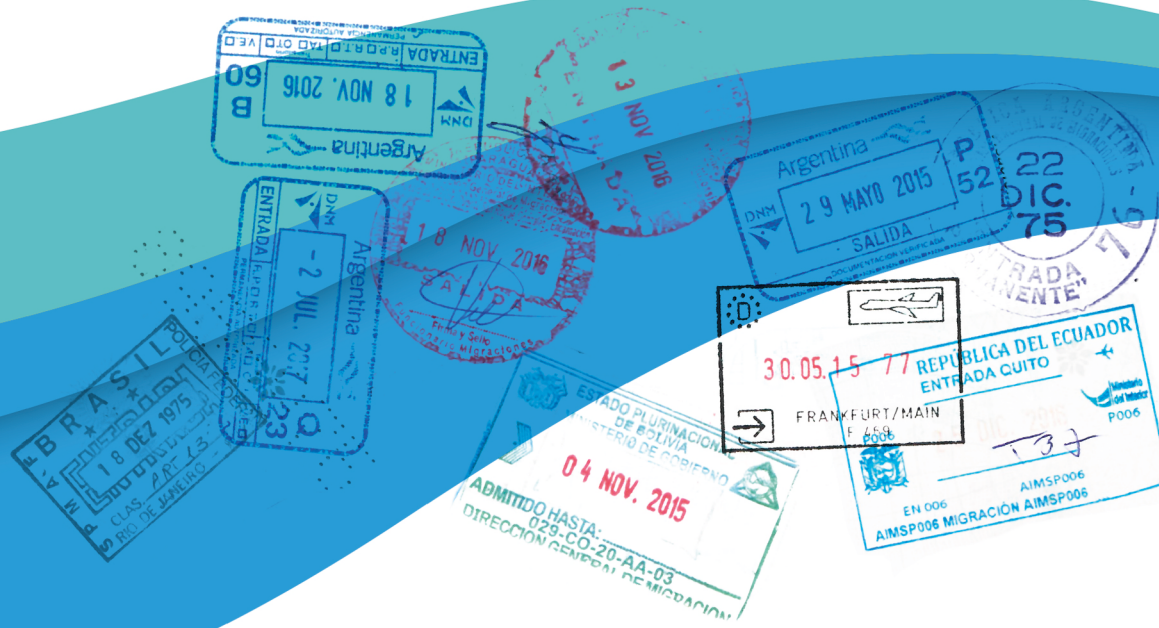


PAPELES DE MIGRACIÓN 04.



Migrantes de República Dominicana,
Senegal y Haití en Argentina

El largo camino a la regularidad migratoria



Acerca de la Comisión Argentina para Refugiados y Migrantes (CAREF)

La Comisión Argentina para Refugiados y Migrantes (CAREF) es una asociación civil sin fines de lucro fundada en 1973 para recibir a personas y familias que huían de Chile tras el golpe de Pinochet. Auspiciada por cinco iglesias protestantes históricas, su objetivo principal consiste en promover los derechos de las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo a través de la construcción de prácticas y normas que consoliden su integración en condiciones de justicia y equidad.



NUESTRO TRABAJO

Mediante un equipo interdisciplinario, CAREF lleva adelante las siguientes grandes líneas de trabajo:

- Atención directa a personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo a través del Servicio Social y la Clínica Jurídica (esta última mediante convenio entre CAREF, el Centro de Estudios Legales y Sociales y la 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 para comunidades migrantes, asociaciones de base, áreas de gobierno involucradas en temáticas migratorias y redes de la sociedad civil.
- Investigaciones sobre temáticas migratorias y de asilo, orientadas por una perspectiva de derechos y definidas a partir de las preocupaciones institucionales de CAREF.
- Comunicación y campañas de sensibilización, difusión y promoción de derechos dirigidas a distintas audiencias.
- Archivo histórico y memoria, que conserva, organiza, sistematiza y pone en valor los expedientes que dan cuenta del trabajo realizado por CAREF, en especial por el Servicio Social.

Desde 2019, además de la sede en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, CAREF cuenta con Puntos de Atención y Orientación (PAO) en Posadas y Puerto Iguazú (Misiones) y en San Salvador de Jujuy y La Quiaca (Jujuy). En 2021 se sumó un PAO en la Ciudad de Mendoza.

La Junta Directiva de CAREF, integrada por representantes de las iglesias (Evangélica Discípulos de Cristo, Evangélica del Río de la Plata, Evangélica Metodista Argentina, Evangélica Valdense del Río de la Plata y Evangélica Luterana Unida), define y orienta la política institucional.

CAREF recibe o ha recibido cooperación de la Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Pan para el Mundo (PPM/BFW), United Methodist Committee on Relief (UMCOR), Evangelical Lutheran Church in America (ELCA), la Iglesia Evangélica Valdense del Río de la Plata (con fondos "Otto per mille"), el Comité Católico contra el Hambre (CCFD), la Alianza Global contra la Trata de Mujeres (GAATW) y la Unión Europea (UE).



Coordinación de la investigación

María Inés Pacecca y Lucía Wappner
Área de Investigación de CAREF

Redacción del informe

María Inés Pacecca,
con la colaboración de Rocío Escobar,
Camila Farías, Anabella Fernández,
Sofía Rojo, María Jesús Vega Vera y
María Eugenia Zampicchiatti

Supervisión general

Gabriela Liguori,
Directora Ejecutiva CAREF

Diseño y diagramación

Florencia Zamorano



Acerca de este número

La investigación en que se basa este informe se realizó entre abril y noviembre de 2020, en el marco del Programa de Investigación y Formación (PIF) que el Área de Investigación de CAREF lleva adelante anualmente desde 2017. El PIF está dirigido a estudiantes avanzados/as y graduados/as recientes de carreras de trabajo social, sociología, derecho y antropología dictadas en universidades públicas de países de América Latina. Comprende 150 horas, distribuidas entre formación en temáticas migratorias y de asilo y actividades de investigación.

La investigación también se realizó durante la vigencia de las medidas de Aislamiento Social Preventivo Obligatorio (ASPO) debidas a la pandemia ocasionada por el COVID – 19. Es decir que el trabajo de campo se hizo de modo virtual, lo que implicó nuevos desafíos y aprendizajes respecto a cómo investigar.

Entrevistas, trabajo de campo y sistematización y análisis de la información:

Rocío Escobar / PIF 2020
Camila Farías / PIF 2020
Anabella Fernández / PIF 2020
Sofía Rojo / PIF 2020
María Jesús Vega Vera / PIF 2020
María Eugenia Zampicchiatti / PIF 2020

Pacecca, María Inés

Migrantes de República Dominicana, Senegal y Haití en Argentina : el largo camino a la regularidad migratoria / María Inés Pacecca ; contribuciones de Anabella Fernández ... [et al.]. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : CAREF - Comisión Argentina para Refugiados y Migrantes , 2022.

Libro digital, PDF - (Papeles de migración / Gabriela Liguori ; 4)

Archivo Digital: descarga

ISBN 978-987-48988-0-7

1. Migración. 2. Derecho de Asilo . 3. Derechos Humanos. I. Fernández, Anabella, colab. II. Título.

CDD 304.8098

Migrantes de República Dominicana, Senegal y Haití en Argentina

EL LARGO CAMINO A LA REGULARIDAD MIGRATORIA

Resumen

Este informe describe y analiza los efectos y las limitaciones de tres regímenes especiales de regularización migratoria puestos en marcha en 2013 y 2017 para nacionales de República Dominicana, Senegal y Haití. Varios miles de personas provenientes de estos países comenzaron a instalarse en Argentina desde fines de la década de 1990. A pesar de su arraigo en el país y su sostenida participación, han encontrado repetidas dificultades para regularizar su residencia a través de las opciones que establece la Ley de Migraciones para quienes provienen de países fuera de América del Sur. En este contexto, estos tres regímenes especiales se propusieron facilitar el acceso a una residencia temporaria, por uno o dos años, con resultados diversos. El análisis de sus normas de creación y de la información provista por la Dirección Nacional de Migraciones respecto a la su implementación se complementa con casi veinte entrevistas en profundidad a personas senegalesas, dominicanas y haitianas que se acogieron al programa de regularización correspondiente a su nacionalidad, a referentes de dichas colectividades y a un ex – funcionario de la Dirección Nacional de Migraciones. Las entrevistas, realizadas durante el segundo semestre de 2020, cuando regían las medidas de aislamiento social preventivo obligatorio (ASPO), dan cuenta de denodados —y muchas veces infructuosos— esfuerzos por regularizar la situación migratoria, de modo de contar con un “papel” que evidencie el arraigo y la solidez de sus proyectos de vida en el país.

Agradecemos a las mujeres y los varones provenientes de Senegal, Haití y República Dominicana que compartieron sus historias en el marco de esta investigación.

I. LA LEY DE MIGRACIONES Y LAS VÍAS PARA LA REGULARIZACIÓN SEGÚN NACIONALIDAD

La Ley de Migraciones de Argentina, promulgada en 2004, es señalada como pionera en el mundo ya que reconoce el derecho a migrar como un derecho *esencial e inalienable* a la persona. La ley también establece que, independientemente del estatus migratorio, "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". Y agrega que la irregularidad migratoria no es motivo para impedir la admisión de una persona migrante a un establecimiento educativo, público o privado, en cualquiera de sus niveles.

La Ley de Migraciones también fue pionera en la región en lo que respecta a las vías que estableció para acceder a la regularización migratoria, ya que fue la primera en aplicar el criterio de *nacionalidad* establecido en el *Acuerdo de Residencia para los Nacionales de los Estados Parte del Mercosur* firmado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay en 2002. Allí se acordó que los nacionales de un Estado Parte 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. De este modo, se buscó que, para las y los nacionales de los países de referencia, los contratos de trabajo o de alquiler, los

LEY DE MIGRACIONES (N° 25.871)

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 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.

comprobantes de ingresos o los depósitos de dinero en el sistema bancario dejaran de ser requisitos exigibles para regularizar la situación migratoria y poder trabajar en el país de destino.

Es así que la Ley de Migraciones establece dos grandes vías para la regularización, según el país de origen de la persona. Para quienes provienen de un conjunto de **países sudamericanos** (Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela, Guyana y Surinam) rige el **criterio de nacionalidad** (art. 23 inc. I de la ley), que permite solicitar una residencia temporaria por dos años, renovable, con permiso de trabajo. Esta residencia otorga Documento Nacional de Identidad (DNI) de residente extranjero válido por la duración del permiso acordado. Los requisitos para solicitar la residencia por el criterio o motivo de *nacionalidad* incluyen documento de identidad del país de origen, sello de ingreso a Argentina, carencia de antecedentes penales (en Argentina, en el país de origen e internacionales) y pago de una tasa migratoria. Quienes provienen de **otros países** deben solicitar la residencia por alguno de los **otros criterios previstos en la ley**, tales como trabajador migrante, rentista, pensionado, inversionista, científico, deportista, religioso, o estudiante (entre otros), y presentando la documentación exigible según el caso: contrato de trabajo, inscripción en una institución educativa, comprobante de ingresos, etcétera (Ley de Migraciones, art. 23 inc. a, b, c, d, e, f, g, h, i, j). La norma incluye otros dos motivos: razones humanitarias (inc. m) y razones especiales (inc. n), que abarcan a quienes puedan necesitar un "tratamiento especial" por razones humanitarias o "no estén contemplados en incisos anteriores y sean considerados de interés por el Ministerio del Interior y el Ministerio de Relaciones Exteriores".

