicas de criminalización de la migración mediante la ampliación del margen de discrecionalidad del Poder Ejecutivo, al tiempo que endureció las condiciones de acceso a la naturalización (CELS, 2017; Canelo *et al.*, 2018; García y Penchaszadeh, 2018; Courtis y Penchaszadeh, 2019). El DNU N° 70/2017 es un antecedente directo del giro posterior al 2023 que permite mostrar y anticipar hasta qué punto el andamiaje garantista puede “pervertirse”, sin necesidad de derogar la ley: basta con reconfigurar sus condiciones de aplicación y los umbrales de exclusión por la vía de decretos que apelan a una “necesidad” y “urgencia” absolutamente infundadas (Penchaszadeh, 2021; Vera Espinoza y Penchaszadeh, 2026).

El gobierno de Alberto Fernández (2019–2023), de orientación peronista progresista, combinó señales de recomposición garantista y reactivó lógicas restrictivas, debido tanto a condiciones estructurales como coyunturales. La derogación del DNU N° 70/2017 en 2021 fue central para la restitución formal de las garantías avasalladas por el gobierno anterior. Sin embargo, la pandemia reorganizó las prioridades estatales, intensificó la vigilancia fronteriza y produjo nuevas formas de precarización administrativa, afectando de manera desigual a las personas migrantes en el acceso a trámites, políticas de asistencia y circuitos de regularización (Penchaszadeh *et al.*, 2025). En paralelo, se desplegó una batería de medidas de “puesta a punto” de la política migratoria, que

incluyeron reacomodamientos institucionales y administrativos, así como la implementación de regímenes especiales de regularización (para venezolanos y colectivos extra-MERCOSUR racializados) (Penchaszadeh et al., 2025). Una de las grandes sombras de este período fue el desmontaje de la política de asilo y la caída histórica de los niveles de resolución de trámites de reconocimiento del estatuto de refugiado (Penchaszadeh et al., 2025; Vera Espinoza y Penchaszadeh, 2026). Durante este período, la cuestión migratoria comienza a adquirir visibilidad electoral y mediática, lo que habilita discursos chauvinistas —tanto dentro del oficialismo como en la oposición— que contribuirán a naturalizar posteriormente la idea de la Argentina como un país “demasiado generoso” que debe limitar el acceso de los extranjeros a derechos, máxime en un contexto de crisis y escasez de recursos.

**Cuadro 1. Recapitulación de las políticas migratorias, de asilo y naturalización en la Argentina entre 2003 y 2023.**

| Gobierno / período                                                | Vía migratoria                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | Asilo                                                                                                                                                                                                                     | Naturalización                                                                                                                                                                     |
|-------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner 2003–2015</b> | Sanción e implementación de la Ley 25.871; regularización como deber estatal; despliegue del Programa de Regularización “Patria Grande”; inscripción efectiva de los Acuerdos de Residencia del MERCOSUR en la ley; aplicación de regímenes especiales de regularización para colectivos extra-MERCOSUR en 2013. | Sanción de la Ley 26.165; consolidación de un régimen de protección internacional con definición ampliada de persona refugiada, principio de no devolución, garantías procedimentales e institucionalidad propia (CONARE) | Persistencia de una vía judicial relativamente autónoma de acceso a la naturalización; mantenimiento del requisito de dos años de residencia “efectiva”.                           |
| <b>Mauricio Macri 2015–2019</b>                                   | Desmontaje de dispositivos territoriales; virtualización y encarecimiento de trámites; endurecimiento del control migratorio; DNU 70/2017 como punto de cristalización restrictiva, con ampliación de causales de expulsión y debilitamiento de garantías procedimentales.                                       | Mayor peso del paradigma securitario y asociación entre migración, delito y orden público; continuidad formal del marco legal de protección, sin reforma integral de la Ley 26.165.                                       | Endurecimiento de las condiciones de acceso a la naturalización a través del DNU 70/2017: exigencia de residencia “regular” por dos años en los términos de la Ley de Migraciones. |

| Gobierno / período                     | Vía migratoria                                                                                                                                                                                                                                                | Asilo                                                                                                                                                                                 | Naturalización                                                                                          |
|----------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Alberto Fernández<br/>2019–2023</b> | Derogación del DNU 70/2017; recomposición parcial del paradigma garantista; implementación de regímenes especiales de regularización (venezolanoa y colectivos extra-MERCOSUR); persistencia de precariedades administrativas intensificadas por la pandemia. | Deterioro del sistema de asilo y caída de los niveles de resolución de trámites de reconocimiento de la condición de refugiado; persistencia de demoras y acumulación de expedientes. | Restitución formal de las garantías avasalladas por el DNU 70/2017: residencia “efectiva” por dos años. |

Fuente: elaboración propia.

El modelo argentino de movilidad humana, basado en el paradigma de derechos que se desplegó durante dos décadas, no puede describirse como una mera continuidad de “políticas de control con rostro humano” (Domenech, 2013, 2020). La “excepción argentina” radicó en haber sostenido un horizonte normativo y político que, con avances reales y efectos masivos de regularización, desestratificación cívica y ampliación de derechos, morigeró – sin eliminarlas - inercias institucionales, racializaciones estructurales y brechas federales (Domenech, 2013, 2021; Courtis Penchaszadeh, 2019; Vera Espinoza y Penchaszadeh, 2026). En retrospectiva, el ciclo 2004–2023 respondió a correlaciones de fuerza y a capacidades institucionales que hallaron su legitimación en el consenso democrático forjado con posterioridad a la crisis del 2001, un consenso que será cuestionado y contestado *en su totalidad* por el gobierno de extrema derecha de Javier Milei. El actual giro restrictivo en curso debe leerse como un cambio de época, no solo por la horadación integral del paradigma de derechos humanos que sustentó el ciclo previo, sino también por el tipo de legitimidad (no solo securitaria, sino especialmente instrumental-economicista) que intenta construir en su contra.

