



# Abrir las puertas

1973

2023

> **Cinco  
décadas  
en pocas  
palabras**



**CAREF**

Comisión Argentina para personas  
Refugiadas y Migrantes



## Acerca de 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.



La sede de CAREF se encuentra en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. La institución también brinda atención en las provincias de Jujuy, Misiones y 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), la Unión Europea (UE) y Misereror (obra episcopal de la iglesia católica alemana).



Pacecca, María Inés

Abrir las puertas 1973-2023 : cinco décadas en pocas palabras / María Inés Pacecca ; Gabriela Liguori. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : CAREF - Comisión Argentina para Refugiados y Migrantes , 2025.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga

ISBN 978-631-90943-3-6

1. Personas Migrantes. 2. Refugiados. 3. Sociedad Civil. I. Liguori, Gabriela II. Título  
CDD 325.1

### **Elaboración del informe**

María Inés Pacecca

### **Supervisión**

Gabriela Liguori

### **Diseño y diagramación**

Florencia Zamorano

.....

Las fotos e imágenes  
incluidas en esta publicación  
pertenecen al Archivo  
Histórico de CAREF.

.....





50...

## Índice de contenidos

9	Introducción 50 años a vuelo de pájaro
13	I Los comienzos. El golpe de Estado en Chile y la atención a los refugiados
21	II El retorno de las democracias
29	III La “irregularización” como política y el activismo en pos de una nueva ley. La década de 1990
34	IV Nuevo siglo, nuevas leyes
45	V La expulsión como política y disciplinamiento. El DNU 70/2017
47	VI La movilidad venezolana y la pandemia
51	VII En pocas palabras



# Introducción

## 50 años a vuelo de pájaro

CAREF lleva cinco décadas de trabajo ininterrumpido brindando atención directa a personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo, promoviendo su acceso a derechos en condiciones de justicia y equidad. Entre 1973 y 2023, más de 50.000 personas acudieron al Servicio Social de CAREF para recibir asistencia y asesoramiento profesional en una amplia variedad de temáticas: ingreso al territorio, acceso al sistema de asilo, regularización migratoria, documentación, reunificación familiar, atención sanitaria, educación, trabajo, vivienda, protección social, expulsiones, violencia institucional, violencia basada en género, obtención de la nacionalidad argentina, reasentamiento en un tercer país o retorno a sus países de origen.

En estos cincuenta años han variado las nacionalidades de las personas y familias que arribaban a Argentina, las razones por las cuales llegaban al país y sus motivos de consulta en CAREF. A los más de 7.000 exiliados/as chilenos/as que concentraron gran parte de las intervenciones del Servicio Social luego del golpe de Estado de Augusto Pinochet (1973) se sumaron personas uruguayas, así como familias laosianas que arribaron bajo

mandato del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) hacia 1979. A partir de 1984/1985 CAREF asistió a argentinos y argentinas que retornaban del exilio y a personas chilenas y uruguayas, que también volvían a sus países de origen junto con las recuperadas democracias (CAREF, 1988). Hacia ese entonces, el Servicio Social comenzó a atender a algunas personas que no eran ni refugiadas ni retornadas, sino migrantes. En el contexto institucional de la época, estos migrantes conformaban los “casos especiales”, ya que su atención estaba fuera del mandato fundante de CAREF.

Para fines de la década de 1980 y durante la década de 1990, las consultas de personas refugiadas y retornadas fueron disminuyendo debido a los cambios en el contexto regional. En su lugar, aumentaron las consultas de migrantes de países limítrofes (los antiguos “casos especiales”) que buscaban regularizar su permanencia en Argentina en el marco de la Ley Videla<sup>1</sup> y de reglamentos migratorios cada vez más restrictivos. Además, la vigencia de la convertibilidad monetaria (1991-2001)<sup>2</sup> había promovido arribos desde Perú y República Dominicana –que en ese entonces

1 El decreto-ley 22.439/1981, más conocido como “Ley Videla”, derogó la Ley Avellaneda (Ley 817/1876) y estableció los nuevos lineamientos migratorios. Inspirada en la doctrina de seguridad nacional, la Ley Videla promovió “la inmigración de extranjeros cuyas características culturales permitan su adecuada integración en la sociedad argentina” (art. 2), autorizó las detenciones administrativas (sin intervención de juez) y obligó a las instituciones hospitalarias, asistenciales y a los organismos públicos a denunciar ante la autoridad migratoria a aquellos extranjeros que no tuvieran constancia de “permanencia legal” en el país. La ley, y sus sucesivos reglamentos (1987 y 1994), estuvieron vigentes hasta 2004.

2 La Ley de Convertibilidad (N° 23.928/1991) estableció una relación cambiaria fija entre la moneda argentina y el dólar estadounidense (1 peso = 1 dólar). Este tipo de cambio estuvo vigente hasta fines de 2001.

eran novedosos–, en tanto que un programa especial de 1994 había facilitado la llegada de alrededor de seis mil personas de países de la ex - URSS (CAREF, 2019). Por distintas razones, la mayoría de estas personas–cualquiera que fuera su nacionalidad– encontraba obstáculos para regularizar su permanencia en el país.

Al culminar el siglo XX, ya no había dudas que en Argentina las normas y prácticas que regulaban la migración estaban desfasadas,

tanto en relación a las dinámicas migratorias concretas como a las nuevas alianzas regionales. Este desacople entre normas y dinámicas no era nuevo: desde 1960 en adelante, la mayor cantidad de las regularizaciones ocurría en el marco de programas especiales (popularmente conocidos como “amnistías”) que, cada diez años aproximadamente, exceptuaban de los incumplibles requisitos establecidos en los sucesivos reglamentos migratorios (CAREF, 2019).

**Tabla 1**

Población total, según origen (1970-2022)

Año del Censo	Población total	Población extranjera total	Población extranjera de países americanos	Población extranjera de otros países
1970	23.000.000	2.210.000	534.000	1.676.000
1980	28.000.000	1.912.000	762.000	1.150.000
1991	33.000.000	1.628.000	817.000	811.000
2001	36.000.000	1.530.000	1.000.000	530.000
2010	40.000.000	1.803.000	1.400.000	403.000
2022	45.900.000	1.930.000 (*)	1.600.000	190.000

(\*) El censo 2022 incluye 180.000 personas extranjeras cuyo país de nacimiento no fue registrado.

Nota: las cifras fueron redondeadas para facilitar la lectura

Fuente: Censos Nacionales de Población

En 2004, una nueva ley migratoria (N° 25.871) derogó a la Ley Videla y recogió en su articulado el criterio de “nacionalidad Mercosur”, facilitando el acceso a la residencia de la migración sudamericana<sup>3</sup> y asegurando un conjunto de derechos (educación, salud,

atención sanitaria, asistencia social) a todas las personas migrantes, incluso a quienes no pudieran regularizar su permanencia. Tanto en el proceso de derogación de la Ley Videla como en los diálogos que condujeron a la ley vigente (que volvió innecesarias las “amnis-

3 El artículo 23 inciso I de la Ley de Migraciones (N° 25.871) estableció el acceso a la residencia temporaria por dos años, renovable, en base al criterio de “nacionalidad”, que comprende a personas nacionales de Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela y Suriname.

tías” para migrantes regionales) y a su reglamentación en 2010, las organizaciones de la Sociedad Civil (CAREF entre ellas) tuvieron un rol fundamental (Ceriani y Fava, 2009; ANDHES et al, 2016; Domenech, 2009). Su experiencia en terreno, centrada en el asesoramiento y la asistencia, había mostrado de manera irrefutable los obstáculos que las propias normas generaban y el tratamiento desigual, discriminatorio e inconstitucional hacia las personas migrantes.

Con el nuevo siglo se incrementó y se volvió cada vez más visible la presencia de mujeres en casi todas las comunidades migrantes, a la par que se fortalecieron y consolidaron los procesos de activismo y asociacionismo, potenciados por el debate que había conducido al cambio de la ley migratoria. Estos procesos ampliaron la agenda institucional de CAREF, que se integró a diversas redes nacionales, regionales e internacionales, a partir de las cuales se fueron gestando diálogos y lazos que nutrieron las actividades de incidencia, presentes desde los inicios de la vida institucional.

En paralelo, el Servicio Social de CAREF recibió una cantidad moderada pero constante de consultas de personas con necesidades de protección provenientes de los más diversos países: Guatemala, Nicaragua, Colombia, Perú, El Salvador, Cuba, Siria, Argelia, Rusia, Ucrania, Armenia, Libia, Palestina, Egipto, Marruecos, Yemen, Nigeria, Senegal, Etiopía, Venezuela, etcétera. En las últimas dos décadas, su acceso al sistema de asilo, a visas humanitarias o a otras formas de protección complementaria estuvo regulado por la Ley de Reconocimiento y Protección al Refugiado (N° 26.165 de 2006) y por la Ley de

Migraciones. Debido a procedimientos casi siempre prolongados e inciertos, el acompañamiento hacia esta población altamente vulnerable implicó gestionar la espera y el “mientras tanto” en contextos no siempre favorables.

Hacia 2015 las dinámicas migratorias en América del Sur comenzaron a cambiar radicalmente, debido a la movilidad venezolana (ver CAREF, ACNUR y OIM, 2019). En unos pocos años, Colombia, Ecuador, Perú, Chile y Brasil recibieron, en conjunto, unos 6.000.000 de venezolanos/as.<sup>4</sup> Se estima que entre 2015 y 2023 arribaron a Argentina cerca de 200.000 personas venezolanas, muchas de ellas con necesidades de protección. Dos aspectos distinguieron a nuestro país de otros de la región. Primero, que ya aplicaba a esta población el criterio de nacionalidad MERCOSUR contenido en la Ley de Migraciones, por lo cual no fue necesario crear permisos ni categorías de residencia especiales. Segundo, que la Dirección Nacional de Migraciones (organismo de aplicación de la ley) llevaba más de diez años procesando alrededor de 200.000 residencias migratorias anualmente, con lo cual el aumento de trámites de personas venezolanas no generó, *per se*, cuellos de botella importantes, como sí ocurrió en otros países de la región (Observatorio sobre Migraciones y Asilo en Argentina, Informe N° 1, 2020).

No obstante, entre 2019 y 2023, alrededor de 11.000 personas de nacionalidad venezolana consultaron en el Servicio Social de CAREF. A las preocupaciones y dificultades habituales de la movilidad internacional se sumaron los déficit de documentación de país de origen (cada vez más frecuentes entre quienes arri-

4 Fuente: Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela, accesible en <https://www.r4v.info/es/refugiadosymigrantes>.

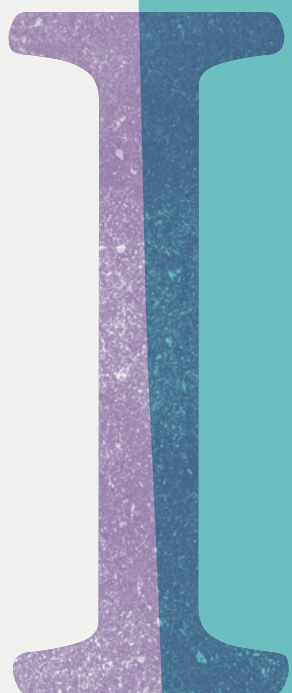
baron luego de 2018), los tránsitos irregulares durante la pandemia por COVID 19, y el desmembramiento de las familias a lo largo de procesos que se desplegaron durante varios años y en distintos países. La singularidad y complejidad de muchas de sus consultas plantearon desafíos que requirieron la construcción o el fortalecimiento de articulaciones interinstitucionales a nivel local y regional.

Esta apretada síntesis muestra que las variaciones en los países de origen y en los motivos de consulta se vinculan con las dinámicas socio-políticas regionales y –en menor medida– globales. En un mundo cambiante, el Servicio Social de CAREF siempre ha sido un mirador privilegiado para identificar y analizar los efectos concretos que las normas y las prácticas administrativas tienen sobre la vida cotidiana de personas y familias migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo. Sus trayectorias en Argentina se vinculan con la situación económica en general, y también con cuestiones más específicas relativas a las políticas migratorias y de asilo: su sensibilidad o su indiferencia respecto a lo que ocurre en la región y en el mundo; su interés por integrar asegurando derechos e igualdad, o, por el contrario, su fortalecimiento de prácticas de segmentación social que solo han contribuido a legitimar la desigualdad, la discriminación y la xenofobia.

Las páginas a continuación ponen el foco en ciertos hitos significativos de estas cinco décadas con el propósito de recuperar en y para el presente algunas de las complejidades y desafíos que enfrentó la institución. Con el paso de los años, se amplió la población atendida y la estructura institucional creció, brindando atención directa en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en Mendoza, en Jujuy y en Misiones. Se incorporaron nuevas áreas de trabajo<sup>5</sup> que, articuladas en torno a la atención directa y la incidencia, fortalecieron el perfil institucional con líneas de investigación, capacitación y comunicación.

En sus cinco décadas de historia, CAREF ha visto (y atravesado) grandes cambios acompañados de una gran constante: para millones de personas, el cruce de fronteras internacionales no es una opción sino una necesidad. Ya sea que busquen protección, una vida digna o mejores oportunidades educativas, sanitarias o laborales para sí mismas o para sus hijas e hijos, la migración suele generar, en el corto plazo, angustia, incertidumbre y un déficit de derechos. El mandato de CAREF ha girado siempre en torno a ese déficit y a las maneras de resolverlo, como un camino hacia una sociedad más justa y más igualitaria.

5 A 50 años de su fundación, las áreas de trabajo de CAREF incluyen: atención directa (servicio social y clínica jurídica), capacitación, comunicación, investigación, incidencia, archivo histórico, y administración.



