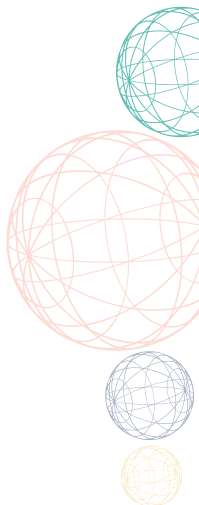
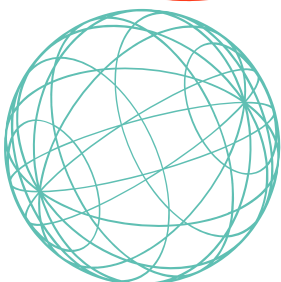
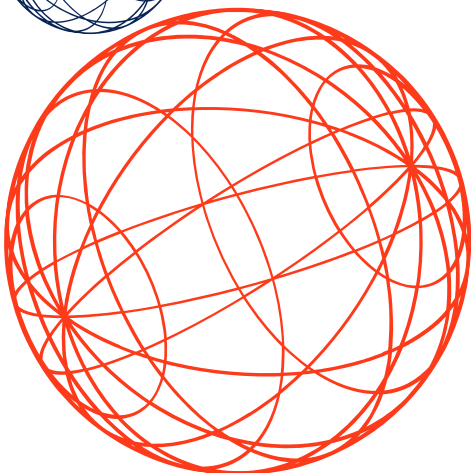
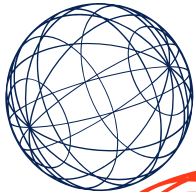
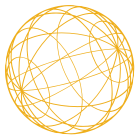
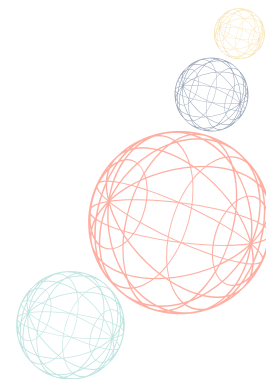


INFORME MOVILIDADES, DERECHOS Y FRONTERAS EN CONTEXTO PANDEMIA

Situaciones de vulnerabilidad y
barreras de inclusión de personas
migrantes y refugiadas en
Argentina

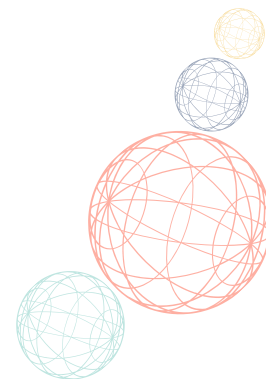




Servicio Jesuita a Migrantes

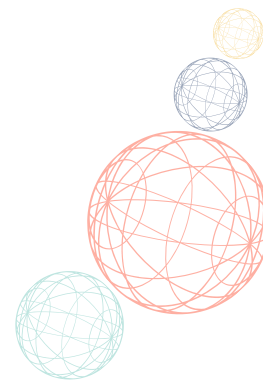
1

**Movilidades, derechos y fronteras en contexto
pandemia: situaciones de vulnerabilidad y barreras de
inclusión de personas migrantes y refugiadas en
Argentina**



ÍNDICE

I Introducción	1
II Desde un enfoque de derechos: al reencuentro con nuestra vocación de trabajo en fronteras.....	4
III Contexto y antecedentes del monitoreo en fronteras: la pandemia entre 2020 y el primer semestre de 2021.....	7
IV Las Jornadas de Monitoreo Itinerante en Localidades Fronterizas.....	12
V El cierre de fronteras visto desde la normativa que lo reguló.....	16
VI La vulnerabilidad de las poblaciones acompañadas desde el SJM: factores confluyentes de una situación compleja.....	19
VII Principales hallazgos desde los territorios y el seguimiento.....	27
VIII Conclusiones, desafíos y recomendaciones.....	33



Servicio Jesuita a Migrantes Argentina-Uruguay (SJM ARU)

Julio Villavicencio, SJ
Director

Informe

Movilidades, derechos y fronteras en contexto pandemia: situaciones de vulnerabilidad y barreras de inclusión de personas migrantes y refugiadas en Argentina

1

Coordinación de elaboración, documentación y redacción: Manuel A. Ruiz Durán,
Incidencia Pública SJM ARU

Colaboradora de documentación y redacción (capítulo sobre normativa del cierre de fronteras):
Luciana Wechselblatt

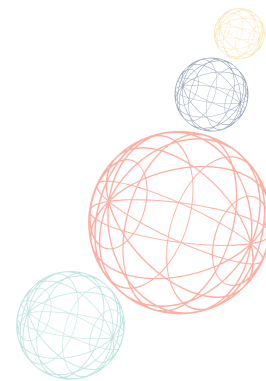
Misiones a localidades fronterizas: Manuel Ruiz Durán; Julio Villavicencio, SJ; Laura Herrera Álvarez (Coordinadora Oficina CABA); Cecilia Duarte (Coordinadora Oficina San Miguel); Sofía Celeste Bogado (Área Social Oficina San Miguel), Agustina Mariana Armellin (equipo Oficina San Miguel); María Eugenia Torres (Área Social Oficina Córdoba);

Revisión de textos: Julio Villavicencio, SJ; Elina Godoy (Oficina San Miguel)

Diseño de edición: Sofía Rodríguez Rincón, Comunicaciones SJM ARU

Proyecto financiado por: Provincia Jesuita de Alemania, Provincia Jesuita de Austria

*jesuiten***weltweit**



AGRADECIMIENTOS INSTITUCIONALES

Abogados y Abogadas del Noroeste Argentino en Derechos Humanos y Estudios Sociales (ANDHES)

Agencia Adventista de Desarrollo y Recursos Asistenciales (ADRA) en Argentina

Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)

Cáritas Argentina (Gualeguaychú e Iguazú)

Centro de Estudios Integrar - Programa Acompañamiento Migrante

Comisión Episcopal para Migrantes e Itinerantes (CEMI) Argentina

Comisión Argentina para Refugiados y Migrantes (CAREF)

1

Cruz Roja Argentina

Comunidad Jesuita de la ciudad de Mendoza

Dirección Nacional de Migraciones

Fundación Ecuménica de Cuyo (FEC)

Gendarmería Nacional Argentina

Hermanos Scalabrinianos: Hogar de Tránsito P. Tarcisio Rubin

Municipalidad de Mendoza Ciudad

Organización Internacional para las Migraciones (OIM) Argentina

Pastoral Migratoria de la Prelatura de Humahuaca

Provincia Jesuita de Alemania

Provincia Jesuita de Austria

Provincia Jesuita Argentino-Uruguay

Save My Identity en Argentina

Terminal de Villazón

Venezolanos en Cuyo

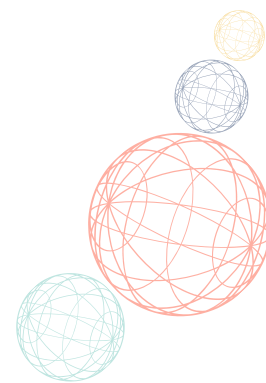
Venezolanos en Jujuy

XUMEK, Asociación para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos

I Introducción

JUSTICIA Y PAZ
TODOS LOS DERECHOS





Migrar es un derecho inalienable. Así lo reconoce la ley en Argentina. Visto en su vinculación con otros derechos humanos, migrar puede significar la llave de acceso a una vida digna para muchas personas. Sobre todo para quienes dejaron de encontrar posibilidades de vivir, en sus países de origen, libres de persecución, miedo, violencias, hambre, o del riesgo de morir por no tener acceso a servicios de salud adecuados.

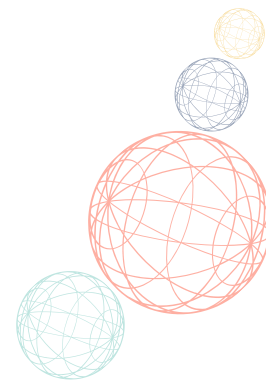
En aquellos casos, el nivel de precariedad e indefensión puede ser tal que, quienes huyen, necesitan salvaguardas que ya no consiguen en los Estados de los que son nacionales, y a veces ni siquiera en otros lugares donde primero intentaron conseguirla. Se trata, entonces, de personas con necesidades de protección internacional. A ellas, deben asegurárseles determinadas garantías, incluyendo la posibilidad efectiva de solicitar y recibir asilo, inclusive en fronteras. Este derecho está, también, reconocido expresamente en la legislación argentina.

Así pues, al enfrentar situaciones como las antes mencionadas, las personas pueden llegar a desplazarse a otro lugar, a otro país, en su legítimo derecho de huir, de buscar protección, de alcanzar una vida mejor o siquiera digna, incluyendo la posibilidad de reunirse con su núcleo familiar.

Teniendo en cuenta todo esto, cabe preguntarse, ¿qué ha pasado con las personas que, en contexto de pandemia de COVID-19, y hallándose en situación de vulnerabilidad, abandonaron el país donde se encontraban? Para el caso que nos atañe, ¿qué ha pasado cuando una familia en situación de vulnerabilidad necesitó entrar a la Argentina y, después de hacer un trayecto terrestre en sí mismo riesgoso y desprotegido, se encontró una frontera oficialmente cerrada, en la que no había alternativas de ingreso por un paso habilitado ni posibilidad efectiva, en los casos que lo ameritaran, de solicitar refugio?

En este informe elaboramos algunas respuestas a estas preguntas, desde un enfoque de derechos y basándonos en una investigación que incluyó diversas fuentes. Damos cuenta de las dificultades y barreras enfrentadas por personas migrantes o refugiadas que, encontrándose en situaciones complejas de vulnerabilidad, se vieron en la necesidad de ingresar a la Argentina en contexto de pandemia de COVID-19.

Lo anterior determina un recorte. El informe no se refiere a todo el universo de personas que hayan podido transitar hacia o desde Argentina en ese periodo. Se refiere a aquellas cuya movilidad ha estado atravesada por diversas situaciones de desprotección, precariedad, y a veces discriminación, tanto en países de origen como de tránsito y acogida. Es ese, además, el segmento de poblaciones migrantes y refugiadas acompañadas desde el Servicio Jesuita a Migrantes, así como desde otras organizaciones de la sociedad civil, en Argentina.



Para reconstruir las situaciones de vulnerabilidad que configuran las experiencias de desplazamiento aquí abordadas, recurrimos a diversas fuentes documentales, organizacionales y territoriales. En primer lugar, el encuentro con las personas; la escucha e interacción establecida por nuestros equipos, en el acompañamiento a las personas migrantes y refugiadas que llegaban a nuestras oficinas. Fue a partir de allí, de hecho, que identificamos la necesidad de una estrategia que nos permitiera recabar información territorial de primera mano, en fronteras. Y así surgieron nuestras Jornadas de Monitoreo Itinerante en Localidades Fronterizas de Argentina, realizadas entre julio de 2021 y marzo de 2022, y que nos permitieron articular el análisis aquí presentado.

Por su parte, para reponer la perspectiva de las propias personas migrantes y refugiadas, y ahondar en sus experiencias y trayectorias de movilidad, realizamos 17 entrevistas a profundidad (en las que participaron 23 personas) registradas en diversos momentos entre septiembre de 2020 y mayo de 2022. También realizamos una revisión documental en línea, incluyendo una revisión de las disposiciones del Gobierno Nacional referidas al cierre oficial de fronteras y las restricciones a la movilidad en las mismas.

