Informe Nº 4

El acceso a la documentación de la niñez migrante, refugiada y solicitante de asilo.

La regularización como derecho (2004-2023)

Colección: La niñez migrante en Argentina.
Políticas y derechos (2004-2023)

CAREF
Comisión Argentina
para personas
Refugiadas y Migrantes

Colección
La niñez migrante en Argentina.
Políticas y derechos (2004-2023)

Dirección de la colección
Gabriela Liguori | CAREF

Coordinación de las investigaciones
María Inés Pacecca | CAREF

Investigación y elaboración del informe
María Inés Pacecca |CAREF
Lucía Wappner | CAREF

Supervisión y revisión de contenidos
Gabriela Liguori | CAREF
María Inés Pacecca | CAREF

Diseño editorial
Elizabeth Sánchez

Diseño de tapa
Mariana Monteserin

Pacecca, María Inés
El acceso a la documentación de la niñez migrante, refugiada y solicitante de asilo : la regularización como derecho 2004-2023 / María Inés Pacecca ; Lucia Wappner. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : CAREF - Comisión Argentina para Refugiados y Migrantes , 2024.
Libro digital, PDF - (La niñez migrante en Argentina. Políticas y derechos : 2004-2023 / Liguori, Gabriela; Lerner, Gabriel; 4)

Archivo Digital: descarga
ISBN 978-631-90406-4-7

1. Niñez. 2. Inmigración. 3. Política Migratoria. I. Wappner, Lucia II. Título
CDD 300

creative commons

BY NC ND

Índice

Acerca de la colección “La niñez migrante en Argentina” 4

Presentación. Niños, niñas y adolescentes migrantes. Hacia una protección cada vez más robusta 5

Resumen 10

Las migraciones internacionales hacia Argentina en el siglo XXI ... 11

La regularización de la residencia 19

- La Ley de Migraciones 21
- La Ley de Reconocimiento y Protección al Refugiado 26

Residencias según nacionalidades y grupos de edad 33

- Familias venezolanas con déficits en la documentación de país de origen 38
- Familias que ingresaron a Argentina durante la pandemia, con fronteras cerradas 42

Conclusiones y consideraciones para la política pública 45

Bibliografía citada..... 47

Acerca de la colección “La niñez migrante en Argentina”

Esta colección presenta los resultados de una investigación que se llevó adelante durante 2023 en el marco de un convenio entre la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENAF) y la Comisión Argentina para personas Refugiadas y Migrantes (CAREF).

La investigación contribuyó a la descripción y análisis de la situación de la niñez migrante, refugiada y solicitante de asilo en Argentina respecto a las siguientes dimensiones:

- el encuadre normativo para el acceso a derechos;
- el derecho a la documentación y a la regularización migratoria;
- el derecho y acceso a la salud, a la educación y a políticas sociales;
- el análisis de experiencias institucionales concretas en la protección de derechos de niños, niñas y adolescentes migrantes.

El diálogo entre Estado y Sociedad Civil, la construcción colaborativa de conocimiento, la sistematización de información y el análisis de procesos y experiencias concretas son indispensables para pensar y diseñar políticas de Estado adecuadas. Confiamos que esta colección sea de utilidad para identificar y abordar barreras y dificultades aún no resueltas, y que aporte reflexividad y herramientas de política pública para garantizar el efectivo acceso a derechos de todas las niñas, niños y adolescentes que viven en la Argentina, sin importar su lugar de nacimiento.

Agradecemos el apoyo y la lectura atenta de la Dirección Nacional de Gestión y Desarrollo Institucional y del Observatorio Social de Infancia y Adolescencia (SENAF), gestión 2020-2023.

Presentación

Niños, niñas y adolescentes migrantes. Hacia una protección cada vez más robusta

En Argentina, niños, niñas y adolescentes han sido parte de las migraciones internas e internacionales desde larga data. Casi siempre han arribado en contextos familiares o parentales, llegando junto con sus progenitores o reuniéndose con ellos en Argentina un tiempo después. Sus desplazamientos se han vinculado a la búsqueda de mejores condiciones de vida, más oportunidades educativas y opciones laborales para el futuro. Pero también han llegado debido a guerras, conflictos armados, persecuciones, crisis sociales y políticas y violaciones masivas de derechos humanos.

Dos censos nacionales de población, distantes casi cien años entre sí, nos muestran la presencia de la niñez migrante. En 1914, cuando la población rondaba los 8.000.000 de personas, vivían en el país alrededor de 285.000 niñas y niños que habían nacido en el extranjero. Estos niños y niñas eran casi el 12% de los 2.400.000 inmigrantes que residían en Argentina —un millón de los cuales habían arribado en los veinte años anteriores—. Un siglo más tarde, en 2022, habitaban el país 46.000.000 de personas, y la población migrante había descendido a 1.900.000 (el 4,2% de la población total). En esta oportunidad, las niñas y los niños migrantes suman 116.000 (menos que en 2010, cuando eran cerca de 180.000). Es decir que a pesar de las variaciones en cantidades y países de origen, el país ha sido y es aún hoy un destino elegido por personas y familias migrantes, que se suman a los millones de argentinas y argentinos que en el pasado y en el presente descienden de inmigrantes provenientes de todos los continentes.

La presencia sostenida de niños y niñas migrantes no significa que hayan sido foco de políticas específicas (migratorias u otras), y ello por lo menos por dos motivos.

Primero, porque durante buena parte de su historia como nación, Argentina contó con leyes y prácticas migratorias relativamente amplias y protectoras, tales como la Ley Avellaneda (N°817), vigente entre 1876 y 1981, y la actual Ley de Migraciones (N°25.871), que rige desde 2004. Ello no quita que haya habido períodos en los que la política migratoria tuvo marcados visos securitistas. Por ejemplo, durante parte de las décadas de 1960, 1970 y 1980, y cuando estuvo regida por la Ley Videla (N°22.439, vigente desde 1981 hasta 2004). Ambas situaciones por sí solas o combinadas generaron obstáculos, limitaciones y restricciones de diversa índole cuyos efectos fueron analizados en numerosas ocasiones. (ver CAREF, 2019, entre otros).

El segundo motivo por el cual se considera que no hubo políticas específicas destinadas a la niñez migrante es porque, en comparación con otros países, la enorme mayoría de los niños y niñas que arriban a Argentina lo hacen en contexto familiar, es decir: con la madre, con el padre, con ambos, o con alguna otra persona adulta autorizada. Han sido infrecuentes (y acotados a situaciones puntuales) los casos de niños, niñas o adolescentes migrantes que no cuentan con referentes adultos. En este contexto, las previsiones generales de la normativa migratoria y de asilo (en particular aquellas vinculadas a la radicación) casi siempre han resultado suficientes para asegurar un piso de protección.

La experiencia del Servicio Social de la Comisión Argentina para personas Refugiadas y Migrantes (CAREF) es consistente con estas apreciaciones. Desde su creación en 1973, CAREF brinda atención directa y gratuita a personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo. En cincuenta años, el Servicio Social de CAREF atendió más de 50.000 personas, provenientes principalmente de países latinoamericanos, que consultaron por una gran variedad de motivos que además fueron cambiando según las coyunturas políticas, económicas y sociales de la región. No obstante, cerca del 30% de las consultas siempre han sido relativas a niños, niñas y adolescentes. En la mayor parte de los casos, quienes traían la consulta eran sus madres, padres u otros referentes adultos, que buscaban ayuda para la radicación, la

documentación, los permisos de viaje, el acceso a la educación, a la salud, a programas sociales, etcétera. Casi siempre, estas situaciones pudieron abordarse (y a menudo resolverse) dentro del marco normativo e institucional existente, recurriendo a los dispositivos migratorios y a los ámbitos más amplios de defensa y protección de derechos de la niñez. Es decir que las afectaciones o vulneraciones de derechos de niños, niñas y adolescentes migrantes podían atenderse en el marco de la normativa migratoria o de asilo (aunque no incluyeran previsiones específicas para la niñez); o en el marco de la normativa y la institucionalidad destinada a la protección de la niñez (aunque no incluyera previsiones específicas para la niñez migrante, refugiada o solicitante de asilo).

Este panorama comenzó a cambiar en los últimos años, como resultado de tres situaciones o procesos de distinto orden (que sintetizamos cronológicamente):

1. En 2017, el Decreto de Necesidad y Urgencia N°70 modificó regresivamente diversos artículos de la Ley de Migraciones, entre ellos los referidos a motivos y procedimientos de expulsión por razones administrativas o penales. El resultado de este cambio fue un enorme incremento de las órdenes de expulsión y de las expulsiones efectivizadas; que pasaron respectivamente de 1.900 y 240 en el año 2015 a 4.900 y 1.250 en el año 2019. Las expulsiones (y la expulsión como herramienta de gestión migratoria) afectaron de manera directa a cientos o incluso miles de niños y niñas, argentinos/as y migrantes. Sus padres, madres o referentes adultos fueron expulsados, con prohibición de reingreso al país, sin que la autoridad que ordenaba la expulsión considerara el interés superior del niño ni arbitrara medidas en pos de la protección de sus derechos.

2. A partir de 2018 aproximadamente, comenzaron a llegar a Argentina (y a otros países de la región) familias venezolanas con niños y niñas menores de nueve años que carecían de pasaporte o de documento de identificación. A diferencia del resto de sus familiares, sólo portaban sus partidas de nacimiento. Ello se debía a que la normativa venezolana establece que las cédulas de identidad se tramitan a partir de los nueve años, y a que el sistema de emisión de pasaportes estaba

colapsado. La falta de documentación de identidad o de viaje atentó contra sus cruces regulares de fronteras internacionales, a la vez que dificultó o directamente imposibilitó su posterior regularización migratoria en los países donde se habían establecido con sus familias.

3. Entre marzo de 2020 y octubre de 2021, Argentina impuso el cierre de fronteras por la pandemia por COVID-19. Este prolongado cierre no incluyó ninguna alternativa que permitiera el ingreso regular por pasos terrestres de personas que no fueran argentinas o residentes regulares. En consecuencia, los miles de familias (en especial venezolanas) que, por los propios efectos de la pandemia, se dirigieron hacia Argentina en ese período, no cuentan con comprobante de ingreso regular al territorio. En el caso de los niños y niñas menores de nueve años, a esto se le suma el déficit en la documentación de país de origen —que en los últimos años también ha comenzado a afectar a sus padres y madres, cuyos documentos venezolanos han ido venciendo a lo largo del proceso migratorio—. Los efectos económicos de la pandemia también generaron nuevos procesos migratorios, muchos de los cuales resultaron en familias que se han ido separando y cuyos integrantes se han instalado en distintos países de la región (Argentina, Perú, Colombia, Ecuador, Chile…). A consecuencia de ello, las madres y los padres de muchos niños y niñas residen en países distintos, a la vez que han comenzado a observarse varones y mujeres adolescentes (menores de 18 años) que se desplazan por su propia cuenta y sin los permisos correspondientes.

Estos tres procesos (regresivos en lo que respecta a la protección y el acceso a derechos) se han intersectado de manera tal que exigen tanto una agenda específica para la protección de la niñez migrante, refugiada y solicitante de asilo como el fortalecimiento y la expansión de una perspectiva de niñez sensible a las singularidades de la condición migratoria. A diferencia de años anteriores, las vulneraciones de derechos que pueden afectar a niños y niñas migrantes son diferentes de las que pueden afectar a niños y niñas no migrantes, diferentes de las que pueden afectar a migrantes adultos en general, e incluso diferentes de las que pueden afectar a las personas adultas de sus mismas familias. Este nuevo pano-

rama se agrega a lo que ya sabemos a partir de la experiencia territorial: que en distintos lugares del país residen familias migrantes cuyas propias condiciones de vida, marcadas por múltiples vulneraciones, interpelan a todas las instituciones y demandan un abordaje integral que aúne perspectiva migratoria y de infancias.