La ley también establece los criterios y requisitos para acceder a la residencia permanente, que, a diferencia de la temporaria, no tiene fecha de vencimiento. Pueden acceder a ella todas las personas extranjeras que tengan cónyuge, m/padre, hijo o hija argentino/a, sea cual sea su nacionalidad de origen e independientemente del tipo y duración de su residencia previa en el país (Art. 22). También pueden solicitar la residencia permanente quienes hayan tenido una residencia temporaria, pero aquí los requisitos difieren según país de origen. Quienes son nacionales de los países que se benefician del criterio de *nacionalidad* acceden a la residencia permanente luego de una residencia temporaria de dos años, renovada en fecha. Es decir que su residencia temporaria se renueva como residencia permanente.¹ Quienes son nacionales de otros países (y no tienen criterios "familiares") pueden solicitar la residencia permanente luego de haber contado con una residencia temporaria por tres años, de

Entre 2004 y 2021 se otorgaron aproximadamente 1.500.000 residencias temporarias y 1.300.000 residencias permanentes por el criterio de nacionalidad, así como 120.000 residencias temporarias y 110.000 permanentes por otros criterios, para personas no-Mercosur.

(Nota: la cantidad de residencias tramitadas no equivale a cantidad de personas, ya que por lo menos la mitad de quienes han obtenido residencias permanentes primero tuvieron residencias temporarias, y por diversos motivos muchas personas tramitan dos veces la residencia temporaria).

1. Debido a un acuerdo recíproco, que data de 2007, las personas brasileñas acceden directamente a la residencia permanente.

manera continua. Puesto que muchas de las residencias temporarias por criterios tales como trabajo, estudios, etc., se otorgan por un año, es necesario renovarlas dos veces (siempre antes de que venzan) para que al cumplirse los tres años se pueda solicitar la residencia permanente.²

Como se desprende de esta breve síntesis, las personas que provienen de los países de América del Sur (salvo la Guayana Francesa) pueden radicarse a través del criterio de *nacionalidad* y acceden a la residencia permanente luego de dos años. Quienes provienen de cualquier otro país deben acogerse a alguno de los otros criterios que establece la ley y acceden a la residencia permanente luego de tres años de residencia temporaria. Además, el trámite de residencia extra-Mercosur abona una tasa administrativa que duplica la del trámite Mercosur.

¿Por qué es importante asegurar una vía de acceso a la residencia permanente? Por un lado, porque la no caducidad de la residencia permanente brinda estabilidad y tranquilidad a las personas y sostiene legalmente su arraigo en el país y la continuidad de sus proyectos de vida. Por el otro, porque la residencia permanente trae aparejados otros derechos, tales como el derecho al voto en el nivel municipal o provincial (pero no en el nacional) y el acceso a políticas sociales tales como la Asignación Universal por Hijo (AUH). En términos generales, podemos decir que el acceso a la residencia permanente, y el pasaje sencillo y sin fisuras de la residencia temporaria a la residencia permanente es un buen indicador de una política migratoria que busca facilitar el acceso a derechos por parte de residentes extranjeros. En Argentina, en otro siglo y con otro lenguaje, la Ley Avellaneda (la primera ley migratoria nacional, sancionada en 1876) aseguró, de manera masiva, lo que hoy denominamos "residencia permanente" a millones de inmigrantes.³

-
2. La ley establece otros dos tipos de residencia: la "transitoria" (para turistas, transportistas, etc.), y la "precaria", que se otorga a quienes tienen un trámite de residencia temporaria o permanente en curso (Arts. 20, 24 y 25)
 3. La residencia permanente no otorga la nacionalidad argentina. La nacionalidad (o "ciudadanía") es un trámite que cursa ante un juez civil, en tanto que las residencias que establece la ley migratoria se tramitan ante la Dirección Nacional de Migraciones. Quienes obtienen la residencia permanente no se convierten en nacionales, y por ello no pueden votar en el nivel nacional (diputados, senadores, presidente).

II. LOS LÍMITES DEL CRITERIO DE NACIONALIDAD Y LOS REGÍMENES ESPECIALES

A través del criterio de nacionalidad, la Ley de Migraciones resolvió los obstáculos a la regularización de quienes conforman las comunidades migrantes sudamericanas más numerosas que residen en el país. Si bien para quienes provienen de otros países la ley establece catorce criterios o vías diferentes para acceder a la regularización, la experiencia ha demostrado que los requisitos exigibles para optar por alguno de esos criterios (tal como contar con contrato de trabajo o con inscripción a cierto tipo de establecimiento educativo⁴) suelen ser incongruentes con las realidades y las posibilidades de quienes provienen de Haití, República Dominicana, China, Corea o Senegal, por mencionar las comunidades extra-Mercosur con dinámicas migratorias activas durante las primeras dos décadas del siglo XXI.

Frente a esta problemática recurrente, que ha generado considerables proporciones de personas en situación migratoria irregular en diversas nacionalidades extra-regionales, la Dirección Nacional de Migraciones ha puesto en marcha una serie de medidas extraordinarias o programas especiales de regularización. Estos programas especiales (a menudo calificados de "amnistías"), **destinados a quienes ya se encontraban en el país**, fueron una práctica bastante usual, especialmente durante la segunda mitad del siglo XX.⁵ Dirigidos a distintas nacionalidades o a conjuntos de nacionalidades, más allá de sus diferencias específicas, todos los programas especiales compartieron tres rasgos comunes:

- simplificaron el trámite y exceptuaron a las personas del cumplimiento de uno o más de los requisitos exigibles en el trámite ordinario (tal como el contrato de trabajo, el sello de ingreso al país o el pago de la tasa administrativa);
- estuvieron vigentes durante un período de tiempo limitado (entre 90 y 180 días corridos);
- estuvieron disponibles únicamente para las personas que ya se encontraban en el país antes de la fecha de entrada en vigencia del programa especial, y podían demostrarlo de alguna forma.

Es decir que estos programas especiales se abocaron a resolver la irregularidad de quienes ya estaban en el territorio, pero no tocaron las causas de esa irregularidad ni impidieron que se volviera a generar. Así, quienes ingresaran al país cuando el programa especial ya estaba en curso, encon-

4. Deben ser institutos reconocidos oficialmente, donde se cursen estudios secundarios, terciarios, universitarios o especializados. Además, estos establecimientos educativos deben estar inscriptos en un registro especial que lleva adelante la Dirección Nacional de Migraciones.

5. Durante el siglo XX se pusieron en marcha varios programas especiales de regularización para quienes ya se encontraban en el país: en 1949 y en 1958 (para extranjeros de todas las nacionalidades), en 1964, 1974, 1984 y 1992 (para extranjeros provenientes de países limítrofes) y en 1994 uno para nacionales peruanos. Además, en 1998 se firmaron dos convenios bilaterales con Bolivia y Paraguay, también dirigidos a la regularización migratoria. Estos programas se distinguen de otros tendientes a facilitar el ingreso y la regularización, tales como el "Tratamiento migratorio especial" destinado a personas de una serie de repúblicas de la ex URSS (1994) o el "Programa Siria" (2014). Para más detalles, ver CAREF 2019 a y b.

trarían las mismas dificultades para regularizarse que antes habían encontrado sus connacionales —dificultades para las cuales se había puesto en marcha ese programa especial—.

Entre 2004 y 2020,⁶ con la Ley de Migraciones N° 25.871 ya en vigencia, se implementaron cinco programas o regímenes especiales de regularización para personas que quedaban excluidas del criterio de *nacionalidad* (art. 23 inc. I) y ya se encontraban dentro del territorio:

- 1 Regularización migratoria para ciudadanos nativos fuera de la órbita del Mercosur (Decreto 1169/2004).** A diferencia de los siguientes programas especiales, este estuvo dirigido a *todas* las personas que habían quedado por fuera del criterio de nacionalidad de la recientemente promulgada Ley de Migraciones. Quienes quisieran acogerse a este programa (que estuvo abierto durante 180 días) debían inscribirse en la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) en la categoría de monotributistas,⁷ pagar la correspondiente tasa migratoria y aportar documentación personal. Otorgaba residencia temporaria por dos años, renovable por dos años más, con lo cual las personas de países por fuera del Mercosur alcanzaban los tres años de residencia temporaria que les permitían solicitar la residencia permanente. En el marco de este decreto regularizaron su situación migratoria unas 12.000 personas, de las cuales más de 9.000 eran de nacionalidad china. Según datos de la Dirección Nacional de Migraciones (DNM), también solicitaron residencia temporaria por este programa unas 250 personas de nacionalidad dominicana (220 mujeres y 30 varones) (CAREF, 2015).
- 2 Régimen especial de regularización de extranjeros de nacionalidad dominicana (Disposición 01/2013).** Las personas contaron con 180 días corridos para acogerse al programa, que otorgaba una residencia temporaria por un año, renovable. Entre otros requisitos, exigía pago de la tasa migratoria e inscripción en la AFIP como monotributista. En la práctica, la residencia temporaria pudo renovarse dos veces, de modo de cumplir los tres años exigibles para solicitar la residencia permanente. En 2013, casi 2.000 personas dominicanas obtuvieron su primera residencia temporaria en el marco de este programa especial. De ellas, solo 653 obtuvieron la residencia permanente en 2016.
- 3 Régimen especial de regularización de extranjeros de nacionalidad senegalesa (Disposición 02/2013).** Las personas contaron con 180 días corridos para acogerse al programa, que otorgaba una residencia temporaria por un año, renovable. Si bien exceptuaba del sello de ingreso al país, exigía pago de la tasa migratoria e inscripción en la AFIP como monotributista. Al igual que en el

6. Luego de finalizada esta investigación, en 2021 y 2022 se pusieron en marcha tres nuevos regímenes especiales de regularización. El primero fue el "Régimen Especial de Regularización para Niños, Niñas y Adolescentes Migrantes Venezolanos" (Disp. 1891/2021), que otorgó 3.737 residencias temporarias por dos años (ver CAREF 2021, Papeles de Migración N° 2). Los otros dos datan de mediados de 2022: el "Régimen Especial de Regularización Migratoria para Extranjeros Nacionales de la República de Senegal" (Disp. 940/2022) y el "Régimen Especial de Regularización Migratoria para Extranjeros Nacionales de Países Miembros de la Comunidad del Caribe (CARICOM) más República Dominicana y República de Cuba" (Disp. 941/2022).

7. El monotributo es una forma de registración y tributación laboral de pago mensual que implica aporte previsional y seguro de salud para las personas que trabajan sin estar empleadas en relación de dependencia. A partir de la adhesión al monotributo, quienes trabajan de manera autónoma aportan al sistema de seguridad social y pueden facturar por la actividad que realizan. Se trata de una figura muy extendida: para 2013 (año de los regímenes especiales para República Dominicana y Senegal), la cantidad de monotributistas rozaba los 2,5 millones de personas.

caso anterior, las residencias temporarias pudieron renovarse en dos oportunidades. En 2013, casi 1.600 personas senegalesas obtuvieron su primera residencia temporaria, y casi 1.200 obtuvieron la residencia permanente en 2016.

