

Entre 2004 y 2015, el Servicio Social de la Comisión Argentina para Refugiados y Migrantes (CAREF) brindó información, asesoramiento y acompañamiento a casi 4.200 personas. Si bien la mayoría provenía de países del Mercosur, alrededor del 20% había llegado desde República Dominicana, Haití, Senegal, Rusia y Ucrania (entre otros países). A partir de registros institucionales propios, este informe analiza las consultas de hombres, mujeres y familias migrantes a lo largo de una década en la que se implementaron diversas normas y prácticas que promovieron la regularización y la integración regional.

CAREF es una asociación civil sin fines de lucro que desde 1973 trabaja por los derechos de las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo.

**Comisión Argentina para Refugiados y Migrantes (CAREF)**

Buenos Aires, Argentina  
[www.caref.org.ar](http://www.caref.org.ar)



# Personas, "papeles", políticas y derechos.

Las migraciones contemporáneas  
en Argentina desde la perspectiva  
de CAREF (2004-2015)



INFORME DE INVESTIGACIÓN

---

# Personas, "papeles", políticas y derechos.

Las migraciones contemporáneas  
en Argentina desde la perspectiva  
de CAREF (2004-2015)

---

Pacecca, María Inés

Personas, papeles, políticas y derechos : las migraciones contemporáneas en Argentina desde la perspectiva de CAREF, 2004-2015 / María Inés Pacecca ; Adela Gabriela Liguori ; contribuciones de María Fernanda Vicario Caram ... [et al.]. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : CAREF - Comisión Argentina para Refugiados y Migrantes, 2019.

152 p. ; 22 x 16 cm.

ISBN 978-987-47029-1-3

1. Inmigración. 2. Derechos Humanos. 3. Trabajo Social. I. Vicario Caram, María Fernanda, colab. II. Título.  
CDD 304.882

## Créditos

### Autoras y autores

María Inés Pacecca  
Gabriela Liguori  
María Fernanda Vicario Caram  
Carla Gerber  
Liliana Lucana Llanos  
Bryam Herrera Jurado  
Antonella Ercole  
Clara Boffelli  
Rodrigo Pedernera

### Revisión editorial

Gabriela Liguori (CAREF)  
María Inés Pacecca (CAREF)

### Diseño de tapas e interiores

Paula Fränkel  
www.paukel.com.ar

### Impreso en

CR Print

ISBN: 978-987-47029-1-3

COMISION ARGENTINA PARA REFUGIADOS Y MIGRANES (CAREF)

Gabriela Liguori, Directora Ejecutiva  
<https://caref.org.ar>  
[caref@caref.org.ar](mailto:caref@caref.org.ar)

## Índice

<b>Presentación</b> - Personas, “papeles”, políticas y derechos .....	7
<b>Capítulo I</b> – Dinámicas migratorias y regularización de la permanencia (2004-2015) .....	13
I. Dinámicas.....	13
II. La normativa migratoria en el cambio de siglo.....	20
III. La regularización migratoria a partir de 2004 .....	29
IV. La protección internacional en el marco del asilo .....	51
<b>Capítulo II</b> - El Servicio Social de CAREF: una vía para analizar la política migratoria.....	55
Pensar la incidencia desde la experiencia del Servicio Social .....	63
<b>Capítulo III</b> - ¿Quiénes acudieron al Servicio Social de CAREF? .....	67
I. Panorama .....	67
II. Consultas de personas provenientes de países del Mercosur.....	75
III. Consultas de personas provenientes de países extra-Mercosur .....	85
<b>Capítulo IV</b> - En foco .....	93
I. Migrantes provenientes de Europa del Este: trayectorias, educación y trabajo .....	93
II: Radicaciones extra-Mercosur: la trayectoria de personas migrantes de la República Dominicana .....	102
III. Personas refugiadas y solicitantes de asilo en el Servicio Social.....	111
<b>ANEXO</b> - Las fichas de registro del Servicio Social .....	117
<b>Bibliografía</b> .....	145

# Presentación

## Personas, "papeles", políticas y derechos

A principios del siglo XXI ya no quedaba ninguna duda en Europa ni en los países americanos que las dinámicas migratorias internacionales que habían marcado de manera indeleble a ambos continentes durante la primera mitad del siglo XX habían cambiado significativamente. Efectivamente, hacia 1960 comenzaron a multiplicarse los países de origen y de destino de los migrantes y a diversificarse las rutas, de modo que "irse" ya no aludía a cruzar el Océano Atlántico hacia América. No solo Europa dejó de ser el "polo emisor" que había sido hasta mediados del siglo XX, sino que además varios de sus países se convirtieron en "importadores" de mano de obra. Aumentaron los flujos sur-norte; entre los emigrantes comenzaron a predominar los que partían de América Latina, África y Asia; Estados Unidos se consolidó como uno de los principales destinos mundiales, y luego de la llamada "crisis" del petróleo (1973), los países del Golfo Pérsico devinieron destinos importantes.

Gran parte de estos novedosos procesos migratorios contemporáneos ocurren en un contexto donde los países de destino restringen los ingresos y priorizan las estadias temporarias, seguidas por el retorno al país de origen. Desde la perspectiva de las narrativas sociales en torno a la migración, estos movimientos de idas y vueltas (facilitados por la disponibilidad de medios de transporte pero también incitados por las políticas migratorias) resaltan la transitoriedad de los movimientos y contrastan con las imágenes previas, de fines del siglo XIX y principios del siglo XX, del inmigrante como un "colono" con expectativas de establecimiento permanente. Simultáneamente, las políticas de control de flujos y las restricciones sistemáticas

al ingreso y a la permanencia de personas extranjeras han llevado a lo que Arango (2003) ha llamado un mundo "fronterizado" y una "era de inmovilidad involuntaria". Como resultado, las principales vías de ingreso a muchos países son, en la actualidad, el asilo o la reunificación familiar, y cuando ellas fracasan, la entrada y la permanencia irregular (ya sean clandestinas o prolongando permisos turísticos).

Contra este telón de fondo, América del Sur presenta algunas singularidades. Por un lado, la región tiene sus propias e históricas dinámicas migratorias de larga data: a las antiguas migraciones ultramarinas que varios países recibieron durante el siglo XIX y las primeras décadas del siglo XX se ha sumado la emigración extra-regional, cuyo principal destino es Estados Unidos, seguido de España y otros países de Europa. Además, la migración intrarregional (que existe desde el período colonial) se ha consolidado a partir de mediados del siglo XX y es, en la actualidad, uno de los principales aspectos de la movilidad en la región. Tal como señalan Martínez Pizarro et al (2014), para 2010 el 63% de los 7,5 millones de inmigrantes que residían en América Latina había nacido en alguno de los países de la región —a diferencia de 1970, donde el 76% provenía de ultramar—. En estas dinámicas han predominado los movimientos entre países vecinos, particularmente desde Bolivia, Paraguay, Perú y Chile hacia Argentina; desde Colombia hacia Venezuela; desde Bolivia y Perú hacia Chile y más recientemente (a partir de 2015), desde Venezuela hacia Colombia, Ecuador, Perú, Chile, Argentina y Brasil.

Por otra parte, los ámbitos de integración regional, especialmente el MERCOSUR, han gravitado en los debates y políticas relativos a la movilidad de las personas. Apoyándose en la importancia de implementar "una política de libre circulación de personas en la región", en noviembre de 2002 los presidentes de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay firmaron el *Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Parte del Mercosur y Asociados*, que estableció reglas comunes y novedosas para la regularización migratoria de los nacionales de un Estado Parte en el territorio de otro Estado Parte.<sup>1</sup> Si bien la adhesión y la internalización han sido lentas, a los firmantes originales se agregaron Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú, y

1 El Acuerdo establece que los nacionales de un Estado Parte (o los extranjeros naturalizados luego de 5 años de haber adquirido la nacionalidad) que deseen residir en el territorio de otro Estado Parte podrán solicitar la residencia temporaria por dos años presentado documentación que acredite identidad, nacionalidad, estado civil, carencia de antecedentes judiciales, penales y/o policiales (internacionales y en el país de origen o de residencia de los últimos cinco años), certificado médico y pago de tasa retributiva de servicios. Es decir que a partir del Acuerdo se apuntó a que los contratos de trabajo o de alquiler, los comprobantes de ingresos o los depósitos de dinero en el sistema bancario dejaran de figurar entre los requisitos exigibles para regularizar la situación migratoria en el país de destino.

para 2018 los nueve países incluían (en diversa medida) tramitaciones de residencias temporarias bajo las provisiones establecidas en el Acuerdo (OIM 2018 – Cuadernos Migratorios N° 9).

Es decir que tanto por sus propias dinámicas migratorias como por la existencia de acuerdos regionales, América del Sur no puede ser "leída" linealmente desde las lógicas globales. En este contexto, Argentina surge también como un caso singular: se trata del país de la región que históricamente recibió la mayor cantidad de migrantes regionales (1.400.000 en 2010) y cuya Ley de Migraciones (N° 25.871) aprobada en 2003, incorporó, bajo el criterio de nacionalidad (art. 23 inc. I) las facilidades establecidas en el Acuerdo del Mercosur. Argentina cuenta también con una activa sociedad civil, donde la presencia de organizaciones *de* migrantes y *para* migrantes<sup>2</sup> ha marcado el debate público y la agenda política, enfatizando las cuestiones relativas a inclusión, regularización, promoción y protección de derechos. Este encuadre de la movilidad en el campo de los derechos es también un rasgo que diferencia a la región de las perspectivas de migración y desarrollo que dominan el pensamiento en el norte global.

Este es, a grandes rasgos, el contexto en el que la Comisión Argentina para Refugiados y Migrantes (CAREF) ha llevado adelante sus actividades y que ha marcado los problemas, necesidades y demandas de las casi 5.000 personas que entre 2004 y 2015 consultaron en su Servicio Social. Fundada en 1973, en ocasión del arribo a Buenos Aires de cientos de exiliados chilenos que huían de la dictadura pinochetista, CAREF es una asociación civil sin fines de lucro auspiciada por cinco iglesias protestantes históricas: Evangélica del Río de la Plata, Evangélica Metodista Argentina, Discípulos de Cristo, Evangélica Valdense del Río de la Plata y Evangélica Luterana Unida. Su objetivo principal consiste en promover los derechos de las personas mi-

2 Mediante "organizaciones de migrantes" aludimos a aquellas iniciadas y conformadas principalmente por personas migrantes, refugiadas o solicitantes de asilo, cuyas agendas se abocan a dimensiones sociales y culturales propias de la comunidad migrante (festividades, efemérides, tradiciones etc.), a promover y asegurar el acceso a derechos en Argentina (mediante difusión, asesoramiento y acompañamiento de consultas) y, algunas de ellas, también a difundir y promover el voto en el exterior de sus nacionales —por ejemplo, en el caso de las elecciones presidenciales en Bolivia y Perú, donde decenas de miles de personas bolivianas y peruanas votaron en mesas electorales establecidas en Argentina—. Con el término "organizaciones para migrantes" hacemos referencia a asociaciones sin fines de lucro abocadas a la difusión, promoción y protección de derechos en sentido amplio, que trabajan con o atienden regularmente (incluso de manera prioritaria o exclusiva) a personas migrantes, refugiadas o solicitantes de asilo. Ejemplos de estas últimas son la Comisión Argentina para Refugiados y Migrantes (CAREF), la Agencia Adventista de Desarrollo y Recursos Asistenciales (ADRA), el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) y la Comisión Episcopal de la Pastoral de Migrantes e Itinerantes (CEMI).

grantes y refugiadas a través de la construcción de políticas y prácticas sociales que consoliden su integración en condiciones de justicia e igualdad. La Junta Directiva de CAREF, integrada por representantes de las cinco iglesias, establece las perspectivas y los lineamientos políticos e institucionales que orientan el trabajo. La Dirección Ejecutiva de CAREF se encarga de proponer programas, proyectos o actividades que respondan a estos lineamientos y de ejecutar, coordinar y supervisar las actividades que llevan adelante las distintas áreas. El equipo de trabajo interdisciplinario incluye profesionales provenientes de trabajo social, derecho, sociología, antropología, psicología, ciencias políticas y comunicación social.<sup>3</sup>

CAREF lleva adelante tres grandes líneas de trabajo:

- asistencia y asesoramiento gratuitos a personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo a través del Servicio Social y de la Clínica Socio - Jurídica (Convenio CAREF – Centro de Estudios Legales y Sociales y Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires);
- acciones de incidencia a través de la participación en redes e iniciativas colectivas nacionales, regionales e internacionales destinadas a promover políticas públicas que aseguren igualdad de derechos y oportunidades para personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo;
- actividades de formación y fortalecimiento (destinadas a las comunidades migrantes, asociaciones de base, áreas de gobierno involucradas en temáticas migratorias y redes de la sociedad civil), de investigación (que acompañan la agenda institucional y están dirigidas a la incidencia) y acciones de comunicación, destinadas a sensibilizar y difundir información.

A través de la sistematización y el análisis de los registros que el Servicio Social de CAREF produjo entre 2004 y 2015, este informe explora las conexiones concretas entre las normas migratorias, las prácticas administrativas de instituciones varias y las trayectorias en Argentina de personas extranjeras, con especial énfasis en las posibilidades e imposibilidades en el acceso a derechos tales como documentación,

identidad, salud, educación, reunificación familiar, asistencia social, vivienda, etcétera. El *Capítulo I – Dinámicas migratorias y regularización de la permanencia (2004–2015)* reseña los principales patrones de las dinámicas migratorias en el período de referencia y, a partir de información provista por la Dirección Nacional de Migraciones, analiza detalladamente el impacto de las diversas categorías de regularización que ofrece la ley migratoria, con especial atención a las residencias otorgadas por el criterio de "nacionalidad" o mediante tratamientos especiales dirigidos a grupos específicos. El *Capítulo II – El Servicio Social: una vía para pensar la política migratoria* presenta la perspectiva de trabajo que a lo largo de los años ha desarrollado el Servicio Social, así como algunos de los desafíos que ha enfrentado. Basados en el análisis concreto de los registros producidos por el Servicio Social, los capítulos III y IV (*¿Quiénes acudieron al Servicio Social de CAREF? y En foco*) muestran los lazos entre personas, políticas, "papeles" y derechos. Las facilidades, limitaciones, requisitos y exigencias que la ley migratoria establece para distintos conjuntos de personas (principalmente provenientes de países del Mercosur o de países extra-Mercosur), así como las excepciones puestas en marcha en diversos momentos, están en la base de las razones por las cuales las personas concurren a CAREF. Por ello, las consultas que llegaron al Servicio Social, las dificultades y demandas que se fueron identificando y construyendo en el diálogo con el equipo técnico y las posibles estrategias para resolverlas constituyen una vía privilegiada para comprender cómo las normas y las prácticas administrativas afectan la vida cotidiana de las personas. Contar o no con un documento, un sello, una legalización o un permiso, así como tener o no forma de procurarlos, puede constituir un escollo que restrinja marcadamente (y desigualmente) las oportunidades y el bienestar de las personas extranjeras —y también de sus hijos e hijas argentinos/as—.

Finalmente, unas pocas palabras acerca del trabajo con los registros del Servicio Social en que se basa gran parte de este informe. Una porción significativa de la información contenida en las fichas (todas ellas en soporte papel) fue sistematizada entre junio y octubre de 2017 en el marco del *Programa de Investigación y Formación* (PIF) que CAREF llevó adelante ese año. El equipo de trabajo, coordinado por María Inés Pacea (responsable del Área de Investigación) estuvo integrado por Gissel Acosta Portilla, Clara Bofelli, Diana Chamorro, Karina Durán, Antonella Ercole, Camila Fernández Meijide, Carla Gerber, Bryam Herrera Jurado, Liliana Lucana Llanos y Rodrigo Pedernera. El equipo repartió su tiempo entre horas de formación en temáticas de asilo y migración y actividades de sistematización, análisis y contextualización

<sup>3</sup> CAREF cuenta también con un sector administrativo que gestiona los recursos de la institución. Los fondos provienen de organizaciones ecuménicas y de la cooperación internacional. En distintos momentos, CAREF ha recibido el apoyo de Pan para el Mundo (PPM), la Federación Luterana Mundial (FLM), la Iglesia Evangélica Luterana en América (ELCA), el Comité Metodista Unido de Auxilio (UMCOR), Otto per Mille (OPM), el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el Fondo para la Población de las Naciones Unidas (UNFPA), la Unión Europea y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). Por decisión institucional, CAREF no solicita ni recibe financiamiento del Estado argentino ni de estados locales del país.

de las historias recogidas en las fichas del Servicio Social. Estas tareas incluyeron el diseño de la matriz de sistematización de datos, la búsqueda de materiales complementarios (normativa, jurisprudencia, bibliografía, estadísticas, etc.), la lectura atenta y apasionada de las fichas y la preparación y redacción de varias de las secciones de este informe. Además, en el marco de una pasantía no rentada, Franziska Gebhardt (estudiante de Ciencias Políticas en la Rheinische-Friedrich-Wilhelms Universität Bonn) trabajó con las fichas de personas ucranianas durante febrero y marzo de 2017. Es decir que este trabajo recoge más de diez años de experiencia del Servicio Social a la vez que inaugura un pequeño espacio interdisciplinario para la formación e iniciación en la investigación de temáticas vinculadas a la agenda institucional de CAREF.

Agradecemos a las y los profesionales que han conformado el Servicio Social durante el período que comprende este estudio. Ellos fueron quienes, a través de sus registros, escribieron las bases de este informe. Agradecemos también muy especialmente a todas las personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas cuyas historias nos enriquecieron y nos impulsaron a re-pensar nuestra intervención una y otra vez, y otra vez, y una vez más.

Esperamos que este texto capture la atención de quienes han tenido oportunidad de trabajar con personas migrantes y refugiadas y se han hecho preguntas sobre su intervención con estos grupos de población. También confiamos que será relevante para quienes comienzan a adentrarse en la temática y desean enriquecer y complejizar sus perspectivas. En los capítulos que siguen, ponemos ante ustedes una extensa historia de trabajo, reflexividad, aciertos y errores. Es una parte de la historia de CAREF y una parte de la historia de quienes desarrollamos nuestro quehacer profesional en este lugar, por cierto siempre desafiante y provocador.

**Gabriela Liguori**

Directora Ejecutiva

## Dinámicas migratorias y regularización de la permanencia (2004-2015)\*

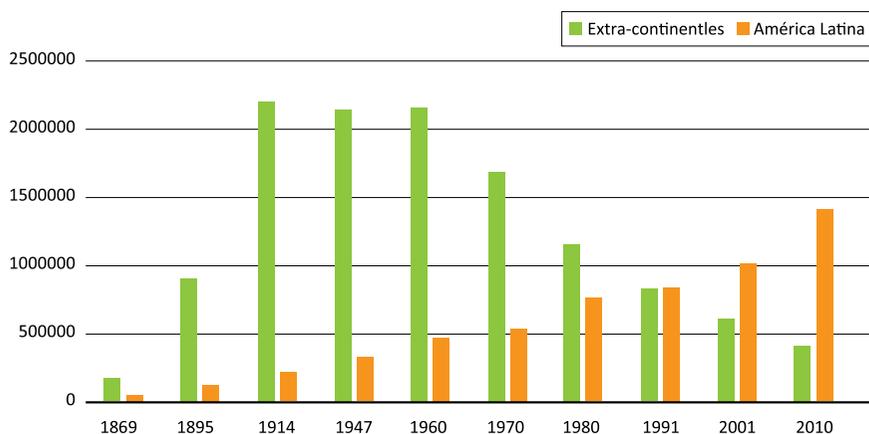
### I. Dinámicas

Desde mediados del siglo XIX, Argentina ha recibido inmigrantes, tanto intra-continenciales como extra-continenciales. La migración proveniente de los países vecinos (especialmente Bolivia, Paraguay, Chile y Uruguay) data de la época de la colonia y continúa en la actualidad, con diversas variaciones. La migración extra-continental se concentró entre 1870 y 1930 aproximadamente, cuando más de 2.000.000 de personas provenientes de ultramar (especialmente de Europa meridional) se afincaron en el país. El primer censo nacional de población, de 1869, registró 1.700.000 habitantes, de los cuales 200.000 eran extranjeros. El segundo censo (1895) enumeró 4.000.000 de residentes; de ellos, 1.000.000 había nacido fuera de Argentina. Para el tercer censo (1914), sobre casi 8.000.000 de personas, 2.200.000 eran inmigrantes ultramarinos. Es decir que entre fines del siglo XIX y principios del siglo XX, la población extranjera alcanzó sus porcentajes más altos: el 25% y el 30% de la población total respectivamente. Por diversos motivos, la migración ultramarina no se mantuvo en el tiempo y a partir de mediados del siglo XX su presencia comenzó a disminuir notablemente.

\* Este capítulo fue escrito por María Inés Pacecca. Carla Gerber colaboró en la elaboración y redacción de algunas de las secciones.

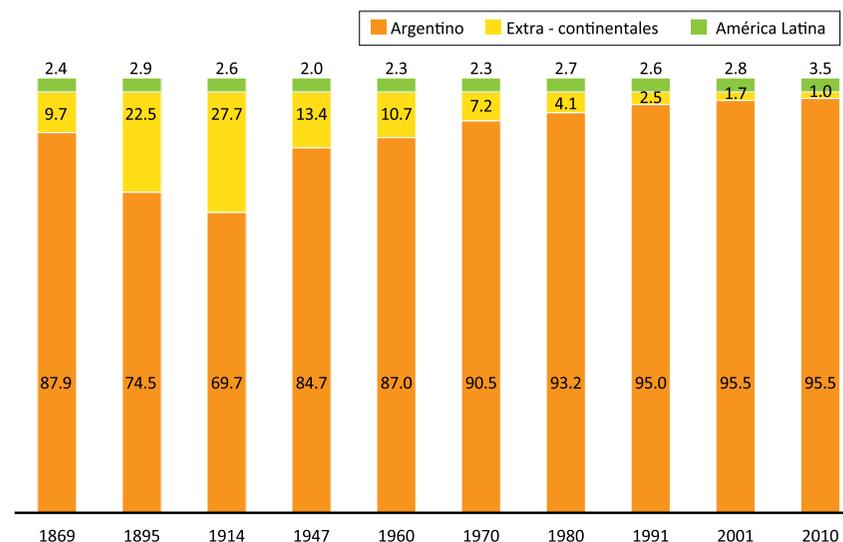
En contraste con la concentración de la migración ultramarina en un período relativamente acotado, la migración proveniente de países latinoamericanos ha tenido un crecimiento lento pero sostenido: 200.000 en 1914, 500.000 en 1960, un millón en 2001 y 1.400.000 en 2010 (Gráfico 1). A partir de la década de 1990, a los históricos flujos de migrantes paraguayos, chilenos, uruguayos y bolivianos se sumaron migrante peruanos, y ya en el siglo XXI —y en menor medida— colombianos, venezolanos y ecuatorianos. En todos los casos, su porcentaje sobre la población total osciló entre el 2 % y el 3,5% (Gráfico 2). Para la fecha del último censo nacional de población (2010), residían en Argentina 1.800.000 migrantes. De ellos, 1.400.000 eran latinoamericanos, 300.000 europeos (130.000 menos que en 2001, puesto que en su mayoría se trata de antiguos migrantes ultramarinos de edad avanzada), 40.000 provenían de otros países americanos, 30.000 de países de Asia y 3.000 de países de África.

**Gráfico 1.** Inmigrantes según continente de origen (1869-2010)



Fuente: elaboración propia a partir de los censos nacionales de población.

**Gráfico 2.** Población argentina y extranjera (1869-2010). Valores porcentuales



Fuente: elaboración propia a partir de los censos nacionales de población.

Tanto en el siglo XX como en la actualidad, Argentina ha sido el principal destino continental de los migrantes sudamericanos (Martínez Pizarro et al., 2016). Sin embargo, opacada por los grandes números y por el impacto económico, social y demográfico de la migración ultramarina arribada entre 1880 y 1930, la trayectoria de las y los migrantes regionales concitó comparativamente poca atención hasta las últimas décadas del siglo XX.

En términos muy sintéticos, hasta mediados del siglo XX, los migrantes provenientes de los países limítrofes tendieron a dirigirse principalmente a las provincias argentinas vecinas a sus respectivos lugares de origen (bolivianos en Salta y Jujuy, chilenos en la Patagonia, paraguayos en Misiones y Formosa) donde se emplearon en ocupaciones agrícolas y ganaderas estacionales. Hacia la década de 1960, el Área Metropolitana de Buenos Aires (donde ya se concentraba la migración uruguaya) comenzó a convertirse en un destino de mayor relevancia. El trabajo no estacional en construcción, empleo doméstico y manufactura incentivó el arribo de varones y

mujeres, en especial de quienes provenían de Paraguay y Bolivia (Marshall y Orlansky 1982, y 1983; Maguid 1990 y 1997, INDEC 1996). Como resultado de este proceso, el AMBA pasó de concentrar el 25% de los migrantes regionales en 1960 al 55% en 2010. A su vez, la ubicación en las áreas metropolitanas fue en paralelo a la mayor participación de las mujeres en los movimientos migratorios (Courtis y Pacecca 2010). Efectivamente, también a partir de 1960, y en consistencia con el cambio en el patrón de residencia, comenzó a aumentar la proporción de mujeres en los flujos migratorios, de modo que para el año 2000 el 46% de los migrantes regionales residentes en Argentina eran varones y 54% eran mujeres. Visible como cambio en el patrón migratorio, la feminización implica modificaciones en la estructura de roles y en los procesos de toma de decisiones de los hogares de origen de las mujeres migrantes. Al mismo tiempo, la migración de mujeres suele implicar importantes reordenamientos familiares, en particular en lo que refiere al cuidado de niños, niñas y otras personas dependientes.

El Cuadro 1 (a continuación), muestra los valores de la población extranjera proveniente de nueve países vecinos para 2001 y 2010. Como puede observarse, en el período comprendido entre un censo y otro este conjunto de migrantes aumentó su proporción dentro del total de residentes extranjeros: pasó del 67% a casi el 80%. Sin embargo, este incremento resulta de patrones distintos según país de origen:

- la migración chilena descendió en cantidad;
- las migraciones brasileña y uruguaya mantuvieron valores estables;
- las migraciones provenientes de Bolivia, Paraguay y Perú crecieron significativamente, demostrando su dinamismo y su relevancia en la conformación de la población extranjera contemporánea;
- las migraciones provenientes de Colombia, Ecuador y Venezuela, con valores comparativamente pequeños, aumentaron notablemente entre 2001 y 2010: la ecuatoriana y venezolana se duplicaron, en tanto que la colombiana prácticamente se quintuplicó.

**Cuadro 1.** Población extranjera proveniente de países vecinos, 2001 – 2010.

	Censo 2001		Censo 2010	
<b>Población total</b>	<b>36.000.000</b>		<b>40.000.000</b>	
<i>Población extranjera total</i>	<i>1.530.000</i>	<i>100%</i>	<i>1.800.000</i>	<i>100%</i>
Bolivia	234.000	15,3	345.000	19,1
Brasil	35.000	2,3	40.000	2,3
Colombia	4.000	0,3	18.000	1,0
Ecuador	2.000	0,1	5.000	0,3
Chile	212.000	14,0	190.000	10,6
Paraguay	325.000	21,2	550.000	30,5
Perú	90.000	5,9	160.000	8,7
Uruguay	117.000	7,7	116.000	6,5
Venezuela	3.000	0,2	6.000	0,4
<i>Total países seleccionados</i>	<i>1.020.000</i>	<i>67,0</i>	<i>1.430.000</i>	<i>79,3</i>

Fuente: Censos Nacionales de Población 2001 y 2010.

Nota: los valores absolutos fueron redondeados para facilitar la lectura.

En lo que respecta a la inserción laboral de los migrantes regionales, sus tasas de actividad siempre han estado por encima de las de los trabajadores nativos, en tanto que sus tasas de empleo registrado han estado por debajo (OIT 2015). Si bien durante los últimos diez años la informalidad laboral ha disminuido significativamente (en parte debido a los masivos procesos de regularización migratoria iniciados hacia 2005), es aún uno de los principales aspectos que caracteriza el trabajo migrante. Por otra parte, el patrón histórico de complementariedad laboral con la mano de obra nativa no se ha modificado significativamente: los varones paraguayos y bolivianos se emplean sobre todo en la construcción y las manufacturas, y los peruanos en comercio y servicios; en tanto que las mujeres de todas las nacionalidades se emplean en trabajo doméstico y en menor medida en manufactura, comercio y servicios (Cerruti y Maguid 2007, Rosas 2010, Canevaro 2014, OIM 2015). Debido a su éxito como cuentapropistas y pequeños propietarios, los varones y las mujeres provenientes de Bolivia han incrementado su participación en horticultura, manufactura y comercio (Benencia 2006 y 2013, Radonich, Ciarallo y Trpin 2011; Pizarro et al 2016; OIT 2015). En cuanto a la migración colombiana, más reciente y menos analizada aún, la bibliografía disponible destaca su incremento, su concentración en ciudades tales

como Buenos Aires, Córdoba y La Plata, la relación pareja entre los sexos, su elevado nivel educativo y su inserción en servicios de salud, manufactura y actividades comerciales (OIM 2016).

Además, a partir de la década de 1990, Argentina comenzó a recibir cantidades muy pequeñas de migrantes provenientes de República Dominicana (el censo de 2010 registró unas 5.700 personas) y de diversos países de África, entre los que se destaca Senegal. La migración dominicana fue iniciada por mujeres, frecuentemente en contextos vinculados al sexo comercial (coercitivo o no) (OIM 2003). Posteriormente se sumaron unos pocos varones y comenzaron los procesos de reunificación familiar (CAREF – OIM 2015). La migración senegalesa, predominantemente masculina, se ha dedicado al comercio minorista en las calles de las grandes ciudades, particularmente Buenos Aires (Maffia 2009, Zubrzycki y Agnelli 2009, Reiter 2016). Ambas migraciones han enfrentado desafíos singulares. Si bien su número es reducido, su fenotipo afro y su presencia en el espacio público vuelven a dominicanas/os y senegaleses en sujetos hipervisibilizados, especialmente para el control policial. A ello se suman las dificultades que han encontrado para regularizar su situación migratoria: puesto que provienen de países extra-Mercosur, no les aplica el criterio de nacionalidad contenido en la Ley de Migraciones.

Una de las cuestiones más interesantes que muestra el último censo de población (2010) refiere a la mayor presencia de niños y niñas de 0 a 14 años dentro de las migraciones provenientes de países vecinos. El Cuadro 2, a continuación, muestra que, en 2001, los niños y niñas rondaban los 63.000 y representaban el 6% de las personas migrantes provenientes de países americanos. En 2010, su cantidad se duplicó: rozan los 130.000 y representan casi el 9% de los migrantes. Puesto que por lo general estos niños y niñas no migran de manera autónoma, sino por decisión de las personas adultas que los cuidan, su mayor presencia (tanto en valores absolutos como porcentuales) posiblemente aluda a un cambio en relación a la duración de la migración. En la medida en que la migración de las personas adultas es pensada como una situación temporaria (por dos o tres años) los niños suelen quedar en el lugar de origen, a cargo de otros integrantes de la familia. Su mayor presencia en Argentina puede deberse a que muchos padres y madres consideran que su migración será de largo plazo, e incluso permanente, y por ese motivo trasladan también a sus hijos e hijas –posiblemente cuando ellos, los adultos, ya han resuelto las cuestiones referidas al trabajo y a la vivienda—. Es decir que se trata de familias cuyos proyectos de vida están anclados principalmente en Argentina.

**Cuadro 2.** Niños y niñas migrantes (0 a 14 años) sobre el total de población proveniente de países de América (2001–2010).

	Censo 2001			Censo 2010		
	Total	0-14	0-14	Total	0-14	0-14
<b>AMERICA</b>	1.041.000	63.000	6,3%	1.471.000	128.000	8,7%
<b>Bolivia</b>	233.000	19.000	8%	345.000	37.000	11%
<b>Brasil</b>	35.000	2.500	7%	41.000	3.500	8%
<b>Chile</b>	212.000	5.000	2%	191.000	4.800	3%
<b>Paraguay</b>	325.000	19.000	6%	550.000	52.000	9%
<b>Uruguay</b>	117.000	3.000	3%	117.000	3.700	3%
<b>Perú</b>	88.000	8.500	10%	157.000	14.000	9%
<b>Resto</b>	30.000	5.000	18%	69.000	13.000	18%

Fuente: tabulado propio a partir de los censos nacionales de población 2001 y 2010.

Los datos presentados en esta sección brindan un panorama general de las principales dinámicas migratorias que enmarcaron la labor del Servicio Social de CAREF entre 2004 y 2015:

- predominancia de la migración regional, especialmente del Mercosur;
- crecimiento de la migración proveniente de Bolivia, Paraguay y Perú;
- mayor presencia de mujeres;
- presencia reducida de migrantes extra – Mercosur, especialmente provenientes de países de América Caribe y África;
- leve incremento en la cantidad de niños y niñas menores de 14 años.

Estas dinámicas, que son el resultado de las decisiones individuales y familiares de cientos de miles de personas, intersectaron con las normas migratorias y las prácticas administrativas vigentes en el período de referencia. En esos cruces se fueron configurando las trayectorias de miles de mujeres, varones y niños/as migrantes así como los motivos que los llevaron a consultar en CAREF.

## II. La normativa migratoria en el cambio de siglo

A través de la normativa migratoria, cada país establece las condiciones y los requisitos para la admisión, el ingreso y la permanencia de personas extranjeras en su territorio. Entre otras cuestiones, estas normas establecen quiénes pueden ingresar al país, cuál es la documentación requerida, cuánto tiempo pueden permanecer, qué actividades tienen permitido o prohibido realizar según cada caso y qué ocurre si infringen la ley migratoria. Estas normas también determinan los diversos requisitos que deben cumplir las personas extranjeras para ser reconocidas como residentes (por oposición a turistas o personas en tránsito), lo cual suele conllevar el otorgamiento de algún tipo de documentación o identificación que demuestra la regularidad de la situación migratoria.

Cuando los requisitos para ingresar, permanecer y documentarse son de difícil cumplimiento, la migración no necesariamente se detiene. Más bien, tienden a aumentar los ingresos y las permanencias irregulares y surgen oportunidades para personas u organizaciones que lucran ofreciendo soluciones (no siempre reales) a quienes no pueden obtener sus "papeles" por los canales administrativos correspondientes. A su vez, la irregularidad y la indocumentación suelen estar ligadas a la dificultad (o la imposibilidad) de acceder al trabajo formal, a la tenencia regular de una vivienda y a toda una variada serie de derechos y necesidades cotidianas que pueden incluir desde el acceso a salud y educación hasta la adquisición de un teléfono celular o la apertura de una cuenta bancaria.

En Argentina, el ingreso y permanencia de personas extranjeras ha sido regulado por tres normas sucesivas: la Ley de Inmigración y Colonización N° 817, también conocida como Ley Avellaneda (aprobada en 1876 y derogada en 1981); el Decreto-Ley N° 22.439, o Ley Videla, sancionado en 1981 por la dictadura militar y vigente hasta 2003; y la Ley de Migraciones N° 25.871, promulgada en enero de 2004. En términos muy generales, puede afirmarse que la primera ley tuvo como propósito fomentar la inmigración europea y facilitar su permanencia en el país. La segunda ley, basada en la perspectiva de seguridad nacional que orientó el accionar de las dictaduras latinoamericanas de fines del siglo XX, dificultó la regularización de la permanencia de los migrantes de países limítrofes a la vez que amplió el poder de policía de la Dirección Nacional de Migraciones, organismo de aplicación de la ley. La tercera ley, vigente a la fecha de elaboración de este informe, introdujo cambios

muy significativos en relación a las normas anteriores: por un lado, se basó en una perspectiva de derechos humanos, y por el otro hizo hincapié en la dimensión regional —sudamericana—.

Más allá de sus diferencias —que por cierto no son menores— cada una de estas leyes estableció criterios de ingreso y de permanencia. Pensada en una época en que la migración era transatlántica por definición, la Ley Avellaneda reguló y fiscalizó las entradas a través de los grandes puertos marítimos y estableció dos categorías de ingreso al país: inmigrante y viajero. Era inmigrante "todo extranjero jornalero, artesano, industrial, agricultor o profesor [...] menor de 60 años [que llegase al país] pagando pasaje de 2° o 3° clase, o teniendo el viaje pagado por cuenta de la Nación, de las provincias o de las empresas particulares protectoras de la inmigración y la colonización" (Art. 12 Ley 817). Declararse inmigrante conllevaba una serie de beneficios, tales como alojarse en el Hotel de Inmigrantes y ser trasladado gratuitamente al lugar donde deseara fijar su domicilio. A diferencia de los inmigrantes (y de manera similar a los turistas modernos) los viajeros no tenían el propósito declarado de establecerse. La Ley Avellaneda no establecía ninguna prescripción en relación al tiempo que las personas podían permanecer en el país: por omisión, otorgaba a los extranjeros lo que en la actualidad denominamos "residencia permanente" y les aseguraba los mismos derechos civiles de los nacionales.

Complementada mediante numerosos decretos y disposiciones que de manera circunstancial y fragmentaria la fueron adecuando a los cambios en las dinámicas migratorias, la Ley Avellaneda estuvo formalmente vigente hasta 1981. En 1965 entró en vigencia un Reglamento Migratorio<sup>1</sup> que unificó en una sola norma casi un siglo de cambios dispersos en numerosos decretos y disposiciones. Este Reglamento (vigente hasta 1987) estableció mayores especificaciones en lo que respecta al ingreso y a la permanencia. Ordenó las distinciones entre residentes permanentes y residentes no permanentes, con estancia autorizada en el país de hasta un año, renovable. Los residentes permanentes incluían cuatro sub-categorías: inmigrantes espontáneos, llamados o asistidos; refugiados; ex residentes y familiares de argentinos. Por su parte, calificaban como residentes no permanentes los residentes temporarios, los turistas, los trabajadores de temporada, los pasajeros en tránsito, los asilados políticos y el tránsito vecinal fronterizo. Las personas que desearan encuadrarse en alguna de estas categorías (residente permanente o no permanente y sus respectivas

1 Decreto 4418/1965.

sub-categorías) debían presentar ante la Dirección Nacional de Migraciones documentación que probara que efectivamente cumplían con los requisitos exigibles en cada caso. Este reglamento también precisó en qué circunstancias correspondía declarar "ilegal" el ingreso o la permanencia de una persona: cuando hubiera ingresado por lugar no habilitado o sin someterse a control migratorio, cuando no cumpliera con los requisitos para el ingreso o la permanencia, o si hubiera permanecido en el país una vez vencido el plazo autorizado (Dec. 4481, art. 151).