Ante estos desafíos, el robusto plexo normativo que Argentina ha desarrollado en los últimos veinte años (en especial la legislación migratoria, de asilo, y de protección de los derechos de la niñez), sumado a la vasta experiencia institucional a nivel nacional, provincial, municipal y de la sociedad civil, augura excelentes resultados. Los informes que se presentan en esta colección, fruto de un convenio de cooperación entre la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENAF) del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y la Comisión Argentina para personas Refugiadas y Migrantes (CAREF) contribuyen a sistematizar y analizar procesos y experiencias recientes, de modo de lograr una protección cada vez más robusta de los derechos de niños, niñas y adolescentes migrantes que viven en nuestro país.

Gabriela Liguori
Directora Ejecutiva / CAREF

María Inés Pacecca
Coordinadora Área de Investigación / CAREF

Referencias bibliográficas

CAREF, 2019. *Personas, "papeles", políticas y derechos. Las migraciones contemporáneas en Argentina desde la perspectiva de CAREF (2004-2015)*.
Disponible en https://caref.org.ar/publicaciones

Resumen

Este informe describe y analiza algunos aspectos de la población extranjera residente en Argentina. A partir de la información estadística que brindan los tres últimos censos nacionales de población (2001, 2010 y 2022) se sintetizan sus principales cambios en lo que respecta a nacionalidades, sexo y grandes grupos de edad, con especial atención al grupo comprendido entre 0 y 14 años. De manera complementaria, la información provista por la Dirección Nacional de Migraciones respecto a las residencias temporarias y permanentes otorgadas entre 2004 y 2023 permite analizar el acceso a la regularización, también según nacionalidades y grupos de edad. A ello se suma la experiencia institucional del Servicio Social de CAREF en lo que respecta a dos casos puntuales: niños y niñas venezolanos que arribaron a Argentina (con sus familias) portando únicamente partida de nacimiento; y la situación de las familias que ingresaron al país entre marzo de 2020 y octubre de 2021, cuando las fronteras terrestres estaban cerradas para quienes no eran nacionales o residentes. En conjunto, estas fuentes contribuyen a la descripción de las grandes dinámicas migratorias hacia Argentina durante el siglo XXI y de los principales cambios acaecidos en la última década (2012-2022), entre los que se destaca la masiva movilidad venezolana hacia los países sudamericanos a partir de 2015 aproximadamente.

Las migraciones internacionales hacia Argentina en el siglo XXI

Argentina ha sido país de destino de migrantes internacionales desde mediados del siglo XIX. El primer censo nacional de población, de 1869, registró 1.800.000 personas, de las cuales 210.000 (12%) eran extranjeras. De ellas, alrededor de 41.000 provenían de países sudamericanos y 170.000 de países europeos. El último censo[1] (2022) registró casi 46 millones de habitantes, de los cuales 1.900.000 (4,2%) habían nacido en el extranjero. Cerca de 1.500.000 provenían de países americanos, especialmente de Bolivia, Paraguay, Perú, Chile, Venezuela y Uruguay. La población proveniente de países europeos rondaba las 145.000 personas, y 110.000 de ellas tenían 65 años o más.[2] Es decir que en los 153 años transcurridos entre el primer y el último censo, la población residente en Argentina se multiplicó por 25 y fue cambiando en su composición.

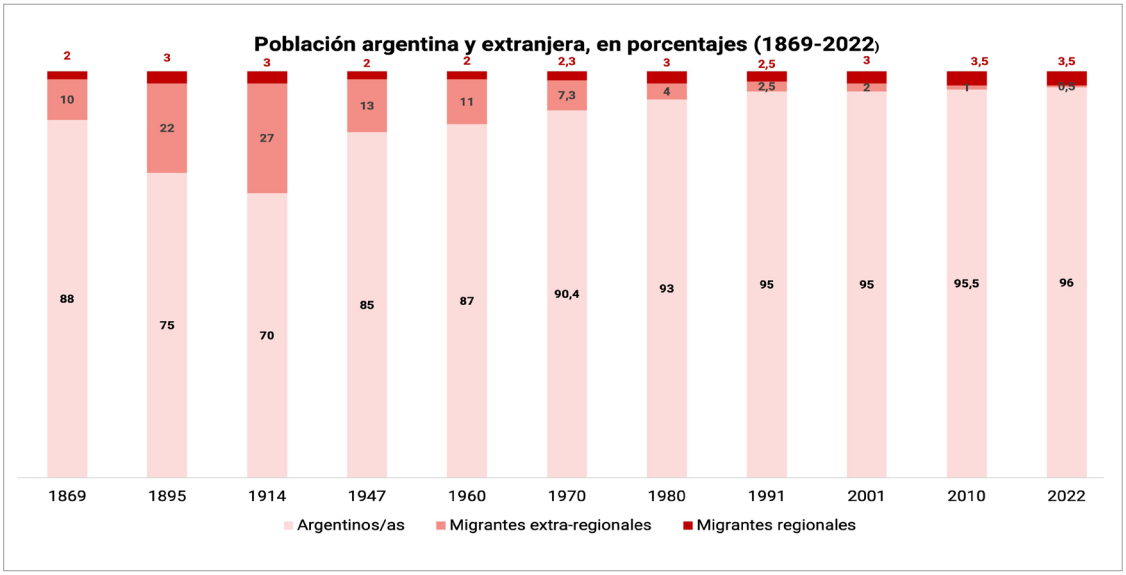
El gráfico 1, a continuación, muestra los cambios según lugar de nacimiento de la población total residente en el país entre 1869 y 2022. Como puede observarse en las barras correspondientes a los censos de 1869, 1895 y 1914, la proporción de población extranjera creció rápidamente entre finales del siglo XIX y principios del siglo XX. Sus valores más altos corresponden a 1914: 2.400.000 personas, que representaban el 30% de la población total. Los censos subsiguientes muestran la sostenida retracción de su peso relativo, debida tanto al crecimiento de la población nacida en el país como a la disminución de la migración extra-regional.

---

1 En Argentina se han realizado once censos nacionales de población: 1869, 1895, 1914, 1947, 1969, 1979, 1980, 1991, 2001, 2010 y 2022.

2 En el censo de 2022 figuran 179.000 personas extranjeras (casi el 10% del total) para las cuales se carece de información respecto a su país de nacimiento. Es decir que se sabe que son extranjeras, pero no de qué país provienen.

Gráfico 1

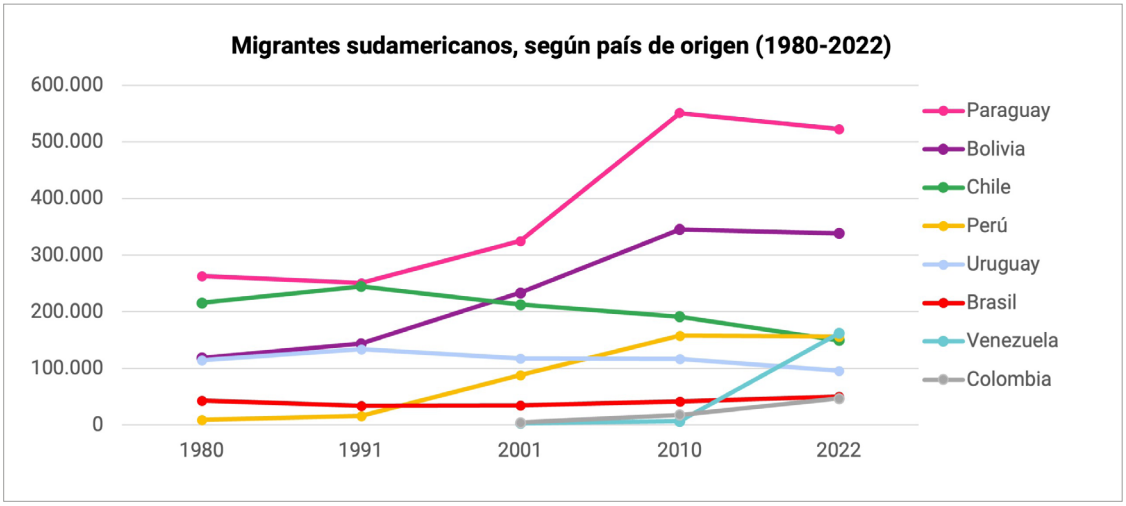


Fuente: gráfico propio, sobre la base de los Censos Nacionales de Población.

En lo que respecta a la población proveniente de países americanos, su valor absoluto ascendió de 41.000 personas en 1869 a algo más de 1.500.000 en 2022. No obstante, como muestra el gráfico 1, su proporción se mantuvo estable a lo largo de todos los censos, oscilando entre el 2 y el 3,5 % de la población total. Es decir que se trata de una migración histórica y contemporánea, cuya presencia en el territorio nacional recorre tres siglos, en los que fue creciendo a un ritmo similar al de la población total, aunque su composición según nacionalidades, sexo y grupos de edad fue cambiando a lo largo del tiempo.

Hasta 1914, la nacionalidad sudamericana más numerosa fue la uruguaya. Desde 1947 hasta la actualidad, la más numerosa es la paraguaya, seguida de la chilena hasta 1991 y luego la boliviana. Los últimos dos censos (2010 y 2022) muestran la disminución de la población extranjera proveniente de Chile y de Uruguay, así como el incremento de la proveniente de Colombia y Venezuela (Gráfico 2). También muestran el amesetamiento o descenso de las migraciones provenientes de Paraguay, Bolivia y Perú, que habían sido las más dinámicas en el período anterior.

Gráfico 2



Fuente: gráfico propio basado en datos de los censos nacionales de población.

La composición por sexos de la población migrante sudamericana también fue cambiando durante el siglo XX. Hacia 1960, el 54% de los migrantes provenientes de países vecinos eran varones. Para 2022 la proporción se había invertido, y el 55% eran mujeres. Este proceso de feminización (similar a los que ocurrieron en otras partes del mundo) se vinculó a cambios en los roles de género en las familias, a la mayor concentración de la población migrante en las áreas metropolitanas de Buenos Aires, Córdoba, Mendoza, etc. y a la creciente demanda de trabajadoras para tareas domésticas y de cuidados, tanto en domicilios particulares como en instituciones.

También ha cambiado la composición por grandes grupos de edades, especialmente durante el siglo XXI. Analizaremos en primer lugar los cambios ocurridos en el grupo de 0 a 14 años entre 2001 y 2022. En Argentina, la enorme mayoría de niños y niñas que nacieron en el extranjero han arribado al país en contexto familiar, ya sea con su madre, con su padre, o con ambos; y su presencia (o su ausencia) en el país de destino es indicativa de las expectativas de sus progenitores en relación a la duración de la migración.

Por lo general, en la medida en que la migración de las personas adultas de la familia es pensada como una situación temporaria (por dos o tres años), los niños suelen quedar en el lugar de origen, a cargo de abuelas, tías u otros integrantes del grupo familiar. La evaluación que suelen hacer es doble: por un lado, los primeros tiempos de cualquier proceso

migratorio son inciertos en lo que respecta al trabajo y a la vivienda. Es posible que quien haya migrado (el padre, la madre, o ambos) deba trabajar largas horas y mudarse con relativa frecuencia, ya que no es sencillo resolver el acceso a la vivienda. Por otro lado, existe la posibilidad que la migración no prospere, y que quien migró retorne antes de lo previsto. En estos contextos (y si consideran que sus niños estarán seguros y bien cuidados en su país de origen), las familias suelen elegir no desarraigar a sus hijos, no alejarlos de sus afectos ni trastocar su cotidianeidad para sumarlos a un proceso complejo y con pocas certezas. Desde esta perspectiva, la migración de los niños –cuando ocurre– indica que los adultos consideran que su migración es definitiva, o por lo menos de largo plazo, y entonces reúnen a la familia en el país de destino. Algo de esto pareciera haber ocurrido en Argentina en las últimas décadas.

En 2001 residían en Argentina 63.000 niños y niñas[3] de entre 0 y 14 años que habían nacido en países vecinos: Bolivia, Paraguay, Perú, Chile, Brasil, etcétera. Este grupo representaba el 6,3% del millón de migrantes regionales que residían en el país en ese momento. En 2010 había alrededor de 130.000 niños y niñas, que conformaban casi el 9% de la población migrante regional (1.400.000 personas). Este crecimiento del grupo entre 0 y 14 años (en términos absolutos y relativos) es indicativo de la presencia de familias que proyectan sus vidas en Argentina y por lo tanto emprenden procesos de reunificación familiar en el país de destino.