## **B. El giro restrictivo: alcance y arquitectura de una reforma simultánea (2024–2025)**

El gobierno de Javier Milei ha aplicado por la vía ejecutiva, eludiendo al Poder Legislativo, una batería de reformas restrictivas en materia de migración, asilo y naturalización, con efectos directos no solo sobre las condiciones de ingreso y permanencia, sino especialmente en materia de acceso integral a derechos, produciendo nuevas lógicas de estratificación cívica según el estatus migratorio y documentario de las personas (Safi, 2020; Solano y Huddleston, 2020). De esta manera, se han reconfigurado los umbrales de

extranjería y endurecido los procesos de fronterización externa e interna (Yuval-Davis et al., 2020).

Entre 2024 y 2025, se consolidó un giro restrictivo radical. No sólo por su contenido (afectación integral del conjunto de los pilares que definen el régimen de movilidad humana), sino también por su forma: el uso exclusivo e infundado de las prerrogativas soberanas del Poder Ejecutivo, alegando de manera totalmente insuficiente o abiertamente tendenciosa y sesgada “necesidades” y “urgencias” en decretos que horadan y pervierten el espíritu de las leyes sancionadas por el Congreso de la Nación. Dentro de las novedades de este nuevo giro, destaca, sin embargo, la apelación a una razón puramente económica e instrumental —la migración como costo o carga onerosa— en articulación con el repertorio securitario clásico, para el refuerzo de una dialéctica pública de selectividad y sospecha.

**Cuadro 2. Principales reformas del régimen argentino de movilidad humana durante el gobierno de Javier Milei (2024–2025)**

| Mes/año            | Legislación          | Efecto principal                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|--------------------|----------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Septiembre de 2024 | Decreto 819/2024     | Modifica la composición de la CONARE (Comisión Nacional para los Refugiados) y marca un primer giro institucional en el campo del asilo.                                                                                                                                                                                                                                                              |
| Octubre de 2024    | DNU 942/2024         | Endurece el régimen de asilo y orienta su funcionamiento hacia una lógica más procedimental, filtrante y securitaria.                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| Noviembre de 2024  | Resolución 1212/2024 | Consolida en el plano administrativo el peso del Ministerio de Seguridad dentro de la CONARE.                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| Mayo de 2025       | DNU 366/2025         | Reforma los pilares centrales del régimen migratorio y de ciudadanía. Endurece las condiciones de regularización, amplía los motivos de expulsión, restablece el vínculo entre regularidad administrativa y ciudadanía, y reintroduce criterios de mérito, utilidad social y capacidad económica para el acceso a la naturalización y a ciertos derechos sociales clave (salud y educación superior). |
| Septiembre de 2025 | Decreto 646/2025     | Modifica la Ley N.º 26.165 en sentido regresivo: introduce procedimientos de admisibilidad, permite el rechazo temprano de solicitudes y consolida la orientación procedimental y securitaria del sistema de asilo.                                                                                                                                                                                   |
| Noviembre de 2025  | DNU 793/2025         | Transfiere al Ministerio de Seguridad Nacional la gestión de las políticas de migración e inmigración, así como la tutela de la DNM (Dirección Nacional de Migraciones) y la CONARE.                                                                                                                                                                                                                  |

|                   |              |                                                                                                                                                                                                                                               |
|-------------------|--------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Noviembre de 2025 | DNU 825/2025 | Consolida esta reconfiguración al confirmar la autoridad de Seguridad Nacional en materia de migración, refugio, asilo, naturalización, así como de todos los ámbitos vinculados con los derechos y obligaciones de las personas extranjeras. |
|-------------------|--------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

Fuente: elaboración propia con base en la información disponible en el Boletín Oficial de la República Argentina.

El proceso se inicia en 2024 con una “cuña” institucional y normativa en el campo del asilo, que conviene leer en secuencia. Lo primero fue la eliminación del INADI — Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI)—, un organismo estatal específicamente orientado a la agenda antidiscriminatoria (Argentina. Poder Ejecutivo Nacional, 2024a). Sobre esa base, el Decreto N° 819/2024 modificó la Ley N° 26.165 (Ley General de Reconocimiento y Protección al Refugiado) y redefinió la integración de la Comisión Nacional para los Refugiados (CONARE), incorporando un representante del Ministerio de Seguridad, en reemplazo de la representación del INADI, y formalizó el ingreso de la agenda de seguridad al proceso decisional de las solicitudes de asilo. Esta reorientación se profundiza con el Decreto N° 942/2024, que vuelve a modificar la Ley N° 26.165 sustituyendo artículos clave vinculados a criterios y procedimientos de admisibilidad, evaluación y exclusión, bajo la apelación a una racionalidad securitaria y “eficientista” (agilización de trámites y depuración del stock). La secuencia se materializa, posteriormente, con la designación formal de los representantes del Ministerio de Seguridad ante la CONARE (referencia CAREF). El último informe estadístico público disponible de la CONARE permite observar que la gran mayoría de las resoluciones del organismo refieren a categorías de “cierre administrativo” y “exclusión” (“caduco” 67,63% y “desistido” 16,60%; “cesado” 1,31%; “denegado” 1,14%); en contraste con aquellas que evalúan efectivamente la solicitud (“denegado” 1,14% y “reconocido” 11,84%). El portal oficial de la CONARE ofrece datos hasta 2024, una clara limitación adicional para evaluar mejor el impacto de las reformas, por omisión o falta de publicación de datos oficiales, lo que se repetirá en la cartera de la Dirección Nacional de Migraciones.