En 1981, la Ley Avellaneda fue derogada a través del Decreto Ley 22.439, titulado *Ley general de migraciones y de fomento a la inmigración*, más conocida como Ley Videla. En lo que respecta a las categorías de ingreso y permanencia, esta norma estableció tres: residentes permanentes, residentes temporarios y residentes transitorios, cuyos requisitos específicos debían establecerse más adelante por la vía reglamentaria.<sup>2</sup> La Ley Videla fue reglamentada por el Poder Ejecutivo en dos oportunidades: en 1987 y en 1994 —es decir, ya en democracia—. Ambos reglamentos (a los que se sumaron numerosos otros decretos y disposiciones de la autoridad de aplicación) dificultaron de manera significativa la regularización migratoria y la documentación, puesto que exigían capital o un contrato de trabajo para solicitar la residencia temporaria.<sup>3</sup>

Es decir que durante la segunda mitad del siglo XX, los requisitos cada vez mayores de los sucesivos reglamentos migratorios dificultaron la regularización y la documentación de cientos de miles de personas, especialmente de quienes provenían de países vecinos (que eran quienes para ese entonces buscaban establecerse en el país), ya que una disposición especial de la Dirección Nacional de Migraciones exceptuaba a los migrantes europeos del cumplimiento de estos requisitos.<sup>4</sup> Para paliar los efectos acumulados de estos requisitos restrictivos, entre 1964 y 1994 se pusie-

2 En los hechos, hasta 1987, la Ley Videla funcionó con el Reglamento Migratorio establecido en el Decreto N° 4418, de 1965.

3 Vale aclarar que ambos reglamentos mantuvieron el acceso a la residencia permanente a través del lazo familiar. Es decir que las personas extranjeras con cónyuge, hijo o hija argentinos podían regularizarse, al igual que los hijos/as de padre o madre argentino. Estos últimos también pueden solicitar la nacionalidad argentina por opción antes de llegar a la mayoría de edad.

4 La Resolución 700/88 de la Dirección Nacional de Migraciones expresó que "corresponde valorar la situación de aquellos inmigrantes originarios de los países europeos, de los que han provenido mayoritariamente las corrientes inmigratorias que han servido de base al crecimiento y desarrollo de nuestra nación, que con los países aludidos nos unen lazos sanguíneos, similitud de costumbres, identidad de creencias, razones de por sí valideras para considerarlos comprendidos en el régimen de excepciones preceptuadas en el art. 15 inc. f) del decreto 1434/1987" (que establecía la exigencia de "capital propio" como condición para solicitar la residencia).

ron en marcha cinco programas especiales de regularización migratoria (conocidos como "amnistías") destinados a los migrantes provenientes de Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay, Uruguay y Perú.<sup>5</sup> Implementados por gobiernos democráticos a través de decretos del Poder Ejecutivo, simplificaban considerablemente los requisitos exigibles para solicitar la regularización y otorgaban una residencia permanente, que acordaba cédula de identidad o documento nacional de identidad (DNI).

En 1964, el Presidente Arturo Illia puso en marcha el primer programa destinado exclusivamente a nacionales de países limítrofes<sup>6</sup> que acreditaran residencia de hecho en el país anterior a octubre de 1963. Debían demostrar su identidad, presentar una declaración jurada de carencia de antecedentes penales en país de origen y un certificado de buena salud expedido por una autoridad sanitaria de Argentina. A través de esta norma (que establecía la gratuidad de las actuaciones administrativas), 216.000 personas regularizaron su situación migratoria y obtuvieron la residencia permanente. En 1965, luego de finalizada la presentación a la amnistía, se aprobó el Reglamento Migratorio mencionado más arriba.

En 1974, durante la tercera presidencia de Perón, se puso en marcha el programa denominado "Radicación definitiva de extranjeros nativos de países limítrofes que hayan ingresado de forma irregular" (Dec. 87/1974), al que podían acogerse quienes fueran residentes de hecho con anterioridad al 1 de enero de 1974. Con requisitos muy similares al anterior, y sin pago de tasa migratoria, 147.000 personas obtuvieron su residencia permanente. El tercer programa especial data de 1984 (presidencia de Raúl Alfonsín, Decreto 780) y alcanzó a quienes hubieran ingresado al país con anterioridad al 30 de noviembre de 1983. En esta oportunidad, 157.000 personas obtuvieron su residencia permanente sin necesidad de abonar una tasa. Poco después de finalizadas las presentaciones y otorgadas las residencias, se aprobó un nuevo Reglamento Migratorio (Decreto 1434/1987) que limitó el acceso a la residencia a personal especializado requerido por empresas; empresarios, hombres de negocios, artistas o deportistas; científicos; religiosos; padres, hijos o cónyuges de argentinos o de residentes permanentes o temporarios; migrantes con capital propio

5 El primer programa especial, promovido por el Presidente Juan Domingo Perón, data de 1949 y estuvo dirigido a todos los extranjeros sin residencia. El segundo, promovido por el Presidente Arturo Frondizi, se implementó en 1958 y regularizó a 31.500 personas de distintos orígenes. Los restantes estuvieron dirigidos a nacionalidades puntuales: de países limítrofes (1964, 1974, 1984, 1992 y 1994); todos los países extra-Mercosur (2004); nacionales de Senegal y de República Dominicana (2013) y nacionales de Corea (2014).

6 "Radicación definitiva de extranjeros nativos de países limítrofes", Decreto 49/1964.

(debidamente acreditado) para desarrollo de una actividad y extranjeros que "por sus especiales condiciones o circunstancias personales revistan un especial interés para el país" (art. 15). Estos criterios de radicación restringieron drásticamente las posibilidades de regularización migratoria de los migrantes provenientes de países de la región. Así fue que al siguiente programa especial, de 1992 (Decreto 1033/1992, aprobado durante la presidencia de Carlos S. Menem), se acogieron 215.000 personas, que también obtuvieron una residencia permanente. Al igual que en la oportunidad anterior, luego de finalizada esta amnistía se aprobó un nuevo Reglamento Migratorio (Decreto 1023/1994) que a los requisitos previos agregó la exigencia de un contrato de trabajo celebrado por escrito y "de conformidad con la legislación laboral argentina" (Art. 15 inc. e).

También en 1994, como resultado de una reunión realizada entre representantes de los gobiernos de Argentina y de Perú, se aprobó el "Programa de facilitación de la situación migratoria de ciudadanos peruanos nativos que residen en nuestro país con anterioridad al 1 de octubre de 1994" (Res. Ministerio del Interior 3850/1994). Amparado en el inciso del Reglamento Migratorio relativo a extranjeros que revisten especial interés para el país, este programa eximió a los peruanos ya residentes del cumplimiento de los requisitos establecidos en reglamento recientemente aprobado. Con la presentación del pasaporte con sello de entrada, las certificaciones de antecedentes policiales y judiciales y el pago de una tasa migratoria, podían obtener una residencia precaria por 90 días. Más adelante, con la presentación de un certificado médico y de documentación de estado civil obtenían una residencia temporaria o una permanente (si tenían hijos/as o cónyuge argentino/a). Casi 10.000 personas nacionales de Perú regularizaron su situación migratoria por esta vía, que, a diferencia de las anteriores conllevó el pago de una tasa migratoria y no aseguró la documentación definitiva a través de la generalización de la residencia permanente.

A fines de ese mismo año (1994), la Dirección Nacional de Migraciones dispuso un tratamiento migratorio especial destinado a los nacionales de una serie de repúblicas de Europa del Este interesados en migrar a la Argentina. En virtud de la Resolución 4632/94, a los nacionales de las Repúblicas de Polonia, Checa, Eslovaca, Hungría, Croacia, Yugoslavia, Eslovenia, Bosnia-Herzegovina, Albania, Rusia, Armenia, Georgia, Letonia, Estonia, Lituania, Belarus, Bulgaria, Moldavia, Macedonia, Ucrania y Rumania se los declaró comprendidos en el régimen de excepciones establecido en el artículo 15, inciso 11 (Dec. 1484/1087 modificado por Dec. 1023/1994). En virtud de ello, podían solicitar, en su país de origen, una visa de residente temporario por

un año sin necesidad de presentar el contrato de trabajo establecido en el Reglamento Migratorio (Decreto 1023/94). Inicialmente vigente hasta diciembre de 1995, el programa fue prorrogado en sucesivas oportunidades, de modo tal que todas las nacionalidades mencionadas pudieron acogerse hasta fines del año 2000 y posteriormente (hasta diciembre de 2003) solo personas rusas y ucranianas. Algunas de estas prórrogas incluyeron un artículo que permitía la renovación, por un año y con eximición del pago de la tasa, de las residencias temporarias de quienes ya estaban en Argentina (las de 1996, 2000 y 2001), en tanto que la de 1998 permitió el acceso a la residencia permanente de quienes "acreditaran 3 años de residencia legal en el país" (Res. 266/1998, art. 2 y Disp. 1497/1999). Finalmente, en 2005, con una nueva ley de migraciones vigente, se otorgó residencia permanente a quienes contaran con una residencia temporaria vigente a esa fecha. Entre los argumentos para abrir la vía hacia la residencia permanente, se sostuvo que "actualmente existe una gran comunidad de extranjeros provenientes de Europa Central y Oriental que habitan en nuestro territorio, y que desde la vigencia de la Resolución N° 4632/94 prorrogan año a año su residencia temporaria demostrando su leal voluntad de honrado arraigo" (Disp. 55.244/2005). Según Marcogliese (2003), casi 10.000 personas ingresaron al país entre 1994 y 2000 en el marco de este programa. De ellas, 72% eran ucranianas y 17% rusas.<sup>7</sup>

Es decir que entre 1964 y 1994, alrededor de 750.000 personas provenientes de los países de la región no regularizaron su situación migratoria por la vía ordinaria sino a través de medidas excepcionales, que solo funcionaban retroactivamente. Puesto que las amnistías o programas especiales estaban destinados únicamente a quienes ya residían de hecho en el país, los migrantes arribados con posterioridad a la fecha de corte establecida en cada caso encontraban los mismos obstáculos que quienes acababan de regularizarse —u obstáculos aún mayores si tenemos en cuenta los nuevos requisitos establecidos en los reglamentos migratorios aprobados tras cada amnistía—.

Para dimensionar la cifra de personas regularizadas mediante tratamientos especiales, revisemos las cifras de los censos nacionales de población de 1960 y de 1991 (los más próximos al primer y último programa especial que estamos analizando). El censo de 1960 enumera 2.600.000 residentes extranjeros, de los cuales

7 Muchas de estas personas consultaron en el Servicio Social de CAREF entre 2000 y 2015. Para más detalles, ver capítulos III y IV de este informe.

470.000 provienen de países limítrofes, en tanto que el de 1991 registra 1.600.000 extranjeros (un millón menos que 30 años antes), de los cuales poco más de la mitad (840.000) provienen de países limítrofes o Perú. Pareciera entonces que casi todos los migrantes regionales que residieron en Argentina durante la segunda mitad del siglo XX solo lograron regularizar su situación migratoria en el marco de procedimientos especiales. ¿Por qué? Probablemente porque, a diferencia de los procedimientos ordinarios establecidos en los reglamentos migratorios, los programas especiales o amnistías proponían requisitos razonables y cumplibles. La masiva acogida que han tenido a lo largo de las décadas prueba de manera fehaciente el interés y la voluntad de las personas por regularizar su situación migratoria y contar con documentación de identidad nacional. Las desventajas de la irregularidad y la indocumentación son clarísimas y contundentes para quienes las padecen cotidianamente.

Puesto que las vías ordinarias para la regularización migratoria daban la espalda a los cambios en los flujos migratorios ocurridos en las décadas anteriores, las dificultades para regularizar la residencia en Argentina se mantuvieron hasta comienzos del siglo XXI. En este contexto, en enero de 2004 entró en vigencia la Ley de Migraciones N°25.871, que modificó significativamente las condiciones para acceder a la documentación al establecer nuevos criterios de radicación. La ley recogió el novedoso criterio de "nacionalidad"<sup>8</sup> contenido en el *Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Parte del Mercosur y Asociados*, firmado en noviembre de 2002 por los presidentes de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay y posteriormente refrendado por los Estados Asociados. Efectivamente, el artículo 23 inc. l) de la ley argentina establece que los ciudadanos nativos de Estados Parte del Mercosur y Asociados (Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela, y a los que posteriormente se agregaron Guyana y Surinam) pueden solicitar la residencia temporaria por dos años, prorrogable, con entradas y salidas múltiples.

8 El *Acuerdo* establece que los nacionales de un Estado Parte (o los extranjeros naturalizados luego de 5 años de haber adquirido la nacionalidad) que deseen residir en el territorio de otro Estado Parte podrán solicitar la residencia temporaria por dos años presentando documentación que acredite identidad, nacionalidad, estado civil, carencia de antecedentes judiciales, penales y/o policiales (internacionales y en el país de origen o de residencia de los últimos cinco años), certificado médico y pago de tasa retributiva de servicios. Quienes hayan obtenido residencias temporarias o permanentes en el marco del *Acuerdo* tienen derecho a entrar, salir, circular y permanecer libremente en el territorio del país de recepción y a "acceder a cualquier actividad, tanto por cuenta propia como por cuenta ajena, en las mismas condiciones que los nacionales de los países de recepción, de acuerdo con las normas legales de cada país" (Art. 8). El *Acuerdo* apuntó a que los contratos de trabajo o de alquiler, los comprobantes de ingresos o los depósitos de dinero en el sistema bancario dejaran de figurar entre los requisitos exigibles para regularizar la situación migratoria en el país de destino.

La entrada en vigor de este criterio (que excluye exigencias tales como el contrato de trabajo previo) inauguró un mecanismo de radicación estable y sostenido en el tiempo que entre 2004 y 2017 otorgó 1.250.000 residencias temporarias y 1.000.000 de residencias permanentes a ciudadanos de los países del Mercosur.<sup>9</sup>

Como demostró un informe de la Organización Internacional para el Trabajo, esta masiva política de regularización de inmigrantes no tuvo impactos negativos sobre la economía. Por el contrario, entre 2003 y 2013 la tasa de desocupación bajó tanto para nativos como para inmigrantes: de 17,3% a 7,2% para los primeros, y de 16,5% a 6,8% para los segundos. Simultáneamente, descendió el empleo no registrado: en el caso de los nativos, del 47,4% al 32,7%; en el caso de los migrantes del 65,2% al 52,9% (OIT 2015: 23-24). Estas cifras muestran sin lugar a dudas que las políticas que favorecen la regularización no generan por sí mismas aumento del desempleo, disminución de los salarios ni competencias desleales entre nacionales y migrantes.

Además del criterio de nacionalidad, la ley promulgada en 2004 trajo otros cambios significativos, expresados especialmente en sus primeros artículos. El artículo 4 establece que la migración es un derecho esencial e inalienable de la persona que la República Argentina garantiza sobre la base de la igualdad y la universalidad, en tanto que los artículos 6, 7 y 8 aseguran el acceso de las personas migrantes a la salud, educación, justicia, asistencia social y atención sanitaria, cualquiera sea su situación migratoria. Es decir que la ley indica expresamente que la irregularidad no será un obstáculo a la hora de acceder a un conjunto de derechos básicos.

Al incorporar el criterio de nacionalidad Mercosur como base para la solicitud de residencia temporaria y al desligar de la regularidad migratoria el acceso a la salud, a la educación y a la asistencia social, la Ley de Migraciones mejoró la situación de las personas migrantes por dos vías complementarias. Por un lado, porque facilitó la regularización y la documentación (esenciales para reducir la informalidad laboral y sus consecuencias) y por el otro porque buscó asegurar ciertos niveles mínimos de bienestar incluso para quienes, por diversas razones, no pudieran regularizar su residencia.

9 La ley establece que las personas ciudadanas de los países del Mercosur pueden solicitar la residencia permanente luego de haber contado con una residencia temporaria por dos años. Es decir que gran parte del millón de residencias permanente correspondieron a personas que primero obtuvieron una residencia temporaria. En este sentido, es importante tener presente que las cifras de residencias que brinda la Dirección Nacional de Migraciones corresponden a trámites, no a personas.

En síntesis, la masiva acogida al criterio de nacionalidad (implementado a través de un mecanismo administrativo relativamente sencillo y poco oneroso) facilitó a muchísimas personas migrantes la salida de los circuitos informales a los que se veían obligadas a recurrir para resolver diversos aspectos de la vida cotidiana tales como vivienda, acceso a créditos, compra de ciertos bienes, etcétera. En este sentido, la regularización amplia y accesible benefició a las personas migrantes pero también al Estado, al sector privado y al sistema financiero y previsional. No obstante, debe señalarse que el pequeño porcentaje de migrantes provenientes de países fuera de la órbita del Mercosur (y por o tanto excluidos del criterio de nacionalidad) continuó encontrando dificultades significativas para regularizarse. Así, en los últimos años, las personas provenientes de Senegal, República Dominicana y Corea han contado con programas especiales (de efectos limitados y retroactivos a quienes ya se encontraban en el país) que no parecieran haber generado efectos equivalentes al criterio de nacionalidad.

### Ley de Migraciones N° 25.871 /2004

#### CAPITULO I – De los derechos y libertades de los extranjeros

ARTICULO 4° – El derecho a la migración es esencial e inalienable de la persona y la República Argentina lo garantiza sobre la base de los principios de igualdad y universalidad.

ARTICULO 5° – El Estado asegurará las condiciones que garanticen una efectiva igualdad de trato a fin de que los extranjeros puedan gozar de sus derechos y cumplir con sus obligaciones, siempre que satisfagan las condiciones establecidas para su ingreso y permanencia, de acuerdo a las leyes vigentes.

ARTICULO 6° – El Estado en todas sus jurisdicciones, asegurará el acceso igualitario a los inmigrantes y sus familias en las mismas condiciones de protección, amparo y derechos de los que gozan los nacionales, en particular lo referido a servicios sociales, bienes públicos, salud, educación, justicia, trabajo, empleo y seguridad social.

ARTICULO 7° – En ningún caso la irregularidad migratoria de un extranjero impedirá su admisión como alumno en un establecimiento educativo, ya sea este público o privado; nacional, provincial o municipal; primario, secundario, terciario o universitario. Las autoridades de los establecimientos educativos deberán brindar orientación y asesoramiento respecto de los trámites correspondientes a los efectos de subsanar la irregularidad migratoria.

ARTICULO 8° – No podrá negársele o restringírsele en ningún caso, el acceso al derecho a la salud, la asistencia social o atención sanitaria a todos los extranjeros que lo requieran, cualquiera sea su situación migratoria. Las autoridades de los establecimientos sanitarios deberán brindar orientación y asesoramiento respecto de los trámites correspondientes a los efectos de subsanar la irregularidad migratoria.

### III. La regularización migratoria a partir de 2004

El conjunto de normas migratorias define los requisitos administrativos que deben cumplir las personas extranjeras para ingresar y permanecer en el país, y eventualmente para ser reconocidas como residentes. En Argentina, quienes obtienen residencias temporarias o permanentes (distintas del permiso transitorio que es típico del turismo) obtienen además documentación nacional: el DNI o documento nacional de identidad, clave para gran cantidad de gestiones de la vida cotidiana. Cuando por distintos motivos las personas no pueden documentarse, es más probable que su vida se desplace hacia la informalidad, la explotación y la vulneración de sus derechos.

Como se señaló más arriba, entre otros cambios significativos, la Ley de Migraciones vigente introdujo el criterio de nacionalidad Mercosur como base de la solicitud de residencia. Los artículos 22, 23 y 24 de la Ley de Migraciones N° 25.871 establecen los distintos tipos de residencia y los requisitos para obtenerlas:

- **Residencia transitoria:** corresponde a turistas, pasajeros en tránsito, tránsito vecinal fronterizo, tripulantes de transporte internacional, trabajadores estacionales, académicos y personas que ingresan para tratamientos médicos. Este tipo de residencia es de corto plazo (alrededor de 90 días), no autoriza para trabajar y no otorga Documento Nacional de Identidad.
- **Residencia temporaria:** pueden solicitarla rentistas, pensionados, inversionistas, científicos, deportistas, artistas, religiosos de cultos reconocidos oficialmente, pacientes bajo tratamiento médico, académicos, estudiantes, asilados y refugiados, trabajadores migrantes en relación de dependencia (es decir: con contrato de trabajo), y ciudadanos nativos de Estados Parte del Mercosur o Asociados (Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela, Guyana y Surinam). La duración de estas residencias temporarias, renovables, varía entre 1 y 3 años. Todas otorgan Documento Nacional de Identidad (válido por el tiempo que dure la residencia) y permiten trabajar. Lo que varía significativamente es la documentación probatoria que debe presentar la persona para acreditar que le aplica el criterio solicitado (es decir: para demostrar que efectivamente es estudiante, inversionista, religioso, etcétera). En el caso de personas nativas del Mercosur, la documentación a presentar es bastante sencilla: deberán acreditar identidad (con pasaporte, certificado de nacionalidad o documento de identidad de país de origen vigente), probar que

carecen de antecedentes penales en Argentina y en otros países donde haya vivido más de un año, contar con sello de ingreso al país (prueba de ingreso regular) y presentar un certificado de domicilio en Argentina.

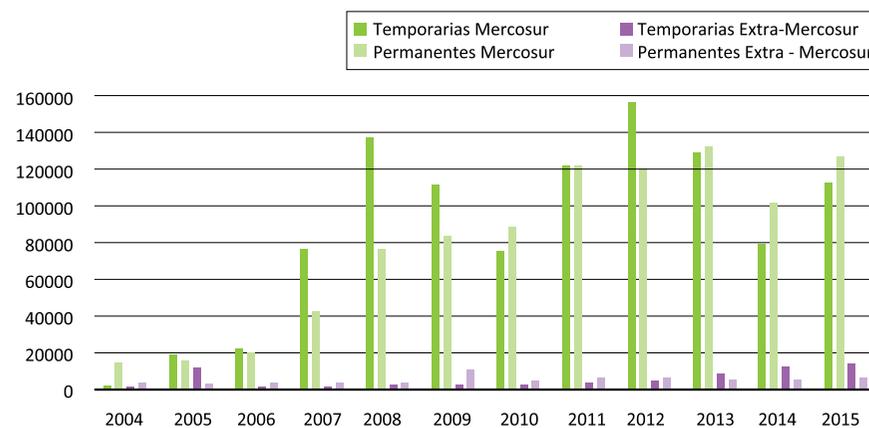
- **Residencia permanente:** podrá ser solicitada por personas que sean cónyuges, padres o madres de personas argentinas o de residentes permanentes, hijos/as de padre o madre argentino, o hijos/as menores de 18 años de residentes permanentes. También podrán solicitar la residencia permanente quienes hayan contado con una residencia temporaria Mercosur por dos años y quienes hayan contado con una residencia temporaria extra-Mercosur por tres años. La residencia permanente, que no tiene fecha de vencimiento, también otorga DNI y permite trabajar.

En todos los casos, además de la documentación probatoria exigible, las personas deben acreditar carencia de antecedentes penales y abonar la tasa migratoria correspondiente al trámite.

A partir de una serie de datos administrativos provistos por la Dirección Nacional de Migraciones,<sup>10</sup> en este apartado se analizan cuáles han sido, efectivamente, los caminos por los cuales las personas extranjeras han regularizado su situación migratoria en Argentina entre 2004 y 2015. La información relativa a residencias temporarias y permanentes resueltas, según nacionalidad y criterio por el que fueron otorgadas, muestra de manera clara la relevancia de las distintas vías de regularización posibles y su peso relativo según región de origen (principalmente Mercosur y extra - Mercosur).

En el período de referencia se resolvieron 2.135.000 trámites de residencias temporarias y permanentes.<sup>11</sup> Del total, 94% correspondieron a trámites iniciados por personas ciudadanas del Mercosur y 6% a extra-Mercosur. El gráfico a continuación (en valores absolutos) muestra la distribución de las residencias según tipo.

**Gráfico 3.** Residencias temporarias y permanentes, Mercosur y Extra-Mercosur, según año (2004-2015). Valores absolutos.



Fuente: gráfico propio basado en información provista por la Dirección Nacional de Migraciones.

Como puede observarse, la mayor cantidad de residencias temporarias y permanentes correspondió a personas nacionales de países del Mercosur. Según la información provista por la Dirección Nacional de Migraciones, entre 2004 y 2015 se otorgaron a este grupo 1.050.000 residencias temporarias (el 96% por criterio de nacionalidad y 4% por otros criterios, tal como estudiante, religioso o familiar residente temporario – este último especialmente para niños y niñas). Además, las personas provenientes del Mercosur obtuvieron 945.000 residencias permanentes. En contraste, las personas provenientes de países Extra - Mercosur tramitaron 74.000 residencias temporarias y 71.000 residencias permanentes.

10 En junio de 2017, CAREF cursó un pedido de acceso a la información pública a la Dirección Nacional de Migraciones, solicitando datos relativos a residencias permanentes, temporarias y transitorias otorgadas anualmente (entre 2004 y 2016) a personas bolivianas, brasileñas, chilenas, colombianas, ecuatorianas, paraguayas, peruanas, uruguayas, venezolanas, dominicanas, chinas, surcoreanas, haitianas, senegalesas y nacionales del resto de los países de África. El análisis que se presenta en esta sección se basa en la detallada respuesta provista por la Dirección Nacional de Migraciones. Carla Gerber sistematizó la información provista por la DNM y realizó gran parte de las tablas y los gráficos que se presentan en esta sección.

11 Vale recordar que las cifras de la Dirección Nacional de Migraciones aluden a trámites y no siempre a personas. Las residencias permanentes se otorgan por única vez, y por ello su número equivale a cantidad de personas con

residencia permanente. Ello no ocurre con las residencias temporarias, que si no se renuevan a tiempo no conducen a una residencia permanente, sino que se debe solicitar una nueva residencia temporaria (así, la misma persona ha generado dos registros administrativos de residencia temporaria). Por otra parte, la mayoría de quienes obtuvieron una residencia permanente primero tuvieron una residencia temporaria, por lo tanto, la misma persona generó dos registros: el de la residencia temporaria y luego el de la permanente.

### Regularización de personas provenientes de países del Mercosur <sup>12</sup>

Si bien el criterio de nacionalidad data de inicios de 2004, como puede observarse por los bajos valores de 2004, 2005 y 2006, su aplicación no fue inmediata, sino que comenzó a implementarse hacia fines de 2005, a través del Programa Nacional de Normalización Documentaria Migratoria (Decreto 578/2005 y Disp. DNM 53.253/2005). Este programa, también conocido como "Patria Grande", fue la primera puesta en práctica del criterio de nacionalidad contenido en la Ley de Migraciones. Vigente entre 2006 y 2010, estuvo destinado a personas de países miembros y asociados al Mercosur que residieran en la Argentina con anterioridad al 17 de abril de 2006. Puesto que, como efecto de las legislaciones restrictivas de las décadas anteriores se esperaba una masiva acogida al nuevo criterio de radicación, el programa se implementó de manera descentralizada. Efectivamente, el inicio del trámite podía realizarse en alguna de 560 organizaciones de la sociedad civil, iglesias y gobiernos municipales y provinciales, distribuidas a lo largo del país y previamente inscriptas en un registro de instituciones colaboradoras. Quienes deseaban regularizar su situación migratoria presentaban la documentación requerida en dos etapas. En la primera etapa (de inicio de trámite, abierta entre 2006 y 2008) se acreditaba identidad y nacionalidad y se completaba un formulario (con carácter de declaración jurada) donde se indicaba la fecha de ingreso al país y la carencia de antecedentes penales. A partir de esta primera presentación, las personas obtenían su certificado de "residencia precaria", que acreditaba el trámite en curso. En la segunda etapa, las personas debían completar la documentación relativa a antecedentes penales y abonar la tasa migratoria. El programa otorgaba una residencia temporaria, válida por dos años, mediante el criterio de nacionalidad. Quienes tuvieran un familiar argentino o extranjero con residencia permanente y aportaran la documentación probatoria del vínculo obtenían una residencia permanente. Con el trámite de residencia concluido, las personas podían tramitar el DNI ante el Registro Nacional de las Personas. <sup>13</sup>

En el marco de este programa, entre 2006 y 2008 se iniciaron 424.00 trámites y entre 2006 y 2010 se otorgaron 98.000 radicciones permanentes y 126.000 radicciones temporarias. Casi 190.000 trámites no fueron completados, en su mayoría porque por diversos motivos (entre ellos, información confusa) las personas no presentaron la documentación correspondiente a la segunda etapa y por lo tanto su trámite no prosperó.

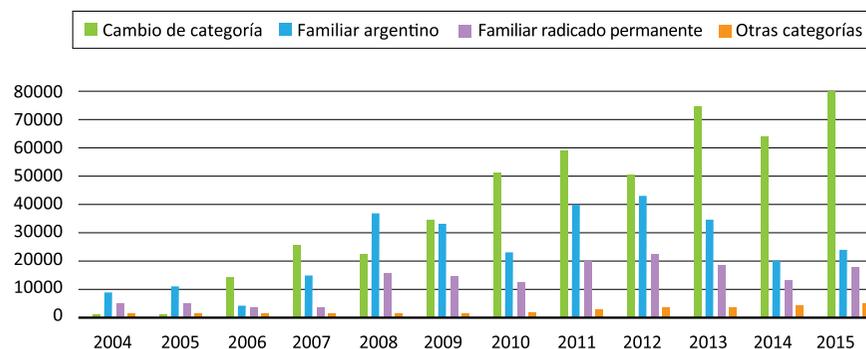
<sup>12</sup> Esta sección fue escrita en colaboración con Carla Gerber, antropóloga e integrante del Programa de Investigación y Formación de CAREF, cohorte 2017.

<sup>13</sup> Posteriormente, la obtención del DNI se incluyó dentro del mismo procedimiento administrativo, con una lógica de "ventanilla única".

Gran parte de quienes no concluyeron el trámite en el marco del Programa Patria Grande luego lo iniciaron nuevamente (a partir de 2009) por la vía ordinaria: en una sede de la Dirección Nacional de Migraciones mediante la presentación simultánea de toda la documentación requerida y abonando la tasa migratoria.

El criterio de nacionalidad no solo regularizó a varios cientos de miles de personas (muchas de las cuales llevaban años residiendo en Argentina de manera irregular) sino que además conllevó la puesta en marcha de un mecanismo relativamente sencillo y accesible para la documentación de quienes arribaron al país en años posteriores. Efectivamente, a partir de 2006 en adelante, prácticamente el 98% de las radicciones temporarias de ciudadanos de países del Mercosur se basó en el criterio de nacionalidad. Asimismo, el 51% de las radicciones permanentes se debieron a cambio de categoría (es decir: por conversión de la residencia temporaria en residencia permanente luego de dos años), 31% fueron otorgadas por familiar argentino (por tener hijos/as o cónyuge argentino), 16% por contar con un familiar radicado de manera permanente (por ejemplo, niños/as cuyos padres o madres se radicaron primero) <sup>14</sup> y 2% por otros criterios. El gráfico 4, a continuación, muestra la relevancia del cambio de categoría migratoria como fuente de la residencia permanente, en detrimento de los criterios vinculados al parentesco (tales como familiar argentino o familiar residente permanente).

**Gráfico 4.** Criterios para residencias permanentes Mercosur (2004-2015).



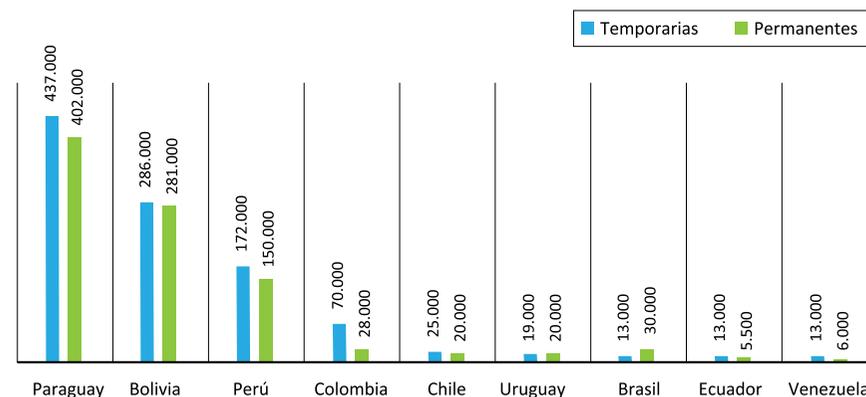
Fuente: gráfico propio basado en información provista por la Dirección Nacional de Migraciones.

<sup>14</sup> Los niños y niñas menores de 18 años no pueden radicarse por su propia cuenta, sino que toman el criterio migratorio de sus padres y cuentan con el mismo tipo de residencia que ellos.

En síntesis, entre las personas migrantes provenientes de países del Mercosur, el criterio de nacionalidad constituye la principal vía de acceso a la residencia temporaria, en tanto que el acceso a la residencia permanente surge principalmente del cambio de categoría —es decir: de la renovación en tiempo y forma de la residencia temporaria para su conversión en permanente—. El acogimiento mayoritario a estos criterios lleva a pensar que el resto de las categorías establecidas por la ley vigente contienen requisitos más difíciles de cumplir y por lo tanto resultan más restrictivas.

En lo que respecta a las nacionalidades, aproximadamente el 40% de todas las residencias temporarias y permanentes otorgadas entre 2004 y 2015 fueron tramitadas por personas paraguayas, el 30% por personas bolivianas y el 16% por personas peruanas. Como muestra el gráfico 5 (abajo), en estas tres nacionalidades —que dan cuenta del 86% de las residencias obtenidas— los valores acumulados de residencias temporarias y permanentes son notablemente parejos. Con valores mucho más reducidos, la misma similitud se verifica en las residencias temporarias y permanentes tramitadas por personas chilenas y uruguayas. Los casos de Brasil, Colombia, Ecuador y Venezuela difieren de esta pauta, que ilustra la relevancia del acceso a residencias permanentes como resultado de la renovación de las residencias temporarias. Puesto que con Brasil existe un convenio de reciprocidad específico (aprobado por la ley 26.240/2007) que permite solicitar directamente la residencia permanente, las personas de dicha nacionalidad han tramitado relativamente pocas residencias temporarias. En el caso de Colombia, la predominancia de residencias temporarias puede vincularse a dos cuestiones: por un lado, la propia dinámica de la migración (que en muchos casos es efectivamente temporaria y motivada por estudios o continuidad de la formación profesional) y por el otro su inicio relativamente más reciente. De hecho, recién en 2012 los trámites de residencias temporarias iniciados por personas colombianas superan las 10.000 solicitudes. Situaciones similares explican la menor cantidad de trámites interpuestos por personas ecuatorianas y venezolanas hasta 2015.<sup>15</sup> Vale la pena señalar que las cifras de trámites administrativos (residencias) son consistentes con las dinámicas detectadas a partir de la información censal (ver cuadro 2, más arriba).

**Gráfico 5.** Residencias temporarias y permanentes Mercosur, según nacionalidad (2004-2015). Valores absolutos.



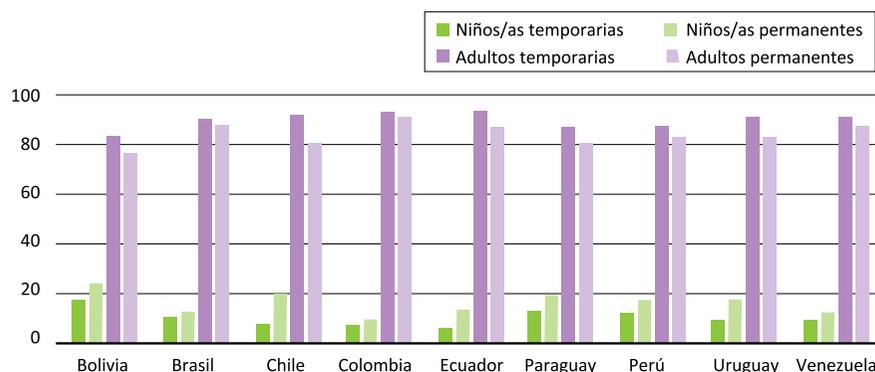
Fuente: gráfico propio basado en información provista por la Dirección Nacional de Migraciones  
 Nota: las cifras fueron redondeadas para facilitar la lectura

Tal como se señaló en la sección anterior, la cantidad de niños y niñas migrantes aumentó entre 2001 y 2010 —tanto en valores absolutos como relativos— y su presencia también se verifica en los trámites de residencia. Efectivamente, del total de residencias (permanentes y temporarias) tramitadas por personas provenientes de los países del Mercosur, 16% correspondió a niños y niñas menores de 18 años. De las aproximadamente 350.000 residencias que obtuvieron, 40% correspondió a niños y niñas paraguayos/as, 36% a bolivianos/as, y 14% a peruanos/as. El 10% restante se distribuyó entre niños/as provenientes de Colombia, Chile, Brasil, Uruguay, Venezuela y Ecuador (en orden decreciente). A pesar de las diferencias en los volúmenes de trámites según país de origen, cuando se analiza la distribución de trámites dentro de cada nacionalidad se observa que las variaciones son significativamente menores: para todas las nacionalidades, alrededor del 10% de los trámites de residencia temporaria y el 16% de los trámites de residencias permanentes corresponden a niños y niñas. El gráfico 6 (a continuación) muestra que las mayores proporciones (17% y 24% de las temporarias y permanentes respectivamente) corresponden a Bolivia y las menores a Colombia y Ecuador, cuyos niños han sido destinatarios de entre el 6% y el 9% de la totalidad de las residencias tramitadas por nacionales de esos países. Es

<sup>15</sup> En el caso de Venezuela, esta dinámica cambió drásticamente a partir de 2015. Para mayores detalles, se sugiere consultar el informe elaborado por en 2019 por CAREF (con el apoyo de ACNUR y OIM) titulado *Venezolanos/as en Argentina (2014-2018). Un panorama dinámico*.

decir que independientemente de la cantidad de niños y niñas de cada nacionalidad, el porcentaje que regulariza su situación migratoria es bastante similar.