La tabla 1 y el gráfico 3 (a continuación) muestran las variaciones, en valores absolutos y porcentuales, del grupo entre 0 y 14 años según los distintos países de origen. Los valores absolutos de la tabla 1 nos muestran que entre 2001 y 2010 se duplicó la cantidad de niños y niñas de los países seleccionados, y aumentó la cantidad de niños de todos los países, salvo Chile (cuyos números totales venían descendiendo desde 1991). Entre 2010 y 2022 la cantidad total de niños disminuyó, de 140.000 a 116.000

3 Vale aclarar que, a diferencia de lo que ocurre con las personas adultas, en el grupo de 0 a 14 años la proporción entre los sexos no cambia. Como regla, las familias deciden trasladar o no trasladar a sus hijos, independientemente de si se trata de niños o niñas, ya que no migran para trabajar, sino para continuar con su educación en el país donde residen sus progenitores.

(más del 15%), y la disminución de la cantidad de niños provenientes de países americanos fue más pronunciada aún: mayor al 20%. Al analizar los valores para 2022, observamos que las nacionalidades que más habían aumentado entre 2001 y 2010 disminuyeron de manera muy significativa, registrando valores inferiores a los correspondientes a 2001. Es el caso de Bolivia, Paraguay y Perú, donde la cantidad de niños y niñas descendió a la mitad o a un tercio en relación con 2010. Solo el aumento de la cantidad de niños y niñas provenientes de Venezuela (que en unos pocos años se han convertido en uno de los grupos más numerosos) hace que el declive general no sea tan significativo. Estas dinámicas son las mismas que se observan al analizar los datos abiertos del Ministerio de Educación de la Nación para el período 2012-2022 (ver Hendel, 2024, en esta misma colección).

Tabla 1. Grupo de 0 a 14 años, según país de nacimiento (2001-2022)

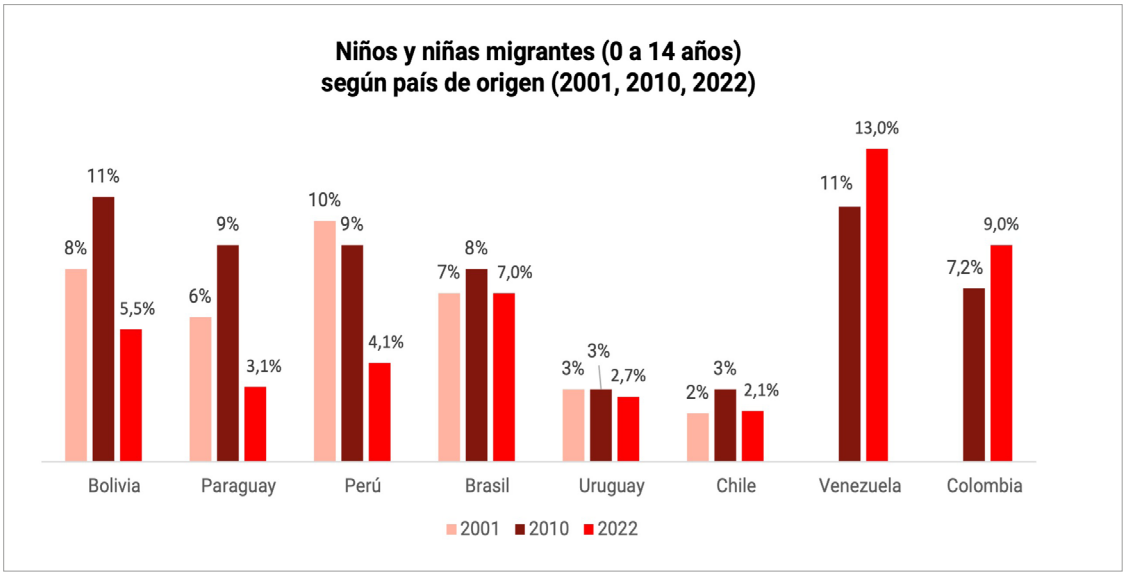
	2001	2010	2022
	0-14	0-14	0-14
Total	**74.000**	**140.000**	**116.234**
América	62.980	127.856	82.500/ 102.500 (*)
Bolivia	19.126	37.070	18.510
Brasil	2.500	3.499	3.541
Chile	5.049	4.820	3.148
Paraguay	19.489	52.195	17.436
Uruguay	3.273	3.688	2.546
Perú	8.503	13.918	6.522
Venezuela	s/d	679	21.097
Colombia	s/d	1.266	4.183

Fuente: gráfico propio basado en datos de los censos nacionales de población.

(*) El Cuadro 3. Total del país. Población en viviendas particulares nacida en otro país, por sexo registrado al nacer y grupo de edad, según lugar de nacimiento. Año 2022 enumera 82.481 niños y niñas de entre 0 y 14 años nacidos en países americanos, y 25.207 cuyo país de nacimiento se ignora. Si el 81% de esos niños cuyo país de nacimiento se ignora son "asignados" a países americanos (que representan el 81% de todos los migrantes que residen en el país), el grupo 0-14 podría comprender 102.500 niños, en un cálculo conservador.

El gráfico 3 presenta los mismos datos, pero en relación al total de la población de ese país. En los casos de Bolivia, Paraguay, Perú y Brasil, se observa que en 2001 los niños eran una porción importante de la población migrante, y que esta proporción aumentó para 2010. Es decir que el incremento en valores de varias nacionalidades entre 2001 y 2010 fue acompañado por un incremento proporcionalmente mayor de la presencia de niños y niñas.

Gráfico 3



Fuente: gráfico propio basado en datos de los censos nacionales de población.

Este proceso, ligado a proyectos migratorios de largo plazo, ocurrió luego de la aprobación de la Ley de Migraciones N° 25.871/2004, que facilitó la regularización y aseguró el acceso a la educación y la salud (entre otras cosas). Es decir que la existencia de oportunidades laborales, sumada a la posibilidad de obtener "los papeles", promovió miles de reunificaciones en Argentina, especialmente de familias paraguayas, peruanas y bolivianas.

Sin embargo, a partir de 2015/2016 aproximadamente, las dinámicas migratorias hacia Argentina comenzaron a cambiar. Por un lado, se frenaron los arribos provenientes de Bolivia, Paraguay y Perú, a la vez que aumentaron significativamente los de Venezuela.[4] Los efectos de estos

4 Según estimaciones de la Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela, entre 2015 y 2023 casi ocho millones de personas ha-

cambios son visibles en las cifras que arrojó el censo de 2022, tanto en relación a la migración sudamericana en general como al grupo entre 0 y 14 años en particular. Efectivamente, no solo aumentó la cantidad de niños venezolanos, sino que además representan el 13% de las personas venezolanas que residen en Argentina. Esta alta proporción de niños, que supera incluso los valores más altos de las migraciones provenientes de Bolivia y de Paraguay, es consistente con lo que han mostrado diversas investigaciones. A saber: que en la migración venezolana (en Argentina y en otros países de la región) predominan las personas jóvenes, que hay cantidades similares de varones y de mujeres, y que hay una presencia significativa de familias jóvenes con niños pequeños. Además, muchas familias venezolanas han expresado que uno de los principales motivos para migrar ha sido asegurar el bienestar de sus hijos, especialmente en lo que respecta a salud y educación (CAREF, 2019 y 2021; Gandini, Lozano Ascencio y Prieto, 2019).

En cuanto a los otros grupos de edades, para 2022 la población nacida en Bolivia, Paraguay, Colombia y Venezuela se concentraba en las edades activas, especialmente entre los 20 y 44 años. La proveniente de Chile y de Uruguay ya era una población envejecida, concentrada entre los 50 y los 80 años (especialmente la chilena), en tanto que la proveniente de Perú se concentraba entre los 30 y 55 años, con predominancia de mujeres en las franjas entre los 45 y 55 años (INDEC, 2023).

En síntesis:

- La migración proveniente de países sudamericanos ha tenido continuidad desde mediados del siglo XIX hasta la actualidad, con cambios en la composición por sexo y nacionalidades.
- Entre 2000 y 2022 aumentó la cantidad de migrantes provenientes de Bolivia, Paraguay, Perú y Venezuela, y en menor medida de Colombia.

---

bían partido de ese país. Se estima que 6.500.000 se instalaron en los países de la región, especialmente en Colombia (2.500.000), Perú (1.500.000), Brasil (900.000), Chile, Ecuador (alrededor de 500.000 en cada país) y Argentina (200.000). Fuente: https://www.r4v.info/es/home, consulta del 1 de diciembre de 2023.

- Entre 2000 y 2022, la población migrante nacida en Chile y Uruguay disminuyó, probablemente por el efecto combinado de retornos, reemigraciones a terceros países, mortalidad y cese de arribos de nuevos migrantes.
- Entre 2000 y 2022, la presencia de niños y niñas entre 0 y 14 años ha rondado entre el 6% y el 9% del total de los migrantes regionales, aunque con modificaciones significativas según el país de origen. Entre 2010 y 2022 disminuyó la cantidad (y la proporción) de niños y niñas provenientes de Bolivia, Paraguay y Perú, y aumentó la proveniente de Venezuela y Colombia.

La regularización de la residencia

La *regularización de la residencia* alude a la obtención del permiso de permanencia con el que deben contar las personas que se encuentran en un país del que no son nacionales. En cada país, las normas migratorias o de extranjería establecen las características y los requisitos para obtener estos permisos.[5] Por lo general, los permisos de permanencia suelen variar según su duración (transitoria, temporaria o permanente) y según la clase de actividades que autorizan a realizar, tales como turismo, residir, trabajar, estudiar, etcétera. La regularización de la residencia suele ser una de las principales preocupaciones de las familias y las personas migrantes, junto con la obtención de trabajo y el acceso a una vivienda. Por lo general, contar con la documentación de residente ("los papeles") suele ser clave para acceder a ciertos derechos y mejorar las oportunidades laborales y habitacionales.

La regularización migratoria beneficia a las personas extranjeras, ya que les permite mejorar sus oportunidades, pero también beneficia a los países de destino. Por un lado, porque la registración, identificación y documentación permite saber quiénes son las personas que residen en el territorio nacional, y dónde están. Por el otro, porque contribuye a prevenir y disminuir las consecuencias ya conocidas de la irregularidad migratoria y la indocumentación. Efectivamente, numerosas investigaciones realizadas en distintos países (ONU, 2018; CAREF y CELS, 2020; OIM, 2013; PICCUM, 2022) han mostrado de manera inequívoca que la irregularidad migratoria empuja a las personas a la informalidad en el ámbito laboral, en el acceso a la vivien-

5 Estos permisos regulan la *permanencia* o *residencia* de personas extranjeras y los derechos a los que acceden en virtud de la residencia. La obtención de la *nacionalidad* del país al que han inmigrado está reglada por otro conjunto de normas, generalmente denominadas de nacionalidad o ciudadanía.

da, en la compra y venta de productos y servicios, etcétera. Estos bolsones de informalidad, que operan al margen de la fiscalización estatal (y evaden impuestos) deterioran la seguridad y las condiciones de vida de todas las personas, ya sean nativas o extranjeras. Desde esta perspectiva, los procesos de regularización migratoria inauguran círculos virtuosos, en la medida en que sus efectos derraman sobre otras esferas de la vida social.

En Argentina, las vías por las cuales una persona extranjera puede solicitar y obtener un permiso de residencia están reguladas en dos normas: la Ley de Migraciones (N° 25.871/2004) y la Ley de Reconocimiento y Protección del Refugiado (N° 26.165/2006). Ambas leyes establecen supuestos o motivos diferentes (pero complementarios) por los cuales se puede autorizar la permanencia en el país de una persona extranjera.

En ambos casos, cuando la solicitud de residencia prospera y el permiso acordado es de un año o más (lo que excluye los permisos transitorios, tales como el turismo, que no superan los 180 días) el documento que se emite es el mismo: un documento nacional de identidad (DNI) de residente extranjero, que es físicamente idéntico al de las personas argentinas. Dicho DNI incluye, además de la información personal, la nacionalidad y la fecha en que la persona ingresó al país y hasta cuándo está autorizada su permanencia. En caso que el permiso sea temporario (por uno o dos años), en el DNI figura la fecha en la que vence ese permiso, que es la misma en la que caduca el DNI otorgado. Si el permiso de residencia es permanente (sin fecha de vencimiento), esto también está indicado. En estos casos, el DNI vence a los quince años de su emisión, igual que para los nacionales, y su renovación no requiere la presentación de la documentación relativa al trámite migratorio.