En mayo de 2025, el giro restrictivo alcanza su zenit: el DNU N° 366/2025 despliega una reforma estructural de la Ley de Migraciones y la Ley N° 346 de Ciudadanía y Naturalización, alterando las condiciones de acceso a la residencia y la arquitectura de derechos asociada a esa infraestructura legal. En esa doble operación, el decreto instala una diferenciación más estricta por categorías de residencia y redefine el vínculo entre

regularidad, estatus migratorio, arraigo y derechos a partir de criterios de merecimiento y capacidad económica. Los datos brindados por la DNM en una reunión con representantes de la sociedad civil y la academia -el 12 de junio de 2025- demostraron el carácter infundado de la “necesidad y urgencia” del DNU 366/2025. La situación administrativa, informada por la propia DNM en una reunión con representantes de la sociedad civil y la academia el 12 de junio de 2025, es elocuente y pone en evidencia la ficcionalización total de la crisis: de las radicaciones otorgadas y vigentes a ese momento, se observa un claro predominio de aquellas de carácter permanente (2.180.000), frente a las temporarias (143.000) y precarias (42.000–43.000). Según la información proporcionada por este organismo en respuesta a un pedido de acceso a la información, se observa una caída sostenida en los volúmenes anuales de trámites de radicación entre 2023 y 2025 (circunstancia que, entre otras cosas, también respondería a la baja de los saldos migratorios luego de la pandemia). Así, el DNU N° 366/2025, más que una respuesta a una presión migratoria o a la capacidad administrativa, es una reingeniería de umbrales de extranjería que busca definir quién accede a la regularidad, bajo qué condiciones y con qué alcance y efectos sobre otros derechos.

Entre los ajustes señalados por la propia autoridad migratoria, la reunificación familiar deja de operar como acceso directo a la residencia permanente y pasa a funcionar como puerta de entrada a una residencia temporaria, con conversión posterior a permanente por arraigo (dos años para los migrantes del MERCOSUR y tres para el resto). Asimismo, en el mismo movimiento, se incorpora o se reactualiza la exigencia de acreditar medios de vida para acceder a la residencia permanente. Junto con ello, el decreto endurece los impedimentos de radicación y permanencia, refuerza las causales de exclusión asociadas a antecedentes, omisiones o fraudes documentales, ajusta el régimen de la radicación precaria y acorta su temporalidad, y reconfigura el régimen recursivo eliminando instancias de revisión. Se añadieron, además, cambios sobre la cancelación por ausencia (reducción de plazos) y un reacomodamiento del régimen de dispensas, concentrado en la autoridad migratoria. En conjunto, la reforma reordena el sentido de la regularidad: la residencia deja de ser el soporte de una inclusión progresiva y se convierte en una categoría condicionada y condicionante de otros derechos.

En paralelo, el DNU N° 366/2025 modifica aspectos clave de la institución de la naturalización, considerada parte del núcleo de constitucionalidad de la Argentina y

tradicionalmente reservada al ámbito judicial (Courtis y Penchaszadeh, 2019). Uno de los aspectos más críticos refiere a la transferencia de la facultad de “naturalizar” a la Dirección Nacional de Migraciones (DNM), avasallando un área reservada por el constituyente al Poder Judicial, al convertir el procedimiento de solicitud de carta de ciudadanía en una instancia puramente administrativa. Alegando “abusos” y “turismo de natalidad”, se elimina el supuesto de acceso sin tiempo de residencia para cónyuges e hijos de argentinos y se exigen dos años de residencia legal y continua. Asimismo, se incorpora un régimen diferenciado para inversionistas —sin explicitar sus condiciones— bajo la órbita del Ministerio de Economía. La reforma se presenta bajo retóricas de “modernización” y “seguridad” del procedimiento, pero su efecto principal es reordenar la trayectoria de acceso a la pertenencia plena en una coyuntura en la que, simultáneamente, se endurecen las condiciones de residencia y se intensifica la diferenciación de derechos por estatus.

Esta nueva infraestructura legal avanza además en una reestratificación cívica en áreas clave. En educación superior, el DNU habilita el cobro de aranceles para extranjeros que no acrediten residencia permanente, desplazando a las instituciones universitarias la decisión operativa. En salud, el decreto abre la vía para mecanismos de recupero y cobro y condicionalidades ligadas a categorías de residencia, preservando la atención de urgencias. Estas transformaciones e intervenciones consolidan a nivel nacional una lógica que ya venía ensayándose a nivel subnacional.

Finalmente, el DNU N° 366/2025 reconfigura el circuito de control y expulsabilidad, no solo por el endurecimiento de las causales, sino también por la explicitación del alcance del control judicial sobre las decisiones administrativas (acotado al control de legalidad, debido proceso y razonabilidad).

En la línea de reconfiguración del asilo “por vía ejecutiva”, en septiembre de 2025, se aprobó la primera reglamentación de la Ley de asilo N° 26.165/2006, mediante el Decreto N° 646/2025, desplazando el centro de gravedad hacia una supuesta racionalidad procedimental. Con el argumento de la existencia de serias demoras, inobservancia de estándares constitucionales —como el plazo razonable— e incertidumbre jurídica tanto para los solicitantes de la condición de refugiado como para la propia administración pública nacional, la norma tipifica con mayor detalle las modalidades de tramitación

(ordinaria, sumaria y excepcional por extradición) y habilita un tratamiento de inadmisibilidad o rechazo temprano (“in limine”) en supuestos de improcedencia o “abuso”, reforzando la función de evaluación preliminar de viabilidad por parte de la Secretaría Ejecutiva. La reglamentación prioriza ahora la aplicación de dispositivos de filtrado y la aceleración de los procesos, en un contexto en el que ya se observa una concentración de resoluciones en la categoría de “cierre administrativo” (Penchaszadeh et al, 2025; Vera Espinoza y Penchaszadeh, 2026).

