

# EXAMEN PERIÓDICO UNIVERSAL – 3º CICLO

## APORTE AL EXAMEN DE ARGENTINA

### Derechos de las personas migrantes

Estimados y estimadas:

Nos dirigimos a Uds. en representación de Abogados y Abogadas del Noroeste Argentino en Derechos Humanos y Estudios Sociales (ANDHES)<sup>1</sup>; el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS)<sup>2</sup>; el Colectivo para La Diversidad (COPADI)<sup>3</sup>; la Comisión Argentina para Refugiados y Migrantes (CAREF)<sup>4</sup>; El Instituto Argentino para la Igualdad, Diversidad e Integración (IARPIDI)<sup>5</sup>; el Centro de Justicia y Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Lanús<sup>6</sup>; la Red de Migrantes y Refugiados en Argentina<sup>7</sup>; y el Global Detention Project<sup>8</sup> para presentar información sobre la situación de los derechos de las personas migrantes en el marco del tercer ciclo del Examen Periódico Universal de Argentina.

#### I. Palabras Preliminares

---

<sup>1</sup> Organización no gubernamental (ONG) cuya misión es contribuir a un cambio social basado en la vigencia de los derechos humanos y la democratización de las relaciones sociales, a través de la educación y defensa de estos derechos y la incidencia en las políticas públicas. Actualmente ANDHES trabaja en San Miguel de Tucumán y San Salvador de Jujuy. Ver más información en <http://andhes.org.ar/>

<sup>2</sup> El CELS es un organismo que trabaja para la promoción y protección de los derechos humanos desde 1979. Cuenta con una agenda amplia que incluye la defensa de los derechos humanos de las personas migrantes hace ya varias décadas. Este trabajo es hoy desarrollado por medio del litigio estratégico, investigación e incidencia en políticas públicas en Argentina y en los órganos internacionales y regionales de derechos humanos (la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, los Órganos de Tratados, Procedimientos Especiales, etc). Ver más información en <http://www.cels.org.ar>

<sup>3</sup> COPADI es una Asociación Civil fundada en agosto de 2006 por un grupo de abogados y militantes por los derechos humanos, con el objetivo de promover los derechos y la diversidad sexual, cultural, social, e identitaria en la Argentina. Desde entonces trabaja para lograr los objetivos sociales, con especial énfasis en el tema migratorio y en temas de igualdad y diversidad sexual.

<sup>4</sup> La Comisión Argentina para los Refugiados y Migrantes (CAREF) es una asociación civil que trabaja por los derechos de las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo desde 1973. Para ello brinda servicios profesionales de asesoramiento, orientación, capacitación y asistencia social y jurídica y a la vez propicia acciones que permitan la definición de políticas de Estado. Desde 2002, el CELS, CAREF y con la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires (UBA) tienen una Clínica de Derechos de Inmigrantes y Refugiados. La Clínica asesora y patrocina un promedio de 300 casos anuales de personas migrantes y/o refugiados. Ver más información en <http://www.caref.org.ar/>

<sup>5</sup> El Instituto Argentino para la Igualdad, Diversidad e Integración (IARPIDI), es una Asociación Civil fundada en octubre de 2007 como una respuesta a la violación sistemática y permanente de los derechos humanos de los solicitantes de refugio, refugiados, inmigrantes africanos/as y afro descendientes en la República Argentina. Ver más información en <http://iarpidi.org/>

<sup>6</sup> El Centro de Justicia y Derechos Humanos de la Universidad de Lanús (CJDH/UNLa) fue creado en diciembre de 1996. Su misión incluye la investigación, la enseñanza y la promoción de los derechos humanos como un componente de la política pública y la democracia. En la actualidad, el programa de Migración y Derechos Humanos lleva a cabo una serie de iniciativas que incluyen la investigación, la enseñanza e influyendo en las políticas relativas a los derechos humanos de las personas migrantes. Ver más información en <http://www.unla.edu.ar/index.php/centro-de-derechos-humanos>

<sup>7</sup> Institución que nuclea a 35 organizaciones de la comunidad migrante a nivel nacional representantes de las colectividades de Bolivia, Ecuador, Perú, Paraguay, Uruguay, Colombia, Venezuela, República Dominicana, Haití, Senegal y Ucrania. Quienes a partir de la militancia conjunta por una nueva Ley de Migraciones en Argentina (Ley 25.871) decidieron unir esfuerzos con el objetivo de lograr una Ciudadanía Plena para Ixs Migrantes y sus familias. Ver más información en <http://reddemigrantes.com.ar>

<sup>8</sup> El Global Detention Project es un centro de investigación con sede en Ginebra, Suiza, que investiga el uso de la detención como respuesta a la migración global. <https://www.globaldetentionproject.org>

1. La Argentina es el país del cono sur con la más amplia tradición migratoria. Según el último Censo del año 2010, en la actualidad la Argentina tiene un 4,5% de extranjeros, lo que equivale a 1.805.957 personas. Frente a esta realidad, desde 2003 estuvo vigente en el país la Ley 25.871, reconocida a nivel internacional por regular a las migraciones desde una lógica de garantía de los derechos humanos de las personas migrantes.