# Los comienzos



**El golpe de Estado en Chile y la atención a los refugiados**

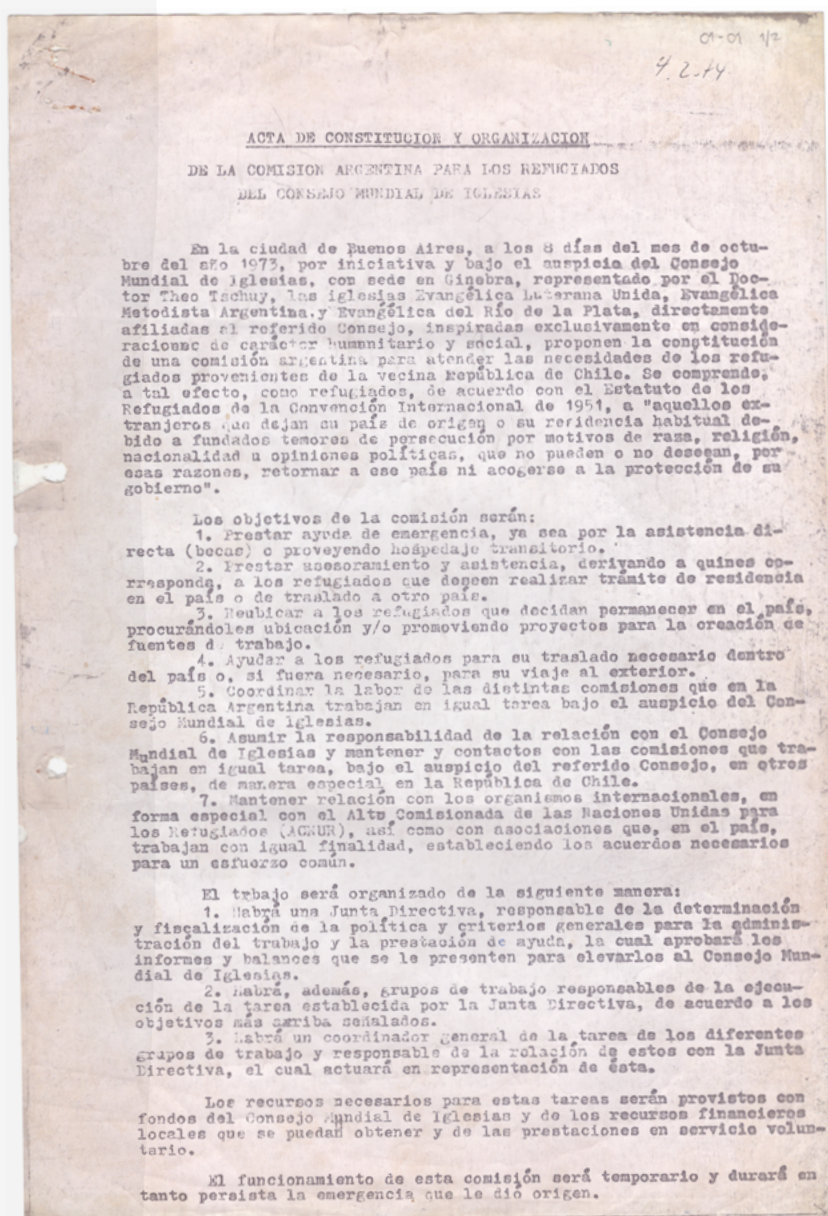


# Los comienzos

## El golpe de Estado en Chile y la atención a los refugiados

CAREF se constituyó como tal el 8 de octubre de 1973, menos de un mes después del golpe de Pinochet en Chile. Por iniciativa y bajo el auspicio del Consejo Mundial de Iglesias,<sup>6</sup> tres iglesias históricas (la Iglesia Evangélica Luterana Unida, la Iglesia Evangélica Metodista Argentina y la Iglesia Evangélica del Río de la Plata) “inspiradas exclusivamente en consideraciones de carácter humanitario y social” propusieron la creación de “una comisión argentina para atender las necesidades de los refugiados provenientes de la vecina República de Chile” (Acta de Constitutiva, 8 de octubre de 1973).

Ello requirió la puesta en marcha de un dispositivo que pudiera “prestar ayuda de emergencia” y “ayudar a los refugiados para su traslado” dentro del país o hacia el exterior, así como “procurarles ubicación y/o promover proyectos para la creación de fuentes de trabajo” (Acta Constitutiva, 8 de octubre de 1973). Aunque el



6 Fundado en 1948, el Consejo Mundial de Iglesias reúne a unas 350 iglesias de 120 países con propósitos religiosos, ecuménicos y de cooperación. Ver <https://www.oikoumene.org/es/about-the-wcc>.

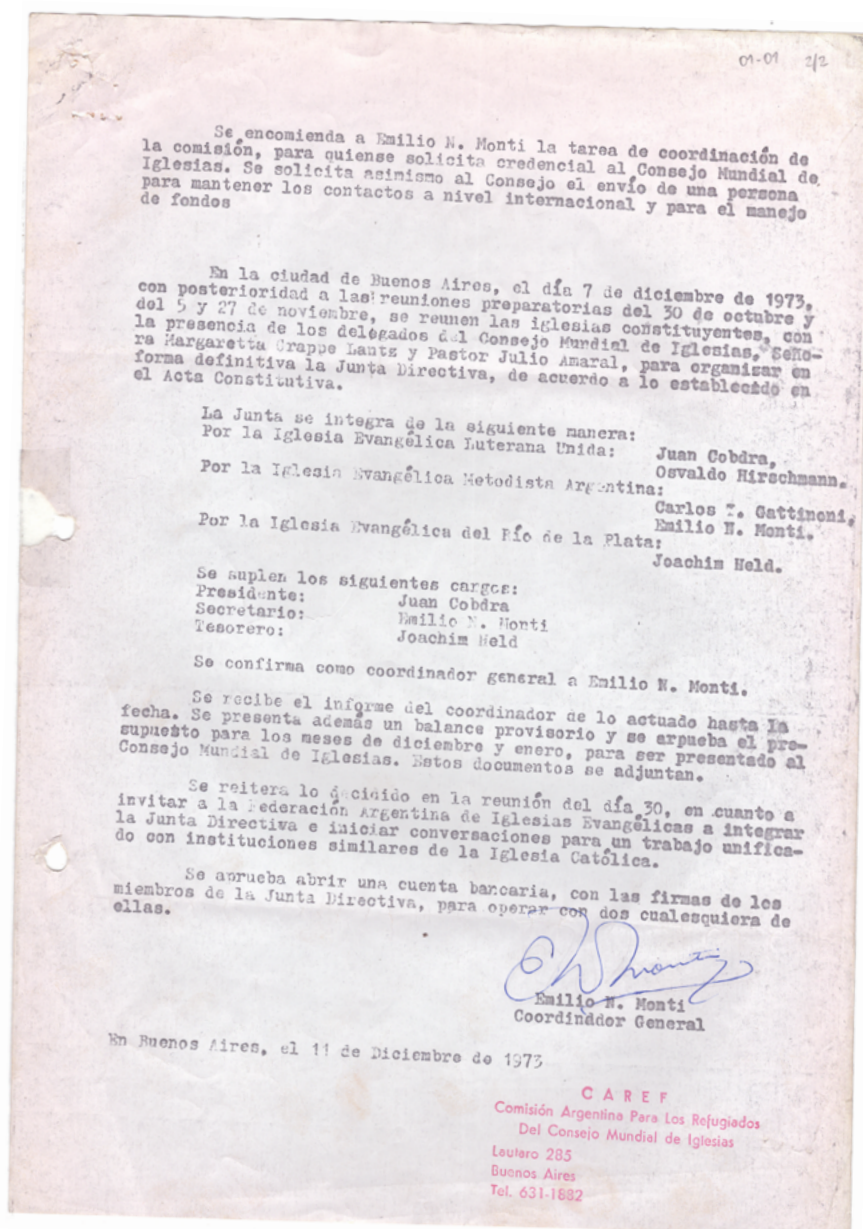
Acta indica que “el funcionamiento de esta Comisión será temporario y durará en tanto persista la emergencia que le dio origen”, el mandato de ayudar al extranjero que inspiró la creación de CAREF rebasó los límites de la emergencia original.

En dicha oportunidad se fijaron los propósitos de la Comisión así como su estructura organizativa. Además de los objetivos relati-

vos a la asistencia de las personas refugiadas, se establecieron otros vinculados a la coordinación de la labor con comisiones similares que, en Argentina o en otros países, se abocaran a la misma temática con el aval del Consejo Mundial de Iglesias. También se hizo referencia a la relación con organismos internacionales, en particular con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).

En cuanto a la estructura, se creó una Junta Directiva (integrada por miembros de las distintas iglesias participantes) que determinarí y fiscalizaría políticas y criterios para la organización del trabajo y la prestación de ayuda. Las tareas serían llevadas adelante por “grupos de trabajo”, dirigidos por un coordinador general, en representación de la Junta Directiva. Puesto que se suponía que el golpe militar en Chile no duraría mucho, los grupos de trabajo se formaron con integrantes de las iglesias, estudiantes del Instituto Superior Evangélico de Estudios Teológicos (ISEDET) y otras personas que se sintieron convocadas por la temática y colaboraron de manera voluntaria (Zunino y Peiró, 1988).


En diciembre de 1973, el representante regional del ACNUR solicitó a CAREF (y a otras organizaciones) colaboración para atender la situación generada por el golpe en Chile, y ofreció apoyo internacional para poner



en marcha un programa de asistencia a refugiados. En enero de 1974, CAREF firmó un acuerdo con el ACNUR y así llegaron los primeros fondos para la “ayuda de emergencia” (Zunino y Peiró, 1988). El programa de asistencia, dirigido a quienes habían huído de Chile, comenzó cubriendo las necesidades básicas de alojamiento y alimentación, aunque la propia lógica del trabajo llevó a que prontamente se incorporaran cuestiones relativas a salud, educación, recreación (para niños y niñas) y laborterapia (para las personas adultas).

Las personas asistidas por el programa salieron de Chile inmediatamente después del golpe o durante los meses siguientes, y fue-

ron llegando a Buenos Aires, Mendoza, Neuquén y otras ciudades. Puesto que la posibilidad de retornar a Chile en el corto o mediano plazo se fue disolviendo ante la evidencia de que el golpe se prolongaba, contaban con dos opciones: instalarse en Argentina o reasentarse en un tercer país. Para las primeras, fue necesario encontrar vías que les permitieran regularizar la residencia en Argentina, conseguir empleo, vivienda, y comenzar la difícil tarea de reorganizar sus vidas. El segundo grupo planteó los desafíos más grandes. La necesidad de reasentamiento en otro país estaba ligada a cuestiones de protección y seguridad, pero su gestión no era para nada sencilla:



*“debían contemplarse los deseos de las personas, la documentación con la que contaban o que podían llegar a obtener, los requisitos que establecían los distintos países para autorizar el ingreso —ya fuera como inmigrantes o como solicitantes de asilo—, los recursos disponibles para los pasajes, y la urgencia del caso, que podía restringir las opciones”*

(CAREF, 2021:23).

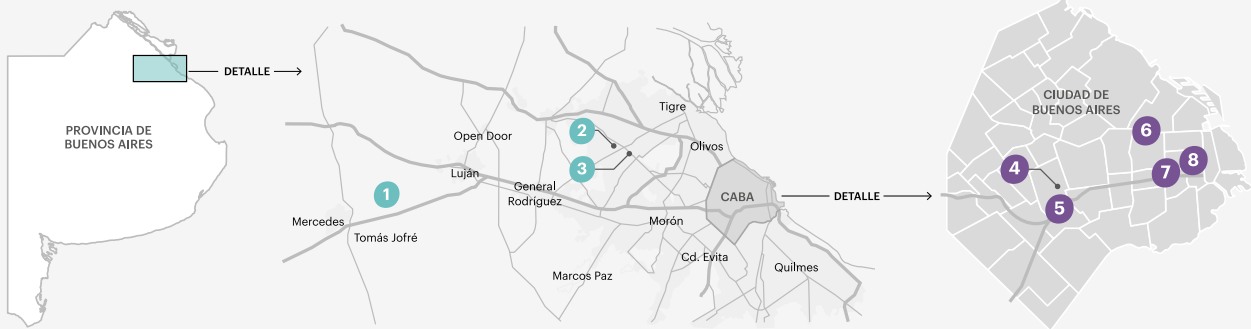
La mayor parte de los reasentamientos ocurrieron durante 1974 y 1975, y los destinos más frecuentes fueron Canadá, Reino Unido, Suecia, Rumania y Francia (CAREF, 2021). Mientras esperaban que se concretara el reasentamiento en un tercer país, las personas y las familias eran alojadas en hoteles y casas de refugio, organizadas y destinadas exclusivamente a exiliados.

Entre 1974 y 1981, CAREF alojó más de 13.000 personas en ocho refugios distintos: cinco de ellos estaban ubicados en la Ciudad de Buenos Aires –tres en el centro y dos en el ba-

rrío de Flores– y tres entre San Miguel, José C. Paz y Mercedes (Provincia de Buenos Aires). Cada refugio podía alojar entre 50 y 100 personas, que se distribuían en numerosas habitaciones y compartían espacios comunes (comedores, salones, en algunos casos jardines). Puesto que en los refugios residían grupos familiares, los niños y niñas contaban con actividades recreativas y educativas (Zunino y Peiró, 1988). Además está decir que la gestión de los refugios era compleja y que a menudo la convivencia entre quienes allí residían era tensa.

# Refugios de CAREF

Las casas estaban destinadas a personas refugiadas. Si bien en su mayoría eran chilenas, también había uruguayas, paraguayas, bolivianas y brasileñas.



**1**  
**Gowland**  
1975 - 1977  
Gowland - Mercedes

Ubicado en una zona rural, con capacidad para albergar a 100 personas. Fue uno de los más vigilados por la DIPPBA\*, organismo que funcionó entre 1956 y 1988 y se convirtió en un eslabón fundamental del terrorismo de Estado en dicho distrito.