**Gráfico 6.** Mercosur - Residencias temporarias y permanentes, niños/as y adultos (2004-2016). En porcentajes.



Fuente: gráfico propio basado en información provista por la Dirección Nacional de Migraciones  
 Nota: estos datos incluyen 2016. Por la manera en que fueron solicitados a DNM, no fue posible desagregar año por año.

Un aspecto interesante en lo que respecta a la radicación de niños y niñas —y que la distingue de los adultos— es que entre ellos predominan las residencias permanentes por sobre las temporarias. Efectivamente, los niños y niñas de los países del Mercosur han obtenido 150.000 residencias temporarias y 196.000 residencias permanentes (Cuadro 3, a continuación). Esto indicaría que muchos de ellos (casi 45.000) obtuvieron una residencia permanente sin haber tenido primero una temporaria. Como muestra el Cuadro 3, las brechas más grandes (en valores absolutos) entre residencia temporaria y permanente corresponden a Paraguay, Bolivia y Perú, que son las comunidades más numerosas y las que cuentan con mayor presencia de niños/as. A su vez, estas tres nacionalidades presentan proporciones similares entre residencias permanentes y temporarias: 1,3 residencias permanentes por cada residencia temporaria. Los niños y niñas brasileños cuentan con 3,2 residencias permanentes por cada residencia temporaria (debido al convenio bilateral al que se aludió más arriba) en tanto que los niños chilenos y uruguayos obtuvieron 2 residencias permanentes por cada temporaria.

Puesto que los niños toman el criterio de residencia de sus padres o madres, existen en principio dos hipótesis posibles, que no son excluyentes entre sí, para explicar la prevalencia de residencias permanentes: a) algunos niños y niñas pueden haber arribado a Argentina un tiempo después de sus padres, cuando éstos ya contaban con residencia permanente —y por lo tanto los niños obtuvieron directamente ese permiso—; b) independientemente de su fecha de arribo (simultánea o posterior a la de sus padres), la regularización migratoria de los niños y niñas se postergó hasta que pudieran obtener la residencia permanente, probablemente en el mismo expediente que sus padres, ahorrándose un trámite burocrático y reduciendo el pago de tasas de servicios. Es decir que mientras sus padres o madres contaban con residencia temporaria, los niños (ya residentes en Argentina) solo disponían de documentación de país de origen. En la medida en que la legislación argentina asegura el acceso a salud y educación, la no regularidad no debería haber afectado su bienestar.<sup>16</sup>

**Cuadro 3.** Residencias temporarias y permanentes obtenidas por niños y niñas (0 a 17 años). Total acumulado 2004-2016.

País de nacionalidad	Residencias temporarias	Residencias permanentes	Diferencia (P – T)	Proporción (P%T)
<i>Bolivia</i>	54.000	70.000	16.000	1,3
<i>Brasil</i>	1.400	4.500	3.100	3,2
<i>Chile</i>	2.200	4.500	2.300	2,0
<i>Colombia</i>	6.000	3.000	-3.000	0,5
<i>Ecuador</i>	1.000	800	-200	0,8
<i>Paraguay</i>	60.000	82.000	22.000	1,4
<i>Perú</i>	22.000	27.000	5.000	1,2
<i>Uruguay</i>	1.900	3.600	1.700	1,9
<i>Venezuela</i>	2.200	800	-1.400	0,4
<b>TOTAL</b>	<b>150.700</b>	<b>196.200</b>	<b>45.500</b>	<b>1,3</b>

Fuente: tabulado propio basado en información provista por la Dirección Nacional de Migraciones. Las cifras fueron redondeadas para facilitar la lectura.

<sup>16</sup> Como se verá más adelante, un motivo por el cual en ocasiones se ha demorado o postergado el trámite de regularización de niños y niñas se debe a la falta de autorización del progenitor no conviviente (generalmente el padre). En determinados momentos, el trámite solo podía iniciarse con la autorización de todos los progenitores que figuraran en la partida de nacimiento, en tanto que en otros momentos bastaba con el permiso del padre o de la madre. (Decreto 616/2010, art.9 anexo II, Disp. DNM 4880/2015).

A pesar de contar con una serie de facilidades que sin duda han promovido los masivos procesos de regularización, las personas migrantes del Mercosur no están exentas de obstáculos a la hora de obtener los documentos. Entre 2004 y 2015, el Servicio Social de CAREF recibió 3.510 consultas de personas provenientes de países del Mercosur. El 38% de estas consultas se vinculaban con dificultades diversas para acceder a la radicación. Como se verá en el próximo capítulo, la mayoría de estas consultas ocurrieron entre 2004 y 2010, cuando recién comenzaba a implementarse el criterio de nacionalidad y durante la vigencia del Programa Patria Grande.

### Regularización de personas provenientes de países extra-Mercosur

En lo que respecta a los flujos migratorios provenientes de países que no pertenecen al ámbito del Mercosur, el Censo de 2010 enumeró 300.000 personas arribadas de Europa,<sup>17</sup> 31.000 de Asia, 3.000 de África y 1.500 de Oceanía. Además, se registraron cerca de 40.000 personas de países americanos tales como Estados Unidos, México, República Dominicana, Haití y Cuba. Independientemente de las características históricas y socio-demográficas específicas de estas comunidades en Argentina,<sup>18</sup> en esta sección se presentan los requisitos de ingreso y permanencia exigibles a quienes no están comprendidos en el criterio de nacionalidad (art. 23 inc. "I" de la Ley de Migraciones) y cuáles son los principales obstáculos que han debido sortear para obtener la residencia en Argentina.

Para ingresar al país, Argentina exige visa consular a quienes portan pasaporte de unos 110 países, entre los que se encuentran todos los de África (salvo Sudáfrica) y muchos de Asia (con excepciones tales como Japón, Corea del Sur, Hong Kong, Georgia, o Emiratos Árabes, por mencionar algunas). Argentina no exige visa a ningún país europeo, ni a Australia o Nueva Zelanda, y de los países americanos solo la exige a Bahamas, Belice, Cuba, Haití y República Dominicana.

17 En 2010, el 65% de la población europea residente en Argentina tenía 65 años de edad o más. En su mayoría se trataba de migrantes antiguos, arribados durante la primera mitad del siglo XX y radicados en el marco de normativas previas.

18 Para mayor información sobre una de estas comunidades, consultar CAREF-OIM (2015): *La migración dominicana en Argentina. Trayectorias en el nuevo siglo (2000-2015)*, disponible online.

<sup>19</sup> Es decir que la distinción que la Ley de Migraciones realiza entre nacionales de países del Mercosur o de países extra – Mercosur no atañe únicamente a las oportunidades para regularizar la situación migratoria sino también a los requisitos para ingresar al país.

Puesto que para los ciudadanos de países extra-Mercosur no está disponible el criterio de nacionalidad, si desean radicarse de manera temporaria o permanente deberán fundamentar su solicitud de residencia en alguno otro de los criterios incluidos en los artículos 22 o 23 de la Ley de Migraciones: pariente de ciudadano argentino, trabajador con contrato de trabajo, rentista, pensionado, inversionista, científico, religioso, académico, estudiante, etcétera. Por lo general, estos requisitos exigen una considerable cantidad de documentación probatoria<sup>20</sup> y suelen ser más difíciles de acreditar. A ello se suma que, históricamente, las tasas que deben abonar por la tramitación duplican los montos que corresponden a las residencias Mercosur.

Quienes no pueden encuadrarse en ninguna de las categorías disponibles (estudiante, trabajador contratado, etc.) suelen explorar alternativas tales como la solicitud de asilo o el matrimonio con una persona argentina o residente permanente. En el primer caso, mientras se evalúa la solicitud de asilo, la persona cuenta con una residencia precaria (establecida en el art. 20 de la Ley de Migraciones) que le permite trabajar en el marco de la legislación laboral. La autoridad administrativa renovará esta residencia precaria hasta que haya una respuesta (positiva o negativa) a la petición de asilo —que suele demorar un año, o incluso más—. En el segundo caso, puede ocurrir que la Dirección Nacional de Migraciones escrute los motivos del matrimonio

19 Las visas consulares otorgan permiso de ingreso según distintas categorías (turismo, estudios, negocios, asistencia a congresos, entre otros) y se tramitan en los consulados argentinos del país de origen. Entre la documentación a presentar por las personas interesadas se incluyen constancia de solvencia económica, certificado de empleo, reserva de pasaje de ida y vuelta, itinerario turístico, reserva hotelera o carta de invitación (certificada por el Colegio de Escribanos) de una persona física residente en Argentina. Quienes viajen por cuestiones de profesionales o de negocios deben presentar una carta de invitación emitida por una empresa o persona jurídica inscrita en el Registro Único de Requirentes de la Dirección Nacional de Migraciones (RENURE). Con todos estos papeles, se solicita un turno para la entrevista consular, instancia en donde se aprueba o deniega la visa solicitada. Desde 2016, para los ciudadanos de muchos de los países a los que Argentina exige visa, está disponible la AVE (Autorización de Viaje Electrónica), que pueden solicitarla quienes ya cuentan con visas de ingreso vigentes para Estados Unidos o países de la Unión Europea. Fuente: <http://www.migraciones.gov.ar/accesible/indexA.php?visas>, consulta del 21 de febrero de 2019.

20 En relación al contrato de trabajo, si bien muchos empleadores registran a sus trabajadores inmigrantes, lo hacen una vez que éstos ya han regularizado su situación migratoria por otra vía. En general, los empleadores no están dispuestos a afrontar las exigencias burocráticas y de tiempo que les insumiría generar ellos el contrato de trabajo que permitiría a la personas regularizarse como trabajador migrante.

y que llegue a la conclusión que su único propósito consiste en obtener una residencia. En esos casos, suele denegar la residencia, aunque ello no afecta la validez del matrimonio para la ley civil.<sup>21</sup>

Es decir que luego de la promulgación de la Ley de Migraciones, la situación de las personas provenientes de países fuera del Mercosur quedó en desventaja en relación al criterio de nacionalidad. Para atender esa disparidad, entre 2004 y 2015 se han implementado algunas vías alternativas de regularización mediante programas especiales, dirigidos a poblaciones específicas y acotados en tiempo y alcance. A continuación se resumen las principales medidas complementarias tendientes a facilitar la regularización de personas migrantes extra-Mercosur.

- **Regularización migratoria de ciudadanos nativos fuera de la órbita del Mercosur.**<sup>22</sup> Este programa estuvo vigente durante 6 meses, entre septiembre de 2004 y marzo de 2005. Podían acogerse todas las personas extra-Mercosur que residieran en el país con anterioridad al 30 de junio de 2004. *Requisitos:* demostrar identidad y nacionalidad, contar con sello de ingreso, declarar medios de vida lícitos, carecer de antecedentes penales y abonar la tasa migratoria. Acordaba residencia temporaria por 2 años, renovable por un periodo similar. Según información de la Dirección Nacional de Migraciones, en el marco de este programa se otorgaron 12.000 residencias temporarias, la mayoría (aproximadamente 9.000) a personas de nacionalidad china.
- **Régimen especial de regularización destinado a las personas provenientes de Senegal y República Dominicana.**<sup>24</sup> Los ingresos de personas desde Senegal (principalmente varones) y Dominicana (predominantemente mujeres) son pequeños pero sostenidos. En ambos casos se trata de migraciones relativamente recientes (iniciadas hacia 1990), dinámicas y con incipientes o avanzados procesos de reunificación familiar en curso. Ambas nacionalidades deben tramitar una visa para ingresar al país en calidad de

turistas, con lo cual las dificultades que enfrentan son dobles: por un lado, para ingresar al país; y por el otro, para regularizar la situación migratoria, en la medida en que se trata de personas abocadas a empleos informales. Por estos motivos, tanto senegaleses como dominicanos han buscado otras vías: la solicitudes de refugio y los matrimonios celebrados con la finalidad de regularizar la situación migratoria (CAREF y OIM, 2015). Efectivamente, entre 2005 y 2012, aproximadamente 850 dominicanos y 1300 senegaleses interpusieron solicitudes de refugio ante el organismo correspondiente<sup>25</sup> con el propósito de obtener una residencia precaria. Frente a esta percepción de "abuso" del sistema de asilo, en enero de 2013 la Dirección Nacional de Migraciones abrió un régimen especial de regularización, vigente durante 6 meses, al que podían acogerse las personas de nacionalidad dominicana y senegalesa que se encontraran residiendo en el país antes del 1° de agosto de 2012 (en el caso de personas dominicanas) y antes del 14 de enero de 2013 para personas senegalesas.<sup>26</sup> *Requisitos:* pasaporte o certificado de nacionalidad vigente, constancia de ingreso al país por paso habilitado (solo para personas dominicanas), inscripción como monotributista en la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), carencia de antecedentes penales, certificado de domicilio y pago de la tasa migratoria. El programa otorgaba residencia temporaria por un año, renovable. Para cada renovación, era imprescindible estar al día con el pago del monotributo. Quienes lograron renovar la residencia temporaria a los 12 y a los 24 meses pudieron solicitar la residencia permanente a los 36 meses. En 2013, al inicio del programa, aproximadamente 2.500 personas dominicanas y 1.500 personas senegalesas obtuvieron su residencia temporaria por un año. A los 12 meses, renovaron su residencia 1.700 personas dominicanas y casi 1.500 senegalesas; a los 24 meses, 1.300 dominicanas y 1.200 senegalesas. A los 36 meses (en 2016), 653 personas dominicanas obtuvieron la residencia permanente por cambio de categoría (es decir: el 26% de quienes se acogieron al programa de regularización) y 1.170 personas senegalesas (es decir el 78%).<sup>27</sup> La gran incidencia de este programa en el caso de la población senegalesa se vincula a

21 Para más detalle sobre los matrimonios "por los papeles", ver CAREF (2015) *La migración dominicana en Argentina. Trayectorias en el nuevo siglo (2000-2015)*, especialmente capítulo V.

22 Decreto 1169/2004.

23 Puesto que las personas provenientes de países extra-Mercosur pueden solicitar el cambio de residencia temporaria a permanente luego de 3 años de residencia regular, quienes se acogieron a este programa debieron renovar al menos una vez su residencia temporaria antes de obtener la residencia permanente.

24 Disposiciones 001/2013 y 002/2013 de la Dirección Nacional de Migraciones.

25 Hasta 2009, el organismo encargado de tramitar solicitudes de refugio era el Comité de Elegibilidad para los Refugiados (CEPARE), luego reemplazado por la Comisión Nacional para los Refugiados (CONARE).

26 La diferencia en las fechas de ingreso para una y otra nacionalidad se debe a la entrada en vigencia de la visa para personas dominicanas (agosto de 2012). Es decir que solo podían acogerse las personas dominicanas que hubieran ingresado al país con anterioridad a la imposición de la visa.

27 Según información provista por la Dirección Nacional de Migraciones a CAREF.

la estabilidad de su inserción laboral en el comercio minorista (a menudo informal), que les aseguró los ingresos para sostente los pagos del monotributo. La inserción laboral más precaria de las personas dominicanas probablemente haya influido en su discontinuidad.

- **Régimen especial de regularización de extranjeros de nacionalidad coreana.**<sup>28</sup> Este régimen especial entró en vigencia en 2014 en el marco de un convenio de cooperación suscripto con la Asociación Coreana en la Argentina. Vigente durante seis meses, podían acogerse las personas de nacionalidad coreana que se encontraran residiendo en el país con anterioridad al 24 de abril de 2014. **Requisitos:** pasaporte o certificado de nacionalidad vigente, constancia de ingreso al país por paso habilitado, inscripción como monotributista en la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), carencia de antecedentes penales, certificado de domicilio y pago de la tasa migratoria. Otorgaba una residencia temporaria por un año, renovable a condición de contar con el pago del monotributo al día. En este marco, se otorgaron aproximadamente 400 residencias temporarias, el 80% de las cuales se renovaron a los 12 y 24 meses.

Casi siempre a través del registro como trabajador monotributista (y el pago mensual de la obligación correspondiente), estos programas especiales abrieron vías de regularización para quienes no contaban con otros criterios (familiares radicados, estudios o trabajadores contratados). Más allá de sus diversos efectos en cada una de las tres comunidades, no debe perderse de vista que se trató de oportunidades disponibles únicamente para quienes ya residían en Argentina. Así, quienes arribaron con posterioridad e intentaron radicarse encontraron las mismas dificultades que dieron origen al programa especial.

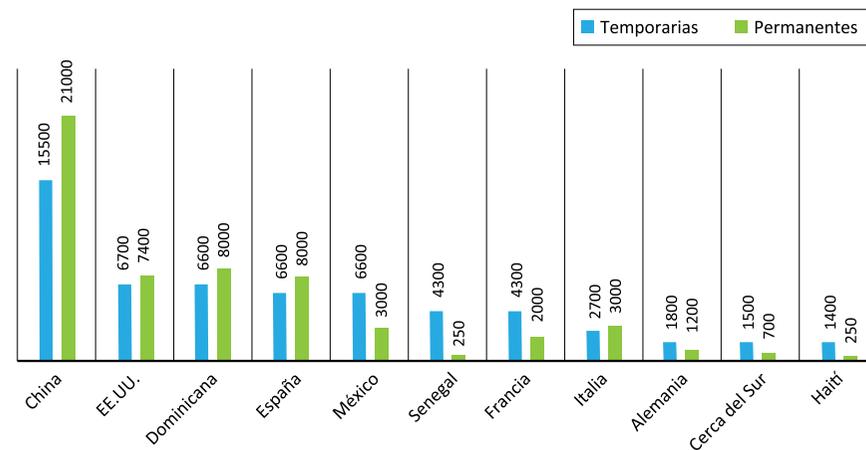
Ya sea en el marco de estos programas especiales o mediante trámite ordinario (especialmente a través de criterios tales como estudios, trabajador contratado, familiar radicado o familiar argentino), entre 2004 y 2015 se otorgaron 74.000 residencias temporarias y 56.000 permanentes a personas nacionales de países fuera del Mercosur.<sup>29</sup> El Gráfico 7 (a continuación) indica la cantidad de residencias obtenidas por personas de 11 nacionalidades que, en conjunto, dan cuenta del 85% de las residencias extra-Mercosur: 77% de las temporarias y 96% de las permanentes. Como puede observarse, en varios

28 Disposición 979/2014 de la Dirección Nacional de Migraciones.

29 Como se indica más arriba, las residencias extra-Mercosur representan el 6% de todas las residencias tramitadas entre 2004 y 2015.

casos son más las residencias permanentes que las temporarias: China, EE.UU, República Dominicana, España y, en menor medida, Italia.

**Gráfico 7.** Residencias temporarias y permanentes Extra - Mercosur, países seleccionados (2004-2015). Valores absolutos.



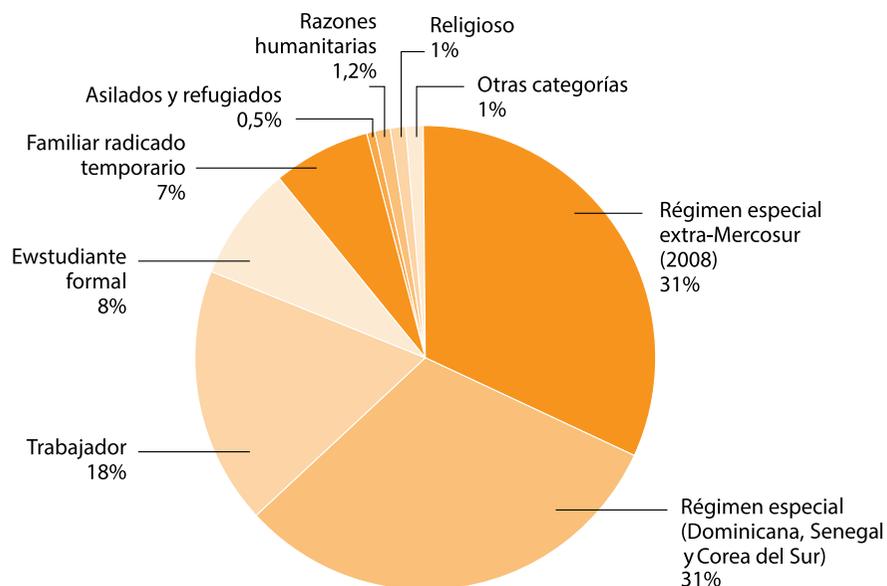
Fuente: tabulado propio basado en información provista por la Dirección Nacional de Migraciones. Las cifras fueron redondeadas para facilitar la lectura.

Vale la pena detenerse en cuáles han sido los criterios por los cuales las personas provenientes de países extra - Mercosur han obtenido sus residencias temporarias o permanentes. Para ello, contamos con información desagregada correspondiente a trámites de residencia realizados por nacionales de la República Popular China, Corea del Sur, Haití, Senegal y República Dominicana. Se trata de comunidades activas y organizadas, que han tenido arribos pequeños (en comparación con los países del Mercosur) pero sostenidos a lo largo del siglo XXI. Además, tres de ellas han sido destinatarias de programas especiales de regularización.

El gráfico a continuación ilustra los criterios que mediante los cuales fueron solicitadas (y obtenidas) las 29.500 residencias temporarias tramitadas por personas chinas, surcoreanas, senegalesas, haitianas y dominicanas entre 2004 y 2015. Como

puede observarse, 63% de estas radicaciones surgieron de los programas especiales de regularización y 18% se obtuvieron en base a la categoría de "trabajador migrante". Por otra parte, "estudiante formal" y "familiar radicado temporario" <sup>30</sup> recogen el 15% de los permisos de residencia. Es decir que solo un tercio de las residencias provino de los criterios ordinarios (por oposición a excepcionales) establecidos en la legislación migratoria.

**Gráfico 8.** Criterios para la obtención de residencias temporarias. Nacionalidades extra - Mercosur seleccionadas (2004-2015)

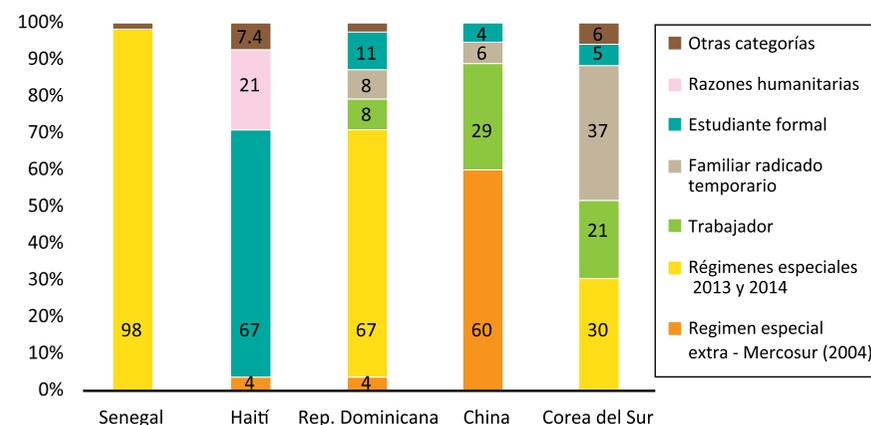


Fuente: tabulado propio basado en información provista por la Dirección Nacional de Migraciones.

<sup>30</sup> Cónyuge, hijos/as menores de 18 años y padres mayores de 65 años pueden solicitar la radicación en virtud de su parentesco con una persona ya radicada. La residencia que obtienen es la misma que el titular del trámite original: si el/la p/madre, cónyuge o hijo/a cuenta con residencia temporaria, obtienen una temporaria por la misma duración; si cuentan con una residencia permanente, obtienen una residencia permanente. Este criterio no está disponible para hijos/as mayores de edad ni para hermanos/as u otros parientes.

Cuando se analizan los criterios de obtención de residencia temporaria según país de origen, es posible apreciar diferencias significativas vinculadas con las propias dinámicas migratorias y con los tratamientos especiales destinados oportunamente a cada nacionalidad. El Gráfico 9 muestra que prácticamente todas los trámites de residencias temporarias de ciudadanos senegaleses y dos tercios de los de dominicanos se llevaron adelante en el marco de los respectivos programas especiales de regularización iniciados en 2013. En el caso de Corea, el programa especial de 2014 dio cuenta del 30% de los trámites. En el caso de China, 60% de las residencias temporarias provinieron de otro programa especial, ejecutado durante 2004 y 2005 y destinado a personas de países extra - Mercosur (Dec. 1169/2004). <sup>31</sup>

**Gráfico 9.** Criterios para la obtención de residencias temporarias extra - Mercosur. Nacionalidades seleccionadas, 2004-2015



Fuente: tabulado propio basado en información provista por la Dirección Nacional de Migraciones.

<sup>31</sup> El total acumulado de trámites de residencia temporaria realizados entre 2004 y 2015 para cada una de las nacionalidades seleccionadas es el siguiente: China: 15.000 trámites; República Dominicana: 6.400; Senegal: 4.300; Corea del Sur: 1.500 y Haití 1.400 (valores redondeados). Recordemos que la cantidad de residencias temporarias no equivale a personas. A título de ejemplo: los 4.300 trámites realizados por personas senegalesas corresponden a las aproximadamente 1.600 residencias temporarias otorgadas en 2013 en el marco del programa especial, de las cuales 1.500 fueron renovadas en 2014 y 1.200 en 2015. Es decir que la misma persona obtuvo 3 residencias temporarias sucesivas, que luego le permitieron solicitar la residencia permanente, tal como establece la ley 25.871 en el caso de personas de países por fuera del Mercosur.

Veamos ahora los criterios ordinarios para obtención de residencias temporarias. La categoría de "trabajador" (art. 23, inc. *a* ley 25.871) solamente es relevante entre las personas chinas y surcoreanas. En ambos casos se trata de comunidades que han desarrollado diversos tipos de emprendimientos comerciales propios que les han permitido inscribirse en el Registro Único de Requirentes de Extranjeros (RENURE) de la Dirección Nacional de Migraciones y contratar empleados inmigrantes —generalmente sus propios connacionales—. Efectivamente, para solicitar la residencia temporaria en calidad de "trabajador migrante" se debe presentar un pre-contrato que especifique los datos personales de las partes, las tareas a realizar por el extranjero, la duración de la jornada laboral, la duración de la relación laboral, el domicilio donde desarrollará tareas el extranjero, la remuneración a percibir (que deberá ajustarse al convenio colectivo de trabajo de la actividad a desarrollar) y número de CUIT del empleador. El empleador debe presentar constancia de inscripción ante la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) y debe estar inscripto en el RENURE. Además, todas las firmas deben estar certificadas por escribano público.<sup>32</sup> Este conjunto de exigencias suele desalentar a muchos empleadores, que prefieren contratar a las personas una vez que ya han obtenido su residencia por otras vías.

La categoría de "estudiante" (art. 23 inc. *j* ley 25.871) ha sido un criterio significativo para la obtención de residencias temporarias por parte de personas haitianas, y en menor medida dominicanas, surcoreanas y chinas. Por lo general, esta residencia la solicitan personas adultas que desean iniciar o continuar estudios terciarios o universitarios en Argentina. Para iniciar el trámite deben presentar su documentación personal completa y constancia de inscripción electrónica a la institución educativa donde estudiarán, detallando el tipo de estudio y su duración. Las instituciones educativas, que debe estar inscriptas en el RENURE, inscriben a los/as estudiantes que cumplen con todos los requisitos para iniciar o continuar sus estudios, entre ellos certificaciones traducidas y debidamente apostilladas de estudios anteriores concluidos o en cursos.<sup>33</sup> Alrededor de 2.300 residencias fueron obtenidas de mediante este criterio por parte de personas de las nacionalidades de referencia.

32 Ver [http://www.migraciones.gov.ar/accesible/indexA.php?nomercosur\\_temporaria](http://www.migraciones.gov.ar/accesible/indexA.php?nomercosur_temporaria). Además de los requisitos específicos, en todos los casos debe presentarse documentación de identidad vigente, constancia de ingreso al país, certificado de carencia de antecedentes penales en Argentina y en país de origen y comprobante de pago de la tasa de radicación.

33 Ver [http://www.migraciones.gov.ar/accesible/indexA.php?nomercosur\\_temporaria](http://www.migraciones.gov.ar/accesible/indexA.php?nomercosur_temporaria)

La categoría de "familiar radicado temporario" (art. 23 in fine, ley 25.871), anclada en el derecho a la reunificación familiar, está disponible para cónyuges, progenitores e hijos/as solteros/as menores de 18 años de residentes temporarios. Da cuenta de un tercio de las radicaciones de personas de Corea del Sur<sup>34</sup> y del 6% y 8% de las radicaciones de personas chinas y dominicanas. La ausencia de aplicación de este criterio en la migración senegalesa y haitiana posiblemente se vincula al hecho de que se trata de comunidades compuestas principalmente por personas jóvenes y solteras (en su mayoría varones), donde los procesos de conformación de familias y eventual reunificación familiar son incipientes.

Amerita señalarse el criterio de "razones humanitarias" (art. 23, inc. *m* ley 25.871 y Decreto 616/2010)<sup>35</sup> entre las personas provenientes de Haití. Se trata de aproximadamente 300 residencias, 200 de las cuales fueron obtenidas en 2011 y 2012 por personas que habían padecido los efectos del devastador terremoto que asoló al país en enero de 2010, causando más de 350.000 muertos y heridos.

El ítem "Otras categorías" del gráfico 9 recoge una variedad de criterios, entre los que se destaca el "religioso" (art. 23 inc. *g* de la ley 25.871), que da cuenta del 5% de las residencias temporarias entre personas coreanas y 3% entre las haitianas. Asimismo, la categoría de "asilado o refugiado" (art. 23 inc. *k* de la ley 25.871) compren-

34 Este porcentaje significativo de personas surcoreanas que obtuvieron la residencia temporaria a través de un familiar también radicado temporariamente sin duda se vincula con la proporción de quienes se regularizaron mediante el criterio de trabajador. Es razonable suponer que uno de los adultos de la familia hizo extensiva su radicación temporaria a otros integrantes del grupo familiar (tales como cónyuge o hijos/as menores de 18 años).

35 El decreto 616/2010, que reglamenta la ley de migraciones, establece que para las residencias por razones humanitarias deberán tenerse especialmente en cuenta las siguientes situaciones:

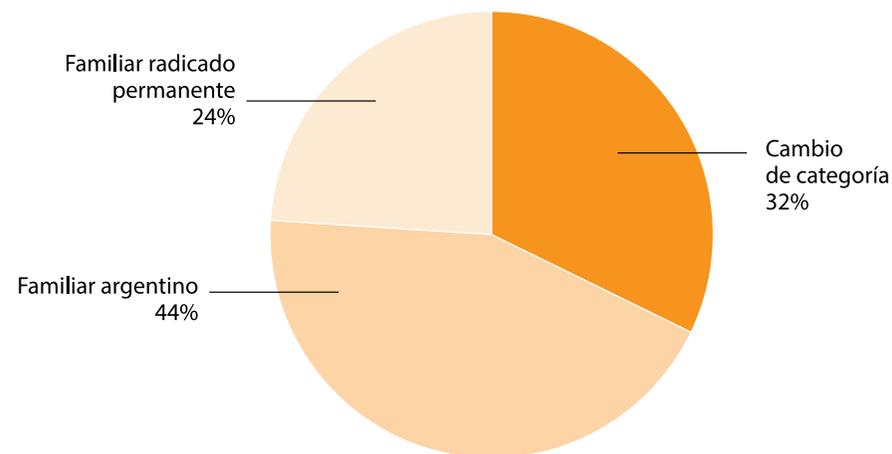
1. Personas necesitadas de protección internacional que, no siendo refugiadas o asiladas en los términos de la legislación aplicable en la materia, se encuentran amparadas por el Principio de No Devolución y no pueden regularizar su situación migratoria a través de los restantes criterios previstos en la Ley N° 25.871 y en la presente Reglamentación.
2. Personas respecto de las cuales se presuma verosímelmente, que de ser obligadas a regresar a su país de origen quedarían sometidas a violaciones de los derechos humanos reconocidos en instrumentos internacionales con jerarquía constitucional.
3. Personas que hayan sido víctimas de la trata de personas u otras modalidades de explotación esclava y/o víctimas del tráfico ilícito de migrantes.
4. Personas que invoquen razones de salud que hagan presumir riesgo de muerte en caso de que fueren obligadas a regresar a su país de origen por falta de tratamiento médico.
5. Apátridas y refugiados que hubieran residido en el país por un plazo superior a TRES (3) años y su condición hubiese cesado.

de respectivamente 5% de las residencias de haitianos y 1% de las de senegaleses.

Este somero repaso por los criterios de radicación temporaria de migrantes provenientes de cinco comunidades extra – Mercosur establecidas y con nuevos ingresos entre 2004 y 2015 muestra que de 29.000 trámites, 18.000 se basaron los criterios excepcionales habilitados por tres programas especiales de regularización. De los 11.000 restantes, 5.200 fueron por trabajo y 2.300 por estudios. Estas cifras alertan sobre el uso acotado del criterio de "trabajador migrante" y señalan una vez más la conveniencia de ampliarla de modo que puedan acogerse a ella no solo quienes trabajan en relación de dependencia (con contrato de trabajo) sino también los trabajadores autónomos, que erogan sus propios aportes laborales y jubilatorios a través del pago del monotributo. Este es el requisito que han incluido los programas especiales que dan cuenta del 63% de las residencias temporarias tramitadas por estas comunidades en el período de referencia.

A continuación, analizaremos los criterios por los cuales las personas provenientes de esos mismos países (China, Corea del Sur, República Dominicana y Senegal) obtuvieron casi 30.000 residencias permanentes entre 2004 y 2015. Vale recordar que la cantidad de residencias permanentes equivale a personas: se trata de un tipo de residencia que se tramita por única vez, ya que no tiene una duración temporal limitada. Las 29.900 residencias permanentes se distribuyeron según el siguiente detalle: China: 20.700; República Dominicana: 7.900; Corea del Sur: 750; Haití: 300 y Senegal 250. Como muestra el gráfico 10 a continuación, 32% del total resultó de cambio de categoría, es decir: del pasaje de una residencia temporaria (durante por lo menos tres años) a una residencia permanente.<sup>36</sup> El resto de las residencias permanentes se debieron a criterios familiares: hijos/as o cónyuges argentinos (44%) o familiares (no argentinos) con residencia permanente (24%). Estas proporciones contrastan con las correspondientes a migrantes de países del Mercosur, 51% de los cuales obtuvo su residencia permanente por cambio de categoría, 31% por familiar argentino y 16% por familiar radicado permanente (ver Gráfico 4, supra).

**Gráfico 10.** Criterios para la obtención de residencias permanentes extra – Mercosur. Nacionalidades seleccionadas (2004-2015)



Fuente: tabulado propio basado en información provista por la Dirección Nacional de Migraciones.

El hecho de que dos tercios de estas residencias permanentes estén basadas en criterios familiares (y no en la renovación de una residencia temporaria previa) permite pensar que se trató de personas que no encontraron vías para regularizar su situación migratoria durante años, hasta que contaron con algún familiar que proveyera el criterio que permitiera cumplir con los requisitos establecidos en la ley.<sup>37</sup>

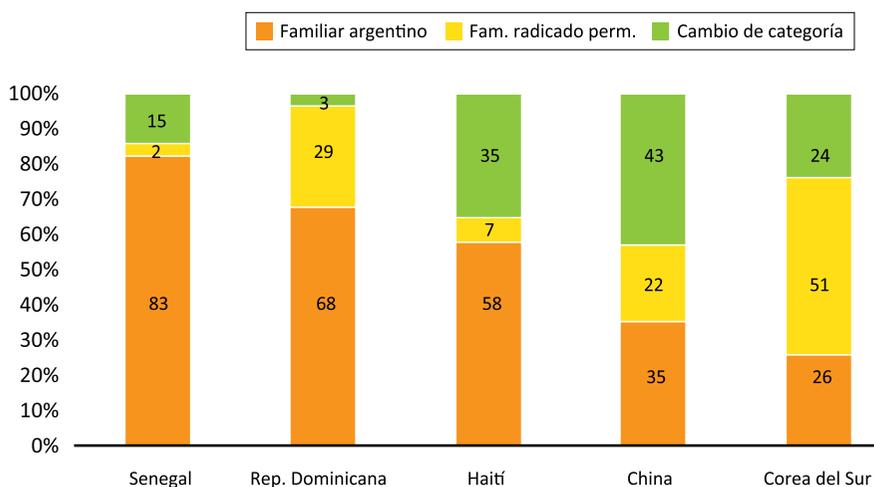
Cuando se analizan los criterios para la obtención de residencias permanentes según nacionalidad (gráfico 11), se observa que para Senegal, República Dominicana y Corea del Sur, entre el 75% y el 97% surgen de criterios familiares —ya sea familiar argentino o familiar radicado permanente—. Solo entre las personas chinas y haitianas más del 30% de las residencias permanentes se originaron en renovación de residencias temporarias. En el primer caso, por renovación de residencias obtenidas en el marco del programa especial de 2004: efectivamente, la mitad de las 8.800 residencias permanentes por cambio de categoría obtenidas por personas chinas se

<sup>36</sup> En 2016, 1.200 personas senegalesas obtuvieron su residencia permanente, luego de renovar sucesivamente, durante 3 años, la residencia temporaria obtenida en 2013 en el marco del programa especial de regularización. En el caso de las personas dominicanas, 653 obtuvieron la residencia permanente por el mismo criterio y de la misma manera en 2016.