2. La ley de Migraciones 25.871 y su Decreto Reglamentario 616/2010 instituyeron una política amplia de derechos cuyos ejes centrales eran la regularización migratoria como una obligación del Estado, el acceso a la justicia y el debido proceso en todo trámite de expulsión o detención por razones migratorias y la eliminación de las distinciones en el acceso a derechos entre argentinos y extranjeros.

3. En detrimento de esta política respetuosa de derechos, el Poder Ejecutivo Nacional, el 30 de enero de 2017, por medio de un Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU 70/2017), derogó parte sustancial de la Ley de Migraciones - aprobada por el Congreso Nacional - e **introdujo un marco normativo que retrocede en la garantía de los derechos de la población migrante**. A la vez, a lo largo de los últimos años, se fueron gestando cambios en las prácticas de las autoridades estatales que evidencian un accionar discriminatorio y persecutorio hacia las personas migrantes. A través de las modificaciones normativas introducidas por este decreto y las prácticas de las autoridades estatales, **se consolida en la Argentina una política migratoria que ya no está destinada a la garantía de los derechos de la población migrante, sino que criminaliza a la migración y tiene como mecanismo central la expulsión de las personas migrantes**.

4. Es importante destacar que la adopción de la Ley 25.871 y de su decreto reglamentario fueron celebradas por distintos órganos de derechos humanos del sistema universal y del sistema regional. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD), el Comité para la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares y el Comité Contra la Tortura, celebraron oportunamente su adopción. Incluso, en su última evaluación periódica de la Argentina, el 9 de diciembre de 2016, **el CERD le reclamó al Estado que no se adoptara ninguna medida que significase un retroceso respecto del marco normativo vigente**<sup>9</sup>. Además, después de la adopción del DNU 70/2017, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos convocó a una audiencia pública de oficio sobre los cambios normativos en la Argentina el pasado 20 de marzo de 2017.<sup>10</sup> Tras la audiencia, en la que los representantes del Estado no pudieron justificar las razones para el dictado de un Decreto de Necesidad y Urgencia en esta materia, **la Relatora sobre los Derechos de los Migrantes declaró la “extrema preocupación” de la CIDH por la regresión en materia de política migratoria en la Argentina**<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> Ver párrafos 33 y 34 de las Observaciones Finales del CERD disponibles en [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CERD%2fC%2fARG%2fCO%2f21-23&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CERD%2fC%2fARG%2fCO%2f21-23&Lang=en)

<sup>10</sup> Ver calendario del 161º Período de sesiones de la CIDH. Página 6. Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/sesiones/docs/Calendario-161-audiencias-es.pdf>

<sup>11</sup> Ver comunicados de prensa disponibles en <http://www.lanacion.com.ar/1997618-la-cidh-considero-que-el-decreto-migratorio-de-macri-es-una-regresion>, [http://www.clarin.com/politica/cidh-dice-decreto-migratorio-macri-regresion\\_0\\_SJmwePeng.amp.html](http://www.clarin.com/politica/cidh-dice-decreto-migratorio-macri-regresion_0_SJmwePeng.amp.html), <https://www.pagina12.com.ar/27328-advertencia-de-la-cidh>

5. En este sentido, denunciamos en este informe cómo esta nueva política es regresiva y viola los derechos humanos de las personas migrantes en la Argentina. Concretamente, en el apartado II exponemos cómo el DNU 70/2017 criminaliza a las personas migrantes y viola las garantías de debido proceso, el acceso a la justicia, el derecho a la defensa, a la unidad familiar y la libertad ambulatoria de esta población. Por su parte, en el apartado III denunciamos las prácticas llevadas a cabo por las autoridades migratorias que vulneran los derechos humanos de las personas migrantes. Estos cambios redundan a su vez en la intensificación del accionar discriminatorio y violento por parte de las fuerzas de seguridad, aspecto que será desarrollado en el apartado IV.

## **II. Desmantelamiento de un marco normativo que buscaba garantizar los derechos humanos de las personas migrantes. Nueva normativa regresiva en materia de derechos humanos.**

### **Criminalización de las personas migrantes**

6. El DNU 70/2017 fue aprobado en el contexto de una decisión política del Gobierno Nacional de **vincular la migración con el delito**. De hecho, el Gobierno anunció esta reforma como parte de sus políticas de seguridad. Tal como puede verse en la página web de la Dirección Nacional de Migraciones (DNM), el 17 de enero de 2017 el presidente Mauricio Macri afirmó, por ejemplo, que “por falta de acción no podemos permitir que el crimen siga eligiendo a la Argentina como un lugar para venir a delinquir”<sup>12</sup>. En este sentido, los fundamentos de adopción del DNU se basan en una supuesta urgencia de “seguridad pública”.