Si las reformas hasta aquí analizadas resultan significativas por sí mismas, su alcance se amplifica por la reingeniería institucional que introduce -en noviembre de 2025- el DNU N° 793/2025, al asignar directamente (y sin eufemismos) al Ministerio de Seguridad Nacional la gestión de las políticas de migración e inmigración, así como el “control tutelar” sobre la DNM y la CONARE. El desplazamiento del centro rector hacia Seguridad no es un dato administrativo neutro: implica una relocalización del gobierno migratorio en la matriz de seguridad interior y una subordinación más directa de la admisión, permanencia y protección internacional al dispositivo securitario. Pocos días después, el DNU N° 825/2025 vuelve a modificar la Ley de Ministerios y confirma, en el ámbito de las competencias, la atribución del Ministerio de Seguridad Nacional para intervenir en migraciones internas y externas, en el otorgamiento de la condición de refugiado, en lo relativo a la concesión de asilo, y en lo relativo a la nacionalidad y los derechos y obligaciones de los extranjeros.

Esta reorientación institucional debe leerse, además, en una clave geopolítica más amplia: el abandono progresivo del vecinazgo sudamericano como principio ordenador de la política migratoria argentina y la reorientación hacia una agenda crecientemente alineada con los repertorios securitarios de Estados Unidos. Durante el ciclo abierto en 2004, la inscripción de los Acuerdos de Residencia del MERCOSUR en la Ley 25.871 había funcionado como una pieza central de la diplomacia migratoria argentina, al consolidar un horizonte regional de residencia, regularización e integración basado en la vecindad sudamericana. El giro 2024–2025 desarma ese horizonte en dos sentidos: por un lado, debilita el principio de facilitación regional de la residencia al endurecer las trayectorias hacia la permanencia y reponer filtros de arraigo, recursos y merecimiento; por otro, desplaza el imaginario político de la migración desde la integración regional hacia la defensa del orden interno, la deportabilidad, la denuncia social y la gestión policial

de la extranjería. Así, la “normalización” restrictiva de la Argentina no remite solamente a su convergencia con tendencias globales de cierre, sino también a una reubicación internacional específica: el pasaje de una política migratoria sudamericanista, relativamente autónoma y contestataria frente a los modelos del Norte global, hacia una agenda que emula la visión estadounidense de la migración como problema de seguridad y costo económico.

Este conjunto de medidas permite leer el giro del gobierno de Javier Milei como una transformación integral del régimen de movilidad humana de la Argentina. Como veremos en el próximo apartado, en su dimensión formal refuerza la excepcionalidad y el hiper-ejecutivismo como modo de gobierno. En su dimensión sustantiva, se observa la convergencia del paradigma securitario clásico con un registro economicista/instrumental para justificar la reestratificación de derechos por residencia y merecimiento económico lato. Este avance del Estado prerrogativo sobre el Estado normativo, pervierte la infraestructura legal —en aspectos críticos asociados con su operatividad universalista y garantista— para reordenar, de manera más discrecional y jerárquica, los umbrales de admisión, permanencia, protección y pertenencia de la población extranjera en el país (Fraenkel, 2017; Vera Espinoza y Penchaszadeh, 2026).

### **C. Un test de autocratización para comprender la reforma integral del régimen de movilidad humana de la Argentina operada por el gobierno de Milei**

El giro restrictivo de 2024–2025 exige dar cuenta de algunos rasgos antidemocráticos decisivos: por un lado, la integralidad de las reformas regresivas que afectaron simultáneamente los tres grandes pivotes del régimen de movilidad humana (las políticas migratorias, de asilo y de naturalización); por otro, el modo de imponer tal cambio, a través de instrumentos discrecionales tanto en el plano normativo como en el institucional, debilitando todas las garantías y mediaciones. Para captar la magnitud de la reforma, propongo realizar un “test” de autocratización, atento a las prácticas y dispositivos que, combinados, permiten dar cuenta de un proceso de erosión de la institucionalidad democrática (Natter, 2018; Del Real y Menjívar, 2024; Menjívar, 2024).

La literatura reciente permite identificar algunos aspectos generales de los procesos de autocratización que resultan especialmente útiles para interpretar el giro

migratorio argentino. En primer lugar, estos procesos no siempre suponen una ruptura abierta del orden constitucional, sino que pueden desplegarse dentro de democracias formales mediante el uso estratégico de la ley, el debilitamiento gradual de controles y contrapesos, y la producción de una apariencia de normalidad legal (Del Real y Menjívar, 2024; García Holgado y Sánchez Urribarri, 2024). En segundo lugar, en el campo específico de la política migratoria, resulta necesario observar cuáles son los pilares de la política pública, cómo se expanden las potestades ejecutivas y cómo se reconfiguran los márgenes de discrecionalidad estatal, sin asumir una relación lineal entre tipo de régimen y política migratoria (Natter, 2018; Vera Espinoza y Penchaszadeh, 2026). En tercer lugar, una perspectiva sociojurídica centrada en las categorías estatales, las normas de elegibilidad y las burocracias permite comprender mejor la construcción de fronteras externas e internas y de nuevas jerarquías en los órdenes democráticos (Menjívar, 2024).

Teniendo en cuenta estas definiciones, a continuación se desarrolla y aplica un test de autocratización con base en cuatro dimensiones analíticas: la *forma* que adopta el gobierno de la movilidad humana; el *contenido* sustantivo de la reforma; sus *efectos* sobre la estratificación cívica y el acceso a derechos; y el *modo* político de implementación.