<sup>37</sup> En el capítulo 3, donde se analizan las consultas atendidas por el Servicio Social de CAREF, volveremos sobre este tema.

obtuvieron en 2009, cuando ya se habían cumplido las tres renovaciones anuales de las residencias temporarias otorgadas en 2005 mediante trámite especial. En el caso de las personas haitianas, las residencias permanentes provinieron por renovación de residencias obtenidas como estudiantes. Es decir que el criterio de trabajador migrantes (con pre-contrato de trabajo presentado por un empleador inscripto en el Registro Único de Requirentes de Trabajadores Extranjeros - RENURE) no parecería atender las circunstancias que dan origen al arribo y permanencia de numerosas personas provenientes de países del Mercosur.

**Gráfico 11.** Criterios para la obtención de residencias permanentes. Nacionalidades seleccionadas, 2004-2015



Fuente: tabulado propio basado en información provista por la Dirección Nacional de Migraciones.

Si bien existen múltiples factores que inciden en la regularización de la situación migratoria, las cifras analizadas en esta sección ilustran claramente el impacto de los requisitos diferenciales (según región de origen) establecidos en la normativa argentina. La instauración del criterio de nacionalidad Mercosur promovió un proceso de regularización masiva y continua, así como un pasaje relativamente sencillo de las figuras de radicación temporaria hacia las permanentes. La falta de un criterio

igual de accesible para las personas provenientes de otras regiones llevó a que muchas de ellas permanecieran en situación irregular hasta que un programa especial les permitiera acceder a la residencia temporaria (generalmente en calidad de trabajadores autónomos). Estas residencias fueron la base de gran parte de las residencias permanentes posteriores obtenidas por fuera de los criterios familiares.

Asimismo, la falta de una vía migratoria sencilla empujó a muchas personas de países extra - Mercosur hacia estrategias que suelen ser cuestionadas (la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado, los matrimonios por "los papeles") pero que no obstante demuestran una firme voluntad de regularizarse y un muy preciso diagnóstico de los inconvenientes que acarrea la falta de documentación. En 2013, ante estas evidencias —y considerando los costos administrativos que genera la evaluación de miles de solicitudes de asilo que la autoridad migratoria suele presumir de manifiestamente infundadas— se implementaron dos acotados programas especiales de regularización (para personas senegalesas y dominicanas) que buscaron atender estas situaciones coyunturalmente y siempre dentro de la lógica de la "excepción".

#### IV. La protección internacional en el marco del asilo

En Argentina, entre 1985 y 2006 el procedimiento de asilo estuvo regulado por el decreto 464/1985, que creó el Comité de Elegibilidad para los Refugiados (CEPARE), encargado de evaluar y decidir sobre las solicitudes de reconocimiento del estatuto de refugiado. En 2006 se aprobó la Ley de Reconocimiento y Protección al Refugiado (N° 26.165), que regula en la actualidad la protección internacional provista por la figura del asilo. El art. 4 de esta ley, que recoge los principios contenidos en la *Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados* (1951), en su *Protocolo Complementario* (1967) y en la *Declaración de Cartagena sobre Refugiados de la Organización de Estados Americanos* (1984), establece que el término "refugiado" se aplicará a toda persona que:

- a) Debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o no quiera acogerse a la protección de tal país, o que, careciendo de nacionalidad y hallándose,

a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera residencia habitual, no pueda o no quiera regresar a él.

- b) Ha huido de su país de nacionalidad o de residencia habitual para el caso en que no contara con nacionalidad porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.

De acuerdo a lo establecido en los instrumentos internacionales y en la normativa local, el reconocimiento de la condición de refugiado conlleva el derecho a la protección internacional, expresado en la no devolución al lugar de procedencia, que incluye la prohibición del rechazo en frontera y la no sanción por el ingreso irregular al territorio nacional. El principio de no devolución (que comprende también a quienes son solicitantes del estatuto de refugiado, hasta tanto se resuelva su petición) es el principio rector de la figura de asilo. Su propósito consiste en asegurar a la persona efectiva protección ante peligros, temores y amenazas debidos a violencia generalizada, violación masiva de derechos humanos o persecución por motivos de raza, religión, nacionalidad, opiniones políticas o pertenencia a determinado grupo social.

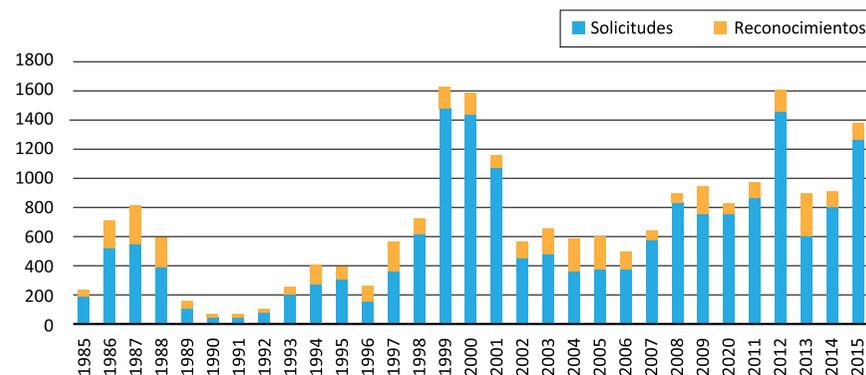
La ley vigente creó la Comisión Nacional para los Refugiados (CONARE) —que reemplazó al anterior Comité de Elegibilidad— y es organismo con competencia en el reconocimiento del estatuto de refugiado a las personas que lo solicitan. La CONARE, que ejerce sus funciones en el ámbito del Ministerio del Interior, es un cuerpo colegiado integrado por cinco comisionados: un representante del Ministerio del Interior, un representante del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, un representante del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, un representante del Ministerio de Desarrollo Social y un representante del Instituto Nacional Contra la Discriminación y Xenofobia. Además, integran la Comisión con derecho a voz pero sin derecho a voto un representante del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y un representante de las organizaciones no gubernamentales sin fines de lucro con trayectoria en la asistencia y defensa en los derechos de los refugiados. Los comisionados se renuevan cada cuatro años.

La solicitud de reconocimiento del estatuto de refugiado (una simple nota manuscrita expresando sucintamente los motivos por los cuales la persona considera que su vida, su libertad o su seguridad se encuentran en peligro en su país de residencia habitual) puede ser presentada en el puesto de control migratorio al momento de ingresar al país, o

posteriormente, sin límite de tiempo, ante la CONARE o alguna de sus delegaciones. Una vez que la solicitud ha sido recibida, la CONARE expide a la persona solicitante una constancia de residencia precaria (contemplada en la ley migratoria) que demuestra residencia regular y autoriza para trabajar y desplazarse. La residencia precaria (que debe renovarse cada 90 días) será válida hasta tanto la CONARE haya reconocido o rechazado el estatuto solicitado. Si el estatuto es reconocido, la persona obtendrá una residencia temporaria por dos años (renovable) y un Documento Nacional de Identidad de residente extranjero. Si el estatuto es rechazado, es posible apelar la decisión en diversas instancias (durante las cuales se renueva la residencia precaria). Si las apelaciones no prosperan, la persona será conminada a regularizar su situación por la vía de la legislación migratoria.

Entre 1985 (creación del CEPARE) y 2015 se presentaron 18.000 solicitudes de asilo, 32% de las cuales (3.800) fueron reconocidas. Quienes las interpusieron obtuvieron el estatuto de refugiado y la protección internacional que la figura conlleva. A diferencia de los migrantes, que suelen provenir de un conjunto acotado de países y donde las proporciones entre varones y mujeres son relativamente parejas, entre los refugiados y solicitantes de asilo predominan los varones (son alrededor del 70%) y los países de los que provienen cambian según las coyunturas políticas regionales e internacionales. El gráfico a continuación muestra las significativas variaciones anuales de solicitudes y reconocimientos, vinculadas a las complejas dinámicas de la temática. Como puede observarse, en algunos momentos las solicitudes aumentaron significativamente.

**Gráfico 12.** Solicitudes y reconocimientos del estatuto de refugiado (1985-2015)



Fuente: gráfico propio en base a datos de la CONARE

Entre 1997 y 2004, entre el 35% y el 56% de las solicitudes interpuestas provinieron de personas peruanas, de las cuales aproximadamente 22% obtuvieron el estatuto. Les siguieron las personas rumanas (cuyas solicitudes se concentraron entre 1999 y 2001) de las cuales solo 4% fueron reconocidas como refugiadas. Entre 2005 y 2008, casi el 25% de las solicitudes correspondieron a colombianos/as, la quinta parte de los cuales fue reconocido como refugiado. En los años comprendidos entre 2006 y 2015, las personas senegalesas presentaron entre el 10% y el 50% de las solicitudes anuales, y las personas dominicanas presentaron alrededor del 10%. Además, entre 2012 y 2015, 422 personas sirias solicitaron se les reconociera la condición de refugiadas.<sup>38</sup>

Si bien muy pocas personas recurrieron a CAREF para obtener asesoría o acompañamiento en el trámite de solicitud de reconocimiento del estatuto de refugiado, varias se acercaron a la institución para evaluar mejor sus opciones cuando su solicitud fue rechazada y fueron conminadas a regularizar su permanencia en el país por la vía migratoria. Otras, con estatuto de refugiado reconocido, consultaron en CAREF en relación a cuestiones de vivienda o acceso a derechos.

Los capítulos a continuación analizan quiénes y por qué motivos consultaron en el Servicio Social de CAREF entre 2004 y 2015.

## El Servicio Social de CAREF: una vía para analizar la política migratoria\*

El Servicio Social es, sin lugar a dudas, el corazón de CAREF. No solo dio origen a la institución sino que promovió su ampliación y la incorporación de otras áreas de modo de hacer más adecuado el asesoramiento brindado. Efectivamente, las diversas líneas de trabajo institucional abrevan en el Servicio Social y aportan directa e indirectamente a las tareas que realiza. Coordinado siempre por trabajadoras sociales, durante más de cuatro décadas ha recibido a personas exiliadas, refugiadas y solicitantes de asilo provenientes de Chile, Laos y Colombia (entre otros), familias argentinas que retornaron al país luego de finalizada la última dictadura cívico-militar (1976-1983), personas que atravesaron situaciones de explotación sexual o laboral y varios miles de varones y mujeres migrantes latinoamericanos, caribeños, asiáticos, africanos y de Europa del Este. Los diversos países de origen de las personas que han llegado a CAREF son indicio de las diferentes historias y motivos detrás de los desplazamientos internacionales y de la variedad de situaciones atendidas por el Servicio Social a lo largo de las décadas.

38 Para más detalles sobre el arribo de personas sirias a Argentina entre 2011 y 2018, consultar CAREF (2019): Programa Siria: visa humanitaria + patrocinio privado. Una experiencia novedosa en Argentina, disponible en <https://www.caref.org.ar/publicaciones>

\* Este capítulo fue escrito por Gabriela Liguori, María Fernanda Vicario Caram y María Inés Pacecca. Liliانا Lucana Llanos, estudiante de la carrera de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires e integrante del Programa de Investigación y Formación (2017), colaboró con la elaboración de algunas secciones.

Durante el período que analiza este informe (2004-2015), la Coordinación General de CAREF estuvo a cargo de dos trabajadoras sociales: Violeta Correa (desde la década de 1990 hasta 2006) y Gabriela Liguori desde (2006 en adelante). El equipo profesional del Servicio Social estuvo integrado de manera simultánea o sucesiva por los siguientes trabajadores y trabajadoras sociales: Gabriela Liguori (desde 1995 hasta 2005), María José Torres (1999-2005 y 2011-2015), Georgina Talpone (1999-2012), Carmen Michell (2000-2008), Hugo Schulteis (2002-2007), Federico Diner (2003-2008), Fernanda Sarralde (2005-2011), Paula Delfino (2012- 2015), María Fernanda Vicario Caram (desde 2014), Mauricio Viloria (desde 2015) y Marina Tarasiuk (2015-2016). En 2015 se integró también una abogada, Lucía Galoppo.<sup>1</sup>

Con la supervisión de la Coordinadora General de CAREF, a lo largo de diez años este equipo ha atendido de manera directa a alrededor de 4.200 personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo. Mujeres y varones, niñas, niños y adolescentes, parejas y familias provenientes de países vecinos (tales como Bolivia, Paraguay o Perú) o distantes (tales como República Dominicana, Ucrania, Haití o Senegal) llegaron a CAREF de forma espontánea, por sugerencia de alguna persona que ya había consultado o mediante derivaciones de organismos públicos, consulados, organizaciones sociales o asociaciones de migrantes.

*"El Servicio Social es un termómetro de lo que pasa. Me refiero tanto a los motivos por los cuales las personas consultan como a los países desde los que vienen. CAREF se va moviendo a medida que se va moviendo la población migrante. Por eso, también las fichas del Servicio Social han ido cambiando: la finalidad nunca ha sido producir un registro abstracto (por decirlo de alguna manera), sino generar una evidencia que sirva para pelear una situación concreta en un momento concreto."*[Entrevista a Carmen Michell, agosto de 2017].

Con el propósito de explorar las conexiones entre las normas, las prácticas administrativas de instituciones variadas y las trayectorias en Argentina de personas extranjeras, los siguientes capítulos de este informe presentan y analizan las regularidades y las singularidades que surgen de la sistematización de las consultas que

1 Puesto que desde fines de la década de 1990 CAREF es también un ámbito de formación curricular para alumnos y alumnas de grado de la carrera de Trabajo Social de la Universidad de Buenos Aires, al menos 2 o 3 pasantes se integran durante un semestre al trabajo del equipo de profesionales.

fueron atendidas por el Servicio Social de CAREF entre 2004 y 2015. El corpus de 2.800 registros,<sup>2</sup> con información detallada relativa a las variadas pero sistemáticas dificultades que motivaron la consulta, resulta una valiosísima vía para describir y comprender de manera concreta y tangible cómo las normas modulan y afectan la vida cotidiana de las personas a través de las grandes, medianas, pequeñas y diminutas prácticas burocráticas que ponen en marcha. Como sostiene Grassi (1989:22), lo cotidiano no es solamente aquello que ocurre todos los días, sino también la manera en que cada persona

*"organiza su entorno, vive y concretiza los acontecimientos políticos, económicos y sociales en general de una manera particular. [Lo cotidiano] incluye lo más anodino y reiterativo, pero también las formas singulares de los hechos sociales comunes (la salud, la muerte, el trabajo, la economía, la democracia), que tienen una forma de ser vívidos y transmitidos por los sujetos particulares"*.

En el ámbito de la reproducción cotidiana de la vida se expresan y encarnan las dificultades concretas de los sujetos para acceder a sus derechos —tales como la atención en salud, asistir a la escuela, obtener una vivienda, un empleo, etc.—. La vida cotidiana es también el ámbito donde cada individuo aprende y despliega lenguajes, recursos, hábitos, usos y saberes para transitar en un mundo concreto. A cuántos y cuáles recursos puede acceder, y cuáles son las vías con las que cuenta para acceder a ellos. ¿Cuáles son los requisitos exigibles a distintas personas (por ejemplo: según su edad y su nacionalidad) para cruzar una frontera internacional? ¿Y para regularizar la situación migratoria —documentarse— en el país de destino? ¿Qué papeles y qué sellos acreditan qué cosas? ¿Quiénes emiten los distintos documentos, certificados o comprobantes que prueban el cumplimiento de los diversos requisitos? ¿Cómo se

2 Entre 2004 y 2015, unas 4.200 personas que concurrieron a CAREF. De ellas, unas 1.400 personas solicitaron información acerca de los requisitos, la documentación exigible y los pasos a seguir para regularizarse mediante el criterio de nacionalidad Mercosur de la Ley de Migraciones aprobada en 2003. El Servicio Social las asesoraba en pequeños grupos de 6 o 7 personas y les proveía de un folleto que explicaba de manera clara y detallada el procedimiento. Si en el curso del asesoramiento grupal surgían cuestiones más complejas que excedían la mera información, esa persona era atendida individualmente y para ella se abría una ficha de seguimiento. Los datos de quienes concurrían únicamente a informarse sobre las vías de regularización se recogían en una ficha mucho más breve. Estas consultas, que no implicaron intervención ni seguimiento posterior por parte del Servicio Social, no fueron sistematizadas para este informe. Las consultas que se analizan en este informe refieren a las 2.800 personas restantes, cuya atención requirió intervenciones más complejas del Servicio Social.

pueden obtener? ¿Quién puede solicitar qué documentos, certificados o comprobantes, y qué otros documentos, certificados o comprobantes necesita para solicitarlos? ¿A quiénes se puede recurrir para conseguirlos? ¿Cuáles son las consecuencias de no tenerlos? ¿De qué manera se pueden encarar o resolver los efectos de la falta de ciertos documentos? ¿Es posible lograr exenciones al pago de las tasas de tramitación —en ocasiones onerosas— de muchos de estos papeles? ¿Cómo se construyen y despliegan estrategias inter-institucionales que faciliten o simplifiquen los tránsitos burocráticos y que prioricen el acceso a derechos y al bienestar de niños, niñas, adultos y familias? Estas son solo algunas de las preguntas "burocráticas" que han desafiado la expertez, la imaginación y la paciencia de las y los trabajadores sociales de CAREF, y cuyas variadas respuestas (o imposibilidad de respuesta) han incidido en las opciones y los caminos de las personas que se acercaron a la institución.

Por lo general, un porcentaje significativo de las consultas refirió a dudas, dificultades o imposibilidades respecto a la regularización de la residencia en Argentina. Si bien la preocupación por la radicación suele ser la puerta de entrada, en el transcurso de la atención se indaga el contexto en el que la documentación aparece como un hito. Como expresa una de las profesionales que fue parte del Servicio Social:

*"En la intervención se detectaban otras dificultades previas a los papeles. Por ejemplo, dificultades para anotar a los hijos en la escuela. Para muchas personas la prioridad no era la documentación en sí misma, sino que se chocaban con todo lo que no podían hacer por no tener los papeles. Los que trabajaban en la administración pública (por ejemplo en la escuela o en el hospital) les decían «tráeme esto y volvé», pero no se preocupaban por cómo haría la persona para conseguir todos esos papeles. Juntar todo lo que se pide o ha pedido en distintos momentos requiere conocimientos detallados, tiempo y dinero, y muchas veces la ayuda de alguien en el país de origen que pueda ocuparse de buscar, legalizar y mandar las cosas. Por eso, si una no conoce el contexto termina cayendo en reduccionismos y piensa que las personas migrantes no quieren hacer los papeles". [Entrevista a María José Torres, agosto de 2017].*

Si bien "los papeles" pueden aparecer como el motivo de consulta más frecuente, son un problema, un obstáculo o una preocupación en el contexto singular (en la vida cotidiana) de una persona concreta. Esta singularidad resulta de una mul-

tiplicidad de aspectos que deben ser aprehendidos de manera integral, atendiendo a la interacción de variadas dimensiones sociales y a la intersección de categorías tales como género, edad, clase y nacionalidad, entre otras (Cavalleri, 2008). Visibilizar la diversidad de determinaciones que confluyen en cada situación puntual evita la simplificación o la reificación del "problema", a la vez que permite que la demanda se construya desde la complejidad. La mirada desde la totalidad contribuye a que el/la profesional no quede "atrapado en la búsqueda de una respuesta/solución a la demanda inmediata que se le presenta" y que pueda diseñar estrategias de intervención sensibles a

"las múltiples relaciones entre los diversos aspectos de la vida de ese sujeto demandante y la realidad social en la cual se encuentra históricamente inserto. Es decir, es necesario establecer las mediaciones entre la singularidad de la vida cotidiana y la universalidad de las leyes tendenciales, teniendo en cuenta las dimensiones sociales, culturales, económicas, políticas e ideológicas que se expresan en toda situación problemática" (Arrizabalaga y Lo Ferrero, 2010:8).

Esta perspectiva estructura la definición y comprensión del "problema" y también demarca u orienta la intervención profesional, que comienza con una entrevista con la persona o el grupo familiar que llega a la institución. Allí, las y los profesionales del Servicio Social buscan conocer los obstáculos que enfrentan los sujetos en el acceso a derechos. ¿Cómo relatan su situación? ¿Qué significados le otorgan? ¿Cómo impacta en sus vidas? ¿Con qué redes, vínculos o capitales (sociales, culturales, económicos) cuentan? A partir de estas dimensiones es posible comenzar a pensar el abordaje que más se adecue a sus tiempos, preocupaciones y recursos, intentado que las estrategias o acciones que se construyan en el diálogo con los sujetos refuercen las referencias sociales (Cazzaniga, 2001).

A partir de la primera entrevista<sup>3</sup> con cada persona o grupo familiar, el equipo

3 Las personas llegan a CAREF directamente, o con un turno otorgado telefónicamente (para evitar esperas prolongadas). Si hay una primera comunicación telefónica, se indaga brevemente el motivo de la consulta de modo de evaluar si se trata de una situación que efectivamente pueda atenderse desde la institución. A título de ejemplo, CAREF no interviene en causas penales ni hace gestión de documentos. Entre 2004 y 2015, el Servicio Social tuvo horarios de atención y recepción de consultas durante uno o dos días a la semana (dependiendo de la cantidad de profesionales disponibles), reservando siempre un día más para gestionar las diversas tareas requeridas para la atención de cada situación puntual. Vale destacar que el asesoramiento y la atención que provee CAREF siempre han sido gratuitos.

del Servicio Social abrió una ficha de registro estandarizada donde se asentaban los detalles de la demanda y de la intervención acordada. Si bien algunas dimensiones de las fichas han ido variando a lo largo del tiempo, el registro siempre incluyó nombres y apellidos, nacionalidad, edad y fecha de nacimiento, documentación disponible (de país de origen y argentina), fecha de arribo a Argentina, composición del grupo familiar y del grupo conviviente, situación laboral, datos de contacto y, por supuesto, motivo de la consulta (con todos los detalles necesarios) e intervención del equipo del Servicio Social.<sup>4</sup>

El acompañamiento y la intervención se van modelando a partir de la entrevista inicial y las posteriores, para reevaluar y adecuar las propuestas de intervención. Se parte de la información con la que cuenta la persona, de sus recursos simbólicos, económicos y sociales para hacer frente a las posibilidades de acción, y se despeja dónde radica la urgencia (si es que la hubiere). Tanto las entrevistas como la observación apuntan a la indagación de la historia de vida de los sujetos y de aquellos aspectos de sus trayectorias familiares y sociales que resulten pertinentes a partir de la demanda expresada. "Una entrevista, tendrá para el trabajo social un doble valor: conocer la trayectoria del sujeto y a la vez producir la autorreflexión de ese sujeto sobre su vida" (Cazzaniga, 2001; s/f). Un tercer efecto de la producción del relato en el marco de la entrevista consiste en evidenciar la potencia, la potencialidad y la capacidad de agencia de esos sujetos, desmarcándolos de posiciones de desvalimiento o pasividad.

En este proceso comienza a construirse de manera conjunta lo que será el problema de intervención, que exige una instancia de comprensión que problematice lo naturalizado:

"La construcción de un problema de intervención a partir de una demanda inicial requiere despejar y problematizar prejuicios, valoraciones, nociones de sentido común, narrativas o discursos institucionales enquistados en las prácticas cotidianas, y también prenociones teóricas o "meta-narrativas". Este ejercicio supone una sostenida actualización teórico-metodológica y una actitud crítica frente a las prácticas institucionales, lo que indudablemente incluye el lugar que la palabra del otro (...) tiene en nuestro universo de sentido y por ende en nuestra posición ético-política" (Castro, 2013: 24)

Así, los campos problemáticos de intervención profesional se construyen y redefinen en relación con las transformaciones sociales que afectan la vida de los sujetos, en tanto sobrevivencia, dignidad y derechos, es decir: en relación con la cuestión social del momento histórico (Rozas Pagaza, 1998).

En la práctica concreta, la intervención profesional del Servicio Social se ancla en un abordaje desde la singularidad, desde una perspectiva de derechos humanos y de género. Esto significa entender al otro/a como un sujeto de derechos, con potencialidades y condicionantes, productor/a de la historia y producto de esta misma historia (Cazzaniga, 2001). La mirada diferencial respecto al género alude a la necesidad de entender las desigualdades de género, los roles y los estereotipos asociados a las mujeres y disidencias, y su impacto negativo en el acceso a derechos. Esta perspectiva obliga a mirar los géneros en relación con las opresiones y discriminaciones que los atraviesan y en su intersección con identidades tales como la nacionalidad, la clase, la etnia y la orientación sexual, entre otras.

En numerosas ocasiones, una de las tareas del Servicio Social ha consistido en procurar y gestionar las articulaciones interinstitucionales necesarias con otras instituciones, tales como consulados de los países de origen, servicios sociales zonales, escuelas, hospitales, defensorías, juzgados, áreas de protección específicas, Dirección Nacional de Migraciones, Comisión Nacional para los Refugiados, etc. sin perder de vista las intersecciones entre la condición (y situación) migratoria de las personas y las incumbencias o prácticas administrativas de los distintos ámbitos vinculados al acceso efectivo a derechos. Para estas situaciones, el gran desafío ha consistido en explorar y ajustar vías de asesoramiento e intervención sensibles a las necesidades de las personas y que les evitaran, en la mayor medida posible, el desgaste y la frustración que suele implicar la interacción con los aparatos burocráticos-administrativos.

Algunas de las consultas recibidas por el Servicio Social han requerido la interposición de recursos administrativos o judiciales para asegurar los derechos garantizados en la Ley de Migraciones o en otras normativas vigentes. Para estas ocasiones, el Servicio Social trabaja de manera conjunta con la Clínica Socio-jurídica sobre inmigrantes y refugiados, puesta en marcha en 2003 mediante un convenio entre la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires (UBA), el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) y la CAREF.<sup>5</sup> La Clínica, que funciona en la sede de CAREF,

4 En el Anexo I puede consultarse el facsímil de las sucesivas fichas de registro.

5 Resolución del Consejo Directivo de la Facultad de Derecho UBA 948/ 2002.

es un espacio curricular de práctica profesional para estudiantes avanzados/as de la carrera de abogacía de la UBA. Coordinada por un docente designado por la Facultad de Derecho,<sup>6</sup> la Clínica articula tareas de formación, intervención e incidencia de las tres instituciones que la conforman.

En sus quince años de existencia, la Clínica intervino en al menos 300 casos administrativos y judiciales relativos a una muy variada gama de inconvenientes, dificultades u obstáculos que aquejaron a las personas extranjeras residentes en Argentina. A título de ejemplo pueden mencionarse: extravío de documentación de país de origen o de comprobante ingreso, documentos nacionales de identidad argentinos (DNI) apócrifos obtenidos en la década de 1990, declaraciones de irregularidad migratoria por antecedentes penales, cancelaciones arbitrarias de residencias precarias, demoras injustificadas en cambios de categoría de residencia, procedimientos judiciales de acceso a la nacionalidad argentina, el desconocimiento de las residencias precarias como documentación válida ante distintas instituciones, dificultades para acceder a medicamentos o tratamientos médicos complejos en ciertas jurisdicciones, extrañamientos de personas que cumplieron condena penal (art. 64 de la ley 25.871), apelaciones en denegatoria de estatuto de refugiado, acceso a planes de vivienda, etcétera. Uno de los casos de mayor relevancia, ingresado a través del Servicio Social y llevado judicialmente por la Clínica, dio lugar al fallo "R.A.; D." de la Corte Suprema de la Nación, que estableció la inconstitucionalidad de la norma que exigía a los inmigrantes veinte años de residencia en el país para acceder a una pensión por invalidez.<sup>7</sup> Al igual que la atención del Servicio Social, el asesoramiento de la Clínica Socio-jurídica es gratuito.

6 Entre 2003 y 2015, los docentes titulares de la clínica han sido Diego Morales, Pablo Ceriani Cernadas, Pablo Asa y María Eugenia Favilla.

7 Al momento de la presentación judicial, R.A., D. era una niña boliviana que había nacido en 1989 con una enfermedad congénita que le impedía valerse por sí misma y comunicarse verbalmente. Vivía Argentina desde los 10 años y había obtenido la residencia permanente en 2001. Años más tarde, los padres de la niña solicitaron al Ministerio de Desarrollo Social una pensión por invalidez (prevista en el art. 9° de la Ley 13.478) que le fue denegada en virtud del art. 1° inc. "e" del decreto 432/97, reglamentario de la ley 13.478, según el cual para el otorgamiento del beneficio pretendido las personas extranjeras debían acreditar una residencia mínima continuada en el país de 20 años. Con el patrocinio jurídico de Diego Morales, Verónica Asurey y Pablo Ceriani Cernadas, el caso llegó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que en 2007 impugnó el requisito de residencia continuada de 20 años.

## Pensar la incidencia desde la experiencia del Servicio Social

Como se señaló en el capítulo anterior, a fines de 2003 el Poder Legislativo de la Nación aprobó la Ley de Migraciones (N° 25.871), que reemplazó a la norma vigente hasta ese entonces, sancionada por la dictadura militar y conocida como Ley Videla (Decreto Ley N° 22.439/1981). En gran medida fruto del diálogo entre la Sociedad Civil y el Estado, la nueva ley migratoria resultó innovadora en numerosos aspectos,<sup>8</sup> de los cuales interesa recuperar tres: a) la migración como un derecho esencial e inalienable de la persona, que el Estado garantiza sobre la base de la igualdad y la universalidad; b) la garantía de un conjunto de derechos (tales como salud, educación, asistencia social) sin importar la regularidad o irregularidad migratoria; y c) el criterio de nacionalidad de Estado parte o asociado al Mercosur para solicitar la residencia temporaria por dos años, renovable. Estas tres dimensiones son centrales para comprender y contextualizar gran parte del trabajo realizado por el Servicio Social entre 2004 y 2015. Efectivamente, de las casi 4.200 personas que en esos años acudieron a la institución, 2.800 consultaron principalmente por dificultades para tramitar la residencia (ya sea porque estuvieran incluidas o excluidas del criterio de nacionalidad Mercosur) o por trabas en el acceso a algún derecho que la ley garantizaba pero que en la práctica resultaba elusivo debido a los usos administrativos y de gestión de instituciones educativas, de atención de la salud o de programas sociales jurisdiccionales.

El período que aquí analizamos (2004 – 2015) comienza con la promulgación de la Ley de Migraciones –sancionada a los pocos meses de iniciada la presidencia de Néstor Kirchner– y abarca tres administraciones sucesivas<sup>9</sup> pertenecientes al mismo signo político. Desde la perspectiva de las políticas, este período incluye una serie de hitos normativos que han tenido especial incidencia en la población extranjera. A la Ley de Migraciones y a la implementación del criterio de nacionalidad (primero a través del Programa Nacional de Normalización Documentaria Migratoria conocido como "Patria Grande" y luego mediante trámite ordinario) se sumaron la Ley de Reconocimiento y Protección al Refugiado (N° 26.165/2006), la incorporación del delito

8 Para mayor detalle, ver capítulo I – "Dinámicas migratorias y regularización de la permanencia".

9 La presidencia de Néstor Kirchner (2003–2007) y las dos presidencias de Cristina Fernández (2007–2011 y 2011–2015).

de trata de personas al código penal (Ley N° 26.364/2008) y la posterior modificación del tipo penal en 2012 mediante la ley 26.842, la reglamentación de la Ley de Migraciones (Decreto 616/2010) y cuatro programas especiales de regularización migratoria: uno general para residentes extra-Mercosur (Decreto 1169/2004) y tres específicos para personas dominicanas, senegalesas y coreanas respectivamente —estos últimos tres a través de sendas disposiciones de la Dirección Nacional de Migraciones de 2013 y 2014—. También hubo modificaciones en relación a las exigencias de visa de ingreso para personas nacionales de un conjunto de países extra-Mercosur, que afectaron particularmente a ciertas nacionalidades. Junto con las diversas medidas instrumentadas para su implementación, estas disposiciones configuraron a la vez el marco de oportunidades, desafíos, obstáculos e imposibilidades para las intervenciones del Servicio Social en el período de referencia.

Esos años también se caracterizaron por la consolidación o el surgimiento de organismos o áreas gubernamentales (nacionales, provinciales y municipales) con responsabilidad en la protección de diversos derechos y en la gestión de articulaciones o iniciativas tendientes a facilitar el acceso a documentación, salud, educación, justicia, alimentación y vivienda. Dependientes de distintos ministerios nacionales o de ámbitos jurisdiccionales de la Ciudad Autónoma o de la Provincia de Buenos Aires, unas pocas áreas se centraron en la atención de personas extranjeras, en tanto que la mayoría se sostuvo en incumbencias más amplias. Un listado no exhaustivo incluye instituciones de larga data (la Dirección Nacional de Migraciones y su Servicio Social, así como diversas áreas del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación) y otras más novedosas, tales como la Comisión Nacional para los Refugiados (CONARE), creada en 2006; las Comisiones del Refugiado y del Migrante (ambas dentro de la órbita del Ministerio Público de la Defensa y creadas en año 2007 y 2008 respectivamente); los Centros de Acceso a la Justicia (CAJ) del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos; los servicios sociales zonales (barriales) o de hospitales públicos de la Ciudad y la Provincia de Buenos Aires; la Oficina de Asistencia a la Víctima (OFAVI) y su sucesora, la Dirección de Orientación, Acompañamiento y Protección a Víctimas (DOVIC), ambas del Ministerio Público Fiscal; la Oficina de Violencia Doméstica de la Corte Suprema de Justicia de la Nación; el Programa "Todas", del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires; y los programas de abordaje territorial de la Dirección Nacional de Migraciones, entre muchos otros.

Además de interactuar y articular con organismos gubernamentales, el Servicio Social dialogó con los consulados de los países de origen (especialmente Pa-

raguay, Bolivia, Perú y República Dominicana) y con numerosas organizaciones sociales territoriales a las que a menudo concurrían las personas que luego eran derivadas a CAREF. Muchas de estas organizaciones, creadas y llevadas adelante por las comunidades migrantes, se fortalecieron a partir de la aprobación de Ley de Migraciones —probablemente por dos razones—. Primero, porque la regularización masiva que trajo aparejada el criterio de nacionalidad establecido en la ley permitió que muchas personas se involucraran en actividades comunitarias y en espacios institucionales sin temor; segundo, porque numerosas organizaciones se comprometieron en la difusión de la nueva ley e intervinieron directamente, en los niveles locales, como organizaciones asociadas a la Dirección Nacional de Migraciones en la implementación del criterio de nacionalidad, especialmente entre 2006 y 2009 con la puesta en marcha del programa de regularización conocido como "Patria Grande". Por otra parte, a partir de 2003/2004, luego de zanjados los aspectos más críticos de la crisis económica y política que asoló al país en 2001, las migraciones de países vecinos comenzaron a repuntar.

Es decir que entre 2003 y 2015, Argentina ha sido escenario de dos procesos simultáneos (el incremento de la migración regional y las modificaciones en las políticas relativas a la permanencia y acceso a derechos de personas extranjeras) cuyos ecos resonaron en las consultas al Servicio Social. Si bien las consultas por cuestiones relativas a regularización migratoria y documentación han estado siempre entre las más numerosas, la falta de documentación en sí es la manifestación visible y directa de situaciones más complejas y profundas. Por ello, no es solo cuestión de abordar la singularidad o el "caso a caso", sino de llevar adelante un trabajo más político (de incidencia) para que el Estado garantice los derechos establecidos en las leyes y en los numerosos instrumentos internacionales que Argentina ha ratificado. El firme anclaje de la intervención profesional en un paradigma de Derechos Humanos enlaza la atención con la incidencia, a la vez que confirma el liderazgo de la disciplina (el trabajo social) en la definición de la agenda institucional de CAREF.

En síntesis, a través de su atención cotidiana a lo largo de más de 40 años, el Servicio Social de CAREF ha sido una antena altamente sensible a los obstáculos para el acceso a derechos que surgen a partir de las limitaciones normativas y de las inadecuaciones entre la ley y las prácticas administrativas e institucionales. También ha sido una voz potente que exige igualdad y que le recuerda al Estado sus compromisos y obligaciones en lo que respecta a la protección de derechos de personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo.

## ¿Quiénes acudieron al Servicio Social de CAREF?\*

### I. Panorama

Tal como se señaló con anterioridad, entre 2004 y 2015 el Servicio Social de CAREF brindó información, asesoramiento y acompañamiento a casi 4.200 personas. De ellas, 1.400 llegaron a CAREF en busca de información precisa respecto a sus posibilidades de regularización migratoria y 2.800 consultaron principalmente por dificultades para tramitar la residencia o por trabas en el acceso a derechos tales como vivienda, salud, educación, reunificación familiar o programas sociales. Otros motivos, menos frecuentes, refirieron al retorno al país de origen, asistencia a víctimas de trata de personas, violencia de género o institucional y acceso a jubilaciones o pensiones.

Las 1.400 personas que solamente buscaban información provenían de países del Mercosur y concurrieron a CAREF durante los años 2004, 2005 y 2006, cuando la Ley de Migraciones (en ese entonces recientemente sancionada) incorporó el criterio de nacionalidad como fundamento para la solicitud de residencia. Esta novedad circuló rápidamente entre quienes no contaban con residencia regular pero ansiaban obtenerla, generando un gran caudal de consultas. Si bien la ley se promulgó a prin-

\* Este capítulo fue redactado por María Inés Pacecca. Las y los integrantes del Programa de Investigación y Formación de CAREF, cohorte 2017, llevaron adelante la sistematización de las fichas del Servicio Social en el que se basa el capítulo.

cipios de 2004, el mecanismo administrativo concreto que implementaría el criterio de nacionalidad recién estuvo disponible el año siguiente,<sup>1</sup> por lo cual numerosas preguntas tuvieron respuesta tiempo después. Cuando el programa "Patria Grande" efectivamente comenzó a operar (capítulo I), muchas personas concurren a CAREF para asesorarse antes de iniciar el trámite. Sus consultas giraban en torno a qué documentos de país de origen deberían presentar, cómo obtenerlos si los habían extraviado o cómo renovarlos si no estaban vigentes, cómo era el trámite de los niños y niñas, qué documentación correspondía en el caso de quienes tuvieran hijos/as o cónyuges argentinos/as, en qué consistía el trámite en su totalidad y en qué institución se llevaban adelante los diferentes pasos, entre otras dudas.

