

# Fronteras cerradas por pandemia

Familias en movimiento y sus  
tránsitos hacia Argentina

2020 | 2021



**UNHCR**  
**ACNUR**  
La Agencia de la ONU  
para los Refugiados



**caref**  
Comisión Argentina para  
Refugiados y Migrantes

Pacecca, María Inés

Fronteras cerradas por pandemia : familias en movimiento y sus tránsitos hacia Argentina, 2020-2021 / María Inés Pacecca ; Gabriela Liguori. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : CAREF - Comisión Argentina para Refugiados y Migrantes ; Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados -ACNUR, 2022.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga

ISBN 978-987-48340-5-8

1. Inmigración. 2. Asilos. 3. Derechos Humanos. I. Liguori, Gabriela. II. Título.  
CDD 304.80982

## Acerca de ACNUR

El ACNUR (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados) es la Agencia de las Naciones Unidas (ONU) para las personas refugiadas. Fue creado por la Asamblea General de la ONU en 1950 como uno de los múltiples esfuerzos realizados por la comunidad internacional para brindar protección, asistencia y soluciones duraderas a las personas refugiadas.

El ACNUR trabaja y lidera acciones internacionales para garantizar que todas las personas que han huido de la violencia, la persecución, la guerra o el desastre en sus lugares de origen tengan derecho a buscar asilo y encontrar un refugio seguro. También trabaja para garantizar que las personas apátridas reciban una nacionalidad; presta asistencia humanitaria —como alojamiento y alimentación—, ayuda a salvaguardar los derechos humanos fundamentales y desarrolla soluciones que garanticen que las personas obligadas a abandonar sus hogares (ya sean refugiadas, solicitantes de asilo, desplazadas internas y apátridas), encuentren un lugar seguro donde construir un futuro mejor.

El ACNUR está presente en más de 130 países, utilizando su experiencia para proteger y atender a millones de personas. En el Sur de América Latina, la Oficina Regional de ACNUR se estableció en 1965, con sede en Buenos Aires, Argentina. Esta Oficina está a cargo de las operaciones en Argentina, Bolivia, Chile, Paraguay y Uruguay.



[www.acnur.org](http://www.acnur.org)

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

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

CAREF cuenta con un equipo interdisciplinario que implementa las distintas líneas de trabajo de la institución. El Servicio Social y la Clínica Jurídica brindan atención directa a personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo. Las áreas de Capacitación y Comunicación llevan adelante actividades de fortalecimiento, sensibilización y difusión dirigidas a comunidades migrantes, asociaciones de base, áreas de gobierno involucradas en temáticas migratorias y redes de la sociedad civil. El área de Investigación elabora informes a partir de las preocupaciones institucionales, en tanto que el Archivo Histórico conserva y pone en valor los documentos que dan cuenta del trabajo realizado. A través de la participación en redes e iniciativas colectivas nacionales, regionales e internacionales, CAREF también desarrolla acciones de incidencia en pos de la igualdad de derechos y oportunidades de las personas en movilidad.

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



[www.caref.org.ar](http://www.caref.org.ar)

## Créditos

### **Supervisión general**

Gabriela Liguori / Directora Ejecutiva CAREF

### **Autoras**

María Inés Pavecchia / CAREF

Gabriela Liguori / CAREF

### **Investigación**

María Inés Pavecchia

Lucía Wappner

### **Entrevistas**

Lucía Wappner

Ana María Téllez Luque

María Inés Pavecchia

Santiago Bucciarelli

### **Diseño y diagramación**

Florencia Zamorano

El presente informe *“Fronteras cerradas por pandemia. Familias en movimiento y sus tránsitos hacia Argentina 2020/2021”* fue elaborado en el marco del trabajo conjunto del acuerdo de asociación entre CAREF y ACNUR *“Protección de la población venezolana y otros grupos de interés en Argentina”* implementado en 2021.

# Resumen

En el prolongado contexto de cierre de fronteras (marzo 2020 a noviembre 2021), este informe da cuenta de los desplazamientos hacia Argentina de personas y familias migrantes y solicitantes de asilo que se encontraban en distintos países de la región (Brasil, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela). Sus tránsitos, su ingreso al territorio y su situación posterior muestran los efectos regresivos de diversas y fragmentarias políticas y prácticas administrativas implementadas al calor de los contagios ocasionados por la pandemia por COVID-19. El informe ubica y analiza las trayectorias en el complejo marco de las organizaciones e instituciones involucradas en la regulación de los ingresos y en la protección de derechos de las personas en movilidad, y en las decisiones políticas y administrativas que no siempre lograron equilibrar la preocupación sanitaria con las necesidades de protección de personas y familias extranjeras.

# Índice

Las fronteras argentinas ante la pandemia .....	6
Fronteras abiertas y cerradas .....	10
Cierres físicos y administrativos .....	19
Tránsitos hasta Argentina.....	25
Los trayectos hasta Misiones.....	26
Los trayectos hasta Jujuy.....	29
Asistencia y orientación en Argentina.....	38
Tránsitos seguros, permanencias registradas .....	50

# Las fronteras argentinas ante la pandemia

En marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud evaluó que la enfermedad causada por el coronavirus 2019 (COVID-19) podía caracterizarse como “pandemia”. Para esa fecha había alrededor de 120.000 casos repartidos en 114 países, y más de 4.000 personas habían muerto por la enfermedad.<sup>1</sup> En ese contexto, casi todos los países pusieron en marcha diversas medidas para disminuir los contagios, entre las cuales interesa destacar el cierre de fronteras. En Argentina, el 12 de marzo de 2020 se decretó la emergencia sanitaria (Decreto de Necesidad y Urgencia 260/2020) y el 16 de marzo se cerraron las fronteras, inicialmente por quince días (Decreto de Necesidad y Urgencia 274/2020).

El DNU 274/2020 prohibió el ingreso por pasos aéreos, fluviales, terrestres o marítimos de personas extranjeras no residentes en el país. Solo se establecieron excepciones para personas involucradas en el traslado de mercaderías (comercio internacional y transporte de cargas), transportistas y tripulantes de buques y aeronaves y personal afectado a vuelos y traslados sanitarios. En los días posteriores, ante el temor por el aumento de los contagios, las prohibiciones de ingreso se hicieron extensivas a las personas residentes en el país y a los argentinos y argentinas con residencia en el exterior (Dec. 312/2020), a la vez que se exceptuó de la prohibición de ingreso a los extranjeros que ingresaran con el único propósito de proseguir viaje a otro país (Disp. 1709/2020).

Este cierre de fronteras afectó inicialmente a dos grupos. El primer grupo consistía de *personas argentinas y extranjeras residentes en el país* que habían salido de Argentina poco tiempo antes, por turismo o visitas (recordemos que, para esa fecha, aún no había concluido la temporada estival). Varios miles de estas personas quedaron “varadas” en los lugares en que se encontraban al momento del cierre de fronteras, y fueron repatriadas en vuelos especiales en el curso de las siguientes semanas. En todos los casos, al ingresar al país eran testeadas para detectar el virus y debían realizar una cuarentena obligatoria de 15 días en instalaciones especialmente dispuestas para ello. El segundo grupo consistía de *personas extranjeras no residentes en el país*, que se encontraban en tránsito hacia Argentina por diferentes motivos. Algunas de ellas porque deseaban reunirse con familiares ya establecidos; otras porque tenían necesidades de protección internacional ya que consideraban que su vida, su libertad o su seguridad estaban en riesgo en su lugar de residencia; y otras más debido a procesos y proyectos migratorios ya en curso que fueron afectados diversa-

.....

1. Fuente: [https://www.paho.org/arg/index.php?option=com\\_content&view=article&id=10436:la-oms-caracteriza-a-covid-19-como-una-pandemia&Itemid=226](https://www.paho.org/arg/index.php?option=com_content&view=article&id=10436:la-oms-caracteriza-a-covid-19-como-una-pandemia&Itemid=226)



mente por la pandemia —generalmente hacia una mayor vulnerabilidad. En situaciones normales, todas estas personas extranjeras no residentes hubieran ingresado al país por cualquier paso habilitado (terrestre, aéreo, fluvial o marítimo) ya sea como turistas o como solicitantes de asilo. Y a la brevedad habrían iniciado su trámite de residencia ante la Dirección Nacional de Migraciones o el procedimiento de asilo ante la Comisión Nacional para los Refugiados (CONARE).

Los temores y las urgencias de la pandemia desafiaron a los Estados en todos los aspectos, simultáneamente y de una manera sin precedentes. Las preocupaciones sanitarias y económicas dominaron las agendas políticas, mediáticas y sociales, relegando o postergando otras cuestiones. En este contexto, el ingreso de personas al territorio (ya fueran nacionales, residentes o no residentes) generó temor y rechazo en casi todos los sectores, y los derechos asociados a la movilidad fueron opacados por la emergencia sanitaria, sin distinción entre turistas ocasionales, migrantes en condiciones de vulnerabilidad y personas con necesidades de protección. Recién a partir de noviembre de 2021, en acuerdo con los gobiernos provinciales, comenzaron a habilitarse algunos “corredores seguros” (en pasos aéreos, terrestres, fluviales y marítimos), abiertos para todas las categorías de ingreso, aunque muchos de ellos con “cupos” diarios que limitan la cantidad de tránsitos.<sup>2</sup>

Los quince días de cierre de fronteras establecidos en el decreto original de marzo de 2020 se fueron prorrogando durante más de un año y medio, con algunas aperturas controladas en unos pocos aeropuertos ubicados únicamente en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Si bien ciertos tránsitos estuvieron autorizados (transportistas, etc.) no se puso en práctica ningún mecanismo operativo ni administrativo estable que habilitara el ingreso al territorio por razones de reunificación familiar, humanitarias o de personas con necesidades de protección internacional.<sup>3</sup> En la práctica, el derecho a migrar y el derecho a buscar y recibir asilo quedaron suspendidos.

En el prolongado contexto de cierre de fronteras, este informe da cuenta de los desplazamientos hacia Argentina de personas y familias migrantes y solicitantes de asilo que se encontraban en distintos países de la región (Brasil, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela). Entre marzo de 2020 y octubre de 2021, debido a necesidades de protección, motivos de salud, humanitarios o de reunificación familiar, estas personas y familias cruzaron varias fronteras regionales hasta llegar al país. Sus recorridos, su ingreso al territorio, su arribo a sus lugares de destino (desde Palpalá, en Jujuy, hasta Caleta Olivia, en Santa Cruz) y su situación posterior muestran los preocupantes efectos regresivos de diversas y fragmentarias políticas y prácticas administrativas implementadas al calor de los contagios.

A pesar de las restricciones, varios miles de personas que no eran nacionales ni residentes llegaron a las fronteras. Los medios de comunicación locales<sup>4</sup> informaron sobre arribos cotidianos a La

.....

2. Ver <https://www.argentina.gob.ar/interior/migraciones/cuales-son-los-corredores-seguros>, visita del 14/01/2022.
3. A título de ejemplo, Uruguay puso en marcha un mecanismo que aseguró el derecho a solicitar asilo en la frontera terrestre e ingresar al territorio, excepcionalmente, en calidad de solicitante. Para ello, la Comisión de Refugiados (CORE) dispuso un sistema de guardias durante las 24 horas, que permitía una evaluación preliminar a partir de la cual la Dirección de Migración autorizaba o rechazaba el ingreso.
4. Entre otros: <https://www.eltribuno.com/jujuy/nota/2021-7-12-1-0-0-familias-venezolanas-varadas-en-la-ciudad-de-la-quiaca>; <https://www.todojujuy.com/jujuy/la-quiaca-llegan-10-y-12-venezolanos-dia-n206981>; <https://www.somosjujuy.com.ar/jujuy/jujuy-ahora/269856-aseguran-que-ingresan-al-pais-cerca-de-10-venezolanos-diariamente-por-la-quiaca>

Quiaca (Jujuy), y en menor medida a Puerto Iguazú (Misiones), de personas y familias con niños pequeños que habían emprendido riesgosos viajes terrestres en situaciones de gran vulnerabilidad. A los ingresos por paso no habilitado (para ellas, las fronteras estaban cerradas) se sumaron las dificultades o la imposibilidad de continuar el viaje hacia otras regiones del país, ya fuera por la falta de sello de ingreso o por las barreras y controles sanitarios, que requerían gestionar permisos de traslado, para los que a su vez era indispensable contar con algún tipo de documentación (tal como el DNI o una residencia precaria). Durante varias semanas, hubo decenas de personas durmiendo en las calles de La Quiaca a pesar de las bajas temperaturas invernales.

Las zonas de fronteras con ciudades a ambos lados del límite internacional y rutas de transporte de cargas y pasajeros son territorios institucionalmente densos, donde están presentes las jurisdicciones nacional, provincial y municipal. Tal es el caso de La Quiaca/Villazón y de Puerto Iguazú/Foz do Iguazú. En ambas localidades, los numerosos controles de personas, equipajes, vehículos y mercaderías implican presencia activa e intensiva de fuerzas de seguridad (Gendarmería Nacional y Policía Federal), autoridades migratorias, aduaneras y fito-sanitarias, policías locales, operadores judiciales y funcionarios consulares. Las propias dinámicas fronterizas y de sus dispositivos de control generan además movimientos económicos y comerciales formales e informales: alojamiento, alimentación, transporte local, reparación vehicular, provisión de repuestos, venta callejera, “pasadores” de mercaderías y personas, etcétera.

A partir de marzo de 2020, debido a la pandemia, se reforzaron los patrullajes y los dispositivos de seguridad y se agregaron controles sanitarios de personas (a cargo de la Dirección de Sanidad de Fronteras del Ministerio de Salud de la Nación): tomas de temperatura corporal, testeos de detección de enfermedad por COVID-19, aislamientos, cuarentenas, seguimientos médicos e internaciones. Es decir que en una trama institucionalmente densa, pero donde la entrada y salida de personas era potestad indiscutida de la autoridad migratoria, otros actores comenzaron a intervenir en la toma de decisiones respecto a quién puede o no puede ingresar al país, y qué debe hacer luego del ingreso.

Por su posición como puntos clave en las rutas terrestres, tanto en La Quiaca/Villazón como en Puerto Iguazú/Foz do Iguazú existían, desde años antes, diversas organizaciones ecuménicas y de la sociedad civil abocadas al asesoramiento, atención o acompañamiento de las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo. A partir de 2018/2019, debido al crecimiento de la movilidad venezolana en la región, estas presencias se incrementaron o reforzaron 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). Así, en 2020, ya en contexto de pandemia y con las fronteras cerradas, entre los actores relevantes en La Quiaca se encontraba el Punto de Atención y Orientación (PAO), llevado adelante por la Comisión Argentina para Refugiados y Migrantes (CAREF)<sup>5</sup> y la Agencia Ad-

.....

5. La atención y orientación en los PAOs en frontera gestionados por CAREF está a cargo de equipos interdisciplinarios integrados por trabajadoras/es sociales y abogadas/os, que residen en las localidades (La Quiaca, Puerto Iguazú) o se instalan en ellas varios días a la semana. Su tarea es coordinada y supervisada desde la Oficina Central de CAREF, ubicada en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

ventista de Desarrollo y Recursos Asistenciales (ADRA) con la cooperación del ACNUR, así como la Pastoral Migratoria (de la Comisión Episcopal de la Pastoral de Migrantes e Itinerantes), que recibió cooperación de la OIM. En San Salvador de Jujuy también funcionaba otro Punto de Atención y Orientación, apoyado por ACNUR y puesto en marcha en 2019 por CAREF en articulación con ANDHES (Abogados y Abogadas del Noroeste Argentino en Derechos Humanos y Estudios Sociales y la delegación de la Cruz Roja Argentina, con la cooperación de la OIM). En Misiones, en Puerto Iguazú (frontera con Brasil), funciona un PAO gestionado por CAREF y otro por ADRA. Allí también actúa la Cruz Roja Argentina (con apoyo de la OIM). Además, en la Ciudad de Posadas también trabaja un PAO, gestionado por CAREF con la cooperación del ACNUR.

Durante 2020 y 2021, estos dispositivos de atención y orientación, implementados y operados por organizaciones ecuménicas y de la sociedad civil con el apoyo de organismos internacionales, trabajaron articuladamente entre sí y en diálogo permanente (a veces fluido, a veces tenso) con variados interlocutores estatales. Entre ellos se destacan la Dirección Nacional de Migraciones (DNM), la Comisión Nacional para los Refugiados (CONARE), la Cancillería, el Consulado Argentino en Villazón y en Foz de Iguazú, el Ministerio de Seguridad, Gendarmería Nacional Argentina, diversas Defensorías Públicas, los intendentes, y las autoridades sanitarias locales, especialmente los ministerios de salud provinciales y los directivos de los hospitales y centros de salud municipales.

Este informe, entonces, no solo da cuenta de los desplazamientos hacia Argentina de personas y familias migrantes y solicitantes de asilo, de su ingreso al territorio mientras las fronteras se encontraban cerradas y de su situación posterior. También ubica estas trayectorias en la compleja trama de actores e instituciones involucradas en la regulación de los ingresos (algunas) y en la protección de derechos de las personas en movilidad (otras), así como en las novedosas (y también cambiantes e inciertas) decisiones políticas y administrativas que no siempre pudieron equilibrar la preocupación sanitaria con las necesidades de protección de personas y familias extranjeras.

# Fronteras abiertas y cerradas

Para comprender el impacto de las medidas de cierre de fronteras, vale recordar que Argentina cuenta con 237 pasos fronterizos habilitados, entre terrestres, fluviales, marítimos y aéreos. [Disp. DNM 5938/2018]. Entre ellos, se cuentan:

- 5 pasos con Bolivia
- 14 pasos con Uruguay
- 22 pasos con Brasil
- 39 pasos con Paraguay
- 74 pasos con Chile (muchos de los cuales operan estacionalmente)
- 39 aeropuertos
- 44 pasos marítimos o fluviales sin correlativo limítrofe (tales como los puertos de Buenos Aires, Mar del Plata, Bahía Blanca, Rosario, etc.)

Hasta 2019 inclusive, por el conjunto de pasos se registraban entre 70 y 80 millones de movimientos por año.<sup>6</sup> Esta cifra incluye las entradas y las salidas tanto de personas argentinas como de personas extranjeras. Históricamente, los pasos con más tránsitos (en ambos sentidos) han sido los puentes internacionales que unen Puerto Iguazú con Foz do Iguazú (Brasil) y Posadas con Encarnación (Paraguay), con alrededor de 11.000.000 de movimientos anuales cada uno. Les sigue el Aeropuerto Internacional de Ezeiza con alrededor de 9.000.000 de movimientos, y luego los principales pasos terrestres que unen con Paraguay (Clorinda), Chile (Sistema Cristo Redentor), Uruguay (Paso de los Libres; Gualaguaychú) y Bolivia (La Quiaca; Salvador Mazza), que oscilan entre 1,5 y 4,5 millones de movimientos anuales.