4 Régimen especial de regularización de extranjeros de nacionalidad coreana (Disposición 979/2014). Igual que en los casos anteriores, las personas contaron con 180 días corridos (que fueron prorrogados por 180 días más) para acogerse al programa, que otorgaba una residencia temporaria por un año, renovable. Igual que en los dos programas anteriores, se exigía inscripción en la AFIP como monotributista y el cumplimiento de todos los pagos mensuales para renovar la residencia temporaria o para obtener la residencia permanente luego de tres años. Alrededor de 600 personas obtuvieron la residencia temporaria y aproximadamente 300 llegaron a la residencia permanente tres años más tarde.

5 Regularización migratoria para haitianos por razones humanitarias (Disposición 3427/2017). Puesto que en este caso el programa se fundamentó en las razones humanitarias contempladas en el artículo 23 inciso *m* de la Ley de Migraciones, la tramitación fue gratuita y no requirió inscripción en la AFIP como monotributista. Las personas tuvieron 180 días para acogerse al programa y obtener una residencia temporaria por dos años, sin posibilidad de renovación. En 2017, algo más de 700 personas obtuvieron una primera residencia temporaria en el marco de este programa.

De estos cinco regímenes especiales, los primeros cuatro se fundamentaron en diagnósticos similares expresados prácticamente con las mismas palabras.⁸ Aluden al arraigo en el país de las personas de esas nacionalidades, a sus dificultades para regularizar su situación migratoria y a los perjuicios que ello acarrea, tanto a las personas migrantes como a la sociedad en general. Veamos.

● “Existe un considerable número de **extranjeros nativos de países fuera de la órbita del MERCOSUR** que se encuentran residiendo de manera irregular en la República Argentina, siendo necesario normalizar esa situación. [...] Muchos de esos extranjeros han demostrado su vocación de arraigo mediante un largo tiempo de permanencia en el Territorio Nacional. [...] La casi totalidad de esos extranjeros no puede satisfacer los requisitos usuales para radicarse legalmente en el país, no obstante su efectiva vinculación al mismo. [...] Esta circunstancia conlleva también la necesidad de dar una adecuada solución al innegable perjuicio que ocasiona al fisco nacional el hecho de que tanto los empleadores como los extranjeros puedan evadir todo tipo de contribución y aporte obligatorio que deba efectuarse en razón de su relación de empleo en el país. [...] Las medidas a adoptar tienden a frustrar los mezquinos intereses de quienes explotan la situación irregular de estos migrantes y se han aprovechado de las falencias que presentaba la normativa migratoria.” (Dec. 1169/2004, considerandos).

● “Existe un importante número de **personas de nacionalidad dominicana** que se encuentran actualmente residiendo en el Territorio Nacional. Los miembros de dicha comunidad han demostrado su voluntad de arraigo en el Territorio Nacional, desarrollando actividades en los ámbitos económicos y sociales de los que forman parte. [...] En su mayoría, carecen de la totalidad de la documentación exigible para obtener su residencia legal en la República Argentina, no obstante su efectiva vinculación con la misma y su integración

8. El quinto régimen especial, referido a personas haitianas, se fundamenta en razones humanitarias y, como veremos más adelante, es argumentado de manera diferente.

en la sociedad de recepción. [...] La situación en la que se encuentran genera dificultades para su inserción en el mercado laboral formal, impidiendo el correcto goce de sus derechos laborales y de seguridad social. Dicha situación puede llegar a ser utilizada por personas u organizaciones que, con la finalidad de evadir sus obligaciones impositivas y previsionales como dadores de empleo, se encuentran en la posición de explotar el estado de mayor vulnerabilidad en que se encuentran los sujetos mencionados" (Disp. 001/2013, considerandos).

- "Existe un importante número de **residentes de nacionalidad senegalesa** que se encuentran en el Territorio Nacional [...] Los miembros de dicha comunidad han demostrado su voluntad de arraigo en el país, desarrollando diversas actividades en los ámbitos económicos y sociales de los que forman parte. [...] En su mayoría, no cuentan con la totalidad de la documentación exigible para obtener su legal residencia en la República Argentina, no obstante su efectiva vinculación con la misma, y en gran parte de los casos se encuentran comprendidos en lo normado por el artículo 29 inciso i) de la Ley N° 25.871 [haber ingresado al país eludiendo el control migratorio] [...] La situación en la que se encuentran genera dificultades para su inserción en el mercado laboral formal, impidiendo el goce de sus derechos laborales y de seguridad social, como el efectivo cumplimiento de sus deberes y obligaciones. Dicha situación puede llegar a ser utilizada por personas u organizaciones con la finalidad de evadir obligaciones impositivas y previsionales como dadores de empleo, dando lugar al abuso de la situación de mayor vulnerabilidad en la que se encuentran" (Disp. 002/2013, considerandos).
- "Existe un importante número de **residentes nativos de la República de Corea** que se encuentran en el Territorio Nacional [...] Los miembros de dicha comunidad han demostrado su voluntad de arraigo en el país, desarrollando diversas actividades en los ámbitos económicos y sociales de los que forman parte. En su mayoría, no cuentan con la totalidad de la documentación exigible para obtener su legal residencia en la República Argentina, no obstante su efectiva vinculación a la misma. La situación en la que se encuentran genera dificultades para su inserción en el mercado laboral formal, impidiendo el goce de sus derechos laborales y de seguridad social, así como el cumplimiento efectivo de sus deberes y obligaciones. Dicha situación puede llegar a ser utilizada por personas u organizaciones con la finalidad de evadir obligaciones impositivas y previsionales como dadores de empleo, dando lugar al abuso de la situación de mayor vulnerabilidad en la que se encuentran" (Disp. 974/2014, considerandos).

Como muestran estos fragmentos, la Dirección Nacional de Migraciones percibía la contradicción entre el arraigo de hecho en el país y la imposibilidad de regularizar la situación migratoria, no obstante la prolongada presencia y participación de esas personas en diversos ámbitos económicos y sociales. En ese contexto, los regímenes especiales modificaron temporalmente, y para una población en particular, algunos requisitos. En particular, reemplazaron el contrato de trabajo (que formaliza una relación laboral de dependencia) por la inscripción en el monotributo (que registra el trabajo por cuenta propia y regula el pago de los aportes previsionales). Pareciera que la lógica de fondo era que, a través del pago del monotributo durante tres años, estas personas formalizarían impositivamente su arraigo y al mismo tiempo se ganarían el derecho a la residencia permanente.⁹

9. Esta lógica del aporte previsional a través de un pago personal a cargo del/a trabajador/a ya había sido ensayada, con muy malos resultados, en el marco de los convenios bilaterales firmados en 1998 para la regularización de residentes bolivianos (ley 25.098) y peruanos (ley 25.099), durante la vigencia de la anterior ley de migraciones (N° 22.439/1981, más conocida como Ley Videla). En ambos casos, las personas no lograron cumplir con los diversos y onerosos pagos en que se basaba el acceso a la regularización migratoria (CELS, 2000: 94).

En el caso de las personas senegalesas, también se reemplazó el sello de ingreso al país (que era sabido que no estaba, tal como indica la mención al artículo 29 inciso i) por una prueba de residencia de hecho.

Además, los tres regímenes especiales de 2013 y 2014 comparten un idéntico artículo 8:

"El acogimiento al régimen aquí regulado implica el desistimiento de pleno derecho de toda otra solicitud de residencia en trámite y/o de los recursos interpuestos por el extranjero en sede administrativa o judicial; sin perjuicio de la facultad de la autoridad migratoria de utilizar aquellas constancias documentales que posibiliten tener acreditados los extremos legales exigidos para acceder al beneficio. En caso que el peticionario tenga en trámite una solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado ante la Co.Na. Re [Comisión Nacional para los Refugiados], deberá acreditar el desistimiento de la referida solicitud para poder acogerse a los beneficios de la presente medida."

Este artículo refiere a las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado/a ocasionalmente interpuestas por personas que no encuentran una vía para regularizar su permanencia en el marco de la ley migratoria. En Argentina, la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado/a puede interponerse en la frontera, al momento del ingreso al país, o una vez en el territorio, sin límite de tiempo (Ley 26.165). Todas las solicitudes deben ser recibidas y evaluadas caso por caso por la Comisión Nacional para los Refugiados (CONARE), que determina si corresponde o no reconocer la condición de refugiado/a a quien la solicita. Mientras este procedimiento de elegibilidad está en curso, la persona obtiene una residencia precaria o una documentación provisoria que le permite trabajar, estudiar y transitar dentro del país. Si bien no se trata de un DNI, esta residencia precaria es prueba de regularidad migratoria, permite obtener el Código Único de Identificación Laboral (CUIL) y habilita la contratación como trabajador/a formal (aunque muchos empleadores no quieran contratar a quienes solo tienen residencia precaria).

La tabla a continuación muestra las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado/a interpuestas por personas senegalesas y dominicanas entre 2010 y 2020.¹⁰ Como puede observarse, las solicitudes aumentaron entre 2010 y 2013, disminuyeron muy significativamente en 2013 (año de los respectivos regímenes especiales) y volvieron a crecer de 2014 en adelante, en especial las solicitudes de personas senegalesas. Los reducidos números de 2020 se deben a la pandemia por COVID 19, que trajo el cierre de fronteras y la interrupción de la actividad administrativa. ¿Cuántas de estas personas fueron reconocidas como refugiadas en esos años? Diez personas provenientes de Senegal y ninguna persona proveniente de República Dominicana (CONARE, 2014, 2018 y 2020).

10. Los datos de la tabla provienen de los informes anuales publicados por la Comisión Nacional para los Refugiados (CONARE). Estos informes no distinguen solicitudes realizadas por personas de nacionalidad surcoreana, con cual no es posible saber si no han presentado solicitudes o si están englobadas en la categoría "otras nacionalidades" de dichos informes. En un pedido de acceso a la información pública cursado a la CONARE, donde se solicitaba mayor detalle según nacionalidades y donde la categoría "otras nacionalidades" representa el 7% del total, tampoco aparecen solicitudes de personas nacionales de Corea del Sur.

TABLA 1

Solicitudes de asilo de personas senegalesas y dominicanas (2010–2020)

NACIONALIDAD	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	TOTAL
Senegalesa	62	89	706	78	100	419	871	395	228	98	17	3063
Dominicana	97	135	171	9	47	42	52	184	240	196	31	1204
% sobre solicitudes totales	21%	26%	57%	14%	16%	36%	48%	30%	18%	9%	3%	25%

Fuente: CONARE, 2014, 2016, 2018 y 2020.