Ahora bien ¿cómo llegan las personas extranjeras a obtener ese DNI? ¿Cuáles son los criterios (o los motivos) que establecen las normas para solicitar un permiso de residencia, y cuáles son los requisitos que las personas deben cumplimentar para obtenerlo? ¿Las vías por las cuales niños y niñas extranjeros regularizan su residencia y obtienen su DNI son las mismas que las de las personas adultas? ¿Qué ocurre con las personas que no logran regularizar su residencia y por lo tanto no cuentan con un DNI? Para responder estas preguntas, en las secciones a continuación se reseñan brevemente las dos grandes normas que regulan el ingreso y la permanen-

cia de personas extranjeras en Argentina (la Ley de Migraciones y la Ley de Reconocimiento y Protección al Refugiado) así como las vías que cada una de ellas establece para la regularización y la obtención del DNI.

La Ley de Migraciones

La *Ley de Migraciones* (N° 25.871, promulgada en 2004) derogó la *Ley General de Migraciones y Fomento de la Inmigración* (N° 22.439, aprobada en 1981), que a su vez había derogado la *Ley de Inmigración y Colonización* de 1876, más conocida como "Ley Avellaneda". La ley de migraciones vigente ha sido novedosa para Argentina y para el mundo. Por un lado, porque reconoce a la migración como un derecho "esencial e inalienable de la persona, y la República Argentina lo garantiza sobre la base de los principios de igualdad y universalidad" (Art. 4, Ley N° 25.871). Por el otro, porque basándose en el *Acuerdo de Residencia para Nacionales de los Estados Parte del Mercosur* (firmado en 2002 por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, y posteriormente por Bolivia y Chile) la ley establece condiciones razonables para que las personas puedan regularizar su situación migratoria. Y finalmente, porque asegura una serie de derechos indispensables (tales como salud y educación) incluso a quienes no hayan logrado regularizar su permanencia.

El *Acuerdo de Residencia para Nacionales de los Estados Parte del Mercosur (2002)* establece 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. Con el Acuerdo de Residencia se buscó que los contratos de trabajo o de alquiler, los comprobantes de ingresos o los depósitos de dinero en el sistema bancario dejaran de ser requisitos exigibles para regularizar la situación migratoria en el país de destino.

La ley migratoria establece dos grandes vías para la regularización de la permanencia en Argentina, según el país de origen de la persona.

- Para quienes son nacionales de Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela, Guyana y Surinam rige el criterio de "nacionalidad" (art. 23 inc. I de la ley). Este criterio permite solicitar una residencia temporaria por dos años, renovable, con permiso de trabajo, y otorga Documento Nacional de Identidad (DNI) de residente extranjero válido por la duración de la residencia acordada. Los requisitos para solicitar una residencia temporaria por el criterio de "nacionalidad" incluyen:

    ◊ documento de identidad de país de origen válido y vigente (pasaporte, cédula de identidad o certificado de nacionalidad);

    ◊ comprobante de ingreso regular a Argentina;

    ◊ certificado de carencia de antecedentes penales en Argentina, emitido por el Registro Nacional de Reincidencia (solo exigible a mayores de 16 años);

    ◊ certificado de acredite carencia de antecedentes penales en los países donde la persona haya vivido por más de un año en los tres años anteriores; y en el país de origen;

    ◊ certificado de domicilio;

    ◊ pago de la tasa migratoria correspondiente.

Si la persona renueva el permiso de residencia temporaria antes de que venza, puede obtener una residencia permanente (presentando nuevamente la documentación exigible y abonando la tasa migratoria). Esta residencia permanente otorga un nuevo DNI, en esta oportunidad de residente permanente, con el mismo número que el anterior. La residencia permanente sólo caduca si la persona permanece fuera de Argentina durante dos años o más, de manera continuada.

- Quienes provienen de cualquier otro país que no esté comprendido en el criterio de nacionalidad deben solicitar la residencia temporaria por alguno de los otros motivos previstos en la ley, tales como trabajador migrante, rentista, pensionado, inversionista, científico, deportista, re-

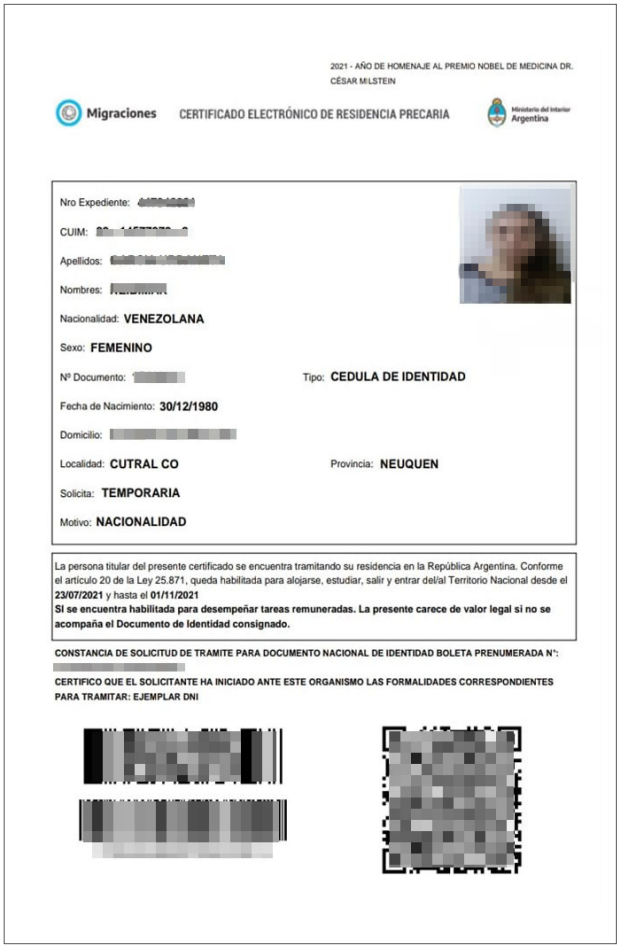
ligioso, estudiante, paciente bajo tratamiento médico, razones humanitarias, asilado o refugiado (entre otros). Cada uno de estos criterios conlleva la presentación de documentación específica que corrobora la pertinencia del motivo solicitado. Por ejemplo, quienes solicitan la residencia temporaria como trabajadores migrantes deben adjuntar un pre-contrato laboral (confeccionado según un formato establecido); quienes recurren al criterio de estudiante (solo disponible para estudios secundarios, terciarios o universitarios) deben adjuntar las inscripciones que los acrediten como tales; etcétera. Además, deben contar la documentación de identidad de país de origen y el comprobante de ingreso regular a Argentina; deben certificar domicilio y carencia de antecedentes penales y deben abonar la tasa migratoria. En todos esos casos, la residencia temporaria suele otorgarse por períodos de un año, y debe renovarse periódicamente, mientras sigue vigente el motivo por el cual se solicitó (el contrato de trabajo, el programa de estudios, etc.).

Las residencias temporarias de un año o más también otorgan DNI argentino de residente extranjero. Tras la tercera renovación a término (es decir: luego de tres años completos con permiso de residencia temporaria), las personas provenientes de países que no están comprendidos en el criterio de nacionalidad (art. 23 inc. l de la ley 25.871) pueden solicitar la residencia permanente. Luego de un trámite similar al anterior obtendrán un nuevo DNI (con el mismo número que el anterior) de residente permanente. Esta residencia también caducará si se ausentan de Argentina durante dos años o más.

Además de estas dos grandes vías para el acceso a la residencia temporaria y su posterior conversión en residencia permanente, la Ley de Migraciones establece un tercer camino, que conduce directamente a la residencia permanente. Efectivamente, el artículo 22 indica que

> "se considerarán residentes permanentes los inmigrantes parientes de ciudadanos argentinos, nativos o por opción, entendiéndose como tales al cónyuge, hijos y padres. A los hijos de argentinos nativos o por opción que nacieren en el extranjero se les reconoce la condición de residentes permanentes" (Ley 25.871, art. 22).

Es decir que el casamiento con una persona argentina, así como ser padre, madre o hijo/a de una persona argentina permite acceder directamente a la residencia permanente, sin necesidad de haber contado antes con una residencia temporaria.[6] El trámite es similar a los anteriores, con el agregado de la documentación que demuestra el vínculo con la persona argentina: partida de nacimiento, o certificado de matrimonio o de unión convivencial.



2021 - AÑO DE HOMENAJE AL PREMIO NOBEL DE MEDICINA DR. CÉSAR MILSTEIN

Migraciones — CERTIFICADO ELECTRÓNICO DE RESIDENCIA PRECARIA — Ministerio del Interior Argentina

Nro Expediente: [redacted]
CUIM: [redacted]
Apellidos: [redacted]
Nombres: [redacted]
Nacionalidad: **VENEZOLANA**
Sexo: **FEMENINO**
Nº Documento: [redacted] Tipo: **CEDULA DE IDENTIDAD**
Fecha de Nacimiento: **30/12/1980**
Domicilio: [redacted]
Localidad: **CUTRAL CO** Provincia: **NEUQUEN**
Solicita: **TEMPORARIA**
Motivo: **NACIONALIDAD**

La persona titular del presente certificado se encuentra tramitando su residencia en la República Argentina. Conforme el artículo 20 de la Ley 25.871, queda habilitada para alojarse, estudiar, salir y entrar del/al Territorio Nacional desde el **23/07/2021** y hasta el **01/11/2021**
Si se encuentra habilitada para desempeñar tareas remuneradas. La presente carece de valor legal si no se acompaña el Documento de Identidad consignado.

CONSTANCIA DE SOLICITUD DE TRAMITE PARA DOCUMENTO NACIONAL DE IDENTIDAD BOLETA PRENUMERADA N°: [redacted]
CERTIFICO QUE EL SOLICITANTE HA INICIADO ANTE ESTE ORGANISMO LAS FORMALIDADES CORRESPONDIENTES PARA TRAMITAR: EJEMPLAR DNI

Normalmente, entre que la persona inicia el trámite de residencia temporaria o permanente (ante la delegación de la Dirección Nacional de Migraciones que le corresponde por domicilio[7]) y obtiene su DNI, transcurren entre tres y seis meses. Durante ese tiempo, la autoridad migratoria le emite un permiso de residencia (denominado "residencia precaria") que certifica que la persona tiene un trámite migratorio en curso, que su permanencia está autorizada y es regular (aunque "precaria"), que puede obtener su Clave Unica de Identificación Laboral (CUIL), y puede trabajar de manera registrada. La residencia precaria se renueva automáticamente cada 90 días hasta que la persona obtiene su DNI.

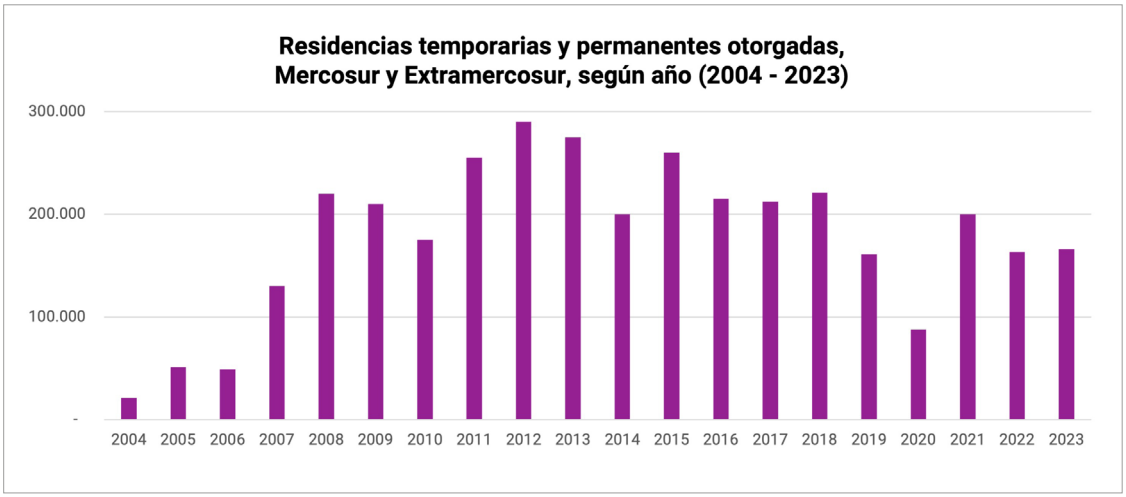
---

6 Por un acuerdo bilateral entre Argentina y Brasil (Ley 24.240/2007), los nacionales de ambos países pueden solicitar directamente la residencia permanente en el otro país, sin necesidad de tramitar primero una residencia temporaria.