En cuanto a su *forma*, el giro se expresa en el gobierno por decreto de la movilidad humana. Los decretos y la legislación ejecutiva pueden existir en democracias formales: no constituyen por sí mismos un indicador de autocratización. Pero se vuelven analíticamente significativos cuando dejan de ser un recurso ocasional y pasan a operar como principal herramienta de gobierno, dando paso a un Estado prerrogativo: alta densidad temporal, amplio rango temático, impacto directo sobre derechos y umbrales de extranjería, y reducción de espacios de deliberación y rendición de cuentas. En este patrón, a su vez, la apelación a la “necesidad y urgencia” (DNU) funciona como tecnología de aceleración decisional y desplaza el conflicto hacia la vía ejecutiva, reconfigurando, en los hechos, el equilibrio entre poderes.

Respecto de su *contenido*, la reforma se caracteriza por su simultaneidad e integralidad. El segundo indicador es el alcance estructural del cambio. La secuencia 2024–2025 se despliega sobre los tres pivotes que organizan el vínculo Estado–población extranjera. La reforma más profunda se concentra en la vía migratoria (condiciones de residencia, rutas hacia la permanencia, expulsabilidad y acoples con acceso a derechos),

pero se la acompaña con un giro en la política de asilo (cuña securitaria y giro procedimental) y naturalización (reordenamiento del acople residencia-ciudadanía, avasallamiento del Poder Judicial e instrumentalización económica).

Si nos detenemos en sus *efectos*, el giro produce una reestratificación cívica. El tercer indicador son los efectos sociales del giro. La reforma refuerza el estatus “legal” como filtro para el acceso a derechos, al tiempo que se endurecen las trayectorias hacia la permanencia. En otros términos, se pasa de un universalismo garantista, que intentaba desacoplar derechos y estatus, a una lógica condicional y jerárquica. Este punto es clave para comprender la dimensión estratégica del giro: la puesta en cuestión del universalismo garantista comienza con los extranjeros, para luego proyectarse sobre otros colectivos contruidos como “no merecedores”, reordenando el sentido de lo común y del Estado social.

Finalmente, en su *modo*, la reforma combina desmontaje territorial y gobierno de espaldas a la sociedad. Este cuarto indicador se refiere a la arquitectura política y social de implementación. Un componente decisivo del giro 2024–2025 es el debilitamiento o desmantelamiento de la infraestructura territorial y de la sociedad civil que sostuvo la traducción práctica del enfoque de derechos durante 2004–2023: canales de diálogo y coproducción con organizaciones migrantes, organizaciones de la sociedad civil de derechos humanos y actores locales/provinciales; programas de abordaje territorial orientados a la información y la regularización; y mediaciones democráticas que funcionaban como soportes prácticos de legitimidad. La mutación del modo de gobierno se expresa en un comando más centralizado, cambios más rápidos y mínima consulta, en un contexto político marcado por la represión, la criminalización de la protesta y la promoción de la sospecha.

Este último punto permite incorporar un elemento adicional, particularmente grave, que acompaña la reforma: la instalación de dispositivos persecutorios que intensifican el control social sobre los migrantes. Al momento del cierre de este artículo, el gobierno ha llamado a la ciudadanía a utilizar la línea telefónica 134 para denunciar a “inmigrantes ilegales”. En la medida en que el propio Estado empuja a la irregularidad administrativa mediante reformas regresivas y mecanismos de control difuso a nivel social, se consolida claramente una tendencia iliberal lesiva del Estado de Derecho.

## Conclusiones

El recorrido propuesto permite situar el giro restrictivo impulsado por el gobierno de Javier Milei como una profunda reprogramación del régimen argentino de movilidad humana. La novedad no reside únicamente en la adopción de medidas restrictivas —presentes, con distinta intensidad, en ciclos previos—, sino en su simultaneidad, su integralidad y su forma de producción política. La secuencia 2024–2025 interviene de manera convergente en las tres puertas que organizan el vínculo entre Estado y población extranjera — migración, asilo y naturalización—, al tiempo que afecta el acceso a derechos sociales básicos como la salud y la educación superior. Este giro debe leerse en contraste con el ciclo abierto por la Ley 25.871, que, durante dos décadas, sostuvo – claro está, con tensiones y brechas – una política orientada a la regularización, la desestratificación cívica, la territorialización de la política migratoria y la promoción del vecinazgo sudamericano. En este sentido, la experiencia argentina previa no puede reducirse a una mera “política de control con rostro humano”, pues produjo efectos concretos y masivos de inclusión documentaria, acceso a derechos y facilitación administrativa, todo esto, además, sin generar “efectos llamada” ni crisis migratorias. La vigencia “a medias” de esta ley, en especial de aquellos artículos que constituyen el núcleo básico de su paradigma de derechos humanos (por ejemplo, el derecho humano a migrar), muestra claramente la relevancia de las dinámicas prerrogativas, institucionales y administrativas en la definición de una política de movilidad humana, más allá del horizonte normativo (Vera Espinoza y Penchaszadeh, 2026).

El test de autocratización realizado en el artículo permite precisar, a su vez, el alcance y la magnitud política y social del cambio. En su *forma*, el giro se apoya en el gobierno por decreto de la movilidad humana, intensificando un patrón hiperejecutivista que desplaza el conflicto hacia la vía prerrogativa y reduce los espacios de deliberación democrática. En su *contenido*, la reforma reordena simultáneamente residencia, expulsabilidad, asilo, naturalización y acceso a derechos, alterando el equilibrio garantista que había definido la arquitectura normativa previa. En sus *efectos*, produce una reestratificación cívica: la regularidad migratoria vuelve a funcionar como filtro de acceso a derechos, mientras se endurecen las trayectorias hacia la permanencia y la ciudadanía. En su *modo*, finalmente, la reforma se implementa de espaldas a la sociedad, mediante el debilitamiento de canales de diálogo, infraestructuras territoriales y mediaciones

democráticas que habían sostenido la traducción práctica del paradigma de derechos humanos. La convocatoria estatal a denunciar “inmigrantes ilegales” mediante la línea 134 confirma, en este marco, una deriva persecutoria que combina producción administrativa de irregularidad, control social difuso, criminalización de la extranjería y espectacularización de un soberanismo xenófobo.