El Gráfico 1, a continuación, ilustra el impacto de las restricciones puestas en efecto a mediados de marzo de 2020. Entre abril y diciembre, el promedio rondó los 200.000 tránsitos mensuales. Esta cifra es 25 veces menor que el promedio histórico de alrededor de 5.000.000 de movimientos regis-

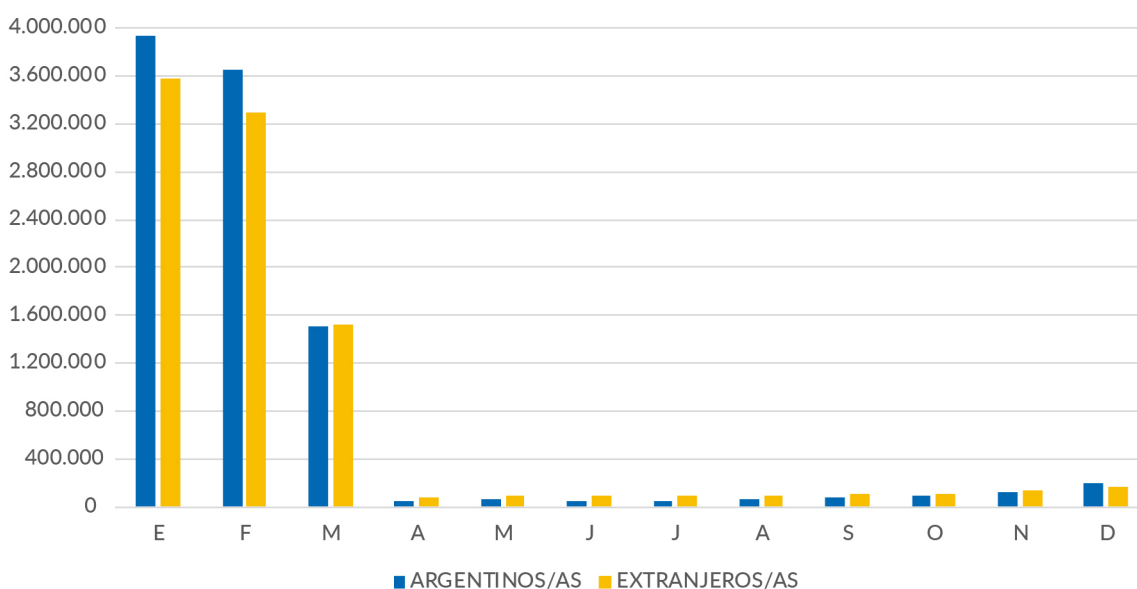
.....

6. Vale aclarar que las cifras representan movimientos (ingresos y egresos) y no personas. La misma persona puede entrar y salir del país en más de una oportunidad, y cada uno de esos movimientos se registra separadamente. Por otra parte, puesto que se trata de estadísticas administrativas, recogen únicamente los tránsitos registrados, es decir: las entradas y salidas hechas por pasos migratorios habilitados y con la documentación personal exigible según el caso.

trados mensualmente (en meses no estivales). El Gráfico 2 muestra efectos idénticos en las entradas y salidas de personas extranjeras (ya sean residentes, turistas o personas que arriben al país para establecerse). También muestra que, salvo para enero y febrero, en el resto de los meses se registraron más salidas de extranjeros que entradas. El 80% de esos tránsitos correspondieron a personas nacionales de países de la región, principalmente Brasil y Paraguay (Gráfico 3).<sup>7</sup> Puesto que las cifras incluyen los meses de enero y febrero de 2020, la considerable proporción de entradas y salidas de personas brasileñas puede vincularse a los movimientos turísticos típicos del verano.

## Gráfico 1

Tránsitos registrados por pasos fronterizos, según mes (2020)



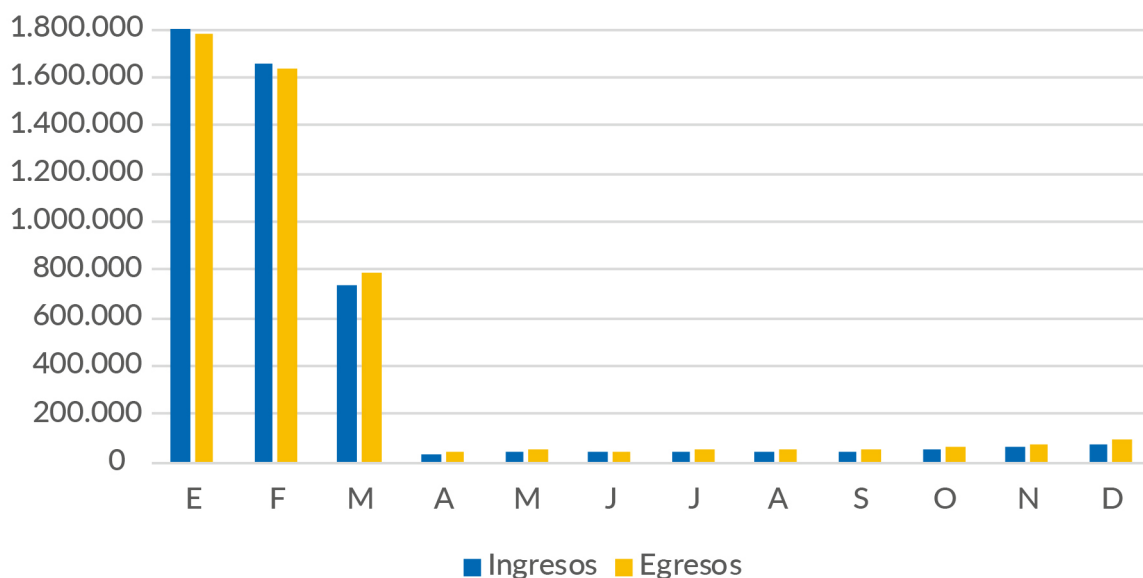
Fuente: Tabulado CAREF en base a datos provistos por la Dirección Nacional de Migraciones

.....

7. El 20% de los tránsitos registrados corresponde a personas que no son nacionales de los países de la región. Alrededor de la tercera parte de esos tránsitos extra-regionales refieren a personas de nacionalidad filipina, posiblemente tripulantes de buques. Las mismas proporciones se verifican para 2021.

## Gráfico 2

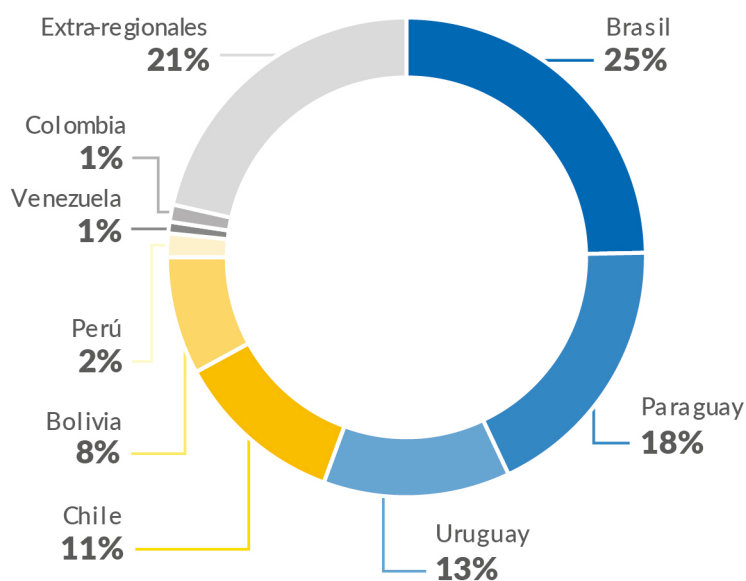
Extranjeros/as. Tránsitos registrados por pasos fronterizos, según mes (2020)



Fuente: Tabulado CAREF en base a datos provistos por la Dirección Nacional de Migraciones

## Gráfico 3

Tránsitos registrados de extranjeros/as, según nacionalidad (2020)

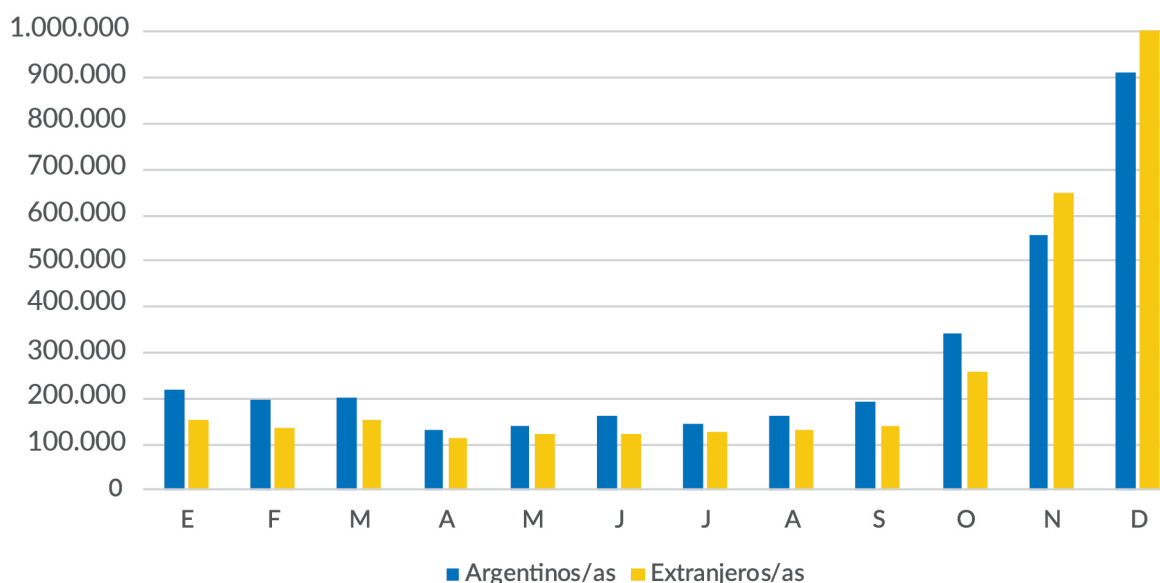


Fuente: Tabulado CAREF en base a datos provistos por la Dirección Nacional de Migraciones

Hasta octubre de 2021, con medidas y restricciones similares, el promedio de movimientos registrados rondó los 330.000 mensuales. Luego, en noviembre y diciembre, con una mayor apertura de fronteras, las entradas y salidas totales aumentaron (Gráfico 4) y se verificó un significativo incremento de los ingresos de personas extranjeras (Gráfico 5).

### Gráfico 4

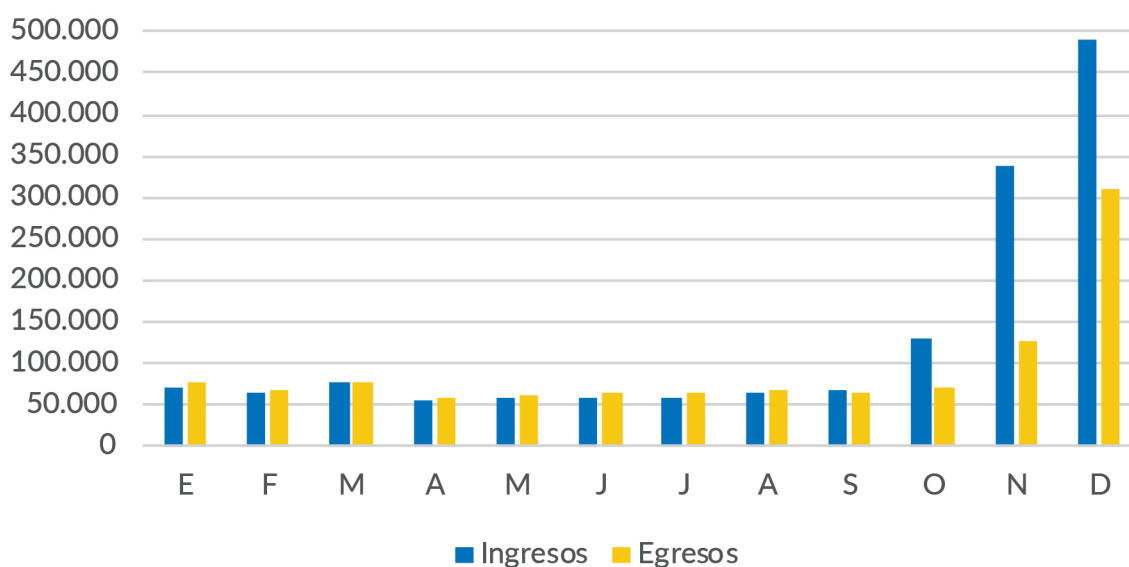
Tránsitos registrados por pasos fronterizos, según mes (2021, primer semestre)



Fuente: Tabulado CAREF en base a datos provistos por la Dirección Nacional de Migraciones.

### Gráfico 5

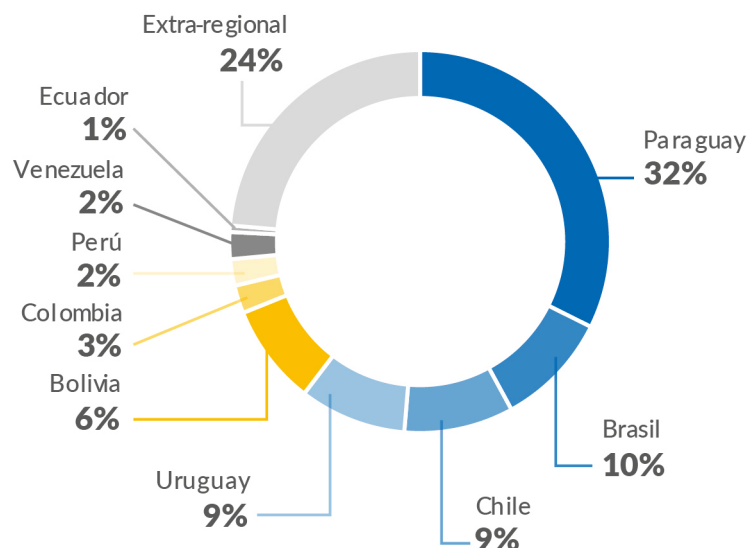
Extranjeros/as. Tránsitos registrados por pasos fronterizos, según mes (2021)



Fuente: Tabulado CAREF en base a datos provistos por la Dirección Nacional de Migraciones

## Gráfico 6

### Tránsitos registrados de extranjeros/as, según nacionalidad (2021)



Fuente: Tabulado CAREF en base a datos provistos por la Dirección Nacional de Migraciones

Las medidas de cierres de fronteras fueron acompañadas por medidas de aislamiento social preventivo obligatorio (ASPO), que incluyeron restricciones a la circulación dentro del propio territorio nacional y el cese de numerosísimas actividades, entre ellas la atención presencial por parte de las oficinas de la administración pública. El impacto de estas medidas (y de la “nueva normalidad”) en la población en general y entre las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo ya ha sido señalado en diversos informes.<sup>8</sup> Solo interesa recordar que disposiciones con propósitos sanitarios similares fueron implementadas también en los demás países de la región. En conjunto, estas medidas alteraron profundamente las dinámicas de desplazamientos y regularización de los años anteriores, así como las oportunidades laborales (y de subsistencia) de las y los trabajadores informales, entre quienes se encuentran muchas personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo.

Otros dos indicadores permiten comprender el impacto de estas medidas sobre la población extranjera: los trámites de radicación de personas extranjeras y las solicitudes y reconocimientos de la condición de refugiado. En lo que respecta a los trámites de radicación resueltos (es decir: que culminaron en el otorgamiento de un permiso de residencia permanente o temporaria), el promedio histórico ronda las 200.000 radicaciones anuales (Gráfico 7). En 2019 esta cifra descendió (por motivos vinculados a la puesta en marcha de un nuevo sistema de gestión del trámite, ver

.....

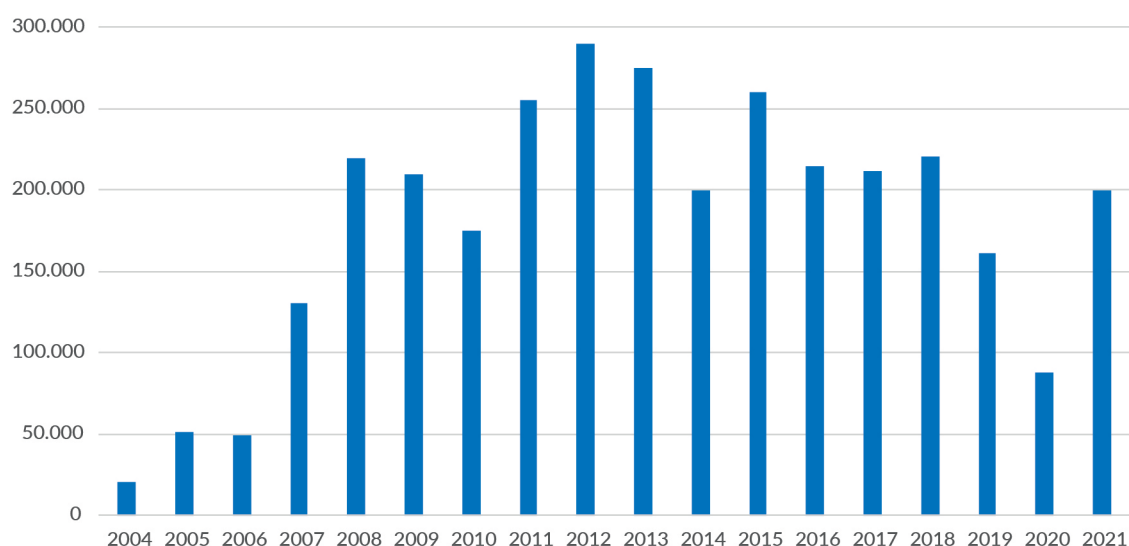
8. Ver informe del Observatorio Humanitario de la Cruz Roja (2020, disponible en [www.reliefweb.int](http://www.reliefweb.int)); Gioconda Herrera (2021, disponible en <https://nuso.org/articulo/migraciones-en-pandemia-nuevas-y-viejas-formas-de-desigualdad>), el Informe final sobre “La situación de la población migrante/extranjera en Argentina ante el avance del Coronavirus”, del Colectivo Agenda 2020 (<http://observatoriojovenesigga.sociales.uba.ar/2020/06/02/informe-sobre-migrantes-y-covid/>) y los informes del Observatorio sobre Migraciones y Asilo en Argentina “Gabriel Chausovsky” (disponibles en <http://observatoriomigracionyasilo.caref.org.ar>), entre otros.



Observatorio sobre Migraciones y Asilo en Argentina, 2020), y en 2020 descendió nuevamente debido tanto al cierre de la atención presencial como al cierre de fronteras, que detuvo el ingreso de quienes hubieran solicitado su primera residencia temporaria. En 2021 la cantidad de trámites aumentó, aunque el 73% correspondieron a residencias permanentes, es decir: a personas que ya residían en Argentina y estaban renovando residencias temporarias obtenidas dos años antes (en 2019). A título comparativo, en 2018 (que fue un año “típico” en lo que respecta a trámites migratorios), las residencias permanentes fueron el 38% y las temporarias el 62%. La inversión de las proporciones durante la pandemia es un efecto más del cierre de fronteras.