**2**  
**José C. Paz**  
1974 - 1976  
Av. G. Campos 6151

Ubicado en la Facultad Luterana de Teología en José C. Paz. Tenía capacidad para alojar a 70 personas. Cerró en 1976 a raíz de un allanamiento militar que implicó la detención de 19 refugiados/as y de trabajadores de CAREF.



**3**  
**San Miguel**  
1975 - 1977  
Partido de San Miguel

El edificio contaba con 19 habitaciones y estaba preparado para recibir a 80 personas. Además de actividades recreativas y educativas para niñas y niños, se desarrolló un emprendimiento productivo a cargo de los/as refugiados/as.



**4**  
**Alberdi**  
1978 - 1980  
Juan B. Alberdi 2236

Alojó a familias chilenas exiliadas y luego a familias laosianas refugiadas. Actualmente, es la sede central de CAREF.



**5**  
**Fray Cayetano**  
1974- 1979  
Barrio de Flores

Ubicado en el barrio de Flores, contaba con 13 habitaciones. Se cerró en el año 1979 por dificultades financieras.



**6**  
**Córdoba**  
1975 - 1976  
Av. Córdoba 2547

Destinado a varones, con capacidad para 72 personas. La administración y la conducción fue asumida por los mismos refugiados, con acompañamiento institucional. Fue allanado en varias oportunidades.



**7**  
**Solís**  
1975 - 1977  
Solís 1826

Funcionó un ropero para refugiados, abastecido por donaciones de las iglesias y por los talleres de costura y tejido que funcionaban allí y en el refugio San Miguel.



**8**  
**Brasil**  
1974 - 1976  
Av. Brasil 430

Fue la primera casa de refugio gestionada por CAREF. Se trataba de un edificio de una planta baja y tres pisos con 11 habitaciones.

(\*) DIPPBA: Dirección de Inteligencia de la Policía de la Provincia de Buenos Aires

Infografía: Vanina Sánchez, 2023.

Hacia fines de 1974, el equipo de trabajo estaba compuesto por alrededor de una docena de personas que cubrían todas las funciones. En marzo de 1975 comenzó a conformarse el Servicio Social como tal, integrado por cinco trabajadoras sociales. También se estructuró el área administrativa y se nombró a un Secretario Ejecutivo rentado (Luis Alberto Pereyra, integrante de la Iglesia Evangélica Luterana Unida, que antes

de fin de año debió exiliarse por cuestiones de seguridad) y a un Coordinador General (Emilio Monti, de la Iglesia Evangélica Metodista Argentina). Pereyra fue sucedido brevemente por una Secretaria Ejecutiva (Diana Vignolo) y luego por Armin Ilhe, pastor de la la Iglesia Evangélica del Río de la Plata (IERP), quien que también debió exiliarse en 1977, luego de que fuera allanado el refugio de José C. Paz.

## CAREF y el golpe de Estado en Argentina

El terror instaurado por el funcionamiento de la Triple A (Alianza Anticomunista Argentina) y por la irrupción de la dictadura cívico-militar (24 de marzo de 1976) obligó a CAREF a cambiar ciertos aspectos de la modalidad de trabajo y de la administración de los refugios, y a reforzar las estrategias de cuidado respecto de la población asistida y de quienes trabajaban en la institución. Durante esos años, muchas de las personas que integraban los equipos técnicos sufrieron amenazas, persecuciones, allanamientos y detenciones que pusieron en riesgo su vida y, en muchos casos, determinaron el exilio de numerosas familias.

### Sedes de CAREF

Entre 1973 y 1980, las oficinas de CAREF se mudaron con frecuencia, siempre dentro del ámbito de la Ciudad de Buenos Aires:

- **1973**  
Espacio cedido dentro del Centro de Estudios Cristianos (Paraná 489)
- **1974**  
Primera Iglesia Metodista (Corrientes 718)
- **1974**  
Oficina propia (Lautaro 285)
- **1975 a 1978**  
Oficina propia (Venezuela 2080)
- **1979 a 1980**  
Oficina alquilada a la Iglesia Evangélica del Río de la Plata (Biedma 93)
- **1980 en adelante**  
Casa propia (que inicialmente funcionó como refugio) ubicada en Juan Bautista Alberdi 2236/2240)

En sus dos primeros años, CAREF atendió cerca de 3.500 casos (definidos a partir de los lazos de parentesco entre las personas asistidas) que representaban más de 7.000 personas. De esos casos, 83% nucleaban a personas chilenas y 12% a personas uruguayas. Vale destacar que, del total, 35% eran niños, niñas y adolescentes. Es decir que la población exiliada proveniente de Chile, y en menor medida de Uruguay, concentró casi todos los esfuerzos institucionales durante los primeros años.

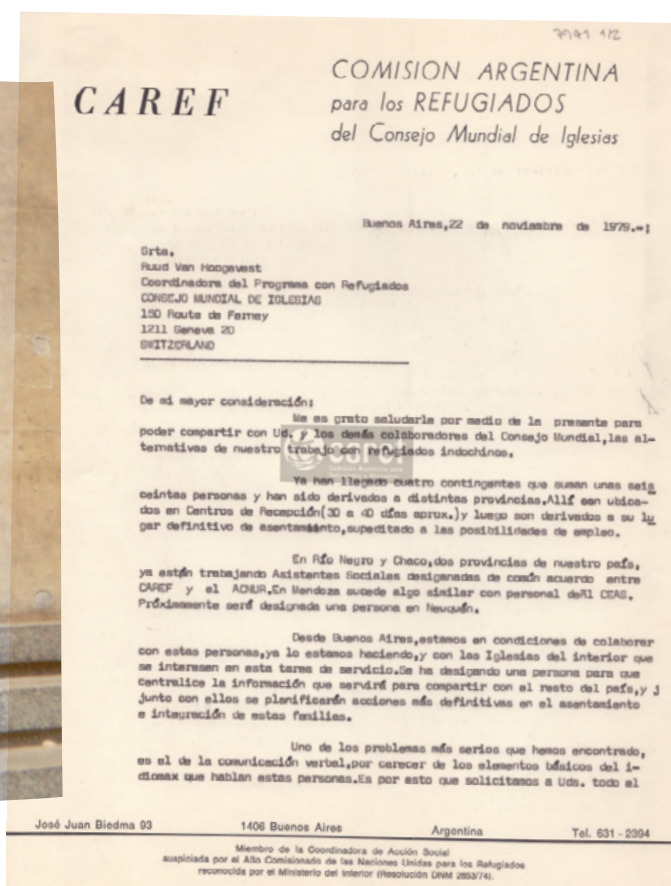
Hacia 1980, cuando el grueso del trabajo con esta población había disminuido (y el equipo de trabajo se redujo bruscamente debido a la reducción del aporte económico del ACNUR), CAREF se involucró en la atención y acom-

pañamiento de casi 700 personas provenientes del sudeste asiático (principalmente de Laos) que habían arribado al país como refugiadas en 1979. Su llegada, en el marco de un programa estatal surgido de un acuerdo entre la dictadura cívico-militar (1976-1983) y los organismos internacionales de ayuda humanitaria, ocurrió cuando las denuncias por violaciones a los Derechos Humanos se consolidaban en el exterior.

Al tomar conocimiento del *Programa de admisión de familias de refugiados y desplazados provenientes del Sudeste Asiático* (Dec. 2073/1979), la Junta Directiva de CAREF, en diálogo con las autoridades de las respectivas iglesias y con el Consejo Mundial de Iglesias, decidió involucrarse en la asistencia. En una carta de junio de 1979, dirigida al Director Nacional de Migraciones (el Coronel Remigio Azcona), CAREF reafirmó su "misión cristiana de servir a los necesitados" y ofreció su

colaboración "en la labor que demande la integración de los refugiados vietnamitas que habrán de llegar a nuestro país" (Archivo Histórico CAREF, AR-CAREF-DE-02-02-79086).

La tarea, llevada a cabo en un contexto institucional riesgoso, fue desafiante desde todo punto de vista: por la cantidad de personas incluidas en el programa, por su dispersión territorial, por la barrera idiomática y por la improvisación que caracterizó el accionar de los distintos organismos públicos involucrados. Las expectativas incumplidas de las familias laosianas respecto a las condiciones de trabajo y vivienda realmente existentes en Argentina, el desinterés del Estado por la población que había acogido y las tensiones y desacuerdos con el ACNUR (que impactaban en el financiamiento de la asistencia) llevaron a CAREF a desvincularse del programa a partir de enero de 1982 (para una historia detallada de este proceso, ver Lastra, 2021).





Los desafíos de estos primeros años forjaron simultáneamente el perfil de la institución como tal y de su equipo de trabajo. El abordaje integral caso a caso, basado en la escucha y centrado en las necesidades y los derechos de las personas y las familias se construyó en paralelo a una mirada más política sobre los procesos regionales y globa-

les. Al mismo tiempo se fueron consolidando alianzas y redes con el mundo ecuménico, no sólo porque CAREF era y es una organización ecuménica, sino porque para ese entonces las iglesias de distintas denominaciones eran quienes realizaban gran parte de la labor con personas desplazadas y necesitadas de protección.

# II

## El retorno de las democracias



# El retorno de las democracias

Entre 1974 y 1985, CAREF atendió a alrededor de 16.000 personas que conformaban casi 7.000 casos. Las tres imágenes a continuación, que reproducen las tablas elaboradas para un informe institucional de 1988, muestran el volumen de trabajo de los inicios (imagen 1) y la composición por nacionalidades

de la población asistida (imagen 2). Como puede observarse, a partir de 1976 comenzó a aumentar la proporción de “casos especiales”, es decir: aquellos donde las personas no eran refugiadas ni exiliadas, sino migrantes (imagen 3).

**Imagen 1**

**CASOS Y PERSONAS NUEVAS ATENDIDAS**

Año	N° de Casos	N° de personas	Mayores	Menores	Solos
1974	2.325	4.504	3.284	966	1.554
1975	1.209	2.599	1.909	790	641
1976	433	1.195	726	469	156
1977	671	1.829	1.047	782	274
1978	704	1.729	1.023	706	315
1979	371	1.130	586	544	113
1980	230	730	382	348	64
1981	248	748	386	362	80
1982	99	292	164	128	20
1983	93	251	132	119	25
1984	199	498	281	193	88
1985	349	904	572	332	138
<b>TOTAL</b>	<b>6.931</b>	<b>16.409</b>	<b>10.392</b>	<b>5.739</b>	<b>3.471</b>

Fuente: Zunino y Peirano, 1988: 6



**Imagen 2**

**CASOS POR NACIONALIDAD**

Año	Chilenos	Uruguayos	Bolivianos	Brasileros	Otros
1974	1.898	275	34	20	98
1975	1.050	136	13	6	4
1976	367	60	1	1	4
1977	558	93	9	3	8
1978	498	173	6	0	27
1979	224	120	1	1	25
			---	---	
			TOTAL 64	31	
				Paraguayos	Indochinos
1980	92	27	18	93	0
1981	72	10	4	147	11
1982	73	8	9	5	4
1983	73	8	4	0	8
1984	135	51	4	0	9
1985	175	164	4	0	6
	-----	-----	---	---	---
TOTAL	5.215	1.125	43	245	204

Fuente: Zunino y Peirano, 1988:7

**Imágen 3**

**CASOS ESPECIALES - INMIGRANTES NO REFUGIADOS**

AÑO	N° de Casos	N° de Personas	Chile	Uruguay	Bolivia	Paraguay	Otros
1974	2	10	2	0	0	0	0
1975	11	32	7	3	1	0	0
1976	14	25	7	5	1	1	0
1977	23	55	14	3	0	2	8
1978	51	124	21	8	7	12	3
1979	79	176	37	9	10	9	13
1980	71	190	18	13	15	16	9
1981	31	79	18	6	0	0	5
1982	42	135	49	10	3	5	5
1983	40	97	22	6	5	3	4
	---	---	---	---	---	---	---
TOTAL	364	923	195	63	42	48	47

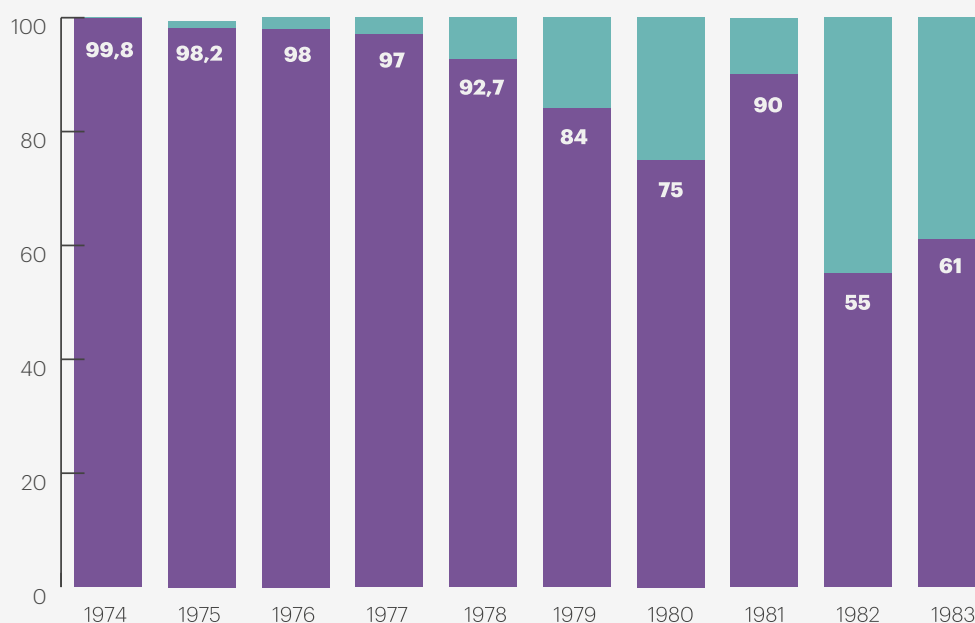
Fuente: Zunino y Peirano, 1988:8

Los “casos especiales”, que en 1974 representaban apenas el 0,2%, aumentaron cada vez más. Los dos años en que este incremento se revierte fueron 1981 (marcado por la aten-

ción de 147 “casos” de refugiados laosianos) y, en menor medida 1983, cuando se inicia el trabajo con personas argentinas, chilenas y uruguayas que retornaban del exilio.