Los regímenes especiales de regularización despertaron interés y expectativas entre las comunidades migrantes a las que estaban destinados, que además venían solicitando a la Dirección Nacional de Migraciones vías concretas para la regularización. Efectivamente, hacia 2011, diversas organizaciones de la sociedad civil comenzaron a reunirse con funcionarios de la Dirección Nacional de Migraciones para dialogar sobre preocupaciones comunes, muchas de ellas vinculadas a las dificultades para regularizarse de las personas que no tenían acceso al criterio de nacionalidad. Estas reuniones, que abarcaron varias temáticas y se sostuvieron a lo largo de 2012, incluyeron numerosas conversaciones respecto a posibles programas especiales para República Dominicana, Senegal y Haití, y sin duda contribuyeron a los diagnósticos y al posterior trabajo de difusión y asesoramiento que emprendieron las organizaciones de base.¹¹

En las páginas que siguen se pone el foco en tres de estos programas o regímenes especiales de regularización: el destinado a personas dominicanas, el destinado a personas senegalesas (ambos de 2013) y el destinado a personas haitianas (de 2017). Los dos primeros se pusieron en marcha durante la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner y el tercero durante la presidencia de Mauricio Macri. El análisis de sus disposiciones de creación, de los mecanismos administrativos mediante los que se implementaron y de las cifras de las residencias otorgadas se complementa con información proveniente de dieciséis entrevistas semi-estructuradas realizada a personas senegalesas, dominicanas y haitianas que se acogieron al programa de regularización correspondiente a su nacionalidad, a referentes de dichas colectividades y a un ex – funcionario de la Dirección Nacional de Migraciones. Las entrevistas se realizaron durante el segundo semestre de 2020, cuando regían las medidas de aislamiento social preventivo obligatorio (ASPO). Por ello, se realizaron de manera telefónica o a través de videollamadas, con todas las limitaciones y dificultades que ello implica, en particular en el caso de personas cuyo uso del español es acotado.

En conjunto, estos materiales ayudan a contextualizar ciertos aspectos vinculados a la implementación de los programas (tales como a la circulación de la información, la comprensión y el cumplimiento de los requisitos) y a entender algunos de los obstáculos que impidieron las renovaciones de las residencias temporarias o la obtención de las residencias permanentes. A pesar de las barreras

11. A mediados de 2014, la Dirección Nacional de Migraciones formalizó este espacio bajo el nombre de “Mesa de Diálogo Migratorio”.

administrativas, económicas, burocráticas o idiomáticas que enfrentaron muchas de las personas migrantes que se acogieron a los regímenes especiales, las entrevistas dan cuenta de denodados (y muchas veces infructuosos) esfuerzos por regularizar la situación migratoria, de modo de contar con un "papel" que evidencie el arraigo y la solidez de sus proyectos de vida en el país.

El Régimen Especial de Regularización Migratoria para Nacionales de República Dominicana

En términos muy resumidos, puede afirmarse que la migración dominicana a la Argentina comenzó en la década de 1990, de la mano de la política de convertibilidad económica y la equivalencia cambiaria entre el peso argentino y el dólar americano. Los primeros arribos ocurrieron en el marco de falsas promesas de trabajo hechas por personas que, a cambio de aproximadamente US\$ 2.500, ofrecían a mujeres jóvenes traslado aéreo, vivienda y empleo en Argentina. Sin embargo, una vez en el país la situación cambiaba, ya que el trabajo originalmente ofrecido y que había motivado la migración en verdad no existía. En su reemplazo, la oferta era la prostitución, y la presión de la deuda en dólares con la que habían pagado el traslado "empujaba" eficazmente hacia el ingreso al sexo comercial, la ocupación "disponible" desde un principio (OIM, 2003).

Si bien algunas mujeres lograron levantar las deudas e incluso enviar remesas a sus familias, la falta de redes, la generalización de un estereotipo racista (que equiparaba a mujeres afrocaribeñas con trabajadoras sexuales) y las dificultades para regularizar la situación migratoria restringieron durante años su acceso a otras opciones laborales. A pesar de estos obstáculos, las personas dominicanas continuaron arribando, y a partir de 2005 aproximadamente comenzaron a aumentar lentamente los arribos de varones. Con el paso del tiempo, las mujeres dominicanas se han insertado también en ocupaciones comunes a otras mujeres migrantes: trabajo doméstico, cuidados de niños o ancianos, venta al menudeo, gastronomía, peluquería, manicuría y belleza, etcétera (CAREF, 2015).

Con anterioridad a la puesta en marcha del Régimen Especial, de las aproximadamente 8.200 personas dominicanas que habían regularizado su situación migratoria entre 2004 y 2012, alrededor del 80% contaba con una residencia permanente obtenida por criterios familiares (generalmente a través del matrimonio con un varón argentino). Diversas fuentes han señalado al matrimonio con un nacional como una estrategia de regularización (riesgosa e incierta) ante el fracaso de otras vías que permitieran acceder a una residencia y un DNI. Solo un porcentaje muy pequeño había logrado una residencia temporaria por criterios tales como trabajo o estudios y eran menos aún quienes habían accedido a una residencia permanente por renovación de la residencia temporaria (CAREF, 2015). Además, la experiencia de las organizaciones daba cuenta de las frecuentes consultas de personas dominicanas que buscaban regularizar su situación migratoria pero no encontraban en la norma ningún criterio cuyos requisitos pudieran cumplimentar. En este contexto, el Régimen Especial brindó, sin duda, una ansiada oportunidad.

El primer día hábil de enero de 2013, la Dirección Nacional de Migraciones dio a conocer la Disposición N° 1/2013, que estableció el Régimen Especial de Regularización Migratoria para Extranjeros de Nacionalidad Dominicana. Como se mencionó más arriba, en los fundamentos de la norma la

DNM diagnosticaba de manera certera la situación: en Argentina vivían varios miles de personas dominicanas que habían ingresado al país en calidad de turistas y luego permanecieron con el permiso vencido. A pesar de trabajar, de haberse insertado en la comunidad y tener voluntad de arraigo, no contaban con la documentación que les permitiría regularizar su permanencia por alguna de las vías ordinarias previstas en la ley para quienes no pueden acogerse al criterio de nacionalidad. Esta irregularidad forzaba a esas personas a mercados informales (laborales, de vivienda, etc.), aumentando su vulnerabilidad y su explotación, y también generando pérdidas al Estado por la vía de los impuestos que dejaban de recaudarse. También se sumó la referencia a la normativa para la prevención de la trata de personas (leyes 26.364/2008 y 26.842/2012) y a la obligación del Estado de "proveer lo conducente a la adopción de medidas tendientes a regularizar la situación migratoria de los extranjeros" (Disp. 01/2013, considerandos).

En este contexto ¿qué "ofrecía" el régimen especial? Quienes cumplieran con los requisitos obtendrían una residencia temporaria, por un año, renovable, con posibilidad de cambio de categoría, es decir: con posibilidad de convertirse en residencia permanente luego de dos renovaciones en tiempo y forma.

¿Cuáles eran los requisitos y los pasos para obtener esa primera residencia temporaria? Pasaporte válido y vigente o certificado de nacionalidad; constancia de último ingreso regular al país, previo al 1 de agosto de 2012,¹² certificado de carencia de antecedentes penales extranjeros y argentinos (para mayores de 16 años), certificado de domicilio, comprobante de pago de tasa administrativa (\$600)¹³ y foto color 4x4. Con la presentación de esta documentación (debidamente legalizada y apostillada la que correspondiera) la Dirección Nacional de Migraciones daba inicio al trámite y emitía a la persona una *residencia precaria* (según lo que establece el artículo 20 de la Ley de Migraciones) que permitía su inscripción ante la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) en calidad de monotributista. Los trámites en los que no se cumpliera este paso (inscripción ante la AFIP y pago del monotributo) no avanzarían: la solicitud sería denegada y las personas podrían recibir una orden de expulsión por irregularidad migratoria. Además, la disposición establecía que las personas que se acogieran al régimen especial desistían "de pleno derecho, de toda otra solicitud de residencia", incluyendo solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado/a interpuestas ante la Comisión Nacional para los Refugiados (art. 8).

Tanto para renovar la residencia temporaria como para obtener la residencia permanente más adelante, las personas debían "acreditar el cumplimiento de la totalidad de las obligaciones impositivas y previsionales" que correspondieran según la actividad económica declarada ante la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) (Disp. 01/2013, art.5). Para ese entonces, la categoría de monotributo más baja implicaba un pago mensual de \$300 (equivalente a unos US\$ 55 y al 10% del salario mínimo vigente). El monto acumulado en los 36 meses que debían acreditarse para solicitar la residencia permanente sumaba \$11.000 (equivalente a unos US\$ 2.000).

12. En agosto de 2012 entro en vigencia el requisito de visa consular para todas las personas dominicanas que desearan ingresar a Argentina. Con esta fecha de corte para el ingreso al territorio se excluye a todas las personas dominicanas que arribaron una vez vigente el régimen de visado (Res. 23/2012, Ministerio del Interior y Transporte).

13. Esta tasa equivalía al 21% del salario mínimo, vital y móvil, que en febrero de 2013 era de \$2.850.

El régimen especial estuvo abierto durante 180 días corridos, a partir del 14 de enero de 2013. Según datos provistos por la Dirección Nacional de Migraciones a través de un pedido de acceso a la información pública, 1.996 personas dominicanas habían obtenido su residencia temporaria a través del régimen especial para mediados de 2013. Un año después, 1.387 personas (70%) habían cumplido con todos los pagos del monotributo y pudieron renovar su residencia temporaria. Dos años después, solo 935 personas (47%) estaban al día con los pagos, y en 2016 apenas 653 personas (33%) llegaron a la residencia permanente como resultado del cambio de categoría.

En el marco de este proyecto, en septiembre de 2020, se entrevistó a tres mujeres dominicanas que se habían acogido al régimen especial de regularización. Sus relatos muestran la precisión del diagnóstico de la DNM en lo que respecta al arraigo en el país, sus persistentes intentos previos por regularizar su situación migratoria y su paso por el régimen especial de regularización.¹⁴

María nació en República Dominicana en 1987. En 2007, cuando tenía 20 años, una tía (que contaba con residencia permanente por matrimonio) le propuso viajar a Argentina. Si bien María no tenía previsto quedarse, al poco tiempo de llegar falleció su padre, y ella decidió permanecer en Argentina para enviarle dinero a su madre. Tuvo diversos trabajos informales en gastronomía, obtenidos a través de contactos de su tía. En 2009 se casó con su novio (aunque no convivían) pero no inició el trámite de residencia por matrimonio. En 2013, a través del "boca en boca", se enteró del Régimen Especial para personas dominicanas. Con el asesoramiento de una "fundación" cuyo nombre no recordaba, inició el trámite, hizo el alta del monotributo y un mes después recibió el DNI en su domicilio. María cuenta que, aunque estaba trabajando, solo pudo sostener los pagos del monotributo durante cinco o seis meses. Cuando llegó la fecha para la primera renovación (en 2014) no solo se enteró tarde, sino que tampoco contaba con el dinero para cancelar los pagos mensuales pendientes. Con el DNI vencido, contrató un abogado para iniciar el trámite para obtener la nacionalidad argentina pero la gestión no prosperó y ella nunca entendió bien por qué. En 2018 intentó retomar la solicitud de residencia permanente por matrimonio, pero su cónyuge no se presentó ante la DNM para refrendarla y no logró regularizar su situación migratoria, aunque sí obtuvo una residencia precaria que durante la pandemia se fue renovando automáticamente. A la fecha de la entrevista, había vuelto a pagar el monotributo hacía varios años y trabajaba de manera sostenida en una empresa proveedora de cuidados a domicilio. María expresa su amargura: "Hace once años que vivo aquí, soy una buena ciudadana, no tengo antecedentes penales y trabajé siempre pero igual no tengo DNI". A su criterio, parte de sus dificultades se deben a la desinformación y la falta de orientación en un sistema administrativo complejo.