7 Si bien la autorización de residencia la emite la Dirección Nacional de Migraciones, y el DNI lo emite el Registro Nacional de las Personas (RENAPER), el trámite migratorio se hace bajo el sistema de "ventanilla única". Es decir que las personas solo concurren a las oficinas de la Dirección Nacional de Migraciones, que es quien luego gira las actuaciones al RENAPER para que emita el DNI, que luego es enviado al domicilio del solicitante. Estos trámites están incluidos en una única tasa migratoria, que se abona al inicio del procedimiento.

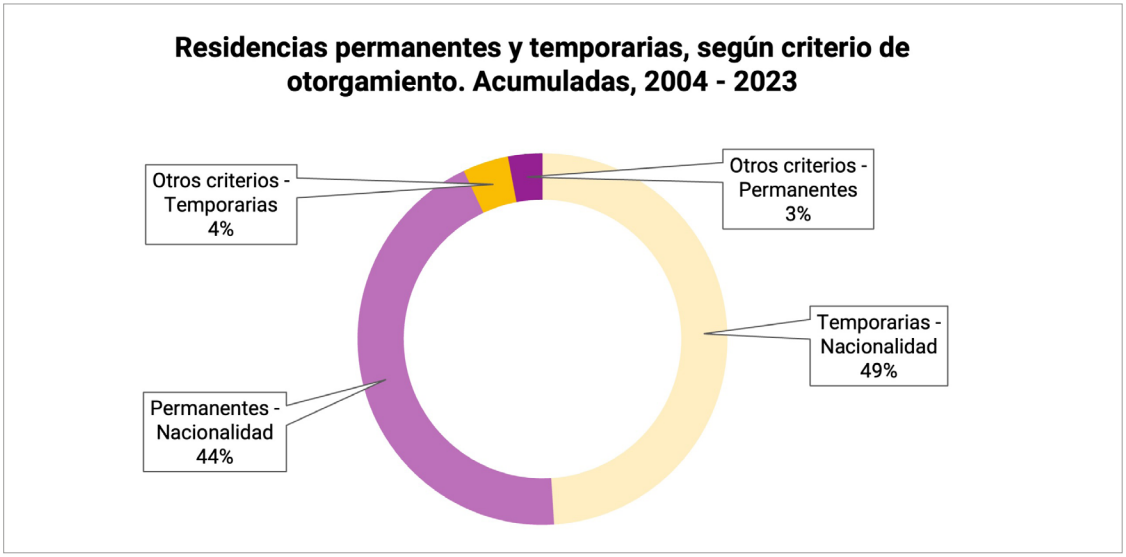
Entre 2004 y 2023, en el marco de la Ley de Migraciones, se tramitaron casi 3.600.000 residencias, entre permanentes y temporarias. El gráfico 4 muestra la variación de la cantidad de residencias otorgadas a lo largo de los años (con un promedio de 180.000 trámites anuales). Del total de residencias, 93% correspondieron a personas comprendidas en el criterio de nacionalidad: 1.500.000 permanentes y 1.750.000 temporarias. Del 7% de residencias otorgadas bajo los otros criterios, 125.000 fueron permanentes y 135.000 fueron temporarias (Gráfico 5).

Gráfico 4



Fuente: elaboración propia a partir de datos proporcionados por la DNM.

Gráfico 5



Fuente: elaboración propia a partir de datos proporcionados por la DNM.

No es correcto sumar la cantidad de residencias temporarias y permanentes para estimar cuántas personas extranjeras residen en Argentina. Primero, porque las cifras sobre residencias (y tránsitos) las produce la Dirección Nacional de Migraciones, que no cuenta personas sino trámites (en el caso de residencias) y movimientos (en el caso de tránsitos). Por ejemplo: una misma persona proveniente de un país de América del Sur puede haber obtenido una primera residencia temporaria, que no renovó a término. Por ese motivo, tuvo que tramitar una segunda residencia temporaria. Si la renovó a término, obtuvo una residencia permanente. Es decir: una misma persona fue "contada" tres veces, ya que obtuvo tres residencias. Por otra parte, por lo menos la mitad de quienes obtuvieron una residencia permanente contaron primero con una residencia temporaria.

La Ley de Reconocimiento y Protección al Refugiado

Las personas migran y cambian su lugar de residencia por muchísimas razones, que a menudo se combinan: búsquedas laborales, oportunidades educativas, deseos de reunificación con familiares que migraron antes, etcétera. No obstante, muchas personas abandonan sus países de origen o de residencia por temor a ser perseguidas por motivos raciales, políticos o religiosos, por su identidad de género o por su orientación sexual, o porque su vida o su libertad han sido amenazadas por violencia generalizada, conflictos internos, agresiones extranjeras o violaciones masivas de los derechos humanos.

En estos casos, se presume que existen temores fundados que ponen en peligro la vida de las personas, y que el Estado donde residen no puede garantizar su seguridad. Quienes parten en estas circunstancias pueden dirigirse a otro país y solicitar que se les reconozca el estatuto de refugiado, que les garantiza protección internacional. A diferencia de las per-

sonas migrantes (que pueden ser deportadas o devueltas a sus países de origen) quienes obtuvieron el estatuto de refugiado no pueden ser devueltos ni retornados, ya que ello pondría en peligro su vida. Justamente el **principio de no devolución** (como herramienta central de protección y compromiso internacional) es la piedra angular del derecho al asilo y la principal diferencia jurídica entre un migrante y un refugiado.

En Argentina, la *Ley de Reconocimiento y Protección del Refugiado* (N° 26.165/2006) establece a quién se aplicará el término de refugiado, cuáles son los derechos que corresponden y cómo es el procedimiento para solicitar el reconocimiento del estatuto de refugiado. En su artículo 4, dicha ley establece que el término se aplicará a toda persona que:

> a) Debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o no quiera acogerse a la protección de tal país, o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera residencia habitual, no pueda o no quiera regresar a él.
>
> b) Ha huido de su país de nacionalidad o de residencia habitual para el caso en que no contara con nacionalidad porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.

Mediante esta definición, la ley argentina recoge la definición de la *Convención* y el *Protocolo de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados* (1951 y 1967 respectivamente) y la definición más amplia de la *Declaración de Cartagena sobre Refugiados* (1984), de la Organización de Estados Americanos. Adicionalmente, el artículo 2 de la ley argentina establece que la protección de refugiados se llevará adelante según "los principios de no devolución, incluyendo la prohibición de rechazo en frontera, no discriminación, no sanción por ingreso ilegal, unidad de la familia, confidencialidad, trato más favorable y de interpretación más favorable a la persona humana".

La ley también creó, en el marco del Ministerio del Interior, la Comisión Nacional para los Refugiados (CONARE), cuya función principal es resolver a qué personas corresponde reconocerles el estatuto de refugiadas. Para que se les reconozca el estatuto, las personas que han huido de sus países deberán hacer una presentación por escrito ante la CONARE explicando los motivos por los cuales consideran que su vida, su libertad o su seguridad se encuentran en peligro en su país de residencia habitual, y solicitando se las reconozca como refugiadas. Esta solicitud (que solo puede hacerse cuando la persona ya se encuentra en territorio argentino) no tiene un formato predefinido. Tampoco tiene costo, no puede ser rechazada (ya que ello sería contrario al derecho internacional de los derechos humanos) y puede realizarse aunque la persona no cuente con documentación ni ingreso regular al país.

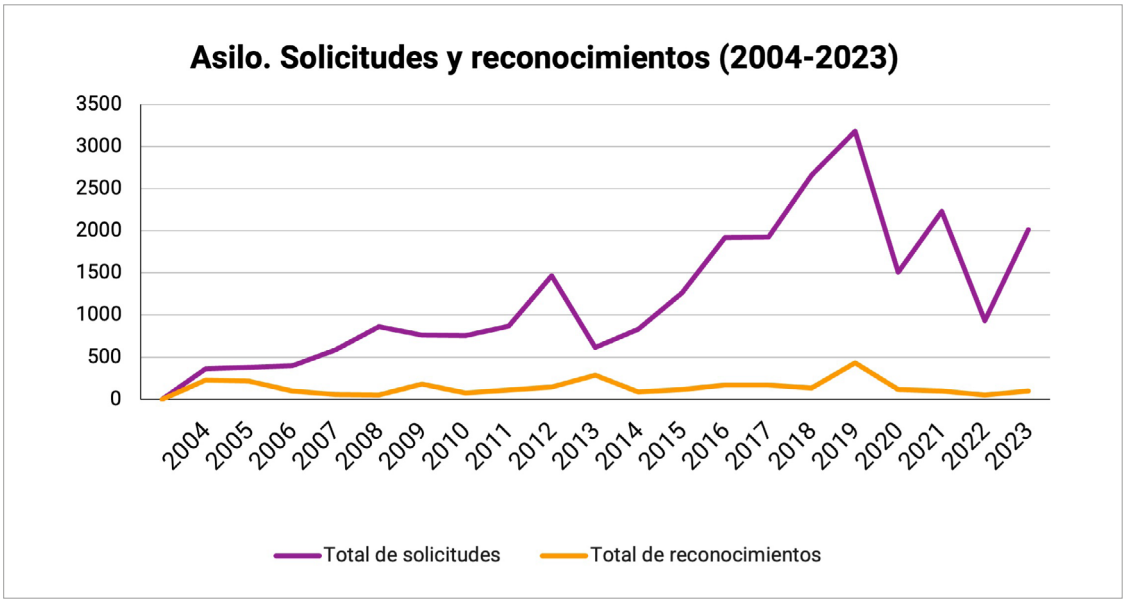
Una vez que la solicitud de reconocimiento del estatuto ha sido recibida, la CONARE expide a la persona una documentación provisoria (similar a la residencia precaria que obtienen las personas migrantes) que demuestra residencia regular en el territorio y autoriza para trabajar y desplazarse internamente. Esta documentación provisoria debe renovarse periódicamente, y será válida hasta tanto la CONARE haya reconocido o rechazado el estatuto solicitado.

Los comisionados que integran la CONARE evalúan cada solicitud de manera individual. A partir de la información provista por la persona en la presentación inicial, y la información ampliatoria que le sea requerida, los comisionados determinan si corresponde o no reconocerle el estatuto de refugiada y la protección que conlleva. Si el estatuto de refugiado le es reconocido, la persona estará protegida por el principio de no devolución, obtendrá una residencia temporaria por dos años (renovable) y un Documento Nacional de Identidad de residente extranjero, en el que no habrá mención alguna a su condición de refugiada. Si el estatuto es rechazado, es posible apelar la decisión. Si la apelación no prospera, la persona recibirá la indicación de regularizar su situación por la vía de la legislación migratoria. Es decir que si la persona no es reconocida como refugiada, deberá solicitar un permiso de residencia por alguno de los criterios establecidos en el artículo 23 de la ley migratoria (mencionados

anteriormente) tales como nacionalidad Mercosur, trabajo, estudios, reunificación familiar, razones humanitarias, etcétera.

Entre 2004 y 2022, alrededor de 23.500 personas solicitaron que se les reconozca la condición de refugiadas en Argentina. De ellas, 2.800 fueron reconocidas como refugiadas. Entre los solicitantes, priman los provenientes de Venezuela, Senegal, Haití, Cuba, República Dominicana y Colombia. Entre quienes fueron reconocidos como refugiados se encuentran personas sirias (alrededor de 400), venezolanas (300), colombianas (200) y bolivianas (60).

Gráfico 6



Fuente: elaboración propia a partir de datos proporcionados por la DNM.

