

EXAMEN PERIÓDICO UNIVERSAL – 4º CICLO

APORTE AL EXAMEN DE ARGENTINA

Derechos de las personas migrantes en Argentina

Informe de la sociedad civil elaborado en conjunto por el Centro de Estudios Legales y Sociales¹; la Comisión Argentina para Refugiados y Migrantes (CAREF)²; el Instituto de Justicia y Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Lanús³.

I. Palabras Preliminares

1. Datos de mediados del 2020 muestran que la Argentina alberga a la mayor población de personas nacidas en el extranjero de la región (2,3 millones de migrantes), principalmente de países vecinos⁴. Desde 2003 está vigente en el país la Ley 25.871, reconocida a nivel internacional por regular a las migraciones desde una lógica de garantía de los derechos humanos de las personas migrantes.
2. La Ley de Migraciones 25.871 y su Decreto Reglamentario 616/2010 instituyeron una política amplia de derechos cuyos ejes centrales son la regularización migratoria como una obligación del Estado, el acceso a la justicia y el debido proceso en todo trámite de expulsión o detención por razones migratorias, la unidad familiar y la eliminación de las distinciones en el acceso a derechos entre argentinos y extranjeros.
3. Más allá del espíritu de la Ley de Migraciones, hace años que las políticas de facilitación y promoción de la regularización presentan grandes déficits.

II. La regularización migratoria: una prioridad olvidada

¹ El CELS es un organismo que trabaja para la promoción y protección de los derechos humanos desde 1979. Cuenta con una agenda amplia que incluye la defensa de los derechos humanos de las personas migrantes desde hace ya varias décadas. Este trabajo es hoy desarrollado por medio del litigio estratégico, investigación e incidencia en políticas públicas en Argentina y en los órganos internacionales y regionales de derechos humanos (la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, los Órganos de Tratados, Procedimientos Especiales, etc). Ver más información en <http://www.cels.org.ar>

² La Comisión Argentina para los Refugiados y Migrantes (CAREF) es una asociación civil que trabaja por los derechos de las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo desde 1973. Para ello brinda servicios profesionales de asesoramiento, orientación, capacitación y asistencia social y jurídica y a la vez propicia acciones que permitan la definición de políticas de Estado. Desde 2002, el CELS, CAREF y la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires (UBA) tienen una Clínica de Derechos de Inmigrantes y Refugiados. La Clínica asesora y patrocina un promedio de 300 casos anuales de personas migrantes y/o refugiados. Ver más información en <http://www.caref.org.ar/>

³ El Instituto de Justicia y Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Lanús (IJDHUNLa) fue creado en diciembre de 1996. Su misión incluye la investigación, la enseñanza y la promoción de los derechos humanos como un componente de la política pública y la democracia. En la actualidad, el programa de Migración y Derechos Humanos lleva a cabo una serie de iniciativas que incluyen la investigación, la enseñanza e influyendo en las políticas relativas a los derechos humanos de las personas migrantes. Ver más información en <http://ijdh.unla.edu.ar/>

⁴https://robuenosaires.iom.int/sites/g/files/tmzbdl626/files/documents/tendencias-recientes-de-la-migracion-en-las-americas_sp.pdf