Con este informe queremos sumarnos, a través de un producto de sistematización y análisis, a las diversas voces que desde la sociedad civil y la academia en Argentina vienen visibilizando los impactos, sobre los derechos de las personas migrantes y refugiadas, que han tenido la gestión de la pandemia en general y el cierre de fronteras en particular.

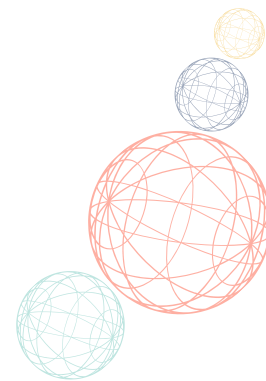
En este sentido, el presente estudio puede entenderse como continuación de nuestro primer informe situacional de 2021. Allí, en consonancia con otros actores sociales, mostrábamos cómo los efectos económicos y sociales de la pandemia, en especial durante sus fases más restrictivas en Argentina, tuvieron un impacto diferenciado y desproporcionado sobre poblaciones migrantes y refugiadas que ya se encontraban en el país en situación de vulnerabilidad. Ahora, en este segundo informe, sintetizamos información que muestra cómo la implementación del cierre de fronteras en Argentina tuvo también efectos desiguales. Y lo mismo puede decirse de la forma en que se ha implementado la reapertura, en general, insensible a las realidades de personas que vienen desplazándose en situación de vulnerabilidad e incluso con necesidades de protección internacional.

Para su presentación en estas páginas, este texto es un producto cerrado. No obstante, las situaciones, dinámicas y realidades de las que trata han seguido en constante desarrollo. Han aparecido otros factores que podrían repercutir en las dinámicas de desplazamiento, ingreso e inclusión social de poblaciones migrantes y refugiadas en situación de vulnerabilidad. Al momento de cierre de esta edición (mayo de 2022), no obstante, los hallazgos reportados siguen teniendo impactos y, aún más, consecuencias restrictivas en el acceso a derechos de esas poblaciones.

II

Desde un enfoque de derechos: al reencuentro con nuestra vocación de trabajo en fronteras





La acción del Servicio Jesuita a Migrantes en Argentina se inspira en la Doctrina Social de la Iglesia Católica, así como en los principios del Apostolado Social Ignaciano. En este sentido, nuestra opción por las poblaciones migrantes y refugiadas se orienta hacia la acogida de aquellas en situación de mayor vulnerabilidad y exclusión.

El SJM es además parte de un conjunto de obras de la Compañía de Jesús que, en América Latina y el Caribe, expresan el compromiso jesuita de acompañamiento a personas migrantes, desplazadas y refugiadas. Esta Red Jesuita con Migrantes (RJM-LAC) tiene presencia en todos los países de la región y, a través de sus oficinas territoriales, materializa una vocación de trabajo en localidades fronterizas.

El Servicio Jesuita a Migrantes ARU

1

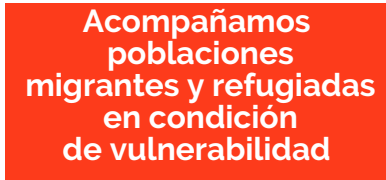


Una obra de la
Compañía de Jesús
(Iglesia Católica)

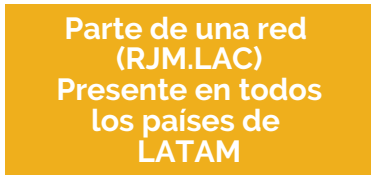


- Doctrina Social de la Iglesia
- Espiritualidad Ignaciana

- 
- Enfoque de derechos
 - Principios humanitarios



Acompañamos
poblaciones
migrantes y refugiadas
en condición
de vulnerabilidad

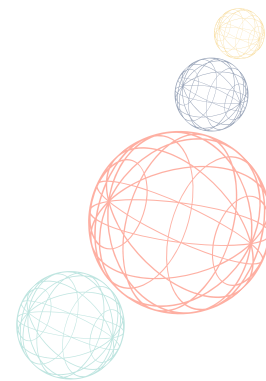


Parte de una red
(RJM.LAC)
Presente en todos
los países de
LATAM



- Mirada regional-transnacional
- Vocación de trabajo en fronteras





Todo este acervo organizacional ha cristalizado en este informe, así como en el esfuerzo de investigación que le subyace. Por una parte, permitiéndonos reconocer en los derechos humanos un criterio pertinente, cónsono con el valor inherente de la dignidad de la persona, para la elaboración de un análisis sobre la gestión fronteriza en contexto de pandemia. Por otra parte, la experiencia de trabajo territorial en fronteras, esparcida en diferentes puntos del continente a través de la RJM-LAC, nos interpelaba a reencontrarnos con aquella vocación, que hasta entonces no habíamos podido materializar en Argentina.¹ El encuentro con las personas que llegaban a nuestras oficinas, por su parte, nos mostraba que las situaciones de vulnerabilidad y desprotección que ellas enfrentaban, se enmarcaban en trayectorias de movilidad continentales. Con ésto, emergía la necesidad de una mirada regional transnacional que, en la medida de lo posible, hemos reconstruido en este estudio.

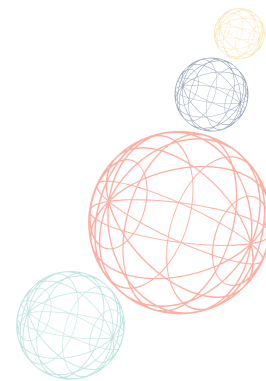
1

¹ Ésto, debido al relativamente poco tiempo de nuestras operaciones en Argentina (desde 2019), la extensión del país, y que nuestras oficinas fundacionales tienen ubicaciones principalmente metropolitanas (en la ciudad y la provincia de Buenos Aires, y en Córdoba capital).

III

Contexto y antecedentes del monitoreo en fronteras: la pandemia entre 2020 y el primer semestre de 2021





Desde principios de la emergencia sanitaria por el COVID-19, decretada en Argentina hacia marzo de 2020, llegaban a nuestra sede en CABA² personas (viajando solas o en grupos familiares) que habían ingresado a la Argentina por alguna frontera terrestre, frecuentemente por un paso no habilitado (informal), ya que los pasos oficiales se encontraban cerrados.³

Se trataba, además, de personas que llegaban en una compleja situación de vulnerabilidad por la superposición de diversos factores de desprotección. Entre finales de 2020 y enero de 2021, habían llegado a nuestra oficina en la ciudad de Buenos Aires unas 17 personas de nacionalidad venezolana, en grupos familiares o viajando solas. Sus experiencias, que conocimos a través de entrevistas y conversaciones en los encuentros de atención, estaban signadas por situaciones de desprotección, precariedad e incluso vulneraciones de derechos.

Con la irrupción de la pandemia de COVID-19 en el continente, y sus impactos socioeconómicos, el ingreso de personas al territorio argentino no se detuvo, aunque ahora se producía en un contexto de fronteras terrestres oficialmente cerradas. En buena parte de los casos, las personas que llegaban habían tenido intentos previos de establecerse en otros países, como Colombia y más frecuentemente en Perú. Pero ese proyecto no llegaba a ser lo suficientemente estable como para asegurar una economía familiar sostenible, ni menos una inclusión plena en derechos.

Las propias condiciones de viaje relatadas por las personas que atendíamos, reflejaban la situación de vulnerabilidad de estos grupos en desplazamiento continental. Describiendo trayectos migratorios por vía terrestre a través de Sudamérica, principalmente por la ruta andina (Venezuela, Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia y, desde allí, hacia Chile, Argentina o Uruguay), en las travesías era frecuente tener que decidir entre comprar alimentos, pagar hospedajes o pagar pasajes para continuar el viaje. El financiamiento provenía, en los casos en que era posible, de los ahorros que habían podido reunirse antes de partir. Éstos podían resultar insuficientes para cubrir el trayecto completo, cuando no es que la capacidad de ahorro era inexistente. En estas circunstancias, las personas se veían compelidas a realizar trabajos a destajo o dedicarse al comercio informal en las calles, en el mejor de los casos, o pedir donaciones en situaciones cercanas a la indigencia, según se apreciaba en sus relatos.⁴

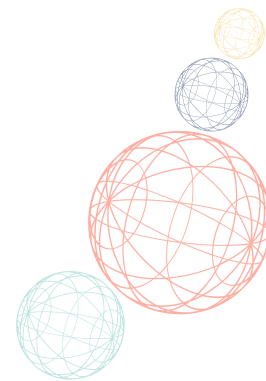
² Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA)

³ El Decreto 260, del 12 de marzo de 2020, declaró la emergencia sanitaria en el país y estableció acciones para prevenir la circulación del virus.

⁴ El 16 de marzo, el Decreto 274 estipuló la Prohibición de Ingreso al Territorio Nacional.⁴ Aquí va otra nota a pie en referencia a los informes producidos desde la red sobre caminantes

⁴ Al respecto, ver: OIM, Argentina — Monitoreo de Flujo de Población Venezolana Ronda 6 Ingresos (Mayo 2021). Disponible en:

<https://dtm.iom.int/reports/argentina-%E2%80%94-monitoreo-de-flujo-de-poblaci%C3%B3n-venezolana-ronda-6-ingresos-mayo-2021>



Mientras tanto, desde finales de 2020, tanto en CABA como en Argentina en general se venía flexibilizando la cuarentena y las medidas de distanciamiento, con lo cual se recuperaba cierta movilidad a nivel local interno. Las autoridades locales y nacionales autorizaban la reactivación progresiva de actividades de diverso tipo (gastronómicas, artístico-culturales, ocio y comerciales en general). Esta tendencia se mantuvo durante todo el primer semestre de 2021. Sin embargo, para julio de ese año, cuando comenzaron nuestras visitas de monitoreo a las localidades fronterizas, seguía sintiéndose el impacto económico y social generado por la pandemia. Sobre todo, persistían los efectos desiguales que la coyuntura tuvo entre amplios sectores poblacionales, incluyendo grupos de personas migrantes y refugiadas que ya se encontraban en situación de vulnerabilidad.⁵

En este escenario, desde el SJM identificábamos la necesidad de una estrategia de acompañamiento integral, que contemplase la situación de desprotección en que llegaba la población, en aquel contexto de pandemia y cierre oficial de fronteras terrestres.

Marzo de 2021: jornada de trabajo en la terminal terrestre Dellepiane

Así, realizamos una jornada de monitoreo y atención en la terminal terrestre Dellepiane, de la ciudad de Buenos Aires, a finales de marzo de 2021.⁶ El objetivo era recolectar información e identificar necesidades de protección de personas recién llegadas desde La Quiaca (frontera con Bolivia), en el momento mismo de su arribo a la ciudad. Aunque sabíamos que habían partido personas desde aquella ciudad fronteriza, el arribo de las personas a la terminal era bastante más esporádico de lo previsto. Los operadores y guías de circulación en la terminal, además, nos informaban que los viajes desde La Quiaca solían retrasarse grandemente.⁷

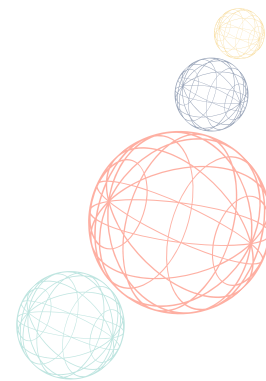
La colaboración y disposición de las autoridades locales fue importante para la realización de aquella jornada en el terminal de autobuses Dellepiane. Allí pudimos observar el funcionamiento de un dispositivo de testeo, para la detección de posibles casos de COVID-19, que era implementado conjuntamente por varios organismos del Gobierno local.⁸ Las personas que iban llegando en los autobuses, siempre y cuando declararan residir o quedarse en CABA, eran guiadas hasta unas estaciones de registro de datos y posterior realización de hisopados. En el momento del registro de datos podían aparecer obstáculos para personas que no tuviesen el Documento Nacional de Identidad (DNI) argentino.