En síntesis, como surge del breve recorrido por las dos leyes, en Argentina, las personas extranjeras pueden regularizar su residencia por la vía migratoria o por la vía del asilo. Vale aclarar que pueden transitar ambas vías en simultáneo, ya que no son excluyentes sino complementarias. La primera apunta a regularizar la permanencia, en tanto que la segunda brinda protección internacional asegurando la no devolución (y pueden recurrir a ella quienes ya hayan regularizado su permanencia). En ambos casos, mientras está en curso el trámite de residencia o de reconocimiento de la condición de refugiado, las personas cuentan con una documen-

tación precaria o provisoria que se renueva periódicamente. Cuando el trámite concluye exitosamente, ya sea con la residencia otorgada o con el estatuto de refugiado reconocido, las personas obtienen su DNI de residente extranjero.

En el caso de niños y niñas menores de 18 años, lo más frecuente es que "tomen" el criterio de residencia de su padre o su madre. Ya se trate de trámite por la vía migratoria o del reconocimiento del estatuto de refugiado, les corresponde el mismo tipo de residencia, con el mismo tipo de documento y por el mismo plazo de tiempo que a cualquiera de sus progenitores. (Para mayores detalles sobre las diversas situaciones que se pueden presentar, consultar Carril, 2023, en esta misma colección).

Ahora bien, ¿qué ocurre cuando las personas no pueden regularizar su permanencia en el país, ni por la vía migratoria ni por la vía del asilo? Por un lado, el acceso a ciertos derechos estará protegido mediante la propia Ley de Migraciones, cuyos artículos 6, 7 y 8 establecen que:

> "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." (Art. 6)
>
> "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." (Art.7)
>
> "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 sani-

> tarios deberán brindar orientación y asesoramiento respecto de los trámites correspondientes a los efectos de subsanar la irregularidad migratoria." (Art. 8)

En conjunto, estos tres artículos aseguran el derecho a la salud, la educación, la atención sanitaria y la asistencia social a todas las personas que se encuentren en el territorio argentino, independientemente de su nacionalidad y de su situación migratoria. A la vez, enfatizan el rol del Estado y de sus agentes a la hora de informar y promover la regularización migratoria. A pesar de ello, debe recordarse que la irregularidad migratoria limita la inserción laboral al empleo no registrado o informal, y lo mismo suele ocurrir con el acceso a la vivienda.

Por otro lado, suele suceder que las personas que no han regularizado su residencia reciban, tarde o temprano, una comunicación de la Dirección Nacional de Migraciones donde se las intima a regularizar su situación. Si no lo hacen, luego de un tiempo serán "conminadas" a abandonar el territorio (es decir: a irse del país por su propia decisión). Si no lo hacen, es posible que reciban una orden de expulsión (también emitida por la autoridad migratoria), debida, justamente a que no han regularizado su situación. Estas órdenes de expulsión suelen conllevar prohibiciones de reingreso al país de diversa duración.

¿Quiénes son las personas que no se regularizan? Por lo general, la experiencia de diversas instituciones (entre ellas, CAREF), muestra que cuando las personas no regularizan su residencia, suele deberse a alguno de los siguientes motivos:

- Falta de información o de acompañamiento para realizar el trámite migratorio o interponer la solicitud de asilo. Estas situaciones se resuelven sin demasiados contratiempos una vez que la persona se acerca a algún espacio de asesoramiento.
- Documentación incompleta para iniciar el trámite migratorio. Esto incluye cuestiones tales como falta de comprobante de ingreso, documentos de identidad vencidos o deteriorados, errores de consistencia entre distintos documentos presentados (por ejemplo, nombres o apellidos escritos de una manera en la partida de nacimiento y de otra manera en la cédula), etc.

- Tener impedimentos: es decir que la persona está incluida en alguno de los incisos de la ley que impiden la obtención de la residencia, como por ejemplo tener antecedentes penales, haber sido expulsada previamente, presentar documentación falsa, etc. (ley 25.871, artículo 29).
- No contar con un criterio migratorio: es decir que la persona no es nacional de alguno de los países comprendidos en el criterio de nacionalidad, y tampoco cuenta con (ni puede conseguir) los comprobantes exigibles para alguno de los otros criterios, tal como el pre-contrato de trabajo, o la inscripción a un establecimiento educativo. Esta es una de las razones de irregularidad migratoria más frecuentes entre personas provenientes de República Dominicana, Haití, China, Senegal, etcétera.

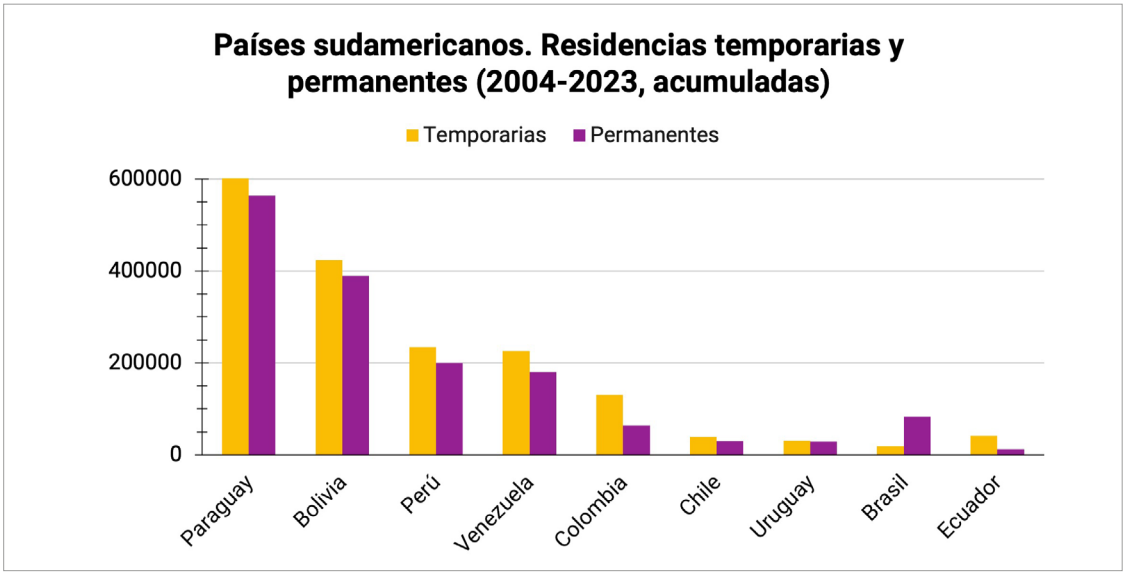
En la medida en que niños y niñas toman el criterio migratorio de sus adultos de referencia, lo que impide la regularización del padre o de la madre suele también impedir la regularización del niño. No obstante, vale señalar dos cuestiones importantes. Por un lado, alcanza con la regularización de un progenitor para que el criterio se haga extensivo a sus hijos menores de 18 años. Por el otro, el trámite de regularización lo puede iniciar tanto el padre como la madre, sin necesidad de autorización del otro progenitor. De este modo, se busca asegurar los beneficios de la regularidad migratoria incluso en los casos en los que uno de los progenitores (a menudo el padre) ha perdido contacto o se ha desentendido de la crianza y los cuidados.

Residencias según nacionalidades y grupos de edad*

* Las cifras que se analizan en esta sección provienen de diversos pedidos de acceso a la información pública cursados a la Dirección Nacional de Migraciones.

Tal como se indicó más arriba, entre 2004 y 2023 se otorgaron casi 3.600.000 permisos de residencia, entre permanentes y temporarios, por todos los criterios. Interesa analizar con más detalle el 97% de las residencias otorgadas por el criterio de nacionalidad a las personas provenientes de países sudamericanos, que son, además, las migraciones más activas y con mayor presencia en el país. El gráfico a continuación representa las residencias permanentes y temporarias obtenidas a lo largo de casi 20 años por migrantes provenientes de países de la región. Las cifras son consistentes con lo que muestran los últimos dos censos: Paraguay, Bolivia y Perú presentan los valores más significativos, seguidos de Venezuela. Los números más reducidos de trámites de personas provenientes de Chile y de Uruguay se deben a que se trata de corrientes que vienen disminuyendo sostenidamente desde la década de 1990, y que exhiben pocos arribos en los últimos 20 años.

Gráfico 7



Fuente: elaboración propia a partir de datos proporcionados por la DNM.

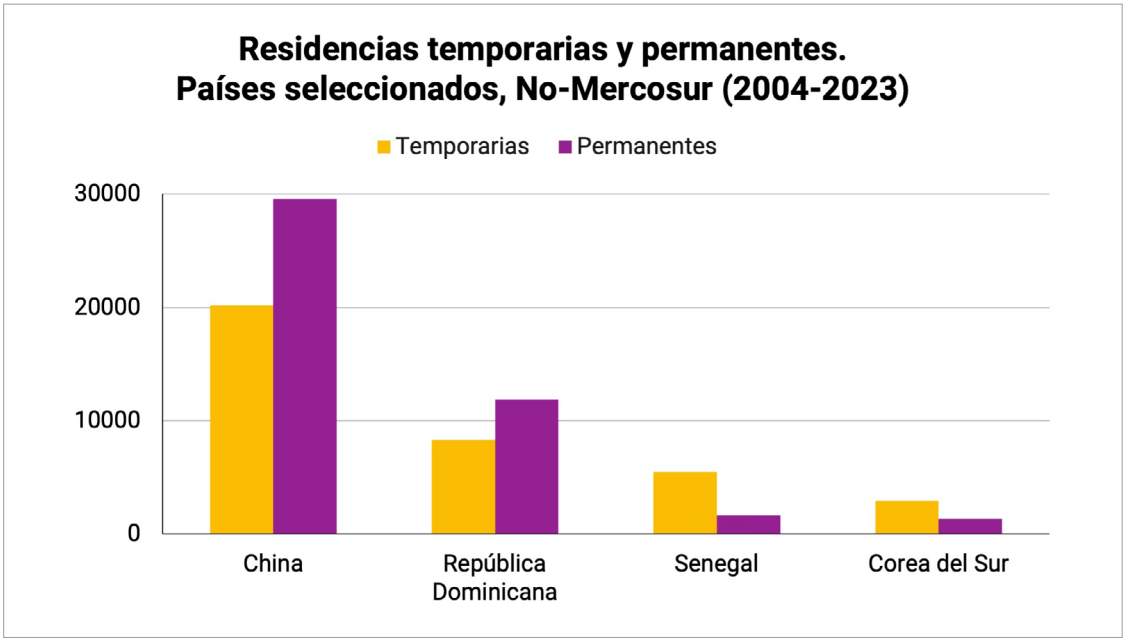
Salvo Brasil (que cuenta con un mecanismo diferencial), todas las nacionalidades presentan cantidades levemente mayores de trámites de residencia temporaria que de permanente. Podemos suponer que esta diferencia se debe tanto a personas que aún no han residido en el país el tiempo suficiente para obtener una residencia permanente, así como a quienes residen un tiempo en Argentina y luego retornan a su país de origen (como ocurre con la migración proveniente de Colombia) o continúan hacia un tercer país.[8] A pesar de esta pequeña brecha, las cifras de ambos tipos de residencia son bastante similares, y muestran la relevancia del criterio de nacionalidad establecido en la Ley de Migraciones. Efectivamente, se trata de un criterio amplio y accesible que ha permitido que varios cientos de miles de personas regularicen de manera definitiva su residencia en Argentina, pasando sin fisuras de un permiso temporario a uno permanente.

En cuanto a las personas provenientes de países por fuera de la región, a quienes no aplica el criterio de nacionalidad, las situaciones son bastante diversas, ya que varían según los programas especiales de regularización puestos en marcha en distintos momentos para distintas nacionalidades (ver CAREF 2018 y 2022, para un análisis más detallado). Estos programas han tendido a habilitar el acceso a residencias temporarias, casi siempre por un año, que debieron ser renovadas durante tres años antes de acceder a la residencia permanente. La experiencia institucional muestra que, en muchas ocasiones, las personas de países que no están comprendidos en el criterio de nacionalidad permanecen de manera irregular durante largos periodos de tiempo, ya sea hasta que se ponga en marcha un programa especial de regularización o hasta que, con el paso del tiempo, formen familias en Argentina y puedan regularizarse por tener cónyuge o hijos argentinos.