Para atender todas estas consultas, el equipo del Servicio Social elaboró un instructivo claro y sencillo que se entregaba a las personas (que literalmente llenaban la sala de espera de la institución) y se revisaba conjuntamente con ellas, en grupos de 5 o 6. En este contexto, las personas planteaban sus dudas generales y sus casos particulares (en ocasiones compartidos por varios de los asistentes) y recibían una respuesta detallada. Esta práctica de una escucha atenta en una institución amigable hizo que más adelante muchas de esas personas volvieran a consultar nuevamente antes de iniciar otros trámites de muy diversas índoles. CAREF fue el lugar donde procedimientos administrativos complejos y confusos resultaban explicados con claridad y atendiendo a la singularidad que cada persona planteaba. Hacia 2007, cuando el programa "Patria Grande" ya llevaba más de un año de ejecución y se habían multiplicado las organizaciones públicas y de la sociedad civil que informaban respecto al trámite, CAREF comenzó a recibir menos de estas consultas meramente informativas y más referidas a dificultades u obstáculos concretos en el procedimiento de radicación o en la obtención de algunos de los documentos o comprobantes necesarios para iniciarlo.

En este capítulo se analizan las 2.800 consultas que excedieron la mera información y que demandaron asesoramiento, acompañamiento o intervención del Servicio Social para resolver dificultades u obstáculos relativos a la regularización o al acceso a derechos. Para cada una de estas ocasiones, las y los profesionales del

Servicio Social de CAREF abrieron oportunamente una ficha de registro y seguimiento,<sup>2</sup> cuya información fue sistematizada durante 2017 con la colaboración de las y los integrantes del Programa de Investigación y Formación. Entre abril y noviembre de ese año se compilaron todas las fichas de registro y seguimiento y se construyeron dos matrices diferenciadas de sistematización de información: una para consultas realizadas por personas ciudadanas de países del Mercosur y otra para quienes provenían de países por fuera del Mercosur.<sup>3</sup> La información de cada una de las fichas se volcó a la matriz correspondiente y luego se seleccionaron y cruzaron las variables de interés: país de origen, género, edad y motivo de la consulta (para todos los casos). Por tratarse de situaciones más complejas, para las consultas extra-Mercosur se incluyó información relativa al año de arribo, edad al arribo, documentación al momento de la consulta, educación y trayectoria laboral (entre otros).

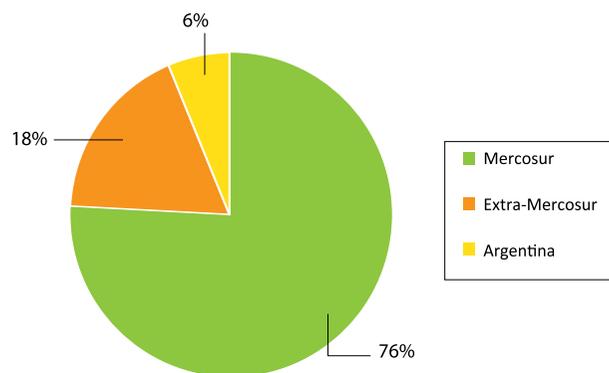
El Gráfico 1, a continuación, indica la región de origen de las personas destinatarias de las consultas atendidas en la institución entre 2004 y 2015. Como puede observarse, 76% provenían de países del Mercosur y 18% de países extra-Mercosur. Teniendo en cuenta que las personas de fuera del Mercosur obtuvieron apenas el 6% de todas las residencias tramitadas ante la Dirección Nacional de Migraciones entre 2004 y 2015 (capítulo I), su proporción significativamente mayor entre quienes han consultado en CAREF brinda una primera pista en relación a las dificultades que encuentran, y que no siempre pueden resolverse. A su vez, alrededor del 6% de las consultas referían a personas argentinas, en su mayoría los hijos e hijas menores de edad de residentes extranjeros. Esta última cantidad, pequeña pero constante a lo largo de los años, es ilustrativa del impacto trans-generacional de la condición migratoria y de la manera en que normas y prácticas destinadas al control y la gestión de poblaciones extranjeras afectan también la vida de las y los nacionales.

1 Luego de la sanción de la Ley de Migraciones, la Disposición N° 2079/2004 de la Dirección Nacional de Migraciones suspendió las medidas de expulsión o las conminaciones a hacer abandono del país dirigidas a los ciudadanos/as de los países limítrofes, que podrían regularizarse por el criterio de nacionalidad en cuanto estuviera disponible el circuito administrativo. Solo estaban exceptuadas de la suspensión "las medidas fundadas en antecedentes penales o en situaciones encuadrables en las previsiones del art. 29 de la ley 25.871, exceptuados los incisos i), j), y k)".

2 Las fichas del Servicio Social son nominales y se abre una por cada persona que consulta de manera autónoma (ya se trate de una persona adulta o menor de edad). Es posible que una persona consulte por sí misma y por otros familiares o que consulte únicamente por una tercera persona. La sistematización tomó como base a las fichas físicas, pero la información que se recogió fue relativa a la persona destinataria de la consulta, que en la mayoría de los casos —pero no en todos— era la misma persona que consultaba. Por estos motivos, en una misma ficha física puede haber varios motivos de consulta, con uno o más destinatarios. Por ejemplo: una mujer puede consultar por dificultades en la obtención de su propia documentación y de uno de sus hijos, y además por obstáculos en el acceso a la educación de otro hijo en particular. En este caso, fueron sistematizados como "destinatarios" de la consulta la mujer y sus hijos.

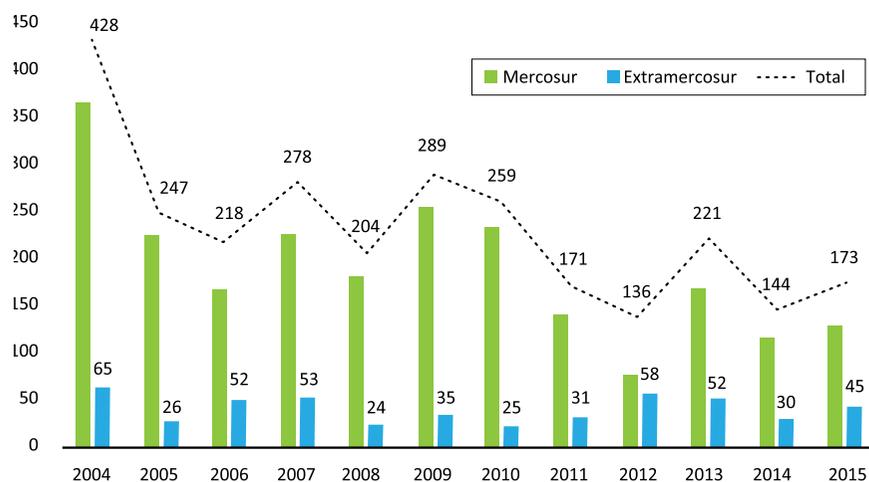
3 Esta distinción entre Mercosur y extra – Mercosur es consistente con la normativa migratoria argentina, que establece tratamientos diferenciales en un caso y otro. Para más detalles, capítulo I de este informe.

**Gráfico 1.** Destinatarios/as de las consultas según lugar de origen (2004-2015)



El Gráfico 2 muestra la distribución de las consultas a lo largo del tiempo. Estas variaciones se deben centralmente a cuestiones presupuestarias: los recursos económicos con los que cuenta el Servicio Social año a año determinan la cantidad de profesionales que emplea y cuántas horas semanales se dedican a la atención, lo cual impacta directamente en los horarios de atención y en la cantidad de personas que pueden ser recibidas semanalmente.

**Gráfico 2.** Consultas por año, según región de origen (2004-2015)

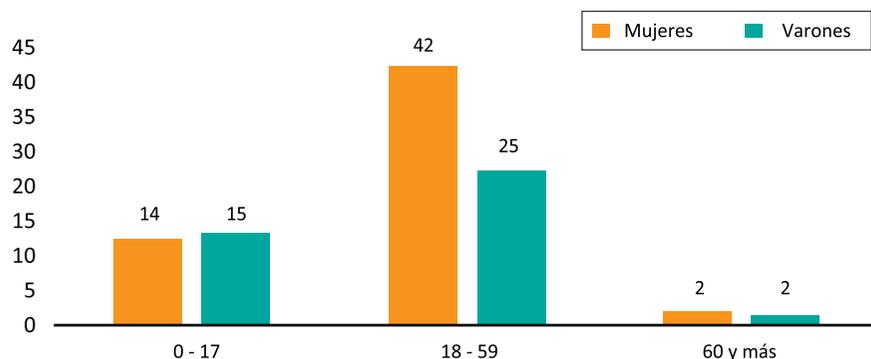


El gráfico también muestra la mayor estabilidad de las consultas realizadas por personas provenientes de países fuera de la órbita del Mercosur y las variaciones más amplias en las consultas Mercosur. La relativa disminución de las consultas Mercosur, especialmente a partir de 2009, puede vincularse a varias cuestiones. Por un lado, la generalización del criterio de nacionalidad (que redujo drásticamente la irregularidad migratoria) y las mejoras en los circuitos administrativos de tramitación de la residencia. Por el otro, la promoción de una perspectiva de derechos en diversos ámbitos de la administración pública nacional, que implicó una mayor atención a problemáticas vinculadas a la migración. En esos años surgieron y se consolidaron diversas instancias gubernamentales destinadas a la atención de personas migrantes (entre ellas la Comisión del Migrante y la Comisión del Refugiado de la Defensoría Pública de la Nación, así como otro ámbito especializado en la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires) y a la protección de derechos (tales como los Centros de Acceso a la Justicia del Ministerio de Justicia y DDHH o las Agencias Territoriales de Acceso a la Justicia –ATAJO– del Ministerio Público). Con distinto alcance territorial, estos ámbitos recibieron y atendieron numerosas consultas de personas migrantes, a la vez que facilitaron las derivaciones y promovieron las articulaciones interinstitucionales.

En este contexto, CAREF dejó de recibir consultas "sencillas" y comenzó a recibir consultas cada vez más complejas y que requerían estrategias de intervención creativas que articularan la perspectiva del trabajo social y del derecho. En muchos casos, CAREF devino la consulta de último recurso, cuando lo que el Estado podía ofrecer de manera más o menos estandarizada no resultaba suficiente. Efectivamente, la atención de las personas derivadas al Servicio Social de CAREF por organismos estatales solía exigir un el diseño de una minuciosa "hoja de ruta" para organizar y gestionar diversos trámites o documentos (tanto en Argentina como en país de origen) y, a veces, la presentación de recursos administrativos ante ámbitos vinculados a salud, vivienda o programas sociales.

En lo que respecta al género, de las 2.800 personas que consultaron 58% eran mujeres y 42% varones. En cuanto a las edades, edades 29% eran niños y niñas menores de 18 años, 67% tenían entre 18 y 59 años y 4% era mayor de 60 años. El Gráfico 3 ilustra la distribución según género y grandes grupos de edad. Se destaca que tanto en los niños como en las personas de edad más avanzada, la distribución según género es pareja. Inversamente, entre las personas adultas y en edad activa, las consultas de las mujeres predominan por sobre las de los varones.

**Gráfico 3.** Personas destinatarias de las consultas según género y edad. Mercosur y extra-Mercosur (2004-2015, en porcentajes)



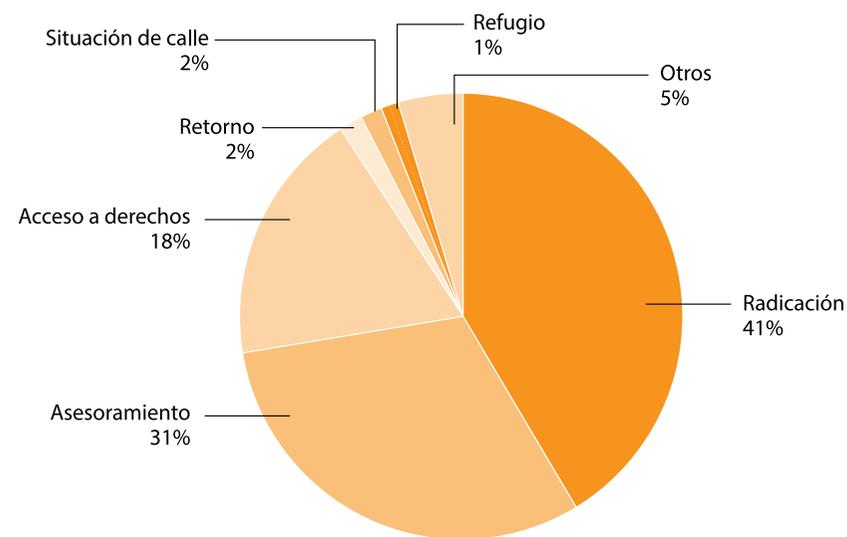
La mayor cantidad de consultas provenientes de mujeres adultas se vincula directamente con roles y estructuras de género. Por un lado, porque las mujeres han sido casi siempre las "portadoras" de las consultas destinadas a sus hijos e hijas, generalmente vinculadas a documentación, acceso a la salud y educación. Por otro lado, cuando consultaban por ellas mismas, sus preocupaciones se extendían frecuentemente a temáticas de salud y violencia de género (además de la documentación). Asimismo, entre ellas eran más frecuentes las consultas acerca de programas sociales, que benefician a todos los integrantes del hogar.

Las fichas indican un promedio de 1,5 consultas por persona. Es decir que aproximadamente la mitad de las personas consultó o recibió asesoramiento por dos motivos. Vale señalar que las personas no siempre se acercaron al Servicio Social con una consulta concreta referida a un motivo puntual: muchas veces relataron una situación problemática que podía involucrar distintos factores cuya relevancia debió ser ponderada por el/la trabajador/a social de CAREF de modo de proponer una estrategia de intervención. Es decir que a menudo la propia intervención del Servicio Social evalúa que la situación puntual por la que la persona consulta es producto de causas combinadas.

El principal motivo de consulta (41%) ha estado siempre vinculado a una o varias dificultades en el trámite de radicación: documentos de identidad de país de origen vencidos o extraviados, sellos o legalizaciones faltantes, discordancias de una

letra entre la manera en que está escrito un nombre en un documento (por ejemplo la partida de nacimiento) y en otro (la cédula de identidad o el pasaporte), residencias en Argentina de muy larga data (20, 30 o 40 años) pero nunca regularizadas, radicación o documentación de niños y niñas menores de 18 años en ausencia de padres o tutores, etcétera. Puesto que muchas de estas cuestiones suelen involucrar procedimientos administrativos que deben hacerse en el país de origen (por lo general por algún pariente de quien consulta) o ante sus autoridades en Argentina, el Servicio Social de CAREF ha debido informarse y dialogar con funcionarios consulares o incluso con las instituciones de otros países para comprender y evaluar los diversos caminos posibles. Este tipo de consultas (bastante frecuentes) destaca la centralidad del acceso (en tiempo, forma y a costos razonables) a la documentación de país de origen en cualquier proceso de regularización migratoria. Si los Consulados de los distintos países de origen carecen de mecanismos adecuados, sencillos y accesibles para resolver las necesidades de documentación de sus ciudadanos en el exterior, difícilmente éstos puedan regularizarse, independientemente de las demás exigencias de la normativa migratoria local.

**Gráfico 4.** Motivos de consulta (Mercosur y extra - Mercosur)



El segundo motivo de consulta fue el asesoramiento administrativo o jurídico (31%), en ocasiones vinculado a las dificultades en la radicación. Por ejemplo, personas que deseaban iniciar el trámite de radicación pero cuyos documentos de país de origen estaban vencidos y no podían afrontar los costos consulares de la renovación (especialmente cuando se trataba de familias de escasos recursos y con niños y niñas) consultaban sobre posibles vías para eximirse de ese pago o del pago del arancel que cobra la Dirección Nacional de Migraciones por el trámite. Durante años, la intervención ante estos casos consistió en la elaboración de un informe social por parte de CAREF, dirigido a la institución correspondiente (el Consulado del país de origen, la Dirección Nacional de Migraciones) donde se explicaba documentadamente la situación de la persona o de la familia y se solicitaba se la exceptuara del pago. Otras modalidades de asesoramiento implicaron la derivación de la consulta a la Clínica Jurídica y Social que CAREF lleva adelante conjuntamente con la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires y con el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), ya que requerían una presentación administrativa o judicial de otra índole.

El tercer motivo de consulta fue el acceso a derechos (18%). Dentro de esta categoría se engloban las consultas relativas a obstáculos en el acceso a la salud (especialmente medicación para enfermedades crónicas o intervenciones complejas en casos de personas que no contaban con radicación o cuyo trámite estaba en curso y aún no habían obtenido su DNI), a la educación, y a programas sociales con requisitos de ingreso no siempre consistentes con otras normas de mayor alcance. Si bien la Ley de Migraciones asegura claramente el acceso amplio a la salud, educación, atención sanitaria, asistencia social y servicios sociales, algunas instituciones jurisdiccionales (de la Ciudad y la Provincia de Buenos Aires o de la Nación) han establecido localmente, a través de disposiciones administrativas, exigencias tales como DNI de residente permanente o domicilio en la jurisdicción de referencia mayor a 2 o 3 años (entre otras) para permitir el acceso a determinados servicios o prestaciones.

Un porcentaje pequeño de personas (2%) consultó por formas posibles de retorno a su país de origen. Estas consultas, en su mayoría realizadas por quienes provenían de fuera del Mercosur, habitualmente dieron lugar a largas intervenciones basadas en la articulación interinstitucional a los efectos de evaluar y gestionar un retorno humanitario, que se logró en varias oportunidades. No se trataba únicamente de obtener los recursos y la documentación necesaria para emprender el viaje, sino también de contactar personas o instituciones en el país de origen que pudieran recibir a quienes retornaban, algunos de los cuales lo hacían tras ausencias de diez

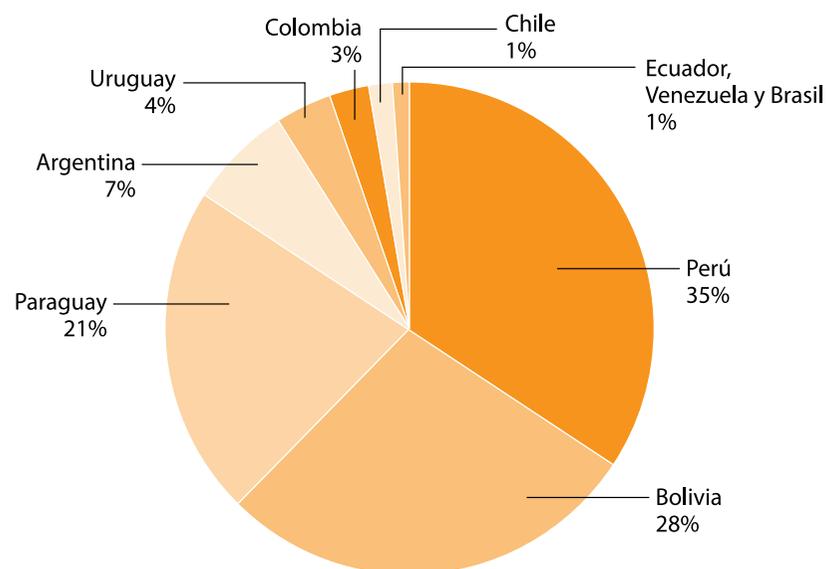
o quince años. Otro porcentaje pequeño (también 2%) se acercó a CAREF por estar en situación de calle o ante la inminencia de un desalojo que llevaría a situación de calle. En estos casos siempre hubo una primera intervención urgente —para detener el desalojo o para buscar un techo— y otra a más largo plazo apuntada a facilitar el acceso a una vivienda a través de los subsidios habitacionales ofrecidos por las áreas de Desarrollo Social de la Ciudad de Buenos Aires, de la provincia o de la Nación.

Si bien muchas de las personas que concurrieron al Servicio Social de CAREF eran solicitantes de asilo o ya contaban con el estatuto de refugiadas, solo el 1% de las consultas se vinculó directamente con la petición o el procedimiento de reconocimiento del estatuto. En estos casos, se trató de personas que buscaban asesoramiento o acompañamiento en la presentación de la solicitud o información acerca de cómo recurrir una solicitud denegada. Finalmente, el 5% restante englobado en la categoría "otros motivos" incluye consultas por violencia de género, reunificación familiar, apatridia y obtención de la nacionalidad argentina.

## II. Consultas de personas provenientes de países del Mercosur

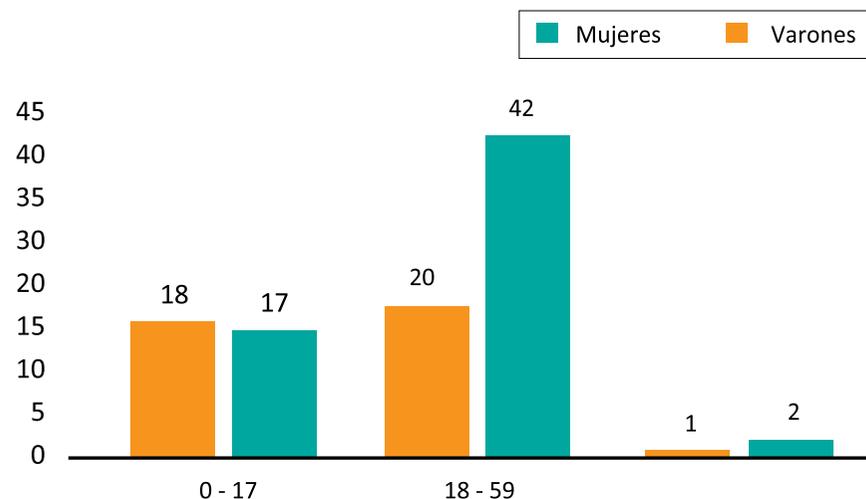
Entre 2004 y 2015, el Servicio Social de CAREF atendió 3.510 consultas realizadas por 2.272 personas provenientes de países del Mercosur. Es decir que más de la mitad de las personas consultaron por dos motivos diferentes. Como indica el Gráfico 5, el 84% de estas consultas correspondieron a personas arribadas de Perú, Bolivia y Paraguay. En cuarto lugar, con una proporción mucho más pequeña, figuran las consultas cuyos destinatarios eran argentinos/as, en su gran mayoría niños y niñas hijos de personas migrantes, impactados por los obstáculos documentarios o de radicación que afectaban a sus padres.

**Gráfico 5.** Mercosur - Personas destinatarias de las consultas según país de origen (en %)



En lo que respecta a la distribución según género y edad de quienes consultaron, es posible observar interesantes diferencias que aluden tanto a las dificultades que las personas enfrentan en distintos momentos de su vida debido a su condición migratoria como a quiénes suelen acercarse con mayor frecuencia a las instituciones. El 35% de los destinatarios de las consultas fueron niños y niñas menores de 18 años, 62% fueron personas adultas (entre 18 y 64 años) y 3% personas mayores de 65 años. No obstante, la distribución según género dentro de estos grupos de edad es bien diversa (ver Gráfico 6). En el grupo de niños/as, las proporciones entre varones y mujeres son casi idénticas: las dificultades que los aquejan dependen más de su edad y de los obstáculos que enfrentan sus progenitores que de su género. En el grupo de adultos (activos e inactivos), las mujeres duplican a los varones: realizaron 50% más consultas sobre radicación y programas sociales, duplicaron las consultas de los varones relativas a educación y violencia institucional y consultaron con mayor frecuencia por cuestiones de acceso a la salud. En el grupo de mayor edad, las consultas de ambos género se concentraron en radicación, salud y acceso a pensiones o jubilación.

**Gráfico 6.** Personas destinatarias de la consulta según género y grupo de edad. (Mercosur 2004-2015, en porcentaje)



Entre los motivos de consulta de las personas provenientes de países del Mercosur predominan los que están directamente o indirectamente vinculados a cuestiones de regularización migratoria, documentación y asesoramiento administrativo, que en conjunto dan cuenta de casi el 75% de las consultas (ver Cuadro 1, abajo). Los primeros refieren a cuestiones directamente vinculadas con el trámite migratorio/documentación, en tanto que los segundos aluden a la resolución de situaciones previas que deben ser atendidas para iniciar la solicitud de radicación. En tercer y cuarto lugar se encuentran las consultas relativas al acceso a la salud o a programas sociales varios, especialmente a los que proveen subsidios para la vivienda, ayudas alimentarias o estipendios para estudiantes de nivel secundario. El 13% restante se distribuye entre consultas para el retorno, situaciones de calle (efectivas o inminentes), violencia, acceso a pensiones, jubilaciones, educación o atención en salud mental, solicitudes de asilo o de naturalización y otros motivos. Tal como se señaló más arriba, hubo variaciones en los motivos de consulta entre mujeres y varones. Las primeras consultaron más en relación a programas sociales, educación y violencia, en tanto que los varones lo hicieron en lo que respecta a salud, situaciones de calle, retorno y jubilaciones y pensiones.

**Cuadro 1.** Distribución de motivos de consulta según género

	Varones	Mujeres	Total
Radicación	38,4 %	37,5 %	37,9 %
Asesoramiento administrativo	33,7 %	35,5 %	34,8 %
Programas sociales	8,9 %	9,6 %	9,3 %
Salud	5,8 %	5,2 %	5,4 %
Educación	1,8 %	2,3 %	2,1 %
Violencia (de género e institucional)	1,3 %	2,4 %	2,0 %
Situación de calle	2,3 %	1,7 %	1,9 %
Retorno	2,3 %	1,5 %	1,8 %
Jubilación o pensión	2,1 %	1,5 %	1,8 %
Naturalización	0,4 %	0,3 %	0,3 %
Solicitud de refugio	0,4 %	0,1 %	0,3 %
Otros	2,6 %	2,3 %	2,4 %
<b>TOTAL</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>

A menudo, las personas han llegado a la consulta en CAREF luego de fracasar en el trámite de radicación debido a algún obstáculo o requisito adicional vinculado a la singularidad de su situación. Consultas habituales incluyeron:

- Personas con pasaporte o documento de identidad de país de origen vencido que no contaban con los recursos para abonar los elevados aranceles en dólares que estipulaban los Consulados para renovarlos. Estos montos resultaban especialmente inaccesibles cuando la documentación vencida afectaba a varios integrantes de una familia. Un informe realizado por el Servicio Social de CAREF habitualmente contribuía a que se eximiera del pago de este u otro trámite (tal como obtención del certificado de nacionalidad o de los antecedentes penales de país de origen).
- Asesoramiento para la rectificación de nombres o apellidos mal escritos en algún documento de país de origen (cédula o pasaporte) o –casos bastante frecuentes– nombres o apellidos de los padres incorrectamente transcritos en las partidas de nacimiento de sus hijos/as argentinos/as. En el primer caso, el Servicio Social acompañaba en el trámite ante el Consulado del respectivo país de origen, que debía certificar que los distintos documentos correspondían a la misma persona. En los otros casos, el Servicio Social llevaba adelante

un trámite administrativo ante los Registros Civiles locales o articulaba con otras instituciones u organizaciones de la sociedad civil cuando la rectificación debía hacerse fuera de Argentina.

- Madres que debían solicitar a la Dirección Nacional de Migraciones la eximición del poder del padre (o de su presencia física) para iniciar el trámite de radicación de los niños, ya que habían perdido el contacto con él y no sabían dónde encontrarlo. Hacia 2010, bastaba con la autorización de uno solo de los progenitores, por lo cual estas consultas cesaron.
- Personas que por diversos motivos carecían de comprobante de ingreso, en ocasiones porque habían llegado al país antes de la implementación del registro informático, porque habían ingresado en su infancia y esa documentación se había extraviado o porque había ingresado de manera irregular. Especialmente en el último caso, sabiendo que se trataba de una falta, el Servicio Social de CAREF se presentaba como un lugar de escucha atenta, donde no habría "reproche" y sería posible pensar maneras de salvar o suplir la carencia.
- Muchísimas personas que iniciaron su trámite de radicación en el marco del Programa "Patria Grande" presentaron los documentos requeridos en la primera etapa en alguna asociación civil o barrial que, por diversos motivos, no dio continuidad al trámite o con la que la persona perdió el contacto. Estas personas llegaban a CAREF con un trámite iniciado pero inconcluso y sin saber a ciencia cierta dónde consultar en qué estado se encontraba y cómo proseguirlo.
- Personas que obtuvieron la residencia precaria en el marco del Programa "Patria Grande" pero que se les había vencido por falta de información –ya que no siempre tenían claros los sucesivos pasos del trámite–. Consultas similares provenían de personas que habían obtenido la residencia temporaria por dos años pero no la habían renovado al vencimiento.
- Personas que habían obtenido la residencia temporaria y se aprestaban a renovarla para obtener la residencia permanente, pero concurrían primero a CAREF para revisar todos los pasos del nuevo trámite y asegurarse que todos los "papeles" con los que contaban eran los correctos y estaban vigentes o debidamente legalizados.
- Personas que habían obtenido una residencia temporaria o permanente en la década de 1990 (cuando estaba vigente la denominada "Ley Videla") que al momento de renovar el DNI (porque vencía) descubrían que el expediente

en que se había basado su permiso de permanencia era apócrifo y que en verdad su número de DNI correspondía a otra persona. La Dirección Nacional de Migraciones detectó varios cientos de estos casos (atribuibles a corrupción institucional) y si bien reconoció que la falta no era imputable a la persona migrante, de todos modos le decretaba la irregularidad migratoria y la intimaba a iniciar un nuevo trámite. Esto implicaba actuaciones administrativas especiales que solían requerir acompañamiento institucional.

- CAREF intervino también en algunas situaciones más complejas vinculadas a DNIs fraudulentos. Por ejemplo, cuando personas que tenían DNIs que luego resultaron ser apócrifos tuvieron hijos/as, y en las partidas de nacimiento de los niños/as figuraba el padre o la madre con un número de DNI que luego fue dado de baja por falso. Cuando el padre o la madre obtenía su nuevo DNI (legítimo), debía iniciar un largo procedimiento de rectificación de la partida de nacimiento.

Algunas de estas situaciones afectaron particularmente la documentación de niños y niñas. A continuación se presentan dos ejemplos, menos frecuentes que los anteriores pero no únicos:

- Varias mujeres de distintas nacionalidades arribaron a Argentina con hijos pequeños huyendo de situaciones de violencia de género en su país de origen. Puesto que casi siempre sus salidas fueron apresuradas y en el marco de un vínculo conyugal deteriorado, carecían del permiso de los padres de los niños/as para el cruce de la frontera. Por ese motivo, los niños ingresaron al país de manera irregular y no contaban con el sello correspondiente estampado por la autoridad migratoria en el documento de viaje. Si bien a partir de 2010 para iniciar el trámite de radicación de niños y niñas en Argentina alcanzaba con la autorización de la madre, era indispensable presentar el comprobante de ingreso regular —faltante justamente por las singularidades de la situación en la que había ocurrido la migración—. En estos casos, desde el Servicio Social se elaboraba un informe dando cuenta de los motivos por los cuales los niños en cuestión carecían de sello de ingreso, se destacaba que ellos ignoraban la manera en la que estaban ingresando al país y se solicitaba la excepción al requisito en base a la interpretación amplia y a la reglamentación del artículo 29 inc. i) de la Ley de Migraciones.<sup>5</sup>

- Varios niños y niñas residían en Argentina sin sus padres —ya sea porque hubieran fallecido o porque no tenían contacto con ellos— sino con diversos parientes (tíos, abuelas, padrinos, hermanos adultos) que no eran formalmente sus tutores ni tenían su guarda. Los adultos de referencia, preocupados por regularizar la residencia de los niños/as, consultaron en CAREF si era posible y los pasos a seguir. Habitualmente, el asesoramiento conllevó la verificación de la situación y el acompañamiento en todas las etapas relativas a la obtención de la guarda del niño o niña, que luego permitiría iniciar el trámite de regularización. En algunos casos, los adultos de referencia llegaron al Servicio Social por sus propios medios y en otros por derivaciones de los Equipos de Orientación Escolar de las escuelas públicas a las que concurrían los niños y niñas.
- Stella,<sup>6</sup> una joven paraguaya de 15 años, llegó a CAREF en agosto de 2007. Su consulta refería al documento de identidad de su hijo argentino, nacido unos meses antes. Stella había llegado a Argentina ya embarazada. Hizo el viaje en compañía de una tía (portando la autorización de su madre para cruzar la frontera) y se instaló en la casa de su tío materno, en la Ciudad de Buenos Aires. Luego del nacimiento del bebé, Stella y su tío concurren al registro civil correspondiente al hospital para solicitar la partida de nacimiento del niño. Allí, los funcionarios le indicaron a Stella que, por ser ella menor de edad, debía concurrir acompañada por sus tutores legales —su padre o su madre—. La madre de Stella viajó desde Paraguay para asistir a su hija en los trámites de documentación de su nieto, pero no trajo consigo la partida de nacimiento legalizada de Stella. Puesto que no podía demostrar que era la madre (y tutora legal), no fue posible iniciar la gestión. Desesperanzada, y con su pequeño bebé sin ningún documento que acreditara identidad ni vínculo, Stella se dirigió al Centro de Salud dependiente del hospital, donde la derivaron a CAREF. El Servicio Social de CAREF trabajó la situación conjuntamente con una Defensoría local, acompañando y asistiendo en la producción de documentos e informes que, unos meses después, permitieron tramitar el acta de nacimiento del niño así como su documento nacional de identidad.

Otra serie de consultas relativamente frecuentes provino de personas que ha-

5 La reglamentación de este artículo promueve un tratamiento comprensivo de las personas provenientes de países del Mercosur que carezcan de sello de ingreso al país

6 El nombre es ficticio (como los demás que aparecen en esta sección). Entre 2004 y 2015, el Servicio Social de CAREF asistió media docena de casos similares a este.

bían carecido de documentación toda su vida, o durante décadas, y que por diversos motivos necesitaban regularizar su situación. Casi siempre se trató de mujeres:

- Águeda es una mujer paraguaya de 56 años que vive en Argentina desde los 16. Su esposo es argentino. Tienen 5 hijos y 12 nietos, todos argentinos. Hace unos años, el marido de Águeda (jubilado al momento de la consulta) comenzó a desarrollar una diabetes importante: perdió la vista, debieron amputarle las dos piernas y se volvió insulino-dependiente. Después de 40 años en Argentina, Águeda inicia por primera vez su trámite de radicación: el Programa de Atención Médica Integral (PAMI) le exige DNI para entregarle a ella los remedios que necesita su marido. En este caso, en paralelo al inicio del trámite de radicación, el Servicio Social se abocó a resolver la urgencia en relación al acceso a la medicación por parte del marido de Águeda.
- Elisa es paraguaya y vive en Argentina desde que tiene 3 años. Nunca tuvo documentos de identidad, ni argentinos ni paraguayos. En 1977 nació su primera hija, pero en el certificado de nacimiento de la niña solo figura el nombre de su madre —y ningún documento—. Elisa tiene HIV y necesita la medicación "y sin documentos no es fácil". En primer lugar, CAREF dirigió una nota al centro de salud que atendía a Elisa recordándole lo establecido en la Ley de Migraciones (que asegura el acceso a la salud cualquiera que sea la situación migratoria de la persona) y luego se comenzó a trabajar con Elisa para producir documentación probatoria que le permitiera iniciar el trámite de radicación.
- Traída por un tío, Leila llegó a Argentina desde Chile en 1980, cuando tenía 7 años. Estudió hasta sexto grado. Aunque tiene once hijos argentinos, nunca regularizó su situación migratoria ni tramitó el DNI. Dos de sus hijas nacieron en su casa y no cuentan con certificado de nacimiento ni ningún otro documento. Su hija más grande, de 17 años, tiene una hija. Aquí, la intervención del Servicio Social se dirigió a encaminar la obtención de documentos de identidad de todas las integrantes de la familia que los necesitaran.
- Julio vino desde Chile con sus padres, a principios de los años 70, cuando él tenía 10 años. En ese momento solo contaba con su certificado de nacimiento, que se extravió. En 1972, cuando aún era un niño, obtuvo cédula de identidad de la Policía Federal, documento que renovó en 1996. En 2011, esas cédulas de identidad dejaron de emitirse y fueron reemplazadas por el DNI. Ese mismo año, Julio consultó en CAREF. Estaba enfermo de cáncer y en tratamiento, y

tuvo que dejar de trabajar. Para acceder a algún programa de ayuda social necesitaba cambiar su cédula de identidad por un DNI, para lo cual debía tener además algún documento de su país de origen. Cuando solicitó su certificado de nacionalidad chileno (reconstruyendo los datos que figuraban en la partida de nacimiento extraviada) le informaron que no habían encontrado registro de su nacimiento.

Encaminar o resolver estas prolongadas y complejas situaciones de indocumentación (que pueden incluir registros de nacimiento extraviados o inexistentes) requiere una fina tarea de seguimiento y articulación interinstitucional, además de acompañamiento y apoyo a las personas interesadas, que suelen sentirse abrumadas por el enjambre burocrático. En estos contextos, el Servicio Social de CAREF devino la institución de referencia para todo el proceso, ya que era el lugar donde las personas percibieron una escucha atenta y claridad y cordialidad en la explicación de los numerosos pasos administrativos.

A las consultas de corte más complejo se suman cientos de otras referidas a cómo suplir la falta de comprobante de ingreso o los documentos de país de origen vencidos; qué hacer cuando las escuelas secundarias rechazan la inscripción de los niños/as por falta de DNI o cuando los hospitales se niegan a proveer medicación por la misma causa;<sup>7</sup> qué hacer ante las demoras en la resolución de la radicación o en la emisión del DNI; cómo entrar o salir del país con niños/as cuando no está uno de sus padres; cuáles son los programas sociales a los que pueden recurrir, etcétera. Y finalmente, las personas que concurren a CAREF para que las ayuden a obtener el turno para iniciar el trámite en la Dirección Nacional de Migraciones: el turno es gratuito pero se solicita por Internet, y para muchas personas el mundo de la virtualidad es poco amistoso.<sup>8</sup>

7 La exigencia de DNI por parte de escuelas y hospitales fue disminuyendo con los años, a medida que sus directivos se fueron familiarizando con los contenidos de la Ley de Migraciones. No obstante, se trata de una temática que vuelve a aparecer recurrentemente, especialmente en relación al acceso a la salud.