## Gráfico 7

### Residencias temporarias y permanentes otorgadas, Mercosur y No Mercosur, según año (2004-2021)

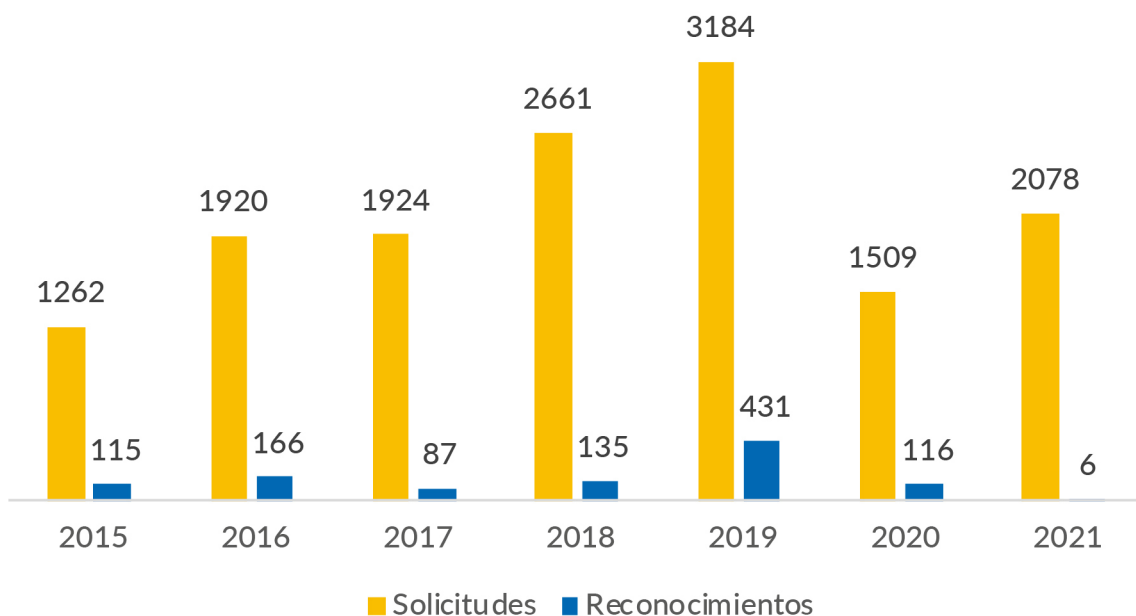


Fuente: Tabulado CAREF en base a datos provistos por la Dirección Nacional de Migraciones

En lo que respecta al sistema de asilo, el Gráfico 8 (a continuación) muestra la evolución de las solicitudes y los reconocimientos entre 2015 y 2021 (hasta octubre inclusive). Durante ese período, las solicitudes rondaron las 14.500, y los reconocimientos rondaron los 1.050 (o sea que representaron alrededor del 7% de las solicitudes del período, contra la media histórica acumulada de 28% para el período 1985-2020). Del total de solicitudes, unas 6.200 (43%) fueron iniciadas por personas venezolanas: 2 en 2015; 883 en 2018; 2157 en 2019; 1159 en 2020 y 1815 en 2021. Con respecto a los reconocimientos, alrededor del 30% correspondieron a personas venezolanas. Como puede observarse, en 2020 las solicitudes descendieron a la mitad del año anterior, posiblemente por motivos combinados de cierre de fronteras y pasaje a la virtualidad de los trámites administrativos. Más adelante volveremos sobre las solicitudes 2020/2021, ya que están directamente vinculadas con las trayectorias de las personas y familias que conforman el foco de este informe.

## Gráfico 8

Asilo. Solicitudes y reconocimientos (2015 - octubre 2021)



Fuente: Tabulado CAREF en base a datos provistos por la Dirección Nacional de Migraciones

Es decir que las restricciones se aplicaron en fronteras con intensa y variada movilidad. En Argentina en particular, a los movimientos turísticos de personas nacionales y extranjeras se suman los tránsitos vecinales fronterizos entre ciudades que, aunque se encuentran en países distintos, tienen estrechos y cotidianos vínculos comerciales, sociales y familiares. Ejemplos de ello son Posadas y Encarnación; Puerto Iguazú, Foz do Iguazú y Ciudad del Este; Clorinda y Puerto Falcón; La Quiaca y Villazón, entre otras. Las fronteras terrestres (especialmente con Paraguay, Brasil y Bolivia) son también el principal punto de ingreso de las personas que arriban a Argentina en busca de protección internacional o con la expectativa de instalarse como migrantes.

## El derecho al asilo en Argentina

En Argentina, la solicitud de asilo y el reconocimiento del estatuto de refugiado se rigen por la Ley 26.165/2006. La solicitud de asilo puede interponerse en la frontera, en el ingreso al país, o una vez dentro del territorio, sin límite de tiempo. La solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado puede hacerse sin documentación de identidad o de viaje, o con documentación incompleta.

Puesto que el derecho al asilo es parte del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y su finalidad es la protección internacional de las personas, la falta de documentación del solicitante no es nunca un motivo para impedir el ingreso al territorio ni para obstaculizar la solicitud de reconocimiento del estatuto de refugiado.

En consistencia con este derecho, cuando la persona se presenta ante la autoridad de control de frontera debe explicar por escrito los motivos por los que interpone la solicitud. La autoridad de frontera o migratoria es responsable de garantizar el respeto al principio de no devolución y de notificar inmediatamente dicha solicitud a la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Nacional para los Refugiados (CONARE) (art. 39, ley 26.165).

La CONARE evalúa la solicitud interpuesta y dictamina si corresponde o no reconocer la condición de refugiado a quien la solicita. Mientras este procedimiento de elegibilidad está en curso, las personas obtienen una documentación provisoria que les permite trabajar, estudiar y transitar dentro del país.

Durante la pandemia, ante las medidas de aislamiento y la suspensión de la presencialidad en el ámbito administrativo, la CONARE implementó un sistema de solicitud de asilo a través de una plataforma online, que estuvo disponible entre mediados de 2020 y mediados de 2021.

## La regularización migratoria en Argentina

La Ley de Migraciones (N° 25.871/2004) 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).

En lo que respecta a la regularización de la permanencia en Argentina, la ley establece dos grandes vías, según el país de origen de la persona.

Para quienes provienen de países del Mercosur o Asociados (Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela y Surinam) rige el criterio de “nacionalidad” (art. 23 inc. I de la ley) que permite solicitar una residencia temporaria por dos años, renovable, con permiso de trabajo, que otorga Documento Nacional de Identidad (DNI) de residente extranjero válido por la duración de la residencia acordada. Los requisitos para solicitar esta residencia incluyen documentos de identidad de país de origen, sello de ingreso a Argentina, carencia de antecedentes penales (en Argentina, en el país de origen e internacionales) y pago de una tasa migratoria.

Quienes provienen de países no-Mercosur deben solicitar la residencia por alguno de los otros criterios previstos en la ley, tales como ser familiar (hijo/a, p/madre o cónyuge) de una persona argentina o de una persona extranjera radicada, trabajador migrante, rentista, pensionado, inversionista, científico, deportista, religioso, estudiante, entre otros (art. 23 incisos varios), presentando la documentación exigible según el caso, tal como contrato de trabajo, inscripción en una institución educativa, etc.

En el marco de esta ley, entre 2004 y 2020 se otorgaron aproximadamente 1.550.000 residencias temporarias Mercosur y 117.000 no-Mercosur, así como 1.285.000 residencias permanentes Mercosur (más de la mitad de ellas a personas que primero habían tenido una residencia temporaria) y 97.000 residencias permanentes no- Mercosur.

# Cierres físicos y administrativos

En este contexto, este informe describe y analiza los tránsitos hacia Argentina y los ingresos al territorio de personas extranjeras no residentes, mientras se encontraban vigentes la mayor parte de las medidas restrictivas implementadas a partir de marzo de 2020. Algunas personas estaban en camino hacia Argentina en ese momento, y el cierre de fronteras entró en efecto apenas unos días o unas horas antes de que llegaran al control migratorio. Otras personas decidieron partir de sus lugares de residencia (que no siempre eran sus lugares de origen) porque sus condiciones de vida les resultaban insostenibles. Muchas tenían importantes problemas de salud, necesidades de protección internacional y/o familiares en Argentina con los que deseaban reunirse.

¿Qué significó el cierre de fronteras y cómo se efectivizó? En la práctica, el cierre de fronteras conlleva dos “operaciones”: una física y otra administrativa. La operación física consiste en obstruir o impedir materialmente el cruce de personas y vehículos por los puntos de tránsito. En las fronteras terrestres, esto implica la presencia de vallados y de fuerzas de seguridad. La operación administrativa consiste en no autorizar los tránsitos (especialmente los ingresos), lo que se traduce en la suspensión de las funciones de verificación de la documentación que portan las personas y en la suspensión de la emisión del permiso de ingreso —que suele materializarse como un sello en el pasaporte o como un ticket emitido por la autoridad migratoria—.

El cierre administrativo implica que no hay funcionarios migratorios en los puestos de control (o hay muy pocos, y solo autorizan ciertos tránsitos) y por lo tanto los ingresos y egresos no quedan registrados, ni en los sistemas de registración de los países ni en la documentación de las personas. El resultado es que no hay un correlato administrativo (un sello de ingreso o de egreso) de un movimiento físico (el cruce material de la frontera). En el caso de las personas extranjeras, el ingreso autorizado al país del que no son nacionales ni residentes (con su correspondiente registro administrativo) es indispensable para su posterior regularización migratoria. En Argentina, el cierre también implicó, de hecho, la suspensión del derecho a solicitar asilo en la frontera, previsto en la ley 26.165 (de Reconocimiento y Protección al Refugiados) y regulado en la Disposición DNM 20193/05, que establece el procedimiento a aplicar así como la categoría de ingreso a otorgar (“refugiado 48 hs”).

Las fronteras aéreas (los aeropuertos) son siempre las más sencillas de controlar. Las personas solo pueden llegar en aviones, que solo pueden aterrizar si están autorizados, y además, la documentación de las personas fue controlada en el punto de partida, antes de embarcar. Por otra parte, por las características del flujo de circulación dentro de los aeropuertos, es físicamente imposible que una persona que descendió de un avión pueda salir del aeropuerto eludiendo el control migratorio

– es decir: eludiendo el registro de su ingreso.<sup>9</sup> En las fronteras fluviales y marítimas (puertos), las posibilidades de que los tránsitos no sean registrados dependen de las características de las naves, principalmente de su autonomía y tamaño y de los lugares donde pueden atracar. Por ejemplo, embarcaciones pequeñas (botes, canoas, balsas) pueden recorrer trayectos relativamente cortos, con pocos pasajeros, y desembarcar en playas poco frecuentadas y sin infraestructura —y por lo tanto, sin autoridades migratorias que autoricen o rechacen<sup>10</sup> los ingresos—.

Las fronteras terrestres son, a todas luces, las más difíciles de controlar en tiempos normales, y las más difíciles de cerrar en tiempos anormales. En Argentina, de los 237 pasos habilitados para el cruce internacional, alrededor de 100 son pasos terrestres. Algunos de ellos concentran varios millones de tránsitos anuales, tales como los grandes puentes internacionales que unen Argentina con Brasil (Puente Internacional “Tancredo Neves”), con Bolivia (Puente Internacional “Horacio Guzmán”), con Chile (Sistema Cristo Redentor), con Paraguay (Puentes Internacionales “San Ignacio de Loyola” y “San Roque González”) y con Uruguay (Puentes Colón-Paysandú y Gualaguay-chú-Fray Bentos). Estos puentes internacionales están ubicados en rutas de altísimo tránsito y permiten el cruce de cargas (camiones) y de pasajeros, ya sea en buses de larga o media distancia, en automóviles particulares, en motocicletas e incluso a pie. Por lo general, cuentan con carriles y controles específicos para cada medio de transporte (es decir: carril para camiones, carril para buses, carril para vehículos particulares, carril para peatones). Además, hay decenas de pasos intermedios (tales como Salvador Mazza – Yacuiba, en la frontera con Bolivia) y otros más pequeños, algunos de ellos tejidos en la propia trama urbana de localidades que se extienden a ambos lados de la frontera (tal como San Antonio y Santo Antonio do Sudoeste, en la frontera con Brasil).

Es decir que a los pasos terrestres se puede llegar de muchas maneras (bus, combi o *van*, automóvil particular, motocicleta, caminando...) y no todas se vieron igualmente afectadas por los controles y restricciones a la circulación *dentro* de los territorios nacionales. Además, si bien los controles migratorios (de personas) y aduaneros (de mercaderías) están colocados de manera tal que “interrompen” la circulación por las rutas principales, a menudo existen caminos alternativos o informales, por los cuales no pueden circular vehículos grandes (tales como buses o camiones) pero que pueden transitarse por otros medios o a pie. Entonces, el cierre físico y administrativo de los pasos terrestres (con las excepciones establecidas en el Dec. 274/2020 al comercio internacional y transporte de cargas) no impidió el cruce físico de las fronteras por parte de personas particulares. Sí impidió que esas personas registraran su ingreso, que interpusieran solicitudes de asilo al llegar a la frontera, y que obtuvieran el comprobante administrativo correspondiente.

.....

9. Por supuesto que existen los vuelos y los aeropuertos clandestinos, generalmente para avionetas (que cargan pocos pasajeros) o para transporte de sustancias ilegales. No obstante, por sus costos y características, no son un medio frecuente (o conocido) para tránsitos internacionales irregulares masivos.
10. El rechazo de ingreso es un acto administrativo que queda asentado en el sistema de registro. En Argentina, la persona “rechazada” (cuyo ingreso no se autorizó) recibe un acta, que debe firmar, donde consta el rechazo y sus motivos.

¿Quiénes se encargan de estos controles y registros? En Argentina, la Dirección Nacional de Migraciones (que es un organismo civil de la Administración Pública Nacional, y responsable de la aplicación de la normativa migratoria) controla directamente las entradas y salidas de personas en el 70% de los pasos. Controla 38 de los 39 aeropuertos internacionales (uno es controlado por la Policía de Seguridad Aeroportuaria), todos los pasos fluviales y terrestres de alto tránsito y casi todos los de mediano tránsito. Las fuerzas auxiliares (Gendarmería Nacional, Prefectura Naval y Policía de Seguridad Aeroportuaria) solo realizan controles en pasos de poco tránsito o de apertura estacional, siempre bajo el control y la supervisión de la Dirección Nacional de Migraciones. Por lo general (antes de los cierres de frontera por pandemia), ya sea que ingresen por pasos aéreos, terrestres, fluviales o marítimos, la mayor parte de las personas extranjeras no residentes (es decir: que no tienen DNI argentino de residente extranjero) ingresan como turistas, con un permiso de permanencia por 90 días.

En el caso de las personas extranjeras que solicitan asilo en la frontera, la primera petición la hacen ante la autoridad migratoria en el puesto de control, con una nota de puño y letra donde manifiestan su intención de solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado. Con esa nota (y la documentación identificatoria o de viaje que la persona tenga, si es que la tiene) una vez informada a la CONARE, la autoridad migratoria emite un permiso de ingreso, válido por 48 o 72 hs., con el que la persona debe dirigirse a la sede de la CONARE (en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) o a cualquier delegación de la Dirección Nacional de Migraciones para iniciar formalmente el procedimiento de solicitud de asilo. Tal como se mencionó más arriba, a partir de marzo de 2020 esta vía de ingreso también dejó de estar disponible, ya que el decreto que cerró las fronteras no incluyó a las personas solicitantes de asilo entre las excepciones.

Al igual que la pandemia en sí, el cierre casi total de fronteras fue una medida sin precedentes en la historia del país. Nunca se habían cerrado todas las fronteras al mismo tiempo. Esta excepcionalidad implicó infinitas incertidumbres, similares a las que trajeron las demás medidas de aislamiento y de restricciones a la circulación. ¿Cuánto tiempo duraría el cierre? ¿Quince días, como establecía el decreto original? ¿Tal vez uno o dos meses? ¿Cómo se instrumentaría el retorno de argentinos, argentinas y residentes que se encontraban en el exterior y que deseaban volver al país? ¿Cómo se pondrían en práctica las medidas sanitarias (el aislamiento y el testeo) para quienes ingresaran? ¿Se abrirían eventualmente vías excepcionales para el ingreso de no residentes, tales como la reunificación familiar, las razones humanitarias o las necesidades de protección internacional? A medida que pasaban los días y las semanas, se perfilaban nuevas preguntas, se ensayaban nuevas respuestas y se generaban nuevos “protocolos”.

Si bien el cierre de fronteras fue anunciado algunos días antes de entrar en efecto, no todas las personas pudieron adelantar sus viajes, y tampoco eran claros (o concebibles) sus alcances. Así fue que en las primeras semanas del cierre de fronteras, las principales consultas recibidas por CAREF y por otras organizaciones vinculadas a la protección de los derechos de las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo referían a reunificaciones familiares truncadas. En algunos casos, los integrantes de la familia que estaban en tránsito al momento del cierre habían quedado justo

del otro lado de la frontera. Algunas familias que habían hecho el trayecto hacia Argentina por Brasil habían quedado en Foz do Iguazú, en tanto que otras habían quedado en Villazón (Bolivia). En otros casos, las personas quedaron varadas en lugares más distantes, tales como Perú o Ecuador.

Hacia fines de marzo de 2020, amparadas en las excepciones establecidas en el art. 1 *in fine* del Dec. 274/2020, seis familias venezolanas, que se habían contactado con CAREF, lograron autorización para ingresar al territorio argentino por el paso en Puerto Iguazú (en Misiones, frontera con Brasil). Las seis familias, que sumaban en total veinte personas, tenían como destino la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, donde estaban esperándolos padres, madres, hermanos y cónyuges. Entre ellas, había cuatro personas que eran residentes y contaban con DNI argentino. De las dieciséis restantes ocho eran niños y niñas que viajaban a Argentina junto a su madre para reunirse con su padre, que ya era residente. Estas personas obtuvieron, excepcionalmente (muy excepcionalmente, como quedaría claro en situaciones similares posteriores), un permiso de ingreso provisorio como solicitantes de asilo.

Con el apoyo y mediante el trabajo coordinado de distintas organizaciones con presencia en la frontera con Brasil (el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados –ACNUR–, la Organización Internacional para las Migraciones –OIM–, la Comisión Argentina para Refugiados y Migrantes –CAREF–, la Agencia Adventista de Desarrollo y Recursos Asistenciales –ADRA– y la Cruz Roja Argentina) estas familias realizaron el aislamiento obligatorio de catorce días en la Ciudad de Puerto Iguazú. No obstante, permanecieron allí casi un mes más, hasta que, mediante la gestión de las organizaciones intervinientes, se lograron los permisos de circulación que las autorizaron a proseguir hasta su destino final.

La trayectoria de estas seis familias muestra la voluntad de las personas de ingresar regularmente al país, aun cuando ello implique demoras de semanas, gastos no previstos (y no siempre posibles de afrontar) y situaciones tales como pernoctar a la intemperie, en el paso migratorio. Estas historias ocurrieron repetidas veces durante 2020 y 2021: ingreso al territorio, cumplimiento de las medidas sanitarias (aislamiento, hisopado), traslado posterior al destino dentro del país e intentos de regularización de la situación migratoria.