II a. Aumento de la irregularidad migratoria

4. Desde el último Exámen Periódico Universal (EPU) realizado a la Argentina y hasta el año 2020, los trámites de radicación resueltos favorablemente han descendido constantemente. Según estadísticas producidas por la Dirección Nacional de Migraciones (DNM)⁵, se observa que, de 259.505 radicaciones resueltas favorablemente en 2015, se pasó a 224.32 en 2016 y a 223.01, en 2017. Esta cifra repuntó levemente a 230.523 en 2018, para luego caer estrepitosamente a 168.405 en 2019. Esta situación se vio agravada con la llegada de la pandemia por el Covid 19 y la disposición del Aislamiento Social: durante el 2020 sólo se resolvieron 89.0201 radicaciones.
5. El descenso en los trámites de radicación tendría una explicación multicausal: entre 2016 y 2017 la DNM creó un sistema de turnos on line que generó retrasos de hasta un año y que, en 2018, fue reemplazado por el sistema de Radicación a Distancia de Extranjeros (RADEX) aún más complejo. El RADEX, todavía vigente, es una plataforma online desde la cual se tramita la radicación. Su puesta en marcha implicó la cancelación automática de los 200.000 turnos presenciales ya acordados para empezar en 2019.
6. La complejidad del sistema en sí mismo, las barreras tecnológicas y las demoras en la resolución son un claro obstáculo para el acceso a la regularidad migratoria e implican un retroceso en el cumplimiento de la obligación estatal asumida por la propia ley de migraciones.
7. A las trabas administrativas y tecnológicas se le añade, a partir de marzo de 2020, el cierre de los organismos públicos y la suspensión de los trámites de regularización migratoria durante los meses de cuarentena estricta por la pandemia de COVID-19. En este contexto, las medidas estatales tomadas para contener la irregularidad durante el inicio de la pandemia se limitaron a la extensión automática de la vigencia, por treinta días, de los documentos y visas que vencieran durante el período de aislamiento. A su vez, la DNM dispuso un mecanismo virtual para gestionar el Certificado de Residencia Precaria Electrónica. Sin embargo, la renovación online automática no operó en todos los casos, teniendo muchas veces que solicitarla ad hoc a través de cartas. Los trámites nuevos pudieron iniciarse a través del RADEX accediendo, en el mejor de los casos, a un certificado de residencia precaria. El pase a residencia permanente no fue posible mientras las oficinas estuvieron cerradas. En su lugar, operó la vigencia de las residencias temporarias.
8. **La consecuencia de dichos obstáculos y demoras fue un creciente número de personas con documentación precaria o en situación irregular con lo que ello implica: dificultades insalvables para trabajar de manera registrada, alquilar una vivienda, acceder a la seguridad social y a los programa de emergencia y permisos de circulación creados durante la pandemia del COVID -19.**

⁵ Los datos de radicaciones aquí expuestos surgen de documentos estadísticos provistos oportunamente por la Dirección Nacional de Migraciones, el 13 de enero de 2021, en respuesta a un pedido de acceso a la información pública realizado por Ana Paula Penchaszadeh (CONICET/IIGG-FSOC-UBA)

9. Durante el año 2021, las radicaciones resueltas aumentaron notablemente: alcanzaron los 19.8971 trámites⁶. Celebramos este crecimiento que, si bien resulta lógico por la reapertura de las fronteras y el fin del confinamiento, demuestra el interés de la población migrante por regularizarse. A su vez muestra la importancia de que los canales estatales estén habilitados.
10. Las medidas de cierre de fronteras establecidas durante la pandemia representaron un hecho inédito para nuestro país que, además, se sostuvo por un período muy extenso sin que se establecieran claros mecanismos excepcionales de acceso al territorio. A raíz de ello, las personas que se encontraban en tránsito al momento del cierre o quienes se desplazaron posteriormente buscando protección internacional o reunificarse con sus familias no tuvieron más alternativa que los movimientos irregulares⁷. Esto implica que hoy en día tengan **dificultades para acceder a la regularidad migratoria por carecer de registros regulares de ingreso**⁸.
11. Por su parte, las personas que provienen de países fuera del Mercosur, han sufrido históricamente limitaciones para regularizarse en la Argentina. Para ellos, los criterios establecidos por la Ley de Migraciones para acceder a una residencia son acotados y difíciles de cumplir. Esta situación genera que, gran parte de esta población, se encuentre en situación irregular o con documentación precaria. En vistas de ello la DNM, aprobó el pasado 23/05/2022 dos regímenes especiales de regularización migratoria para extranjeros nacionales de Senegal y para nacionales de la CARICOM, más República Dominicana y República de Cuba⁹.
12. Si bien toda política en pos de regularizar migrantes es celebrada, las disposiciones en cuestión tienen varios puntos preocupantes que deben ser atendidos. El primero de ellos es **el plazo límite de noventa días para acogerse a los mismos que resulta sumamente acotado**, sobre todo si se tiene en cuenta las demoras que conlleva la obtención de documentación de país de origen exigida. Ejemplo de ello es la solicitud de antecedentes penales del país de origen que, en los casos de Haití y Senegal, es imposible conseguir en

⁶ Datos provistos por la Dirección Nacional de Migraciones en respuesta a un pedido de información realizado por Caref.

⁷El reciente informe “Fronteras cerradas por pandemia: Familias en movimiento y sus tránsitos hacia Argentina (2020-2021)”, realizado por CAREF y el ACNUR, da cuenta de los desplazamientos de migrantes y solicitantes de asilo a nuestro país en ese período. Allí se muestran los efectos regresivos de diversas y fragmentarias políticas y prácticas administrativas implementadas en el contexto de la emergencia sanitaria producto del Covid. Sólo a los efectos ilustrativos, entre el 1 de noviembre de 2020 y el 30 de octubre de 2021, del total de personas que consultaron en el Servicio Social de CAREF, 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. La cantidad de personas que ingresaron de forma irregular al territorio durante la pandemia es, necesariamente, mucho mayor a la registrada por Caref. Sin embargo, por las propias características de la migración irregular, resulta muy difícil tener una cifra certera. Informe disponible en el link:

<https://www.dropbox.com/s/s9jg2yxc4t6o3w0/Fronteras%20cerradas%20por%20pandemia.%20Familias%20en%20movimiento%20y%20sus%20tr%C3%A1nsitos%20a%20Argentina.%202020-2021.pdf?dl=0>

⁸En el caso de las personas extranjeras, el ingreso autorizado al país del que no son nacionales ni residentes (con su correspondiente registro administrativo que suele materializarse como un sello en el pasaporte o como un ticket emitido por la autoridad migratoria) es indispensable para su posterior regularización migratoria.

⁹ Disponibles en

<https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/disposici%C3%B3n-940-2022-365265/texto> y <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/disposici%C3%B3n-941-2022-365266/texto>

el plazo estipulado. El segundo punto preocupante es la cláusula número 5 de las disposiciones¹⁰ que deniega la solicitud e impide acogerse al trámite nuevamente en caso de no haber adjuntado toda la documentación en un primer momento.

13. El 16/05/2022 la DNM aprobó, además, un Programa especial de visado para personas desplazadas por desastres socio-naturales¹¹. Esta nueva disposición, sin embargo, es limitada y preocupante por varios motivos. En primer lugar, la lógica del visado sólo dificulta las posibilidades de migrar, conduciendo a una irregularidad pero sin reducir o impedir la migración forzosa de quienes estén padeciendo un desastre natural. Segundo, el sistema se complejiza aún más porque opera exclusivamente a través de la figura de requirentes, es decir, con personas que deben "invitar" al migrante y se comprometen a cubrir todos sus gastos de manutención por doce meses. Finalmente, establece cupos anuales máximos para la recepción de casos, lo que limita el recurso aún más.
14. No es la primera vez que el Estado crea programas especiales de regularización para responder a la situación de una población específica -pese a que ésta debería ser obligación permanente y no operar como un "beneficio" de excepción. Sin embargo, y justamente por estas razones, **se configuran como una solución limitada y parcial**. Al diseñar un Programa Especial, es necesario atender a las posibilidades reales de la población objetivo, estableciendo criterios razonables y accesibles, y requisitos flexibles. Ninguna de estas cuestiones parecería tenerse en cuenta en el diseño de dichos programas mencionados.
15. Vale la pena insistir en que dichos programas especiales y los desarrollados en años anteriores no solucionan el problema estructural al que se enfrenta la población Extra Mercosur. La respuesta no puede ser acotada ni en términos de plazos ni en las poblaciones objetivo. **La solución para la población extra Mercosur en general debe incluir una modificación de los criterios de regularización previstos en la Ley para que estos sean verdaderamente accesibles**. De lo contrario, lejos de limitar el ingreso, se está promoviendo el ingreso y las residencias irregulares y con ello la vulneración de los derechos de las personas afectadas.
16. La situación expuesta demuestra la vigencia que tienen las recomendaciones realizadas por el Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares en 2019. Allí se insta al Estado a facilitar la regularización con soluciones de largo plazo y de carácter permanentes y reducir las tasas de registro y los plazos de atención en trámites migratorios¹².

II b. Niñez migrante

¹⁰ "En el supuesto de no adjuntarse alguna de las constancias requeridas en el punto 3, la solicitud será denegada, conminando al extranjero a abandonar el país bajo apercibimiento de disponer su expulsión del Territorio Nacional o bien, en caso de existir, estarse a las medidas de extrañamiento que se hubieren dictado con anterioridad y se encuentren suspendidas. Una vez denegado el trámite, en lo sucesivo, el extranjero no podrá acogerse al presente Régimen nuevamente."

¹¹ Disposición DNM 891/2022 DNM "Programa especial de visado humanitario para personas nacionales y residentes en los Estados Unidos Mexicanos, Centroamérica y el Caribe desplazadas por desastres socio-naturales"