⁵ Al respecto, nuestro informe situacional de 2021. Poblaciones migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo en Argentina: impactos de la pandemia de COVID-19 y respuesta del Servicio Jesuita a Migrantes. Disponible en: chrome-extension://efaidnbmninnibpcajpcgclclefindmkaj/https://21475655-932b-4f16-93c9-e4289a9616ac.filesusr.com/ugd/526227_be7907d856fa4601bage496786codb60.pdf

⁶ En ese momento, ya se había reactivado el tránsito interprovincial en Argentina, a través de la tramitación de un certificado de movilidad emitido por las autoridades competentes. En CABA, el terminal terrestre habilitado para tal fin era el Dellepiane, ubicado en el Suroeste de la ciudad, en una zona bastante más alejada del centro en comparación con el terminal de Retiro.

⁷ Durante nuestras visitas a Jujuy en el marco de las Jornadas, como se comentará posteriormente, pudimos constatar las situaciones que generaban tales retrasos.

⁸ La ciudad de Buenos Aires, si bien es sede de los poderes públicos nacionales en Argentina, tiene un sistema estatal (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) autónomo. Es por esto que se conoce como Ciudad Autónoma de Buenos Aires, o CABA, por sus siglas.



Esto, en principio, por incompatibilidades con el propio sistema informático de registro-verificación de datos; o porque la premisa de cobertura del dispositivo incluía solo a personas que hicieran vida en la ciudad.⁹ Cuando consultábamos por la realización del hisopado a personas migrantes, solicitantes de asilo o refugiadas que no tuviesen DNI, incluso si se dirigían a CABA, la respuesta variaba de acuerdo a si se lo preguntábamos a las personas encargadas o a las que operaban el dispositivo.

Por otra parte, en nuestra sede de atención en la ciudad (la oficina CABA del SJM), habíamos recibido personas que ingresaron a la Argentina por La Quiaca, llegaban a CABA a través de la terminal Dellepiane, y sin embargo no les habían realizado el testeo. No se les negaba expresamente pero, por lo que contaban, tampoco eran debidamente informadas o incluidas en el dispositivo habilitado en la terminal. Esto generaba inconvenientes posteriores, ya que la realización de una prueba de detección de COVID-19 era requisito solicitado, por ejemplo, por los hoteles con los que trabajábamos (tanto el SJM como otras organizaciones y agencias) en la asistencia para hospedaje de emergencia de estas personas recién llegadas.

Seguimiento a los requisitos de ingreso/egreso en los países de la región

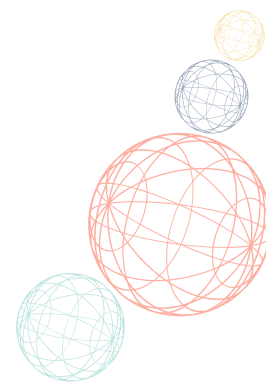
Otra de las acciones que iniciamos fue un seguimiento a las medidas de restricción de tránsitos fronterizos adoptadas por los gobiernos de Argentina y Uruguay, así como de otros países vecinos como Bolivia, Brasil o Chile. Nuestro objetivo era ofrecer una asesoría lo más adecuada posible, en casos de personas que necesitasen salir o ingresar a la Argentina, o a Uruguay, por reunificación familiar.¹⁰

Mantener una actualización de aquellas medidas, requisitos y trámites vigentes nos resultaba un esfuerzo organizacional no menor, porque las mismas cambiaban al ritmo de la dinámica sanitaria. En los primeros intentos, la información quedaba desactualizada rápidamente, al igual que pasaba con la difusión de las medidas gubernamentales de ingreso a los países. Pero esta línea de acción resultó de gran utilidad en el acompañamiento de casos específicos (familias que acudían a nuestras oficinas), permitiéndonos propiciar y coordinar tránsitos lo más informados y protegidos posible.

En general, sin embargo, cuando identificábamos algunas flexibilizaciones, éstas tenían poco impacto entre las poblaciones migrantes, solicitantes de asilo o refugiadas acompañadas desde

⁹ La terminal terrestre de CABA puede ser punto de llegada y posterior traslado a la provincia de Buenos Aires, debido a que entre la primera y la segunda hay una continuidad geográfico-espacial y urbana (aunque son jurisdicciones político-administrativas distintas, con gobiernos locales distintos). Si una persona declaraba que se dirigía a la provincia de Buenos Aires y no a la ciudad, no se le realizaba la prueba de hisopado.

¹⁰ Como tendencia general, en el Cono Sur de América Latina, la flexibilización de las medidas restrictivas incluyó una reapertura de fronteras para nacionales o residentes permanentes en los países, así como el establecimiento de puntos o corredores de ingreso y tránsito seguro, casi siempre a través de aeropuertos en ciudades importantes. Esto supuso la definición de unos criterios de ingreso, que podían autorizarse en base a razones humanitarias o reunificación familiar, previo cumplimiento de requisitos sanitarios (pruebas de detección de COVID-19, tramitación de certificados sanitarios de circulación, aceptación de cumplimiento de cuarentenas y seguros médicos).



el SJM, porque los requisitos no eran susceptibles de ser cumplidos por personas que se desplazaban en situaciones complejas de vulnerabilidad. Y no aparecía publicada información, de fuentes oficiales, sobre protocolos especiales para estos grupos.

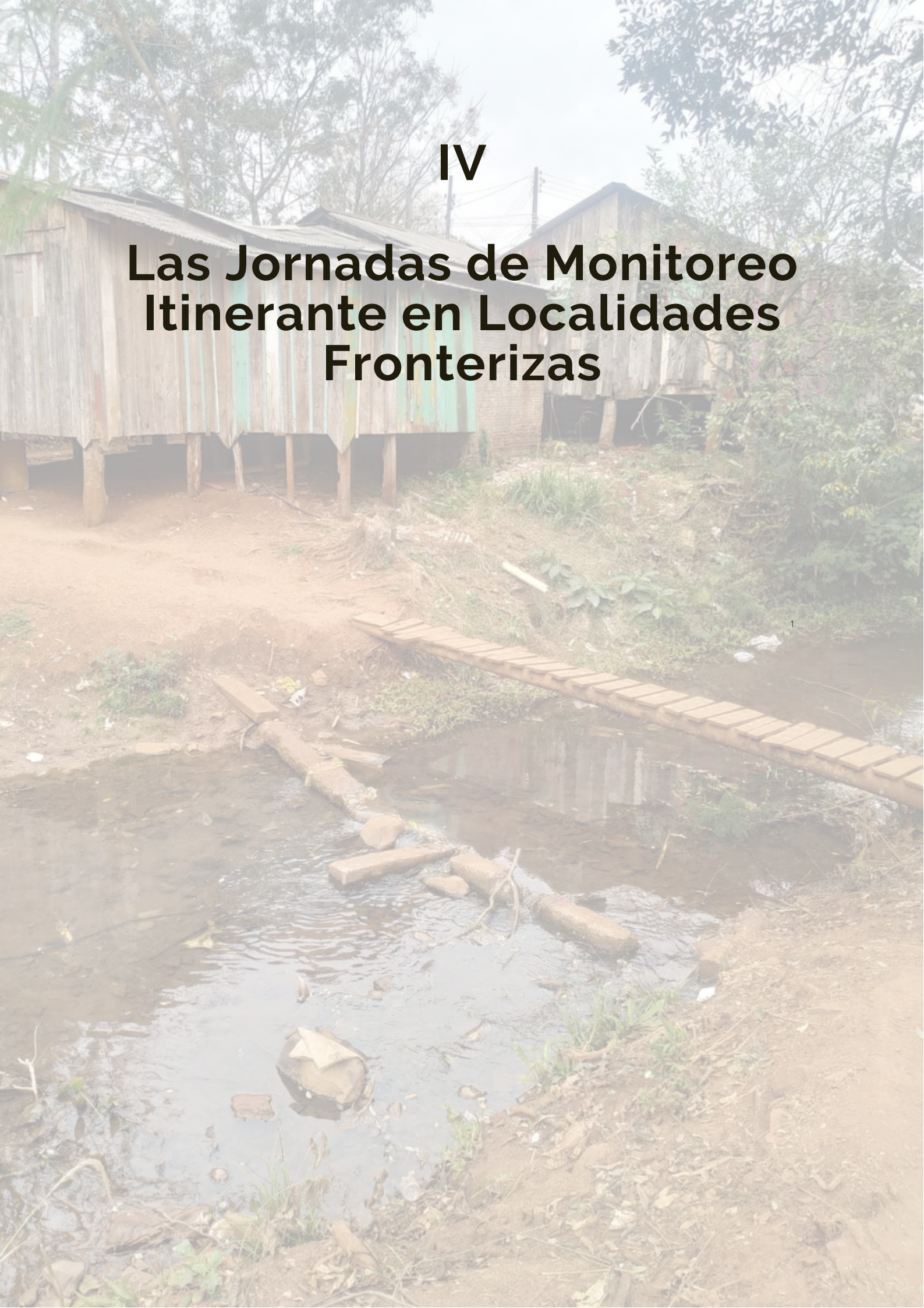
De lo anterior, y en un contexto tan cambiante e incierto, surgieron algunas publicaciones en nuestras redes sociales sobre las medidas dispuestas por los gobiernos. Ante la necesidad de ofrecer información confiable y pertinente a las poblaciones acompañadas, empezamos a diseñar guías informativas (de ubicación y acceso a servicios sociales), primero de la ciudad de Buenos Aires, luego de tránsito a Uruguay y posteriormente de la ciudad de Córdoba.

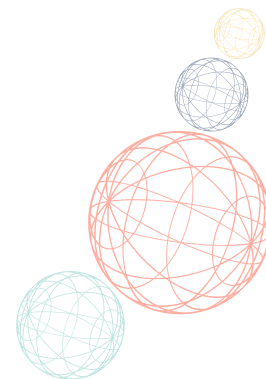
Todo el contexto, así como las primeras iniciativas de monitoreo y seguimiento hasta acá descritas, nos fueron mostrando la necesidad de contar con información confiable sobre la situación en las fronteras de los países donde operamos. Primero para poder identificar necesidades de protección de las poblaciones acompañadas, desde un momento especialmente crítico: el ingreso al territorio del país; y segundo para constatar los efectos concretos y directos, en las personas, de las medidas de restricción de movilidad en las fronteras.

Entre mediados de 2020 y mediados de 2021, los relatos de las personas que veníamos recibiendo en nuestras oficinas, las necesidades de protección que podíamos identificar, el dinamismo de las fronteras así como de las propias medidas gubernamentales, nos advertían de la importancia de contar con información de campo. Y esto no solo como ejercicio de análisis e investigación, ni por el solo hecho de lograr una constatación directa de la situación en el terreno. Se trataba, sobre todo, de la necesidad de elaborar insumos para nuestras líneas de acción de asistencia humanitaria y acompañamiento, así como de incidencia.