### Gráfico 1

Refugiados y casos especiales (1974 - 1983)



En 1983, con la recuperación de la democracia, muchos argentinos/as que se habían exiliado comenzaron a consultar a los organismos de Derechos Humanos en relación a su retorno y a su situación judicial en el país, preocupados por la vigencia de medidas de captura que aún no habían sido dadas de baja. Ante un fenómeno que se esperaba sería masivo, en 1983 se creó la Oficina de Solidaridad para Exiliados Argentinos (OSEA), que funcionó hasta 1988. Integrada por diversas organizaciones, entre ellas el Centro

de Estudios Legales y Sociales (CELS), el Servicio de Paz y Justicia (SERPAJ) y el Movimiento Ecuménico por los Derechos Humanos (MEDH), “tuvo como objetivo orientar los regresos, brindar asesoramiento jurídico e implementar distintos programas que facilitarían la reinserción de quienes volvían al país luego del destierro” (Lastra, 2018: 166).

Paralelamente, en septiembre de 1983 CAREF (al igual que el MEDH) había recibido la sugerencia del Consejo Mundial de Iglesias de involucrarse en el trabajo con los retor-

nados (Zunino y Peiró, 1988). Así, a fines de 1983, CAREF se incorporó a la OSEA, donde aportó su experiencia institucional y un equipo de dos trabajadoras sociales, que evaluaban la inclusión de las personas y las familias en un dispositivo de emergencia destinado a resolver problemas de vivienda y, en algunos casos, colaborar con proyectos laborales.

En 1984, el gobierno de Raúl Alfonsín creó la Comisión Nacional para el Retorno de los Argentinos en el Exterior (CNREA), que funcionó en la órbita de la Secretaría General de la Nación entre junio de 1984 y diciembre de 1985. El accionar de esta comisión se restringió a cuestiones de tipo administrativo y a gestionar los fondos que el ACNUR brindó al gobierno argentino para la inserción de los retornados, pero delegó en las organizaciones sociales (CAREF entre ellas) el trabajo diario de evaluación de los casos (Lastra, 2018).

Según Lastra (2018), que ha trabajado con los documentos existentes en el Archivo Histórico de CAREF, la institución se vio ante el desafío de repensar su forma de trabajo:

se consideraba, por un lado, que la ayuda que necesitaba una persona que regresaba a su país de origen era de otra naturaleza que la que requerían los extranjeros. Por otro lado, también se desconocía la magnitud de la oleada de retornados, lo que llevó a los trabajadores de CAREF y de OSEA a sentir cierto temor por un retorno masivo y desorganizado que sobrepasara la capacidad institucional para brindar una contención adecuada (p. 173).

Es decir que se temía algo similar a lo que ya había ocurrido apenas unos años antes con

el trabajo con las familias refugiadas provenientes de Laos.

En el marco del trabajo conjunto con la OSEA, CAREF atendió 385 casos de retornos, que representaron 1.202 personas que volvieron a Argentina (Zunino y Peiró, 1988). También se asistió a personas chilenas y uruguayas, que ante el cambio en el panorama político, arribaban primero a Argentina para luego dirigirse a sus países. A título de ejemplo, entre las casi 2.200 personas latinoamericanas que CAREF atendió en 1985, alrededor de 900 eran argentinos que retornaban, 700 eran chilenos, y unos 600 eran uruguayos que se repatriaban (Zunino y Peiró, 1988).

A partir del análisis de los documentos producidos por el equipo de trabajadoras sociales que llevó adelante la atención, Lastra traza un sintético perfil de quiénes eran las personas retornadas asistidas por CAREF:

tenían en promedio 35 años de edad, más de un 60% de los hombres y un 30% de las mujeres eran casadas; los hijos tuvieron una presencia significativa en este grupo asistido; la mayoría de los retornados del Programa estuvo bajo la protección de ACNUR y también de otras organizaciones suecas (Acción Ecuménica Sueca, Iglesia Libre de Suecia) y del gobierno de Bélgica; sus perfiles ocupacionales abarcaban trabajos variados, desde profesionales (abogados, médicos, psicólogos, ingenieros, biólogos, químicos), artistas y profesores universitarios hasta enfermeros, costureras, vendedores, estudiantes, empleados de limpieza, electricistas carpinteros, agricultores, chapistas, fotógrafos, etc. (p.174).

## La Ley Videla (1981-2004)

La Ley de Inmigración y Colonización de 1876, también conocida como Ley Avellaneda, estuvo vigente durante más de cien años. En la práctica, especialmente durante el siglo XX, fue implementada a través de diversos decretos reglamentarios, el último de ellos de 1965 (Decreto 4418/1965). En 1981, durante la dictadura, la Ley Avellaneda fue derogada formalmente y reemplazada por el Decreto - Ley 22.439 (Ley general de migraciones y fomento de la Inmigración N° 22.439), también conocido como Ley Videla.

Entre otras cuestiones, la Ley Videla estableció que las escuelas medias o superiores solo podrían inscribir como alumnos a los extranjeros debidamente documentados, y obligaba a hospitales y otros organismos administrativos a denunciar ante la autoridad migratoria a los residentes irregulares. Además, autorizaba a la Dirección Nacional de Migraciones a “entrar libremente y sin notificación previa a los lugares o locales comerciales, industriales, educacionales, hospitalarios, asistenciales y todo aquel en el que exista o medie presunción de infracción a la presente ley” (Arts. 101 a 107/22.439).

Ya en democracia, la Ley Videla fue reglamentada en dos oportunidades: en 1987, durante el gobierno de Alfonsín, mediante el Decreto 1434 y en 1994, durante el gobierno de Menem, mediante el decreto 1023. Tanto la ley como sus reglamentos fueron derogados en diciembre de 2003, cuando el Congreso Nacional sancionó la Ley de Migraciones N° 25.871.

El retorno de la democracia en Argentina trajo también tres novedades normativas que incidirían en el trabajo de CAREF en los años siguientes.

En marzo de 1984 se puso en marcha un programa especial de regularización migratoria (Decreto 780/1984) dirigido a todas las personas extranjeras que hubieran ingresado al país con anterioridad al 30 de noviembre de 1983 y que no contaran con ningún tipo de residencia. Durante 1984, alrededor de 157.000 personas (provenientes principalmente de Paraguay, Bolivia, Chile y Uruguay)

se acogieron a este programa y regularizaron su situación, obteniendo una residencia permanente.

Luego, en 1985, mediante el Decreto 464, se creó el Comité de Elegibilidad para los Refugiados (CEPARE). Así, el reconocimiento de la condición de refugiado dejó de estar en manos del ACNUR y pasó a depender de un cuerpo colegiado expresamente creado para tal fin en el seno del Ministerio del Interior. La creación del CEPARE ocurrió unos meses después de que la Organización de Estados Americanos (OEA) adoptara la Declaración

de Cartagena sobre los Refugiado (1984), que amplió la definición de “refugiado” establecida en la Convención de Ginebra y en su Protocolo (ONU, 1951 y 1967) y estableció los estándares de protección de la región.<sup>7</sup>

Finalmente, en 1987 se aprobó un nuevo Reglamento Migratorio (Decreto 1434/1987) que limitó el acceso a la residencia a unas pocas categorías: personal especializado requerido por empresas; empresarios, hombres de negocios, artistas o deportistas; científicos; religiosos; padres, hijos o cónyuges de argentinos o de residentes permanentes o temporarios; migrantes con capital propio (debidamente acreditado) para desarrollo de una actividad, y extranjeros que “por sus especiales condiciones o circunstancias personales revistan un especial interés para el país”.<sup>8</sup> Estos nuevos criterios de radicación restringieron drásticamente las posibilidades de regularización de las y los migrantes provenientes de países de la región. Conservados y reforzados en el siguiente reglamento (de 1994), están en la base de las consultas sobre documentación y acceso a derechos que caracterizaron el trabajo del Servicio Social de CAREF durante las décadas siguientes.

Hacia fines de la década de 1980 e inicios de la década de 1990, el contexto en el que CAREF desempeñaba su tarea empezó a cam-

biar, no solo por los efectos del retorno de las democracias, sino también por los diversos procesos de movilidad que estaban ocurriendo en la región. Según la ONU (2000), entre 1985 y 1995 alrededor de 700.000 personas fueron desplazadas dentro de Colombia, y muchas se dirigieron hacia Venezuela, Ecuador y Panamá, donde por lo general no fueron reconocidas como refugiadas. Las crisis sociales, políticas y económicas estaban llevando a las personas a moverse y a cruzar fronteras bajo diversas figuras o denominaciones (tales como desplazados forzosos, exiliados, migrantes, refugiados) y tanto los Estados como las organizaciones sociales buscaban atender esos impactos.

Atento a los cambios en el contexto, en 1989 el Consejo Mundial de Iglesias (CMI) promovió la creación de una Red Ecuménica de Organizaciones de América del Sur, que nucleaba a organizaciones sociales vinculadas a las iglesias protestantes de Argentina, Bolivia, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay. La Red buscó dar continuidad al trabajo del Consejo Mundial de Iglesias en lo que respecta a la atención y asistencia de personas que, por los motivos que fuera (económicos, políticos, sociales) partían de sus países para convertirse en extranjeras en un nuevo destino. Según Violeta Correa (Coordinadora General de CAREF entre 1986 y 2006),

7 “En vista de la experiencia recogida con motivo de la afluencia masiva de refugiados en el área centroamericana, se hace necesario encarar la extensión del concepto de refugiado (...) De este modo, la definición o concepto de refugiado recomendable para su utilización en la región es aquella que además de contener los elementos de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, considere también como refugiados a las personas que han huido de sus países 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.” Declaración de Cartagena, Tercera conclusión (1984)

8 Una resolución de la Dirección Nacional de Migraciones (Res. 700/88) indica a quiénes aplica este criterio: “corresponde valorar la situación de aquellos inmigrantes originarios de los países europeos, de los que han provenido mayoritariamente las corrientes inmigratorias que han servido de base al crecimiento y desarrollo de nuestra nación, que con los países aludidos nos unen lazos sanguíneos, similitud de costumbres, identidad de creencias, razones de por sí valederas para considerarlos comprendidos en el régimen de excepciones preceptuadas en el Art. 15 inc. f) del decreto 1434/87”.

esa red fue determinante para trazar los caminos que transitó CAREF sin el ACNUR. Quien tuvo un rol protagónico para el armado de esa Red, desde el el área de DDHH del Consejo Mundial de Iglesias, fue Patrick Taran, integrante de las iglesias y gran conocedor y activista de los derechos de las personas migrantes. A la primera reunión de la red, en la Ciudad de La Paz (Bolivia), fuimos tanto integrantes del equipo técnico de CAREF como representantes de las iglesias. (Entrevista del 19 de septiembre de 2023).

Dicha red estimuló la discusión de una agenda común en la región, y contribuyó a la comprensión de las nuevas dinámicas regionales y a pensar las especificidades de la atención de personas refugiadas, migrantes y desplazadas (Liguori, Correa y Zunino, 2022). La experiencia de los primeros años de CAREF ya había mostrado, tanto al equipo técnico que llevaba adelante el trabajo diario como a las iglesias que estaban detrás, que la atención directa exige (además de recursos) una lectura fina del contexto político-institucional y un trabajo de incidencia sustentado en articulaciones y alianzas que amplíen el alcance de la agenda de derechos.



# III

## La “irregularización” como política y el activismo en pos de una nueva ley



**La década de 1990**



A principios de la década de 1990, las principales destinatarias de la asistencia de CAREF ya no eran las personas refugiadas, sino las y los migrantes regionales, provenientes principalmente de los países limítrofes, de Perú, y en menor medida, de la República Dominicana. Se sumaban también algunas personas de países de la ex - URSS (especialmente Rusia y Ucrania) y solicitantes de asilo de diversos países de África, tales como Senegal, Sierra Leona y la República del Congo (entre otros). Estos arribos estuvieron vinculados a grandes cambios políticos, económicos y sociales que impactaron sobre los patrones de movilidad regionales y globales.

Muy sintéticamente, tras la disolución de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas<sup>9</sup> (URSS) en 1991, la creación de la Unión Europea en 1993 y el fortalecimiento del Espacio Schengen (que permitió la libre circulación entre países europeos), se simplificaron los tránsitos al interior de Europa y se fortalecieron las fronteras con los países “extracomunitarios”. En América del Sur, Argentina,

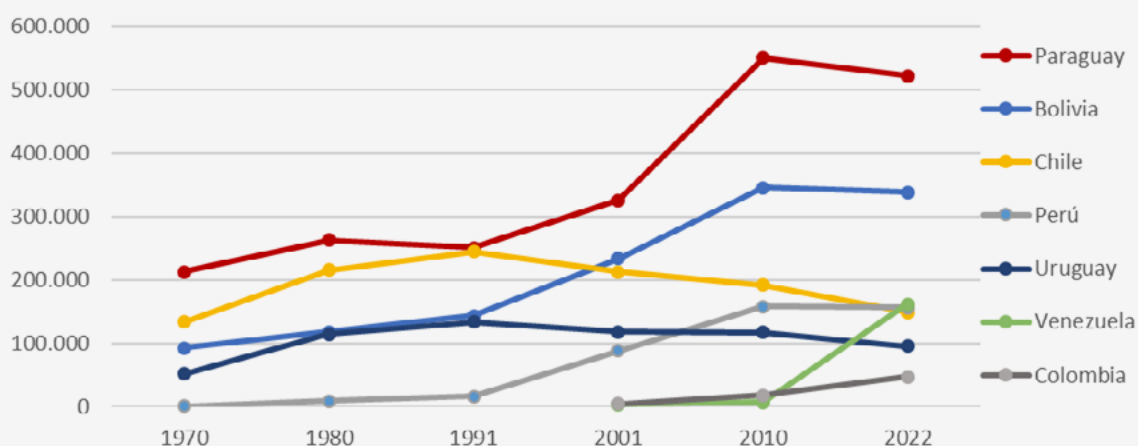
Brasil, Paraguay y Uruguay firmaron el Tratado de Asunción (1991), que dio lugar al Mercado Común del Sur (MERCOSUR), al que luego se incorporaron Chile, Colombia, Venezuela, Ecuador, Perú, Guayana y Surinam. Entre sus objetivos, el MERCOSUR que hacía hincapié en

la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países, a través, entre otros, de la eliminación de los derechos aduaneros y restricciones no arancelarias a la circulación de mercaderías y de cualquier otra medida equivalente. (Tratado de Asunción, art. I).