Como ya se señaló, en Argentina, el cierre de fronteras solo dejó pequeñas “ventanas” abiertas para el ingreso de nacionales, residentes, y algunas categorías especiales (tales como transportistas o personas vinculadas al comercio internacional). En este contexto, en reiteradas oportunidades, CAREF solicitó formalmente a la autoridad migratoria que autorizara algunos ingresos excepcionales, por motivos de reunificación familiar o por razones humanitarias (en el caso de niños, niñas y personas adultas con enfermedades graves a ser tratadas en Argentina) de personas que estaban en tránsito y habían quedado varadas en Bolivia, Brasil o algún otro país de la región. En estos casos, la indicación de la autoridad migratoria fue que las familias se contactaran con el consulado argentino correspondiente (en Villazón o en Foz do Iguazú) para solicitar allí un permiso de ingreso al territorio. Varias familias varadas en Villazón así lo hicieron, asesoradas y acompañadas por CAREF, y la Cónsul realizó las presentaciones correspondientes ante la Dirección Nacional de Migraciones. Lamentablemente, las notas consulares nunca tuvieron respuesta. Durante 2021



también se hicieron alrededor de una decena de presentaciones especiales ante DNM (en algunos casos extensivas al Ministerio de Relaciones Exteriores y a la Dirección de Sanidad de Fronteras del Ministerio de Salud), solicitando se autorizaran excepcionalmente ingresos por motivos de salud, con nulos resultados.

Es decir que en las primeras semanas del cierre de fronteras, las familias consultaban a las organizaciones con la esperanza de obtener una autorización de ingreso al país. Si bien se presentaron numerosas notas solicitando permisos excepcionales por motivos de salud, de reunificación, o por necesidades de protección internacional, no prosperaron. Las familias esperaban una respuesta durante días o semanas (el tiempo que les permitieran los recursos con los que contaban), y luego se perdía el contacto con ellas. Ocasionalmente, algunas volvían a contactarse con los dispositivos de asistencia cuando ya habían ingresado al territorio, de manera irregular, ya que las otras vías se les habían cerrado.

Más adelante, hacia julio y agosto de 2020, las medidas restrictivas se fueron relajando en los países de la región y fue posible volver a desplazarse internamente. En este contexto de mayor movilidad, hacia septiembre y octubre de 2020, las organizaciones con presencia en las zonas de frontera comenzaron a observar un incremento de los ingresos irregulares (por pasos no habilitados), en particular entre las ciudades de Villazón (Bolivia) y La Quiaca (Argentina).

A inicios de la pandemia, las organizaciones con trabajo territorial en la frontera entre Bolivia y Argentina intentaron promover el establecimiento de un corredor que permitiera ingresos excepcionales, como los pocos que se habían logrado en el paso de Puerto Iguazú. Sin embargo, la situación local, posiblemente influida por un episodio ocurrido en marzo de 2020<sup>11</sup> no permitió que prosperaran los diálogos y las articulaciones necesarios. Así, los ingresos por La Quiaca fueron por paso no habilitado y con incertidumbres respecto al cumplimiento de las medidas sanitarias indispensables para el cuidado de la salud pública. Además, tal como surge de la experiencia de

.....

11. En marzo de 2020, el Gobierno de la Provincia de Jujuy trasladó compulsivamente a 60 personas migrantes, en situación migratoria regular, desde la Ciudad de La Quiaca hacia Buenos Aires. Algunas personas habían ingresado al país pocos días antes y desde el 17 de marzo de 2020 cumplían la cuarentena obligatoria en dos establecimientos locales. Otras habían llegado a La Quiaca desde diversas provincias con el propósito de retornar a Bolivia, donde no pudieron ingresar debido al cierre de fronteras. Dentro del grupo había personas con necesidades de protección internacional. El 31 de marzo por la noche, el grupo fue informado verbalmente, por autoridades locales, que su permanencia en la Ciudad de La Quiaca había concluido, y a la mañana siguiente (1 de abril) fueron subidos a un micro, aparentemente con destino a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En este contexto de traslado forzoso a un destino incierto, ANDHES, CAREF y el CELS presentaron un Habeas Corpus, demandando conocer los motivos del desplazamiento y solicitando se garantizara la seguridad en el traslado: que las personas pudieran desplazarse sin ser demoradas o retenidas; que se mantuviera el distanciamiento social; que los grupos (que habían cumplido la cuarentena en dos ubicaciones diferentes) no fueran trasladados en el mismo micro; que se les suministraran viandas y kits de higiene; que se definiera el lugar preciso de arribo en la Ciudad de Buenos Aires y que allí se garantizara su alojamiento, alimentación e higiene el tiempo que fuera necesario. El día 2 de abril, en su ingreso a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el micro fue demorado por la policía local durante ocho horas y funcionarios del Ministerio de Seguridad de la Ciudad de Buenos Aires formularon una denuncia por infracción a las medidas de aislamiento obligatorio (violación de los arts. 204 y 205 del Código Penal de la Nación). Ello agravó la incertidumbre de las y los pasajeros, que resultaron imputados penalmente bajo la acusación de haber puesto en riesgo la salud pública. En el marco del expediente penal, el magistrado interviniente y el representante del Ministerio Público Fiscal analizaron la denuncia y tomaron conocimiento del Hábeas Corpus interpuesto por ANDHES, CAREF y CELS. Decidieron que la Ciudad de Buenos Aires tenía el deber de asegurar medidas de asistencia humanitaria para las personas afectadas y ordenaron que se les brindaran plazas en hoteles para que cumplieran los 15 días de aislamiento social, preventivo y obligatorio. El hecho tuvo amplia cobertura periodística.

las organizaciones y de las entrevistas realizadas en el marco de esta investigación, gran parte de quienes ingresaron por esta frontera eran personas y familias venezolanas, que llegaban luego de prolongados y riesgosos recorridos terrestres que solo habían aumentado sus vulnerabilidades iniciales.

A los efectos ilustrativos, entre el 1 de noviembre de 2020 y el 30 de octubre de 2021, casi 4.500 personas consultaron en el Servicio Social de CAREF. De estas personas, 1.460 (33%) no contaban con sello de ingreso al país. La mayoría (1.380) eran venezolanas, y 320 eran niños, niñas y adolescentes menores de 18 años. El 60% de estas personas fueron atendidas por primera vez en La Quiaca, San Salvador de Jujuy o Puerto Iguazú, es decir: a poco de haber cruzado la frontera.

# Tránsitos hasta Argentina

Esta sección se basa en veintiocho entrevistas en profundidad<sup>12</sup> realizadas durante los meses de octubre y noviembre de 2021 a personas que habían ingresado a Argentina entre octubre de 2020 y octubre de 2021, cuando las fronteras estaban cerradas para el tránsito de personas que no fueran nacionales o residentes o no estuvieran dentro de las pocas categorías exceptuadas. Todas las personas entrevistadas recibieron asesoramiento y acompañamiento del Servicio Social de CAREF. Algunas, porque a poco de ingresar al país consultaron en el PAO de La Quiaca, de Jujuy, de Puerto Iguazú o de Misiones; otras porque consultaron más adelante (ya en Buenos Aires) cuando iniciaron las averiguaciones para regularizar su permanencia en Argentina. Sus experiencias de movilidad y desplazamiento son una pequeña muestra de las trayectorias hacia y en Argentina de las casi 1.500 personas sin sello de ingreso que consultaron en CAREF durante 2020 y 2021.

La mayoría de las personas entrevistadas (24) eran venezolanas, en tanto que las restantes eran nacionales de Brasil, Ecuador, Colombia y Perú. De las personas venezolanas entrevistadas, dieciocho ya no vivían en Venezuela: doce habían residido durante dos o tres años en Perú, y las demás venían desde Colombia, Ecuador o Brasil. De las veintiocho personas entrevistadas, cinco viajaron solas y dos con sus respectivas parejas. En el resto de los casos (21) se trató de grupos familiares, de los cuales seis estaban compuestos únicamente por la madre y entre uno y cuatro niños. Así, las entrevistas dan cuenta del desplazamiento de ochenta personas, de las cuales treinta eran niños o niñas. Vale destacar que cinco de las familias venezolanas tenían niños (muy pequeños) nacidos en Brasil, Colombia o Perú, en el marco de desplazamientos anteriores al arribo a Argentina.

Estas personas y grupos familiares partieron de sus lugares de residencia cuando todas las fronteras que debían atravesar estaban cerradas. No obstante, todas tenían motivos sólidos (y a menudo urgentes) para viajar a Argentina, donde casi siempre los esperaban familiares directos (hermanos/as, padres, madres, parejas, hijos/as e incluso nietos). En muchos casos, las medidas vinculadas a la pandemia habían deteriorado a tal punto sus condiciones de vida y puesto en riesgo su bienestar (e incluso su seguridad) que sus familiares en Argentina les habían insistido para que se reunieran con ellos, visto que el retorno al país de origen no era viable. Sus destinos en Argentina incluyeron las ciudades de Buenos Aires, Lanús, La Plata, Monte Grande, Córdoba, Río Cuarto, Chaco, Tucumán, Palpalá, Rosario, General Roca, Neuquén y Caleta Olivia.

.....

12. Las entrevistas fueron realizadas por Ana María Téllez Luque, Lucía Wappner, Santiago Bucciarelli y María Inés Pacecca. Las entrevistas en Córdoba y en el Área Metropolitana de Buenos Aires se hicieron de manera presencial (17) y las restantes (11) de manera virtual. Para las entrevistas virtuales (con cámara), se cargaban datos al teléfono celular de la persona entrevistada. Todos los nombres de las personas fueron cambiados.

De las veintiocho personas entrevistadas, veintitrés (y sus respectivos grupos familiares) ingresaron al país desde Bolivia, ya sea por La Quiaca (Jujuy) o por Salvador Mazza (Salta). Las cinco restantes ingresaron por la Provincia de Misiones, ya sea por la frontera con Brasil (Foz do Iguazu / Puerto Iguazú; Santo Antonio do Sudoeste/ San Antonio) o con Paraguay (Ciudad del Este / Puerto Iguazú). Para el momento en que iniciaron sus viajes, ambos trayectos (por el corredor andino o por Brasil) estaban activos. Varios miles de personas ya los habían hecho a pesar de las fronteras cerradas, de modo tal que les resultó sencillo encontrar “guías”, “trocheros” y transportistas que, a cambio de dinero en efectivo, proveyeron los medios y la información para eludir los controles migratorios y los conocimientos para sobornar a las fuerzas policiales o de seguridad abocadas al control de las fronteras o de las rutas.

Las páginas a continuación resumen los puntos salientes de los tránsitos hacia Argentina, tal como surgen de los relatos de las personas. Puesto que la mayoría de las personas entrevistadas (23) ingresaron al país por la frontera con Bolivia luego de recorridos terrestres que comenzaron en Venezuela, Colombia, Ecuador o Perú, contamos con mayor detalle en comparación con los trayectos que culminaron con ingresos por la Provincia de Misiones.

Como ya es harto sabido, los tránsitos clandestinos ponen en riesgo la vida y la seguridad de las personas, y eso fue lo que ocurrió en algunos casos, y sin dudas podría haber ocurrido en muchos más. Los peligros se debieron al accionar de “trocheros” o “pasadores”, a la ausencia estatal de ámbitos competentes, y a la inacción y corrupción de fuerzas de seguridad o policiales, que a lo largo de las rutas, en los distintos países, abandonaron a las personas a su suerte o las amenazaron y chantajearon. Varias de las personas entrevistadas (especialmente las que se desplazaron con niños y niñas de corta edad) destacaron la asistencia humanitaria que diversas organizaciones internacionales y de la sociedad civil les brindaron en distintos puntos de su recorrido, así como la ayuda ocasional de desconocidos.

## Los trayectos hasta Misiones

Entre quienes ingresaron por Misiones se encuentra un varón ecuatoriano (que viajó solo), una familia brasileña y tres familias venezolanas, una de ellas con dos niños y la tercera con un solo niño pequeño nacido en Brasil durante una migración anterior. Las viñetas a continuación resumen sus historias.

- **Lisandro** es ecuatoriano. Vivía en Argentina desde 2017 pero por diversos motivos no había logrado regularizar su situación migratoria. En diciembre de 2019 retornó a Ecuador, de visita, con la expectativa de volver hacia marzo 2020. Para ese entonces, ante el cierre de fronteras, decidió quedarse en Quito hasta que fuera posible viajar, suponiendo que no esperaría más de unas pocas semanas. En enero de 2021, aprovechando que Paraguay había abierto las fronteras aéreas para el turismo, decidió retornar a Argentina, donde residía su

única familia. Se hisopó e hizo el tramo aéreo Quito – Panamá – Asunción, y luego fue en bus hasta Ciudad del Este. Allí contrató un “pasador” que por alrededor de US \$ 50 lo llevó hasta Puerto Iguazú (donde vivía la familia de Lisandro), combinando balsa, caminata y automóvil. A lo largo de varios de los tránsitos, Lisandro se sorprendió por los pocos controles sanitarios y recaudos en muchos lugares. “Era como si el COVID no existiera”. En Puerto Iguazú se contactó con el Punto de Atención y Orientación (PAO), donde recibió asesoramiento del equipo técnico de CAREF, atendiendo en particular la necesidad de regularizar su situación migratoria.

- **Selene**, una mujer brasileña y sus cuatro hijos brasileños (todos menores de 18 años) quedaron varados durante varios meses en Santo Antonio do Sudoeste (Estado de Paraná, Brasil) cuando iban rumbo a Tucumán, a reunirse con la pareja de Selene. Temerosa de que los deportaran si cruzaban hacia Argentina con las fronteras cerradas, permanecieron allí, en una vivienda muy precaria y racionando la comida, hasta que casi se les acabó el dinero. Finalmente, una noche de noviembre de 2020, con dos bolsos de mano y una mochila cada niño, cruzaron solos (sin ninguna ayuda) hacia Argentina, ingresando al territorio nacional por el pueblo de San Antonio. En Misiones se contactaron con el PAO gestionado por CAREF, donde fueron asesorados en relación a la solicitud de asilo. Cuando ya contaban con documentación provisoria como solicitantes, a través de la Cruz Roja se tramitaron los pasajes hasta su destino final en Tucumán, donde se aislaron voluntariamente por catorce días. Durante 2020, ninguno de los hijos de Selene concurre a la escuela, ni de manera presencial ni de manera remota. Solo hicieron algunas tareas escolares que su madre les organizaba, en base a unos cuadernillos en español que les facilitó una conocida.
- Las tres familias venezolanas partieron desde distintos lugares de Venezuela entre mayo y agosto de 2021. Todas ingresaron a Brasil desde Santa Elena de Uairén, pero solo una (integrada por tres personas adultas) hizo el ingreso de manera regular. En Pacaraima (Estado de Roraima, Brasil, frontera con Venezuela) los hisoparon y vacunaron contra la fiebre amarilla, les sellaron el pasaporte y luego les permitieron continuar el viaje. Los tres grupos familiares abordaron vuelos internos (en Boa Vista o Manaus) hasta Foz do Iguazú. Allí, dos familias cruzaron a Puerto Iguazú por el río, en canoas, mientras que la tercera se dirigió a Santo Antonio do Sudoeste y cruzó hacia Argentina “atravesando el patio de una señora, cuya casa tenía puertas a ambos lados de la frontera”. Desde San Antonio (Misiones) fueron hacia Puerto Iguazú. Las tres familias se contactaron con el PAO. CAREF, en coordinación con ADRA gestionó su hisopado y aislamiento en Puerto Iguazú. Desde allí, con pasajes facilitados por la Cruz Roja, continuaron hacia sus destinos en Argentina, a las ciudades de Córdoba, Río Cuarto y General Roca, donde esperaban hermanos y padres.

En todos los casos, estas personas fueron averiguando a través de familiares, conocidos y grupos de WhatsApp cuáles eran los recorridos posibles, sus costos (que variaban mes a mes), sus posibilidades de éxito (poder efectivamente cruzar las fronteras para llegar a destino) y los puntos donde podrían contratar “guías” o “trocheros”. Ninguna partió de su lugar de residencia con certezas

respecto al recorrido o a los tiempos, sino que fueron resolviendo los obstáculos a medida que se les presentaban, de modo de poder continuar hacia sus destinos. A título de ejemplo, a una de las familias venezolanas (compuesta por tres personas adultas) un “guía” le cobró alrededor de ARS 25.000 (equivalente a unos US\$ 150) para llevarlos por un camino indirecto, desde Foz do Iguazú hasta Puerto Iguazú. Vale destacar que, salvo la familia brasileña, el resto contrató tramos aéreos parciales, para los que contaban con toda la documentación exigible (pasaportes o documentos de identidad vigentes).

## Mapa 1

### Tránsitos por Brasil



## Los trayectos hasta Jujuy

Quienes ingresaron a Argentina por Jujuy, desde Bolivia (por los pasos de Villazón – La Quiaca y Yacuiba – Salvador Mazza) hicieron recorridos completamente por tierra, algunos de ellos muy extensos y con numerosas paradas, casi siempre porque carecían de medios para continuar su viaje. Se trató de cuatro varones solos (uno peruano, tres venezolanos) y diecinueve grupos familiares, en dieciséis de los cuales había niños y niñas. Entre estos últimos, cinco mujeres viajaban solas con sus hijos/as. Si bien en todas estas familias había personas venezolanas, en varias de ellas había parejas o niños peruanos, colombianos o brasileños: la misma composición de los grupos familiares muestra las huellas de las migraciones previas.

Todas estas personas hicieron el recorrido completo por tierra, en numerosos tramos que habían contratado de antemano (los menos) o que iban contratando en el momento, a medida que iban avanzando (los más). A título de ejemplo, algunos de los “paquetes” que mencionaron (aunque no necesariamente contrataron) las personas entrevistadas fueron:

- desde Maracaibo (Venezuela) hasta Maicao – La Guajira (Colombia) por US\$ 80 una pareja con un hijo pequeño;
- desde Venezuela hasta Argentina (destino inespecífico, pero probablemente La Quiaca) por Brasil, incluyendo un tramo aéreo: US\$ 2.000 por persona;
- desde Venezuela hasta Argentina, por Colombia: US\$ 1.600 por persona, sin incluir comida ni alojamientos;
- desde Cúcuta (Colombia) hasta Lima: US\$ 220 por persona;
- desde Ibarra (Ecuador) hasta La Quiaca: US\$ 600 por persona.

Quince personas o grupos familiares partieron desde distintas ciudades de Perú (Lima, Trujillo, Arequipa, Chimbote, Ica, Chosica), tres desde Colombia (Bogotá, Cúcuta, Maicao – La Guajira), tres desde Ecuador (Quito, Ibarra, Latacunga) y apenas dos desde Venezuela. Vale destacar que la mayoría de las personas venezolanas que fueron entrevistadas en el marco de esta investigación llegaron a Argentina como “reemigrantes”, luego de haber permanecido no menos de un año en otro país de la región.