7. Sin embargo, la redacción original de la Ley 25.871 ya establecía mecanismos para expulsar a aquellos que contaran con procesamiento firme por delitos graves y la reforma introducida por el DNU, como explicaremos en detalle, trae cambios procedimentales que exceden la cuestión de migrantes que cometieron delitos. De este modo, es claro que lo que realmente está en juego no es la política de seguridad. **Esta reforma por decreto tiene por objeto ampliar y endurecer el control de la población migrante en nuestro país, en detrimento de derechos humanos fundamentales.**

8. El DNU amplía las causales de impedimento de ingreso, permanencia y de cancelación de residencia de migrantes en la Argentina. Estos impedimentos pasan a ser aplicados a cualquier migrante que haya cometido un delito con pena privativa de libertad – cuando la ley 25.871 establecía que la pena privativa debía ser superior a 3 años. Es decir, ya no importa la condena o la gravedad del delito. Además, a estos migrantes, como detallaremos a continuación, se les aplicará un procedimiento de expulsión “expres”.

9. Asimismo, este procedimiento de expulsión sumarísimo también será aplicado a migrantes que hayan cometido infracciones administrativas, tales como no haber informado a la autoridad migratoria sobre la existencia de antecedentes de “requerimientos de fuerzas de seguridad” o el “ingreso por paso no habilitado”. La aplicación de este procedimiento sumarísimo también alcanza a los casos que representen una “gravedad institucional”, cuestión que el DNU no define, aclara o explica.

10. Así, con el procesamiento firme – es decir, sin el requisito de condena - por cualquier delito que prevea pena privativa de libertad, por faltas administrativas o por criterios arbitrarios de la

---

<sup>12</sup>Ver a este respecto: [http://www.migraciones.gov.ar/accesible/indexP.php?mostrar\\_novedad=3377](http://www.migraciones.gov.ar/accesible/indexP.php?mostrar_novedad=3377)

autoridad migratoria, el migrante podrá ser expulsado del país de modo exprés, con escasas posibilidades de defenderse en el trámite migratorio.

**11. Esta ampliación de las causales de expulsión vulnera el principio de inocencia de las personas migrantes y las criminaliza, a la vez que las somete a los arbitrios de las fuerzas de seguridad.**

#### **Debido proceso, derecho a la defensa y acceso a la justicia en los procedimientos de expulsión**

12. Como adelantamos, el DNU crea un nuevo mecanismo sumarísimo para la expulsión de personas migrantes y altera las reglas de los procedimientos migratorios en general. Al mismo tiempo, cambia el régimen de recursos administrativos y el sistema de notificaciones, limita la revisión judicial y el derecho a la defensa ante un orden de expulsión.

**13. En síntesis, a partir del DNU, la persona migrante tendrá apenas tres días para interponer un recurso contra una orden de expulsión y tres días para impugnar en sede judicial la resolución que lo rechace,** cuando el marco normativo anterior establecía el plazo de 15 y 30 días para la presentación de recursos a nivel administrativo y judicial, respectivamente. La reducción de los plazos en un supuesto tan gravoso como la expulsión del territorio, impacta sobre las capacidades efectivas para realizar una defensa adecuada. Así, **el DNU 70/2017 introdujo un sistema de control judicial de la administración pública ilusorio e inefectivo.**

14. Igualmente, el DNU derogó uno de los recursos que diseñó el legislador para controlar las decisiones de la autoridad migratoria cuando hubiesen existido supuestos de “error, omisión o arbitrariedad manifiesta, violaciones al debido proceso, o cuando hechos nuevos de suficiente entidad justifiquen dicha medida”.

15. Asimismo, **el DNU 70/2017 introdujo cambios en los sistemas de notificaciones administrativas y de asistencia jurídica gratuita en todos los procedimientos migratorios, impactando sobre las posibilidades reales de las personas migrantes de ejercer las garantías mínimas de debido proceso legal y el derecho a la tutela judicial efectiva, especialmente en el marco del procedimiento especial sumarísimo con plazos acotados.**

16. Por un lado, el DNU estableció que la notificación en domicilio ya no será la única que se podrá tomar como válida. También serán consideradas legítimas aquellas efectuadas en la mesa de entrada de la autoridad migratoria, lo que se traduce en que las personas migrantes deberán concurrir a la oficina de migraciones para cumplir con dichas exigencias, situación fácticamente difícil de cumplir y con efectos graves en los acotados plazos del procedimiento sumarísimo.