El giro restrictivo realizado por Javier Milei no puede describirse solo como una simple convergencia con tendencias globales de cierre – aunque la actualización de la Doctrina Monroe y la emulación de las políticas antiimigratorias de Trump son una clave de lectura central-; por el contrario, requiere insistir en el abandono de la política movilidad humana basada – a contracorriente y durante dos décadas – en un paradigma particular de derechos humanos. La reubicación actual de la persona migrante, alternativamente, como amenaza al orden y como carga onerosa para un Estado “administrador de escasez”, fundamenta (sin fundamento) la aplicación de un enfoque securitario e instrumental-económico. Esta recategorización resulta especialmente eficaz en un contexto de crisis económica, polarización política y erosión del Estado social, al permitir poner un rostro al malestar generado por políticas generales desderecho. Su alcance, sin embargo, excede a la población migrante: una vez cuestionado el universalismo garantista para los extranjeros, el margen puede desplazarse hacia otros colectivos contruidos como “no merecedores”. Así, el endurecimiento de los umbrales de extranjería no solo redefine quién puede ingresar, permanecer, acceder a derechos o naturalizarse; también reorganiza, mediante la creación de las fronteras internas el sentido mismo de lo común en nuestros órdenes democráticos actuales.

## **Bibliografía**

Acosta Arcarazo, Diego. (2018). *The national versus the foreigner in South America: 200 years of migration and citizenship law*. Cambridge University Press. Recuperado de: <https://doi.org/10.1017/9781108594110>

Acosta Arcarazo, Diego, y Odriozola, Ignacio. (2022). Acuerdo de Residencia MERCOSUR y regularización en Argentina: La ilegalidad de la aplicación del artículo 29 de la Ley de Migraciones a los nacionales de países de América del Sur. *Revista Anual del Ministerio Público de la Defensa*, 17, pp. 23–36. Recuperado de:

<https://www.mpd.gov.ar/pdf/publicaciones/Revista%20del%20Ministerio%20Publico%20de%20la%20Defensa%2017%20FINAL.pdf>

Brumat, Leiza, y Freier, Luisa Feline. (2022). Liberalización de políticas migratorias suramericanas: ¿Contestación de la gobernanza global de las migraciones? *Pensamiento Propio*, 55, pp. 120–155.

Brumat, Leiza, y Torres, Rayen Amancay. (2015). La Ley de Migraciones 25.871: Un caso de democracia participativa en Argentina. *Estudios Políticos*, 46, pp. 55–77. Recuperado de: <https://doi.org/10.17533/udea.espo.18781>

Canelo, Brenda, Gavazzo, Natalia, y Nejamkis, Lucila. (2018). Nuevas (viejas) políticas migratorias en la Argentina del cambio. *Si Somos Americanos*, 18 (1), pp. 150–182. Recuperado de: <https://doi.org/10.4067/S0719-09482018000100150>

Centro de Estudios Legales y Sociales. (2017). Migrantes: De la protección a la criminalización. En *Derechos humanos en la Argentina. Informe 2017* (pp. 181–200). Siglo XXI; CELS. Recuperado de: <https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2017/12/IA-CELS-2017.pdf>

Centro de Estudios Legales y Sociales, y Comisión Argentina para Refugiados y Migrantes. (2020). *Laberintos de papel: Desigualdad y regularización migratoria en América del Sur*. CELS; CAREF. Recuperado de: [https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2020/10/CELS\\_Migrantes\\_digital\\_Final-1.pdf](https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2020/10/CELS_Migrantes_digital_Final-1.pdf)

Ceriani Cernadas, Pablo. (2016). Ampliación de derechos en tiempos de crisis: La política migratoria en Argentina desde 2003. *Red Universitaria sobre Derechos Humanos y Democratización para América Latina*, 5 (8), pp. 14–47. Recuperado de: <http://www.unsam.edu.ar/ciep/wp-content/uploads/2017/03/1-Pablo-Ceriani-Cernadas-La-ampliacion-de-derechos-en-tiempos-de-crisis.-La-politica-migratoria-en-Argentina-desde-2003.pdf>

Cerrutti, Marcela Sandra, y Penchaszadeh, Ana Paula. (2023). Regularización migratoria y acceso a derechos de la población venezolana en la Argentina: El caso de la Ciudad de

Buenos Aires. *Notas de Población*, 115, pp. 23–48. Recuperado de:  
<https://hdl.handle.net/11362/48744>

Courtis, Corina, y Pacecca, María Inés. (2007). Migración y derechos humanos: Una aproximación crítica al 'nuevo paradigma' para el tratamiento de la cuestión migratoria en la Argentina. *Revista Jurídica de Buenos Aires*, 2007, pp. 183–200.

Courtis, Corina, y Penchaszadeh, Ana Paula. (2019). Los poderes del Estado frente a la población extranjera residente en la Argentina: La naturalización como campo de disputa. *POSTData*, 24 (2), pp. 301–329.