14. Todos los nombres fueron cambiados para proteger la privacidad de las personas.

Altagracia nació en República Dominicana en 1977. En 2009, luego de un divorcio conflictivo, pagó US\$ 3.000 a una persona que supuestamente le iba a conseguir una visa para ingresar a Francia, pero la estafó. Ante ese fracaso, la madre de Altagracia hipotecó su casa para que su hija pudiera viajar a Argentina, donde residía una tía. Los tres hijos de Altagracia (todos pequeños) quedaron al cuidado de la abuela, en República Dominicana. Al poco tiempo de llegar, Altagracia contrató un gestor que le aseguró que podría conseguirle "el DNI", pero fue estafada nuevamente. Luego, ella inició un trámite de residencia ante la DNM (no recuerda por qué criterio) y durante dos años fue renovando una residencia precaria, sin llegar nunca al DNI. Finalmente, en 2013 se acogió al Régimen Especial, para lo cual tuvo que solicitar y apostillar varios documentos, lo que recuerda como un trámite engorroso y oneroso. Una vez que obtuvo el DNI le resultó más sencillo y menos costoso enviar dinero a sus hijos en República Dominicana. También inició el trámite de obtención de la nacionalidad argentina, pero no prosperó debido a inconsistencias en su partida de nacimiento. Tampoco logró renovar el DNI, ya que en la fecha asignada para concurrir a las oficinas migratorias estaba cuidando a un paciente electrodependiente al que no podía dejar sin atención. Altagracia lamenta que, siendo personal de salud, no le hayan dado otra oportunidad para renovar su documento. A la fecha de la entrevista, su situación migratoria era, nuevamente, irregular.

Francisca nació en República Dominicana en 1974 y vino a Argentina en 2011, con un pasaje pagado por un pariente. Al llegar, averiguó los requisitos para regularizar su situación migratoria: "casarme o tener contrato de trabajo, pero como no tenía ninguna de esas cosas, estuve irregular dos años, trabajando en un puesto de diarios". En 2013 se acogió al Régimen Especial, sin mayores inconvenientes, y al poco tiempo obtuvo su DNI. Según sus propias palabras: "sin DNI tienes miedo, no eres nadie. Con el documento me cambió todo. Lo primero que hice fue viajar a Dominicana para ver a mi familia y casarme con mi novio". A su vuelta a Argentina presentó todos los papeles del matrimonio para que su pareja pudiera ingresar regularmente al país, lo que ocurrió unos meses después. En Migraciones le dijeron que ese DNI debía renovarlo anualmente durante tres años, y que conservara todos los comprobantes de pago del monotributo. Francisca contó que si bien a veces tenía deudas, trataba de pagarlo regularmente. En 2014, con todos sus pagos de monotributo al día, Francisca hizo la primera renovación de su residencia temporaria. El DNI le permitió traer también a su hija pequeña y a su madre, que había quedado al cuidado de la niña en República Dominicana. Antes de la tercera renovación de DNI, Francisca inició el trámite de obtención de la nacionalidad argentina,¹⁵ que demoró casi un año y medio. A la fecha de la entrevista era ciudadana argentina por naturalización.

15. En ese momento (2015/2016) si bien contar con DNI no era un requisito para iniciar el trámite de obtención de la nacionalidad argentina, sí se exigía a las personas que demostraran "medios de vida lícitos", por ejemplo a través de pago del monotributo.

Tanto María como Altagracia (que llegaron a Argentina en 2007 y 2009 respectivamente) intentaron infructuosamente regularizar su situación migratoria antes del Régimen Especial. También intentaron obtener la nacionalidad argentina, sin lograrlo. Al momento de la entrevista, llevaban más de diez años viviendo en el país, trabajando sin interrupciones, pero sin haber logrado una residencia que no fuera temporaria o precaria, cuando sus proyectos claramente no lo eran. Si bien la tercera entrevistada (Francisca) tampoco obtuvo la residencia permanente, las residencias temporarias y el correspondiente pago del monotributo le permitieron iniciar y culminar el trámite de obtención de la nacionalidad argentina.

Al igual que muchas otras personas migrantes, estas tres mujeres buscaron información y asesoramiento en muchos sitios, y en algún momento cayeron en mano de gestores o intermediarios inescrupulosos, que se aprovecharon de la angustia que les generaba la irregularidad y de la complejidad de las normas (y de sus excepciones) para ofrecerles "soluciones" dudosas. Algunos les ofrecieron contratos de alquiler falsos para certificar domicilio (que se podía demostrar de otras maneras) y otros les aseguraron que, en connivencia con empleados de la Dirección Nacional de Migraciones, les podrían conseguir un DNI a cambio de varios miles de dólares. Esto es apenas un botón de muestra de las otras "irregularidades" que generan las barreras a la regularización migratoria.

En su fundamentación, el Régimen Especial destacó la indudable voluntad de arraigo de estas personas, así como los perjuicios que generaba la irregularidad migratoria —no solo a ellas sino a la sociedad en general—. Los relatos de las mujeres respecto a las oportunidades que se les abrieron cuando obtuvieron el DNI (aunque haya sido por un año) muestran una vez más, cómo la regularidad es una "ganancia" tanto para las personas migrantes como para la sociedad en general. Sin embargo, los relatos de dos de las mujeres entrevistadas también muestran cómo la propia lógica del programa (residencia temporaria por un año, con renovación ligada al pago del monotributo) atentó contra sus objetivos de reconocer y formalizar a largo plazo el arraigo de hecho de la población destinataria. De las casi 2.000 personas que obtuvieron su residencia temporaria en 2013, solo el 33% logró hacer todos los pagos y las renovaciones en fecha, de modo de llegar a la residencia permanente en 2016. Veremos a continuación que esta "traba" se repitió, de distinta manera, en los regímenes especiales destinados a personas senegalesas y haitianas.

El Régimen Especial de Regularización Migratoria para Nacionales de Senegal

Hacia fines de la década de 1990 comenzaron a arribar a Argentina pequeñas cantidades de varones provenientes de diversos países de África, muchos de ellos como solicitantes de la condición de refugiado. Estos arribos, especialmente los de varones senegaleses, se incrementaron luego del año 2000. Se trataba en general de hombres jóvenes, en su mayoría solteros, que llegaban a través de contactos o referencias de algún conocido, vecino o pariente que contribuía a su instalación en Buenos Aires o en alguna otra ciudad importante. Muchos de ellos se dedicaron a la venta callejera de productos tales como *bijouterie* y marroquinería, en tanto que otros se emplearon en gastronomía, construcción o actividades artísticas. A los desafíos más frecuentes de la migración se sumaron

otros: el aprendizaje del español, la hipervisibilización racial –que pareciera convertirlos en destinatarios preferenciales del control policial– y las dificultades para regularizar la situación migratoria (Zubrzycki y Agnelli, 2009; Kleidermacher, 2015; Pacecca, Canelo y Belcic, 2016; Reiter, 2017). En este contexto de arribos poco numerosos pero sostenidos, en enero de 2013 se implementó el Régimen Especial de Regularización Migratoria de Extranjeros de Nacionalidad Senegalesa (Disp. DNM 2/2013), simultáneamente al programa para personas dominicanas, con el que tuvo puntos en común en la fundamentación (mencionada más arriba), en los requisitos y en el tipo de residencia otorgada.

Podían acogerse al programa para solicitar una residencia temporaria por un año, renovable, las personas senegalesas que ya se encontraran en el territorio nacional. Debían presentar pasaporte vigente o certificado de nacionalidad, carencia de antecedentes penales (en Argentina y en países extranjeros), certificado de domicilio y comprobante de pago de la tasa de administrativa correspondiente. Toda la documentación extranjera debía estar traducida y debidamente apostillada.

La principal novedad entre los requisitos refería al sello de ingreso al territorio. Debido a las dificultades para tramitar la visa de ingreso a Argentina (que no cuenta con representación consular en Senegal), era sabido que muchas de las personas que se acogerían al programa habían ingresado al país desde Brasil, por pasos terrestres, y de manera irregular. Entonces, se estableció que el sello de ingreso podía ser reemplazado con una declaración jurada de fecha y lugar de ingreso y prueba de residencia de hecho en Argentina con fecha anterior a enero de 2013. La residencia de hecho podía acreditarse mediante la presentación de cualquier instrumento público, incluyendo actuaciones anteriores ante la Dirección Nacional de Migraciones o ante la Comisión Nacional para los Refugiados (tal como la interposición de una solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado/a) junto con su desistimiento, según lo establecido en el artículo 8 de la Disposición 02/2013.

Con la residencia precaria emitida por la Dirección Nacional de Migraciones al momento acogerse al programa, la persona debía inscribirse como monotributista ante la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) para que el trámite avanzara y culminara en un DNI válido por un año. Para la renovación y para el cambio de categoría a residencia permanente, las personas debían acreditar el cumplimiento de todas las obligaciones impositivas y previsionales relacionadas con la actividad económica previamente declarada. Es decir que debían contar con los comprobantes de pago de 12, 24 y 36 meses de monotributo.

Según datos provistos por la Dirección Nacional de Migraciones, en 2013, en el marco del programa especial de regularización, 1.558 personas senegalesas obtuvieron una residencia temporaria. Un año después, 1.468 (94%) hicieron la primera renovación y en 2016 obtuvieron la residencia permanente por cambio de categoría 1.174 senegaleses/as. Es decir que el 75% de las personas senegalesas que inicialmente se acogieron al régimen especial cumplieron los requisitos para las tres renovaciones.

La comunidad senegalesa organizada cumplió un rol fundamental, tanto antes como durante la implementación del programa. Entre 2010 y 2012, la Asociación de Residentes Senegaleses en Argentina (ARSA) participó activamente de la mesa de trabajo que reunía a organizaciones de la sociedad

civil y a la Dirección Nacional de Migraciones. ARSA, que conocía al detalle las problemáticas que aquejaban a la comunidad senegalesa, llevó esas preocupaciones a los espacios de diálogo, de modo que fueran tenidas en cuenta a la hora de establecer los requisitos para acceder a la regularización mediante el programa especial. En una entrevista realizada en el marco de esta investigación, el entonces secretario de ARSA señaló que uno de los aspectos centrales fueron los tiempos que demandaría la gestión y obtención de la documentación que debía tramitarse en Senegal (pasaportes, certificados de antecedentes penales, legalizaciones, apostillados, etc.). Para ir previendo estas cuestiones, se gestionó la visita a Buenos Aires de la sección consular de Senegal en Brasil, que contribuyó con la renovación de pasaportes y otros trámites relativos a la documentación de país de origen. ARSA además se encargó de informar sobre las conversaciones en curso con la Dirección Nacional de Migraciones, de modo que las personas fueran previendo su inscripción en el programa, y ya con el programa en marcha fue asesorando sobre cuestiones puntuales y recordando plazos, fechas y vencimientos. En esa entrevista, el entonces secretario de ARSA también se mencionó que, una vez que tuvieron el DNI, bastantes personas solicitaron la nacionalidad argentina, lo que a su criterio explica parte del 25% que no llegó a la residencia permanente: no porque hubieran desistido sino porque obtuvieron la nacionalidad.