Lentamente, el MERCOSUR fue creando y consolidando ámbitos temáticos para la integración regional, que incluyeron, ya en el siglo XXI, reuniones especializadas sobre la circulación y residencia de los nacionales de los Estados Parte. De estos diálogos surgiría, en 2002, el Acuerdo de Residencia del MERCOSUR, de gran impacto en la regularización migratoria en Argentina y en la región.

## Gráfico 2

Migrantes sudamericanos según país de origen (1970 - 2022)



9 Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Estonia, Georgia, Kazajistán, Kirguistán, Letonia, Lituania, Moldavia, Rusia, Tayikistán, Turkmenistán, Ucrania, Uzbekistán

La década de 1990 se caracterizó también por la disminución de controles y regulaciones estatales en los mercados, en las relaciones laborales y en las prestaciones sociales (tales como jubilaciones, salud y educación). En América del Sur, estos procesos, sumados a los efectos de las deudas externas y a las denominadas “reformas del Estado” (signadas por la privatización de empresas públicas), generaron crisis económicas y políticas que activaron las migraciones. En Perú, por ejemplo, las turbulencias políticas y económicas dieron lugar a un notable (y novedoso) proceso emigratorio.

Mientras, en Argentina, la ley de convertibilidad del peso (1991-2001) y la posibilidad de

remesar en dólares incrementó la inmigración regional previa y atrajo a nuevos inmigrantes, en especial a mujeres de Perú y República Dominicana. En términos generales, aumentó la cantidad de mujeres latinoamericanas que arribaban a Argentina de manera autónoma (Pacecca y Courtis, 2008; Martínez Pizarro et al, 2014), a menudo iniciando procesos migratorios que posteriormente incentivarían la reunificación con hijos, hijas y cónyuges. La mayoría, provenientes de Bolivia, Paraguay y Perú, se insertaron laboralmente en empleos domésticos y de cuidados –donde el trabajo no registrado era moneda corriente–, en comercio y talleres de manufactura (Rosas, 2010; OIT, 2013).

**Tabla 2**

Población extranjera según género (1970-2023)

	Población total	Varones	Mujeres
<b>1970</b>	2.200.000	53%	47%
<b>1980</b>	1.900.000	50%	50%
<b>1991</b>	1.650.000	48%	53%
<b>2001</b>	1.530.000	46%	54%
<b>2010</b>	1.800.000	46%	54%
<b>2022</b>	1.900.000	45%	55%

Fuente: Censos Nacionales de Población

Nota: los valores fueron redondeados para facilitar la lectura

Pero también comenzaron a llegar mujeres dominicanas, en el marco de ofertas laborales engañosas que, a través de la generación de una deuda hipotecaria, culminaban en trabajo sexual o explotación sexual en distintos lugares del país. Antes que la trata de personas para explotación sexual o laboral se convirtiera en un tema de alta visibilidad en la agenda migratoria y de género, decenas de estas mujeres fueron llegando al Servicio Social de CAREF, planteando situacio-

nes complejas en las que se intersectaban el género, la raza (ya que casi todas eran afrodescendientes), la nacionalidad, el trabajo sexual, la persecución policial y la irregularidad migratoria (para más detalles, ver CAREF y OIM, 2003 y 2015).

La Ley Videla (reglamentada nuevamente en 1994) y otros decretos del Poder Ejecutivo y disposiciones de la Dirección Nacional de Migraciones establecieron requisitos que

obstaculizaron sistemáticamente la regularización migratoria de los migrantes regionales. El más notorio fue la exigencia de un contrato de trabajo para acceder a una residencia temporaria. En un país con porcentajes elevados y crecientes de trabajadores asalariados no registrados (de 25,2% en 1990 a 38% en 2000<sup>10</sup>), se trataba de un requisito casi imposible de cumplimentar. Las escasas vías para la regularización<sup>11</sup> y la complejidad y fragmentación de los procedimientos fomentaron la contratación de gestores –muchos de ellos estafadores– y otros “intermediarios” cuyas prácticas dudosas y corruptas generaron miles de DNIs apócrifos.<sup>12</sup>

También en 1994, la Dirección Nacional de Migraciones dispuso un “tratamiento migratorio especial” destinado a facilitar el ingreso y la regularización de nacionales de países de la ex - URSS (Resolución DNM 4632/94). El tratamiento especial, prorrogado en sucesivas oportunidades, facilitaba la tramitación de la visa de ingreso y exceptuaba de presentar el contrato de trabajo (exigible a los migrantes regionales) para obtener una residencia temporaria por un año. Se estima que, entre 1994 y 2000, ingresaron casi 10.000 personas, principalmente ucranianas (72%) y rusas (17%) (Marcogliese, 2003). A pesar del tratamiento especial, sus trayectorias en Argentina no fueron sencillas: la falta de redes y las limitaciones en el manejo del español dificultaron la integración y la inserción laboral. Muchas personas no lograron renovar sus residencias temporarias, y a lo

largo de los años fueron asesoradas por el Servicio Social de CAREF, que acompañó su cambiante situación en un contexto político y normativo también cambiante.

Mientras las normas ordinarias construían sistemáticamente barreras para la regularización, surgían periódicamente “amnistías” (como se las conocía popularmente) o programas especiales, de duración acotada y destinados a poblaciones puntuales, que, mediante la simplificación de los requisitos, buscaban atenuar los efectos regresivos de los reglamentos. A título de ejemplo, en 1992, una “amnistía” regularizó a 215.000 personas provenientes de países limítrofes (Decreto 1033). En 1994 se facilitó la regularización de personas peruanas (Res. DNM 3850/1994) y en 1998 y 1999 se promovieron convenios migratorios con Bolivia, Perú y Paraguay (solo prosperaron los dos primeros) que condicionaban la regularización a la inscripción como monotributistas y la renovación de la residencia al cumplimiento de los pagos mensuales (Leyes 25.098 y 25.099 de 1999) (para más detalles, ver CAREF, 2019, Capítulo I). Estos programas especiales, dirigidos únicamente a quienes ya residían de hecho en el territorio, no ofrecían ninguna vía para la documentación de quienes arribaran luego.

Puesto que la regularización y la obtención del DNI de residente extranjero eran indispensables para el acceso a tratamientos médicos, educación secundaria o superior, trabajo registrado, etc., la mayoría de con-

10 Boletín de Estadísticas Laborales 1990-2003, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Disponible en <https://www.argentina.gob.ar/trabajo/estadisticas/boletin-de-estadisticas-laborales-bel/bel-1990-2003#noregistrado>.

11 Tanto la Ley Videla como sus sucesivos reglamentos conservaron el criterio de radicación permanente para familiares de personas argentinas, ya sea padre, madre o cónyuge.

12 El Decreto 836/2004, que declaró la emergencia administrativa en la Dirección Nacional de Migraciones, señaló “severas irregularidades administrativas en el organismo”, incluyendo “la existencia de una antigua red delictual” y “el fraude migratorio”.

sultas que recibía el Servicio Social en ese entonces estaban directamente ligadas a la irregularidad migratoria. Con un equipo reducido, sostenido con el financiamiento que gestionaban las iglesias, CAREF se apoyó en las articulaciones con los actores locales y fortaleció el trabajo comunitario y de asesoramiento en los barrios, especialmente en Barracas y en el Bajo Flores, y promovió la creación del Foro de Refugiados (que se reunía en la sede de la institución). Esta estrategia de trabajo territorial contribuyó a identificar los mecanismos concretos de vulneración de derechos, a pensar abordajes y a afinar una agenda de incidencia.

Ante las pocas vías que habilitaban las normas nacionales, los instrumentos internacionales de Derechos Humanos incorporados a la Constitución Nacional de 1994 ofrecieron un camino para el abordaje “caso a caso”. Por ejemplo, desde CAREF se informaba a las escuelas acerca de las obligaciones que establecía la Convención sobre los Derechos del Niño. Ello solía destrabar las inscripciones de niños, niñas y adolescentes que carecían de DNI, pero no resolvía la emisión de las certificaciones de culminación de estudios. El acceso a la atención sanitaria, en especial a tratamientos complejos o prolongados (diabetes, VIH, tratamientos oncológicos, etc.) exigía ajustadas articulaciones institucionales con Defensorías y otros organismos, y los resultados no siempre eran seguros. A todas luces, la propia normativa migratoria, que

exigía requisitos de difícil cumplimiento para la regularización, había devenido el principal obstáculo para el acceso a derechos de las personas migrantes que residían en el país. Era indispensable adecuar la normativa migratoria a los cambios regionales, a los instrumentos internacionales y a las necesidades de las personas.

Así, las organizaciones de la Sociedad Civil comenzaron a reunirse en espacios de diálogo específicamente abocados a promover el cambio de la ley migratoria. A partir de 1996 comenzó a reunirse la denominada “Mesa de Organizaciones de la Sociedad Civil en Defensa de los Derechos de los Migrantes”, integrada por CAREF, el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), el Centro de Estudios Migratorios Latinoamericanos (CEMLA), la Fundación Comisión Católica para las Migraciones (FCCAM), la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos (APDH), el Movimiento Ecuménico por los Derechos Humanos (MEDH), el Servicio de Paz y Justicia (SERPAJ), el Departamento de Migraciones de la Central de Trabajadores Argentinos y el Departamento de Migraciones del Arzobispado de la Ciudad de Buenos Aires (Correa, 2009). Estas organizaciones, que contaban con servicios sociales o dispositivos de atención y orientación, recibían diariamente consultas de personas migrantes que ilustraban los abusos y las vulneraciones de derechos surgidas del propio texto de la Ley Videla y de sus reglamentaciones.



# IV

**Nuevo siglo,  
nuevas leyes**



En 2002, los países integrantes del MERCOSUR firmaron el Acuerdo de Residencia para Nacionales de sus Estados parte. Dicho Acuerdo 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 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. Es decir que la nacionalidad (de un país del Mercosur) devino, en sí misma, una vía de acceso para

la regularización de la residencia. Este criterio de “nacionalidad”, innovador en la región y en el mundo, incidió en las políticas y las normas migratorias de los países de América del Sur, Argentina entre ellos (ver CAREF + CELS 2020).

A fines de diciembre de 2003, luego de años de debate social y parlamentario, el Congreso Nacional derogó la Ley Videla y aprobó la Ley de Migraciones N° 25.871. Esta ley, que fue promulgada en enero de 2004, 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). La ley también asegura un conjunto de derechos para todas las personas extranjeras que se encuentren en el país, aun cuando no hayan regularizado su situación migratoria (artículos 6, 7 y 8).

## Ley de Migraciones N° 25871/2004 (texto original)

### ARTÍCULO 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.

### ARTÍCULO 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.

## ARTÍCULO 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.



Además, basándose en el Acuerdo de Residencia para Nacionales de los Estados Parte del Mercosur, la ley recogió el criterio de “nacionalidad”. El artículo 23 inc. I) de la ley argentina establece que los ciudadanos nativos de Estados Parte del Mercosur y Asociados (Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela, y a los que posteriormente se agregaron Guyana y Surinam) pueden solicitar la residencia temporaria por dos años, prorrogable, con entradas y salidas múltiples. Este criterio, que permite trabajar y estudiar, y otorga DNI argentino de residente extranjero, inauguró un mecanismo de radicación estable y sostenido en el tiempo que entre 2004 y 2023

otorgó 1.750.000 residencias temporarias y 1.500.000 de residencias permanentes a ciudadanos de los países del Mercosur.<sup>13</sup>

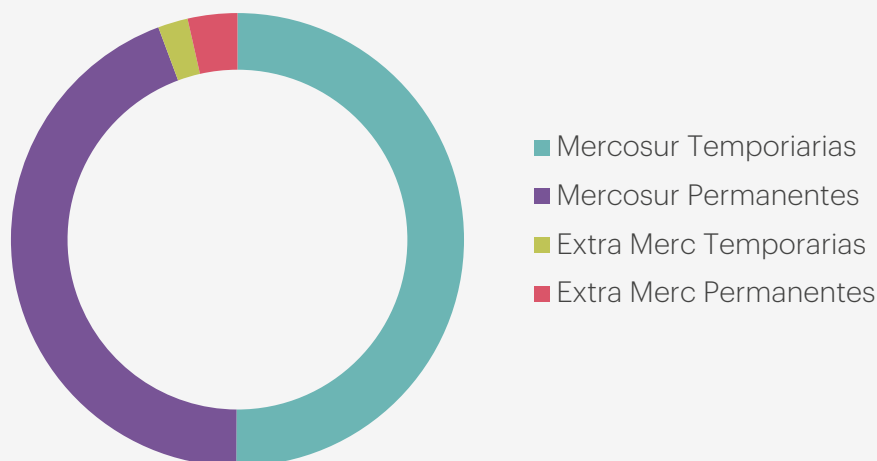
Quienes provienen de países no-Mercosur deben solicitar la residencia por alguno de los otros criterios previstos en la ley, tales como trabajador migrante, rentista, pensionado, inversionista, científico, deportista, religioso, o estudiante (entre otros), presentando la documentación exigible según el caso, tal como contrato de trabajo, inscripción en una institución educativa, comprobante de ingresos, etcétera. Entre 2004 y 2023 se tramitaron alrededor de 120.000 residencias permanentes y 130.000 temporarias No-Mercosur.<sup>14</sup>

13 Todas las cifras sobre residencias provienen de los pedidos de acceso a la información pública que CAREF hace regularmente a la Dirección Nacional de Migraciones.