---

8 Los relevamientos cualitativos, así como la experiencia de numerosas instituciones que trabajan con personas migrantes, indican que la mayoría de las personas que ya obtuvieron una residencia temporaria y tienen previsto permanecer en el país, solicitan y obtienen la residencia permanente sin demoras y sin dificultades. Es decir que, en principio, la brecha entre residencias temporarias y permanentes no pareciera deberse a personas que "pierden" su regularidad. En lo que respecta a la naturalización o adquisición de la nacionalidad argentina, la mayoría de quienes inician ese proceso lo hace una vez que cuentan con el DNI de residente permanente.

Gráfico 8



Fuente: elaboración propia a partir de datos proporcionados por la DNM.

Este breve panorama contribuye a una mejor comprensión de la regularización de niños y niñas migrantes que, en todos los casos, "toman" el criterio de residencia de cualquiera de sus progenitores (indistintamente).

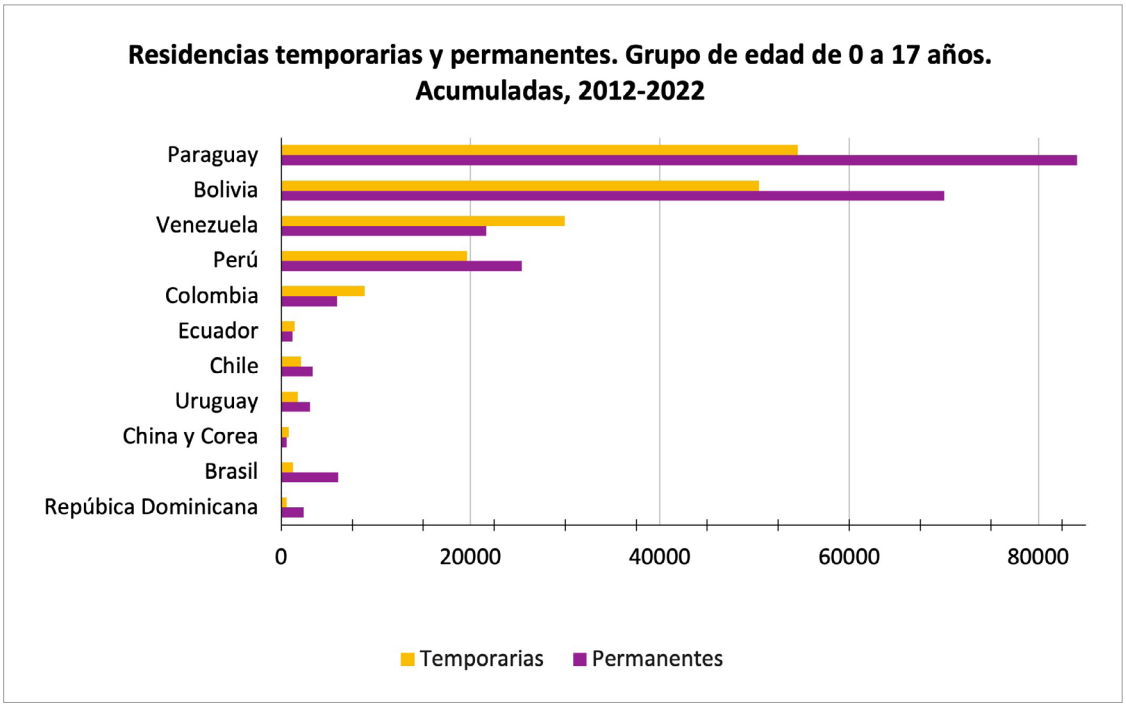
- Si el padre o la madre tienen residencia temporaria (ya sea por el criterio de nacionalidad, trabajo, estudio, etc.), el niño o niña accede a una residencia temporaria.
- Si el padre o la madre tienen residencia permanente, el niño o niña accede a una residencia permanente.
- Si el padre o la madre son argentinos nativos, el niño o niña puede acceder a la residencia permanente o a la nacionalidad argentina por opción (aún siendo menor de edad).
- Si el padre o la madre adquirieron la nacionalidad argentina por naturalización, el niño o niña puede solicitar la residencia permanente (por el criterio de familiar argentino).

Del total de residencias otorgadas entre 2004 y 2023, el 18% correspondió a niños y niñas entre 0 y 17 años, y el resto a personas adultas. Interesa destacar que de las alrededor de 600.000 residencias obtenidas

por niños y niñas, 44% fueron residencias temporarias, y 56% residencias permanentes. Estas proporciones son inversas a lo que ocurre en el caso de las personas adultas, donde predominan las residencias temporarias. Efectivamente, para cualquiera de los años de la serie, los niños han obtenido en total más residencias permanentes que temporarias, en tanto que las personas adultas por lo general han obtenido más residencias temporarias que permanentes.

El gráfico 8 muestra las residencias permanentes y temporarias del grupo entre 0 y 17 años según nacionalidad, para el período 2012-2022. Solo en el caso de quienes provienen de Colombia, Venezuela y Ecuador se otorgaron más residencias temporarias que permanentes (y cantidades casi idénticas en el caso de Ecuador).

Gráfico 9



Fuente: elaboración propia a partir de datos proporcionados por la DNM.

Para el resto de las nacionalidades, especialmente para Bolivia, Paraguay y Perú, predominan las residencias permanentes. Esta mayor presencia de residencias permanentes puede considerarse desde una doble

perspectiva. Por un lado, las familias traen a sus niños y niñas cuando el padre o la madre ya han estabilizado su situación en Argentina en lo que respecta a trabajo y vivienda, y cuando ya han obtenido su residencia permanente. Así, los niños arriban y acceden directamente a la residencia permanente, ya que es el tipo de residencia que tiene su padre o su madre. También es posible que los niños hayan llegado a Argentina antes de que sus padres obtengan la residencia permanente, pero que sus progenitores recién emprendan su regularización (la de los niños) cuando ellos (los padres) hagan el pasaje de residencia temporaria a permanente. De este modo, toda la familia hace el trámite de manera simultánea, reduciendo costos (ya que en este caso el trámite de los niños es gratuito) y tiempos.[9]

Más allá de las diferencias según nacionalidad, no hay dudas que las familias buscan regularizar la situación migratoria de sus niños y niñas, a pesar de que la ley migratoria les asegura el acceso a la escuela y a la salud aunque no hayan obtenido su DNI.

Al igual que sus padres o madres (y a través de ellos) los niños y niñas también pueden acceder al sistema de asilo. Entre 2012 y 2022 se interpusieron alrededor de 18.500 solicitudes de asilo, principalmente por parte de personas provenientes de 6.500 eran de Venezuela (6.500), Senegal (2.900), Haití (1.500), Cuba (1.400) y República Dominicana (1.000). Del total de solicitudes, 14 % correspondieron a niños y niñas menores de 18 años. En lo que respecta a los reconocimientos, 1.700 personas fueron reconocidas como refugiadas. Provenían principalmente de Siria (476 personas), Venezuela (318) y Colombia (124). Del total, 27% eran niños y niñas, que obtuvieron el estatuto porque su padre o su madre fueron reconocidos como refugiados (Observatorio sobre Migraciones y Asilo, 2024).

9 Tal como ya se señaló, en el caso de personas de nacionalidad brasileña existe un convenio bilateral que les permite solicitar directamente la residencia permanente.

Familias venezolanas con déficits en la documentación de país de origen

En términos generales, las cifras de niños y niñas que se han regularizado por la vía migratoria (los más) o por la vía del asilo (los menos) muestran que Argentina ha sido un país de destino para muchas familias de la región. En este contexto caracterizado por la relativa facilidad para acceder a la permanencia regular y al DNI de residente extranjero, existe una problemática recurrente que afecta a un conjunto de las familias venezolanas, tanto a las que residen en Argentina como en otros países de América del Sur. Esta problemática, identificada por lo menos desde 2018, ha sido abordada en varias oportunidades, pero sin que se haya logrado aún una solución que asegure el pleno acceso a derechos de los niños y niñas en cuestión.

La legislación venezolana establece que los niños y niñas nacidos en Venezuela obtienen su primera cédula de identidad cuando cumplen 9 años de edad. Hasta ese entonces, la única documentación obligatoria dentro del territorio venezolano es la partida de nacimiento legalizada. Los niños y niñas que deseen viajar a otro país pueden tramitar el pasaporte en cualquier momento. No obstante, desde 2017 aproximadamente, y por lo menos hasta 2022, el Servicio Administrativo de Identificación, Migración y Extranjería (SAIME), que expide los pasaportes, ha tenido dificultades varias que redundaron en demoras de más de un año tanto para iniciar el trámite en Venezuela como para obtener el documento.

Estas demoras hicieron que, ya hacia 2018, miles de familias que estaban partiendo de la República Bolivariana de Venezuela con niños y niñas menores de 9 años salieran únicamente con la partida de nacimiento. La partida de nacimiento acredita filiación, pero no identidad, y no es un documento de viaje válido. No sirve para cruzar fronteras internacionales ni para comprar boletos de avión. Por este motivo, estos niños y niñas salieron de Venezuela (con su padre, con su madre o con otra persona adulta de la familia) por las fronteras terrestres de manera no registrada, ya que para cruzar fronteras internacionales es necesario contar con un documento de viaje o de identidad.

Las familias salieron por Colombia o por Brasil y emprendieron largos viajes terrestres hacia diversos destinos, entre ellos Argentina. Cuando llegaron a las fronteras (por lo general a La Quiaca, para quienes habían salido por Colombia; y a Puerto Iguazú, para quienes habían salido por Brasil), muchas familias ingresaron como solicitantes de asilo, salvando de ese modo el déficit de documentación de sus niños y niñas. Otras familias ingresaron de manera irregular, ya sea porque desconocían la figura del asilo o porque no contaban con los recursos para esperar en la frontera (a veces durante dos o tres días) hasta que la autoridad migratoria emitiera el permiso de ingreso como solicitantes de asilo de las personas adultas de la familia y del niño o niña que solo contaba con partida de nacimiento.

El incremento en estos tipos de ingresos durante 2018 motivó a Argentina a aprobar, en enero de 2019, la Disposición DNM 520, que autorizó las siguientes medidas especiales:

- autorizar el ingreso al territorio nacional de ciudadanos/as venezolanos/as que porten cédula de identidad o pasaporte vencidos, cuyo plazo de vencimiento no exceda los dos años a partir de la fecha de la disposición;
- en el caso de niños y niñas menores de 9 años que ingresen por vía terrestre acompañados por uno o ambos padres, aceptar, excepcionalmente, la partida de nacimiento como documento para el ingreso;
- en los dos casos anteriores, autorizar el inicio del trámite de residencia con la documentación vencida o con la partida de nacimiento, aunque con la salvaguarda de que "podrá solicitarse al extranjero, de considerarse necesario, la tramitación de un documento de identidad o certificado de nacionalidad ante la representación consular de su país" (Disp. DNM 520/2019, art. 5).[10]

En el marco de esta disposición, se estima que entre febrero de 2019 y marzo de 2020 (cuando las fronteras se cerraron debido a la pandemia),

10 El certificado de nacionalidad es emitido por los consulados de los países de origen, pero solamente a aquellos nacionales que ya cuentan con pasaporte o cédula de identidad.

alrededor de 5.600 niños y niñas venezolanos menores de 9 años ingresaron al país por fronteras terrestres (CAREF, 2021), aunque no sabemos cuántos tenían únicamente partida de nacimiento.

La Disp. 520/2019 facilitó el ingreso regular por una vía distinta a la solicitud de asilo y autorizó el *inicio* (sic) del trámite de residencia, pero no estableció excepciones o exenciones a la presentación de la documentación de identidad o de viaje. Es decir que las familias cuyos niños ingresaron regularmente en virtud de la Disp. 520/2019 iniciaron el trámite para obtener la residencia, pero estos trámites no prosperaron porque no había forma de salvar la falta de documento de identidad –que, desde un principio, era sabido que los niños no tenían–. Puesto que el trámite se frenaba cuando las familias no podían presentar cédula, pasaporte, o certificado de nacionalidad –que Venezuela no emite para sus ciudadanos en el exterior–, varios miles de niños y niñas pequeños quedaron en un limbo jurídico dentro del territorio argentino: no contaban con la documentación que les permitiera regularizar su situación ni con la documentación que les permitiera irse del país.