Veamos algunas de esas experiencias.

Ousmane nació en Senegal en 1987. En 2008, luego de terminar el secundario, partió en avión hacia Brasil y desde allí ingreso a Argentina por tierra. Si bien no conocía a nadie, apenas llegó a Buenos Aires recibió mucho apoyo de la comunidad senegalesa, a la que describe como “muy solidaria”. Al poco tiempo de llegar presentó ante la CONARE la solicitud para el reconocimiento de la condición de refugiado, y se manejó con esa residencia precaria hasta que obtuvo su DNI en 2013, en el marco del régimen especial. Ya en 2012, a través de ARSA, estaba enterado de las conversaciones con DNM que se esperaba condujeran a un programa especial. Cuando el programa se puso en marcha, Ousmane hizo los trámites en la Delegación de la Dirección Nacional de Migraciones en la Ciudad de La Plata, donde le informaron todos los pasos a seguir y le indicaron cómo tramitar el monotributo. Junto con otros compatriotas gestionó sus antecedentes penales de Senegal e hizo traducir y legalizar toda la documentación. Hizo las dos primeras renovaciones sin mayores dificultades (en 2014 y en 2015) y aunque en ese momento evaluó la posibilidad de solicitar la nacionalidad argentina, decidió continuar hasta obtener la residencia permanente, en 2016. Si bien relató que cambió de trabajo en muchas oportunidades, con el DNI logró un empleo formal (que ya no lo tenía a la fecha de la entrevista, en octubre de 2020). El DNI también le permitió viajar a Senegal a visitar a su familia.

Mamadou nació en Senegal en 1984. En 2007, luego de haber cursado algunos años en la universidad, llegó a Buenos Aires. Había ingresado al país por tierra, procedente de Brasil, sin sellar el ingreso, igual que Ousmane. Aunque su propósito era retomar sus estudios, sabía que debería trabajar. Al poco tiempo de llegar, sin demasiada información ni contactos previos, comenzó a averiguar para obtener el DNI. Al comprobar que no cumplía con ninguno de los criterios para obtener una residencia extra – Mercosur, se dirigió a la CONARE. Sabía que tampoco le reconocerían la condición de refugiado, pero contaba con esa residencia precaria de solicitante de asilo para poder trabajar con la mayor formalidad posible. Efectivamente, con esa residencia precaria logró empleo como trabajador tercerizado en gastronomía y luego en hotelería. En 2012, su solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado fue denegada, y en 2013 se acogió al régimen especial de regularización. Así fue que luego de seis años en Argentina obtuvo su primer DNI, con el que viajó a Senegal a visitar a su familia luego de varios años. Con ese DNI también pudo concluir el trámite de obtención de la nacionalidad argentina, que había iniciado cuando aún era solicitante de asilo. A la fecha de la entrevista, Mamadou ya llevaba varios años como ciudadano argentino por naturalización.

Estos entrevistados destacaron el impacto que el DNI tuvo en sus vidas. De manera consistente con lo expresado en los fundamentos de la disposición que creó el programa, la regularidad migratoria fue central para lograr mejores condiciones laborales y de contratación —que implicaron también los correspondientes aportes por parte de sus empleadores—. Sus relatos también evidencian que la adhesión al régimen especial y las renovaciones en tiempo y forma debieron mucho a las tareas informativas y comunicacionales de la propia comunidad senegalesa, que no solo salvó la brecha idiomática con el español sino —y especialmente— la brecha entre el lenguaje de las personas y el de la administración pública. Entender un idioma no equivale a entender sus usos jurídicos y administrativos. Así y todo, el régimen especial no dejó de ser una solución acotada, que no resolvió la irregularidad de quienes llegaron después. Algunas de esas personas recurrieron nuevamente a la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado/a para contar al menos con una residencia precaria.

Bouba llegó a Buenos Aires en 2015, cuando tenía 26 años. Su hermano había llegado en 2012 y había obtenido su DNI en 2013, en el marco del régimen especial. La regularización le había permitido alquilar un local y dejar de lado la venta callejera. Bouba suponía que él podría hacer un trámite similar al de su hermano. Cuando ello no fue posible, solicitó el reconocimiento de la condición de refugiado: con esa residencia precaria obtuvo su Código Único de Identificación Laboral (CUIL) y logró inscribirse como monotributista. Había escuchado acerca de la posibilidad de obtener la nacionalidad argentina pero nunca inició el trámite porque no contaba con información suficiente. Supone que en algún momento le será posible obtener el DNI.

El Régimen Especial de Regularización Migratoria para Nacionales de Haití

Si bien la migración haitiana es relativamente reciente en América del Sur en general y en Argentina en particular, Haití es, desde hace décadas, un país de emigración. En la vecina República Dominicana conforma la primera comunidad extranjera,¹⁶ y en Estados Unidos se estima que residen aproximadamente 680.000 haitianos y haitianas (Fouron, 2020). Luego del terremoto de enero de 2010, que dejó 200.000 personas muertas y 2.000.000 desplazadas, muchas haitianas y haitianos comenzaron a buscar destinos sudamericanos, tales como Brasil (que se convirtió en el cuarto destino más frecuente, luego de República Dominicana, EE. UU y Canadá) y en, en menor medida, Chile y Argentina.

Hacia 2010 se intensificaron los incipientes movimientos de personas haitianas hacia Argentina, especialmente hacia las ciudades de Buenos Aires, Córdoba y Rosario (IPPDH, 2017). Posiblemente, estos arribos se debieron en parte al hecho de que hasta agosto de 2018 Argentina no exigía visa consular para el ingreso de personas haitianas en calidad de turistas. De ese modo, Argentina se presentaba como un destino posible en comparación con Estados Unidos, Francia o Canadá (Trabalon, 2019; Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, 2019).

Según datos provistos por la Dirección Nacional de Migraciones, entre 2010 y 2016, casi 300 personas haitianas obtuvieron una residencia por motivos humanitarios: 80% de ellas entre 2010 y 2012, inmediatamente después del terremoto. Además, entre 2010 y 2020 se otorgaron 3.338 residencias temporarias a personas haitianas (alrededor de 30% de ellas en el marco del régimen especial de regularización de 2017) y 937 residencias permanentes. En el mismo período, 1.577 personas haitianas interpusieron solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado/a. El 80% de esas solicitudes fueron hechas entre 2015 y 2018, y del total, solo 42 personas (3%) fueron reconocidas como refugiadas.

En este contexto, en marzo de 2017, a través de la Disposición 3.427, se autorizó la concesión de residencias temporarias por razones humanitarias a personas haitianas que hubieran ingresado a la República Argentina en calidad de turistas antes del 1° de marzo de 2017 y "no pudieran encuadrar en alguno de los demás criterios establecidos en la Ley de Migraciones para acceder a una residencia temporaria". La norma indicaba que el programa estaría abierto durante seis meses y que "el plazo de permanencia autorizado" sería de dos años (Artículo 3).

Aunque también se trataba de un programa disponible para quienes ya se encontraban en el país, sus fundamentos no hicieron referencia a esas personas y a los efectos de la irregularidad, sino "al impacto directo y las consecuencias de repetidos desastres naturales" que había sufrido Haití en los últimos años: el terremoto de enero de 2010 y el huracán de octubre 2016. La norma de creación

16. En 2013, la Corte Constitucional de la República Dominicana emitió un fallo que modificó retroactivamente el criterio de ius soli y despojó de su nacionalidad dominicana a las personas que habían nacido en el país a partir de 1929 pero eran descendientes de padres o madres haitianos. Esas personas fueron reclasificadas como "personas en tránsito". Si bien el fallo fue parcialmente revertido en 2014, la hostilidad hacia las personas y familias de ascendencia haitiana hizo que alrededor de 200.000 personas volvieran a Haití entre 2015 y 2016, poco antes de huracán "Matthew", que agudizó los déficits sanitarios y de infraestructura producidos por el terremoto de 2010 (Fouron, 2020).

del programa aludió a la pérdida de vidas humanas, a los estragos materiales y a "los esfuerzos de asistencia humanitaria y la solidaridad internacional [...] en el proceso de reconstrucción del país". No obstante, "gran número de haitianos se han visto obligados a huir de su país ante la desesperante situación, arriesgando en ocasiones sus propias vidas, con el único propósito de buscar un futuro mejor". También mencionó un discurso de Mauricio Macri, entonces presidente de la Nación, quien "en ocasión de la despedida de un contingente de cascos azules que viajó a la República de Haití para asistir a los damnificados del huracán Matthew [...] manifestó nuestra obligación de estar presentes para «esta nación hermana a la que lamentable y sistemáticamente le suceden tragedias climáticas»". Por estos motivos, la Dirección Nacional de Migraciones "considera que debe regularse el acceso a la residencia en nuestro país para los nacionales haitianos que lleguen [sic] a suelo argentino, fundamentando el mismo en razones humanitarias".

El criterio de razones humanitarias está escuetamente establecido en el artículo 23, inciso *m* de la Ley de Migraciones ("extranjeros que invoquen razones humanitarias que justifiquen a juicio de la Dirección Nacional de Migraciones un tratamiento especial") y desarrollado en el Decreto 616/2010, que reglamente dicha ley. Allí, el criterio se amplía para incluir, entre quienes pueden solicitar una residencia temporaria por razones humanitarias, a "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".

¿Cuáles eran los requisitos que debían cumplir las personas haitianas para solicitar la residencia temporaria por dos años, por el criterio de razones humanitarias? Pasaporte válido y vigente con constancia de ingreso al territorio argentino, certificado de carencia de antecedentes penales en Argentina y en el país de origen (para personas mayores de dieciséis años) y declaración jurada de carencia de antecedentes penales internacionales. Quienes se presentaran con niños o niñas a cargo debían acreditar debidamente el vínculo filiatorio. El trámite no conllevaba ninguna obligación impositiva o de inscripción como monotributista y estaba eximido del pago de la tasa migratoria, ya que estaba dirigido a personas "en estado de vulnerabilidad" (Disp. 3.427/2017, art. 2 inc. *g*). Toda la documentación debía estar traducida al español y debidamente legalizada o apostillada.

A pesar de la referencia a "personas que lleguen a suelo argentino", el programa estuvo destinado a quienes ya se encontraran en el territorio con anterioridad al 1° de marzo de 2017. Por otra parte, a diferencia de los dos programas anteriores, este no estableció previsiones para renovar la residencia temporaria luego de transcurridos los dos años ni para su posterior conversión en residencia permanente. Así fue que el "camino" se interrumpió abruptamente y muchos de quienes lograron regularizarse entre 2017 y los primeros meses de 2018 quedaron sin oportunidades dos años después.

Veamos la experiencia de algunas personas haitianas que se regularizaron temporariamente por esta vía.