14 Vale señalar que 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.

### Gráfico 3

Residencias temporarias y permanentes, Merosur y NoMercosur (2004-2023)



Fuente: CAREF, en base a datos provistos por la DNM.

En 2006 también se aprobó la Ley de Reconocimiento y Protección al Refugiado (N° 26.165). Además de ampliar la concepción de persona refugiada, de modo que incluya la definición de la *Declaración de Cartagena* (OEA, 1984), la ley creó la Comisión Nacional para los Refugiados, un cuerpo colegiado

que lleva adelante los procedimientos de determinación del estatuto de refugiado.

Entre 1985 y 2023, poco más de 34.000 personas, de las más diversas nacionalidades, solicitaron asilo en Argentina. De ellas, casi 5.100 fueron reconocidas como refugiadas (CONARE, 2023).

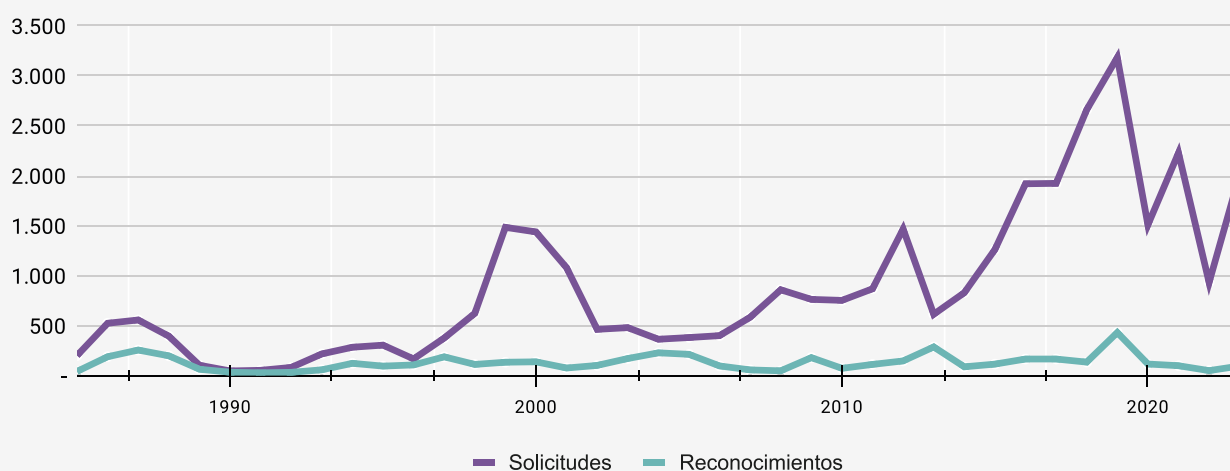
## Ley de Reconocimiento y Protección al Refugiado (artículo 4, texto original)

A los efectos de la presente ley, el término “refugiado” se aplicará a toda persona que:

- 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.
- 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.

#### Gráfico 4

Variación histórica de solicitudes y reconocimientos (1985-2024)



Fuente: CONARE, Informes anuales

Ambas leyes introdujeron importantes innovaciones normativas, acompañadas por varias medidas de fortalecimiento institucional que aportaron a la protección de los derechos de las personas migrantes y refugiadas. Entre ellas, cabe destacar la creación de dos comisiones temáticas específicas en el ámbito del Ministerio Público de la Defensa. Una de ellas es la Comisión del Migrante (2008), y la otra es la Comisión de Asistencia Integral y Protección al Refugiado y Peticionario de Refugio (2011). Numerosas otras instituciones fueron incorporando o reforzando áreas de trabajo destinadas a la atención de población migrante, refugiada y solicitante de asilo, tales como la Procuración Penitenciaria de la Nación, la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia del Ministerio de Desarrollo Social, la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, etcétera.

Este nuevo contexto, caracterizado por la ampliación de los derechos de las personas migrantes y por la multiplicación de los dispositivos estatales con competencia en la temática, potenció el perfil de CAREF. Entre 2004 y 2015 alrededor del 70% de las consultas atendidas por el Servicio Social se vincularon a la regularización, ya sea al trámite propiamente dicho o a la obtención de la documentación necesaria para iniciar la radicación (documentación de país de origen, antecedentes penales, sellados y apostillados varios, etc.) (CAREF, 2019). Si bien la radicación solía ser el motivo explícito de la consulta, el asesoramiento del equipo del Servicio Social siempre se dirigía un poco más allá, indagando el contexto en el que esa falta de documentación se había convertido en un problema o un obstáculo:

En la intervención se detectaban otras dificultades previas a los papeles. Por ejemplo, dificultades para anotar a los hijos en la escuela. Para muchas personas la prioridad no era la documentación en sí misma, sino que se chocaban con todo lo que no podían hacer por no tener los papeles. Los que trabajaban en la administración pública (por ejemplo en la escuela o en el hospital) les decían «tráeme esto y volvé», pero no se preocupaban por cómo haría la persona para conseguir todos esos papeles. Juntar todo lo que se pide o ha pedido en distintos momentos requiere conocimientos detallados, tiempo y dinero, y muchas veces la ayuda de alguien en el país de origen que pueda ocuparse de buscar, legalizar y mandar las cosas. Por eso, si no se conoce el contexto, se termina cayendo en reduccionismos pensando que las personas migrantes no quieren hacer los papeles. (Entrevista a María José Torres, en CAREF 2019b: 58).

Mediante el trabajo caso a caso y el seguimiento de los circuitos burocráticos, el equipo profesional de CAREF fue construyendo y desplegando estrategias interinstitucionales (en ocasiones, internacionales) que facilitarían o simplificarán los tránsitos burocráticos, priorizando el acceso a derechos y al bienestar de personas y familias migrantes. Con el paso del tiempo, muchas de las consultas atendidas en CAREF provenían de derivaciones de organismos públicos cuyos dispositivos de asistencia, más estandarizados, a menudo carecían de la expertise necesaria

para acompañar situaciones complejas que demandaban múltiples intervenciones a lo largo de meses e incluso años.

Para ese entonces, CAREF ya era también un espacio de formación para estudiantes universitarios avanzados. Desde fines de la década de 1990, a través de un convenio con la carrera de trabajo social de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA), CAREF es centro de prácticas para estudiantes del último año de la carrera. Bajo la supervisión de docentes de la UBA y del equipo técnico de la institución, entre 6 y 8 estudiantes se forman cada año en la intervención con población migrante desde una perspectiva de derechos humanos. Adicionalmente, en 2002, se suscribió un convenio entre CAREF, el CELS y la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires para la creación de una clínica socio-jurídica para prácticas pre-profesionales de estudiantes de derecho. En el marco de la clínica (que se cursa en las sedes de CAREF y del CELS), alrededor de 30 estudiantes se forman anualmente en temáticas migratorias y de asilo, a la vez que aportan asesoramiento y patrocinio jurídico gratuito en articulación con el Servicio Social de CAREF. Vale destacar que una buena cantidad de las y los estudiantes que se formaron en los dispositivos de CAREF continuaron sus carreras profesionales en diversos organismos (nacionales e internacionales) abocados a la protección de los derechos de las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo.

## Fallo Reyes Aguilera

Daniela Reyes Aguilera nacida en Bolivia en 1989, padecía una grave enfermedad congénita que le impedía valerse por sí misma. En 1999 la familia se trasladó a Argentina, y en 2001 todos sus integrantes obtuvieron la residencia permanente. Los padres de Daniela habían solicitado al Ministerio de Desarrollo Social una pensión por invalidez, de modo de contar con más recursos para su cuidado. La solicitud fue denegada, alegando que la niña (que en ese entonces tenía 12 años) no contaba con los veinte años de residencia continua exigibles a personas extranjeras para solicitar una pensión. Con el patrocinio letrado de la Clínica Socio-Jurídica, en 2003 se presentó una acción de amparo invocando la inconstitucionalidad de dicha exigencia (además del absurdo de exigirla a una niña). Luego de sendos fallos adversos en primera y segunda instancia, el recurso llegó ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación. En su fallo por mayoría, la Corte sostuvo que un lapso de residencia de 20 años —incluso si rigiera para los argentinos— “implica, puesto que la subsistencia no puede esperar, un liso y llano desconocimiento del derecho a la seguridad social, en los términos de los citados textos internacionales de jerarquía constitucional, en grado tal que compromete el derecho a la vida, primer derecho de la persona humana que resulta reconocido y garantizado por la Constitución Nacional”, y agregó que el recaudo de 20 años de residencia resultaba inaplicable por inconstitucional.

A medida que una perspectiva y un lenguaje de derechos se abrían paso de la mano de los estándares de protección que fueron fijando diversos instrumentos internacionales, CAREF fortaleció su posición como referente en la temática, tanto en el mundo ecuménico como a nivel nacional y regional. Hacia 2010, la institución comenzó a participar con continuidad de numerosos espacios de diálogo e incidencia, llevando a foros muy diversos varias décadas de experiencia institucional concreta de atención directa e incidencia. Algunos de estos espacios han sido el Foro Global sobre Migraciones y Desarrollo (GFMD, por sus siglas en inglés), los Diálogos de Alto Ni-

vel sobre Migración y Desarrollo de las Naciones Unidas, el proceso conducente al Pacto Global sobre Migraciones, la Iniciativa Cartagena + 30 (liderada por el ACNUR), la Conferencia Suramericana sobre Migraciones, la Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela, y varios ámbitos del MERCOSUR. Adicionalmente, junto con otras organizaciones (tales como el CELS, el Servicio Jesuita a Migrantes y la Unión de Colectividades Inmigrantes de Córdoba), CAREF solicitó y asistió a audiencias ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en las que se disputaron medidas restrictivas del gobierno argentino.

En el ámbito nacional, en los años posteriores a la entrada en vigencia de las leyes migratorias y de asilo, el equipo de CAREF sostuvo tres líneas de trabajo que se nutrieron de las evidencias que aportaba la creciente experiencia del Servicio Social. Por un lado, hizo aportes y participó en los ámbitos en los que se discutían las reglamentaciones pendientes a ambas leyes. Por el otro, enfatizó el trabajo con las comunidades de migrantes extra-MERCOSUR (especialmente la dominicana, haitiana y senegalesa), que habían quedado fuera del criterio de nacionalidad de la ley migratoria y encontraban grandes obstáculos para regularizar su residencia en el país. Finalmente, ante la evidencia de la escasa difusión de los cambios aportados por la ley migratoria y el generalizado desconocimiento del derecho de asilo y del procedimiento para solicitarlo, CAREF puso en marcha actividades de capacitación y difusión, destinadas tanto a las organizaciones de migrantes como a instituciones públicas (escuelas, servicios sociales de hospitales, áreas gubernamentales de atención social, etc.).

En lo que respecta a la ley migratoria, las consultas que llegaban al Servicio Social y a la Clínica Socio-Jurídica mostraban sus puntos ciegos (en especial la falta de articulación con las normas que rigen áreas de salud y educación, aludidas en los artículos 6, 7 y 8) y la necesidad de reforzar la perspectiva de derechos de modo que fuera favorable al migrante, por ejemplo en lo que respecta a la reunificación familiar o a las radicaciones por razones humanitarias. Los primeros bo-

rradores del reglamento, elaborados por la Dirección Nacional de Migraciones eran “una réplica de lo dispuesto en la lamentable y derogada Ley Videla” (Ceriani Cernadas y Asa, 2005: 340), por lo cual resultaba indispensable la intervención de las organizaciones sociales. El proceso, que fue prolongado pero productivo, redundó en 2010 en el Decreto 616, reglamentario de la ley.

En cuanto a la Ley de Reconocimiento y Protección al Refugiado, la experiencia rápidamente demostró dos falencias. Una de ellas fue la excesiva duración del procedimiento, que dejaba a las personas en un prolongado e incierto “mientras tanto”. La otra refiere al desconocimiento generalizado (por parte de agentes públicos y privados) de la validez de la documentación de solicitante de asilo emitida por la Dirección Nacional de Migraciones, que, entre otras cosas, autoriza a trabajar de manera registrada. A lo largo de los años, CAREF y unas pocas organizaciones sociales más fueron consultadas, muy esporádicamente, en relación a distintas versiones para la reglamentación de la ley de asilo, que finalmente no prosperaron.<sup>15</sup>

El masivo y sostenido proceso de regularización de personas provenientes de países del MERCOSUR a partir de la implementación del criterio de “nacionalidad” tuvo su contracara: las dificultades que encontraron quienes provenían de otros países, y por lo tanto no estaban comprendidos en ese criterio. Si bien la ley migratoria cuenta con más de una docena de criterios alternativos (trabajador migrante, estudiante, rentista, pensionado,


15 En octubre de 2024, durante la gestión presidencial de Javier Milei, la Ley de Reconocimiento y Protección al Refugiado fue modificada, de manera inconstitucional, mediante el Decreto de Necesidad y Urgencia N° 942. CAREF, el CELS y el Servicio Jesuita a Migrantes solicitaron una audiencia a la Corte Interamericana de Derechos Humanos para informar sobre las enormes regresiones introducidas por el Poder Ejecutivo.

razones humanitarias, etc.), la experiencia demostró rápidamente que los requisitos exigibles para acogerse a alguno de estos criterios (tal como contar con contrato de trabajo o con inscripción a cierto tipo de establecimiento educativo) eran incongruentes con las realidades y las posibilidades de quienes provenían de países tales como Haití, República Dominicana, China, Corea o Senegal, las comunidades extra-Mercosur con dinámicas migratorias activas durante las primeras dos décadas del siglo XXI (para más detalles, ver CAREF y OIM, 2015; CAREF, 2022). Así, retornaron las “amnistías” o programas especiales de regularización, para quienes no encontraban caminos viables con los criterios disponibles.