Quienes salieron por tierra desde Venezuela cruzaron hacia Colombia por la frontera de San Antonio de Táchira, hacia Cúcuta, o más al norte, hacia Maicao-La Guajira. Luego, al igual que quienes partieron desde Bogotá u otra ciudad de Colombia, se desplazaron hacia el sur, hasta la ciudad de Ipiales para cruzar a Ecuador por el paso de Rumichaca. Todas las personas entrevistadas que atravesaron Ecuador ingresaron por este paso (que conecta Ipiales con Tulcán) y desde allí continuaron hacia Huaquillas (frontera con Perú), donde cruzaron hacia Tumbes. Desde Tumbes se dirigieron a Lima, y de allí a Desaguadero (frontera con Bolivia). Quienes iniciaron su viaje en distintos lugares

de Perú (Lima, Trujillo, Arequipa, etc.) también se dirigieron a Desaguadero, desde donde todos cruzaron hacia Bolivia. Una vez en Bolivia, fueron hacia La Paz y desde allí para el sur, hacia Villazón, en ocasiones haciendo dos tramos (La Paz – Potosí – Villazón). Desde Villazón, todas cruzaron hacia La Quiaca.

Vale destacar que tanto las rutas por las que circularon como los puntos por los que cruzaron las fronteras son los que se usan habitualmente, cuando las fronteras están abiertas. Es decir que no fueron por caminos desconocidos o apartados, ni pasaron de un país a otro por lugares aislados y recónditos

## Mapa 2

### Tránsitos por el corredor andino





En la mayoría de los casos, los tramos entre un punto y otro del mismo país (por ejemplo desde Cúcuta hasta Ipiales, desde Tulcán hasta Huaquillas, desde Tumbes hasta Desaguadero, desde La Paz hasta Villazón) los hicieron por sus propios medios, casi siempre en buses de larga distancia. Algunos de los buses eran de línea (“oficiales”), partían de terminales y emitían tickets contra presentación de algún documento de identificación. Otros eran buses informales / no habilitados que partían de y arribaban a zonas próximas a las terminales; los tickets eran “caseros”, por lo general no tenían baños, y muchos estaban en muy mal estado. Según indicaron las personas entrevistadas, en ningún caso les tomaban la temperatura ni les exigían hisopados para subir; solo había, en algunos, la indicación de mantener la mascarilla puesta durante todo el trayecto —aunque nadie verificara si los pasajeros acataban la instrucción—.

Puesto que todos estos pasos fronterizos se encontraban cerrados, las personas hicieron cruces irregulares de un país a otro. Si bien cada uno de los pasos tiene sus singularidades, en las inmediaciones de todos ellos había abundante oferta de “guías” o “trocheros” que ofrecían el servicio de cruce. A menudo, el transportista que dejaba a las personas en las en la zona del paso les indicaba dónde dirigirse o las ponía en contacto con quien las pasaría.

Según mencionaron las personas entrevistadas, la frontera norte de Venezuela (hacia entre Maicao – La Guajira) la cruzaron en motos y en automóviles; de Ipiales a Tulcán cruzaron en motos, en taxis o caminando (“parecía un camino de hormigas de tantos que éramos” – Estrella); desde Huaquillas a Tumbes, varias personas mencionaron haber cruzado a pie, sobre un tablón atravesado encima de un zanjón de agua “negra”. Hasta allí llegaban en taxis o motos, y otros taxis o motos esperaban del otro lado del zanjón, en Perú, para conducirlos hasta la terminal de buses de Tumbes.

En Desaguadero, todas las personas cruzaron el río en lanchas, canoas, botes o balsas que transportaban alrededor de diez pasajeros. Todas indicaron que este cruce salía 5 soles por pasajero. A pocos metros de donde atracaba la embarcación, luego de subir una pequeña cuesta, estaban esperando las motos que las llevarían hasta donde estaban los vehículos (por lo general, combis) que a su vez los llevarían hasta La Paz.

Más adelante, en la terminal de Villazón (el último tramo antes de ingresar a Argentina) estaban esperando los taxis que llevarían a las personas hasta la zona del río donde las esperaban los carritos (empujados a mano) que transportarían a las personas y a sus equipajes hasta el otro lado. En La Quiaca, ya estaban los taxis que conducían a las personas hasta “la iglesia” (donde se encontraba parte del equipo local CAREF + ADRA + Pastoral Migratoria que opera en Jujuy) o hasta la terminal de buses.

Esta breve reseña muestra cómo, en unos pocos meses de fronteras cerradas, floreció un lucrativo negocio de cruces por pasos no habilitados. Por los comentarios de las personas entrevistadas, la mayoría de los “segmentos” estaban a cargo de “guías”, “trocheros” o transportistas locales (es decir: colombianos en Colombia, ecuatorianos en Ecuador, peruanos en Perú, bolivianos en Bolivia). Además está decir que todos los pagos se hacían en efectivo, en moneda local, y en algunos lugares en dólares billete. Conociendo ya estas prácticas, las personas iniciaban sus viajes con dinero en

efectivo, generalmente una mezcla de soles (muchos partieron desde Perú) y dólares en billetes de pequeñas denominaciones de modo de poder ir cambiando a medida que les hiciera falta.

¿Cuántos días duraron estos tránsitos? En los mejores casos, quienes salieron desde Lima (o alguna otra ciudad de Perú) y no encontraron contratiempos, llegaron a La Quiaca tres días más tarde. Desde Colombia y Ecuador tardaron alrededor de una semana, y desde Venezuela entre 8 y 15 días. Esto en los casos de quienes pudieron continuar rápidamente de un tramo a otro porque nunca se quedaron sin dinero, y los tiempos fueron los de los viajes y las esperas. A varias de las personas entrevistadas (incluso familias con niños pequeños) se les acabó el dinero antes de llegar a destino. En algunos casos contaron con asistencia de organismos internacionales, en otros pidieron ayuda a parientes o amigos y en otros mendigaron para subsistir y continuar su viaje.

Las viñetas a continuación ilustran partes de los tránsitos terrestres hasta La Quiaca.

- A principios de marzo de 2020, **Estrella** salió para Maicao-La Guajira (Colombia) con sus dos niños, de 2 y 7 años. Allí se reencontraría con Hugo su pareja (y padre de los niños), que llevaba un año trabajando en Perú. Desde Colombia, los cuatro juntos emprenderían el viaje hacia Argentina. Debido al cierre de transportes y de fronteras, Hugo se unió a un grupo de caminantes, y partió de Lima unos días después de iniciada la cuarentena. A fines de abril, luego de un mes de caminar y hacer auto-stop por Perú, Ecuador y Colombia, llegó a Maicao, a 3.800 km de Lima. “Llegó sucio, peludo, flaco, cansado. Parecía un indigente”. Durante todo ese viaje, solo se comunicó 2 o 3 veces con Estrella, porque no tenía teléfono. Permanecieron unos meses en Maicao, trabajando (Estrella vendía café en las calles; Hugo trabajó en la construcción) hasta que juntaron dinero para llegar a Cali, y luego a Ipiales, desde donde cruzaron hacia Ecuador. Una vez en Ecuador, recibieron asistencia de diversos organismos internacionales, hicieron una cuarentena y fueron alojados durante 45 días en un refugio. El dinero de la ayuda humanitaria les permitió comparar pasajes en bus hasta Tumbes y luego hasta Desaguadero (con los niños sentados en sus rodillas). Luego fueron hasta La Paz, y de allí hacia Villazón. El 24 de diciembre de 2020 cruzaron a La Quiaca, por el lecho del río.
- En 2018, **Beatriz** partió de Maracaibo (Venezuela) para Trujillo (Perú) con sus dos hijos, que en ese entonces tenían 9 y 12 años. En Perú formó una nueva pareja, con Jesús, un hombre peruano que vivió muchos años en Argentina y cuenta con DNI de residente permanente. En diciembre de 2020, ante la falta de trabajo en Perú, emprendieron el viaje hacia Buenos Aires, donde estaban la madre y la hermana de Jesús. Para ayudarlos a solventar los gastos, la familia de Jesús les envió US\$ 200. Beatriz estaba embarazada de dos meses. Jesús, Beatriz y sus dos hijos llegaron a Desaguadero en un bus de línea. Luego de cruzar el río hacia Bolivia, fueron a la terminal de micros y sacaron pasajes para La Paz, en un bus “trucho”. Cada pasaje costó US\$ 55: Beatriz sabe que el monto (exorbitante para un recorrido de 150 kms) se debió a que sus hijos solo contaban con partida de nacimiento. En La Paz les “alquilaron” un baño (en un restaurante) para que pudieran bañarse y cambiarse antes de

proseguir hacia Villazón, en otro bus, esta vez de línea. La policía boliviana paró el bus en la ruta e hizo descender a todos los venezolanos. Beatriz y su familia tuvieron que “pagar” US\$ 70 para volver a subirse. Otra pareja “pagó” US\$ 100. A fines de diciembre de 2020 llegaron a La Quiaca.

- Luego de un preocupante episodio de inseguridad, **Nina** y su hijo de 12 años partieron de Venezuela en diciembre de 2020 rumbo a Buenos Aires, donde residían dos hermanos de Nina. Para el viaje, contrató un “paquete” por Colombia, por U\$ 2.300 entre ambos. El paquete incluía todos los traslados, algunos lugares para dormir (terribles) y algunas comidas. Nina pagó el total por adelantado. Su referencia era la madre de una conocida, que había recurrido a esta “agencia” y había llegado bien a Perú. Partieron de Maracay, y cambiando de buses, cruzando por trochas y con paradas para comer e higienizarse (siempre en condiciones muy precarias), llegaron a Desaguadero el 3 de enero de 2021. Arribaron de madrugada y allí, por primera vez, la separaron de su hijo para cruzar la frontera. Los “guías” los hacían cruzar por una zona baja del río, de a uno y distanciados. Primero llevaron al niño: ella lo pudo seguir con la vista durante un trecho, hasta que de golpe, dejó de verlo. Más tarde supo que fue porque había caído en una zanja. Luego la cruzaron a ella, y cuando llegó del lado boliviano tampoco veía a su hijo. Durante media hora, Nina no supo dónde estaba el niño, y pensó que no lo vería nunca más. No lo encontraba porque, literalmente, lo habían metido dentro de una maleta. En los primeros días de enero llegaron a La Quiaca, y de allí los llevaron a San Salvador de Jujuy. Para su sorpresa, se enteró que su “paquete” terminaba allí, y no en Buenos Aires, como ella suponía.
- **Daniel** es peruano. A fines de febrero de 2021 partió de Trujillo con su DNI peruano vigente y casi 1000 soles en el bolsillo. Desde Desaguadero, cruzó a Bolivia en lancha, por paso no habilitado. Del lado boliviano tomó un taxi que lo llevó hasta El Alto. En el taxi, en la cabina, iban cuatro personas bolivianas y el chofer. Daniel iba en el baúl, tapado con unas cobijas, como si fuera mercadería. Esto fue idea del taxista, que sabía que habría un control. Efectivamente, la policía los paró, verificó los documentos de las personas bolivianas que estaban dentro del taxi y ni supieron que estaba Daniel en el baúl. Él estaba quieto, paralizado, sin respirar, pensando que lo devolverían. Cuenta de un amigo colombiano que hizo el mismo tramo, pero sentado en un asiento del taxi, y cuando lo paró la policía le sacaron el dinero que llevaba y sus herramientas de tatuador.
- **Juan** (32), **Luisa** (23), la hija de ambos (3) y el padre de Luisa (60) partieron de Ecuador luego de dos años de vivir allí. En Buenos Aires estaban, desde hacía varios años, la madre y las hermanas de Luisa. Cruzaron desde Huaquillas hacia Tumbes, y allí, un bus clandestino, los llevó hasta Lima por US\$ 160 cada adulto. En Lima se unieron a un grupo de unas doce personas venezolanas (entre las que había dos niños pequeños) con quienes llegarían hasta La Paz (Bolivia). Allí, unos seguirían hacia Chile (por el paso de Colchane) y otros hacia Argentina. En los primeros días de junio de 2021 (a punto de comenzar el invierno), el grupo

llegó a Tumbes. De allí fueron a Desaguadero y cruzaron hacia Bolivia, donde los esperaba la van/combi que los llevaría a La Paz. Antes de subir a la van, el chofer les explicó que en un punto del trayecto deberían descender, con todos sus equipajes, y hacer un tramo a pie, de modo que la van pasara vacía por el control policial. Les indicó el recorrido (por el monte) que tenían que hacer para volver a la carretera sin ser vistos y llegar al lugar donde los estaría esperando (un farol) para recogerlos. Subieron a la van ya de noche, y cuando los bajaron en el lugar a partir de donde tenían que caminar, se perdieron. Era noche cerrada y el frío era terrible: Desaguadero está a 3.800m sobre el nivel del mar. “No pensé que esa temperatura fuera posible” recuerda Juan. Eran varias personas adultas, con sus equipajes, y tres niños pequeños, y el terreno estaba lleno de zanjas y pozos (en los que varias de las personas entrevistadas se cayeron). Luisa iba con la niña a upa, envuelta en unas cobijas, y siguiendo a dos varones jóvenes que iban rápido (solo tenían mochilas de mano) y que la ayudaron a levantarse las veces que tropezó y se cayó. Estos dos varones iban delante de todo el grupo y fueron los únicos que lograron llegar a la van. El resto se fue quedando atrás y nunca logró encontrar la carretera donde supuestamente los esperaba la van. Estuvieron dos o tres horas deambulando en el frío y la oscuridad hasta que los encontró la policía boliviana, que les dijo que se volvieran hacia Perú. Respondieron que no sabían cómo, que estaban con niños pequeños y hacía mucho frío, que por favor los arrestaran. La policía solo les indicó cómo llegar hasta un camino asfaltado, y finalmente llegaron a una zona levemente urbana. Si bien había algunas casas, nadie los ayudó. Hicieron un fuego con unas ramas y encontraron una suerte de galpón abandonado (cuatro paredes, un techo y la puerta abierta) y allí pasaron la noche, sacando toda la ropa que tenían en las maletas para abrigarse. Cuando aclaró, hacia las cinco de la mañana, fueron hasta la carretera y allí pararon a una de las *vans* que estaban circulando, que los llevó hasta La Paz a razón de US\$ 10 por persona. La van los dejó en una avenida, y de allí Juan, Luisa, su padre y la niña tomaron un taxi hasta la terminal para sacar los boletos para Villazón, en tanto que el resto del grupo seguía camino a Chile.

- A fines de agosto de 2021, **Germán** (24 años), **Crystal** (embarazada de pocos meses) y el niño (de un año) partieron desde Maracaibo (Venezuela). El “guía” los recogió en un lugar cercano a la terminal, para llevarlos a la frontera en su pequeño auto. A la noche, cuando llegaron a la frontera con Colombia, el guía les dijo que debían cambiar de vehículo porque el camino era por trocha y en su auto no lo podían hacer. Germán miraba a su alrededor y sentía terror: había cerca de cien personas allí, con motos y camionetas, con armamento pesado (fusiles y ametralladoras) y con actitudes intimidatorias. A su esposa se le aguaban los ojos y su hijo lloraba. Al bajar del auto fueron abordados por una multitud de esos “transportistas”, que ofrecían sus “servicios” incluyendo condiciones de seguridad. A los gritos, les ofrecían el cruce en moto o camioneta, junto al valor agregado de “*conocer a la guerrilla*” o garantizarles que “*estaban bien armados y no les pasaría nada*”. El “guía” los subió a una de las camionetas. En medio de la oscuridad, cruzaron una seguidilla de seis o siete retenes, muy cercano uno de otro. En cada uno había un grupo de hombres fuertemente armados que cruzaban una cuerda de lado a lado del camino, y que solo la bajaban si les daban de 2 a 5 dólares. Más

adelante, tras cruzar Ecuador luego de varios contratiempos y estafas, cuando estaban por llegar a Lima, el bus fue detenido por la policía. Al observar que la mayoría de los pasajeros eran venezolanos, la policía les indicó que, si deseaban seguir su camino, debían reunir US\$ 300 entre todos. Germán tenía menos de 10 soles: los entregó y el resto del pasaje “completó” su parte. Llegaron a Lima literalmente sin una moneda. Igual que en Ecuador, para continuar hasta el próximo tramo (Desaguadero), durmieron en la estación y pidieron dinero a los transeúntes hasta reunir el monto necesario. Llegaron a La Quiaca dieciséis días luego de partir. Solo cuatro noches durmieron en camas.

Estos fragmentos, que son una pequeña parte de las situaciones que las personas narraron en las entrevistas, muestran varias cuestiones. Luego de la primera cuarentena (marzo, abril y mayo de 2020, que conllevó restricciones a la circulación dentro de las ciudades y dentro de un mismo país) los gestores e intermediarios informales que ya se beneficiaban con los tránsitos de las personas venezolanas encontraron nuevas oportunidades para prosperar. Los relatos muestran que las opciones de transporte dentro de cada país eran abundantes y fáciles de encontrar, igual que las personas que hacían los cruces de fronteras. Si bien por los grupos de WhatsApp, Facebook y boca a boca circulaba mucha información sobre trayectos, precios y riesgos, nada garantizaba que esos mecanismos —sin duda aceitados— no estuvieran llenos de trampas y de estafas de toda laya.

En muchos casos, a las restricciones pandémicas se sumaba otro elemento, especialmente entre las personas venezolanas: 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 se les habían vencido estando 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. Además, en el caso de los niños y niñas menores de nueve años se agregaba otro factor, ya identificado en la región: la falta de documento de identidad venezolano. Hasta esa edad, la única documentación obligatoria es la partida de nacimiento, y recién a los nueve años pueden tramitar su primera cédula de identidad, que es válida para cruzar fronteras en América del Sur. El pasaporte pueden solicitarlo en cualquier momento, pero ya desde 2016/2017 Venezuela comenzó a tener larguísimas demoras (de más de un año y costos inaccesibles) para emitirlos (ver CAREF, 2021). Así, quienes viajaban con niños y niñas que solo portaban partida de nacimiento (casi siempre sin apostillar), debían pagar pasajes aún más costosos, que además la mayor parte de las veces ni siquiera tenían el nombre de los niños/as.

Finalmente, una cuestión más para señalar. Casi todas las personas entrevistadas partieron de sus lugares de residencia porque los efectos económicos de la pandemia las devastaron. La desocupación, la recesión y el crecimiento de la desigualdad afectaron sobre todo a los sectores más vulnerables, que trabajaban de manera informal y presencial, sin posibilidades de “quedarse en casa”. En todos los países, una proporción significativa de los migrantes —especialmente los migrantes recientes— se encontró en una situación aún más vulnerable. Por la pandemia quedaron sin trabajo, desalojados o al borde del desalojo, sin recursos y con pocas perspectivas de solución. Además, por ser migrantes, las más de las veces fueron excluidos de los programas de ayuda, que tendieron a privilegiar a la población nacional. Algunos no habían logrado regularizar su residencia y además

se les había vencido su documentación de país de origen. Para muchas de ellas, retornar a su país de origen tampoco era una alternativa, ya que la situación que había ocasionado su migración en los años inmediatamente anteriores no había mejorado. Así fue que las medidas dispuestas en Colombia, Perú o Ecuador para prevenir contagios y muertes empujaron a muchas personas a cruzar nuevamente las fronteras, esta vez hacia Argentina, para mejorar situaciones que se estaban volviendo desesperantes.