IV

Las Jornadas de Monitoreo Itinerante en Localidades Fronterizas





Se trató de una serie de visitas a ciudades fronterizas de Argentina y Uruguay,¹¹ con el objetivo de recolectar información sobre: i) dinámicas socioterritoriales y transfronterizas, ii) desplazamientos de poblaciones migrantes y refugiadas, y iii) necesidades de asistencia y protección que éstas pudiesen tener.¹²

La primera parte de las Jornadas tuvo lugar entre julio y septiembre de 2021, en un contexto en el que persistía el cierre oficial de fronteras terrestres para el tránsito de personas. Y se seguían sintiendo los efectos sociales, económicos y administrativos (trámites de regularización, documentación y refugio) producidos por la pandemia de COVID-19, y por las medidas adoptadas para contenerla.

Por ser la primera vez que, desde el SJM, realizábamos un trabajo de campo en frontera, las Jornadas tuvieron un carácter principalmente exploratorio. Fue un primer acercamiento a una realidad territorial, de la cual solo teníamos referencias parciales a partir de fuentes documentales, intercambio de información con otros actores de la sociedad civil, o a través de los relatos de personas forzadas a migrar y refugiadas atendidas en nuestras oficinas.¹³

En los territorios, las Jornadas incluyeron un repertorio de recolección de información y registro: observación participativa, recorridos de reconocimiento en cruces fronterizos (habilitados y no habilitados), conversaciones con personas migrantes y refugiadas en tránsito, y encuentros-entrevistas con actores sociales y oficiales (del Estado) con presencia significativa en la zona. Las Jornadas nos permitieron identificar tanto necesidades de protección como nudos críticos en cuanto a derechos de las poblaciones que acompañamos desde el SJM.

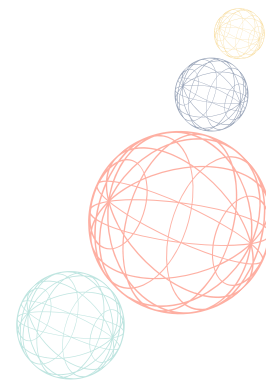
A nivel organizacional, su realización supuso no solo un gran esfuerzo sino también una experiencia significativa de aprendizaje. El diseño, planificación y programación de las mismas, así como el establecimiento de contactos y encuentros, se articuló desde las instancias político-estratégicas del SJM ARU, primero a través de nuestra Dirección general y la coordinación de la oficina CABA, y luego a través del área de Incidencia. En las visitas a las localidades, a su vez, participaron integrantes de los equipos de nuestras oficinas en Córdoba, San Miguel y Montevideo.

En Argentina, llevamos a cabo misiones de reconocimiento y recolección de información hacia las provincias de Mendoza, Misiones, Entre Ríos y Jujuy, abarcando diversas ciudades en cada una. Así, pudimos cubrir varias localidades de ingreso (terrestre o fluvial) y tránsito, en diversos puntos de la frontera Norte (con Bolivia), Noreste (con Paraguay y Brasil), y Este (con Uruguay):

11 Si bien este informe se refiere a los hallazgos en la frontera argentina, las Jornadas cubrieron (en octubre de 2021) ciudades de Uruguay (Rivera y Chuy) colindantes con Brasil. También realizamos visitas complementarias Villazón (Bolivia), Foz de Iguazú (Brasil) y Ciudad del Este (Paraguay).

12 Otras organizaciones llevaron a cabo proyectos similares en cuanto a objetivos y cobertura geográfica. Ver: OIM, Argentina — Diagnóstico de monitoreo de flujos y seguimiento a la movilidad en Mendoza, Misiones y Jujuy (Marzo 2021). Disponible en: <https://dtm.iom.int/reports/argentina-%E2%80%94-diagn%C3%B3stico-de-monitoreo-de-flujos-y-seguimiento-la-movilidad-en-mendoza>. Y también: Pacecca, María Inés y Liguori, Gabriela. Fronteras cerradas por pandemia: familias en movimiento y sus tránsitos hacia Argentina, 2020-2021. CABA: CAREF - Comisión Argentina para Refugiados y Migrantes; Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados - ACNUR, 2002. Disponible en: <https://www.caref.org.ar/publicaciones>.

13 Hasta ahora, las oficinas del SJM ARU están ubicadas en áreas metropolitanas de gran concentración urbana. La oficina en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) es el eje de nuestra articulación Argentina-Uruguay; las otras se encuentran en la ciudad de Córdoba (provincia argentina homónima), en San Miguel (provincia de Buenos Aires) y en Montevideo (Uruguay).

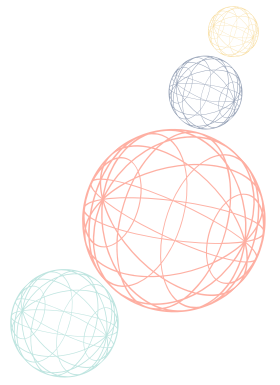


- En Mendoza: Mendoza ciudad, capital de la provincia fronteriza, a través de la Cordillera Andina, con Chile.
- En Misiones: Puerto Iguazú, ciudad argentina integrante de la Triple Frontera del Mercosur, colindante con Ciudad del Este (Paraguay) y Foz de Iguazú (Brasil). Esta misión incluyó también visitas a Bernardo de Irigoyen, límite con las ciudades brasileras Dionísio Cerqueira y Barracão, y a San Antonio, límite con Santo Antônio, del lado brasilerero;
- En Entre Ríos: Gualeguaychú, fronteriza con la ciudad de Fray Bentos (Uruguay);
- En Jujuy: La Quiaca, localidad fronteriza con Villazón (Bolivia); y San Salvador de Jujuy, capital de la provincia.

Allí pudimos sostener encuentros con autoridades y funcionarios/as, así como con representantes, referentes e integrantes de equipos operativos, de organismos públicos y organizaciones de la sociedad civil (OSC) presentes en las localidades. Entre estos:

- Organismos del Estado Nacional y local: Dirección Nacional de Migraciones (DNM), Gendarmería Nacional Argentina, Municipalidad de Mendoza;
- Plataforma R4V¹⁴ y OSC: Cruz Roja Argentina, Agencia Adventista de Desarrollo y Recursos Asistenciales (ADRA), Comisión Argentina para Refugiados y Migrantes (CAREF), Abogados y Abogadas del Noroeste Argentino en Derechos Humanos y Estudios Sociales (Andhes), Fundación EcuMénica de Cuyo (FEC), Xumek - Asociación para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos, Centro de Estudios Integrar - Programa Acompañamiento Migrante;
- Asociaciones de personas venezolanas en Argentina: Venezolanos en Jujuy, Venezolanos en Cuyo, Save My Identity (capítulo Argentina);
- Iglesia Católica Argentina: Caritas Argentina, Pastoral Migratoria de la Prelatura de Humahuaca, Hogar de Tránsito P. Tarcisio Rubin (Hermanos Scalabrinianos), sacerdotes encargados de las parroquias, personas de la feligresía activas en la vida parroquial.

¹⁴ La Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela (R4V, por las siglas en inglés de "Response for Venezuelans"), articula los esfuerzos multisectoriales de respuesta a las necesidades de protección, integración y acceso a servicios sociales de la población venezolana, en 17 países de América Latina y el Caribe. Liderada por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), y el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la Plataforma R4V tiene capítulos nacionales en los que confluyen diversas OSC de presencia o alcance nacional-local. Ver: <https://www.r4v.info/es>



Jornadas itinerantes: reconocimiento y monitoreo en localidades fronterizas de Argentina

Una serie de visitas realizadas por el SJM a localidades fronterizas (en Misiones, Entre Ríos, Mendoza y Jujuy) entre 2021 y 2022.

Objetivo: recolectar información sobre, i) dinámicas socioterritoriales, ii) poblaciones migrantes y refugiadas: perfiles, necesidades de asistencia y protección, obstáculos en el acceso a derechos.

A través de observación participativa, conversaciones con personas migrantes y refugiadas, encuentros/reuniones con diversos actores con presencia significativa en los territorios



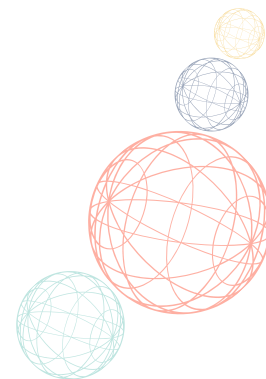
Servicio
Jesuita a
Migrantes



V

El cierre de fronteras visto desde la normativa que lo reguló





Tras la declaración de pandemia mundial de COVID-19, por parte de la OMS, el Gobierno argentino tomó una serie de medidas a nivel nacional con la finalidad de contener la propagación del virus. El Decreto 260¹⁵, del 12 de marzo de 2020, declaró la emergencia sanitaria en el país, y estableció acciones tendientes a prevenir la circulación del virus. Entre ellas, se contempló la necesidad de detectar casos sospechosos COVID-19 en las zonas de fronteras (artículo 11).

Inmediatamente después, el 16 de marzo, se publicó el Decreto 274¹⁶ de Prohibición de Ingreso al Territorio Nacional. Tal disposición buscaba minimizar el ingreso al territorio argentino de posibles casos de contagio potencial. Su Artículo 1 estableció la prohibición de ingreso a las "personas extranjeras no residentes en el país, a través de puertos, aeropuertos, pasos internacionales, centros de frontera y cualquier otro punto de acceso" por un lapso de 15 días corridos. Y se estipuló que, "el plazo previsto (...) podrá ser ampliado o abreviado por el Ministerio del Interior". El decreto de prohibición de ingreso fue sucesivamente prorrogado, complementado y modificado por nuevas disposiciones, emanadas de distintos organismos públicos con competencias en las materias sanitaria, de seguridad y migratoria.

Con todo, las medidas que establecieron el cierre total de fronteras se mantuvieron en los mismos términos hasta finales de octubre de 2020. El 28 de ese mes el Gobierno argentino decidió, por primera vez desde el inicio de la pandemia, la "apertura de fronteras para turistas de países limítrofes".¹⁷ Así, la Decisión Administrativa 1949 indicaba que, "a partir de la necesidad de volver a retomar paulatinamente la actividad turística en nuestro país, el Gobierno Nacional establece la apertura de fronteras para el ingreso por turismo de nativos y extranjeros radicados en los países limítrofes desde las 00 horas del viernes 30 de octubre", a modo de prueba piloto.¹⁸

Esta decisión fue revertida tiempo después, a través de la Decisión Administrativa 2252¹⁹ de diciembre de 2020, debido a la propagación de la variante Delta de la COVID-19. Ya en el primer trimestre de 2021, por el surgimiento de nuevas variantes, el Gobierno argentino decide implementar restricciones referidas a personas provenientes de países determinados (como Brasil, México, Reino Unido o la India); así como también reducir el cupo (la cantidad permitida) de arribo de nacionales y extranjeros residentes al país.²⁰ Esto siguió ocurriendo, con ciertas variaciones de los países abarcados hasta agosto del 2021, y se refería fundamentalmente al tránsito aéreo de pasajeros.