17. Por otro lado, con el DNU el Estado ya no tiene la obligación de dar intervención a la Defensoría General de la Nación para la asistencia pública gratuita de la persona migrantes. Tampoco se suspenden los plazos hasta que el abogado asuma la defensa. Ahora, la persona migrante es la que debe solicitar la asistencia jurídica gratuita y acreditar la carencia de medios económicos a la autoridad migratoria – criterio no desarrollado en el texto del DNU. Es decir, si la persona migrante no solicita el acceso a la asistencia jurídica gratuita o no logra acreditar correctamente la carencia de recursos económicos, el trámite –que en materia de expulsiones, en general incluye la retención-continúa sin ningún tipo de asistencia jurídica provista por el Estado, violando el más básico derecho de defensa.

## **Derecho a la unidad o reunificación familiar**

18. Otra de las situaciones que se modifican a través del DNU es la protección al derecho a la unidad familiar en el contexto migratorio, que es expresión del derecho general a la protección de la familia. **El DNU restringió o eliminó la posibilidad de alegar cuestiones de “unidad familiar” o “reunificación familiar” en la mayoría de los casos que pueden derivar en una expulsión** y además, en los pocos supuestos que permite su alegación, exige la acreditación ante la autoridad administrativa de la convivencia del grupo familiar, excluyendo a quien se hubiera “desinteresado afectiva o económicamente”.

19. Es decir, **el ejercicio del derecho a la reunificación o a la unidad familiar dependerá de la discrecionalidad de las autoridades administrativas**, lo cual se torna aún más grave en tanto el DNU también restringió el control judicial de las decisiones de la autoridad administrativa. Es decir que, en un eventual planteo judicial con relación a una decisión administrativa de expulsión, los jueces no podrán evaluar de qué manera se consideraron los criterios de unidad familiar o arraigo.

## **Detención por razones migratorias**

20. El DNU 70/2017 también introdujo modificaciones que tienen un **impacto concreto sobre la libertad ambulatoria de las personas migrantes sometidas a un procedimiento de expulsión, en tanto habilita nuevos supuestos de detención por razones migratorias, por plazos más largos y bajo parámetros y procedimientos más laxos.**

21. Por un lado, mientras el art. 70 original de la ley 25.871 solamente habilitaba la detención cuando un orden de expulsión estuviese firme y consentida y permitía excepcionalmente la detención para asegurar el cumplimiento de una orden de expulsión dictada, aunque no firme, el texto del DNU habilita la privación de la libertad desde el inicio mismo del procedimiento sumarísimo sin exigencias de “excepcionalidad” y cuando la orden de expulsión ni siquiera se hubiera dictado. Es decir, **en el marco del procedimiento especial sumarísimo, la detención “preventiva” está habilitada desde el comienzo de las actuaciones, sin exigencia de excepcionalidad, con lo que puede suponerse su posible uso constante y abusivo por parte de las autoridades.**

22. Además, el control judicial de la detención se ve fuertemente comprometido. El DNU no establece ningún elemento que deberá aportar la autoridad migratoria para que el juez evalúe el pedido de detención o qué margen tiene el juez para rechazar el pedido. De acuerdo a la regulación de la detención que introdujo el DNU 70/2017, la actuación judicial ante pedidos de retención parece reducirse a un procedimiento de forma. Más aún, **si la persona migrante presenta acciones administrativas o judiciales para discutir cualquier decisión migratoria, la duración de la detención se extiende indefinidamente** mientras dure el proceso, planteando así una situación coercitiva dilemática que no es posible sostener de acuerdo al marco jurídico nacional e internacional.

### III. Cambios en las prácticas de las autoridades estatales.

23. El dictado de este decreto tiene lugar en el marco de prácticas y medidas regresivas que se fueron gestando a lo largo de los últimos años y que cobraron especial énfasis a principios del año 2016. Por un lado, es posible verificar un aumento del uso de las disposiciones de expulsión y detención de migrantes en situación irregular. A esto se suman recortes en los programas de regularización y un aumento en los operativos de control de permanencia destinados a identificación de migrantes en situación irregular, sin ofrecer mecanismos adecuados de acceso a la información y canales de regularización. Por otro lado, es grave el anuncio por parte del Gobierno Nacional de la creación de un centro de detención de migrantes.<sup>13</sup>

#### De la promoción de la regularización al control y persecución de las personas migrantes

24. El eje central de la política introducida con la aprobación de la Ley 25.871 de 2003 y vigente hasta enero de 2017 era la regularización de todas las personas migrantes, entendida como un mecanismo central para la garantía efectiva de derechos. En este sentido, el Estado puso en marcha a lo largo de los últimos 13 años políticas específicas destinadas a promover la regularización migratoria. Un primer impulso se dio en 2004 por medio del Programa Nacional de Normalización Documentaria Migratoria. Posteriormente, en 2005, se creó el programa “Patria Grande”, que ayudó a subsanar algunas dificultades en los trámites para las personas migrantes de la región sudamericana, quienes representan cuantitativamente la mayor migración en el país y tenían en esa época serios problemas de regularización. La eficacia de estos programas fue ampliamente criticada, lo que impulsó el diseño de programas más integrales de regularización.