Debandi, Natalia, Nicolao, Julieta, y Penchaszadeh, Ana Paula. (Eds.). (2020). *Anuario Estadístico Migratorio de la Argentina 2020*. CONICET–Red de Derechos Humanos. Recuperado de:  
<https://rid.unrn.edu.ar/bitstream/20.500.12049/8237/1/2021%20Anuario%20Migratorio%20Argentino%202020%20con%20ISBN.pdf>

Debandi, Natalia, Nicolao, Julieta, y Penchaszadeh, Ana Paula. (2024). *Anuario Estadístico Migratorio de la Argentina 2023*. CONICET–Red de Derechos Humanos. Recuperado de: [https://encuestamigrante.ar/documentos/anuario\\_enma\\_2023\\_vf.pdf](https://encuestamigrante.ar/documentos/anuario_enma_2023_vf.pdf)

Delamata, Gabriela. (2009). Movilización colectiva y transformaciones de la ciudadanía en la Argentina reciente (1980–2007). *Ayer. Revista de Historia Contemporánea*, 73 (1), pp. 73–102. Recuperado de:  
<https://www.revistasmarcialpons.es/revistaayer/article/view/delamata-movilizacion-transformaciones-ciudadania-Argentina>

Delamata, Gabriela. (2013). Movimientos sociales, activismo constitucional y narrativa democrática en la Argentina contemporánea. *Sociologías*, 15 (32), pp. 148–180. Recuperado de: <https://doi.org/10.1590/S1517-45222013000100007>

Delamata, Gabriela. (2014). Contestación social y acción legal: La (otra) disputa por los derechos. *Sudamérica: Revista de Ciencias Sociales*, 3, pp. 101–118. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=9922604>

Del Real, Deisy, y Menjívar, Cecilia. (2024). The tools of autocracy worldwide: Authoritarian networks, the façade of democracy, and neo-repression. *American Behavioral Scientist*, 68 (12). Recuperado de: <https://doi.org/10.1177/00027642241267926>

Domenech, Eduardo. (2013). 'Las migraciones son como el agua': Hacia la instauración de políticas de 'control con rostro humano'. *Polis. Revista Latinoamericana*, 12 (35), pp. 119–142. Recuperado de: <https://doi.org/10.4067/S0718-65682013000200006>

Domenech, Eduardo. (2020). La 'política de la hostilidad' en Argentina: Detención, expulsión y rechazo en frontera. *Estudios Fronterizos*, 21, e057. Recuperado de: <https://doi.org/10.21670/ref.2015057>

Figueroa, María Soledad, y Marcogliese, María José. (2017). La protección de los refugiados en la República Argentina una década después de la sanción de la Ley N° 26.165. *Revista Jurídica de Buenos Aires*, 42 (95). Recuperado de: <https://doi.org/10.21670/ref.2015057275–292>.

Fraenkel, Ernst. (2017). *The dual state: A contribution to the theory of dictatorship* (Jens Meierhenrich, Ed.). Oxford University Press. Recuperado de: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198716204.001.0001>

Freier, Luisa Feline, y Acosta Arcarazo, Diego. (2015). Beyond smoke and mirrors? Discursive gaps in the liberalisation of South American immigration laws. En David James Cantor, Luisa Feline Freier y Jean-Pierre Gauci (Eds.), *A liberal tide? Immigration and asylum law and policy in Latin America* (pp. 33–56). Institute of Latin American Studies. Recuperado de: <https://sas-space.sas.ac.uk/6153/>

García, Lila Emilse, y Penchaszadeh, Ana Paula. (2023). Migraciones y derechos humanos: Tensiones entre energías regulatorias y emancipatorias en el entramado jurídico-institucional de la Argentina reciente. En Eduardo Domenech, Gioconda Herrera y Liliana Rivera Sánchez (Coords.), *Movilidades, control fronterizo y luchas migrantes* (pp. 415–441). CLACSO; Siglo XXI Editores.

García Holgado, Benjamin, y Sánchez Urribarri, Raúl. (2024). The dark side of legalism: Abuse of the law and democratic erosion in Argentina, Ecuador, and Venezuela. *American Behavioral Scientist*, 68 (12). Recuperado de: <https://doi.org/10.1177/00027642241268332>

Geddes, Andrew, Vera Espinoza, Marcia, Hadj-Abdou, Leila, y Brumat, Leiza. (Eds.). (2019). *The dynamics of regional migration governance*. Edward Elgar. Recuperado de: <https://doi.org/10.4337/9781788119948>

Giustiniani, Rubén, Carello, Paula, y Franco, Dabel Leandro. (Comps.). (2024). *Migración, un derecho humano: Balances y desafíos sobre la Ley de Migraciones argentina*. UNR Editora; Eudeba.

Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2024). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022: Resultados definitivos. Migraciones internacionales e internas (edición ampliada)*. INDEC. Recuperado de: [https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/poblacion/censo2022\\_migraciones.pdf](https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/poblacion/censo2022_migraciones.pdf)

Lettieri, Martín. (Ed.). (2012). *Protección internacional de refugiados en el sur de Sudamérica*. Universidad Nacional de Lanús. Recuperado de: [https://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/cdhunla/20171030045033/pdf\\_1543.pdf](https://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/cdhunla/20171030045033/pdf_1543.pdf)

Menjívar, Cecilia. (2024). Immigration bureaucracies and state-created categories across the globe. *Ethnic and Racial Studies*. Advance online publication. Recuperado de: <https://doi.org/10.1080/01419870.2024.2404492>

Natalucci, Ana. (2018). La gramática movimentista durante el giro a la izquierda: El caso de Argentina. *Revista de Sociología*, 33 (1), pp. 88–103. Recuperado de: <https://doi.org/10.5354/0719-529X.2018.51796>

Natter, Katharina. (2018). Rethinking immigration policy theory beyond 'Western liberal democracies'. *Comparative Migration Studies*, 6, Article 4. Recuperado de: <https://doi.org/10.1186/s40878-018-0071-9>

Novick, Susana. (2004). Una nueva ley para un nuevo modelo de desarrollo en un contexto de crisis y consenso. En Rubén Giustiniani (Ed.), *La migración: Un derecho humano*. Prometeo.