Los sucesivos regímenes especiales que se sucedieron entre 2004 y 2022 generaron grandes expectativas en las poblaciones a las que estuvieron dirigidos, que padecían los infinitos obstáculos cotidianos que acarrea la falta de DNI. Los regímenes especiales que giraron en torno a la inscripción como monotributista tuvieron una considerable acogida inicial, pero muchas personas que-


daron en el camino, sin poder cumplir con las renovaciones anuales para llegar a la residencia permanente tres años más tarde (tal como establece la ley para nacionales extra-MERCOSUR). Algo similar ocurrió con el régimen especial de 2017 para personas haitianas, que otorgó residencias temporarias por dos años.

En todas estas oportunidades, CAREF acompañó y asesoró a quienes consultaban para acogerse al régimen especial, y a quienes por diversos motivos no pudieron renovar sus residencias y volvían a una situación irregular luego de haber obtenido un DNI de residente temporario por uno o dos años. En sus logros y en sus fracasos, los regímenes especiales mostraron que todas las personas migrantes buscan regularizarse. En ese sentido, los caminos que se les ofrecen deben incluir la residencia de hecho (el arraigo) como un criterio, y asegurar un tránsito sin fisuras entre la residencia temporaria y la residencia permanente. La regularización de miles de personas no puede quedar a merced de regímenes desiguales, acotados, y de excepción.



## Programas especiales de regularización migratoria, para personas provenientes de países No-Mercosur que residían de hecho en el país (2004 - 2023)

- **Regularización migratoria de ciudadanos nativos fuera de la órbita del Mercosur (Decreto 1169/2004)** -Vigente durante 6 meses, podían acogerse todas las personas extra-Mercosur que residieran en el país con anterioridad al 30 de junio de 2004. En el marco de este programa se otorgaron 12.000 residencias temporarias, la mayoría (aproximadamente 9.000) a personas de nacionalidad china.
- **Régimen especial de regularización destinado a las personas provenientes de Senegal y de República Dominicana (Disposiciones DNM 001/2013 y 002/2013)**. Vigente durante seis meses, podían acogerse las personas de ambas nacionalidades que ya se encontraran residiendo en el país y que se inscribieran en la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) como aportantes al régimen de monotributo. El programa otorgó residencias temporarias por un año, renovables (a condición de tener los pagos del monotributo al día), hasta cumplir los tres años requeridos para solicitar la residencia permanente. Aproximadamente 2.500 personas dominicanas y 1.500 senegalesas obtuvieron una residencia temporaria por un año. Respectivamente, 26% y 75% logró renovar en dos oportunidades, para llegar a la residencia permanente.
- **Régimen especial de regularización de extranjeros de nacionalidad coreana (Disposición DNM 979/2014)**. Vigente durante seis meses, podían acogerse las personas de nacionalidad coreana que se encontraran residiendo en el país con anterioridad al 24 de abril de 2014. En este marco, se otorgaron aproximadamente 400 residencias temporarias, el 80% de las cuales condujeron a residencias permanentes (tras dos renovaciones).
- **Régimen especial de regularización migratoria para haitianos por razones humanitarias (Disposición 3427/2017)**. Fundamentado en razones humanitarias, 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. Puesto que las personas extra-Mercosur necesitan tres años de residencia temporaria para solicitar la permanente por arraigo, este programa no ofreció ninguna vía a la residencia permanente. Así, muchas de las personas quedaron en situación migratoria irregular luego del vencimiento de su residencia temporaria.

- 
- **Régimen especial de regularización migratoria para extranjeros nacionales de la República de Senegal (Disposición 940/2022).** Este régimen, abierto por 90 días, se basó en razones humanitarias y otorgó residencia temporal por tres años (con lo cual permite el acceso a la residencia permanente). Alrededor de 650 personas de esa nacionalidad obtuvieron una residencia temporal bajo este régimen.
  - **Régimen especial de regularización migratoria para extranjeros nacionales de países miembros de la Comunidad del Caribe (CARICOM), República Dominicana y Cuba (Disposición 941/2022).** Este régimen, abierto por 90 días, se basó en razones humanitarias y otorgó residencia temporal por tres años (con lo cual permite el acceso a la residencia permanente). Unas 1.100 personas obtuvieron su residencia bajo este régimen: 560 nacionales de Haití, 380 de República Dominicana y 150 de Cuba.



# V

## La expulsión como política y disciplinamiento



**El DNU 70/2017**



En enero de 2017, en el marco de una fuerte campaña mediática de criminalización de la migración, el gobierno de Mauricio Macri (2015-2019) aprobó el Decreto de Necesidad y Urgencia N° 70 que, pasando por alto los mecanismos constitucionales, modificó la Ley de Migraciones, junto con la Ley de Nacionalidad y Ciudadanía. Mediante cambios en diversos artículos de la ley migratoria, el DNU 70 estableció nuevos impedimentos para el ingreso y la permanencia, aceleró los trámites de expulsión, redujo las garantías procesales, vulneró el derecho a la defensa y desmanteló las dispensas vinculadas a la protección de las familias (CAREF y PPN, 2020).

En febrero de 2017, CAREF, el CELS y el Colectivo por la Diversidad (COPADI) iniciaron una acción de amparo colectivo en favor de las personas extranjeras que pudieran encontrarse sometidas a trámites administrativos o judiciales de expulsión. En marzo de ese mismo año, CAREF, el CELS y otras organizaciones expusieron sus preocupaciones en una audiencia ante la CIDH, en la que el Estado Argentino no explicó con claridad los motivos por los cuales fue dictada dicha norma. El amparo llegó a la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que en septiembre de 2022 resolvió que la cuestión había devenido abstracta: el DNU en cuestión había sido derogado en marzo de 2021, mediante el Decreto 138/2021, que restituyó a su texto original los artículos que habían sido modificados. Entre los fundamentos para la derogación, se sostuvo que diversos aspectos del DNU 70/2017 “resultan irreconciliables con nuestra Constitución Nacional y con el sistema internacional de protección de los derechos humanos”.

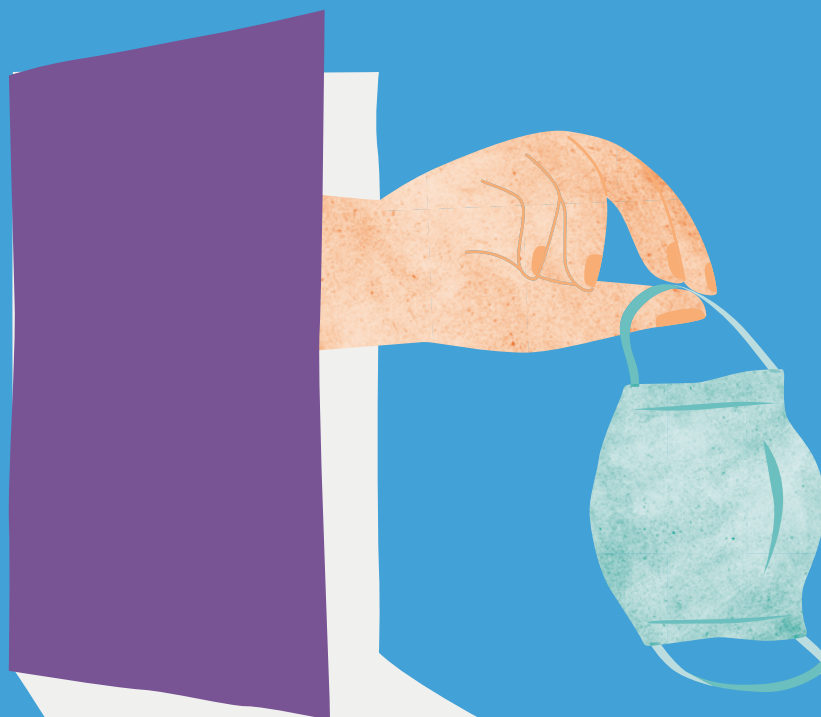
Mientras el DNU 70/2017 estuvo vigente, la Dirección Nacional de Migraciones ordenó alrededor de 19.000 expulsiones (la mayoría de ellas no por cuestiones penales sino por cuestiones administrativas), de las cuales se efectivizaron alrededor de 3.300. Las cifras analizadas en el informe *Expulsiones ordenadas y efectivizadas* indican que “el uso de la expulsión como herramienta de gestión migratoria es, ante todo, una decisión política ligada a diversas maneras de pensar el control de la población extranjera” (Observatorio sobre Migraciones y Asilo en Argentina, 2022:24). Entre 2016 y 2019, el incremento de órdenes de expulsión y de las expulsiones propiamente dichas fue a la par de otras decisiones: la propuesta de creación de una cárcel para migrantes, el aumento de los costos de los trámites migratorios, los recortes de personal y horarios de atención en las oficinas migratorias, etcétera.

Las expulsiones (ya sean por motivos administrativos o penales) han separado a miles de familias y dejado a la intemperie institucional a muchísimos niños y niñas que nacieron en Argentina o residen en el país desde hace años. Además de ser la muestra más tangible de la desigualdad entre nacionales y extranjeros,<sup>16</sup> la manera en que se ordenan y ejecutan muestra la ceguera (o la indiferencia) de la gestión migratoria respecto a los efectos de sus propias acciones, así como las falencias que aún existen en los mecanismos de protección de la niñez. En este sentido, CAREF ha enfatizado, en numerosas oportunidades, la necesidad de incorporar al procedimiento de expulsión la intervención obligatoria de instituciones que velen por los derechos de los niños y niñas cuyos padres o madres son deportados con prohibición de reingreso al país.

16 Muchas de estas expulsiones afectaron a personas extranjeras que ya habían cumplido su condena penal en Argentina, y que, a pesar de ello, no podían permanecer en el país.

# VI

## La movilidad venezolana y el contexto de la pandemia



Tanto por su volumen como por su celeridad, la movilidad venezolana se ha configurado como una dinámica novedosa que en unos pocos años modificó sustancialmente los patrones migratorios de América del Sur. En la región, estos tránsitos y permanencias tienen lugar en y entre países con experiencias muy diversas en relación a la inmigración. Algunos han sido países de destino de larga data (Argentina) y otros más recientemente (Chile), en tanto que otros más han sido países de emigración, sobre todo en las últimas décadas (Colombia, Perú, Ecuador). Más allá de estas diferencias, en los últimos años casi todos ellos se han abocado a la revisión de sus políticas migratorias, adoptando normas y prácticas más claramente vinculadas a las iniciativas sudamericanas de integración y regularización.

Quienes arribaron a Argentina son principalmente personas jóvenes, que migraron antes de los 40 años de edad, con una notable proporción de personas con estudios terciarios o universitarios y significativa presencia de parejas y familias con niños pequeños. La elección de Argentina como país de destino se debió a diferentes cuestiones: en algunos casos a estadías previas en años anteriores, en otros a la certeza de que tendrían “papeles”, y en otros más a procesos de reunificación familiar con hermanos, hermanas u otros parientes que ya residían en el país. En lo que respecta al trabajo, se han insertado en gastronomía, servicios técnicos o profesionales y cuidados. Si bien hay una gran concentración en el Área Metropolitana de Buenos Aires, también se han instalado en La Plata, Córdoba, Mendoza y Neuquén (CAREF, ACNUR y OIM, 2019).

Entre 2015 y 2023 unas 200.000 personas venezolanas regularizaron su residencia en Argentina por la vía migratoria, a través del criterio de nacionalidad MERCOSUR. Además, alrededor de 6.600 personas con necesidades de protección solicitaron el reconocimiento del estatuto de refugiadas. De ellas, solo 300 fueron reconocidas como tales (CONARE, Estadísticas 2023).

Desde el punto de vista de la regularización, los principales obstáculos se vincularon con la falta de la documentación de país de origen exigible para el trámite migratorio (no así para el de asilo). Muchas personas, que contaban con su pasaporte o su cédula de identidad venezolana, encontraron grandes demoras para obtener sus certificados de antecedentes penales en Venezuela, o apostillados varios, especialmente en el caso de partidas de nacimiento de niños y niñas. Además, en el caso de los niños y niñas menores de nueve años se agregaba la falta de documento de identidad venezolano. Hasta esa edad, la única documentación obligatoria en Venezuela es la partida de nacimiento, y recién a los nueve años pueden tramitar su primera cédula de identidad, válida para cruzar fronteras en América del Sur. El pasaporte pueden solicitarlo en cualquier momento, pero hacia 2016/2017 Venezuela comenzó a tener larguísimas demoras (de más de un año) y costos inaccesibles para emitirlos (ver CAREF, 2021).<sup>17</sup> Estos déficit de documentación del país de origen se agudizaron durante la pandemia.

En Argentina, el cierre de fronteras fue una de las medidas puestas en marcha para prevenir los contagios por COVID-19. Entre fines de marzo de 2020 y octubre de 2021,

17 A través de disposiciones puntuales de la Dirección Nacional de Migraciones, Argentina estableció mecanismos de excepción para facilitar el ingreso y la permanencia de personas venezolanas con déficits en la documentación de país de origen, tales como: Disp. DNM 594/2018, Disp. DNM 520/2019; Disp. DNM 1891/2021; Disp. 388/2024.

las fronteras terrestres (las más utilizadas en la migración regional) estuvieron cerradas, prácticamente sin excepciones, para personas que no fueran nacionales ni residentes con DNI. No obstante, por las crisis y los efectos devastadores de la pandemia, se estima que varios miles de personas (principalmente de nacionalidad venezolana, entre las cuales había una alta proporción de niños y niñas) ingresaron al país durante esos 18 meses (CAREF y ACNUR, 2022). Estos ingresos irregulares, que ocurrieron en un contexto absolutamente excepcional y para el que no había “hoja de ruta”, han generado dificultades para la posterior regularización de una población de fragilidad creciente.