25. Por un lado, se le dio mayor preponderancia a los Operativos Móviles de Documentación<sup>14</sup>, a la vez que se flexibilizaron las pruebas que se exigían a las personas migrantes para acreditar, por ejemplo, su domicilio, facilitando este proceso. Asimismo, se puso en marcha en 2013 el Programa de Abordaje Territorial<sup>15</sup>, orientado a informar y asesorar a todos los migrantes en los trámites migratorios. A través de visitas constantes a zonas con grande concentración de personas migrantes, este programa tenía como especial objetivo solucionar los problemas de documentación para dar inicio y/o completar la regularización migratoria.

26. En este contexto, desde el año 2004 hasta el año 2015, se han resuelto alrededor de 2.100.000 trámites de regularización migratoria. Cerca del 88% fueron resueltos entre los años 2008 y 2015, exactamente tras la implementación de estos ajustes y nuevos abordajes de los programas de regularización.

27. Pese a estos buenos resultados, durante todo el año de 2016 y a lo que va del año de 2017 al cierre de este informe, no se han renovado ni rediseñado estos programas. **El Programa de**

---

<sup>13</sup>Estos aspectos fueron ampliamente desarrollados en el informe alternativo de las organizaciones sociales ante el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD), páginas 4 a 6. Disponible en [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCERD%2fNGO%2fARG%2f25858&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCERD%2fNGO%2fARG%2f25858&Lang=en)

<sup>14</sup>Ver [http://www.migraciones.gov.ar/accesibleingles/?mostrar\\_novedad=695](http://www.migraciones.gov.ar/accesibleingles/?mostrar_novedad=695)

<sup>15</sup>Ver [http://www.migraciones.gov.ar/pdf\\_varios/periodico/periodico\\_201303.pdf](http://www.migraciones.gov.ar/pdf_varios/periodico/periodico_201303.pdf)

**Abordaje Territorial y los Operativos Móviles de la DNM dejaron de operar y ya no hay ningún programa específico que oriente en el territorio a los migrantes en cuanto a los trámites y documentación necesaria para iniciarlos.**

28. **A la vez se intensificaron los llamados “operativos de control de permanencia”.** Con el cierre de los programas territoriales, la única manera por la cual en los últimos meses el Estado se aproximó de los migrantes en el territorio fue por medio de estos operativos, desarrollados como mecanismo de intimidación. Este mecanismo es ampliamente **publicitado en las redes sociales, con la difusión constante de cuántos migrantes en situación irregular fueron encontrados e intimidados a regularizarse**<sup>16</sup>. Aunque se presentan bajo el mensaje de “combate a la trata de personas y al trabajo esclavo”, el énfasis está puesto en las personas migrantes en situación irregular, a las que expone como infractores de la ley de migraciones.

29. La propia DNM publicitó que habían realizado más de 8.000 operativos de control de permanencia hasta agosto de 2016<sup>17</sup>. Hay que destacar, además, que el acercamiento de estos operativos hacia los migrantes suele ocurrir en algunos casos con la **presencia de la policía** y que van dirigidos con mayor ahínco a ciertas nacionalidades.

30. En la práctica estos operativos, además de estar enmarcados en un accionar discriminatorio, sólo contribuyen a engrosar el número de personas que no podrán regularizar su situación migratoria, porque, en realidad, no existe asesoramiento ni información sobre los trámites. Así, quedarán sujetos a posibles órdenes de expulsión y detención, con las consecuencias gravosas que esa situación genera, especialmente sobre el programa de vida de las personas y sus familias.

### **Aumento de las expulsiones**

31. Uno de los datos duros que muestran el cambio de la política migratoria argentina son los números de expulsiones. Durante el año de 2016 se verificó un aumento exponencial de la cantidad de órdenes de expulsión, lo que sugeriría que la autoridad administrativa habría activado de manera más sistemática este mecanismo. En 2014 fueron dictadas 1.760 expulsiones, en 2015 1.908 y hasta septiembre de 2016 ya se alcanzaban las 3.258, representando un aumento de 70% en relación al año anterior<sup>18</sup>. De este total, llama la atención que las órdenes de expulsión derivadas de la negativa de regularización por incurrir en la causal de “ingreso por paso no habilitado” casi se triplicaron en el año 2016 en relación al 2015<sup>19</sup>.