Novick, Susana. (2010). Introducción. Migraciones, políticas e integración regional: Avances y desafíos. En Susana Novick (Dir.), Migraciones y MERCOSUR: Una relación inconclusa (pp. 9–28). Catálogos; Instituto de Investigaciones Gino Germani, Universidad de Buenos Aires.

Novick, Susana. (2012). La política migratoria argentina, a contrapelo de la tendencia mundial. Voces en el Fénix, 21, pp. 7–11. Recuperado de: <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/199555>

Penchaszadeh, Ana Paula. (2021). De papeles y derechos: La difícil traducción del paradigma de derechos humanos en la política migratoria de la Argentina actual. Colombia Internacional, 106, pp. 3–27. Recuperado de: <https://doi.org/10.7440/colombiaint106.2021.01>

Penchaszadeh, Ana Paula, y García, Lila Emilse. (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. Recuperado de: <https://doi.org/10.17141/urvio.23.2018.3554>

Penchaszadeh, Ana Paula, Linares, María Dolores, y Fernández Bravo, Ezequiel. (2025). Balance de la política migratoria del gobierno de Alberto Fernández (2019–2023): El acceso a la documentación argentina bajo la lupa. Revista Estado y Políticas Públicas, 25, pp. 135–160.

Red de Naciones Unidas sobre la Migración en Argentina. (2023). A 20 años de la Ley de Migraciones: Ley 25.871, un nuevo paradigma. Organización Internacional para las Migraciones.

Rodrigo, Federico. (2019). La territorialización de la política migratoria: Transformaciones en las vinculaciones entre agencias estatales y organizaciones de migrantes bolivianos. (En)clave Comahue. Revista Patagónica de Estudios Sociales, 25, pp. 83–104. Recuperado de: <https://revele.uncoma.edu.ar/index.php/revistadelafacultad/article/view/2425>

Rodrigo, Federico. (2023). 'Los migrantes en condiciones de votar son una "novena sección": La politización de la política migratoria en la zona sur del Gran Buenos Aires, Argentina. *Revista de Estudios Sociales*, 84, pp. 95–113. Recuperado de: <https://doi.org/10.7440/res84.2023.06>

Safi, Mirna. (2020). *Migration and inequality*. Polity Press.

Shachar, Ayelet. (2009). *The birthright lottery: Citizenship and global inequality*. Harvard University Press.

Solano, Giacomo, y Huddleston, Thomas. (2020). *Migrant Integration Policy Index 2020*. CIDOB; Migration Policy Group. Recuperado de: <https://www.mipex.eu/>

Thiollet, Hélène. (2011). Migration as diplomacy: Labor migrants, refugees, and Arab regional politics in the oil-rich countries. *International Labor and Working-Class History*, 79 (1), pp. 103–121. Recuperado de: <https://doi.org/10.1017/S0147547910000293>

Vera Espinoza, Marcia, y Penchaszadeh, Ana Paula. (2026). La normalización de la excepcionalidad en la gobernanza de las migraciones en Sudamérica: Los cambios en la política migratoria y el manejo del desplazamiento venezolano en Argentina y Chile. [Capítulo en prensa].

Yuval-Davis, Nira, Wemyss, Georgie, y Cassidy, Kathryn. (2020). Bordering. *Journal of Refugee Studies*, 33 (3), pp. 633–635. Recuperado de: <https://doi.org/10.1093/jrs/feaa045>

#### Normativa y documentos oficiales

Argentina. Poder Ejecutivo Nacional. (2024a). Decreto 584/2024: Dirección Nacional de Migraciones. Tasas retributivas de servicios. Boletín Oficial de la República Argentina, 5 de julio de 2024. Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-584-2024-401218>

Argentina. Poder Ejecutivo Nacional. (2024b). Decreto 696/2024: Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo. Disposiciones. Boletín Oficial de la

República Argentina, 6 de agosto de 2024. Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-696-2024-402470>

Argentina. Poder Ejecutivo Nacional. (2024c). Decreto 819/2024: Ley 26.165. Modificación. Boletín Oficial de la República Argentina, 12 de septiembre de 2024. Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-819-2024-403985>

Argentina. Poder Ejecutivo Nacional. (2024d). Decreto de necesidad y urgencia 942/2024: Reconocimiento y protección al refugiado. Modificación de la Ley 26.165. Boletín Oficial de la República Argentina, 22 de octubre de 2024. Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-942-2024-405520>

Argentina. Ministerio de Seguridad. (2024). Resolución 1212/2024: Designación. Boletín Oficial de la República Argentina, 13 de noviembre de 2024. Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-1212-2024-406287>

Argentina. Poder Ejecutivo Nacional. (2025a). Decreto de necesidad y urgencia 366/2025: Disposiciones. Boletín Oficial de la República Argentina, 29 de mayo de 2025. Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/norma-413297>

Argentina. Poder Ejecutivo Nacional. (2025b). Decreto 646/2025: Ley 26.165. Su reglamentación. Boletín Oficial de la República Argentina, 11 de septiembre de 2025. Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-646-2025-417374>

Argentina. Poder Ejecutivo Nacional. (2025c). Decreto de necesidad y urgencia 793/2025: Modificación de la Ley de Ministerios. Boletín Oficial de la República Argentina, 11 de noviembre de 2025. Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-793-2025-420022>

Argentina. Poder Ejecutivo Nacional. (2025d). Decreto de necesidad y urgencia 825/2025: Ley de Ministerios. Modificación. Boletín Oficial de la República Argentina, 20 de noviembre de 2025. Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-825-2025-420406>