8 A fines de 2018, la modalidad cambió y la totalidad del trámite de residencia pasó a realizarse de manera virtual.

### Discapacidad y requisitos irrazonables. El fallo "Reyes Aguilera" (2007)

En 2002, la Sra. Aguilera se acercó al Servicio Social de CAREF para consultar por la situación de su hija Daniela, nacida en Bolivia en 1989. Daniela padecía una grave enfermedad congénita que le impedía valerse por sí misma. Necesitaba ayuda para moverse, alimentarse e higienizarse. En 1999 la familia se trasladó a Argentina y en 2001 todos sus integrantes obtuvieron la radicación permanente.

Los padres habían solicitado a la Comisión Nacional de Pensiones Asistenciales (del Ministerio de Desarrollo Social) que otorgara a Daniela una pensión por invalidez, de modo de facilitar su cuidado. La Comisión ni siquiera dio inicio al trámite alegando que la niña (de 12 años para ese entonces) no cumplía con uno de los requisitos exigibles a personas extranjeras: residencia mínima continuada en el país de 20 (veinte) años, según lo establecido en el artículo 1°, inciso e del decreto 432/97, que reglamenta la ley 13.478 —relativa a jubilaciones y pensiones— y sus modificatorias. Vale aclarar que la norma no establecía un requisito semejante para los nacionales, y que para las personas naturalizadas argentinas el requisito temporal era de cinco años.

Con el patrocinio de la Clínica Jurídica CAREF – CELS – UBA (ejercido por Diego Morales, Pablo Ceriani Cernadas y Verónica Asurey) en 2003 se presentó una acción de amparo invocando la inconstitucionalidad de la exigencia de 20 años de residencia y la protección de diversos derechos consagrados en la Constitución Nacional (art. 75 inc. 22) y en tratados internacionales. Hubo un fallo adverso en primera instancia, confirmado luego por la Sala I de la Cámara Federal de la Seguridad Social, que dio lugar al recurso extraordinario ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación. En 2007, la Corte declaró procedente el recurso extraordinario y revocó la sentencia de Sala. En su fallo por mayoría (aunque con fundamentos diversos) la Corte sostuvo que un lapso de residencia de 20 años —incluso si rigiera para los argentinos— "implica, puesto que la subsistencia no puede esperar, un liso y llano desconocimiento del derecho a la seguridad social, en los términos de los citados textos internacionales de jerarquía constitucional, en grado tal que compromete el derecho a la vida, primer derecho de la persona humana que resulta reconocido y garantizado por la Constitución Nacional", y agregó que el recaudo de 20 años de residencia resultaba inaplicable por inconstitucional.

Si bien tras este fallo Daniela pudo acceder a la pensión que solicitaba, el

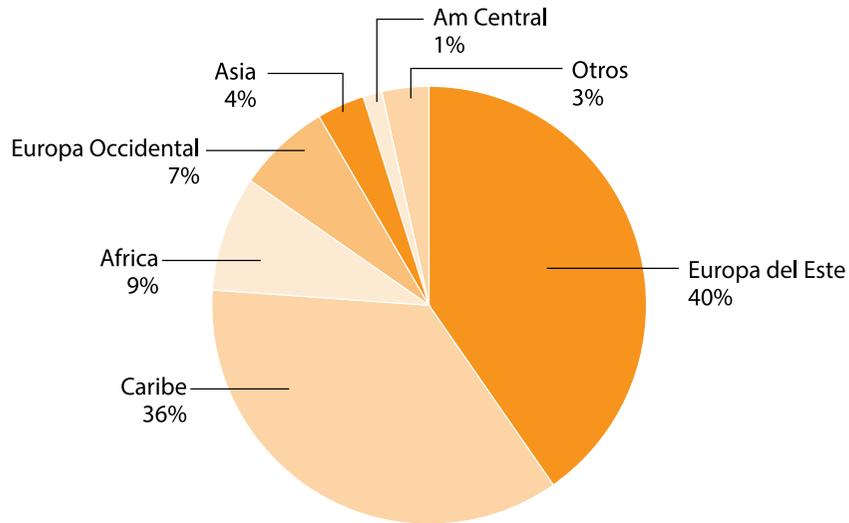
requisito de temporalidad sigue vigente, ya que la sentencia de la Corte solo es aplicable para el caso concreto. No obstante estas limitaciones, el debate jurídico puso en evidencia la existencia de reglamentaciones absurdas y desproporcionadas así como la discriminación administrativa en base a motivos sospechosos.

Desde la perspectiva institucional, el proceso ilustra la relevancia (y la necesidad) de revisar, discutir y litigar procedimientos administrativos de manera articulada y estratégica.

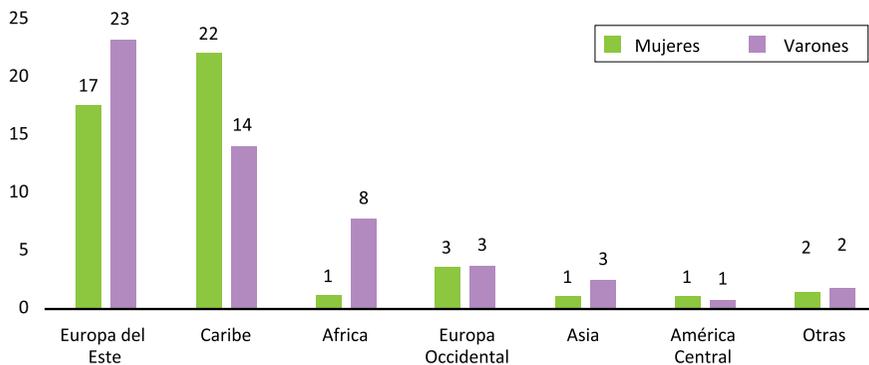
### III. Consultas de personas provenientes de países extra-Mercosur

Entre 2004 y 2015, el Servicio Social de CAREF recibió también consultas de 518 personas llegadas de distintas regiones por fuera de la órbita del Mercosur (Gráfico 7). Este conjunto comprende nacionalidades muy diversas: 25% provenía de República Dominicana, 18% de Ucrania, 10% de Rusia, 6% de Haití, 5% de Cuba y 4% de Senegal —es decir que 6 países recogían casi el 70% de las consultas—. El resto arribó desde Armenia, Rumania, China, España, Italia, México, Nigeria, Honduras y Bangladesh (entre otros países). A diferencia de lo que se señaló respecto a quienes pertenecían a países del Mercosur, la mayoría de estas consultas fueron realizadas por varones (52%), patrón que se repitió respecto a todas las regiones de origen salvo América Caribe (Gráfico 8).

**Gráfico 7.** Extra - Mercosur. Personas destinatarias de las consultas según región de origen

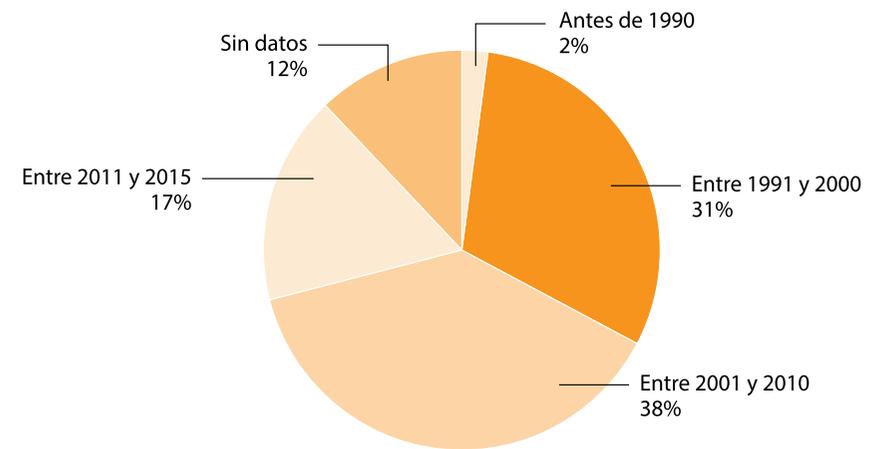


**Gráfico 8.** Extra - Mercosur. Personas destinatarias de la consulta según género y región de origen (%)



Un tercio de estas personas arribaron a Argentina antes del año 2000,<sup>9</sup> y casi 40% entre 2001 y 2010 (gráfico 9). En términos generales, entre quienes llegaron en la década de 1990 predominaron las personas provenientes de países de la ex - URSS (destinatarias del Programa Especial de 1994, reseñado en capítulo II) y entre quienes llegaron a partir de 2000 las personas dominicanas.

**Gráfico 9.** Período de arribo a Argentina



Si bien se trata de un conjunto diverso en lo que respecta a países de origen, género, grupos de edades y fechas de arribo, la mayoría de estas personas concurrió al Servicio Social ya sea por derivación o indicación de alguna otra institución (tales como servicios de salud o defensorías) o por sugerencia de conocidos, que ya habían concurrido a CAREF en alguna otra oportunidad. Habían llegado al país en busca de trabajo, para solicitar asilo, para estudiar o en el marco de procesos de reunificación familiar. Alrededor del 10% llegó a Argentina en su niñez, en tanto que 20%

<sup>9</sup> De las 10 personas que ingresaron antes de 1990, 6 provenían de países europeos y habían ingresado en su niñez (entre 1930 y 1960) con sus padres.

emprendió la migración cuando tenía más de 40 años —que, en términos generales, se considera una edad avanzada para migrar—. Al momento de la consulta, solo 2% eran personas menores de 18 años y 8% eran mayores de 60 años.<sup>10</sup>

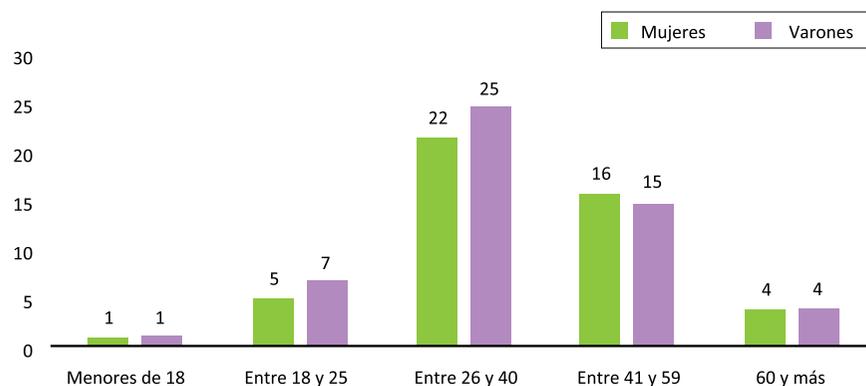
Para este conjunto de consultas (extra – Mercosur) se procesó información adicional relativa a situación laboral, conyugalidad, hijos/as y grupo conviviente.<sup>11</sup> Puesto que aproximadamente el 75% de las fichas de atención y seguimiento contenía información acerca de estas variables, lo que se señala a continuación refiere al total de casos con datos sobre trabajo y familia. En lo que respecta a la conyugalidad, casi la mitad de las personas tenía pareja con la que convivía. Menos del 10% eran personas viudas o separadas, y el resto eran solteras. La mitad de las personas convivía con su pareja, familia nuclear o familia ampliada y una cuarta parte vivía sola. Los demás casos referían a personas que vivían con amistades, o eran padres o madres que convivían únicamente con sus hijos/as.

De las personas con hijos (la mitad de las mujeres y un tercio de los varones), la mayoría tenía entre 1 y 3 hijos. Las fichas presentan información acerca del lugar de nacimiento y residencia del 90% de todos los hijos/as (es decir: de la suma de todos los hijos/as de todas las mujeres y varones que consultaron en CAREF). Sabemos que 25% de los hijos/as había nacido en Argentina y residía en Argentina, 25% había nacido en el mismo país que sus p/madres pero residía en Argentina, y el 50% restante residía en el país de origen de sus p/madre (donde habían nacido). Es decir que gran parte de los casos referían a familias que se habían conformado o continuado en Argentina (donde habían nacido los hijos/as) o a familias que habían comenzado en el país de origen (donde nacieron los hijos/as) pero que se proyectaban en Argentina, donde ya residían padres, madres e hijos/as.

En lo que respecta a la situación laboral, casi la mitad de las personas estaban desocupadas al momento de la consulta,<sup>12</sup> con proporciones de desocupación

levemente mayores entre los varones. Del resto, alrededor del 10% eran inactivas y las demás se encontraban ocupadas, aunque parte de estas últimas expresaron que desearían trabajar más horas (es decir que se trataba de personas sub-ocupadas). Quienes trabajaban eran vendedores ambulantes, feriantes, empleados en comercios varios (incluidos restaurantes y peluquerías), trabajadoras domésticas y de cuidados, jornaleros o trabajadores de la construcción.

**Gráfico 10.** Extra – Mercosur. Personas destinatarias de la consulta, según género y edades (%)



No obstante las diferencias respecto a los países de origen, la antigüedad de la migración, la situación familiar o el trabajo, el 60% de las consultas que hicieron al Servicio Social se referían a la radicación o regularización de su situación migratoria (cuadro 2). Al encontrarse excluidas del criterio de nacionalidad Mercosur —que ha sido el elemento central para la documentación de cientos de miles de migrantes— las personas provenientes de países por fuera del Mercosur han debido obtener su residencia en base a alguna de las otras categorías disponibles en la ley migratoria (tales como trabajador migrante, estudiante o familiar argentino o radicado, entre otras). Si bien las opciones son numerosas, contar con la documentación probatoria que justifique su inclusión en alguna de ellas no es sencillo. Así, al momento de la consulta, 48% se encontraba en situación migratoria irregular y 16% contaba con residencia precaria vigente —dos tercios de ellas debidas a solicitudes de reconocimiento del estatuto de refugiado que estimaban no prosperarían (Gráfico 11). Es decir

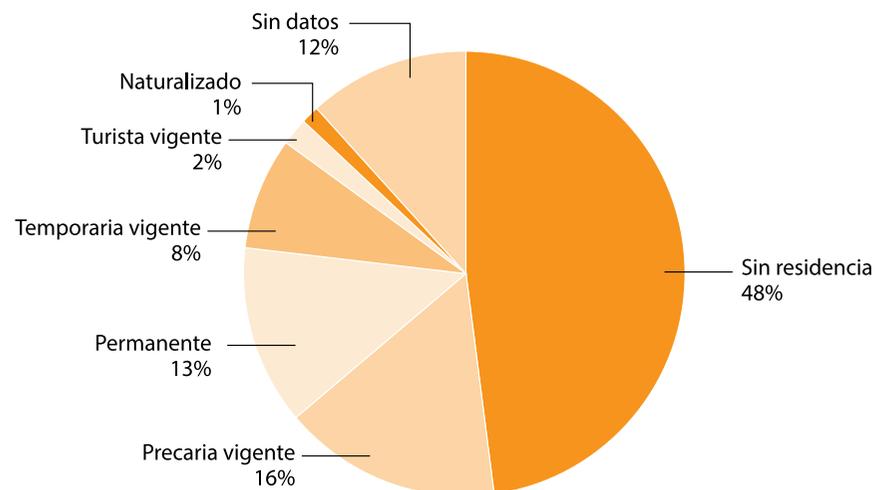
10 Estos valores contrastan fuertemente con las consultas de personas provenientes del Mercosur, 35% de las cuales correspondía a niños/as y solo 3% a personas mayores de 60 años (ver gráfico 6, supra).

11 También se procesó información relativa a educación y características de la vivienda, pero se optó por no presentarla ya que para esas variables los datos consignados eran insuficiente en más del 25% de las fichas.

12 Estos porcentajes de desocupación de ninguna manera son extrapolables a la población migrante que reside en Argentina. Las personas consultan porque encuentran dificultades en diversos aspectos que afectan su vida cotidiana (tales como la regularización migratoria), pero la experiencia del Servicio Social indica que es más probable que consulten cuando están desocupadas o con poco trabajo, ya que por ese mismo motivo disponen de más tiempo para ocuparse de las averiguaciones y gestiones administrativas necesarias para resolver la problemática que las afecta.

que tras largos años de residencia en Argentina, muchas personas aún no habían logrado resolver satisfactoriamente sus "papeles".

**Gráfico 11.** Extra - Mercosur. Tipo de residencia al momento de la consulta (%)



Entre quienes contaban con algún tipo de residencia (permanente, temporaria o precaria), 40% de ellas provenían de algún régimen especial (tal como los destinados a personas dominicanas y senegalesas en 2013 o a europeos del este en la década de 1990), 25% se debían a peticiones de reconocimiento del estatuto de refugiado en curso, 12% surgían del hecho de contar con un familiar argentino (cónyuge, hijo o hija) y 6% gozaba de residencia temporaria en calidad de refugiado/a. Solo 4% había regularizado como estudiante y 3% como trabajador. Estos casos concretos confirman lo que fuera señalado en el capítulo I a partir del análisis de las residencias otorgadas por la Dirección Nacional de Migraciones entre 2004 y 2015: para las personas extra - Mercosur, las vías de regularización efectivamente accesibles provienen de los regímenes excepcionales y de los criterios vinculados a la reunificación familiar.

Quienes contaban con residencias precarias vigentes debidas a peticiones en curso para el reconocimiento del estatuto de refugiado consultaban en CAREF ante la

certeza de que su solicitud sería denegada y que deberían buscar otra vía para regularizarse. En términos generales, las opciones disponibles a través de la ley migratoria (tales como estudio o trabajo) ya les habían resultado infructuosas, especialmente cuando se trataba de personas senegalesas o dominicanas que no contaban con certificados de estudios debidamente legalizados, apostillados (y traducidos, en el caso de Senegal) ni con contactos con potenciales empleadores inscriptos en el registro de requirentes de extranjeros (RENURE). Desde el Servicio Social de CAREF se volvieron a explorar algunas de esas vías (especialmente en relación a la educación o formación en oficios) o se sugirió la opción de la naturalización o adquisición de la nacionalidad argentina, ya que se trataba de personas con residencia de larga data en el país.<sup>13</sup> Más allá de que algunas personas efectivamente dieron curso a procesos de naturalización, varias de ellas obtuvieron su primera residencia temporaria en el marco del programa especial de regularización destinado a esas dos nacionalidades.

En algunas oportunidades (aproximadamente el 10% de las consultas), la dificultad para regularizar la situación migratoria venía acompañada de la ausencia de cualquier documentación vigente: se trataba de personas cuyos pasaportes o documentos de identidad de país de origen se habían extraviado o vencido luego de su arribo a Argentina. En estos casos, la primera intervención del Servicio Social consistió en explorar las vías para obtener nuevamente alguno de estos documentos (o un certificado de nacionalidad) a través de los consulados de los respectivos países para luego intentar la regularización.

Aunque en menor medida, otros motivos de consulta refirieron al acceso a la vivienda y al retorno al país de origen. Las consultas relativas a vivienda engloban diversas situaciones: la inclusión en programas habitacionales municipales, la búsqueda de subsidios para alquiler o de facilidades de compra a través de instituciones tales como el Instituto de Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires, y en algunos casos, búsqueda de alojamiento para personas en situación de calle. Las consultas relativas a retorno fueron hechas en su mayoría por personas de entre 50 y 60 años, provenientes de Rusia y Ucrania, varias de ellas con más de diez años en Argentina y con situaciones migratorias regulares (residentes permanentes) e irregulares.

<sup>13</sup> Hasta 2017, cuando el Decreto de Necesidad y Urgencia 70/2017 modificó aspectos sustanciales de la Ley de Migraciones (N° 25.871) y de la Ley de Ciudadanía (N° 346), para solicitar la nacionalidad argentina por naturalización era necesario demostrar dos años de residencia continua, de hecho, en el territorio, tal como establece la Constitución Nacional (art. 20). A partir de 2017, los dos años de residencia previa deben ser otorgados a través de alguna de las categorías establecidas en la ley migratoria.

**Cuadro 2.** Extra – Mercosur. Motivos de consulta.

Motivos de consulta	
Radicación	60 %
Vivienda	8 %
Asesoramiento	8 %
Retorno	5 %
Programas sociales, jubilaciones y pensiones	4 %
Salud / educación	3 %
Refugio	2 %
Naturalización	2 %
Trabajo	1 %
Reunificación familiar	1 %
Otros	3 %
Sin datos	3 %
<b>Total</b>	<b>100 %</b>

A través del análisis del género, la edad y la nacionalidad de quienes concurren a CAREF, este panorama muestra la diversidad de los motivos de consulta así como su sistematicidad en relación a las mayores o menores facilidades para la regularización establecidas de manera ordinaria o excepcional en la ley migratoria. Junto con las modificaciones y adecuaciones de la normativa, la consolidación de instituciones públicas y de otras organizaciones de la sociedad civil abocadas a la protección, promoción y acceso a derechos (de la población en general y de personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo en particular) acompañó —no sin conflictos ni tensiones— la tarea de CAREF entre 2004 y 2015. En estos ámbitos, diálogos y disputas interinstitucionales se fue configurando el marco de posibilidades dentro del que se pensaron y llevaron adelante las estrategias de intervención, asesoramiento y litigio del Servicio Social y de la Clínica Jurídica.

## En foco

A partir de las consultas atendidas en el Servicio Social de CAREF, este capítulo analiza con mayor detalle, en tres secciones separadas, los contextos y las trayectorias migratorias de personas provenientes de Europa del Este y de República Dominicana. Arribadas en Argentina a partir de 1990 aproximadamente, ambas comunidades presentan trayectorias particulares marcadas por un aspecto común: las dificultades para regularizar su situación migratoria, que frecuentemente derivaron en las consultas hechas en CAREF. La tercera sección se detiene en el heterogéneo conjunto de personas refugiadas y solicitantes de asilo, que representan una pequeña pero singular proporción quienes concurren al Servicio Social.

### I. Migrantes provenientes de Europa del Este: trayectorias, educación y trabajo \*

Las trayectorias de las personas migrantes suelen ser bien diversas. Si bien el cambio de hogar a menudo está acompañado por modificaciones en lo cotidiano y en lo económico, ciertos patrones se repiten a lo largo del tiempo, tanto en el mundo

\* Esta sección fue escrita por Bryam Herrera Jurado, sociólogo (UBA) e integrante del Programa de Investigación y Formación de CAREF, cohorte 2017.

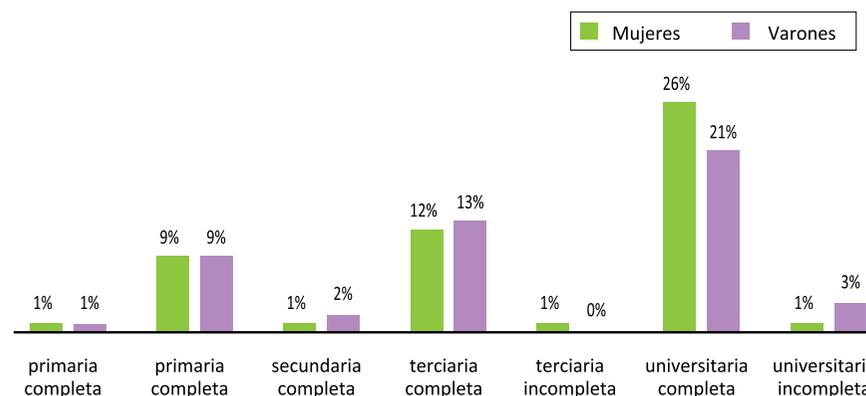
como en cada región en particular. La Argentina ha visto arribar y partir gran diversidad de migrantes en sus 200 años de historia. Y los lugares de donde provienen son igualmente diversos: Senegal, China o República Dominicana. En cambio, los lugares que esperan por ellos en la estructura social argentina suelen ser similares: trabajos duros, precarios, mal pagos y sin seguridad social. Los inmigrantes pagan, de un modo excesivamente alto, aquello que comúnmente se conoce como "derecho de piso". Ahora bien, ¿esto realmente ocurre por igual con todos los migrantes?

Cada proceso migratorio tiene características propias. La migración que arribó proveniente de Europa del Este entre fines del siglo XX y principios del XXI tuvo por causa principal la disolución de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). Guerras civiles, crisis económicas y catástrofes ambientales predispusieron a miles de personas a abandonar sus hogares. Argentina, que en 1994 había puesto en marcha un mecanismo especial para facilitar la inmigración desde países de la ex URSS,<sup>1</sup> fue uno de los destinos elegidos por esas personas. Además de ciertas especulaciones geopolíticas vinculadas al momento, para los sectores de gobierno resultaban atractivos los elevados niveles educativos de los migrantes de Europa del Este. Estos, a su vez, eran atraídos por motivos económicos y de oportunidades de ingreso y permanencia regular, sobre todo en comparación con destinos tales como Estados Unidos o la naciente Unión Europea, donde no resultaba fácil ni barato arribar legalmente. En cambio, la Argentina, "el país más europeo de América Latina", les abrió sus puertas.

Los datos contenidos en las fichas de personas que consultaron en el Servicio Social de CAREF entre 2002 y 2015 muestran que efectivamente los migrantes provenientes de Europa del Este arribaron con elevados niveles educativos. Sobre un total de 92 casos,<sup>2</sup> el 47% de los migrantes completó estudios universitarios y el 25% estudios terciarios. A su vez, el 16% tenía secundaria completa y apenas el

2% había completado únicamente la escuela primaria. No se registró ningún caso de primaria incompleta y sólo el 3% comenzó pero no concluyó la secundaria. Como puede apreciarse en el Gráfico 1, estos porcentajes no se ven afectados por el género de los migrantes.<sup>3</sup>

**Gráfico 1.** Nivel educativo de migrantes de Europa del Este según género, en porcentajes (2002 – 2015)



Fuente: Elaboración propia en base a las fichas de CAREF.

La gran mayoría de estos migrantes llegaron con oficios y profesiones altamente valoradas en la Argentina. Sobre un total de 71 fichas, el 39% había completado estudios de arquitectura o ingeniería en su país de origen, y el 9% de contabilidad o economía.<sup>4</sup> El 1,4% eran obreros no especializados y el 7% obreros especializados. Esto muestra la existencia de un grado elevado de capacitación, incluso dentro de las profesiones manuales. Recordemos que en la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas la educación era accesible y sumamente promovida por el Estado, y la desocupación apenas si existía. Luego de la disolución soviética continuó habiendo trabajo, pero los salarios eran constantemente afectados por la inflación.

1 En 1994, el Ministerio del Interior dispuso un *Tratamiento migratorio especial destinado* a los nacionales de una serie de repúblicas de Europa del Este interesados en migrar a la Argentina. En virtud de la Resolución 4632/94, los nacionales de las Repúblicas de Polonia, Checa, Eslovaca, Hungría, Croacia, Yugoslavia, Eslovenia, Bosnia-Herzegovina, Albania, Rusia, Armenia, Georgia, Letonia, Estonia, Lituania, Belarus, Bulgaria, Moldavia, Macedonia, Ucrania y Rumania podían solicitar, en su país de origen, una visa de residente temporario por un año sin necesidad de presentar el contrato de trabajo establecido en el Reglamento Migratorio vigente en ese entonces (Decreto 1023/94). Hacia fines de 1999, fuentes del Ministerio de Relaciones Exteriores estimaban que se habían otorgado entre 6.500 y 7.500 visas en estas condiciones (la gran mayoría de ellas a nacionales de Ucrania).

2 Sobre un total de 154 fichas de migrantes de Europa del Este, se descartaron las que correspondían a personas menores de 18 años y las de quienes no brindaron datos relativos a educación y trabajo, quedando un corpus de 92 casos de análisis.

3 Estos datos concuerdan con otros estudios relativos al mismo tema. Véase, por ejemplo, Marcogliese (2003).

4 Para la construcción de estos valores, ingresamos en una matriz los títulos y/o profesiones declaradas por las personas, luego los agrupamos siguiendo sus afinidades electivas internas y construimos con ella una nueva variable denominada títulos y/o profesiones agrupadas.

Al llegar a la Argentina, a pesar de sus estudios y trabajos previos, estos inmigrantes no encontraron los empleos que los consulados argentinos de sus respectivos países les había prometido. Sobre un total de 139 fichas con información relativa a trabajo, el 59% estaba ocupado. Prácticamente todos los que estaban ocupados o subocupados realizaban trabajos de escasa o nula calificación en el momento en que consultaron en CAREF. Sobre un total de 75 casos, el 27% realizaba trabajos informales y discontinuos ("changas"), el 12% se desempeñaba como trabajador/a doméstico/a y el 8% era empleado de comercio. Los trabajos manuales que requieren cierta calificación (tal como mecánico o chef) representaban, cada uno, el 1% de los casos.

En Argentina, estos migrantes hallaron otro problema hasta entonces nuevo para ellos: el acceso a la vivienda. En sus respectivos países, aunque convivieran con sus padres, suegros u otros familiares, todos tenían viviendas. En cambio, sobre un total de 128 casos que informaron en relación a la vivienda, el 9% estaba en situación de calle, en tanto que otro 9% vivía en iglesias u hogares sociales.

Detengámonos en las trayectorias de vida de Natalya y Lyev.<sup>5</sup> Lyev acudió por primera vez a CAREF en 2003. Necesitaba ayuda para satisfacer necesidades básicas (como vivienda, ropa, comida) y volver a su país natal. En él, antes de la caída del muro de Berlín, se había recibido de ingenio electromecánico y trabajaba como electricista. En 1995, a los 27 años, llegó solo al país. Trabajó seis meses haciendo refacciones en un parque público de la Ciudad de Buenos Aires y cuatro años en un astillero ubicado en la Provincia de Santa Cruz, hasta que un incendio lo dejó sin empleo. Regresó a Buenos Aires, donde trabajó en un locutorio, en una fábrica fideera y esporádicamente como ayudante de albañil. Hasta que un día, luego de tomarse unos días de licencia por enfermedad, fue despedido. Lyev no pudo reinsertarse al mercado laboral establemente y en 2002 fue desalojado por adeudar el alquiler, quedando en situación de calle.

Lyeve regresó a CAREF en otras ocasiones el mismo año. El desempleo, además de problemas con la vivienda, le trajo aparejado problemas con el alcohol. En su ficha, entre otras cosas, hallamos nuevos pedidos de bienes básicos, un regreso a la situación de calle, una internación debida a convulsiones ocasionadas por abstinencia alcohólica y el abandono de la meta de volver a su hogar. "No quiero volver con las manos vacías", expresó.

5 Las trayectorias de vida que se reseñan a continuación fueron reconstruidas en base a las fichas elaboradas en el Servicio Social de CAREF. Los nombres fueron cambiados para proteger la identidad de las personas.

De Natalya sabemos que nació en 1953 en Ucrania, donde completó estudios terciarios de contabilidad y trabajó de maestra y de jefa contable. Llegó a CAREF en 2006 pidiendo ayuda para conseguir vivienda, pues adeudaba varios meses de alquiler. Desde 2001, cuando llegó a la Argentina, fue operaria en una fábrica de jeans, empleada doméstica sin retiro, ayudante de verdulería, vendedora ambulante y extra de televisión. Natalya tuvo rápido todos sus papeles en regla. En la Argentina, inclusive, completó estudios técnicos de ayudante de liquidación de sueldos y de secretaria. Sin embargo, el desempleo amenazaba con dejarla en la calle.

En 2007 se acercó nuevamente al Servicio Social. Para ese entonces padecía problemas endocrinológicos y era beneficiaria de dos programas sociales que estaban a punto de vencer. En una carta dirigida a la entonces ministra de Desarrollo Social solicitaba "ayuda para conseguir un terreno, una vivienda o algún subsidio habitacional". "También [sigue la carta] me atrevo a solicitarle ayuda para conseguir empleo, dado que no hay nada más gratificante que ser autoválida, para poder pagar mi alojamiento y mi alimentación. Sé que es un pedido exigente, pero realmente me encuentro desesperada", concluye.

Otra característica propia de este grupo migrante es la avanzada edad en la que decidieron migrar, incluso en comparación con otros colectivos. El 41% de los migrantes que no provienen del Mercosur<sup>6</sup> llegaron al país entre los 26 y 40 años de edad; y el 20% con más de 41 años. Por su parte, el 34% de los migrantes de Europa del Este arribaron con 26 - 40 años de edad; y el 28% con más de 41 años (véase Tabla 1). Esto es poco habitual para las migraciones, puesto que las poblaciones más jóvenes son las más propensas a probar suerte en nuevos lugares.

6 Se hace la comparación con otros migrantes provenientes de países extra - Mercosur ya que son quienes también carecen del criterio de nacionalidad para regularizar su situación migratoria. Para más detalles, ver capítulo II de este informe.

**Tabla 1.** Edad al arribo a la Argentina (en porcentajes)

	Migrantes Extra-Mercosur			Migrantes de Europa del Este			
	Mujeres	Varones		Mujeres	Varones		
Menores de 18	4%	4%	9%	Menores de 18	5%	7%	12%
18 a 25	7%	9%	16%	18 a 25	5%	8%	13%
26 a 40	21%	19%	41%	26 a 40	16%	19%	34%
41 y más	11%	10%	20%	41 y más	15%	13%	28%
Sin datos	3%	10%	14%	Sin datos	4%	10%	14%
	47%	53%	100%		44%	56%	100%

Fuente: Elaboración propia en base a las fichas de CAREF

Los migrantes provenientes de Europa del Este también se diferencian del resto en el momento y los motivos por los que se acercaron a CAREF. La edad a la consulta de estos migrantes es proporcionalmente mayor que la de los migrantes provenientes de los otros países no integrados al Mercosur. Casi el 50 % de las consultas hechas por migrantes de Europa fueron realizadas por personas de más de 40 años (Tabla 3). Esto se debe en parte a la edad de ingreso a la Argentina (Tabla 1), que es más elevada en el caso de este grupo migrante.

**Tabla 2.** Edad a la consulta (2002 – 2015). En porcentajes.

	Migrantes Extra-Mercosur			Migrantes de Europa del Este			
	Mujeres	Varones		Mujeres	Varones		
Menores de 18	1%	2%	3%	Menores de 18	1%	1%	2%
Entre 18 y 25	4%	7%	11%	Entre 18 y 25	3%	7%	10%
Entre 26 y 40	21%	24%	46%	Entre 26 y 40	18%	18%	36%
Entre 41 y 59	15%	14%	30%	Entre 41 y 59	19%	21%	40%
60 y más	4%	4%	7%	60 y más	5%	3%	8%
Sin datos	1%	3%	4%	Sin datos	1%	3%	4%
Total	47%	53%	100%	Total	47%	53%	100%

Fuente: Elaboración propia en base a las fichas de CAREF.

Pero también hay otros factores. Los motivos por los cuales se acercaron a CAREF muestran que mientras el 62% de los migrantes extra-Mercosur consultó por cuestiones relativas a la radicación, solo el 39% de los migrantes de Europa del Este consultaron por ese motivo. Las comparativamente menores consultas en torno a la radicación provinieron de personas que contaron con residencia regular pero que en algún momento la perdieron –casi siempre por no haber renovado la residencia temporaria a tiempo, por lo general porque carecían del dinero para abonar las tasas migratorias exigibles–.

La cantidad significativa de consultas sobre retorno, salud, programas sociales, jubilaciones y pensiones (véase Tabla 3) enlazan con características particulares propias de los migrantes de Europa del Este. Con respecto a la salud, en un número considerable de casos aparecen enfermedades tales como el cáncer, especialmente en personas que vivían cerca de Chernóbil cuando estalló el reactor nuclear en 1986. A su vez, a esto hay que sumarle la edad avanzada a la llegada. Las consultas respecto a programas sociales, jubilaciones y pensiones responden a lo mismo: personas enfermas y ya mayores que no pueden mantenerse dentro el mercado laboral y buscan asistencia médica y económica.

**Tabla 3.** Motivo de consulta (2002 – 2015). Valores absolutos y porcentajes

	Migrantes Extra-Mercosur		Migrantes de Europa del Este		
		%		%	
Radicación	314	62,2%	Radicación	78	38,8%
Vivienda	44	8,7%	Vivienda	39	19,4%
Asesoramiento administrativo	41	8,1%	Retorno	20	10,0%
Retorno	25	5,0%	Salud	17	8,5%
Programas sociales, jubilaciones y pensiones	19	3,8%	Programas sociales, jubilaciones y pensiones	16	8,0%
Salud	14	2,8%	Asesoramiento administrativo	12	6,0%
Refugio	11	2,2%	Refugio	4	2,0%
Naturalización	10	2,0%	Naturalización	3	1,5%
Trabajo	5	1,0%	Trabajo	3	1,5%
Educación	4	0,8%	Educación	1	0,5%
Reunificación familiar	4	0,8%	Reunificación familiar	1	0,5%
Otros*	14	2,8%	Otros #	7	3,5%
	505	100%		201	100%

(\*) Apatridia, trata de personas y ayuda económica.

(#) Apatridia, ayuda económica y discapacidad.

Fuente: Elaboración propia en base a las fichas de CAREF.

En lo que respecta a las consultas por retorno al país de origen, pareciera que en los migrantes provenientes de Europa del Este es mayor la percepción de fracaso en la inserción social y económica lograda en la Argentina.

Las trayectorias de Vladimir y Nadezda son ilustrativas en este sentido. Vladimir nació en 1935, Nadezda en 1945. Ambos estudiaron ingeniería en su país y migraron a la Argentina en 1998, cuando tenían 58 y 48 años respectivamente, en búsqueda de estabilidad económica. Ella consiguió rápido un empleo como modista de alta costura; él demoró bastante más en lograr un puesto de chofer. Vivieron en un hogar de la iglesia ortodoxa hasta que en 2005 viajaron a su tierra natal, un pueblo vecino a Chernóbil, para buscar a su nieto y vender todos sus bienes. Con ese dinero, al volver a Argentina compraron un pequeño departamento en el barrio porteño de Floresta. Poco después, Vladimir fue despedido por el deterioro de su salud y comenzó a realizar changas esporádicas y a recolectar residuos en la vía pública. Nadezda, también aquejada por problemas de salud, fue despedida por no poder seguir el ritmo de sus empleadores y se dedicó a realizar arreglos de ropa en su casa. Vladimir fue operado y por prescripción médica debió dejar de trabajar. Los dos llegaron a CAREF en búsqueda de sendas pensiones para hacer frente a los gastos del hogar y a los medicamentos. No querían que su joven nieto abandonara sus estudios para mantener a la familia. Poco después, Vladimir obtuvo la pensión que necesitaba.