---

<sup>16</sup>Ver imágenes divulgadas por la propia DNM en sus redes sociales que su mayoría tienen a migrantes de origen andino, chino, dominicano y africano. Disponible en <https://www.facebook.com/MigracionesAR/photos/a.1524490624459566.1073741834.1511079285800700/1752636594978300/?type=3&theater>

<sup>17</sup>Si bien los operativos de control de permanencia son una política instituida desde hace años, la diferencia es que desde 2016 dejó de existir el programa de abordaje territorial. La cantidad de los operativos de control de permanencia tuvo su pico máximo en 2016. Según los informes de memoria institucional de gestión de la DNM entre 2008 y 2012 fueron realizados cerca de 11.500 operativos en total, en 2013 se registraron más de 4000 y en 2014 llegó a un total de 7466. Para agosto de 2016 ya se habían realizado más de 8000 de estos operativos.

<sup>18</sup>Estos números fueron presentados por la propia Dirección Nacional de Migraciones ante un pedido de informes hecho por la Universidad Nacional de Lanús en septiembre de 2016.

<sup>19</sup>Hasta septiembre de 2016 el total fue de 974, mientras que en 2015 fue 340 y en 2014 fue 118.

### **La comunicación de apertura de un centro de detención.**

32. Sumado al escenario de aumento de expulsiones y de la aprobación del DNU70/2017, también preocupa que el Gobierno difundiera en agosto de 2016 la noticia de que construiría y habilitaría un centro para la detención de migrantes, como herramienta para "combatir la irregularidad migratoria". La DNM firmó un convenio con la Ciudad de Buenos Aires, que proveyó un inmueble para la instalación de este centro. Actualmente están realizándose las reformas necesarias para su inauguración en los próximos meses.

33. Frente a la reacción de los actores sociales, la comunicación de esta noticia se modificó en tres oportunidades. Una tercera versión, que finalmente se retiró de la web, decía que se construiría un centro de detención para alojar a "extranjeros con antecedentes penales o ingreso ilegal al país (...) que tienen pedido de expulsión en firme y se encuentran en situación de 'retenidos' mediante resolución judicial fundada".

34. Una de las razones que ha expresado la administración actual para la creación de este centro, es que algunas personas migrantes están siendo detenidos en comisarías o en unidades penitenciarias, pero sin explicar a qué situaciones en concreto se refiere. Estos lugares por supuesto no son los indicados para alojar a aquellas personas sobre las que existe una orden de detención. Sin embargo, **la existencia de un centro de detención sumada a la ampliación de las causales de expulsión y retención, la limitación de las garantías de debido proceso, los límites al derecho a la defensa y del acceso a la justicia de las personas migrantes, pone en evidencia que el uso de la detención por razones migratorias se volverá mucho más frecuente y sistemática.**

### **Efectos de los cambios normativos y de las nuevas prácticas de las autoridades estatales. Algunos ejemplos.**

35. A lo largo de 2016, las organizaciones firmantes hemos tomado conocimiento de casos concretos que ejemplifican las consecuencias de estos cambios en la política migratoria, que se plasmaron luego en el DNU 70/2017. Es decir, retenciones que se dan antes de que la orden de expulsión esté dictada y concomitantes a éstas, y procesos de expulsión sumarísimos que no garantizan el debido proceso ni el acceso a la justicia de las personas migrantes e ignoran cuestiones de arraigo y unidad familiar.

36. A título de ejemplo, junto a la UNLa y Caref, el CELS presentó un *amicus curiae* en un expediente en la localidad de Rafaela, Provincia de Santa Fe, donde tres ciudadanos chinos estuvieron retenidos por más de 150 días, bajo la excusa de que al ingresar por un paso no habilitado no podían regularizar bajo ninguna circunstancia su situación migratoria (artículo 29 de la Ley de Migraciones). Por esa razón, les dictaron una orden de expulsión de manera casi simultánea con el pedido de detención que le solicitaron al juez federal de Rafaela. La retención tuvo lugar en una dependencia de la gendarmería, sin protección consular, sin mediar un intérprete que hable su idioma y a raíz de una orden de expulsión que no estaba firme y ni consentida. Bajo el marco normativo anterior, estas personas fueron liberadas después del pago de caución económica y siguen a la espera de que se ejecute su orden de expulsión.



37. De hecho, en 2016 prácticas como esta fueron rechazadas por la justicia. Un fallo de la Sala 4 de la Cámara de Casación Penal<sup>20</sup> resolvió a favor de la detención de cuatro ciudadanos chinos en un caso similar planteando que la protección de los derechos de los migrantes detenidos por cuestiones administrativas debe estar asegurada a través de vías judiciales adecuadas, oportunas y efectivas debiendo fundarse debidamente la excepcionalidad de la detención en base al caso concreto.