- **Joaquín** es venezolano. Vivió en Lima entre 2018 y enero de 2021. En su primer año en Perú, trabajó en una fábrica de tableros eléctricos, hasta que tuvo un accidente laboral: una máquina le hizo un corte que casi le arranca el dedo pulgar. La empresa se ocupó de la atención médica, de la operación y las curaciones hasta que recuperó la movilidad, pero lo despidió al poco tiempo, sin indemnizarlo. Su siguiente trabajo (y el que tuvo durante la pandemia) consistió en changas y limpiar vidrios en los semáforos. Cuenta que en los primeros meses de la pandemia, el cierre fue fuerte y no se podía circular. No obstante, él salía para limpiar vidrios, ya que no tenía ningún otro ingreso. Cuenta que en cuatro meses la policía limeña lo arrestó en nueve oportunidades. Lo retenían unas horas en la comisaría (“para que escarmiente”) y luego lo dejaban irse.
- **Carla** y sus tres hijos pequeños partieron desde Venezuela hacia Trujillo (Perú) en 2018. Allí residieron durante dos años y medio, sin lograr regularizar su situación migratoria. En 2020, la pandemia trajo la prohibición de la venta ambulante, y la fuente de ingreso familiar se vio interrumpida. Para subsistir, primero vendió su carrito de comida y luego trabajó esporádicamente en una tapicería. Para subsistir. Decidió partir de Perú cuando sus hijas (de 12 años) fueron agredidas física y verbalmente en la escuela a causa de su nacionalidad. A ello se sumaron otros episodios de acoso callejero y los virulentos discursos xenófobos en el marco de la campaña electoral.
- En diciembre de 2019, **Arthur** (venezolano) y **Tiffany** (peruana) llegaron desde Arequipa (Perú) a Cochabamba (Bolivia), por una oferta de trabajo en gastronomía y en un taller mecánico, cuyo dueño quedó varado en Santa Cruz de la Sierra en marzo de 2020. Como el empleador dejó de pagarles, redujeron sus gastos al mínimo, luego agotaron sus pocos ahorros y finalmente vendieron los muebles para comprar comida. En ese contexto, hacia mediados de 2020, un primo de Arthur, que estaba en Buenos Aires, comenzó a insistirles para que emprendieran el viaje.
- En 2016, **César** y **Sandra** se instalaron en una ciudad del norte de Brasil, donde nació su hijo. Cuando el niño fue diagnosticado con un trastorno del espectro autista, decidieron retornar a Barinas, Venezuela, porque “la tierra tira” y tenían la impresión que la situación había mejorado. Allí estaban cuando comenzó la pandemia. Entre los motivos que mencionaron para partir hacia Argentina, en junio de 2021, figuran en primer lugar las dificultades para asegurar la continuidad de los tratamientos médicos que necesitaba el niño.

- **Mariel** es colombiana y siempre vivió en Bogotá. Durante varios años trabajó en el área comercial y financiera de una empresa, con renovaciones periódicas de su contrato. Sin embargo, en junio de 2020 —en plena pandemia— le informaron que no se lo renovarían más. Quedó sin trabajo y le fue muy difícil volver a encontrar otra actividad laboral. Para ahorrar costos, se mudó con su madre. Ante la incertidumbre económica, ella y su pareja empezaron a contemplar la posibilidad de migrar hacia Argentina, para reunirse con la familia de **Alberto**. Así que comenzó a vender sus pertenencias ya a poner en orden sus papeles. Como las fronteras estaban cerradas, pensó que le ofrecerían los tránsitos de manera soterrada y donde ella debería tener mucha “prudencia” para pasar, pero se encontró con una realidad muy diferente: había un gran “mercado de personas que ayudaban al paso” y de fácil acceso. En julio de 2021, Mariel y Alberto partieron desde Bogotá hacia Buenos Aires.
- **Glenda** (venezolana) migró a Ica, Perú, en 2018. Allí trabajó en gastronomía, y en enero de 2020 nació su hija. Al poco tiempo se separó del padre de la niña y perdió todo contacto con él. Durante la pandemia quedó sin trabajo. Durante más de un año, vivió con su hija pequeña en una habitación que le facilitó su empleadora. En ese contexto, en junio de 2021 partió para Buenos Aires con la niña. Allí la esperaban su madre y una de sus hermanas.
- **Richard**, su esposa y su hija partieron desde Venezuela hacia Colombia en 2018. Un año después, en 2019, se instalaron en Chosica, Perú, donde Richard puso en marcha un taller de reparaciones que, según sus propias palabras, funcionaba muy bien. Se compró un auto, herramientas y materiales y lo llamaban de distintos lugares para hacer arreglos. Poco antes de la pandemia se separó de su pareja, y ella y la niña se fueron a vivir a Ecuador, donde llegaron justo antes de los cierres. Si bien el taller de Richard seguía trabajando, cuenta que la discriminación hacia los venezolanos era muy fuerte. Lo que detonó su partida, a mediados de 2021, fueron los mensajes anti-inmigrante de la campaña electoral de Pedro Castillo (que asumió la presidencia de Perú el 27 de julio de 2021) y que “empezaron a matar venezolanos”.

Al menos nueve de las personas que residieron en Perú previo a su arribo en Argentina regularizaron su situación migratoria en ese país. Obtuvieron un primer Permiso Temporal de Permanencia (que no todos renovaron, debido a los costos) y algunos obtuvieron la cédula de extranjería — trámite que, también debido a los costos, no iniciaron todas las personas que estaban en condiciones de hacerlo—. De las cuatro familias que estuvieron en Ecuador, dos no lograron regularizarse, una de ellas porque no le fue reconocida la condición de refugiado. Por otra parte, tal como se mencionó más arriba, a muchas personas se les fue venciendo la documentación venezolana mientras se encontraban en estos países.



# Asistencia y orientación en Argentina

Esta sección recoge la experiencia de los equipos técnicos y profesionales de los PAOs gestionados por CAREF con el apoyo del ACNUR. Durante más de un año, a partir de un intenso trabajo en terreno, los equipos multidisciplinarios elaboraron y desplegaron distintas estrategias para proteger los derechos de las personas en movilidad y a la vez asegurar el cumplimiento de la normativa sanitaria sobre prevención y atención de contagios por COVID-19.

Tal como se mencionó más arriba, todas las personas entrevistadas consultaron en alguno de los PAOs (en La Quiaca, San Salvador, Puerto Iguazú o Misiones) poco después de ingresar al país, o en la sede central de CAREF en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires un poco más adelante. En el contexto de la pandemia, los PAOs (que habían sido puestos en marcha el año anterior), adecuaron sus dispositivos de atención y orientación de modo de contribuir al cumplimiento de las exigencias sanitarias, facilitando 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. Solo en 2021, estos dispositivos brindaron alojamiento y asistencia a 899 personas en La Quiaca y a 247 personas en Puerto Iguazú (Unidad de Programas - ADRA Argentina). 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.

Una vez que estaban dentro del territorio argentino, las personas se contactaban con los equipos interdisciplinarios de los PAOs, que a la mayor brevedad posible les hacían una entrevista para identificar vulnerabilidades, riesgos y necesidades de protección. En todos los casos, como primera medida, se indicaba a las personas que deberían realizar el aislamiento obligatorio. Para ello, a través de la cooperación internacional, se contrataron albergues para alojar a las personas, y durante ese lapso (de catorce o siete días, según lo estableciera la normativa vigente) se les brindó alimentación y kits de higiene, y se gestionó la atención sanitaria que fuera necesaria según cada caso.

En gran parte de los casos, el equipo profesional que realizaba las entrevistas identificó necesidades de protección que podían encuadrarse en la definición convencional de refugiado (Convención de Ginebra de 1951 y Protocolo de 1967) o en la definición ampliada de la Declaración de Cartagena, ambas contempladas en la Ley de Reconocimiento y Protección al Refugiado, N° 26.165. A partir de esta evaluación se explicaba a las personas los alcances del estatuto de refugiado y se les informaba acerca del procedimiento. Por supuesto, no todas las personas que ingresaron por La Quiaca o por Puerto Iguazú se contactaron con los dispositivos de asistencia, y no en todas las que se contactaron se consideró oportuno interponer una solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado.



Entre mayo de 2020 y julio de 2021, ante la suspensión de la atención presencial, la Comisión Nacional para los Refugiados (CONARE) habilitó un mecanismo online para iniciar la solicitud de asilo. En la plataforma web de la CONARE, las personas debían cargar sus datos (nombre, edad, nacionalidad, género), un comprobante que demostrara que se encontraban en el territorio (tal como prueba de alojamiento en Argentina) y una carta de puño y letra explicando por qué solicitaban asilo. Además, se les indicaba que adjuntarían una foto tipo carnet e imágenes de la documentación personal con la que contarán (cédula, pasaporte, partida de nacimiento, etc.). A partir de esta solicitud, en el transcurso de unos días (entre una semana y un mes aproximadamente), la CONARE emitía y les enviaba por correo electrónico el documento provisorio (Imagen 1) donde constaba que la persona había iniciado el procedimiento de asilo y la autorizaba a circular por el país, estudiar o trabajar. El documento provisorio se renovaba automáticamente cada 90 días, hasta que la CONARE se expidiese sobre la solicitud, ya sea reconociéndole a la persona la condición de refugiada (a partir de la cual obtiene un DNI de residente extranjero) o denegándosela, e indicándole que se regularice su situación residencial por la vía migratoria.

**Imagen 1** Documento provisorio de solicitante de asilo

Ministerio del Interior  
Argentina

Comisión Nacional  
para los Refugiados

DUPLICADO

EXPEDIENTE N° [redactado]

**DOCUMENTO PROVISORIO**  
(Artículo 31 de la Ley 26165)

POR LA PRESENTE SE CERTIFICA que el/la titular del presente:  
Nombre y Apellido: [redactado]  
Nacionalidad: **VENEZOLANA**  
nacido/a el: [redactado]  
quien se identifica con N° [redactado]  
**CEDULA DE IDENTIDAD** [redactado]  
domiciliado en [redactado]  
y constituye domicilio en [redactado]  
ha formalizado una solicitud en los terminos de la Ley 26165

Por la presente, se le acuerda una **PERMANENCIA PROVISORIA** válida hasta el: **29/12/2021** con habilitación para desempeñar tareas remuneradas, alojarse, estudiar y acceder a los servicios de salud públicos, debiendo presentarse para su renovación ante la Secretaría Ejecutiva de la CONARE, Delegación u Oficina Migratoria de la DIRECCIÓN NACIONAL DE MIGRACIONES en el interior del país conforme el lugar fijado como domicilio antes de su vencimiento, bajo apercibimiento de tener por caduco el pedido que formulara.

Si el/la titular de la presente decidiese egresar de la República Argentina una vez formalizada su solicitud, deberá informar su viaje a la Secretaría Ejecutiva, contar con un documento de viaje válido y vigente. En caso que, conforme su nacionalidad, la República Argentina requiese visa consular para ingresar al país, deberá tramitarla y contar con la misma para su reingreso.

Dado en Buenos Aires  
el 30 del mes de SEPTIEMBRE de 2021.

GRACIELA PATRICIA GIELMAN  
Leg. N° 4107  
SECRETARIA EJECUTIVA CONARE  
Firma y sello aclarafono  
de autoridad actuante

Ante cualquier duda comunicarse con la Secretaría Ejecutiva de la CONARE, TE 5222-7122 / 7123

Además de facilitar los aislamientos y asesorar en relación al acceso a derechos, el dispositivo de atención contaba con recursos para proveer pasajes terrestres a los puntos de destino en Argentina. Estos traslados solo se gestionaban ante la Cruz Roja Argentina una vez que las personas habían cumplido las medidas sanitarias correspondientes y contaban con algún tipo de documentación provisorio que permitiera circular por el territorio nacional.

De las veintiuna personas entrevistadas que arribaron a Argentina por la Ciudad de La Quiaca, trece concurren al dispositivo de asistencia rápidamente. Por lo general, la información con la que contaban (ya que circulaba en las redes sociales y en los grupos de WhatsApp) hacía referencia a “la iglesia donde ayudaban a los refugiados” y a su ubicación: frente a la plaza. La iglesia de refe-

rencia es Nuestra Señora del Perpetuo Socorro, perteneciente a la Prelatura de Humahuaca. Allí, de lunes a viernes, entre las 8 y las 16 hs, integrantes del equipo de voluntarios de la Pastoral Migratoria hacían el primer contacto con las personas, tomaban sus datos básicos (nombres, edades, nacionalidad, número de teléfono) y luego las derivaban al PAO gestionado por CAREF y ADRA. Es decir que “la iglesia” resultaba el lugar fácilmente identificable al que se dirigían las personas y las familias y donde sus datos eran recogidos para ser contactadas unas horas más tarde por el equipo profesional e interdisciplinario del PAO.

Los fragmentos a continuación, provenientes de las entrevistas en profundidad, resumen las tareas de asistencia y protección llevadas adelante por los equipos profesionales.

- **Estrella, Hugo** y los dos niños llegaron a La Quiaca el 24 de diciembre de 2020 y fueron directamente a la terminal de micros. Conversando con otros venezolanos, se enteraron de “la iglesia” y se dirigieron hacia allí. Su familia, y otras cuatro más que estaban con niños pequeños, tuvieron una entrevista en profundidad con el equipo de CAREF y fueron alojadas en diversos hoteles (contratados por el dispositivo de asistencia) para que hicieran el aislamiento. Recibían cuatro comidas diarias y el primer día les entregaron un kit sanitario, pañales y leche en polvo para los niños. Mientras cumplían la cuarentena, la familia a inició la solicitud de asilo (por el sistema online) y posteriormente la Cruz Roja les emitió los pasajes en bus hasta la Ciudad de Buenos Aires, donde los estaban esperando.
- Por cortes en la ruta desde La Paz, **Joaquín** llegó a Villazón, a mediados de enero de 2021, luego de seis horas de caminata, junto a cinco jóvenes peruanos que viajaban en el mismo micro. Cruzaron a La Quiaca y fueron a la terminal de buses, donde todos compraron pasajes hacia Buenos Aires. Luego de una hora de viaje, el bus fue detenido en la ruta para un control de rutina, y Joaquín y los jóvenes peruanos fueron devueltos a La Quiaca. De vuelta en La Quiaca, Joaquín se acercó al dispositivo de asistencia, donde fue alojado para cumplir el aislamiento. Mientras, inició la solicitud de asilo. Allí estuvo casi un mes, ya que la documentación provisoria, que le permitiría circular, demoraba en llegar. Finalmente, a mediados de febrero, llegó hasta Buenos Aires con un pasaje de la Cruz Roja. Allí lo esperaban su pareja (peruana, con residencia permanente en Argentina) y su hijo argentino, nacido en diciembre de 2020.
- A principios de mayo de 2021, un taxi dejó a **Carla** y sus tres hijos (mellizas de 13, un varón de 17) en la plaza de La Quiaca, “frente a la iglesia donde atienden a los refugiados”. De allí fue derivada al PAO, donde a través del dispositivo de asistencia la familia fue alojada en un hotel para cumplir con el aislamiento sanitario. Mientras, iniciaron la solicitud de asilo, y un mes más tarde, con la documentación provisoria emitida por la CONARE y con pasajes provistos por la Cruz Roja, prosiguieron su camino hasta la Ciudad de Córdoba.

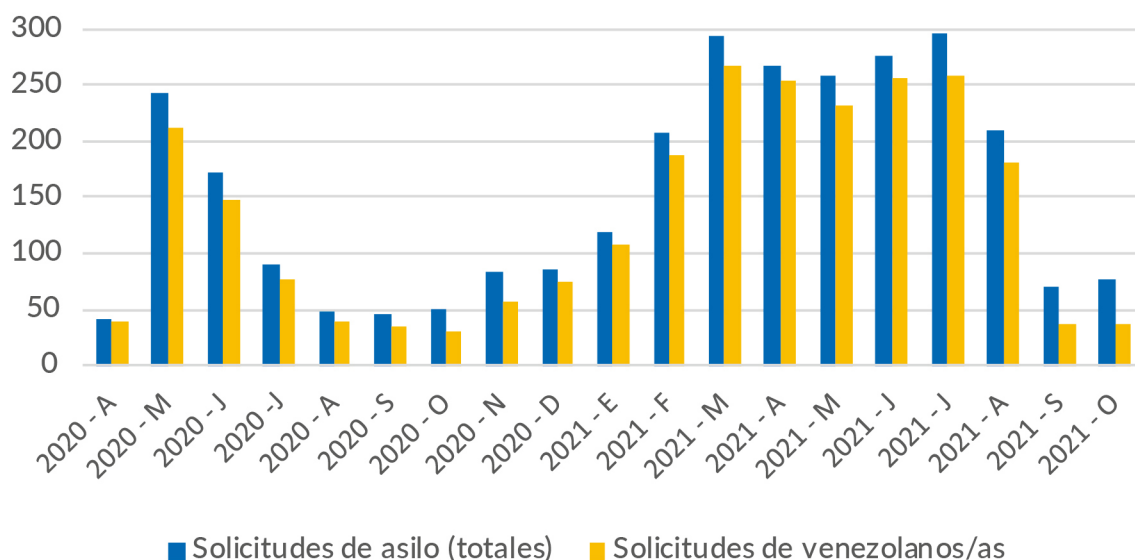
- **Zulema**, su pareja y sus tres hijos adolescentes llegaron a La Quiaca en mayo de 2021. Fueron al dispositivo de asistencia, (“la iglesia”) y allí les tomaron los datos y les pidieron que esa noche se alojaran en un hotel por su cuenta porque el albergue estaba lleno. Al día siguiente concurren al PAO y fueron alojados en un albergue, donde estuvieron un mes: los primeros quince días cumpliendo el aislamiento; los restantes esperando el arribo de los documentos provisorios correspondientes a la solicitud de asilo que habían interpuesto. Cuando todo el núcleo familiar recibió la documentación, la Cruz Roja les entregó los pasajes en bus hasta Neuquén. Allí estuvieron tres días en situación de calle, hasta que se contactaron con Cáritas, que los alojó en un refugio y luego los ayudó en la obtención de una vivienda.

Entre mayo de 2020 y agosto de 2021, la CONARE registró casi 2.800 solicitudes de asilo, de las cuales alrededor del 90% correspondían a personas venezolanas (Gráfico 9). Hacia junio de 2021 los inicios de las solicitudes de asilo a través de la página web de la CONARE comenzaron a demorarse sensiblemente. Hubo personas y familias que estuvieron más de un mes en La Quiaca esperando el arribo de la documentación provisoria, con la saturación que ello generaba en una ciudad con escasas opciones de alojamiento. A mediados de julio de 2021, sin aviso previo, la plataforma online de la CONARE dejó de estar disponible para el inicio de trámites. En diálogo con las autoridades migratorias, éstas indicaron que puesto que la atención presencial comenzaba a restablecerse en la administración pública, las personas podían dirigirse directamente a la delegación migratoria más cercana (San Salvador de Jujuy en el caso de La Quiaca; Misiones en el caso de Puerto Iguazú) e iniciar allí su trámite. Esta misma indicación comenzó a llegar a las casillas de correo electrónico de las personas que habían interpuesto su solicitud *on line*.