15 <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-260-2020-335423/texto>

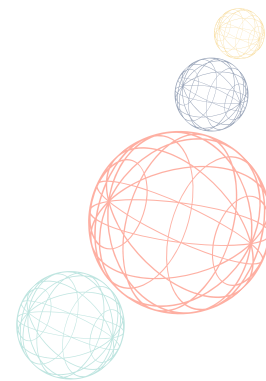
16 <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/335000-339999/335479/norma.htm>

17 <https://www.argentina.gob.ar/coronavirus/medidas-gobierno> - Medida del 28/10/2020

18 <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/236664/20201029>

19 <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/239143/20201224>

20 <https://www.argentina.gob.ar/coronavirus/medidas-gobierno> - Medida del 30/04/2021



Cabe destacar que, la Decisión Administrativa 683/2021 dispone que la Dirección Nacional de Migraciones (DNM) podrá establecer excepciones a las restricciones de ingreso al país con el objetivo de desarrollar determinadas actividades que se encuentren autorizadas. Asimismo, tal Dirección "determinaría y habilitaría los pasos internacionales que resulten adecuados para el ingreso al territorio nacional de nacionales o extranjeros residentes en el país y extranjeros no residentes que sean parientes directos de ciudadanos argentinos o residentes y para el egreso de las personas del territorio nacional y la individualización de los supuestos de excepción"; y también que "podrá autorizar el ingreso de personas al territorio nacional por medio de otros pasos fronterizos, cuando concurren especiales y acreditadas razones humanitarias que así lo ameriten²¹". Esto muestra que, al menos desde julio de 2021, los ingresos por motivos humanitarios estaban atados a la decisión de la DNM.

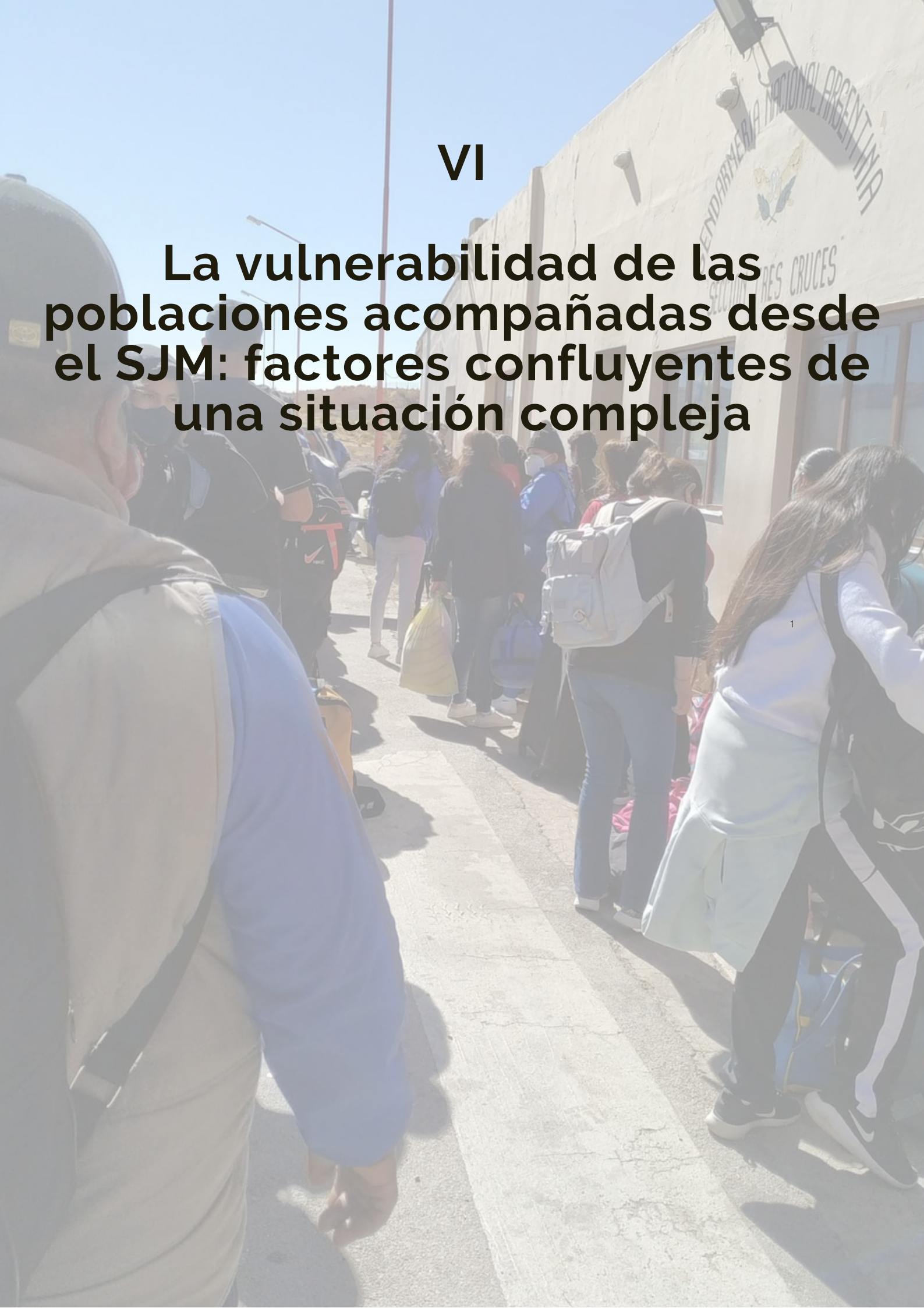
Pasados los aumentos estrepitosos de casos debido a las distintas variantes del COVID-19, el 27 de septiembre de 2021 se determina realizar nuevamente una experiencia piloto de turismo limítrofe. Tal es así que la Decisión Administrativa 935/2021 titulada "Corredores seguros", establece la habilitación de corredores seguros para el ingreso en distintos puntos del país, incluyendo tanto la vía terrestre como la llegada por aeropuertos.²² Desde tal fecha se resuelve permitir el ingreso de turistas nacionales, residentes en el país, extranjeros exceptuados por la Dirección Nacional de Migraciones, y turistas nacionales. A tales efectos, se establecen ciertos requisitos sanitarios y vacunatorios para su ingreso. Como corolario, se establece una apertura de fronteras para residentes de países limítrofes a partir del 1 de octubre y una apertura para extranjeros no residentes a partir del 1 de noviembre de 2021, cumpliendo los requisitos correspondientes en todos los casos. Para marzo de 2022, esta seguía siendo la situación normativa en el país, con respecto a la regulación de tránsitos e ingresos.

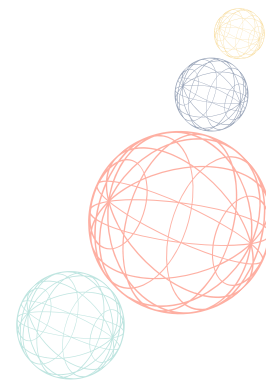
²¹ <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/246738/20210709>

²² <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/5353066/20210927?suplemento=1>

VI

La vulnerabilidad de las poblaciones acompañadas desde el SJM: factores confluyentes de una situación compleja





Una cuestión significativa, para entender las barreras de acceso a derechos que enfrentan las poblaciones migrantes y refugiadas acompañadas desde el SJM, tiene que ver con la situación de vulnerabilidad en que se encuentran. Con "vulnerabilidad" no nos referimos aquí a una debilidad o minusvalía inherente a las personas, sino a la confluencia de un conjunto de factores que restringen sus posibilidades de realización de una vida plena en derechos.²³

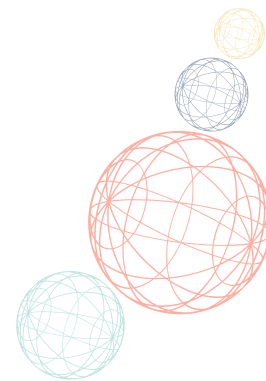
Se trata de restricciones, barreras y desigualdades ancladas en las estructuras sociales, económicas y patrones culturales, que actúan independientemente de la voluntad de las personas que las sufren. Así por ejemplo, ser objeto de xenofobia, de estigmatización por color de piel, o de exclusiones por ser una persona migrante o refugiada, no es algo que decida quien es objeto de tales discriminaciones.

Frecuentemente, además, no es uno sólo sino varios los factores que conforman la situación de vulnerabilidad de las personas. Mientras más de estos factores puedan identificarse, más compleja puede considerarse la situación. Así, en la situación de vulnerabilidad de las personas migrantes y refugiadas, acompañadas desde el SJM y a las que se refiere este informe, confluyen diversos factores, algunos vinculados a su trayectoria de movilidad, y otros a factores estructurales.

Situación de vulnerabilidad de personas migrantes y refugiadas: factores confluyentes



23 Sobre la definición de "grupo en situación de vulnerabilidad" desde un enfoque de derechos humanos, ver: Secretaria de Derechos Humanos, Grupos en situación de vulnerabilidad y derechos humanos: políticas públicas y compromisos internacionales. Argentina: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, 2011, pp. 11-15. Disponible en: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjqlbSnhtP4AhWNkZUCHRAIA70QFnoECD4QAQ&url=http%3A%2F%2Fwww.jus.gob.ar%2Fmedia%2F1129151%2F31-grupos_vulnerables.pdf&usg=AOvVaw281toSzxMy1CcxMMbMAZeR



Las circunstancias que las hicieron desplazarse

El primer conjunto de factores tiene que ver con las circunstancias que propiciaron que las personas se desplazaran, y que las llevaron a emprender (a veces nuevamente) un proyecto migratorio o simplemente a huir. En el caso de las poblaciones acompañadas desde el SJM, casi siempre se habían visto forzadas en alguna medida: por circunstancias en que las posibilidades de realizar una vida digna habían mermado a niveles críticos, por la emergencia de violencias sociales y políticas, o incluso por una combinación de ambas.

Para las personas provenientes de Venezuela se sabe que, por lo menos desde 2015, el deterioro de la situación en dicho país ha sido crítico. Ha habido una degradación de la conflictividad política interna, que ha tenido expresiones cruentas de violencia, protestas sociales, represión y enfrentamientos, con el consecuente saldo de vulneraciones a los derechos humanos. A su vez, para amplios sectores poblacionales, cada vez más para los estratos más bajos, la posibilidad de acceder a bienes y servicios sociales de primera necesidad se ha visto fuertemente socavada²⁴

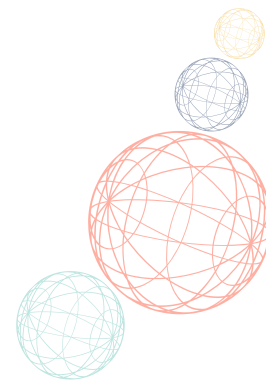
No ha sido necesariamente más fácil para las personas venezolanas que ya habían salido de Venezuela, y que arribaron a la Argentina provenientes de un tercer país donde habían intentado asentarse. Con la irrupción de la pandemia de COVID-19, y sobre todo por sus impactos socioeconómicos, muchas personas venezolanas que se encontraban en países como Colombia, Ecuador o Perú vieron nuevamente colapsar sus condiciones de vida. A esto se suma el hecho de que varias experimentaron episodios de xenofobia, malos tratos y discriminaciones en diversos ámbitos.

Y aunado a las circunstancias anteriores, tanto en Venezuela como en otros países del continente, se suma el hecho de que muchas personas de nacionalidad venezolana tenían proyectos de reunificación familiar por realizarse, que se habían visto interrumpidos precisamente por la pandemia, o que se volvieron apremiantes por el impacto socioeconómico antes mencionado.