¹² CMW/C/ARG/CO/2 recomendación N°53

17. A partir de noviembre de 2021, ante la reapertura de los pasos terrestres luego de la pandemia COVID-19 identificamos un obstáculo para el acceso regular al territorio de familias venezolanas con niños menores a 9 años dado que no cuentan con cédula de identidad ni pasaportes. En muchos casos las familias llegaban a reunificarse con miembros que ya residían regularmente en el país y se veían forzadas a permanecer separadas ante la falta de una solución migratoria o de protección para un déficit de documentación ajeno a su voluntad.
18. Esto generó que, en algunos casos, niñas y niños ingresaran al territorio sin el control migratorio. En otros, a partir de las intervenciones de las organizaciones de Sociedad Civil presentes en las fronteras y las Defensorías Públicas, se obtuvieron modalidades excepcionales de ingreso. Sin embargo estos ingresos se realizaron mediante autorizaciones de desembarco provisorio que no son modos de ingreso regular en el marco de la normativa y que no están pensados para garantizar la permanencia y el acceso a los trámites de residencia.
19. Algunas familias accedieron a solicitar la asistencia consular para intentar una solución a este problema. Sin embargo sólo logran una constancia de inicio de trámite de pasaporte que, si bien permite el ingreso regular al territorio, no es un documento de identidad que resuelva la situación migratoria. La única manera de acceder al pasaporte venezolano es abonando un costo muy alto (U\$S 250,-) que resulta imposible para numerosas familias en situación de vulnerabilidad.
20. La problemática de la niñez venezolana desplazada sin documento de identidad ha sido abordada únicamente desde una lógica de control migratorio, desconociendo la situación de vulnerabilidad en que se encuentran estas niñas y niños y el riesgo para el ejercicio de sus derechos. La solución debe evaluarse atendiendo al interés superior del niño y con lógicas de protección, mediante mecanismos accesibles, asequibles y duraderos.

II c. Obstáculos económicos

21. La política de regularización del Estado Argentino también se ha visto opacada por el **aumento constante de las tasas migratorias en los últimos años**¹³. Los costos de los trámites migratorios dejan a las personas migrantes más pobres en desventaja para su regularización. A su vez, las tasas para iniciar el trámite de radicación cuestan 3.000 pesos para los migrantes provenientes de países del Mercosur (cerca de 70 dólares) y 6.000 pesos para las y los migrantes Extra Mercosur (cerca de 140 dólares), lo que significa una clara política discriminatoria hacia estos últimos. El salario mínimo en la Argentina en 2018 (año del último aumento de tasas) era de \$10.700 pesos. Así, las tasas están respectivamente entre un 28% y un 56% del sueldo base.
22. Con fecha 29/04/2021 a través del Decreto 285/2021 se estableció un mecanismo mediante el cual el costo de las tasas migratorias queda sujeto a una "Unidad de Medida de Servicios Migratorios" (UMSM) cuyo valor será determinado por el Ministerio del Interior

¹³ En 2016, mediante el Decreto 959/2016, las tasas aumentaron entre 200% y 600%. En mayo de 2018, mediante el Decreto 475/2018, la DNM volvió a aumentar las tasas a un 200%.

de acuerdo a lo informado por la Dirección de Migraciones. Así, las tasas migratorias podrán aumentar por decisión de la Dirección de Migraciones y el Ministerio del Interior exclusivamente, sin control de otro poder u autoridad del Estado. A su vez, la delegación en el Poder Ejecutivo Nacional para la fijación del monto de las tasas resulta inconstitucional, por ser una atribución exclusiva del Poder Legislativo al tratarse de materia tributaria.

III. Falta de respuestas estatales: la suspensión de los mecanismos de protección internacional

23. Como consecuencia de la pandemia de COVID - 19, el Gobierno Nacional decretó en marzo del 2020 el cierre de las fronteras¹⁴. Esta medida, sin embargo, no estableció excepciones claras que atiendan al cuidado de la salud, ni la protección de derechos de personas con necesidad de protección internacional, razones humanitarias, necesidades de unidad familiar ni el interés superior del niño. Los criterios excepcionales sufrieron modificaciones constantes, dejando el ingreso muchas veces supeditado a la discrecionalidad de la autoridad migratoria.
24. Junto con las fronteras, muchos puestos de frontera también fueron cerrados sin la presencia de ninguna autoridad migratoria ante quien manifestar la solicitud de acceso al procedimiento de asilo previsto en la ley 26.165 (art. 40-41). A pesar de ello, y ante la necesidad de acceder a ese trámite fundamental para el reconocimiento de sus derechos, las personas se ven en la necesidad de ingresar al territorio.
25. En respuesta al cierre de oficinas y puestos de frontera, la Comisión Nacional para los Refugiados (CONARE) habilitó una modalidad de solicitud de asilo a distancia por medio del formulario on-line. Esta decisión resultó un canal abierto y accesible en el escenario excepcional de cierre de oficinas públicas que permitía incluso la obtención de un documento transitorio.
26. A mediados de 2021 el formulario fue dado de baja, generando que las personas con necesidades de protección que desearan registrar su solicitud de asilo sólo pudieran hacerlo en forma presencial en las delegaciones de la DNM o en la sede central de CONARE. Dicha modificación significó un obstáculo para las personas que se encontraban en localidades alejadas de las delegaciones de la DNM quienes se vieron obligadas a trasladarse sin ningún tipo de documentación provisoria, y por ende, con un estatus irregular¹⁵.
27. Tras una serie de presentaciones realizadas por la Sociedad Civil a la CONARE, el formulario web fue reactivado pero ya no genera un registro de la solicitud con la correspondiente emisión del documento provisoria previsto por la ley. Se trata meramente de una base de datos para luego informarles a las personas que deben acercarse a las delegaciones a iniciar el trámite en forma presencial.