La demora en la recepción de la documentación provisoria generó un cuello de botella. Los lugares de alojamiento estaban completos, las personas que ya habían cumplido el aislamiento no podían proseguir viaje y seguían arribando familias. Así fue que entre finales de junio y principios de julio de 2021 más de ochenta personas estuvieron en situación de calle en La Quiaca, pasando las noches a la intemperie con temperaturas bajo cero. El dispositivo de asistencia provisto por la sociedad civil con apoyo del ACNUR y la OIM colapsó ante la falta de alternativas por parte del sector estatal en todos sus niveles (local, provincial, nacional). Resultaba indispensable lograr nuevas articulaciones con el aparato estatal para encontrar una vía que permitiera a las personas continuar viaje hacia sus lugares de destino. La clave estaba en la documentación y en garantizar un mecanismo que permitiera interponer la solicitud de asilo en frontera, tal como lo señala la norma. Sin embargo, ese aspecto no lograba resolverse a pesar de las múltiples gestiones ante DNM y CONARE, llevadas adelante desde diversos espacios, incluidos otros ministerios del propio estado nacional.

## Gráfico 9

### Solicitudes de asilo - Abril 2020 a octubre 2021



Fuente: Tabulado CAREF a partir de datos provistos por la DNM.

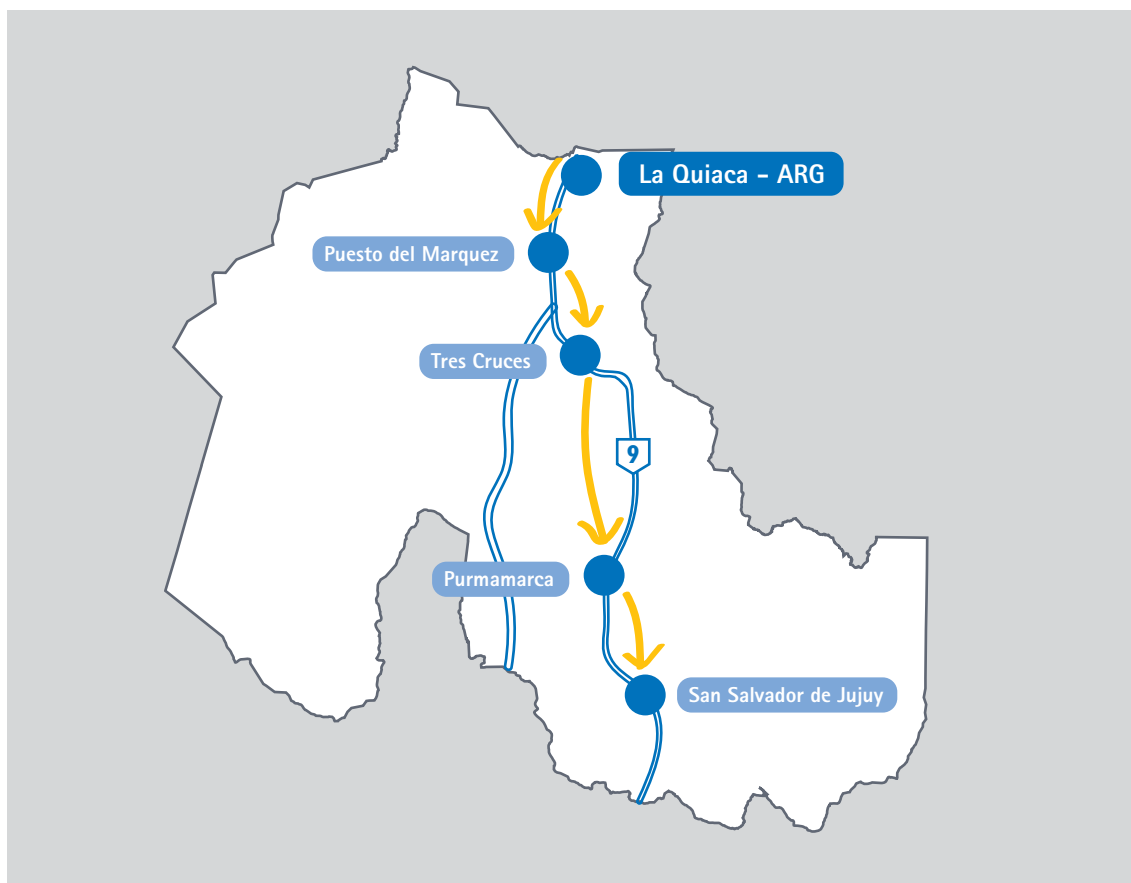
En este nuevo contexto, la preocupación de CAREF radicaba en asegurar un tránsito seguro hasta la delegación correspondiente. En los 300 km de ruta entre La Quiaca y San Salvador de Jujuy existen varios controles de Gendarmería Nacional Argentina, donde habitualmente se verifica la documentación de las personas que circulan, ya sean nacionales o extranjeras. Puesto que Gendarmería cumple funciones de policía migratoria auxiliar, tiene potestad para controlar la documentación de las personas extranjeras y retornarlas al punto de ingreso. A los efectos de facilitar este tránsito, CAREF y ACNUR iniciaron diálogos con el Ministerio de Seguridad de la Nación y con una nueva área creada en el ámbito de la Jefatura de Gabinete de la Nación para atender los efectos de la pandemia. Se solicitó la gestión de permisos de circulación por motivos humanitarios, que fueron aceptados por Gendarmería en los controles vehiculares y poblacionales ubicados en diversos puntos (Mapa 3). Estos permisos se emitieron únicamente para un grupo de unas cincuenta personas, y luego ya no fue posible reiterar ese modo de articulación. No obstante, para ese entonces, los controles de Gendarmería permitieron el paso de quienes no tenían sello de ingreso (especialmente si se trataba de personas venezolanas), en muchas ocasiones asegurándose que las personas se presentarían a la brevedad en una delegación de la Dirección Nacional de Migraciones<sup>13</sup> (por lo general, en San Salvador de Jujuy) e iniciarían el trámite correspondiente.

.....

13. Según algunas de las personas entrevistadas, Gendarmería les daba una indicación verbal o las hacía firmar un "acta migratoria" para presentar ante la delegación de la DNM en su lugar de destino.

### Mapa 3

#### Puntos de control entre La Quiaca y San Salvador de Jujuy



- **José** llegó a Buenos Aires en noviembre de 2019, con la expectativa de traer pronto a sus hijos (de 14 y 15 años), que habían quedado en Lima, con la madre, de la que estaba separado. Debido a la pandemia, los niños recién emprendieron el viaje en mayo de 2021, cuando viajaron con la madre desde Lima hasta La Quiaca (vía Desaguadero - La Paz - Villazón). Luego de un año y medio, la familia se reencontraría en La Quiaca, la madre retornaría a Lima y los niños seguirían hasta Buenos Aires con el padre. José llegó a La Quiaca a fines de mayo de 2021, con un micro que, además de pasajeros, llevaba mercadería (medias). Cuenta José que todos los asientos estaban ocupados (no había aforo) y la única indicación que recibieron fue de no sacarse el barbijo durante todo el trayecto. Una vez en La Quiaca, José y los niños se contactaron con “la iglesia”, de allí fueron derivados al PAO y alojados en un hotel para cumplir con el aislamiento. Al sexto día, José comenzó con síntomas (supuso que se había contagiado en el micro). Dio positivo de COVID, que evolucionó hacia una neumonía bilateral por la que estuvo internado durante siete días, con antibióticos y oxígeno, en el hospital de La Quiaca. Los niños no desarrollaron la enfermedad. Durante esa semana, el equipo de asistencia estuvo en contacto permanente con los niños, y les brindó un teléfono para que pudieran hablar con el padre. Puesto que José cuenta con DNI argentino de residente tem-

porario, se solicitó para sus hijos un permiso de circulación por razones humanitarias, con el que viajaron sin inconvenientes hacia Buenos Aires, con pasajes provistos por la Cruz Roja.

- **Mariel y Alberto** llegaron a La Quiaca en julio de 2021 e inmediatamente compraron un boleto en la terminal de buses para dirigirse hacia Buenos Aires y luego continuar hacia Comodoro Rivadavia, su destino final. Durante el trayecto, el bus fue detenido por Gendarmería Nacional Argentina en dos oportunidades. En la primera oportunidad, solo le pidieron a ella y a Alberto que bajaran del bus. Un gendarme miró sus documentos y les dijo que Alfonso no tendría problema por ser venezolano, pero que Mariel, por ser colombiana, no tenía la posibilidad de apelar al refugio y no le iba a ser posible regularizar su situación migratoria. El gendarme culminó diciéndoles “yo los voy a dejar seguir, pero si los vuelven a parar se les acabó el viaje”. Más adelante, el bus fue detenido en un nuevo en un punto de control. En esta oportunidad, de vuelta les piden a ambos sus pasaportes y les hicieron firmar una “acta de migraciones” con la que debían presentarse en la delegación de la DNM de Comodoro Rivadavia.

La información acerca de que Gendarmería no devolvía más a las personas hacia La Quiaca circuló rápidamente entre quienes estaban en la ciudad aguardando un permiso de circulación y cumpliendo el aislamiento obligatorio. Muchas personas decidieron no esperar más, continuar su viaje e iniciar la solicitud de asilo en la delegación migratoria más cercana. Este nuevo escenario desarmó la organización que el dispositivo de asistencia había logrado articular con el objetivo de cuidar las cuestiones sanitarias y el acceso efectivo al asilo y/o a la regularización migratoria. Ante la incertidumbre, el equipo profesional de CAREF amplió sus diálogos con la Defensoría General de la Nación y con los funcionarios de las delegaciones, en particular de la delegación de DNM de San Salvador de Jujuy. Era necesario comprender el marco de estas nuevas prácticas, que no estaban plasmadas por escrito ni en disposiciones ni en guías de acción o protocolos de conocimiento público.

## Imagen 2 Residencia precaria con la leyenda “control de permanencia / irregular”

2022 - LAS MALVINAS SON ARGENTINAS

Migraciones CERTIFICADO DE RESIDENCIA PRECARIA Ministerio del Interior Argentina

Nro Expediente: [REDACTED]	Fecha Inicio: <b>20-10-2021</b>	
CUIM: [REDACTED]		
Apellidos: [REDACTED]		
Nombres: [REDACTED]		
Nacionalidad: <b>VENEZOLANA</b>		
Sexo: [REDACTED]		
Nº Documento: [REDACTED]	Tipo: <b>CEDULA DE IDENTIDAD</b>	
Fecha de Nacimiento: [REDACTED]		
Domicilio: [REDACTED]		
Localidad: [REDACTED]	Provincia: <b>CIUDAD AUTONOMA DE BS AS</b>	
Solicita: <b>IRREGULAR</b>		
Motivo: <b>CONTROL DE PERMANENCIA</b>		

La persona titular del presente certificado se encuentra tramitando su residencia en la República Argentina. Conforme el artículo 20 de la Ley 25.871, queda habilitada para alojarse, estudiar, salir y entrar del/al Territorio Nacional desde el 20-01-2022 y hasta el 20-04-2022  
Si se encuentra habilitada para desempeñar tareas remuneradas. La presente carece de valor legal si no se acompaña el Documento de Identidad consignado.

ESTE DOCUMENTO FUE EMITIDO POR LA DIRECCION NACIONAL DE MIGRACIONES Y FIRMADO DIGITALMENTE POR EL FUNCIONARIO GISELLA GRETTEL SANTAFE CON FECHA 20-01-2022.



Los relatos y los contactos posteriores con las personas mostraron que el acceso al procedimiento de asilo no solo se había detenido por la vía virtual y en las fronteras, sino que tampoco resultaba sencillo iniciarlo en las delegaciones de la DNM o en la misma sede de CONARE, en CABA. Una vez en la oficina de Migraciones, el funcionario que debía recibir la carta y simplemente iniciar la solicitud de asilo les preguntaba a las personas por sus motivos, excediéndose en su rol, ya que la evaluación de los motivos corresponde a la CONARE. Luego de escucharlas, palabras más, palabras menos, les daba a entender que esa solicitud de asilo no prosperaría. A cambio, les indicaba que si optaban por la vía migratoria les emitirían inmediatamente una residencia precaria (más “importante” que la documentación provisoria como solicitantes) con la cual podrían circular e iniciar un proceso de regularización que culminaría en el DNI. Si bien la ley argentina habilita el trámite migratorio y la solicitud de asilo en simultáneo, esto no se informaba a las personas y quienes lo sabían eran disuadidas. Luego de hacerles firmar una declaración donde las personas asumían haber optado “libremente” por la vía migratoria, se les entregaba una residencia precaria en la que se señalaba que el motivo de dicho trámite era el “control de permanencia” y donde quedaba asentado su ingreso “irregular” (ver Imagen 2). Cabe señalar que según la Ley de Migraciones N° 25.871, el ingreso irregular es un impedimento relativo para regularizar la situación migratoria (art. 29 inc. i).

Así, las solicitudes registradas ante la CONARE descendieron abruptamente: del promedio anterior de alrededor de 240 solicitudes mensuales, se descendió a 70 y 76 respectivamente en septiembre y octubre de 2021.

- **Francisco** llegó a La Quiaca (desde Lima) en septiembre de 2021. Se dirigió a “la iglesia”, donde el dispositivo del PAO gestionado por CAREF y ADRA e aseguró el aislamiento y el hisopado. Puesto que para esa fecha ya no estaba disponible el mecanismo *on line* para iniciar el proceso de solicitud de asilo, luego del hisopado negativo recibió el pasaje para San Salvador de Jujuy (a 300 km de La Quiaca), donde se halla la delegación más próxima de la Dirección Nacional de Migraciones. El micro fue inspeccionado por Gendarmería Nacional Argentina en la localidad de Tres Cruces (a unos 100 km de La Quiaca), pero con el hisopado negativo y mencionando que su pasaje provenía de la Cruz Roja, Francisco pudo seguir viaje. En San Salvador concurrió a la delegación migratoria y le emitieron una residencia precaria donde consta su ingreso por paso no habilitado. De San Salvador continuó hacia Rosario, donde lo esperaba su hermano.

Igual que Francisco, muchas personas obtuvieron residencias precarias bajo una categoría novedosa (“control de permanencia”) y con la leyenda de “irregular”. Este tipo de trámite (por control de permanencia) comenzó a incrementarse en agosto 2021 cuando se “desalientan” las solicitudes de asilo. De un promedio mensual de 150 expedientes por irregularidad, se salta a 300 en agosto, 485 en septiembre y 570 en octubre. Alrededor del 20% de estos trámites se iniciaron en la Delegación de San Salvador de Jujuy. Las personas venezolanas, que en 2020 habían sido objeto de apenas 114 trámites de control de permanencia sobre un total de 1.600, fueron desti-

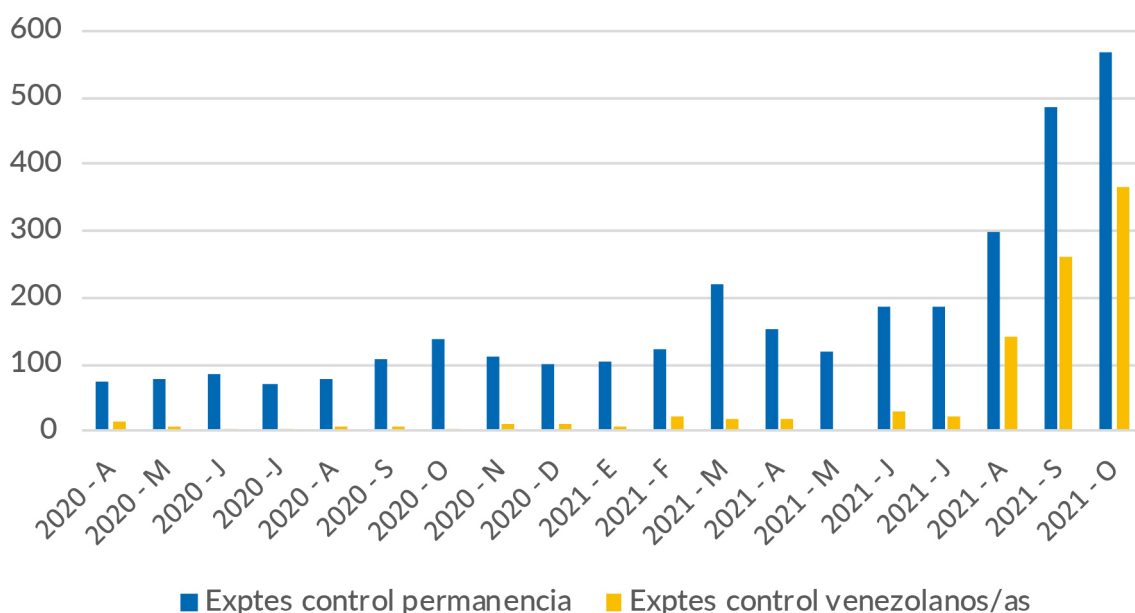


natarias de 900 de los 2.500 expedientes iniciados por “irregularidad” entre enero y octubre de 2021. (Gráficos 10 y 11).<sup>14</sup>

Puesto que las personas carecían del sello de ingreso (que es uno de los requisitos para iniciar el trámite de regularización), a menudo no habían apostillado sus antecedentes penales de país de origen o de residencia anterior, y en ocasiones sus documentos personales estaban vencidos, varias de las personas recibieron la residencia precaria de “control de permanencia” junto con la intimación a presentar la documentación faltante.

## Gráfico 10

### Expedientes de control de permanencia



Fuente: Tabulado CAREF a partir de datos provistos por la DNM

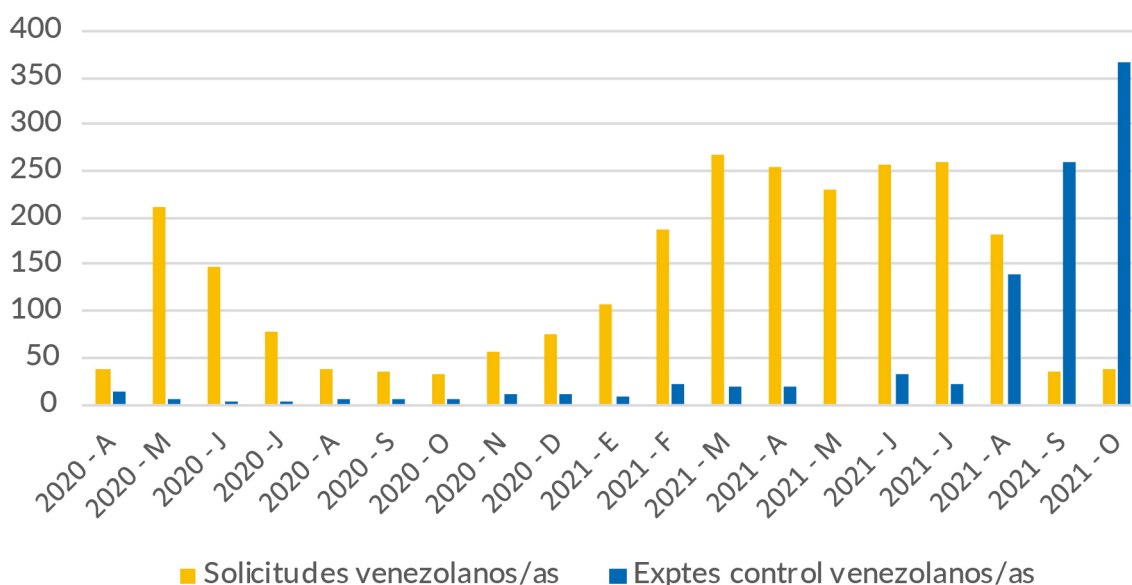
.....