En junio de 2021, mediante una nueva disposición (Disp. 1891), la Dirección Nacional de Migraciones puso en marcha el *Régimen Especial de Regularización para Niños, Niñas y Adolescentes Migrantes Venezolanos*. Este régimen, al que fue posible acogerse durante 180 días corridos, alcanzaba a niños y niñas venezolanos de hasta 16 años de edad. Otorgaba residencia temporaria por dos años (y el DNI correspondiente de residente extranjero), eximiendo la presentación de cédula o pasaporte. De este modo, alrededor de 3.700 niños y niñas venezolanos pudieron obtener el DNI de residentes temporarios, válido por dos años. Vale señalar que el programa aclaraba que, al vencimiento de ese DNI (en 2023), para renovarlo y pasar a residencia permanente (tal como establece el artículo 23, inc. "l" de la ley de migraciones y su decreto reglamentario) se exigiría la presentación de la documentación exceptuada en 2021. La expectativa era que, en esa ventana de dos años, las familias pudieran tramitar, desde Argentina, los pasaportes venezolanos de sus hijos e hijas.

A pesar de estas expectativas, muchas familias no lograron obtener el pasaporte de sus niños y niñas, por diversos motivos. Entre ellos, porque

en Argentina solo hay Consulado Venezolano en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; porque los turnos presentaban demoras y eran difíciles de conseguir; y porque el costo era oneroso (US $ 200, a abonarse en esa moneda, mediante tarjeta de crédito internacional y en un solo pago). Por otra parte, quienes lograron superar todos estos obstáculos debieron aguardar a que el pasaporte arribara a Argentina por valija diplomática, lo que extendía aún más los tiempos.

Lo cierto es que, por esta sumatoria de razones, una parte de los 3.700 niños y niñas que obtuvieron un DNI de residente temporario en el marco del programa especial de 2021 no pudieron renovarlo al momento de su vencimiento, durante 2023. Las familias y las organizaciones venezolanas, junto con otras organizaciones de la Sociedad Civil, generaron diversas reuniones y espacios de diálogo con la Dirección Nacional de Migraciones, buscando evitar el retroceso en los derechos de sus hijos e hijas, que de un día para el otro quedaban nuevamente en situación migratoria irregular. La autoridad migratoria fue inflexible: sólo podrán tramitar o renovar el DNI los niños y niñas que contaran con toda la documentación correspondiente de país de origen. Vale aclarar que en muchos casos se trata de niños cuyo padre o madre ya ha obtenido una residencia permanente, que no puede "trasladar" a su hijo o hija, generando irregularidad e indocumentación en los integrantes más necesitados de protección de las familias.

En septiembre de 2024, cuando este informe ya estaba concluido, la Dirección Nacional de Migraciones aprobó la Disposición 388/2024, que estableció el *Régimen Especial de Regularización Migratoria para Nativos de la República Bolivariana de Venezuela*. Entre otras cuestiones, dicha disposición establece una serie de excepciones documentarias para solicitar una residencia temporaria por dos años, por el criterio de "razones humanitarias" (art. 23, inciso m de la Ley de Migraciones). En el caso de niños y niñas, podrán presentar DNI argentino vencido (para quienes obtuvieron residencia temporaria previamente), pasaporte venezolano vencido o partida de nacimiento. Se

(...)

exime también de la presentación de sello de ingreso, que se suple con prueba de residencia de hecho anterior a la entrada en vigencia del Régimen Especial. El Régimen Especial estará abierto durante 90 días corridos (con posibilidad de prórroga, según lo que considere oportuno la autoridad migratoria). La presentación conlleva el pago de la tasa migratoria y el desistimiento de la solicitud de asilo ante la CONARE (si la persona era solicitante de asilo). El art. 7 inc. 3 de la Disp. 388/2024 establece que "Deberá consignarse en el acto dispositivo que otorgue el beneficio migratorio aquí propiciado [la residencia temporaria], la documentación eximida y la obligación de acompañar la misma en caso de solicitar su prórroga o cambio de categoría en el futuro". Es decir que es incierta la conversión de esta residencia temporaria en una residencia permanente, por los mismos motivos que impidieron la regularización definitiva en el marco del régimen especial anterior (Disp. 1891/2021).

Familias que ingresaron a Argentina durante la pandemia, con fronteras cerradas

A la incierta situación de los niños y niñas llegados con sus familias antes de la pandemia, se suman la de quienes arribaron al país entre marzo de 2020 y octubre de 2021, cuando las fronteras terrestres estaban cerradas para quienes no eran nacionales o residentes.

De las 4.500 personas que consultaron en CAREF entre noviembre de 2020 y octubre de 2021, 1.460 (33%) no contaban con sello de ingreso al país. La mayoría (1.380) eran venezolanas, y 320 (22%) eran niños y niñas que habían hecho el viaje con su padre, su madre u otra persona adulta autorizada. El 60% de estas personas sin sello de ingreso consultaron por primera vez en las ciudades de La Quiaca, San Salvador de Jujuy o Puerto Iguazú,

en alguno de los dispositivos implementados por las organizaciones de la sociedad civil con la cooperación internacional.

Muchas familias asistidas por estos dispositivos habían iniciado sus tránsitos hacia Argentina desde Venezuela, Colombia, Ecuador y Perú hacia fines de 2020, cuando comenzaron a levantarse las restricciones a la circulación interna en sus países de residencia. Se decidieron a partir o re-emigrar debido a los efectos que la pandemia había tenido en sus vidas, y especialmente en la de sus hijos e hijas. Varias familias venezolanas refirieron situaciones de discriminación en sus primeros destinos migratorios, así como la imposibilidad de regularizar su situación debido a costos y requisitos, o a demoras en los procesos de elegibilidad en el caso de quienes eran solicitantes de asilo. En ese contexto de precariedad documentaria, los confinamientos y las restricciones a la circulación de los primeros meses de la pandemia les impidieron continuar con sus trabajos (informales y presenciales), lo que puso en riesgo la vivienda y empeoró notablemente sus condiciones de vida. Los relatos también destacaron el impacto de los confinamientos en la (dis)continuidad educativa de niños y niñas en edad escolar. En otros casos, algunas familias expresaron su preocupación por situaciones de salud que no se podrían atender adecuadamente de no mediar una migración. De manera directa o indirecta, sus migraciones hacia Argentina estuvieron vinculadas a la búsqueda de salud, educación y bienestar para sus hijos e hijas (CAREF y ACNUR, 2022).

Estas familias se desplazaron en un contexto excepcional: en la práctica, los cierres de frontera habían suspendido el derecho a migrar y el derecho a solicitar asilo en casi toda la región. Puesto que Argentina no estableció canales especiales que permitieran el ingreso regular por pasos terrestres por motivos tales como reunificación familiar, razones humanitarias o necesidades de protección, la única opción real fue el ingreso por paso no habilitado. Dado que la constancia de ingreso regular al territorio es uno de los requisitos para avanzar en la radicación, este ingreso irregular devino un escollo prácticamente insalvable para la regularización migratoria de miles de personas, entre ellas numerosos/as niños y niñas. Las personas y familias que contaban con su documentación de país de origen vigente (cédula de identidad o pasaporte) y con los

recursos para hacerlo, optaron por salir del país y volver a entrar (ahora con las fronteras abiertas) de modo de contar con el comprobante de ingreso que les permitiera iniciar nuevamente el trámite de regularización.

Muchas de las familias que ingresaron a Argentina mientras las fronteras estuvieron cerradas incluyen niños y niñas que solo cuentan con la partida de nacimiento. Para estas familias, salir del país y volver a entrar no es una opción. En ocasiones, puede ocurrir también que los documentos venezolanos de las personas adultas se hayan vencido en los meses o años anteriores, con lo cual ningún integrante del grupo familiar puede obtener su residencia en Argentina.

Corresponde recordar que para la ley migratoria argentina el ingreso irregular es una falta administrativa que puede ser dispensada ("perdonada" por la autoridad migratoria) y que además lo ha sido en repetidas ocasiones. Baste mencionar el Programa "Patria Grande", que regularizó a más de 200.000 personas entre 2005 y 2009, sin solicitarles comprobante de ingreso; el programa especial para nacionales de Senegal (Disp. 0002/2013), y múltiples casos individuales.

Conclusiones y consideraciones para la política pública

La regularización de la residencia y la obtención del DNI de residente extranjero es sin dudas la herramienta más potente y eficaz para que la migración sea segura y ordenada. Las vías o caminos para la regularización deben ser amplios, razonables y sensibles a las características de las migraciones de la región, y deben permitir el pasaje sin fisuras de las residencias temporarias a las permanentes. El criterio de nacionalidad establecido en la ley migratoria argentina, que da cuenta de casi el 95% de las radicaciones de los últimos veinte años, ha demostrado ser una vía sencilla y eficaz para registrar y documentar a la población extranjera proveniente de los países de América del Sur. Resta encontrar una vía equivalente para quienes provienen de países que no están comprendidos en el criterio de nacionalidad.

Los procedimientos de regularización ordinarios (por oposición a los regímenes especiales o los programas de excepción) brindan criterios claros y respaldados por la ley, aportando previsibilidad a todas las partes. Los regímenes de excepción suelen tener efectos positivos a corto plazo, pero a menudo "fallan" en el mediano plazo. Los programas especiales para el ingreso y la regularización de niños y niñas venezolanos reseñados más arriba resolvieron el ingreso regular (Disp. 520/2019) pero no la regularización; o resolvieron la regularización por dos años, y luego arrojaron a los niños nuevamente a la irregularidad (Disp. 1891/2021).

Debido a diversas medidas y prácticas administrativas que los Estados de origen y de destino han puesto en marcha en los últimos años (tales como los cierres totales de fronteras terrestres y las decisiones relativas a la emisión de documentos de identidad y de viaje), existen en la actualidad

algunas barreras sistemáticas que obstaculizan la regularización migratoria de algunos grupos puntuales de migrantes. En la medida en que estas situaciones afectan a niños y niñas que residen de hecho en el territorio argentino, no hay dudas acerca de la responsabilidad que le cabe al Estado respecto a su protección y bienestar. Las soluciones deben provenir no solo de la autoridad migratoria, sino también de otras instituciones con mandato de protección de la niñez.

Bibliografía citada

CAREF (2021) *Familias entre fronteras. Niñez venezolana en Argentina: regularización en suspenso.* Papeles de Migración N ° 2, junio 2021. Disponible en www.caref.org.ar / publicaciones.

CAREF y ACNUR (2022). *Fronteras cerradas por pandemia. Familias en movimiento y sus tránsitos hacia Argentina, 2020-2021*. Disponible en caref.org.ar / publicaciones

CAREF y CELS (2020) *Laberintos de papel. Desigualdad y regularización migratoria en América del Sur*. Buenos Aires. Disponible en caref.org.ar / publicaciones.

Hendel, Verónica (2024). *El acceso a la educación de niños, niñas y adolescentes migrantes. Avances y desafíos*. Colección "La niñez migrante en Argentina. Políticas y derechos (2004-2023)", N° 3 CAREF : Buenos Aires. Disponible en caref.org.ar / publicaciones.

INDEC (2024) *Migraciones internacionales e internas. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022, Resultados definitivos*. Buenos Aires : INDEC.

Observatorio sobre migraciones y asilo en Argentina "Gabriel Chausovsky" (2024) *El derecho de asilo en Argentina. Aclarando conceptos, explorando datos y compartiendo experiencias: 2012-2022*. Disponible online.

OIM (2013) La experiencia de los países suramericanos en materia de regularización migratoria. Buenos Aires : OIM. Disponible online.

ONU (2018) *Pacto mundial para una migración segura, ordenada y regular*. Disponible en https://www.ohchr.org/es/migration/global-compact-safe-orderly-and-regular-migration-gcm

PICCUM (2022) *Regularisation Mechanisms and Programmes. Why they Matter and how to Design them.* Bruselas. Disponible en www.piccum.org

CAREF
Comisión Argentina para personas
Refugiadas y Migrantes

Informe Nº 4

ISBN 978-631-90406-2-3