Para el caso de las personas colombianas que ingresaron en contexto de pandemia, y especialmente durante el periodo de cierre de fronteras, la circunstancias que propiciaron su salida de Colombia tenían que ver con violencias, bien sea vinculadas al conflicto armado en dicho país, o a represión y persecuciones a raíz de las protestas sociales de 2021.²⁵

24 Ver, por ejemplo: Caritas de Venezuela. La Situación Humanitaria en Venezuela vista desde Caritas de Venezuela, 2018. Disponible en: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwIK5tKkjdp4AhXalZUCHQgnDUQQFnoECEQQAQ&url=http%3A%2F%2Fscm.oas.org%2Fpdfs%2F2018%2Fcp39069tcaritasvenezuela.pdf&usq=AOvVaw0tgPOgFF4ockbjQCA2_iS6

25 Ver: González, Alexandra et. al., Torturar y castigar a quien protesta. Bogotá: Fundación Comité de Solidaridad con los Presos Políticos, Campaña Defender la Libertad, 2021. En <https://acrobat.adobe.com/link/track?uri=urn%3Aaaid%3Ascscs%3AUS%3A2d24dgce-8cd8-4f46-83d8-1b5a90a4833d#pageNum=1>



A esto se suma una situación socioeconómica compleja en aquél país. Por una parte, los ya referidos impactos socioeconómicos producidos por la emergencia sanitaria, que no solo habrían afectado a la población venezolana en Colombia, sino también a los propios nacionales. Y por otra parte, la instauración de barreras por las cuales puede resultar cada vez más difícil, para cada vez más personas, acceder por ejemplo a una educación o salud de calidad.

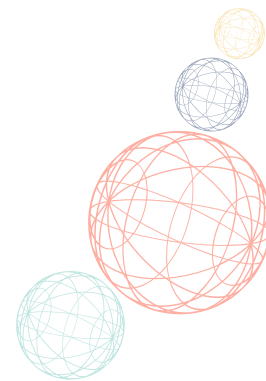
La vulnerabilidad no afectaba solamente a grupos poblacionales que ingresaban a Argentina, sino también a personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo que ya se encontraban allí, y salían del país. Fueron los casos, por ejemplo, de las personas haitianas que salieron de Argentina para comenzar un trayecto de remigración hacia América del Norte, con el objetivo de llegar a Estados Unidos. En un boletín publicado en 2021 habíamos señalado estos casos. Se trataba de personas de nacionalidad haitiana que tenían varios años viviendo en Argentina, algunas incluso con familia nacida acá, y que durante el primer trimestre de aquel año emprendieron un nuevo proyecto migratorio por vía terrestre, atravesando el continente en sentido opuesto al que lo hacían, por ejemplo, las personas venezolanas y colombianas que venían a la Argentina.

Los motivos de esta decisión estaban estrechamente vinculados a una situación precaria en Argentina. Es decir, se trataba casi siempre de familias que no habían dejado de encontrar barreras de inclusión en la sociedad de acogida. De acuerdo al caso, esto podía incluir la persistencia de barreras lingüísticas, la imposibilidad de regularizar su situación migratoria, dificultades para acceder a trabajos dignos, o incluso episodios de discriminación por color de piel (que según algunos testimonios, podían alcanzar a hijos e hijas nacidos en Argentina).

Para estos grupos nacionales, la confluencia de los factores mencionados configuran una situación de vulnerabilidad, en la cual la "decisión" de migrar difícilmente pueda no considerarse, en mayor o menor medida de acuerdo al caso, forzada. Para las personas cuyas trayectorias de movilidad empiezan en esas circunstancias, llegar a un lugar donde puedan acceder a protecciones y garantías de derechos termina siendo fundamental para la consecución de una vida digna. En los casos en los que termina estando en riesgo la vida o la integridad, por persecución o la irrupción de violencias generalizadas, conflictos y violaciones a derechos humanos, se trata de trayectorias de movilidad marcadas por la necesidad de protección internacional.

26 SJM, La población haitiana en Buenos Aires: Acompañamiento desde el SJM, y la aparición de casos de remigración hacia Estados Unidos, primavera de 2021. Disponible en: <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwivh8LJINP4AhW3vJUChb94DqEQFnoECAwQAQ&url=https%3A%2F%2Fsjmargentina.org%2Fwp-content%2Fuploads%2F2021%2F11%2FBoletin-poblacion-haitiana.-1.pdf&usq=AOvVaw39JnyRyEgLCFPP-uPoUdjd>.

27 Próximamente publicaremos un informe sobre poblaciones migrantes y refugiadas afro acompañadas desde el SJM en Argentina, que incluye un apartado sobre personas haitianas. Por esa razón no profundizaremos mucho más en la situación de vulnerabilidad ni en el análisis de las barreras de inclusión que ellas encuentran en el país.



Es importante tener en cuenta todo este marco de las experiencias de movilidad, porque para estas personas adquieren especial significación las garantías al derecho a la migración, al derecho al asilo, así como a los derechos humanos en general reconocidos a las personas migrantes y refugiadas. Todos éstos están, además, reconocidos tanto en la Constitución como en las leyes argentinas. Buena parte de las personas que hemos acompañado y que hemos entrevistado, de hecho, llegaron a la Argentina huyendo de situaciones que podrían encuadrarse en el reconocimiento del estatuto de refugiado, según los párrafos a y b del artículo 4 de la Ley de Protección y Reconocimiento de Refugiados (Ley 26.165).

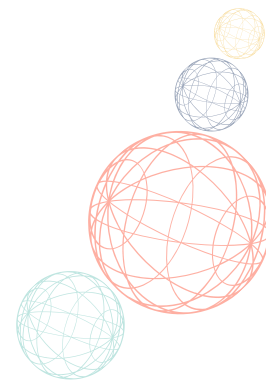
Precarización, riesgos y vulneraciones en los trayectos

Emprender un desplazamiento, forzado en mayor o menor medida por circunstancias como las anteriores, suele tener impactos en los trayectos que las personas migrantes y refugiadas realizan. Son pocas, cuando no inexistentes, las posibilidades con que cuentan para llevar adelante viajes informados y protegidos. Esto es producto, precisamente, de la misma situación desesperada que propició la (re)migración o huida. Además, los recursos económicos disponibles suelen ser escasos, lo cual determina que, en un viaje de por sí atravesado por incertidumbres, haya muy pocas alternativas en cuanto a los medios y rutas para realizarlo.

Estos factores impactaron desproporcionadamente a personas migrantes y refugiadas que ya se encontraban en una situación de vulnerabilidad, sobre todo para quienes estaban en un estado económico todavía precario. Fue el caso, por ejemplo, de buena parte de las familias venezolanas migrantes y refugiadas, tanto las que ingresaron a la Argentina directamente desde Venezuela, como las de aquellas que venían de un tercer país como Colombia, Ecuador o Perú. Para estas últimas, que apenas habían logrado estabilizar su proyecto migratorio en esos países, la sostenibilidad de sus economías domésticas quedó severamente socavada, en algunos casos al punto de amenazar su subsistencia (como ya les había pasado en Venezuela).

Todo esto se agudizó durante las fases más restrictivas de la pandemia. Primero por el ya mencionado impacto socioeconómico que ésta generó, en la actividad productiva y comercial en los diversos países. Y segundo porque el cierre de fronteras internacionales, en especial de los pasos terrestres oficiales, propició la proliferación de un sistema informal de tránsitos y cruces fronterizos a lo largo y ancho del continente. Informal, en este contexto, significa riesgoso, desprotegido y sujeto a coerciones y a veces vulneraciones de parte de actores al margen de la ley y la oficialidad.

En muchos casos, además, ocurría que los recursos monetarios previstos para el viaje, cuando los había, se agotaban antes de lo previsto. Esto propiciaba una precarización aún mayor, y a veces compelia a los hogares a pernoctar en terminales, o a un estado cercano a la indigencia y la situación de calle. Con todo, muchas intentaban generar un ciclo de ingresos/gastos que tenía su punto de partida en la mendicidad, para comprar luego alguna mercadería de venta rápida (golosinas de bajo costo por ejemplo), y así reunir dinero para comprar boletos de autobús y, en la próxima terminal, recomenzar el ciclo. Según los testimonios de las personas entrevistadas, este ciclo podía incluir la petición de exoneraciones de pago a choferes o trocheros, o pedir traslados a otras personas (conductores de camiones por ejemplo) en rutas carreteras.



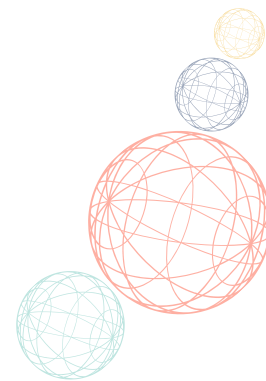
Entonces, forzadas a migrar, o huyendo, personas mayormente de nacionalidad venezolana - pero también colombianas, como se mostró en el apartado anterior- llegaron a la Argentina luego de una travesía terrestre por los países andinos del continente. Partiendo de una situación de vulnerabilidad de base, por las circunstancias que les hicieron desplazarse, enfrentaron un cierre oficial de fronteras terrestres que los dejó a merced de actores informales que, a su vez, gestionaban tránsitos y cruces fronterizos. Las sumas de dinero que pedían a cambio estos actores podían ser altísimas cuando no abusivas, sujetas a su arbitrariedad, y a veces en transacciones más cercanas a la extorsión o directamente al robo.

En varios casos, inclusive, las personas entrevistadas relataban que, entre esos actores que les exigían pagos, para poder ingresar al territorio de algún país o seguir su tránsito por el mismo, podían encontrarse agentes de fuerzas de seguridad del Estado (policías), o actores armados irregulares. Estas situaciones se presentaban, por ejemplo, en el cruce desde Venezuela hacia Colombia por las llamadas "trochas" (cruces informales) controladas por actores armados no oficiales; o en episodios relatados con frecuencia con respecto al cruce de Perú hacia Bolivia. En el cruce desde Ecuador hacia Perú, por su parte, algunas personas relataban episodios de robo de sus pertenencias, por parte de los mismos "trocheros" (las personas que controlan los traslados en los cruces fronterizos).

Irregularización: personas migrantes y refugiadas compelidas a realizar ingresos por pasos no habilitados

Como se mostró en el apartado anterior, el cierre de fronteras terrestres propició, en general, el florecimiento de un sistema informal de rutas, tránsitos y cruces fronterizos que, a su vez, propició que poblaciones migrantes y refugiadas en situación de vulnerabilidad quedaran expuestas a travesías riesgosas y desprotegidas, o fuesen objeto de vulneraciones.

Cuando esas personas llegaban a la frontera con Argentina (casi siempre desde Bolivia o Brasil), el ingreso al territorio volvía a ser un momento crítico, aunque por razones particulares. En Argentina, al igual que en otros países del continente, las fronteras terrestres no solo estuvieron oficialmente cerradas, sino que además este cierre no contempló mecanismos de ingreso para personas migrantes y refugiadas en situación de mayor vulnerabilidad. A través de nuestras visitas a las localidades fronterizas, así como de los relatos de las propias personas entrevistadas, pudimos saber de la presencia de actores irregulares que gestionaban el ingreso por pasos no habilitados. Fue la expresión en Argentina de un patrón que, como ya vimos, se dio en toda la ruta de desplazamiento por el continente.



No obstante, la presencia y actuación de estos actores informales, en la frontera hacia Argentina, no era relatada con el mismo tono de amenaza o riesgo con que las personas entrevistadas narraban otros cruces (los de Venezuela-Colombia, el de Ecuador-Perú por Tumbes, y el de Perú-Bolivia por Desaguadero, por ejemplo). Más allá de la desinformación o incertidumbre, ante la necesidad de un nuevo cruce fronterizo para por fin llegar a la Argentina, no aparecían testimonios traumáticos, revictimizantes o de vulneraciones al momento del ingreso al territorio argentino.