38. Otro caso emblemático es el de Rigoberto Bernal<sup>21</sup>. El 28 de junio de 2016, Rigoberto Bernal, ciudadano paraguayo habitante de la Villa 31, barrio de bajo recursos de la Ciudad de Buenos Aires, fue detenido en la zona de Retiro por Gendarmería y deportado ese mismo día a Ciudad del Este, Paraguay. Bernal es padre de una nena de 4 años y para el momento de su expulsión su mujer estaba embarazada de 7 meses de mellizos. Cuatro días después, ella misma denunció su desaparición y ese mismo día su marido la llamó desde en Ciudad del Este para avisarle que había sido expulsado del territorio argentino. La DNM fundamentó la expulsión de Bernal en la existencia de antecedentes penales. Las estrategias legales desarrolladas desde la Oficina de Acceso a la Justicia y la Defensoría General de la Nación, bajo el marco normativo anterior, permitieron que la decisión de expulsión fuese revertida y que la justicia ordenase que la autoridad migratoria dejara reingresar a Bernal.

39. En este mismo sentido, es importante destacar que el Ministerio Público Fiscal ha dictaminado la anulación de dos órdenes de expulsión y solicitudes de retención dictadas por la Dirección Nacional de Migraciones (DNM) en contra de un ciudadano paraguayo y uno chino. La anulación se basó en violaciones al debido proceso legal y al derecho de defensa.<sup>22</sup>

#### **IV. Los allanamientos y las detenciones arbitrarias por parte de las fuerzas de seguridad en contra de las personas migrantes.**

40. En el marco de la criminalización y estigmatización de las personas migrantes por el cambio en la política migratoria argentina, el uso del perfil racial y las prácticas de persecución, marcadas por episodios de malos tratos por parte de la policía contra los migrantes afrodescendientes y latinoamericanos, son cada vez comunes.

41. En el caso de las personas de origen senegalés, la forma por excelencia que tienen para sobrevivir es la venta ambulante, porque no encuentran trabajos en otros sectores de la economía. En líneas generales, son perseguidos, hostigados y humillados cotidianamente por la policía. Las estadísticas judiciales nos advierten sobre la sistematicidad y selectividad de la persecución cuando estas personas pretenden revender mercancía en la calle. La policía les labra actas contravencionales por “venta ambulante sin autorización”, denuncias que frecuentemente resultan desestimadas por los jueces por no tener entidad suficiente para proseguir el proceso.

42. De hecho, el Ministerio Público de la Defensa de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires ha advertido sobre la sistematicidad de la persecución cuando estas personas pretenden revender mercancía en la calle.

---

<sup>20</sup>Link al fallo de la Cámara Federal de Casación Penal Sala 4 FRO 27459/2016/CFC1 N° 1065/16.4:

<http://www.cij.gov.ar/nota-22930-Casacion-federal-hizo-lugar-a-un-planteo-contras-el-rechazo-de-habeas-corpus-a-favor-de-extranjeros-retenidos-por-inmigracion-irregular-hace-90-dias.html>

<sup>21</sup>Este caso ganó conocimiento público. Véase <https://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-314037-2016-11-12.html> y <https://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-313130-2016-11-01.html>

<sup>22</sup> Ver dictamen completo del Ministerio Público Fiscal <http://www.fiscales.gob.ar/fiscalias/dictaminaron-en-contras-de-las-ordenes-de-retencion-pedidas-por-la-direccion-de-migraciones-para-la-expulsion-de-extranjeros/>

43. En 2013, el Ministerio Público Fiscal de la Nación creó la Unidad Coordinadora de Investigaciones Complejas, que en la actualidad interviene en las investigaciones por venta ambulante ordenando violentos allanamientos a las viviendas de los senegaleses, donde su mercancía y objetos personales son secuestrados (y generalmente no recuperados).

44. Este actuar violento de las fuerzas de seguridad puede ser evidenciado con el caso testigo de "A.D.". El miércoles 2 de marzo alrededor de las 16.45hs se llevó a cabo un operativo por la policía de la Ciudad de Buenos Aires en la Plaza Constitución en contra de los manteros ("vendedores ambulantes"). De manera irregular, el procedimiento consistió directamente en secuestrar la mercadería de A.D., sin darle el aviso previo y tiempo para que se retirara con ella por sus propios medios.

45. Frente a esta situación, A.D. intentó impedir que la policía llevara su mercadería. Como resultado, un agente policial lo agarró y le aplicó una técnica de reducción conocida como "mata león" -que consiste en rodear fuertemente el cuello con su brazo- que lo dejó inconsciente tirado en el piso, por lo que tuvieron que llamar a una ambulancia para trasladarlo al hospital Argerich. Fue acompañado por dos agentes, que lo mantuvieron esposado mientras esperaba la realización de los exámenes. Luego de que le dieron el alta fue traslado custodiado y esposado a la Comisaría 30. Al día siguiente por la mañana fue trasladado a la Comisaría 28, donde permaneció todo el día hasta su liberación alrededor de 18h30hs. Por este episodio, le iniciaron a A.D. una causa por el delito de resistencia a la autoridad, quedando sin investigar el grave accionar policial<sup>23</sup>.