Valerie nació en Haití en 1990. En 2010 migró a República Dominicana, donde estuvo cuatro años. En 2014 llegó a Argentina, con la idea de dar continuidad a sus estudios de enfermería. Los primeros dos años recibió ayuda de su familia, pero en 2016 debió comenzar a trabajar. Aunque no tenía documento, sus conocimientos de enfermería le permitieron conseguir empleo de manera informal como cuidadora. En 2017, cuando se enteró del programa especial, a través del consulado de Haití pidió sus antecedentes penales, que demoraron cuatro meses en llegar. Con toda la documentación traducida, legalizada y apostillada, inició el trámite y a los dos meses obtuvo el DNI, válido por dos años, que le permitió emplearse de manera registrada en un geriátrico. Valerie dice que le costó mucho entender el trámite (y no por cuestiones idiomáticas, ya que su español es muy bueno): cada vez que iba a averiguar, le decían cosas diferentes. Cuando venció su DNI, en noviembre de 2019, ante la imposibilidad de renovarlo, averiguó los requisitos para iniciar el trámite para obtener la nacionalidad argentina. A la fecha de la entrevista (octubre 2020) todo estaba en suspenso debido a la pandemia.

Jessica llegó a Argentina en 2016, con su pequeña hija de tres años, porque "se había complicado" la relación con el padre de la niña (que solo lleva el apellido de su madre). Había pensado en dirigirse a Chile, pero una prima que residía en Buenos Aires le dijo que aquí podría continuar sus estudios. Cuando se venció su permiso de turista se dirigió a la CONARE e hizo la solicitud de asilo para ella y su niña. En la CONARE le informaron sobre el programa para personas haitianas y le indicaron cómo proceder. Jessica concurrió a Migraciones, presentó todos los documentos traducidos, legalizados y apostillados, y un tiempo después recibió ambos DNIs. Con los DNIs logró mejor atención en los hospitales públicos, incluyendo la provisión de una medicación para su anemia. Si bien sabía que a los dos años debía renovar la residencia, en Migraciones nunca le dieron precisiones respecto al trámite. Así que cuando se presentó para la renovación, en mayo de 2019, le solicitaron la misma documentación que antes y le emitieron una residencia precaria, que se había ido renovando hasta la fecha de la entrevista, un año y medio más tarde. No obstante, su DNI seguía vencido, y Jessica y su hija volvieron a estar en la misma situación que cuando eran solicitantes de asilo: renovando residencias precarias cada 90 días, sin ninguna certeza de volver a tener un DNI.

Omar llegó a Argentina en 2016, preocupado por la inseguridad en Haití. Tenía 34 años y había concluido sus estudios universitarios. A los pocos meses de llegar, por sugerencia de un conocido, se acercó a la CONARE e inició el trámite para solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado. En una de las ocasiones que concurrió a renovar su residencia precaria de solicitante de asilo le informaron acerca del programa y lo asesoraron respecto a los pasos y la documentación que debía presentar. Otros connacionales también lo ayudaron con el trámite y, puesto que su español era incierto, lo acompañaron cuando debió concurrir a Migraciones. Al tiempo recibió el DNI, válido por dos años, que le permitió obtener un trabajo registrado en gastronomía (del que después lo despidieron). En enero de 2020, cuando ese DNI estaba por vencer, concurrió nuevamente a Migraciones para renovarlo. Allí le informaron que esa residencia por ese criterio (razones humanitarias) no era renovable, y que debía iniciar un nuevo trámite, por otro criterio, por ejemplo como estudiante o mediante un contrato de trabajo.

Otras dos personas entrevistadas sabían que la residencia y el DNI vencían a los dos años, y que antes de que vencieran debían concurrir a renovarlos. Pero las indicaciones que recibieron en Migraciones cuando hicieron el trámite no fueron lo suficientemente claras, de modo que la falta de criterio y la no renovación las tomó por sorpresa. Varios entrevistados mencionaron que casi todas las personas haitianas que conocían estaban en la misma situación: nuevamente en la irregularidad, por falta de información acerca de lo que iba a ocurrir cuando vencieran sus residencias y sus DNIs dos años más tarde. Como expresó una entrevistada: "si no se puede renovar, es como que no hiciste nada".

Las únicas personas entrevistadas que lograron renovar su residencia temporaria fueron tres varones que habían comenzado a cursar estudios universitarios y pudieron optar por el criterio de "estudiante". A la fecha de las entrevistas (septiembre-octubre 2020) estas personas ya habían iniciado o estaban por iniciar el trámite de residencia permanente, luego de tres años de residencia temporaria continua. Además, algunas de las personas entrevistadas intentaron iniciar el trámite de obtención de la nacionalidad argentina, pero les fue rechazado por distintos motivos: porque su DNI estaba vencido, porque les solicitaron DNI de residente permanente, o porque no contaban con un contrato de trabajo (o inscripción al monotributo) que demostrara medios de vida lícitos en los términos en que el juez de turno consideraba adecuados.¹⁷

Por otra parte, probablemente debido a desconocimiento de quienes tomaban el inicio del trámite en Migraciones, muchas personas haitianas debieron abonar la tasa de radicación correspondiente a extra – Mercosur, aunque la norma mencionaba explícitamente que dicho pago no correspondía.¹⁸

17. Vale aclarar las personas hicieron las averiguaciones para obtener la ciudadanía mientras estaba vigente el DNU 70/2017 (derogado en marzo de 2021), que modificó la ley que regula el acceso a la nacionalidad de modo tal que exigía acreditar residencia en los términos establecidos en la ley migratoria, es decir: residencia de más de dos años, demostrable mediante DNI vigente.

18. En este contexto confuso e incluso hostil, las personas entrevistadas que residían en la Ciudad de Córdoba destacaron la organización y el esfuerzo de la delegación local de la Dirección Nacional de Migraciones, que realizó jornadas informativas específicas y habilitó horarios extraordinarios para la toma de trámites.

Este gasto se sumó a las traducciones, legalizaciones y apostillados de documentación que fue necesario tramitar ante diversas instituciones de Haití —adecuándose a sus tiempos— y luego despachar hacia Argentina por correo privado. Además de los costos, esto implicó una carrera contrarreloj respecto de los 180 días en que era posible acogerse al programa.

Una referente de la comunidad haitiana, que reside en Argentina desde 2003 y fue entrevistada en el marco de esta investigación, consideró que la Dirección Nacional de Migraciones (con la que tiene estrecho contacto) no desconocía que los dos años de duración de la residencia temporaria otorgada en el marco del programa eran insuficientes para solicitar la residencia permanente. Con amargura, expresó que, a su criterio, “el documento se lo dieron para que se arreglen por dos años y después se verá”. Mencionó que muchas personas haitianas que no lograron renovar su DNI en 2019 o 2020 recibieron de todos modos una residencia precaria, que se fue prorrogando en sucesivas oportunidades, hasta que finalmente no se prorrogó más. Es posible que esto haya sido una suerte de recurso temporario y discrecional de la Dirección Nacional de Migraciones (que ya ha sido utilizado en otras oportunidades) mientras se evalúa cómo proceder.

Un ex - funcionario de la delegación de la Dirección Nacional de Migraciones en Córdoba, también entrevistado para esta investigación, consideró que el plazo de dos años resultaba un “tiempo suficiente para que la persona busque nuevos criterios a los fines de renovar su residencia y DNI”. Atento a esta eventualidad, contó que en Córdoba intensificó la difusión y organizó diversos encuentros para que las personas tuvieran claros los límites del programa. También señaló que en Córdoba se dio inicio a todos los trámites de personas haitianas, aunque tuvieran documentación incompleta, y que eso se hizo por dos motivos. Por un lado, porque la residencia precaria de trámite en curso permite obtener el Código Único de Identificación Laboral (CUIL) y formalizar la contratación (aunque los empleadores pidan DNI). Por el otro, porque de esa manera se podían compensar las demoras en los documentos que las personas tenían que obtener en Haití y luego recibir en Argentina.¹⁹

Casi todas las personas haitianas entrevistadas fueron solicitantes de asilo en sus primeros meses o años en Argentina. En todos estos casos, sus solicitudes fueron dadas de baja (en algunos casos por los propios funcionarios de la CONARE) cuando obtuvieron el DNI a través del programa especial. Ello ocurrió aunque, a diferencia de los regímenes anteriores, este no hacía ninguna mención a la necesidad de desistir de trámites previos. Esa baja era innecesaria: la ley argentina admite que las personas transiten simultáneamente la vía migratoria y la de asilo, y que obtengan a la vez la residencia por un criterio migratorio y la protección que conlleva el reconocimiento de la condición de refugiado/a. Esa baja innecesaria dejó a las personas sin siquiera la residencia precaria de solicitantes de asilo una vez que se venció su DNI. En estos casos, el paso por el programa especial pareciera haber aumentado la vulnerabilidad de muchas personas haitianas en lugar de disminuirla.

19. Según comentó, en estos casos de documentación incompleta se daba inicio al trámite y se intimaba a la persona a presentar la documentación faltante en 30 días. Si la documentación aún no había llegado, se la intimaba nuevamente por 30 días más, pero no se cerraba el trámite.

III. LOS LÍMITES DE LOS RÉGIMENES ESPECIALES

Los relatos resumidos en estas páginas muestran, una vez más, la vocación de las personas migrantes por regularizar su situación migratoria. Provenientes de República Dominicana, Senegal o Haití, buscaron "el DNI" por todos los caminos posibles y tuvieron derroteros parecidos. Primero averiguaron por la vía migratoria, solo para descubrir que no lograban cumplir los requisitos exigibles para obtener la residencia temporaria por ningún criterio. Trabajaban, pero su trabajo era informal y por lo tanto irrelevante para la ley migratoria. Y para obtener la residencia por estudios, primero debían ser admitidos como estudiantes (no es sencillo) en instituciones educativas que a su vez estuvieran registradas ante la Dirección Nacional de Migraciones (tampoco es sencillo). Además, las residencias por estudio deben renovarse anualmente. Ante estas barreras, más tarde o más temprano, por sugerencias de conocidos, muchas de las personas entrevistadas se dirigieron a la CONARE para solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado/a. Las solicitudes no pueden ser rechazadas, y aunque seguramente al final les denegarían el estatuto, el procedimiento de elegibilidad es largo y mientras tanto obtendrían un "papel" que demostraba la regularidad de su permanencia. Aunque ese "papel" no fuera más que la hoja tamaño A4 donde estaba impresa la residencia precaria que debían renovar cada 90 días, durante años.

Los relatos también muestran la continuidad laboral y el arraigo en el país a pesar de la fragilidad de ese "papel". Varios de los regímenes especiales destacaron y valoraron ese arraigo, y se propusieron reconocerlo a través del DNI, un "papel" más sólido y de mayor eficacia. Todas las personas entrevistadas señalaron el cambio que trajo aparejado: trabajos formales, la posibilidad de alquilar un comercio o una vivienda, mejor atención sanitaria, etcétera. "Sin DNI no puedes hacer nada", dijo una entrevistada.