**14.** En 2020 se iniciaron 1.611 expedientes por control de permanencia. De ellos, casi 60% correspondieron a personas paraguayas (339), bolivianas (248), peruanas (189) y colombianas (160). En 2021, hasta octubre inclusive, se iniciaron 2.466 expedientes por control de permanencia: 895 a personas venezolanas, 459 a personas bolivianas, 306 a paraguayas, 195 a peruanas y 170 a colombianas.



## Gráfico 11

Venezolanos/as. Solicitudes de asilo y expedientes por ingreso irregular (Abril 2020 a octubre 2021)



Fuente: Tabulado CAREF a partir de datos provistos por la DNM

Como se mencionó anteriormente, no todas las personas entrevistadas que ingresaron por La Quiaca consultaron en el dispositivo de asistencia. Obviando cualquier medida sanitaria, ocho fueron directamente a la terminal de micros a adquirir los pasajes hacia su destino final en Argentina. Las viñetas a continuación muestran algunas de las preocupantes y dramáticas situaciones que ocurrieron.

- Beatriz** y su familia llegaron a La Quiaca en diciembre de 2020, y en la terminal de micros sacaron los boletos para Buenos Aires. En el medio de la noche, en algún punto que no puede identificar, el bus fue detenido por una fuerza policial o de seguridad. Solo recuerda que “estaban vestidos de marrón”. Subieron al micro, pidieron documentos, y la hicieron bajar a ella (Jesús la acompañó), a otra pareja venezolana y a unas personas bolivianas. Los llevaron unos cien metros por la oscuridad hasta una suerte de caseta sin iluminación. Adentro estaba quien Beatriz supone que era “el jefe”, que les pidió ARS \$ 15.000 (alrededor de US \$ 100) para dejarlos seguir, caso contrario “los devolverían a Perú”. Jesús les dijo que no tenían esa cantidad de dinero, y mientras el jefe siguió con las otras personas. Beatriz sabe que la pareja venezolana entregó ARS \$ 20.000 y los pasajeros bolivianos ARS \$ 15.000 cada uno. Jesús volvió al micro a contar la plata, ofreció ARS \$ 12.000 y arreglaron por ese monto. Toda esta negociación duró aproximadamente una hora, con el micro parado esperándolos.

- En la terminal de buses de La Quiaca, la “guía” de Nina y de su hijo le dio los pasajes para San Salvador de Jujuy. Allí, Nina se enteró que su “paquete” terminaba en Jujuy y no en Buenos Aires, donde la esperaba su hermana. Subieron al micro, que a los pocos kilómetros de La Quiaca, fue detenido por Gendarmería, que hizo bajar a todos los pasajeros para revisarles la documentación. Cuando llegó su turno, Nina mostró su cédula venezolana y la de su hijo, dijo lo que el empleado de la terminal en La Quiaca le había dicho que dijera si paraban: que ella y su hijo habían estado viviendo en La Quiaca y que iba a lo de su hermana, en San Salvador de Jujuy. Mostró el DNI de la hermana, y los dejaron seguir viaje. En San Salvador, luego de diversos avatares, Nina y su hijo abordaron el siguiente micro (que no era de línea) hacia Buenos Aires. Luego de unos kilómetros, en plena noche, el micro fue detenido por la policía de la provincia. A Nina y a varios pasajeros más les pidieron plata: “es muy fácil: o nos das la plata que tenés o te devolvemos”. Así que Nina les entregó el único dinero que le quedaba: un billete de 50 dólares. En el micro también viajaba un joven venezolano, que ya no tenía más dinero. Entre los pasajeros argentinos hicieron una colecta para “pagar” a la policía y poder seguir. Nina cuenta que esos policías tenían cubierta la parte del uniforme donde figuraban sus nombres. Esto ocurrió en enero de 2021.
- En marzo de 2021, Daniel llegó a La Quiaca y fue directamente a la terminal a comprar el pasaje para Buenos Aires. Junto con el pasaje, la empresa de transporte le vendió un “certificado de circulación”, por el que pagó \$ 100. A media mañana, el micro partió, y al mediodía fue detenido por Gendarmería Nacional en la localidad de Tres Cruces. Bajaron a todo el pasaje y los hicieron hacer dos filas: una, para los que tenían DNI argentino; otra para los que no lo tenían. Quienes tenían DNI lo mostraron y se volvieron a subir al micro. Al resto (unas veinte personas, todas venezolanas salvo Daniel) le revisaron las valijas y un gendarme les indicó que debían volver a La Quiaca y “hacer su refugio”. De vuelta en La Quiaca, Daniel consultó en “la iglesia”, donde una persona le dijo que no lo podían ayudar porque él tenía sus documentos vigentes y porque “la situación en Perú no estaba complicada como en Venezuela”. Frustrado, tomó nuevamente un bus pero descendió antes de Tres Cruces, y consultando su GPS, comenzó a caminar por la vía del tren y luego del punto de control retomó la carretera. Haciendo auto-stop (pero pagando) fue avanzando, y durmió en las calles de un pequeño pueblo, con toda su ropa encima (“un short arriba del otro, un polo arriba del otro”) para protegerse del frío. Al día siguiente, en la ruta, lo levantó un joven que lo llevó (gratis) hasta la entrada de la ciudad de San Salvador de Jujuy, antes del control policial. Llegando a Jujuy, Daniel descendió del auto, bajó por el río para y luego volvió a subir a la carretera. Cuando estaba nuevamente en la carretera, lo paró un auto particular del que bajaron dos policías, de uniforme (“tenían insignias”, dice, y se señala el hombro y el pecho). Le hicieron muchísimas preguntas, le vaciaron la mochila, se la revisaron y lo hicieron desnudarse. Luego subieron al auto, lo llevaron a la vuelta de un cerrito y le dijeron que tenía que “cooperar, pero no con dinero”, y uno de los policías lo violó. Luego de la violación, Daniel siguió caminando hasta San Salvador de Jujuy. Allí recibió la llamada de ANDHES/CAREF y concurrió a la sede de San Salvador. El equipo de asistencia hizo las intervenciones correspondientes (incluyendo el tratamiento preventivo para enfermedades de transmisión sexual) y le gestionó el pasaje hacia Buenos Aires.

- **Ximena**, su esposo y sus dos niños llegaron a La Quiaca en los primeros días de julio de 2021. Un taxista ofreció llevar a los cuatro y a la perra (la mascota que trajeron desde Perú, ya que los niños se negaban a desprenderse de ella) hasta San Salvador de Jujuy por \$ 4.000 cada uno. Se subieron al taxi, pero en Tres Cruces los paró Gendarmería Nacional y no pudieron seguir. Los mandaron de vuelta a La Quiaca con la indicación de “hacer el refugio”. El taxista los dejó ahí y se volvió (sin devolverles la plata). Varias horas después, subieron a un micro que los llevó de vuelta a La Quiaca. Fueron a “la iglesia”, les explicaron que deberían hacer cuarentena y sugirieron iniciar la solicitud de asilo. También les dijeron que en ese momento todos los alojamientos disponibles estaban ocupados porque el día anterior habían ingresado veinte personas. Ximena no estaba dispuesta a esperar tanto tiempo, (ni la cuarentena ni a aguardar la documentación provisoria) y tenía dinero, así que siguieron averiguando y consiguieron pasajes en un bus hasta San Salvador de Jujuy para el día siguiente. Además, les dieron un contacto para Jujuy, que les vendería el tramo final hasta Buenos Aires. Les indicaron que cuando bajaran del micro en San Salvador de Jujuy, habría una persona voceando “Venezuela – cuatro; Venezuela – cuatro”, y ellos tenían que contestarle “Ricardo Arjona” (Ximena lo contaba y se reía). Esa persona los llevaría al micro con destino a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En Tres Cruces, la Gendarmería paró al micro, subió un solo gendarme, miró a todo el pasaje, y solo a ellos les pidió los documentos. Ximena entregó los cuatro pasaportes —tres de ellos vencidos, ninguno con sello de ingreso—, el gendarme los miró, dijo “Ok” y siguieron. El bus no llegó a la terminal de San Salvador propiamente dicha, sino que los dejó en una calle próxima Allí estaba “Ricardo Arjona”, que les indicó un lugar próximo donde podrían comer y los llevó a una oficina pequeña (un local a la calle, discreto, con un pequeño cartel pegado en el vidrio, que decía “venta de pasajes”). En esa oficina les dijeron que les iban a dar “una [residencia] precaria”, les sacaron una foto, y les mandaron la precaria al teléfono. Estuvieron varias horas en la calle, esperando al bus que los trasladaría a Buenos Aires. Eran casi treinta personas, todas venezolanas, incluyendo varias familias con niños pequeños. Cuando llegó, el bus solo subió a la mitad de las personas, ya que venía con pasajeros y no había tantos asientos disponibles. Mediante un pago “extra” de ARS \$ 10.000 para subir a la perra, Ximena y su familia aseguraron sus butacas. Una vez que el pasaje estuvo completo, antes de arrancar, el chofer (que, según se enteró Ximena, era el propietario del bus) les dio una charla y unos “tips”. Primero, les dijo que él sabía que en la oficina les habían dado unas precarias. Les dijo que esas precarias eran “truchas”, y que eso era un delito, así que él les sugería que no las mostraran nunca (Ximena la borró de su teléfono). También les preguntó si llevaban sustancias no permitidas y les dijo que seguramente los iban a parar en un punto de control, y que ahí “cada uno iba a tener que arreglárselas como mejor pudiera”. Efectivamente, durante la noche, en la ruta, el bus fue parado para un supuesto control, posiblemente en la provincia de Jujuy. La indicación fue que bajara del bus un integrante por familia, a los que llevaron a una especie de caseta, similar a la que describieron Nina y Beatriz. Allí, todos “colaboraron” con algo. El esposo de Ximena dejó US\$ 100 por los cuatro.

# Tránsitos seguros, permanencias registradas

Tal como se desprende de las páginas anteriores, no todos los tránsitos dentro de Argentina fueron seguros. A la complejidad, angustia y ansiedad del contexto pandémico se sumó la abundantísima información que circulaba velozmente a través de teléfonos celulares y redes sociales. Originada en las propias personas en movimiento, mucha de esta información (no siempre cierta, no siempre clara, no siempre confiable) incidió en las decisiones, vías y rutas por las que optaron las familias en distintos momentos de sus trayectos.

Las restricciones sanitarias y las pocas “ventanas” normativas para el ingreso regular al territorio contribuyeron al “río revuelto” donde lucraron pasadores, transportistas e incluso policías. Los relatos de las personas muestran cómo, a pocos meses de cerradas las fronteras, en ambos corredores se pusieron en marcha rápidamente “servicios alternativos” que proveían traslados internos, cruces de fronteras por pasos no habilitados, alojamiento e incluso —ya en Argentina— documentación y permisos falsos. Estas situaciones (que distan de ser novedosas o desconocidas a nivel mundial y regional) tienden a agudizarse a medida que las restricciones y prohibiciones se sostienen a lo largo del tiempo. Como ocurre habitualmente en estas circunstancias, el daño lo sufren tanto las personas en movilidad (que quedan desprotegidas) como los organismos de control, cuya integridad resulta socavada.

Este cuadro agregó preocupación, dinamismo y volatilidad al panorama general. La experiencia de las organizaciones que integran los dispositivos de atención y orientación en las fronteras, así como los relatos de las personas entrevistadas, muestran que los tránsitos seguros fueron el resultado del trabajo articulado entre actores estatales y de la sociedad civil, impulsado siempre por la sociedad civil y los organismos internacionales. La actividad cotidiana de los PAOs fue posible a partir de la construcción de acuerdos operativos con distintos niveles de gestión municipal, provincial y nacional. Para asegurar el cumplimiento de las medidas sanitarias y al mismo tiempo la protección de los derechos de las personas en movilidad, existió un diálogo constante (y a menudo tenso) entre las organizaciones de la sociedad civil (CAREF, ADRA, Cruz Roja Argentina, ANDHES, la Pastoral Migratoria), los organismos internacionales (ACNUR y OIM) y la Dirección Nacional de Migraciones, la CONARE, los Ministerios de Salud y de Seguridad, la Jefatura de Gabinete de Ministros, los Comités de Emergencia locales (COE), las intendencias y las áreas de salud y de desarrollo social locales. Estos diálogos y articulaciones, frecuentemente impulsados por CAREF, contribuyeron a que muchas de las personas que ingresaron al país por las fronteras de referencia (especialmente por La Quiaca) cumplimentaran los controles sanitarios, continuaran hasta su destino y accedieran a algún tipo de documentación que registre su presencia en el país.

A la fecha de cierre de este informe (enero 2022), la situación documentaria de los varios miles de personas que se estima ingresaron al país por paso no habilitado es por demás incierta. Muchas no han contado con ningún tipo de asesoramiento y carecen de información adecuada acerca de cuáles son sus opciones en función de sus necesidades de protección y/o su documentación de país de origen. A ello se suma que la documentación con la que cuentan las personas venezolanas arribadas en los últimos años es bien diversa. Algunas solo tienen pasaportes o cédulas venezolanas vencidas, otras cuentan con cédulas vigentes, y muchos niños y niñas menores de nueve años (o que partieron de Venezuela antes de los nueve años) poseen únicamente partida de nacimiento. Si bien el Consulado de la República Bolivariana de Venezuela en Argentina está trabajando para resolver estas trabas, la pandemia ha generado nuevos obstáculos y los avances son lentos.

Quienes interpusieron una solicitud de asilo (mientras estuvo disponible el mecanismo online) han renovado sus documentaciones provisionales, pero nadie ha sido aún citado por la CONARE para avanzar con el procedimiento de elegibilidad. Solo en 2021, 1.800 personas venezolanas solicitaron el reconocimiento de la condición de refugiadas, enfatizando sus necesidades de protección y de no devolución.

Quienes obtuvieron una residencia precaria por trámite migratorio, obtenida de manera presencial en alguna delegación con la novedosa fórmula de “control de permanencia – irregular”, tampoco han obtenido aún su DNI. Han renovado sus residencias precarias, y algunas han recibido intimaciones para presentar documentación faltante (tal como antecedentes penales apostillados) pero ninguna indicación acerca de cómo se salvará la falta de sello de ingreso. Quienes iniciaron el trámite migratorio ordinario (por el criterio de nacionalidad establecido en el artículo 23 inc. I de la Ley de Migraciones) a través de la plataforma RADEX o con eximición de pago de tasa, fueron intimados a presentar el comprobante de ingreso. Al igual que quienes están bajo “control de permanencia”, carecen de certidumbre en relación a cómo podrá continuar su trámite.

Solo hemos encontrado dos excepciones. Por un lado, una persona que logró el DNI de residencia temporaria, y según sus propias palabras: “sé que soy un caso raro”. Hizo la solicitud de asilo y simultáneamente inició trámite por la vía migratoria ordinaria (RADEX) en una delegación del interior del país. Obtuvo su DNI en un par de meses, sin que el trámite se frenara ni sufriera ningún contratiempo. Por el otro, en una delegación migratoria del interior se encuentra otro caso que también parece haber avanzado. Se trata de una persona que obtuvo una residencia precaria por “control de permanencia / irregular” en San Salvador de Jujuy. Posteriormente concurre a la delegación migratoria de su lugar de domicilio, donde el trámite avanzó como solicitud de residencia temporaria por motivo de nacionalidad (el criterio Mercosur), con la emisión de una residencia precaria con esas leyendas (y no “control de permanencia / irregular”).

En todo el mundo, la pandemia ha incrementado pobreza, la recesión y la desigualdad. En Argentina, además de las 120.000 muertes registradas hasta fines de 2021 quedan millones de personas heridas. Heridas porque padecieron la enfermedad, porque perdieron a seres queridos, porque quedaron sin trabajo o sin vivienda, porque su vida se volvió más incierta y más frágil. Entre las

personas heridas y vulnerables, varios miles lo son por motivos administrativos, en particular por los regímenes de frontera, migratorios y de asilo. Son las personas que, luego de tránsitos inseguros y riesgosos, esperaron días o semanas en las zonas de frontera para ingresar al territorio por un paso habilitado, y no lo lograron. Son las personas que no han podido iniciar o continuar sus solicitudes de asilo o sus trámites de permanencia, y no han obtenido nunca o han perdido una residencia regular. Son las personas preocupadas por la salud y la educación de sus niños y niñas, que no logran obtener el DNI. Son las personas que todas las semanas consultan el estado de su trámite migratorio, a la espera de alguna solución.

Ciertamente, la irregularidad genera problemas inmediatos para las personas migrantes o con necesidades de protección internacional, pero también genera problemas a mediano y a largo plazo para toda la sociedad. Los más evidentes son la explotación, el trabajo informal (con su mengua de aportes a los sistemas jubilatorios y de salud), el arriendo irregular de viviendas y el deterioro de los espacios urbanos, la informalidad comercial, la evasión de impuestos, la menor participación en la vida social y comunitaria, etcétera. A la lista pueden agregarse la trata y el tráfico de personas, dos fenómenos complejos y claramente vinculados tanto a las dificultades para desplazarse de manera regular como al abuso de autoridad y la violencia institucional.

A inicios del siglo XXI, Argentina comprendió cabalmente los riesgos de la indocumentación así como las limitaciones de estrategias o medidas destinadas a grupos poblacionales acotados. Se propuso resolver ambas cuestiones de la mejor manera posible: mediante una ley migratoria que estableciera requisitos razonables y de posible cumplimiento (ley 25.871/2004) y una ley de asistencia y protección a las personas refugiadas (ley 26.165/2006) cuyos estándares de derechos humanos se encuentran entre los más elevados de la región. A pesar de algunas limitaciones, el impacto positivo de estas leyes ha sido ampliamente comprobado.

En el contexto pandémico, de fronteras cerradas e incremento de los ingresos por paso no habilitado, vale la pena recordar que el criterio de “nacionalidad” (ese requisito razonable y de posible cumplimiento de la ley de migraciones) se implementó por primera vez a través del Programa Nacional de Normalización Documentaria Migratoria (Disp. DNM 53.253/2005). También conocido como “Patria Grande”, dicho programa otorgó 126.000 residencias temporarias y 98.000 residencias permanentes (y sus respectivos DNIs) **sin exigir comprobante de ingreso al territorio**. En el mismo sentido, corresponde recordar una vez más que, en el caso de quienes solicitan protección internacional en el país, ni el ingreso por paso no habilitado ni la falta de documentación de país de origen son un obstáculo para acceder al procedimiento de asilo. Es decir que en nuestra historia institucional reciente existen antecedentes prácticos, normativos, políticos y de aplicación de estándares de derechos humanos que permiten resolver sin mayores dificultades ni dilaciones una infracción tal como el ingreso por paso no habilitado, que además ocurrió en un contexto sin precedentes: el cierre global de fronteras internacionales.

Hoy, igual que hace 20 años, es indispensable una firme decisión política e institucional que contribuya a sanar las heridas de la pandemia. En lo que respecta a las personas migrantes y solicitantes de asilo, proteger, documentar e igualar es la vía más directa a una sociedad más justa.