Vemos entonces que los migrantes de Europa del Este presentan características singulares en el conjunto de las migraciones contemporáneas en Argentina. A los aspectos laborales y educativos se agregan ciertos rasgos fenotípicos (la tez blanca, el cabello y los ojos claros) valorados positivamente en el imaginario hegemónico. Sin embargo, estas características no fueron suficientes para que pudieran conseguir trabajos acorde a su calificación o evitar el desempleo. La Tabla 4, a continuación, muestra que gran parte de quienes se habían formado como ingenieros o arquitectos, en Argentina trabajaban haciendo changas o como obreros en la construcción, ilustrando una vez más cómo la migración internacional suele devaluar los antecedentes educativos y educacionales.

**Tabla 4.** Ocupación de arquitectos/as e ingenieros/as a la fecha de la consulta en CAREF (2002 – 2015)

Ocupación en Argentina		%
Trabajos ocasionales	9	41%
Construcción	4	18%
Marinero/pesquería	1	5%
Operador	1	5%
Peluquería	3	14%
Pintor	1	5%
Soldador	1	5%
Tapicero	1	5%
Trabajo doméstico	1	5%
<b>Total</b>	<b>22</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia en base a las fichas de CAREF.

Por otro lado, la avanzada edad a la que migraron y diversos problemas de salud que han ido apareciendo con el tiempo vuelven más difíciles (pero no imposibles) una inserción exitosa en el mercado laboral y la tan anhelada estabilidad por la que originalmente abandonaron sus países.

## II Radicaciones extra-Mercosur. La trayectoria de personas migrantes de la República Dominicana \*

Tal como se señaló en el capítulo I de este informe, la sanción de una ley migratoria que definiera a la migración como derecho significó un gran avance en términos de política migratoria a nivel mundial. Implicó, además, el reconocimiento de otros derechos como la reunificación para las familias migrantes y el derecho a la salud y a la educación para todas las personas que se encontraran en territorio nacional, tuvieran o no un DNI argentino.

Sin embargo, a pesar de todo lo conquistado, estos avances no fueron suficientes para garantizar plenamente los derechos de la población migrante. Por un lado, existieron irregularidades o discontinuidades en la atención y el asesoramiento a la población en cuestión, y por el otro, todos los derechos que no se relacionaban estricta y directamente con la salud o la educación quedaron supeditados a la posesión de un DNI argentino. A modo ilustrativo, aún en la actualidad, las personas que no cuentan con documentación nacional ven imposibilitado su acceso a un trabajo en relación de dependencia, a determinadas políticas públicas, créditos, cuentas bancarias, alquileres, compra y venta de propiedades, ejercicio del voto, libre circulación en la frontera, entre otros. Cabe preguntarse entonces ¿por qué, siendo tan necesario para el desarrollo de la cotidianeidad, hay personas migrantes que no tienen DNI?

Para tratar de responder este interrogante es necesario adentrarnos en los pasos establecidos por la ley migratoria para la obtención de una documentación nacional. En principio, a la hora de tramitar un DNI argentino para migrantes se deben cumplir una cierta cantidad de requisitos. Cuando una persona migrante opta por residir en el país, debe tramitar lo que se conoce como residencia o radicación. Estos conceptos aluden al permiso formal que concede el Estado Nacional para permanecer en el país por un tiempo mayor al que otorga una visa turística, obteniendo así un DNI temporario o permanente que permite a los/as migrantes, entre otras cosas, trabajar y salir y entrar al país sin problemas. Ahora bien, ¿da lo mismo la nacionalidad a la hora de querer radicarse? Aquí se encuentra la mayor diferenciación, ya que para comprender este punto es necesario realizar una división en dos grandes grupos: las

personas ciudadanas de Estados (miembros o asociados) del Mercosur, y las personas ciudadanas de Estados extra-Mercosur. Entender esta dicotomía resulta fundamental, ya que los requisitos exigidos varían de acuerdo a la pertenencia a dichos bloques.

En lo que respecta a la obtención de residencias permanentes, los criterios son los mismos para ambos grupos. Pueden obtenerla aquellas personas que tengan hijos/as o cónyuges argentinos, o quienes hayan gozado de una residencia temporaria por 2 años continuos para Mercosur y 3 años continuos para extra-Mercosur, entre otros. Sin embargo, a la hora de gestionar estas residencias temporarias, las reglas de juego cambian notablemente. Con respecto a las temporarias de ciudadanos del Mercosur, basta simplemente con que los/as interesados/as acrediten su nacionalidad, es decir, la efectiva pertenencia a un país integrante de este conjunto. En contraposición, para la petición de una residencia temporaria extra-Mercosur, las personas deben encuadrarse en diversas categorías llamadas "criterios", para poder solicitarla. Dentro de dichas categorías se despliega la siguiente lista: trabajador migrante; pacientes bajo tratamiento médico; rentista; académico; pensionado; estudiante; inversionista; asilados y refugiados; científicos y personal especializado; razones humanitarias; deportistas y artistas; especiales; religiosos; reunificación familiar temporaria (ver artículo 23 de la Ley de Migraciones). Quienes no forman parte del Mercosur deben adscribir a alguno de estos criterios para poder establecerse en suelo argentino. Si bien los mismos contemplan diferentes perfiles de migrantes, resulta necesario destacar que cuentan con ciertas restricciones en su interior, las cuales muchas veces funcionan como "barreras de accesibilidad" <sup>7</sup> para el acceso a derechos. Para profundizar sobre las mismas y poder adentrarnos en el funcionamiento de estas categorías, analizaremos el caso de la migración dominicana a los efectos de ilustrar el acceso a la radicación extra-Mercosur con un ejemplo concreto.

### La migración dominicana

A la hora de hablar de la migración dominicana en Argentina, se hace referencia a un colectivo que, si bien cuenta con una historia reciente que data desde

7 Este término es acuñado por Comes y Stolkner en el año 2004. Refieren a estas barreras como el vínculo construido entre la población y los servicios. Al respecto, las autoras plantean que dicha relación surge de las condiciones y cursos de los servicios, y las condiciones y representaciones de la población, observándose en la modalidad particular que adquiere la utilización de los servicios por parte de estos sujetos.

\* Esta sección fue escrita por Antonela Ercole, trabajadora social (UBA) e integrante del Programa de Investigación y Formación de CAREF, cohorte 2017.

principios de los años 90, ha mantenido su flujo migratorio de manera estable y permanente a lo largo del tiempo. Atravesada por vulnerabilidades específicas en comparación a otras migraciones latinoamericanas, se trata de una corriente que se ha destacado por ser altamente feminizada, siendo las mujeres las primeras en migrar, a pesar de que en los últimos años se haya incrementado significativamente la presencia de varones (CAREF y OIM, 2015).

Esta migración se caracteriza por una mayoría de mujeres <sup>8</sup> de entre 18 y 45 años, con bajas calificaciones educativas y laborales que arriban para radicarse en el Área Metropolitana de Buenos Aires (CAREF y OIM, 2015). Vale señalar que al inicio de la migración son pocas las personas que cuentan con conocimientos sobre cómo obtener "los papeles" para establecerse en el país. Son también escasas las veces en las que cuentan con redes de contención en el lugar de destino o con nichos económicos <sup>9</sup> que sirvan de espacio de inserción para los/as recién llegados/as.

En este contexto, y basándose en diferentes argumentos, el informe *La migración dominicana en Argentina* (CAREF y OIM, 2015) hace referencia a una "triple condición de vulnerabilidad" de las ciudadanas dominicanas por ser en su mayoría trabajadoras sexuales, migrantes y mujeres. Otras dos condiciones adicionales pueden observarse en relación a la clase social y a la etnia, para reflejar la condición —tanto en varones como en mujeres— de migrantes pobres y portadores/as de un fenotipo afro en una sociedad como la argentina, que niega y rechaza profundamente sus raíces africanas.

Cabe preguntarse entonces cuáles serían entonces los criterios (según el art. 23 de la Ley de Migraciones) más utilizados por la migración dominicana a la hora de intentar radicarse y cómo estos operarían en el acceso a derechos.

### La función de los criterios de radicación

Si bien los criterios establecidos para solicitar una residencia temporaria extra-Mercosur comprenden un largo listado, según los datos facilitados por la Di-

8 En general, los porcentajes se han mantenido estables: 25% de varones y 75% de mujeres.

9 En el caso de la población migrante, los nichos económicos devienen de la asociación de una nacionalidad con la inserción en determinados tipos de trabajos. A diferencia de las economías étnicas, los nichos laborales no son exclusivamente gestionados por migrantes, sino que también pueden dar cuenta de la forma de contratar migrantes desplegadas por los nacionales.

rección Nacional de Migraciones (en adelante DNM) en respuesta a un pedido de acceso a la información pública cursado por CAREF en 2017, los más utilizados por la población dominicana hasta el programa especial de regularización de 2013 han sido los criterios vinculados al estudio y al trabajo. Sin embargo, las experiencias sistematizadas de las fichas de atención del Servicio Social de CAREF ilustran las innumerables dificultades que debe sortear esta población a la hora de adscribir a dichos criterios, debido a la estrecha capacidad de inclusión de los mismos y a sus altos grados de burocratización. Profundizando un poco más, si se tiene presente que la migración dominicana constituye una migración extra-Mercosur que se encuentra bajo condiciones de vulnerabilidad social, con bajas calificaciones laborales y bajos niveles educativos ¿de qué manera se establece la relación con dichas categorías?

A saber, la DNM sólo reconoce la figura del trabajo formal en relación de dependencia. Bajo dichos parámetros, un trabajador monotributista <sup>10</sup> no podría aplicar a este criterio, y mucho menos un trabajador informal. Por otra parte, si el trabajo fuera formal y registrado, la parte empleadora debería estar dispuesta a registrarse en el Registro Nacional Único de Requirientes de Extranjeros (RENURE). Puede observarse entonces, cómo este criterio actúa de manera restrictiva, ya que el mismo Estado que muchas veces ejerce modalidades de contratación mediante monotributo sólo reconoce la figura de trabajador migrante en tanto que empleado asalariado en relación de dependencia. Respecto del criterio de estudio, éste sólo rige a partir de la educación secundaria y exige que las instituciones educativas estén también inscriptas en el RENURE.

10 El monotributo refiere a un régimen tributario que consiste en el pago de un monto fijo mensual destinado a concentrar en un único tributo las diferentes obligaciones como trabajador independiente, básicamente jubilación y seguro de salud.

**Cuadro 1.** Residencias temporarias obtenidas por personas dominicanas, según criterio (2004-2015)

Criterio de radicación		%
Asilados y refugiados	2	0,0
Deportistas	1	0,0
Estudiante formal	685	10,7
Nacionalidad	6	0,1
Pensionado	6	0,1
Personal de traslado	8	0,1
Razones humanitarias	28	0,4
Religioso	71	1,1
Rentista	1	0,0
Trabajador	534	8,3
Tratamiento médico	26	0,4
Decreto 1169/04	237	3,7
Familiar argentino	10	0,2
Familiar radicado temporario	486	7,6
Régimen especial dominicanos (2013, 2014 y 2015)	4.318	67,3
<b>TOTAL</b>	<b>6.419</b>	<b>100</b>

Por otra parte, la baja calificación profesional y educativa de una porción considerable de la población dominicana residente en Argentina, sumada a la irregularidad migratoria, hace que la inserción en el mercado de trabajo se de en condiciones poco rentables y precarias. Este fenómeno, como bien refiere Wacquant (2001), se entiende en el marco del funcionamiento de mercados laborales que condicionan a ciertos grupos poblacionales marginales a una clandestinidad y una "ilegalidad" más profunda, alentando de esta forma a economías paralelas que escapan de la regulación estatal y a su vez le son funcionales. Por otra parte, tal como sostiene Juliano (2000), en el caso de las mujeres existen nichos laborales dirigidos especialmente a la población femenina, que reproducen estereotipos de género y a su vez comprenden los trabajos de menor prestigio social y más bajos ingresos, constituyendo lo que la autora denomina etnización de las tareas de reproducción social. Este panorama a su vez se intensifica con la ausencia de un DNI argentino, lo cual imposibilita la contratación en ámbitos formales. En este sentido, es un proceso que se retroalimenta en su propia lógica de exclusión: para trabajar en relación de dependencia es necesario un

DNI, pero para lograr un DNI es preciso tener un trabajo en relación de dependencia. En otro orden, teniendo en cuenta que un gran porcentaje de la población trabajadora del país lo hace de manera informal o mediante otras formas de contratación como, por ejemplo, mediante monotributo, resulta llamativo que ésta sea la única forma de trabajo reconocida por la DNM.

En cuanto al criterio de *estudio*, muchas de las personas que habían pasado por el Servicio Social de CAREF manifestaron no contar con estudios primarios completos, lo cual les hacía imposible adscribir a dicho criterio, que éste sólo rige para educación secundaria y superior. Por otra parte, quienes contaban con el primario o el secundario completo difícilmente podían adecuar sus horarios a los ofrecidos por las instituciones de la educación formal: las extensas jornadas laborales dificultan la mayoría de las veces la realización de actividades por fuera del trabajo.

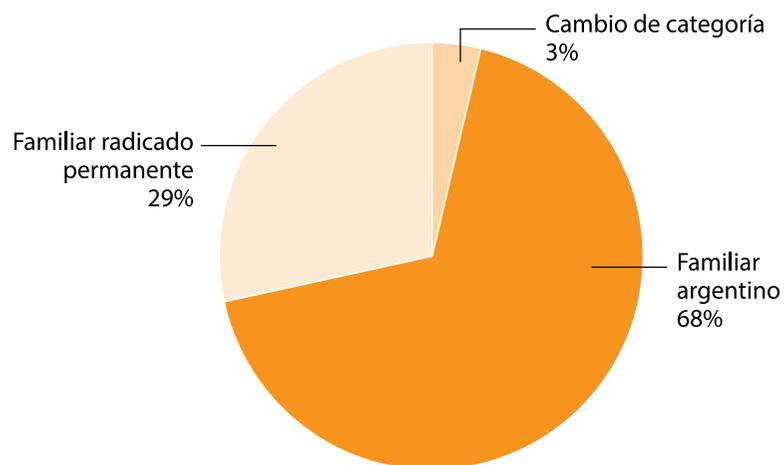
Otra dificultad para la radicación por estudio se vincula a la numerosa documentación probatoria que exige el trámite. La DNM sólo reconoce a aquellas instituciones educativas inscriptas en el RENURE, por lo cual en numerosos casos las personas dominicanas que intentaban gestionar su DNI por estudios no conseguían satisfacer todos los requisitos debido a la ausencia de inscripción en el RENURE por parte de la casa de estudios elegida.

Estas dificultades ponen sobre la mesa los déficits de políticas públicas en materia de educación que agilicen el reconocimiento de las trayectorias educativas transitadas en país de origen, para así continuar los estudios. Quienes cuentan con estudios incompletos y desean continuarlos en Argentina deben sortear infinitas instancias para lograr el reconocimiento de las equivalencias entre las trayectorias educativas de los diferentes países. Por otra parte, la población migrante profesional que desea ejercer en el país de destino se encuentra muchas veces imposibilitada de afrontar los altos costos económicos y de tiempo que requiere validar un título extranjero. En este sentido, estas dificultades son tomadas como "barreras de accesibilidad".

En el gráfico a continuación muestra los criterios por los cuales las personas dominicanas obtuvieron su residencia permanente en Argentina entre 2004 y 2015. De las 7.900 residencias permanentes, apenas el 3% se debió a cambio de criterio —es decir: a conversión de residencia temporaria en permanente—. Recordemos que en el caso de quienes proviene de países del Mercosur, el 51% de las residencias permanentes provienen de residencias temporarias previas.<sup>11</sup>

11 Ver capítulo I.

**Gráfico 1.** Residencias permanentes de personas dominicanas, según criterio (2004-2015)



Como se vio anteriormente, los/as migrantes extra-Mercosur pueden solicitar la residencia permanente luego de tres años continuos de radicación temporaria. El gráfico nos muestra que han sido muy pocas las personas dominicanas que han logrado sostener durante tres años consecutivos una radicación temporaria que, como ya se había mencionado, suele vincularse a criterios de estudio o trabajo. Por otra parte, muchas de las personas que se acercaron al Servicio Social dijeron no saber que debían renovar la residencia temporaria todos los años, por lo cual al no realizar la renovación en fecha perdían la antigüedad ganada y debían comenzar nuevamente el trámite desde cero.

Tal como se observó en el Cuadro 1 (supra), la mayor cantidad de residencias temporarias obtenidas por personas dominicanas se concentra en los años 2013, 2014 y 2015. No se trata de una mera casualidad ni de un cambio en las políticas laborales o educativas, sino que responde a la implementación de un régimen de regularización migratoria para ciudadanos dominicanos y senegaleses. El mismo entró en vigencia como respuesta a las preocupaciones de diversas organizaciones de la sociedad civil y a los informes elevados por la Comisión Nacional para los Refugiados (CONARE), que era testigo del uso de la petición de refugio como estrategia de radicación. De acuerdo a datos expuestos en el informe elaborado por CAREF y OIM (2015), entre 2005 y 2012 aproximadamente 850 personas dominicanas y 1.300

personas senegalesas habían solicitado el estatuto de refugiado ante ese organismo. Al solicitar dicho estatuto, las personas obtenían una residencia precaria que habilitaba a trabajar y a entrar y salir del país, entre otras cosas. Puesto que las solicitudes de refugio podían permanecer un año en proceso de evaluación, las personas contaban durante ese período con una situación migratoria regular (CAREF y OIM, 2015). En este contexto, en el año 2013 entró en vigencia un programa especial de regularización para migrantes de nacionalidad dominicana que residieran en el país con anterioridad al 1° de julio de 2012<sup>12</sup> (Disp. DNM 001/2013). La regularización se asociaba a la inscripción en Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) y al pago de monotributo. Las residencias temporarias eran otorgadas por el lapso de un año, debiendo ser renovadas dos veces más hasta los 3 años que la ley estipula para poder solicitar una residencia permanente. Estos requisitos derivaron en renovaciones decrecientes debido a dificultades para sostener el pago del monotributo durante tres años consecutivos (CAREF y OIM, 2015). De las casi 2.000 residencias temporarias otorgadas en 2013 bajo este régimen, en 2014 se renovaron 1.400 y en 2015 apenas 1.000.

La implementación de este régimen especial dejó en evidencia que cuando los/as dominicanos/as encontraban otra posibilidad para radicarse, los criterios de estudio y de trabajo caían notablemente. Esto indicaría que el estudio y el trabajo no son categorías útiles para la radicación de esta población, sino que son las que encuentra dentro de los estrechos criterios disponibles para personas extra - Mercosur.

Como dato final, se pudo observar que, hasta la implementación del régimen especial, las personas dominicanas que pudieron regularizar su situación migratoria lo hicieron principalmente a través de las figuras del parentesco. Así, quienes tienen cónyuges o hijos/as argentinos/as accedieron a una residencia permanente.

Tanto los testimonios del Servicio Social como en las cifras de la DNM muestran una clara intencionalidad de los/as migrantes dominicanos/as por alcanzar su regularización migratoria. Sin embargo, también se han señalado las numerosas barreras que se interponen en el camino, relacionadas estrictamente con causas absolutamente ajenas a la voluntad de las personas. Los criterios de radicación contenidos en la normativa migratoria dejan por fuera a ciertos grupos que, a pesar de sus innumerables esfuerzos, no logran acceder a la documentación argentina ni ejercer plenamente su ciudadanía.

12. Fecha en que comienza a regir la visa para el ingreso en calidad de turista para las personas de nacionalidad dominicana.

## Comentarios finales

El breve recorrido realizado por la migración dominicana (una de las tantas caras de la migración extra-Mercosur) muestra las limitaciones de ciertos criterios de radicación, que devienen en barreras entre las personas migrantes y sus derechos. También muestra que el funcionamiento (o no) de dichas categorías guarda relación con el tipo de migración que las utiliza. Cabe preguntarse entonces, ¿por qué con estas desalentadoras cifras a la vista no se observan modificaciones en dichos criterios que alienten a darles un carácter más inclusivo?

Por otra parte, se ha destacado la importancia que cobra la documentación argentina en la vida de los y las migrantes, quienes intentan por todos los medios regularizar su situación migratoria. Esto no sólo habla de la voluntad de quienes llegan a suelo argentino por regularizar su situación, sino que deja en evidencia el hecho de que ciertos derechos siguen atados a la posesión de un DNI. A su vez, refleja la clara imposibilidad del Estado de pensar la construcción de la ciudadanía más allá del concepto de nacionalidad. Ligando entonces la nacionalidad a los derechos y haciendo que esta concepción de derechos muchas veces, se aleje de la concepción de justicia. Corriendo de esta forma el riesgo de olvidar que aquello que nos da la condición unánime para ser portadores/as derechos es la condición de humanidad y no la de nacionalidad. Si en un principio nos preguntábamos ¿por qué, siendo tan necesario para el desarrollo de la cotidianeidad, hay personas migrantes que no tienen DNI?, cabrá entonces empezar a preguntarse ¿por qué, siendo tan necesarios para el desarrollo de la humanidad, hay derechos que siguen atados la documentación?

## III. Personas refugiadas y solicitantes de asilo en el Servicio Social \*

Entre 2004 y 2015, el Servicio Social de CAREF atendió a 88 personas que se encontraban solicitando el estatuto de refugiadas o ya habían sido reconocidas como tales. Los 66 solicitantes (dos tercios de los cuales eran varones) provenían de 19 países distintos, entre los que predominaban Senegal, Rumania, Armenia, Cuba y República Dominicana. Entre las personas refugiadas también había mayoría de varones, pero los países de los que habían arribado se reducían a diez, y más de la mitad provenía de Colombia, Rusia, Ucrania y Perú.<sup>13</sup> Si bien la enorme mayoría residía en la Ciudad de Buenos Aires o en localidades próximas del conurbano, se destacan tres consultas hechas por personas residentes en provincias distantes entre 800 y 1000 kilómetros de CAREF: San Luis, La Rioja y Misiones.

Tanto las personas refugiadas como quienes eran solicitantes se concentraban en edades activas y jóvenes (entre los 20 y los 40 años). Alrededor de 20% tenía estudios superiores: había ingenieros, arquitectos, periodistas, enfermeros, docentes y una contadora. A pesar de sus variados lugares de origen y sus diferentes niveles educativos, más de la tercera parte se encontraba desempleada. Quienes trabajaban lo hacían en empleos informales o poco calificados, tales como venta ambulante, construcción, lavado de autos o gastronomía.

En relación a los motivos de consulta, quienes ya habían sido reconocidos como refugiados/as se acercaron al Servicio Social para asesorarse sobre cuestiones laborales, de vivienda, de naturalización, reunificación familiar y acceso a la salud. Entre los peticionantes, a estos motivos de consulta se agregó la búsqueda de opciones para regularizar la situación migratoria ante una eventual denegación del estatuto.

Según Cicogna (2009), si bien el reconocimiento jurídico de las situaciones de migración forzada es relativamente reciente en la Argentina (data de 1985, cuando

\* Esta sección fue escrita por Rodrigo Pedernera (estudiante de antropología, UBA) y Clara Boffelli (antropóloga, UBA), integrantes del Programa de Investigación y Formación de CAREF, cohorte 2017.

<sup>13</sup> Otros solicitantes arribaron desde Albania, Moldavia, Siria, Bangladesh, Guinea Bissau, Nigeria, Sierra Leona, Honduras o Haití. Entre los refugiados, algunos habían llegado de El Salvador, Eritrea, Sudán y Túnez.

se puso en marcha el Comité de Elegibilidad para los Refugiados)<sup>14</sup>, la presencia de personas arribadas al país como consecuencia de conflictos armados, persecuciones o violaciones de derechos puede rastrearse sin dificultades desde principios del siglo XX. A lo largo la primera mitad del siglo se registran como principales ingresantes por estos motivos a personas de nacionalidad rusa, alemana, española, italiana, francesa, yugoslava y húngara (Cicogna, 2009). A partir de la década del 70', como consecuencia de las dictaduras en América Latina, comenzó el desplazamiento forzado de personas de países vecinos hacia Argentina. Durante esos años, la mayor parte de la población refugiada provino de Chile (casi el 90%) seguida, en menor medida, por uruguayos, bolivianos, paraguayos y brasileños.

Si bien durante los siglos XX y XXI existió una amplia dispersión en las nacionalidades que fueron llegando al país en calidad de refugiados, podemos reunirlos en tres grandes grupos: latinoamericanos, europeos del este y africanos. Superado el contexto de dictaduras latinoamericanas de la década del 70 y 80', los solicitantes de asilo que fueron arribando al país hasta 2010 aproximadamente fueron de nacionalidad peruana, cubana y colombiana. En menor escala también llegaron personas provenientes de ciertos países de África (tales como Senegal, Sierra Leona y Liberia, atravesados por guerras civiles) y de Europa del Este —principalmente de la ex URSS— (Asa et al, 2007; Álvarez Nievas et al, 2012; Cicogna, 2009).

Hasta 1985, cuando no había normas específicas ni instituciones públicas con mandatos definidos, las organizaciones no gubernamentales cumplieron un rol muy importante. En 1951 la iglesia católica creó la Fundación Comisión Católica para las Migraciones (FCCAM) y más tarde, en 1973, un conjunto de iglesias evangélicas históricas fundó la Comisión Argentina para los Refugiados. En 2006 se aprobó la Ley General de Reconocimiento y Protección al Refugiado (N° 26.165). Su puesta en vigencia y la creación de las instituciones competentes en el tema se enmarcan en un momento histórico en el que las migraciones y el refugio fueron pensados cada vez más nítidamente desde el paradigma de derechos humanos. La protección de las personas, en todas las circunstancias y regiones del mundo, devino uno de los objetivos más relevantes (Álvarez Nievas et al, 2012).

Como sostiene Mac Callum (2012), la distinción entre la categoría de refugiado y la de migrante puede ser muy difusa. Si bien desde lo jurídico han sido construidas

como si aludieran a realidades necesariamente diferentes, fijas y mutuamente excluyentes, lo cierto es que las situaciones que llevan a las personas a desplazarse son más complejas que lo que las categorías buscan delimitar. Al hablar de *refugiado* se está haciendo énfasis en el temor *fundado* que impulsa a la persona a migrar de manera forzosa.<sup>15</sup> Por oposición, el migrante económico no se vería forzado a escapar, sino que su partida estaría motivada por una elección. Esta distinción, establecida en instrumentos internacionales, conlleva una política de selección y de diferenciación entre refugiados "reales" —merecedores de protección y ayuda humanitaria— y migrantes económicos. Mc Callum argumenta que estas prácticas y discursos sobre los refugiados definen, de manera casi excluyente, una modalidad de ser refugiado que, en muchas ocasiones, poco tiene que ver con las experiencias cotidianas de las personas peticionantes de asilo. En consecuencia, muchos de ellos construyen narrativas casi estandarizadas en respuesta a los requisitos de las organizaciones y comités de selección. De hecho, las narrativas de trauma y refugio cobran un valor central a la hora de determinar la elegibilidad del peticionante, y su construcción como víctimas los vuelve personas necesitadas de asistencia (Mc Callum, 2012)

El número de solicitantes y sus países de origen han fluctuado históricamente en relación a los conflictos y crisis humanitarias que han sido causantes de desplazamientos. La Argentina ha recibido solicitudes de una gran heterogeneidad de países, sumando más de 100. Si bien esta tendencia persiste hasta la actualidad, puede decirse que existen nacionalidades con porcentajes mayores en relación a otras. Cada año, las solicitudes recibidas responden a personas de cerca de 30 nacionalidades distintas (Nievas et al, 2012). Si consideramos las nacionalidades de quienes solicitan refugio en la Argentina en la actualidad, éstos provienen en su gran mayoría de países por fuera del Mercosur.

Entre 2010 y 2015, la CONARE recibió 5.795 solicitudes y reconoció el estatuto a 822 personas<sup>16</sup> (Gráfico 1). Como puede observarse, la cantidad de solicitudes presentadas anualmente varía de manera significativa. Si bien fluctúan de un año a otro, hasta 2015 estas no habían superado las 1500 anuales. Estas cifras son reducidas si las comparamos con el número de migrantes que la Argentina recibe y con el número

15 La definición de refugiado puede consultarse en el capítulo II de este informe.

16 Es decir que casi 4.000 solicitudes fueron denegadas o desistidas. Entre quienes desistieron, se encuentran las personas se-negalesas y dominicanas que se acogieron al programa especial de regularización implementado en 2013. Este programa exigía dar de baja las peticiones de refugio para iniciar el trámite de solicitud de residencia temporaria por un año. Para más detalles, ver capítulo II de este informe.

14 El Comité de Elegibilidad para los Refugiados (CEPARE) fue creado con el propósito de aplicar la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (ONU 1951) y su Protocolo (1967), ambos ratificados por Argentina.

ro de solicitudes que llegan a otros países del mundo –incluidos países de América Latina– (Nievas et al, 2012).

En 2010 y 2011, entre los solicitantes predominaron las personas colombianas (157 solicitudes y 342 solicitudes) y dominicanas (97 y 135 respectivamente). En 2012, las personas senegalesas realizaron 706 solicitudes, seguidas de las colombianas (222) y las dominicanas (171). En 2013 se registraron 122 solicitudes de sirios y 109 de cubanos. En 2014 y 2015 volvieron a predominar las personas senegalesas (100 y 419 solicitudes respectivamente) y cubanas (153 y 169), seguidas de sirias (91 y 159) y ucranianas (86 y 106).

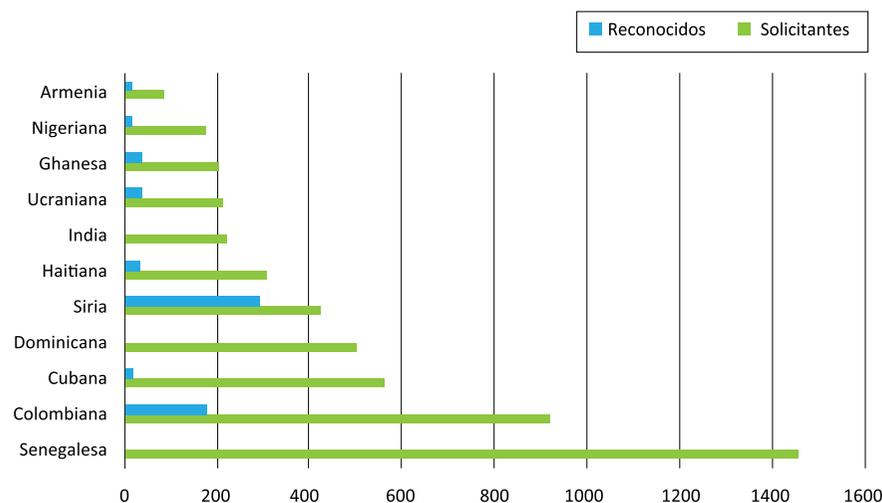
**Gráfico 1.** Solicitudes y reconocimientos, 2010-2015



Fuente: Gráfico propio basado en CONARE, Estadísticas 2010-2014 y 2012-2016.

En cuanto a los reconocimientos, durante 2010, 2011 y 2012 la mayoría correspondió a personas colombianas (26, 54 y 41 en cada año). Luego, la mayoría de los estatutos fueron obtenidos por personas sirias: 40 en 2012, 136 en 2013, 59 en 2014 y 55 en 2015. En 2015, 22 personas ucranianas también fueron reconocidas como refugiadas. No hubo reconocimientos para nacionales de Senegal ni República Dominicana. Por otra parte, en el mismo período, 32 personas haitianas fueron reconocidas como refugiadas (Gráfico 2).

**Gráfico 2.** Solicitantes y refugiados, nacionalidades seleccionadas (2010-2015)



Fuente: Gráfico propio basado en CONARE, Estadísticas 2010-2014 y 2012-2016.

En síntesis, tres países de África (Senegal, Ghana y Nigeria) concentran gran parte de las solicitudes realizadas entre 2010 y 2015 (1.800), pero solo 52 reconocimientos. La situación es similar para tres países de América Caribe: Cuba, Haití y la República Dominicana. Sus nacionales interpusieron casi 1.400 solicitudes y obtuvieron también solo 52 reconocimientos. Las personas colombianas realizaron 920 solicitudes y 182 de ellas fueron reconocidas como refugiadas. Finalmente, casi el 70% de las personas sirias que solicitaron el estatuto entre 2010 y 2015 lo obtuvieron.

Si bien en este período encontramos peticionantes provenientes de países del Mercosur (especialmente de Colombia), predominan abrumadoramente las solicitudes de personas de países fuera del Mercosur. Teniendo presentes los requisitos diferenciales que la ley migratoria establece para estas personas, es posible entender que, frente a la falta de otras vías, la figura de refugio aparezca como un camino posible para regularizar provisoriamente la permanencia en Argentina. Efectivamente, cuando una persona solicita el reconocimiento del estatuto de refugiado obtiene un permiso de residencia precaria que la habilita a permanecer de manera regular,

buscar trabajo o inscribirse en instituciones educativas, entre otras posibilidades. Dicha residencia precaria se mantiene vigente mientras se resuelve el trámite —es decir, mientras se analiza el caso y se determina si el estatuto de refugiado será o no otorgado—. Si el estatuto es reconocido, la persona recibirá una residencia temporaria por dos años bajo la categoría de "asilado o refugiado" (ley 25.871, art. 23 inc. k). Si el estatuto es rechazado, la persona deberá encontrar una categoría migratoria que le permita solicitar la residencia.

En consistencia con las cifras informadas por la CONARE, gran parte de las consultas hechas en el Servicio Social de CAREF provinieron de personas solicitantes de asilo pertenecientes a nacionalidades con escasos o nulos reconocimientos del estatuto de refugiado: senegalesas, dominicanas, rumanas, cubanas. En algunos de estos casos, a las acotadas vías de regularización migratoria (en caso de rechazo del estatuto) se sumaban la discriminación por origen nacional o por motivos raciales. En estos contextos, el desafío del Servicio Social consistió en explorar vías alternativas (tales como estudios no formales, contratación laboral e incluso la solicitud de la nacionalidad argentina) que permitieran resolver la documentación de personas con arraigo y proyectos de vida en el país.

## Las fichas de registro del Servicio Social

**ENTREVISTA**  
Servicio Social CAREF

Nº: 0311

Buenos Aires, 20/11/13

A cargo de: Mariana José

Derivado por:

**1. Datos de Identificación**

**a) Personales:**

Apellido: Rakael

Nombre: Rakael

Nacionalidad: paraguaya Edad: 44 Estado civil: soltera

Documento de identidad: PAS/DNI/CI/CN/ N°:

Domicilio actual: Teléfono:

Lugar de residencia (hotel, calle, pensión, etc.)	Tiempo de residencia allí		Lugar de residencia anterior	Tiempo que residió allí	
	meses:	años:		meses:	años:
<u>to de empujoso</u>		<u>13</u>			

**b) Núcleo familiar:**

Vínculo	Nombre y apellido	Sexo	Edad	pas/dni/ci/cv/rf:	Nacionalidad	Ocupación	Conviven	Lugar de residencia
* hija	<u>Adelina</u>	F	<u>22</u>	<u>DNI</u>	<u>paraguaya</u>	<u>trabaja en un taller</u>	<u>SI</u>	<u>B.A.</u>
o hija	<u>Miriam González</u>	F	<u>20</u>	<u>DNI venado</u>	"	<u>trabaja en un taller</u>	<u>SI</u>	"
hijo	<u>Pablo</u>	H	<u>17</u>	<u>DNI venado</u>	"	<u>estudiante</u>	<u>SI</u>	"
hijo	<u>HUGO</u>	H	<u>15</u>	<u>DNI venado</u>	"	"	<u>SI</u>	"
hijo	<u>Ruben David</u>	H	<u>13</u>	<u>CI actualizado</u>	"	"	<u>SI</u>	"
hija	<u>Tania Beatriz</u>	F	<u>11</u>	<u>CI y pas. actualizado</u>	"	"	<u>SI</u>	"
hijo	<u>Gustavo</u>	H	<u>9</u>	<u>DNI</u>	<u>argentino</u>	"	<u>SI</u>	"
hijo	<u>DAVID</u>	H	<u>7</u>	<u>DNI</u>	"	"	<u>SI</u>	"
hijo	<u>LEONARDO</u>	H	<u>5</u>	<u>DNI</u>	"	"	<u>SI</u>	"

Pareja c/ hijos:  Pareja s/ hijos:  Madre o padre c/hijos:  Solo/a:  C/ otros familiares:

y NIETOS

Observaciones:

- \* Nieto (hijo de Adelina) → ANGEL GONZALEZ (2 años, ap.)
- o Nieto (hijo de Miriam) → Axel N. Franco L. (7 meses, ap.)

**2. Educación**

	Completo	Incompleto		Completo	Incompleto
Primaria			Terciaria		
Secundaria			Universitaria		

Profesión u oficio: No escolarizada en sist. formal.  
 (lee y escribe)

Títulos obtenidos: \_\_\_\_\_

**3. Situación laboral**

a) Ocupado:  Subocupado:  Desocupado:  \_\_\_\_\_ meses \_\_\_\_\_ años  
 Tipo: AD-HONORARI

b)

Tipo (tarear que realiza)	Tiempo de desempeño	Pronóstico
<u>Guarda de</u> <u>convalecencia</u>	<u>7 años</u>	_____

c)

Trabajos anteriores en Argentina	Motivo cesantía
<u>Empleado doméstico</u>	<u>separación de su pareja (realizado)</u>

d) Trabajos anteriores en país de origen  
empleo durante convalecencia (convalecencia en su casa y vivienda)

**4. Situación migratoria**

a) Fecha de ingreso: 1989

b) ¿Inicio trámites de radicación?:  SI  NO

c) Criterio por el cual obtuvo la radicación:

Hijo/a	Esposa/o	Amnistía	<input checked="" type="checkbox"/>
Contrato de trabajo	Convenio	Peticionante de refugio	<input type="checkbox"/>

d) ¿Obtuvo la radicación?:  SI  NO

e) Tipo de radicación obtenida:

<input type="checkbox"/> Precaria	Valida hasta: / /
<input type="checkbox"/> Temporal	Valida hasta: / /
<input checked="" type="checkbox"/> Permanente	

hijos radicados también por la Amnistía.