46. Por otro lado, el aumento de la persecución policial basada en el uso del perfil racial en conjunto con la transfobia también se ha podido documentar. El caso Zambrano es un ejemplo: el 4 de septiembre de 2016 a la madrugada fueron demoradas en La Plata, provincia de Buenos Aires, alrededor de 25 mujeres trans y travestis peruanas y ecuatorianas en una *razzia* policial que fue difundida como un "operativo contra narcotravestis"<sup>24</sup>. Nueve de ellas fueron llevadas a la comisaría 9º, de las cuales cuatro quedaron detenidas más de una semana, si bien sólo una de ellas tenía menos de 1 gr de estupefaciente entre su ropa interior. El 12 de septiembre, la Cámara de Apelaciones y Garantías de La Plata anuló el procedimiento policial por considerarlo "vejatorio en grado sumo". La decisión en este caso histórico para la comunidad da cuenta de un accionar policial violento que criminaliza y persigue a las trans y travestis migrantes.

47. El ensañamiento contra la población travesti transexual migrante ha sido constante en la Ciudad de La Plata. Allí, la policía realiza estas requisas vejatorias contra mujeres trans en la vía pública y, frente a la existencia de pequeñas dosis de estupefacientes, les inicia causas por comercialización. Las personas son alojadas en comisarías, junto con varones, donde son sometidas a abusos y violencia de género. No se les provee asistencia médica ni se garantizan los cuidados básicos. En lo que va del 2017, tal como denunció la organización OTRANS Argentina, han fallecido ya dos mujeres trans en estas condiciones: Angie Velazquez Ramirez y Pamela Macedo Panduro<sup>25</sup>. Esta metodología contra personas trans migrantes es, por supuesto, sumamente preocupante.

---

<sup>23</sup> Ver publicaciones de los días 10 de marzo disponibles en <https://www.facebook.com/iarpidi/>

<sup>24</sup> El fallo Zambrano ha sido informado en el Informe presentado ante el CEDAW en octubre de 2016, por el CELS y otras organizaciones trans y travestis. Ver link: [http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/ARG/INT\\_CEDAW\\_NGO\\_ARG\\_25486\\_S.pdf](http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/ARG/INT_CEDAW_NGO_ARG_25486_S.pdf)

<sup>25</sup> Ver nota de prensa <http://www.diariocontexto.com.ar/2017/03/18/basta-de-trasvesticidios-y-xenofobia-otrans-denuncia-la-muerte-de-angie-velasquez-en-la-carcel-de-olmos/>

### **Preguntas al Estado**

1. ¿Cómo puede justificarse la reforma de la política migratoria por la vía de un Decreto de Necesidad y Urgencia?
2. ¿Qué medidas está tomando el Estado para garantizar efectivamente el debido proceso, el acceso a la justicia, el derecho a la defensa y el derecho a la unidad familiar en los procedimientos de expulsión, en particular a partir de la sanción del Decreto de Necesidad y Urgencia No. 70/2017?
3. Vincular migración y delito tiene efectos sociales profundamente dañinos, dando lugar a que aumente la discriminación y hostigamiento hacia los colectivos migrantes, especialmente por parte de las fuerzas de seguridad. ¿Qué medidas va a adoptar el Estado Argentino para prevenir que el decreto tenga estas consecuencias?
4. ¿Cómo se justifica que este Decreto amplíe los plazos para la detención preventiva de migrantes y que incluso, si la persona migrante impugna su expulsión, puede quedar detenido de forma indefinida hasta que se resuelva su recurso?
5. Considerando que el decreto ha sido ampliamente cuestionado por incumplir estándares internacionales en materia de debido proceso, detenciones por razones migratorias, unidad familiar, derecho de defensa, igualdad y no discriminación y que es una norma sin legitimación democrática, ¿está considerando su derogación para garantizar una legislación respetuosa de los derechos humanos?

### **Recomendaciones al Estado**

1. Dejar sin efecto los cambios normativos introducidos por el DNU 70/2017, que instituyen un procedimiento migratorio sumarísimo para la expulsión de personas migrantes, amplían las facultades de detención del Estado y obstaculizan el ejercicio del derecho a la unidad familiar de las personas migrantes.
2. El Estado debe prevenir y asegurar que los operativos realizados por sus agentes no tengan por objeto perseguir y estigmatizar a las personas migrantes, sino permitir y facilitar la regularización migratoria.
3. Se abstenga de abrir el centro de detención para migrantes y establezca medidas alternativas a la privación de la libertad.
4. Garantizar que bajo ninguna circunstancia se prive a las personas migrantes de su libertad por razones de irregularidad migratoria.
5. Adoptar las medidas necesarias para garantizar que las fuerzas de seguridad, en el marco de otras funciones de prevención del delito, no desarrollen funciones administrativas relacionadas con los procedimientos migratorios, como aquellas relacionadas al control de la regularidad de la permanencia.