A pesar de sus intenciones, los tres regímenes especiales resultaron insuficientes para reconocer plenamente el arraigo y convertirlo en un DNI de residente permanente. El programa destinado a personas haitianas, porque directamente nunca se lo propuso, y dejó en evidencia que sin una previsión institucional detrás, las residencias temporarias no se renuevan ni se convierten "naturalmente" en residencias permanentes. Si así hubiera sido, habría significado que los requisitos para acceder a la residencia temporaria por criterios distintos a la nacionalidad eran de fácil cumplimiento, y entonces el régimen especial no hubiera sido necesario. Recordemos que todas estas personas intentaron regularizarse como trabajadoras o estudiantes, y descubrieron que aunque trabajaran y estudiaran no satisfacían los requisitos establecidos en los diversos incisos del artículo 23 de la Ley de Migraciones. En este contexto, el DNI de residente temporario por dos años fue sin dudas un paliativo, pero no fue suficiente para resolver los obstáculos de fondo.

Los otros dos regímenes especiales (República Dominicana y Senegal) mostraron otros puntos débiles. El primero de ellos (y el más grave) fue atar la renovación de la residencia y el cambio de categoría a los pagos del monotributo. Las organizaciones de migrantes y de la sociedad civil anticiparon lo que ocurriría, y luego las cifras y los relatos de las personas confirmaron las consecuencias de esta decisión, que ya había evidenciado sus falencias en los convenios bilaterales con Perú y Bolivia de

1998 (ver nota al pie N° 9). No solo resultaba de incierto cumplimiento en una población caracterizada por el trabajo informal sino que además, al imponer una exigencia extra, atentaba contra el principio de igualdad consagrado en la propia Ley de Migraciones, en la Constitución Nacional y en los instrumentos internacionales suscriptos por Argentina.

Los regímenes especiales también fijaron tiempos cortos en relación a la documentación de país de origen que exigían. Pedir, tramitar y obtener documentos a distancia es complejo y oneroso, y no siempre los consulados cuentan con los recursos y la voluntad para facilitar estos procesos. Tampoco las personas tienen parientes o conocidos que puedan ocuparse de los trámites en los países de origen, o esos parientes o conocidos no necesariamente residen en las ciudades donde es posible hacer esos trámites. A ello deben sumarse los propios tiempos internos de las administraciones públicas, el envío internacional, las traducciones y las legalizaciones o apostillados. Es verdad que 180 días parece tiempo suficiente, pero es posible que solo lo sea para las personas que se enteran del régimen especial casi inmediatamente de su puesta en marcha.

Otro aspecto refiere a la comunicación de los regímenes especiales. Si bien es cierto que la Dirección Nacional de Migraciones trabajó con las respectivas organizaciones de migrantes y se apoyó en ellas para la difusión, es ingenuo pensar que todos (o muchos) de los migrantes de cualquier nacionalidad se referencian en ellas. Más allá de las historias y tensiones propias de las organizaciones, sus recursos de difusión son limitados y a menudo no son conocidas por los migrantes más recientes, que suelen ser quienes más información necesitan. En este sentido, es necesario explorar vías institucionales de difusión masiva que alerten tempranamente acerca de los regímenes especiales (incluso antes de su publicación en el Boletín Oficial) y de la documentación que se solicitará.

Los regímenes especiales necesitan asesoramiento y acompañamiento, tal vez más que los procedimientos ordinarios de regularización. Navegar los ámbitos burocráticos y administrativos es un desafío para cualquier persona, y más aún cuando se trata de un ámbito regido por lógicas que no son evidentes y por una infinidad de normativas, requisitos, plazos, sellados, tasas, etcétera... de los que depende la posibilidad de contar o no con un DNI. En el caso del régimen destinado a personas senegalesas, las organizaciones de la comunidad no solo funcionaron traduciendo de un idioma a otro (del español al wolof y viceversa) sino también volviendo comprensibles los requisitos y los procedimientos, cualquiera que fuera el idioma en el que estuvieran escritos. En este sentido, la desinformación, la falta de información e incluso la confusión que fueron parte de la experiencia de quienes se acogieron a los otros dos regímenes especiales pueden deberse a esa brecha, que no alude solo a cuestiones de idioma (que no fue un obstáculo para las personas dominicanas) y que no fue salvada sistemáticamente por ningún actor institucional.

En mayo de 2022, luego de concluida esta investigación, la Dirección Nacional de Migraciones puso en marcha dos nuevos regímenes especiales, abiertos por 90 días. Uno de ellos estuvo dirigido a nacionales de Senegal (Disp. 940/2022) y el otro a nacionales de la República Dominicana, de Cuba, y de países miembros de la Comunidad del Caribe (CARICOM), que incluye a Haití (Disp. 941/2022). En los dos casos, las personas debían hallarse en el país antes del 24 de mayo de 2022. Ambos regímenes aludieron nuevamente al importante número de personas de esas nacionalidades que residen en el país y que, no obstante su arraigo, no cuentan con la totalidad de la documentación

exigible para regularizar su residencia. También vuelven a mencionar el vínculo entre irregularidad, vulnerabilidad y posible explotación, y señalan que las dificultades para regularizarse han llevado a muchas personas a optar por “por formalizar la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado ante la CONARE, desnaturalizando con ello el estatuto de refugio con peticiones infundadas que, aun cuando no califiquen para ser tratadas en el marco del sistema de asilo nacional según esa Comisión Nacional, es indudable que requieren de una respuesta migratoria” (Disposiciones 940 y 941 de 2022).

Por estos motivos, ambas disposiciones abren sendos regímenes especiales que, basados en **razones humanitarias** (art. 23 inciso *m* de la Ley de Migraciones), otorgan una residencia temporaria **por tres años** a quienes cumplan con una serie de requisitos que no incluyen ni inscripción en la Administración Federal de Ingresos Públicos como monotributista ni sello de ingreso al país (que puede suplirse con prueba de residencia de hecho). Se exige documentación de identidad, certificados de carencia de antecedentes penales (debidamente traducidos, legalizados o apostillados), certificado de domicilio y pago de la tasa administrativa correspondiente. Alrededor de 1.300 personas senegalesas, 700 haitianas, 600 dominicanas y 250 cubanas iniciaron el trámite dentro de los 90 días de vigencia de estos regímenes especiales. Si bien aún no contamos con cifras de cuántas personas efectivamente obtuvieron la residencia temporaria y el DNI, la lógica del programa es muy auspiciosa en la medida en que cubre los tres años necesarios para solicitar la residencia permanente y no ata la regularización a ninguna imposición tributaria extraordinaria.

Los relatos de las personas entrevistadas en el marco de esta investigación muestran claramente el impacto positivo del DNI en sus vidas y en la sociedad más amplia. No hay dudas que los argumentos presentados en los fundamentos de los regímenes especiales acerca de los efectos de la regularización de las personas migrantes son correctos. La aplicación sencilla y continua del criterio de nacionalidad para quienes provienen de países de América del Sur es prueba de ello. Queda pendiente establecer una vía equivalente para quienes provienen de otros países. La regularización de miles de personas no debe quedar más a merced de regímenes desiguales, acotados y de excepción.

BIBLIOGRAFÍA

- CAREF (2015). *La migración dominicana en Argentina. Trayectorias en el nuevo milenio: 2000- 2015*. Buenos Aires. Disponible online.
- CAREF (2019a). *Papeles, personas, políticas y derechos. Las migraciones contemporáneas en la Argentina desde la perspectiva de CAREF (2004-2015)*. Buenos Aires. Disponible online.
- CAREF (2019b). *Programa Siria. Visado humanitario + patrocinio privado. Una experiencia novedosa en Argentina*. Disponible online.
- CELS (2000). *Los derechos humanos de los migrantes*. Ed: Capítulo Boliviano de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo: La Paz, Bolivia.
- CELS y CAREF (2020). *Laberintos de papel. Desigualdad y regularización migratoria en América del Sur*. Buenos Aires.
- CONARE (2014). *Estadísticas 2010-2014*. Comisión Nacional para los Refugiados, Ministerio del Interior y Transporte de la Nación. Disponible online.
- (2016). *Estadísticas. Período 2012-2016*. Comisión Nacional para los Refugiados, Ministerio del Interior y Transporte de la Nación. Disponible online.
- (2018). *Estadísticas Período 2014-2018*. Comisión Nacional para los Refugiados, Ministerio del Interior y Transporte de la Nación. Disponible online.
- (2020). *Estadísticas 2020*. Comisión Nacional para los Refugiados, Ministerio del Interior y Transporte de la Nación. Disponible online.
- Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires (2019). *Informe diagnóstico. Acceso a una residencia regular en Argentina por el criterio de razones humanitarias. El caso de Haití. Aportes de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*. Disponible online.
- Espiro, María Luz (2019). Trayectorias laborales de migrantes entre África y Latinoamérica: el caso de los senegaleses en Argentina. *REMHU*, v. 27, no. 56, p. 81-98.
- Fouron, Georges (2020). *Haiti's Painful Evolution from Promised Land to Migrant Sending Nation*. En Migration Information Source, <https://www.migrationpolicy.org/article/haiti-painful-evolution-promised-land-migrant-sending-nation>
- IPPDH (2017). *Diagnóstico regional sobre migración haitiana*. Disponible online.
- Kleidermacher, Gisele (2015). Movilidad e inserción de inmigrantes senegaleses recientes en la Ciudad de Buenos Aires. *Revista Internacional de Estudios Migratorios*, Vol 5(1), 2015, pp: 93-118. Almería, España.
- OIM (2003). *Migración, prostitución y trata de mujeres dominicanas en Argentina*. Disponible online.

- Pacecca, María Inés; Canelo, Brenda y Sofía Belcic (2016). "Culpar a los negros y a los pobres. Los "manteros" senegaleses ante los allanamientos en el barrio de Once." En: Pita, María Victoria y Pacecca, María Inés (eds.) *Territorios de control policial. Gestión de ilegalismos en la Ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires: Editorial de la FFyL, UBA. Disponible online.
- Reiter, Paula (2017). Trabajar tranquilo. Estrategias de inserción laboral de migrantes senegaleses mourides en la Ciudad de Buenos Aires. *Revista Electrónica Temas de Antropología y Migración* N° 9, disponible online.
- Trabalon, Carina (2019). Estrategias de movilidad, visados y fronteras: Trayectorias de haitianos y haitianas hacia la Argentina. *Revista Estudios Fronterizos*, 20 (039), disponible online.
- Zubrzycki, Bernarda y Silvina Agnelli (2009) "Allá en África, en cada barrio por lo menos hay un senegalés que sale de viaje". La inmigración senegalesa en Buenos Aires. *Cuadernos de Antropología Social* 29, 135-152.

PAPELES DE MIGRACIÓN

Número 4 / Diciembre 2022

Migrantes de República Dominicana, Senegal
y Haití en Argentina
El largo camino a la regularidad migratoria

PAPELES DE MIGRACIÓN

Número 3 / Diciembre 2021

Entre la recepción y el rechazo.
Las familias refugiadas del sudeste asiático
en el Archivo Histórico de CAREF, 1979-1982

PAPELES DE MIGRACIÓN

Número 2 / Junio 2021

Familias entre fronteras.
Niñez venezolana en Argentina:
regularización en suspenso

PAPELES DE MIGRACIÓN

Número 1 / Marzo 2021

Historias de archivos y exilios.
Preservación y panorama de los registros
del Servicio Social de CAREF. 1973 - 1983

ISBN 978-987-48988-0-7