**5. Problema por el que consulta:**

Motivo de la consulta:  
 Radicación:  Educación:  Salud:  Vivienda:  Alimentación:  Retorno:

↓  
DE RUBÉN DARIO Y TONIA BEATRIZ (UNICOS HIJOS SIN  
radicar)  
• Dorian, Pablo y Hugo → DNI p/ renovar (actualizar)

Descripción de la situación:  
Rubén vive con sus hijos y 3 nietos. Tipo "ad-honorem"  
cuando es barrial. Sus 2 hijos mayores son beneficiarios del  
Plan Jefes por de hogar desocup. Todo el grupo familiar se  
radicó x amnistía, menos Rubén y Tonia.  
Rubén se volvió CN y Tonia tiene cedulo vencido -  
Dorian, Pablo y Hugo no actualizaron DNI a tiempo

6. Orientaciones dadas:  
 • Nota de denuncia de cesantía por el grupo y extensión de certificado  
 • averiguar en actualizar el DNI.

**7. Asistencia Otorgada:**

FECHA	CODIGO	CONCEPTO	MONTO	PLAZO	FIRMA T.S.

FICHA DE ADMISIÓN SERVICIO SOCIAL CAREE

Trabajadora Social: Dario Jose

AL	EE	Expte. Nro. _____	Fecha: <u>02/4/03</u>
DATOS PERSONALES			
NOMBRE Y APELLIDO: <u>Rubén Darío</u>			
Nacionalidad: <u>Panaguayo</u>			
Edad: <u>44</u>	Documento: Pas <input type="checkbox"/> DNI <input checked="" type="checkbox"/> CI <input type="checkbox"/>	Documento N° _____	
Dirección: <u>1110 de ...</u>		Tel: _____	
ENTREVISTA			
¿Con quién vive en Buenos Aires? <u>9 hijos y 3 nietos (arg)</u>			
¿Tiene familia en su País? ¿Quiénes?			
¿Ud. Trabaja? Si <input checked="" type="checkbox"/>	¿Qué tipo de trabajo realiza? <u>ad-honorem en guardería comunal</u>		
¿Ud. Trabaja? No <input type="checkbox"/>	¿Cuánto hace que no trabaja? _____ meses _____ años		
¿Obtuvo la Radicación? Si <input checked="" type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/>			
Tipo de Rad.: Precario <input type="checkbox"/> Temporal <input type="checkbox"/> Definitiva <input checked="" type="checkbox"/>			
Derivado por:			
¿Motivo por el cual se acerca a CAREE? <u>Radicación de Rubén Darío 13 años / part. uoc. cepula</u> <u>TANIA BENTRIZ 11 años</u> <u>Viven en Arg desde hace 10 años</u> <u>2 hijos que se radicaron precaria a tiempo.</u>			

FICHA DE SEGUIMIENTO

N° Expte: \_\_\_\_\_  
Fecha: 16/07/03

Motivo de la consulta:  
seguimiento (radicados: Rubén y Tania).

Descripción de la situación:  
Rubén y Tania obtuvieron carta uoc. + 1 año extendido + Consulado panaguayo - Tienen part. uoc. legalizados. Se hicieron estudios médicos. Tiene permiso del padre para viajar al extranjero. - tienen ingreso al país.

Se llaman para hacer nota DNT.

Orientación brindada:  
• Tramitar cartas de pobreza p/ exención tasa migratoria.

Asistencia otorgada:

FECHA	CODIGO	CONCEPTO	MONTO	PLAZO	FIRMA T.S.

**ENTREVISTA**  
Servicio Social CAREF

ON: 0293

Buenos Aires, 8/10/04.

A cargo de: \_\_\_\_\_  
Derivado por: \_\_\_\_\_

**1. Datos de Identificación**

**a) Personales:**

Apellido: \_\_\_\_\_  
Nombre: \_\_\_\_\_  
Nacionalidad: boliviana Edad: 27 Estado civil: casada, en pareja  
Documento de identidad: PAS/DNI/C/CI/N: \_\_\_\_\_  
Domicilio actual: \_\_\_\_\_ Teléfono: \_\_\_\_\_

Lugar de residencia (hotel, calle, pensión)	Tiempo de residencia allí	Lugar de residencia anterior	Tiempo que residió allí
	meses: años:		meses: años:
(casa de una hermana que le alquila) - dentro del taller	6 -		

**b) Núcleo familiar:**

Vínculo	Nombre y apellido	Sexo	Edad	pas/dni/c/ni/n	Nacionalidad	Ocupación	Conviven	Lugar de residencia
Esposa	[Redacted]	F	29	sin CI	boliviana	ayudante de taller	SI	Bolivia
Hija	[Redacted]	F	19	" " " " " "	" " " "	" "	" "	" "
Hija	[Redacted]	F	2	" " " " " "	" " " "	" "	" "	" "
Hija	[Redacted]	F	1	" " " " " "	" " " "	" "	" "	" "
Hija	[Redacted]	F		S/ PAS	argentina	nació el 4/10/04		

Pareja c/ hijos:  Pareja s/ hijos:  Madre o padre c/ hijos:  Solo/a:  C/ otros familiares:

Observaciones: 1) Se le comulca por ende (debe ser Identidad, y pedir)  
2) Acaba de salir de un hospital  
3) Tratamiento de migración 9/10/04

\*2) no está concurrendo a la escuela por que llegaron a mitad del período.  
no matriculada en todos los niveles

**2. Educación**

	Completo	Incompleto		Completo	Incompleto
Primaria			Terciaria		
Secundaria		<input checked="" type="checkbox"/> (40)	Universitaria		

Profesión u oficio: \_\_\_\_\_  
Títulos obtenidos: \_\_\_\_\_

**3. Situación laboral**

a) Ocupada:  Subocupada:  Desocupada:  \_\_meses\_\_ años

b)

Tipo (tareas que realiza)	Tiempo de desempeño	Pronóstico
en el taller de costura		

c)

Trabajos anteriores en Argentina	Motivo cesantía

d)

Trabajos anteriores en país de origen

**4. Situación migratoria**

a) Fecha de ingreso: 23/01/04 (no tiene constancia de fecha de ingreso que se le han otorgado).  
b) ¿Inicio trámites de radicación?:  SI  NO Dice que ingresó el 23/04

c) Criterio por el cuál obtuvo la radicación:

Hijo/a	Esposa/o	Amnistía
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Contrato de trabajo	Convenio	Peticionante de refugio
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

d) ¿Obtuvo la radicación?:  SI  NO

e) Tipo de radicación obtenida:

<input type="checkbox"/> Precaria	Valida hasta: / /
<input type="checkbox"/> Temporaria	Valida hasta: / /
<input type="checkbox"/> Permanente	

5. Problema por el que consulta:

Motivo de la consulta:

Radicación:  Educación:  Salud:  Vivienda:  Alimentación:  Retorno:

1) Viene c/ el padre de inscribir a su hijo argentino.  
2) Radicación.

Descripción de la situación:

- Inmigración: fue hasta 2000 por su abuelo y debe hacer un trámite.  
- A su vez fue hasta 2000 por su abuelo. No tiene ningún certificado de estudios.  
- Manera de habitación de 3 x 3 mts. dividido x madres. Tiene 1 celda que han ocupado de él de sus otros "guapos". En su celda en el piso de arriba él y sus mujeres; c/ el bebé de la habitación, o teléfono, ni mesa ni sillas.  
- Dirección: aparte de la radicación no le dice que para saber su filiación debe ir a consulado.

6. Orientaciones dadas: similares 10/11/04 x la misma, informe.

7. Asistencia Otorgada:

FECHA	CODIGO	CONCEPTO	MONTO	PLAZO	FIRMA T.S.

FICHA DE ADMISIÓN SERVICIO SOCIAL CAREF

Trabajadora Social: \_\_\_\_\_

AL <input checked="" type="checkbox"/>	EE <input type="checkbox"/>	Expte. Nro. _____	Fecha: 17/11/04
--	-----------------------------	-------------------	-----------------

DATOS PERSONALES

NOMBRE Y APELLIDO: \_\_\_\_\_

Nacionalidad: Italiana

Edad: 27 Documento: Pas  DNI  CI  Documento N° \_\_\_\_\_

Dirección: \_\_\_\_\_ Tel: \_\_\_\_\_

ENTREVISTA

¿Con quién vive en Buenos Aires?  
aprovecha a hijos (3, de los cuales 2 son bolivianos y 1 argentino nacido en país de nacimiento)

¿Tiene familia en su País? ¿Quiénes?  
SI.

¿Ud. Trabaja? Si  ¿Qué tipo de trabajo realiza?  
en talleres de costura, desde de 1 boliviano de da 145. pesos cobrado al mes de 1. - 0.40 otros depende / \$250-300m.3 semana.

¿Ud. Trabaja? No  ¿Cuánto hace que no trabaja?  
\_\_\_\_\_ meses \_\_\_\_\_ años

¿Obtuvo la Radicación? Si  No

Tipo de Rad.: Precaria  Temporaria  Definitiva

Derivado por: Serv. Social Hospital Abasco.

¿Motivo por el cual se acerca a CAREF?  
- Viene en busca de su hijo, y tb. buscar trabajo. Informacion c/ visa de 15 dias. La informacion tiene cédula de identidad, c/ un papellito por legajo donde dice que está inscripta en un libro de nacimiento.  
- le fue abase embarazada y tuvo bebé en la casa y recién a los 2 semanas fue al hospital.

FICHA DE ADMISIÓN SERVICIO SOCIAL CAREF

Trabajador/a Social: FERRER

AL 7	EE	AFRICA	Expte. Nro. <u>064</u>	Fecha: <u>18/11/05</u>
---------	----	--------	------------------------	---------------------------

**DATOS PERSONALES**

APELLIDOS Y NOMBRES: David Ferrer

Nacionalidad: Paraguayo

Edad: 29 Documento: Pas  DNI  CI  Vigente: SI  No  N°: 10000000

Dirección: Av. de las Américas 1212 Montevideo Tel: 91222211

---

**ENTREVISTA**

¿Con quién vive en Buenos Aires?  
Hijos (Alejandra - 6 Años / Iván - 2 Años)

¿Tiene familia en su País? ¿Quiénes? -

¿Ud. Trabaja? Si  No  ¿Qué tipo de trabajo realiza?  
Chiclero

¿Cuánto hace que no trabaja?  
meses \_\_\_\_\_ años \_\_\_\_\_

¿Obtuvo la Radicación? Si  No  Ingreso al País: 1ro: 2/12/96 Último: 2/1/98

Tipo de Rad.: Precaria  Temporal  Definitiva

Derivado por: CAREF

¿Motivo por el cual se acerca a CAREF? Remov. Pas. Pape. Pape. Pape.

Derivado a: Servicio Social  Clínica Jurídica  Otros

ENTREVISTA  
Servicio Social CAREF

N° 05012  
Buenos Aires, 1/16/05  
A cargo de: Tra José  
Derivado por: CAREF (Servicio Social)

1. Problema por el que consulta: 19/406  
Motivo de la consulta:

Radicación:  Educación:  Salud:  Vivienda:  Alimentación:  Retorno:

2. Datos de Identificación

a) Personales: David Ferrer  
Apellidos: Ferrer Ferrer  
Nombre: David Ferrer  
Nacionalidad: Paraguayo Edad: 29 Estado civil: 2/10/69 - Único/Paraguayo  
Documento de Identidad: PAS/DNI/CI/CV N°: NO TIENE NINGUN TIPO DE DOC. VIGENTE  
Domicilio actual: DIRECCIÓN DAN Teléfono: \_\_\_\_\_  
Barrio / Localidad: CONSTITUCIÓN / BS.AS.

Lugar de residencia (Hotel, calle, pensión...)	Tiempo de residencia allí
<u>Pensión</u>	meses: <u>8</u> años: _____

b) Grupo Conviviente:

Vínculo	Nombre y apellido	Sexo	Edad	pas/dni/ci/cv n°	Nacionalidad	Ocupación
	<u>Wya Shirley</u>	<u>F</u>	<u>7</u>	<u>PAS</u>	<u>Paraguayo</u>	<u>Trabajadora</u>
	<u>Hija Constanza</u>	<u>F</u>	<u>7</u>	<u>✓</u>	<u>✓</u>	<u>ESTUDIANTE</u>

Pareja c/ hijos:  Pareja s/ hijos:  Madre o padre c/hijos:  Solo/a:  C/ otros familiares:

c) Otros familiares no convivientes:

Vínculo	Nombre y apellido	Sexo	Edad	pas/dni/ci/cn/ n°	Nacionalidad	Ocupación	Lugar de residencia

Observaciones: \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_

3. Educación

	Completo	Incompleto		Completo	Incompleto
Primaria			Terciaria		
Secundaria			Universitaria		

Observaciones: *Amist. Ombudsman*  
*UNMS Escuelas Pías*

4. Situación laboral

a) Ocupado:  Subocupado:  Desocupado:  meses \_\_\_\_\_ años \_\_\_\_\_

b) Tipo (tareas que realiza, Planes, Programas, Subsidios) | Tiempo de desempeño | Pronóstico

*empleada doméstica. (3 veces x qu)*

c) Trabajos anteriores en Argentina | Motivo cesantía

*Emp. Dom*

d) Trabajos anteriores en país de origen

\_\_\_\_\_

e) Ingreso Familiar Aproximado | Descripción del Egreso (Gastos Subsídios, Pensión)

\_\_\_\_\_

5. Situación migratoria

a) Fecha de Ter. ingreso:   /  /1997 Fecha último ingreso: 24/7/2001

b) Motivo de Ingreso: *EXPRE DNT*

Trabajo	Salud	Educación	Reunificación Familiar	Otros

c) ¿Inicio trámites de radicación?:  SI  NO

d) Criterio por el cual obtuvo la radicación:

Hijo/a	Esposa/o	Amnistía / Año	Nacionalidad
Contrato de trabajo	Convenio Padre/Madre	Peticionante de refugio	Salud Educación

e) ¿Obtuvo la radicación?:  SI  NO

f) Tipo de radicación obtenida:

<input type="checkbox"/> Precaria	Valida hasta: / /
<input type="checkbox"/> Temporaria	Valida hasta: / /
<input type="checkbox"/> Permanente	

Descripción de la situación:

*radicación - no tiene doc. g' acredite su identidad*  
*no tiene part. nac - no hay pensión de abuelo. Elai.*  
*no tiene autec. de su país.*  
*17/4/06 Ya tiene v. dni. Permiso. Facta PPS*  
*Gestión part. nac*  
*Avenida al ex. Jurisco estado de su expre.*  
*pedir información el 1/6.*  
*Avenida Vozes S. P. P. P.*  
*Mis Nota Consular. por PPS.*

6. Orientaciones dadas: *Deriva v nota al Consulado y envío mail a Natacho.*

7. Asistencia Otorgada:

FECHA	CODIGO	CONCEPTO	MONTO	PLAZO	FIRMA T.S.

**FICHA DE ADMISIÓN SERVICIO SOCIAL CAREF**

Trabajador/a Social: DAJOS

AL <input checked="" type="checkbox"/>	EE	AFRICA	Exple. Nro. _____	Fecha: <u>26/10</u>
<b>DATOS PERSONALES</b>				
APELLIDOS Y NOMBRES: <u>Olivero Sergio Antonio</u>				
Nacionalidad: <u>Paraguaya</u>		Documento: Pas <input type="checkbox"/> DNI <input type="checkbox"/> CI <input type="checkbox"/>		
Edad: <u>36</u>	Vigente: Si <input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/>		N°: _____	
Dirección: <u>San Juan de los Rios</u>			Tel: <u>44 2222</u>	
<b>ENTREVISTA</b>				
¿Con quién vive en Buenos Aires? <u>* hijo (menor)</u>				
¿Tiene familia en su País? ¿Quiénes?				
¿Ud. Trabaja? Si <input checked="" type="checkbox"/>		¿Qué tipo de trabajo realiza?		
¿Ud. Trabaja? No <input type="checkbox"/>		¿Cuánto hace que no trabaja? meses _____ años _____		
¿Obtuvo la Radicación? Si <input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/>				
Ingreso al País: 1ro: <u>1/197</u> Último: <u>1/1900</u>				
Tipo de Rad.: Precaria <input type="checkbox"/> Temporal <input type="checkbox"/> Definitiva <input type="checkbox"/>				
Derivado por: <input checked="" type="checkbox"/> una omiso				
¿Motivo por el cual se acerca a CAREF? <u>* Radicación</u> <u>Inicio tramites de radicación en DNM. presente le enviaron donde ella vino llevo la papeles y luego fue recibiendo utaciones de DNM. para</u>				
Derivado a: Servicio Social <input type="checkbox"/> Clínica Jurídica <input type="checkbox"/> Otros <input type="checkbox"/>				

Presenta x acc.  
Lo p' necesario es tramites de radicación de nacionalidad en el consulado peruano, pero lo hacen por...

**ENTREVISTA**  
Servicio Social CAREF

060071  
N°:

Buenos Aires, 7/16/16

A cargo de: Adriano  
Derivado por: Adriano

**1. Problema por el que consulta:**

Motivo de la consulta:

Radicación:  Educación:  Salud:  Vivienda:  Alimentación:  Retorno:

Radicación

**Radicación**  
-EXT-

**2. Datos de Identificación**

**a) Personales:**

Apellidos: Olivero  
 Nombre: Sergio  
 Nacionalidad: Paraguaya Edad: 36 Estado civil: soltero  
 Documento de identidad (PAS/DNI/CI/CN/ N°: 12345678 Vigencia: 9/2016  
 Domicilio actual: San Juan de los Rios Teléfono: 44 2222 2222  
 Barrio / Localidad: LINERS  
 Lugar de residencia (Hotel, calle, pensión, etc.) \_\_\_\_\_ Tiempo de residencia allí \_\_\_\_\_  
 Dto. \_\_\_\_\_ meses: \_\_\_\_\_ años: 6

Características: 3 hijos menores (1 radicación por hijo menor)

**b) Grupo Conviviente:**

Vínculo	Nombre y apellido	Sexo	Edad	pas/ah/ci/cn n°	Nacionalidad	Ocupación
Padre	<u>Enrique Olivero</u>	M	45	<u>12345678</u>	Paraguaya	TAXISTA
Hijo	<u>Diego Olivero</u>	M	14		Arg.	ESTUDIANTE
Hija	<u>Agustina Olivero</u>	F	12		Arg.	-
Hijo	<u>Francisco Olivero</u>	M	11		Arg.	-
Hija	<u>Agustina Olivero</u>	M	7		Arg.	✓
Hijo	<u>Kevin Olivero</u>	M	3		Arg.	✓
Socorro	<u>Justina Olivero</u>	M	16		Paraguaya	✓

Pareja c/ hijos:  Pareja s/ hijos:  Madre o padre c/ hijos:  Solo/a:  C/ otros familiares:



**FICHA DE SEGUIMIENTO**

*Doné (papeles)  
D hace ppe clase  
en 15 d's.*

**Motivo de la consulta:** Voluntaria hace un tiempo un trabajo informal en el campo de competencia de la colectividad animada - la

**Descripción de la situación:** Sustentada hijo 2 personas de familia que se saltaron. Se le cayó el pelo y se le desmenuzó.

En cuanto al Penión, hicieron trámite ante el Ministerio de Salud Nacional. Deben pagar un 1 cercano (+ o -). Una gestión internacional.

Sustentada quiere saber fundamentalmente, por el desarrollo de la actividad laboral (trabajo) - (Goyes). También se intentará clasificar al Hoyer de Latinita de

**Orientación brindada:** Sr. Ballester.

- Se hará el informe. Lo llevará personalmente a la UETA.

- La UETA Voluntaria se la dirección de un grupo de

**Asistencia otorgada:** autónoma x el Jere cances.

FECHA	CODIGO	CONCEPTO	MONTO	PLAZO	FIRMA T.S.

- Para sus gastos

- Hoyer para Santos (Cacy, Ballester) (Ballester, Sr.)

**Entrevista en profundidad**  
Servicio Social CAREF



No.                       
Buenos Aires, 27/10/13.

A cargo de Paula  
Derivado por                     

Cómo se enteró de CAREF                     

**1. Problema por el que consulta:**

**Motivo de la consulta**  Información  Vulneración de derechos

Radicación  Educación  Vivienda  Otro...  
 Retorno  Salud  Prog. Sociales                     

**2. Datos de Identificación:**

**a) Personales:**

Apellidos:                     

Nombres:                     

Nacionalidad: Argentina. Edad: 29.

Fecha de Nacimiento: 11/09/1984. Estado civil:                     

Acreditación de identidad:  Pas.  CI  Sin documento  
 DNI  CN  Otro... Cuál:                     

No.                      Vigencia:                     

Domicilio actual:                      Teléfono:                     

Barrio / Localidad:                      Tipo de Vivienda:                     

                     Tiempo de residencia allí:                     

**b) Grupo Conviviente:**

Vínculo	Nombre y apellido	sexo	Fecha de nac.	Tip Doc	No Doc.	Nacionalidad
hijo	Elias Olso Ballester		21/8/13			Argentina
hijo	Samuel OPNG		14/05/12			Argentina
	Olso					

c) Otros familiares no Convivientes:

Vinculo	Nombre y apellido	sexo	Edad	Documento	Nacionalidad	Lug Residencia
ex pareja	Casas, Vicente	chico	36	Peruano		

Observaciones \_\_\_\_\_

Red social \_\_\_\_\_

3. Educación:

- No asistió a la escuela
- Secundaria incompleta
- Terciaria completa
- Primaria incompleta
- Secundaria completa
- Universitaria incompleta
- Primaria completa
- Terciaria incompleta
- Universitaria completa

Observaciones Asesoramiento

4. Situación Laboral:

- Ocupado
  - Subocupado
  - Desocupado
- \_\_\_\_\_ Meses \_\_\_\_\_ Años

Tipo tareas que realiza	Condiciones laborales

Trayectoria Laboral	Formación

5. Condición Económica Familiar (indagar sólo cuando resulte pertinente, ej: informe social)

Composición del ingreso	Descripción del egreso

6. Condiciones de salud:

Lugar de atención:  
 Obra Social  Hospital  Centro de Salud  Ninguno  Otro...  
 Comentarios salud \_\_\_\_\_

7. Situación Migratoria:

SALE A PERÚ EN 2010  
RETORNO HACE 17 MES (ULTIMA SEMANA)

a. Fecha primer ingreso \_\_\_\_\_ Fecha último ingreso \_\_\_\_\_

b. Motivo de Ingreso:  
 Trabajo  Salud  Educación  Reunificación familiar  Refugio  Otro...

c. Inició trámites de radicación?  Si  No d. Obtuvo la radicación?  Si  No

e. Tipo de radicación obtenida:  
 Precaria válida hasta: \_\_\_\_\_  
 Temporaria válida hasta: \_\_\_\_\_  
 Permanente

f. Criterio por el cuál obtuvo la radicación  
 Hijo/a  Peticionante de refugio Año amnistía \_\_\_\_\_  
 Esposo/a  Salud  
 Nacionalidad  Educación  
 Contrato de Trabajo  Amnistía  
 Padre/madre  Prog de regularización migratoria

8. Relato de la situación:

Hospital niño madre - Lima - partida de nacimiento  
DRP peruano.  
Desp a via con plato y se vio sacaba fotos.  
Yoski Tice DRP Arp. y  
5 hermanos - mamá - no se apart. S. deca  
Inicial -> 2 hermanos vivían juntos con ella.  
2 años salió, vive la mamá y deo p' su vida.  
Se estro entorzo y se estro individual, ella que's  
venid por acá, cambiará de lugar.  
P' embargo h/ y meso interado.  
Enro 2013 se va. Deuna de Justicia famba la multib  
psicólogos dice que soy videt  
Trabajo en cadena de café peruano Grues



**c) Otros familiares no Convivientes:**

Vínculo	Nombre y apellido	sexo	Edad	Documento	Nacionalidad	Lug Residencia
Hijos padres	ARG					

Observaciones \_\_\_\_\_

**2. Motivo de la consulta:**

Radicación     Educación     Refugio     Otro...  
 Retorno     Salud     Programas sociales    Radicación hijos

Derivado por ASIST SOC DE PROTECC DE NIÑOS    Cómo se enteró de CAREF \_\_\_\_\_

**3. Información Migratoria:**

a. Fecha primer ingreso hace 3 años 2010    b. Fecha último ingreso primeros días de enero 2014

c. Situación migratoria     Regular     Irregular

Precaria    válida hasta: 13-4-2014     Esuvo antes regular  
 Temporaria    válida hasta: \_\_\_\_\_  
 Permanente

**4. Otros datos personales**

Educación:

Sin estudios / primario incompleto     Secundario completo / Universitario incompleto  
 Primario completo / secundario incompleto     Terciario / universitario completo / posgrado

Situación Laboral:

Ocupado     Subocupado     Desocupado

- responder // cambios en construcción, lo vamos a hacer  
 - podría no hay.

**Planilla de Acompañamiento**

Visita No.	Fecha	Area Temat identi	Articulación Inst	Gestión realizada
1	20/03/14	Educación-hip	Camelada	inform.
2	21/04/14	"	"	entrega inform

No.	Descripción de la situación	Acuerdos y estrategias
1.	<p>caso de abuso de violencia -                      caso penal x abuso (parente = vecino)                      quiere hacer un juicio/cobro 2 hijos chilenos                      (Kimberly y Daniela).                      solo tiene    tiene certif                      copia certif    uoe.</p>	
433/6228	consultado Chile ofrenda tel solo no se funde	
6229	- hacer certif uoe en Kimberly	
6230	- " certif uoe en Unidad de la	
6232	2 uoes p/ hacer uoe.	
6233	la mamá de las chicas es chilena y tiene un auto chileno al frente; el papá de las chicas es peruano y tiene peruano x permanente.	
	No recibir ningún apoyo Prog Soc. Caso para AVH?	
c		<p>hacer pte.                      ofrenda -&gt; uoe en caso ocupado; hacer le desalojo en curso. Recomendado C&amp;S</p>

**Ficha datos del acompañante**

**1. Datos de Identificación:**

**a) Personales:**

Apellidos: \_\_\_\_\_

Nombres: \_\_\_\_\_

Tipo Vínculo con el consultante \_\_\_\_\_ Nacionalidad: \_\_\_\_\_

Edad: \_\_\_\_\_ Sexo:  H  M Fecha de Nacimiento: \_\_\_\_\_

Estado civil: \_\_\_\_\_ Domicilio actual: \_\_\_\_\_

Barrio / Localidad: \_\_\_\_\_ Teléfono: \_\_\_\_\_

**b) Documentación:**

Documentación País de origen:

Tipo de documento  Pas  CI  Sin documento  
 DNI  CN  Otro... Cual: \_\_\_\_\_

No. \_\_\_\_\_ Vigente  Si  No

Documentación argentina  Precaria  Sin documento  
 DNI

No. \_\_\_\_\_ Vigente  Si  No

## Bibliografía

- Álvarez Nieves, Jorge; Bello, Juliana y María José Marcogliese (2012): "El reconocimiento de la condición de refugiado en la Argentina: estándares de protección a la luz de la Ley 26.165". En: *Revista Electrónica Temas de Antropología y Migración*, N° 4 – Diciembre 2012, pp. 55-79.
- Arrizabalaga, Mariana y La Ferraro, Silvia (2010) *Del problema social a la situación problemática. Una revisión crítica*. Ficha de cátedra – Trabajo Social I – Universidad Nacional de Luján.
- Asa, Pablo, Corina Courtis, María Inés Pacecca y Georgina Talpone (2007): "La población refugiada". En Susana Torrado (ed.): *Población y bienestar en la Argentina. Del primero al segundo centenario*. Buenos Aires: EDHASA. Pp. 637-662.
- Benencia, Roberto (2013) "Cómo se construyen y cómo se captan los lazos fuertes y los lazos débiles en una colectividad de inmigrantes bolivianos dedicados a la producción hortícola en fresco en Córdoba, Argentina". En: Karasik, Gabriela (coord.). *Migraciones Internacionales. Reflexiones y estudios sobre la movilidad territorial contemporánea*. CABA: Ediciones Ciccus, p. 49 - 66
- Benencia, Roberto y Geymonat, Marcela (2005) "Migración transnacional y redes sociales en la creación de territorios productivos en la Argentina. Río Cuarto, Córdoba". En *Cuadernos de Desarrollo Rural*, Núm. 55, 2005, pp. 9-28, Pontificia Universidad Javeriana, Colombia.
- Canevaro, Santiago (2014) "Afectos, saberes y proximidades en la configuración de la gestión del cuidado de niños en el hogar. Empleadas y empleadoras del servicio doméstico en la Ciudad de Buenos Aires", *Revista Trabajo y Sociedad*, Universidad Nacional de Santiago del Estero, Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales, Número 22.
- CAREF – OIM (2015) *La migración dominicana en Argentina. Trayectorias en el nuevo siglo, 2000-2015*. Buenos Aires. Disponible online.
- Castro, Susana (2013) "La construcción del problema en Trabajo Social: Reflexiones en torno a la comprensión y la singularidad de la dimensión "familiar". En *Revista Debate Público. Reflexión de Trabajo Social*. Año 3, N° 6, pp. 20-30.
- Cavalleri, María Silvina (2008) "Repensando el concepto de problemas sociales. La noción de situaciones problemáticas". En: *Compartiendo Notas. El trabajo social en la contemporaneidad*. Lanús, Ediciones de la UNLa.
- Cazzaniga, Susana. (2001) "El abordaje desde la singularidad". En: *Desde el fondo- Cuadernillo N° 22*. UNER. Facultad de Trabajo Social.
- Cerrutti, M. y Maguid, A. (2007): "Inserción laboral e ingresos de migrantes limítrofes y del Perú en el área Metropolitana de Buenos Aires, 2005", en *Notas de la Población* (CEPAL), N° 83.

- Cicogna, María Paula (2009) "Breve historia de los refugiados en Argentina durante el siglo XX". En: Revista *Historia Actual Online*, Núm. 18 (Invierno, 2009), pp. 51-63.
- Comes, Yamila; Solitario, R., Garbus, P., Mauro, M., Czerniecki, S., Vázquez, A., Sotelo, R. y Alicia Stolkner (2007). "El concepto de accesibilidad: la perspectiva relacional entre población y servicios". En *Anuario de Investigación*, Vol. 14, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, enero-dic. 2007.
- Comisión Nacional de Refugiados (CONARE). *Estadísticas 2010-2014*. Ministerio del Interior y Transporte de la Nación. *Estadísticas 2012-2016*. Ministerio del Interior y Transporte de la Nación.
- Courtis, Corina y Pacecca, María Inés (2010): "Género y trayectoria migratoria: mujeres migrantes y trabajo doméstico en el Área Metropolitana de Buenos Aires". En: Revista *Papeles de Población*, 2010, vol. 16. Disponible en <http://redalyc.uaemex.mx>
- Grassi, Estela (1989): *La mujer y la profesión de Asistente Social. El control de la vida cotidiana*. Buenos Aires: Editorial Humanitas.
- Hernández Rodríguez, Claudia (2012) "Relaciones e identidades sociales de los estudiantes y profesionales colombianos en Buenos Aires". En: *Revista de Ciencias Sociales*. Núm. 28, 2012, pp. 146-167, Universidad Arturo Prat, Chile
- INDEC (1996) *La población no nativa de la Argentina, 1869-1991*. Serie Análisis Demográfico, N.6, Buenos Aires.
- Juliano, Dolores (2000) "Mujeres estructuralmente viajeras: estereotipos y estrategias". Entrevista en Revista *Papers*, N° 60, 2000, Universidad Autónoma de Barcelona.
- Maffia, Marta y G. Lecchini (comps) (2009). *Afroargentinos hoy: invisibilización, identidad y movilización social*. La Plata, Ediciones IRI – UNLP.
- Maguid, Alicia (1990) *Migrantes limítrofes en la Argentina: perfil socio-demográfico y ocupacional en 1980. Total del país*. Ministerio del Interior- Fondo de las Naciones Unidas para actividades de población.
- Maguid, Alicia (1997) "Migrantes limítrofes en el mercado de trabajo del Área Metropolitana de Buenos Aires. 1980-1996". En *Estudios Migratorios Latinoamericanos* Año12, N° 35, pp.31-62, 1997.
- Marcogliese, María José (2003) "La migración reciente de Europa central y oriental a la Argentina" en *Revista Argentina de Sociología*, Año 1, Nro1, pp. 44-58, Buenos Aires.
- Marshall, Adriana y Dora Orlansky (1982) "La inmigración de fuerza de trabajo de países limítrofes en la Argentina: heterogeneidad de tipos, composición y localización regional". En: *Demografía y Economía*, vol. XIV, N. 4. Buenos Aires.
- Marshall, Adriana y Dora Orlansky (1983) "Inmigración de países limítrofes y demanda de mano de obra en la Argentina, 1940-1980". *Desarrollo Económico* Vol. 23, No. 89, pp. 35-58, 1983.
- Martínez Pizarro, J., Cano Christiny, V., y M. Soffia Contrucci (2014) *Tendencias y patrones de la migración latinoamericana y caribeña hacia 2010 y desafíos para una agenda regional*. CEPAL, Serie Población y Desarrollo N° 109, Santiago de Chile.
- Martínez Pizarro, Jorge y Cristián Orrego Rivera (2016) *Nuevas tendencias y dinámicas migratorias en América Latina y el Caribe*. Serie Población y Desarrollo, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible en [www.cepal.org](http://www.cepal.org)
- Mc Callum, Stephanie (2012). "El refugiado hiperreal. Formas legítimas e ilegítimas de ser refugiado en Argentina". En Revista *Temas de Antropología y Migración* N° 4, Diciembre 2012, pp. 30-53.
- Organización Internacional del Trabajo – OIT (2015) *Migraciones laborales en Argentina. Protección social, informalidad y heterogeneidades sociales*. Oficina País de la OIT para Argentina : Buenos Aires.
- Organización Internacional para las Migraciones – OIM (2003). *Migración, prostitución y trata de mujeres dominicanas en Argentina*. OIM, Buenos Aires.
- Organización Internacional para las Migraciones – OIM (2015). *El impacto de las migraciones en Argentina*. Cuadernos Migratorios N°2. Buenos Aires : Organización Internacional para las Migraciones
- Organización Internacional para las Migraciones – OIM (2016) *La migración colombiana en Argentina*. Buenos Aires : OIM
- Organización Internacional para las Migraciones – OIM-CAREF (2015). *La migración dominicana en Argentina. Trayectorias en el nuevo siglo (2000-2015)*. Buenos Aires: OIM
- Organización Internacional para las Migraciones (2018) *Evaluación del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR y su incidencia en el acceso a derechos de los migrantes*. Cuadernos Migratorios N° 9. OIM, Oficina Regional para América del Sur.
- Pacecca, María Inés y Corina Courtis (2008): *Inmigración contemporánea en Argentina: dinámicas y políticas*. CEPAL – CELADE, Serie: Población y Desarrollo, N° 84.
- Pizarro, C.; Trpin, V.; Ciarallo, A.; Mallimacci, A.; Marcogliese, M.; Jiménez Zunino, C.; Benencia R. y Pedone, C. (2016) "Mercados de trabajo, migración e intersección de desigualdades". En Trpin, V. y A. Ciarallo (comps) *Migraciones internacionales contemporáneas: procesos, desigualdades y tensiones*. Neuquén : Publifadecs.
- Radonich, Martha; Ciarallo, Ana; Trpin, Verónica (2011). "Chilenos y bolivianos en la conformación de territorios en áreas rurales del Alto Valle de Río Negro, Argentina". En PIZARRO, Cynthia (coord.). *Migraciones internacionales contemporáneas: estudios para el debate*. Buenos Aires: CICCUS, 2011, p. 379-400.

- Reiter, Paula (2017) "Trabajar tranquilo. Estrategias de inserción laboral de migrantes senegaleses mourides en la Ciudad de Buenos Aires". En Revista Electrónica *Temas de Antropología y Migración* N° 9, pp. 50-70. Accesible en [www.migrantropologia.com.ar](http://www.migrantropologia.com.ar)
- Rosas, Carolina (2010) "Género y transformaciones al interior del hogar en la posmigración. Mujeres y varones peruanos en Buenos Aires". En *Revista Latinoamericana de Población*, año 3, N° 6.
- Rosas, Carolina; Jaramillo, Verónica y Vergara, Albano (2015) "Trabajo doméstico y migraciones latinoamericanas. Desde Argentina, hallazgos y reflexiones frente los destinos extra-regionales". En Revista *Estudios Demográficos y Urbanos*, Vol. 30, Núm. 2 (89), pp. 253-290. El Colegio de México : Ciudad de México.
- Rozas Pagaza, Margarita (1998). *Una perspectiva teórica-metodológica de la intervención en Trabajo Social*. Buenos Aires : Espacio.
- Trpin, V. y Ciarallo A. (comps) (2016): *Migraciones internacionales contemporáneas. Procesos, desigualdades, tensiones*. Neuquén : Publifadecs.
- Wacquant, Loic (2001) "Enemigos convenientes: extranjeros e inmigrantes en las cárceles de Europa". En *Parias urbanos. Marginalidad en la ciudad a comienzos del milenio*. Buenos Aires : Manantial.
- Zubrzycki, Bernarda y Silvina Agnelli (2009). " 'Allá en África, en cada barrio hay por lo menos un senegalés que sale de viaje'. La migración senegalesa en Buenos Aires" En *Cuadernos de Antropología Social*, n° 29 – ICA, FFyL, UBA : Buenos Aires.