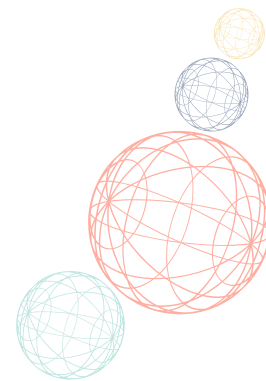
Además, el cuerpo de seguridad argentino con presencia en fronteras, la Gendarmería Nacional, no aparecía en los relatos -a veces para sorpresa de las mismas personas entrevistadas- como un actor perpetrador de malos tratos o posibles vulneraciones a derechos. Este dato no es menor, tomando en cuenta los episodios de uso excesivo de la fuerza pública, en otros países de la ruta, algunos de los cuales llegaron a recibir cobertura mediática y difusión por redes sociales²⁸

Pero la barrera más significativa que encontraban las poblaciones migrantes y refugiadas, que llegaban a la Argentina en una compleja situación de vulnerabilidad, era el hecho de que no tenían la opción de realizar un ingreso regular por un paso oficial. En este país, como ya se afirmó, el cierre de las fronteras terrestres (por donde ingresaban las personas con las trayectorias de desplazamiento más precarizadas y desprotegidas) no contempló alternativas para personas en situación de vulnerabilidad o con necesidades de protección. No había autorización de tramitar ingresos de este tipo en los pasos fronterizos oficiales, ni se podían realizar solicitudes de refugio.

De hecho, como pudimos corroborar en nuestras visitas a los cruces fronterizos (oficiales e informales), como apareció en las entrevistas, y como documentaron otras organizaciones,²⁹ las personas compelidas a hacer ingresos por pasos no habilitados lo hacían a través de cruces bastante cercanos a donde se encontraban los oficiales (que estaban cerrados). Se puede inferir entonces que, de haber existido alternativas de ingreso para poblaciones migrantes y refugiadas en situaciones de vulnerabilidad complejas, como aquellas que llegaban a través de la ruta andina o a través de Brasil, hubiesen preferido acceder a un ingreso registrado y regular. Esta inferencia se reafirma al constatar, entre las propias personas migrantes y refugiadas que llegan a nuestras oficinas, su reconocimiento de la importancia de un ingreso regular, e incluso su voluntad de hacerlo, si hubiesen tenido posibilidades reales de efectuarlo.

28 Ver, por ejemplo: Riaño, Julieth, "La militarización de las fronteras, un nuevo obstáculo en la odisea de los migrantes venezolanos" (02/02/2021), AFP, en <https://www.france24.com/es/programas/migrantes/20210202-migrantes-militares-frontera-peru-ecuador>; y Paredes, Norberto, "¿Por qué está militarizada la frontera entre Ecuador y Perú?" (01/02/2021), BBC, en <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-55888230>.

29 Pacecca, María Inés y Liguori, Gabriela, Fronteras cerradas por pandemia..., cit.



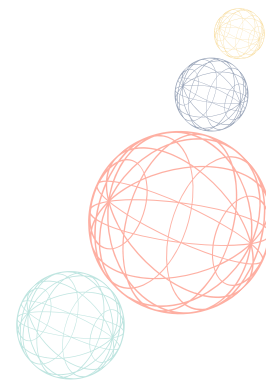
Barreras de inclusión en la sociedad de acogida

Para las personas migrantes y refugiadas, las barreras de acceso a un ingreso registrado al territorio tienen un impacto que trasciende el momento del cruce. En lo fundamental, se trunca la posibilidad de una inclusión social plena en derechos en el lugar de destino. El marco normativo en Argentina reconoce los derechos humanos de las poblaciones migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo, independientemente de su estatus migratorio, de la tenencia de documentos o inclusive de si hizo un ingreso al territorio por un paso no habilitado. No obstante, en la práctica, una persona extranjera que no tiene un Documento Nacional de Identidad (DNI) argentino encuentra barreras -demasiadas veces insalvables- para acceder por ejemplo a trabajos o alquileres formales y en condiciones dignas. Sobre este punto volveremos con más detalle en el siguiente apartado.

VII

Principales hallazgos desde los territorios y el seguimiento





Haber entrado en contacto con las dinámicas y actores territoriales en localidades fronterizas, y el seguimiento hecho desde nuestras oficinas a partir de los casos acompañados, nos ha permitido identificar algunas situaciones que creemos importante apuntar acá. Esto, con el objetivo de visibilizar situaciones que pueden constituir buenas prácticas o, por otra parte, obstáculos para la garantía de derechos de las personas migrantes y refugiadas.

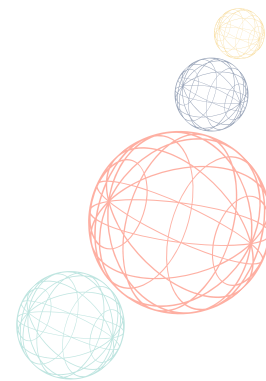
En general, las dinámicas de desplazamiento de personas en situación de vulnerabilidad, que constituyen el eje de análisis de este informe, se producían en unos contextos locales en los que tendían a quedar invisibilizadas. Si bien los ingresos no dejaban de producirse, éstos no llegaban a ser masivos. Además, la actuación humanitaria y de protección de las OSC en los territorios, permitía evitar o por lo menos aliviar concentraciones de personas recién arribadas a las localidades fronterizas.³⁰

En las localidades visitadas existía una dinámica social y económica transfronteriza, configurada por diversas dimensiones y tramas superpuestas. Entre estas, quizás la más evidente dado el contexto, era el transporte y comercio internacional de productos en diversa escala, desde el tránsito de grandes camiones o gandolas de carga hasta acarreos individuales. En su concreción más formalizada, esto suponía una presencia estatal en forma de controles aduaneros y tramitaciones de tránsito de medios de transporte y mercaderías. Después de todo, el transporte internacional-comercial de carga de gran escala no estaba prohibido.

Además, las propias dinámicas cotidianas micro-sociales y territoriales de las poblaciones, en las diversas localidades visitadas, tenían una dimensión transnacional. En esas ciudades, las tramas cotidianas y familiares tendían a ser transfronterizas, dinámica que era más intensa cuanto más cercanas estaban las ciudades de un lado y otro de la frontera.

Ahora bien, desde una perspectiva de acceso a derechos, un tránsito de personas que pasa inadvertido puede generar más riesgos y desprotecciones que ventajas: por una parte los Estados pierden la posibilidad de implementar una gestión de los desplazamientos en sus territorios, respetuosa y garante de los derechos consagrados en sus propios ordenamientos jurídicos. Por otra parte, para las personas que se desplazan implica no acceder oportunamente al sistema de protecciones, garantías y servicios sociales necesarios para la realización efectiva de sus derechos. Hay que tener en cuenta que se trata de personas que se movilizan en una situación de profunda vulnerabilidad y precariedad, en el marco de unas trayectorias atravesadas por riesgos y a veces discriminaciones y vulneraciones a sus derechos.

³⁰ Una vez en territorio argentino, algunas personas y familias continuaban viaje por su cuenta hasta la ciudad/localidad a la que se dirigían; y otras acudían al dispositivo de atención de la Plataforma R4V, sobre todo en Puerto Iguazú y en La Quiaca-San Salvador de Jujuy.

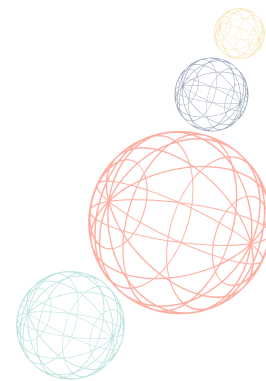


Con todo, creemos importante reconocer en positivo un factor, presente en la estructura formal del sistema de migración y asilo argentino y que no resultó en general erosionado durante el cierre oficial de fronteras. El hecho de que, en Argentina, la gestión gubernamental de la movilidad humana en fronteras recae, principalmente, sobre organismos civiles con competencias específicas en materia migratoria y de derechos de las personas en situación de movilidad. Tanto en nuestras visitas de reconocimiento como en los encuentros con las autoridades oficiales, y en los testimonios de las propias personas migrantes y refugiadas, constatamos que la función de la Gendarmería Nacional (un cuerpo de seguridad dependiente del Ministerio de Interiores) es subsidiaria y de apoyo. Destacamos esto porque, visto en el contexto regional, y al reconstruir los trayectos de desplazamiento de las poblaciones acompañadas, se registraron en otros países episodios de militarización y creciente securitización de la gestión fronteriza, cuando no episodios de vulneración a derechos perpetradas -según algunos relatos que obtuvimos- por parte de cuerpos de seguridad en localidades fronterizas.

Este modelo de gestión fronteriza se implementaba, sin embargo, en un contexto de otras restricciones. Como ya hemos indicado antes: la forma en que se administró el cierre oficial de fronteras, en Argentina, no contempló mecanismos estandarizados, protocolizados y formalizados de ingreso regular para poblaciones en situaciones complejas de vulnerabilidad o incluso con necesidades de protección internacional. Cuando empezaron a aparecer algunas flexibilizaciones al cierre en la normativa, estuvieron principalmente concebidas para ingresos turísticos, estipulando requisitos (documentales y sanitarios) difícilmente cumplibles para personas como las acompañadas desde el SJM (y en general desde otras OSC en el país). Esta situación se ha mantenido hasta la actualidad (mayo de 2022). La reapertura de fronteras ha sido, fundamentalmente, una apertura pensada para el turismo o, en todo caso, para el tránsito intervecinal fronterizo.

En la práctica, las personas se han encontrado con un primer obstáculo: la imposibilidad de realizar un ingreso por un paso habilitado. Y un segundo obstáculo derivado: la imposibilidad de realizar un ingreso que, desde el principio, permita al Estado atender la situación de vulnerabilidad en que llegaban al país, así como las necesidades de protección que puedan tener. Las personas migrantes y refugiadas en situación de mayor vulnerabilidad se han visto imposibilitadas de acceder a un ingreso registrado por las autoridades oficiales desde el momento mismo de su llegada al territorio argentino.

Otro efecto generalmente inadvertido, de la forma en que se administró el cierre de fronteras terrestres en Argentina, es que el Estado desaprovechaba una primera oportunidad de implementar una estrategia de prevención/contención de la pandemia, que incluyera a poblaciones migrantes y refugiadas en situación de vulnerabilidad desde el momento mismo en que ingresaban al territorio. En este sentido, la actuación de las OSC en los territorios, y su articulación a través de la Plataforma R4V, resultó ser fundamental.



Es necesario advertir que los impactos de toda esta situación no se circunscriben al momento del ingreso al país, sino que afectan las trayectorias posteriores, y las posibilidades de una inclusión social de las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo.

Primero porque, una persona que no tuvo opción de realizar un ingreso registrado por un paso fronterizo oficial, ve truncada la cadena de procedimientos y trámites que le permitirían no solo una radicación regular en Argentina sino, aún más significativo, acceder a un Documento Nacional de Identidad, con todo lo que ello significa en el (in)acceso a otros derechos en la sociedad de acogida. Y el impacto de este factor es especialmente acuciante para personas migrantes en situaciones complejas de vulnerabilidad, como las acompañadas desde el SJM y otras organizaciones en el país.