En el caso de la población venezolana, a las restricciones pandémicas se sumaba la falta de documentación de viaje o de identidad vigente. Muchas de las personas que habían partido de Venezuela unos años antes lo habían hecho con cédulas o pasaportes que habían vencido durante sus estancias en Colombia, Ecuador o Perú, y que por diversos motivos, los consulados venezolanos en esos países no habían renovado. Así, muchas de las personas adultas emprendieron el viaje con sus documentos vencidos, o con niños y niñas que solo portaban partidas de nacimiento (a menudo sin apostillar).

En el contexto de movilidad durante la pandemia, y con gran parte de las fronteras sudamericanas cerradas, los tránsitos seguros que hubo fueron el resultado del trabajo articulado con actores estatales, impulsado siempre por la sociedad civil y los organismos internacionales. Este trabajo articulado había comenzado en 2018, con el crecimen-

to de la movilidad venezolana en la región, y como parte de la estrategia regional de asistencia humanitaria y protección de derechos coordinada por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). Con estos apoyos, y junto con otras organizaciones,<sup>18</sup> CAREF puso en marcha Puntos de Atención y Orientación (PAOs) en La Quiaca y San Salvador de Jujuy (frontera con Bolivia), en Posadas (Misiones) y en Puerto Iguazú (frontera con Paraguay y Brasil). La atención en los PAOs en frontera gestionados por CAREF estuvo a cargo de equipos interdisciplinarios integrados por trabajadoras/es sociales y abogadas/os, coordinados y supervisados desde la Oficina Central de CAREF, ubicada en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Durante 2020 y 2021, los PAOs adecuaron sus dispositivos de atención y orientación para contribuir al cumplimiento de las exigencias sanitarias impuestas por la pandemia. Esto incluyó facilitar el aislamiento obligatorio y las articulaciones con los servicios de salud locales para los hisopados y el cuidado de las personas con enfermedad ocasionada por COVID-19. Para ello, trabajaron articuladamente entre sí y en diálogo permanente (a veces fluido, a veces tenso) con variados interlocutores estatales, nacionales y locales. Solo en 2021, estos dispositivos brindaron alojamiento y asistencia a casi 1200 personas entre La Quiaca y Puerto Iguazú. Desde los PAOs también se orientó a las personas en relación a su permanencia en Argentina y, a través de la cooperación interagencial, se facilitaron los traslados a los puntos de destino.

18 La Agencia Adventista de Desarrollo y Recursos Asistenciales (ADRA), la Pastoral Migratoria ((de la Comisión Episcopal de la Pastoral de Migrantes e Itinerantes) ANDHES (Abogados y Abogadas del Noroeste Argentino en Derechos Humanos y Estudios Sociales y la delegación de la Cruz Roja Argentina.

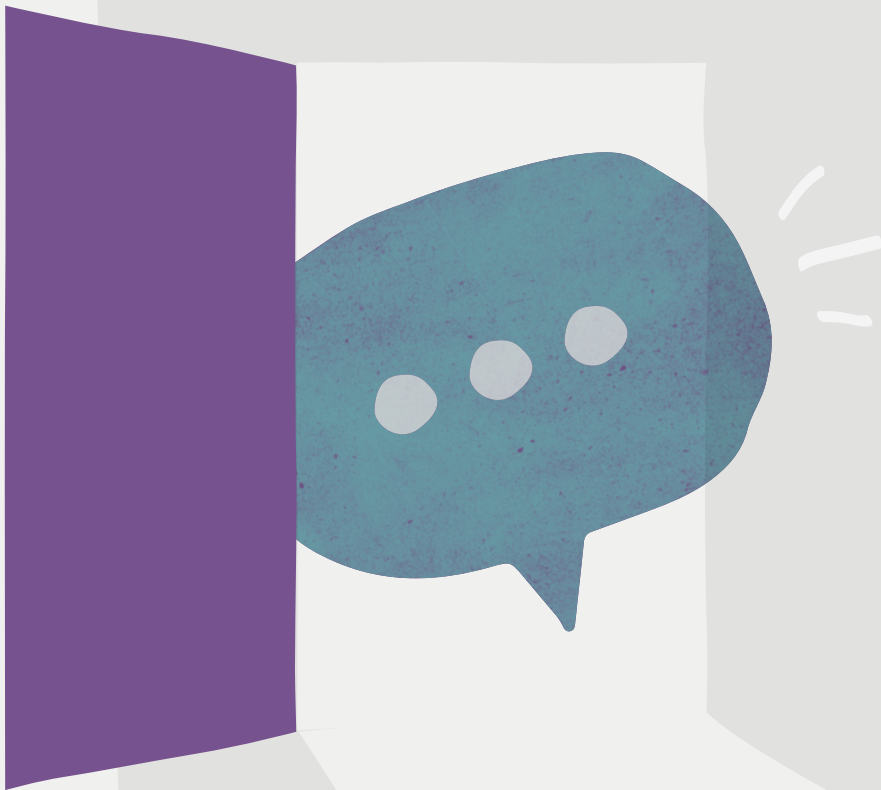
En conjunto, estas cuestiones (las expulsiones, los déficit de documentación de país de origen, los cierres de fronteras) han traído al Servicio Social de CAREF una mayor cantidad de consultas relativas a vulneraciones de derechos de niños, niñas y adolescentes migrantes, o cuyos m/padres son migrantes. Ello incluye quedar sin cuidados parentales debido a órdenes de expulsión, ingresar de manera irregular al territorio por falta de documentación válida y vigente de país de origen, no acceder a la Asignación Universal por Hijo (AUH) e incluso no recibir el almuerzo en la escuela por falta de DNI. A diferencia

de épocas 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. Por diversos motivos, que se combinan y potencian, pareciera que la situación de los niños y niñas migrantes más vulnerables se vuelve cada vez más precaria, planteando nuevos desafíos a todas las instituciones preocupadas por su bienestar.



# VII

**En pocas  
palabras**



Esta apretada síntesis muestra que, durante cincuenta años, CAREF ha desplegado su acción en un terreno marcado por dos dinámicas o procesos. Por un lado, las dinámicas de movilidad y desplazamiento de personas, vinculadas principalmente a las cambiantes condiciones políticas y económicas de la región. Por el otro, los cambios normativos y administrativos que rigen la gestión migratoria, de asilo, y de control de fronteras, marcados a su vez por cambios de perspectivas a lo largo de sucesivos gobiernos, tanto en contextos de dictadura como de democracia.

Existe también una tercera dinámica: la disponibilidad y el acceso a recursos y financiamientos provenientes del mundo ecuménico y de la cooperación internacional, que sostienen de maneras muy concretas la tarea

que lleva adelante CAREF. A lo largo de las décadas, las ampliaciones y reducciones del equipo técnico de la institución, así como las diversas líneas de trabajo que ha desarrollado, han buscado las mejores maneras de articular recursos, siempre escasos, con una agenda nacional y regional siempre demandante. En un contexto regresivo, de generalización de discursos xenófobos, de retracción de derechos y de justificación de la desigualdad y la inequidad, el trabajo de las organizaciones de la sociedad civil es cada vez más arduo e ingrato, y cada vez más necesario. No obstante, abogar por la dignidad de todas las personas, en todos los lugares, y en todas las circunstancias es un mandato indeclinable, y ese es el mandato de CAREF y de las iglesias que la fundaron.



## Referencias bibliográficas

ANDHES, CELS, CAREF, FCCAM, IARPIDI, CDHUNLA, Red de Migrantes et al. 2016. ANDHES, CELS, CAREF, FCCAM, IARPIDI, CDHUNLA, Red de Migrantes et al. 2016. *Situación de los derechos humanos de las personas migrantes. Informe sobre la Argentina*. <http://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2017/01/Informe-Derechos-Migrantes.pdf>

Brumat, Leiza y Torres, Rayen Amancay. (2015). "La Ley de Migraciones 25.871: un caso de democracia participativa en Argentina". *Estudios Políticos*, 46, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, pp. 55-77.

Canelo, Brenda; Natalia Gavazzo y Lucila Nejamkis (2018). "Nuevas (viejas) políticas migratorias en la Argentina del cambio". En *Revista Si somos americanos*, Vol. 18 N° 1. Disponible online.

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

CAREF (2022) *Migrantes de República Dominicana, Senegal y Haití en Argentina. El largo camino a la regularidad migratoria*. Papeles de Migración N° 2. Disponible en <https://caref.org.ar/informes-caref/>

CAREF y ACNUR (2022) *Fronteras cerradas por pandemia. Familias migrantes y sus tránsitos hacia Argentina - 2020, 2021*. Disponible en <https://caref.org.ar/informes-caref/>

CAREF, ACNUR y OIM (2019 a) *Venezolanos/as en Argentina. Un panorama dinámico (2014-2018)*. Disponible en <https://caref.org.ar/informes-caref/>

CAREF y OIM (2003): *Migración, prostitución y trata de mujeres dominicanas en Argentina*. Disponible en: <https://caref.org.ar/informes-caref/>

CAREF y OIM (2015): *La migración dominicana en Argentina. Trayectorias en el nuevo siglo (2000-2015)*. Disponible en: <https://caref.org.ar/informes-caref/>

CAREF y Procuración Penitenciaria de la Nación (2020) *Familias migrantes y detención. Una mirada sobre el impacto del proceso penal*. Disponible en: <https://caref.org.ar/informes-caref/>

CAREF y CELS (2020) *Laberintos de papel. Desigualdad y regularización migratoria en América del Sur*. Disponible en: <https://caref.org.ar/informes-caref/>

CAREF y UNICEF (2024) *Niños, niñas y adolescentes migrantes en Argentina. Acciones para fortalecer sus derechos*. Disponible en: <https://caref.org.ar/informes-caref/>

Ceriani Cernadas, Pablo y R. Fava (eds.) (2009): *Políticas migratorias y Derechos Humanos*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Lanús.

Ceriani Cernadas, Pablo; Asa, Pablo (2005) "A dos años de la nueva Ley de Migraciones: avances, cuestiones pendientes y casos preocupantes". En CELS Informe 2005 - Derechos Humanos en Argentina. Disponible en <https://www.cels.org.ar/web/publicacion-tipo/informe-anual/>

Correa, Violeta (2009) "Análisis de la relación entre sociedad civil e inmigrantes en la construcción y producción de prácticas en Derechos Humanos". En: Ceriani Cernadas, Pablo y Ricardo Fava (comps) *Políticas migratorias y Derechos Humanos*. Remedios de Escalada : Ediciones de la Universidad Nacional de Lanús, pp. 93-116.

Courtis, Corina (2006) Hacia la derogación de la Ley Videla: la migración como tema de labor parlamentaria en la Argentina de la década del 90. En Jelin, E. & Grimson, A. (Comps.). *Migraciones regionales hacia la Argentina. Diferencia, desigualdad y derechos* (pp. 169-205). Buenos Aires: Prometeo Libros.

Domenech, Eduardo (2009) La "nueva política migratoria" en Argentina. Las paradojas del Programa Patria Grande. En: *Problèmes d'Amérique Latine (Dossier: Politiques migratoires en Amérique latine)*, Paris, Francia, núm. 75, pp. 37-59, invierno 2009.

Lastra, María Soledad (2013). "¿Volver al hogar? La experiencia del retorno de los exiliados argentinos". En Revista *Andamios* [online]. 2013, vol.10, n.21, pp.321-344.

Lastra, María Soledad. (2018). "Las fuentes para el análisis del retorno del exilio argentino: la Oficina de Solidaridad con el Exilio Argentino y la Comisión Argentina para los Refugiados." En: *Revista electrónica de fuentes y archivos*, 9 (9), 164-181. En Memoria Académica. Disponible en: [http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art\\_revistas/pr.11057/pr.11057.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.11057/pr.11057.pdf)

Liguori, Gabriela; Correa, Violeta y Elena Zunino (2020) "Trabajo social y derechos humanos de la población migrante y refugiada. Historia y análisis de la experiencia de CAREF". En: *Revista Debate Público - Reflexión de Trabajo Social*, Vol. 10, N° 19, pp. 221-234.

Marcogliese, María José (2003) "La migración reciente de Europa central y oriental a la Argentina" en *Revista Argentina de Sociología*, Año 1, Nro 1, pp. 44-58, Buenos Aires

Martínez Pizarro, J., Cano Christiny, V., y M. Soffia Contrucci (2014) Tendencias y patrones de la migración latinoamericana y caribeña hacia 2010 y desafíos para una agenda regional. CEPAL, Serie Población y Desarrollo N° 109, Santiago de Chile.

Martínez Pizarro, J., Cano Christiny, V., y M. Soffia Contrucci (2014) *Tendencias y patrones de la migración latinoamericana y caribeña hacia 2010 y desafíos para una agenda regional*. CEPAL, Serie Población y Desarrollo N° 109, Santiago de Chile.

Observatorio sobre Migraciones y Asilo en Argentina "Gabriel Chausovsky" (2022). *Expulsiones ordenadas y efectivizadas. Entre el cambio de gobierno y el cambio normativo (2019-2021)*. Disponible en <https://observatoriomigracionyasilo.caref.org.ar/inicio/category/informes/>

Pacecca, María Inés y Corina Courtis (2008): *Inmigración contemporánea en Argentina: dinámicas y políticas*. CEPAL – CELADE, Serie: Población y Desarrollo, N° 84.

Rosas, Carolina (2010) "Género y transformaciones al interior del hogar en la posmigración. Mujeres y varones peruanos en Buenos Aires". En: *Revista Latinoamericana de Población*, Año 3, N° 6, pp.147-172.

Zunino, Elena y Peiró, Alicia (1988) *Historia de CAREF - Comisión Argentina para los Refugiados. Años 1973 a 1985*. Mimeo.



**CAREF**

Comisión Argentina para personas  
Refugiadas y Migrantes

ISBN 978-631-90943-3-6



9 786319 094336