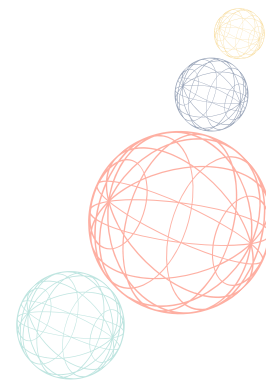
Según las leyes en Argentina, una persona extranjera no necesita un DNI para acceder a derechos fundamentales. Sin embargo, las personas migrantes y refugiadas que aún no tienen un DNI, o inclusive aquellas que tienen documentos provisorios como "la precaria", se encuentran con dificultades y barreras en la cotidianidad. Para ellas, es muchísimo más difícil acceder a trabajos formales (registrados y con derechos laborales), o siquiera a trabajos en condiciones dignas, lo cual las deja bastante más expuestas a explotación, abusos (despidos injustificados) y precarización.

A partir de esta particular inserción sociolaboral, a la que se ven compelidas las personas migrantes y refugiadas que no tienen un DNI, la economía familiar se trastoca en su totalidad, y con ella la posibilidad de acceder a otros derechos, como a una vivienda digna. Esto es así porque, al tener empleos en peores condiciones tienen menos poder adquisitivo o ingresos no comprobables, lo cual les impide siquiera pensar en alquileres formales (para los que además hay que suscribir contratos de arrendamientos).

Para las personas con necesidades de protección internacional, el que no hubiese pasos oficiales habilitados supuso un factor de desprotección adicional: tampoco pudieron solicitar refugio en el momento mismo de su llegada a la frontera. La posibilidad efectiva de solicitar refugio, por cierto, es un componente esencial del sistema de garantías internacionales, que amparan a las personas refugiadas.

"IRREGULAR / CONTROL DE PERMANENCIA": el vocabulario de las barreras y la desprotección

Uno de los impactos más acuciantes que ha tenido el cierre de fronteras, tal como fue implementado en Argentina, tiene que ver con una acción sistemática que viene adelantando la Dirección Nacional de Migraciones. Como hemos podido saber, las personas que se vieron compelidas a ingresar por un paso no habilitado, han comenzado a recibir notificaciones en las que la Dirección declara "irregular" su "permanencia en el Territorio de la República Argentina", se les cancela "la residencia precaria" que habían recibido, y se las conmina "a hacer abandono del país en el plazo de TREINTA (30) días, bajo apercibimiento de ordenar su expulsión".



El antecedente inmediato de estas notificaciones, se encontraba en el hecho de que los certificados de residencia precaria que estas personas habían recibido, tenían estampadas las categorías "IRREGULAR" y "CONTROL DE PERMANENCIA". A la luz de los testimonios de las personas que han recibido orientación desde nuestro servicio jurídico, así como otras entrevistadas, este documento era el que recibían luego de intentar regularizar su situación en el país, ante las oficinas migratorias.

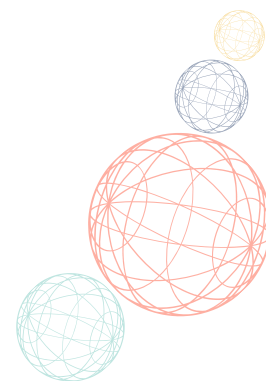
Este momento resultaba crítico por varios motivos. Primero porque expresaba la voluntad de las personas de regularizar su situación ante la autoridad competente. Vista desde este punto, la irregularización a la que quedaron expuestas, luego de un ingreso por paso informal, no fue producto de una decisión motivada en sus deseos. Es decir, se trata de personas que efectivamente aspiran a regularizar su estancia en el país, y que incluso acuden ante el organismo competente, no solo para hacerlo saber expresamente, sino incluso reconociendo ante dicha autoridad que tuvieron que realizar un ingreso por un paso no habilitado oficialmente.

Sin embargo, estas personas no encontraron alternativas efectivas para alcanzar una regularización, a la cual tienen derecho según las leyes argentinas. En cambio, luego de asentar el ingreso por un paso no oficial, que se vieron compelidas a hacer, recibían un documento que marcaba su situación "irregular" así como el hecho de que su trámite de residencia en realidad estaba anclado a un procedimiento de "control de permanencia".

Con respecto a esto último, tómesese en cuenta algo que indicamos en un apartado anterior: en la práctica ya es de por sí bastante difícil, para una persona migrante o solicitante de asilo, acceder a trabajos o a alquileres dignos y en condiciones formales cuando tienen una "precaria" en vez de un DNI, incluso si esa precaria no dice "IRREGULAR" ni "CONTROL DE PERMANENCIA". Con estas categorías apareciendo en el único documento válido que les expide el Estado argentino, las dificultades de acceso anteriores se exacerban. Pero además aparece un potencial efecto estigmatizante, por la carga valorativa (peyorativa) que pueden tener las categorías oficiales en la vida y las interacciones cotidianas de personas migrantes, sobre todo de aquellas en situación de mayor vulnerabilidad.

Y si a esto se le suma que la siguiente comunicación formal que reciben del organismo competente, la DNM, es una notificación donde se les conmina a "hacer abandono del país (...) bajo apercibimiento de ordenar su expulsión"... Queda abierto así el camino para la emergencia de efectos psicoemocionales vinculados específicamente a un trámite administrativo, cuyo desarrollo se va degradando hacia cada vez más barreras y obstáculos de acceso a derechos.

Otra cuestión a señalar con respecto a este proceder de la DNM, es que en muchos casos incluyó una suerte de derivaciones o redireccionamientos hacia la vía migratoria, en casos de personas que, en principio, podían (y tenían el derecho a) solicitar refugio ante dicha autoridad. Se trataba de una especie de procedimiento de preadmisibilidad de la solicitud, hecho por el organismo migratorio y no por funcionario alguno de la CONARE.

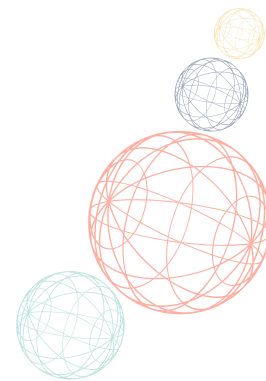


Esto afectaba en general a quienes tuviesen la intención de hacer efectiva una solicitud (lo cual es un derecho reconocido en la legislación del país). Y afectó también a personas que se encontraban en situaciones encuadrables en el reconocimiento del estatuto de refugiado, según la Ley 26.165 (párrafos a y b del artículo 4).

VIII

Conclusiones, desafíos y recomendaciones





Durante las fases más restrictivas de la pandemia de COVID-19 en Argentina, entre 2020 y 2021, diversas voces de la sociedad civil alertaron que las medidas de aislamiento y distanciamiento social, implementadas a nivel interno, estaban perjudicando desproporcionadamente a grupos poblacionales específicos, incluyendo las personas migrantes y refugiadas. En nuestro primer informe situacional, de principios de 2021, mostramos de hecho cómo los efectos sociales de la pandemia impactaron desigualmente a poblaciones migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo acompañadas desde el SJM. En particular, se verificaban afectaciones desproporcionadas entre grupos que, antes de la irrupción de la emergencia sanitaria, ya se encontraban en situación de vulnerabilidad.

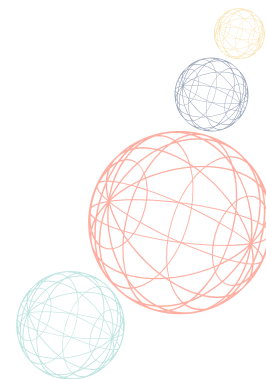
Ahora, en este informe sobre los impactos de la gestión fronteriza en el mismo contexto pandémico, encontramos más evidencias que reafirman aquella constatación sobre las consecuencias desiguales. Las medidas de restricción de movilidad adoptadas para contener la pandemia, y en especial la forma en que se implementó el cierre de fronteras terrestres en Argentina, tuvieron un efecto desigual sobre poblaciones en tránsito. En la práctica, a la imposibilidad de realizar un ingreso por un paso habilitado vino aparejada la imposibilidad de que, desde el principio, el Estado argentino atendiera la compleja situación de vulnerabilidad en que llegaban al país las personas migrantes y refugiadas.

Como balance general, la implementación del cierre de fronteras no fue sensible a las situaciones de desprotección en que llegaban algunos grupos al territorio argentino. Al no haber pasos oficiales abiertos, el Estado no podía cumplir con sus obligaciones de garantía de derechos, desde el momento mismo en que se producían los ingresos. Además, se desaprovechaba una primera oportunidad de implementar acciones de prevención/contención de la pandemia con un enfoque inclusivo.

Los principales afectados fueron grupos de diversas nacionalidades (mayormente personas venezolanas pero también otras, como colombianas por ejemplo) que llegaban al país después de experiencias de socavamiento crítico de sus condiciones de vida, y a veces huyendo de violencias, persecuciones, vulneraciones a derechos humanos, o de la xenofobia en países donde antes habían intentado establecerse.

Las flexibilizaciones de los requisitos de ingreso al país, cuando las hubo, y la reapertura de las fronteras terrestres, a partir de noviembre de 2021, han estado concebidas principalmente para el tránsito intervecinal fronterizo y el turismo. Así, persistieron requisitos migratorios y sanitarios (como seguros médicos) sumamente difíciles de cubrir para personas, como las acompañadas desde el SJM, que se desplazan en condiciones de vulnerabilidad y desprotección.

Las consecuencias de todos estos factores continúan sintiéndose, en las trayectorias y en las posibilidades de inclusión social de las personas migrantes y refugiadas. A la luz de algunos desarrollos y medidas más recientes, de hecho, esas consecuencias han adquirido efectos cada vez más críticos.



La gestión pública en contextos de dinámicas transfronterizas y, en particular, la administración de la presencia del Estado en dichas dinámicas, reviste una complejidad singular por la multiplicidad de actores, intereses y factores sociales, económicos, políticos y culturales confluente. Y quizás sea un desafío de gobernanza el logro de una armonización de esos intereses, que ciertamente pueden entrar en tensión entre sí.

Sin embargo, desde un enfoque de derechos, no todas las situaciones, asuntos y realidades importantes que confluyen en una localidad fronteriza tienen la misma primacía. Así, el desafío ya no se trata tanto de armonizar intereses eventualmente contrapuestos, sino de cómo lograr una gobernanza en contextos transfronterizos que atienda las obligaciones del Estado referidas a derechos de poblaciones que se desplazan en situación de vulnerabilidad. El Estado argentino tiene responsabilidades derivadas del Derecho Internacional y, aún más, de las leyes nacionales que incorporan los estándares internacionales y regionales sobre derechos humanos en general, y sobre personas con necesidades de protección internacional.

La gestión estatal de la pandemia dejó al descubierto las tensiones entre la contención sanitaria y la garantía de derechos de grupos específicos, como el de las personas migrantes y refugiadas en situación de mayor vulnerabilidad.

Es fundamental que desde el Estado argentino, a la luz de sus mandatos y obligaciones normativas, se promueva de manera sistemática y permanente una perspectiva de derechos, que oriente la gestión de los asuntos públicos en periodos de emergencias, estados de excepción o situaciones extraordinarias (como una pandemia por ejemplo). En este sentido, es cada vez más necesaria una implementación integral y efectiva del sistema de garantías que emana del marco jurídico sobre el derecho a migrar, protección internacional y derecho al refugio en Argentina.