¹⁴ Mediante el DNU N° 274/2020

¹⁵ El caso de la localidad de La Quiaca, fronteriza con Bolivia es un ejemplo de esta situación. En dicha ciudad no hay delegación de la DNM y las personas deben trasladarse hasta la ciudad de San Salvador de Jujuy para iniciar la solicitud.

28. **Según el relato de los propios solicitantes hemos sido advertidos de que, una vez en las Delegaciones y luego de haber solicitado el asilo -incluso habiendo completado los formularios oficiales- las solicitudes fueron desestimadas y reemplazadas por residencias precarias en el marco de expedientes de control de permanencia con ingreso irregular¹⁶.**
29. El funcionamiento descrito resulta sumamente preocupante porque, al recibir el control de permanencia, **pesa sobre los migrantes y solicitantes, el riesgo de sanciones administrativas por el ingreso irregular, inclusive la expulsión.** Esta circunstancia contradice lo recomendado en 2019 por el Comité de trabajadores Migratorios¹⁷ y los principios de la protección internacional establecidos en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y recogidos por la ley 26.165¹⁸. La reconducción del trámite de solicitud de asilo representa una clara **vulneración al derecho a solicitar la protección internacional y una práctica administrativa discrecional: de esta manera, el Estado asimila dos categorías jurídicas con diferencias insoslayables, como lo son la condición de migrante y la de solicitante de asilo¹⁹.**
30. En seguimiento de los casos, advertimos que, **ante la imposibilidad de acreditar el ingreso regular, la Dirección Nacional de Migraciones denegó las solicitudes de residencia, cancelando el certificado de residencia precaria -dejándolas sin documentación para transitar- y conminándolas al abandono del territorio, bajo la amenaza de emitir una orden de expulsión.** Estas circunstancias fueron identificadas en grupos familiares, incluyendo a niños, niñas y adolescentes. Las familias deben afrontar elevados costos para poder cumplir con la intimación recibida a la vez que corren el riesgo de ser rechazados en la frontera al momento de intentar regresar a territorio argentino. Además, en aquellos casos en que no se cuenta con documento de viaje vigente, los tránsitos resultan imposibles generando entonces alternativas de resolución diferentes al interior de los grupos familiares, provocando riesgo de separación de las familias.
31. **En la actualidad, tras la apertura de los pasos terrestres, persisten las dificultades para solicitar la protección internacional en las fronteras. Ante los casos de personas que se presentan manifestando su voluntad de solicitar asilo en Argentina, las autoridades migratorias responden con negativas o redireccionándolas para tramitar la residencia a través de los canales migratorios ordinarios.** Es, únicamente, a partir del monitoreo y la

¹⁶ 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. Datos provistos por la DNM, solicitados por CAREF.

¹⁷ Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de Sus Familiares Observaciones finales sobre el segundo informe periódico de la Argentina Párr 11: Que el Estado “d) Vele por que las sanciones administrativas aplicadas a la entrada o permanencia en situación irregular sean proporcionadas y razonables, así como analizadas individualmente; “

¹⁸ Ley 26165 Art 2°

¹⁹ Sobre este punto, tampoco se contempla la particularidad del impacto que un cierre prolongado de fronteras sin excepciones produjo en la población en movilidad en términos de vulnerabilidad social y vulneración de derechos.

acción de las organizaciones y organismos de defensa que algunas personas logran acceder a un procedimiento contemplado en la normativa nacional e internacional.

IV. Expulsiones: efectos persistentes del DNU 70/2017 y resoluciones de la Corte Suprema de la Nación

32. Desde la sociedad civil celebramos la decisión del Poder Ejecutivo de derogar el DNU 70/2017²⁰, cuya implementación significó un claro retroceso en los derechos de las personas migrantes en el país. La anulación de este decreto es un paso fundamental para avanzar en la igualdad de derechos, el derecho a migrar y la obligación del Estado de regularizar, en consonancia con lo sugerido por el Comité de Trabajadores Migrantes en el año 2019²¹. Cabe recordar que el instrumento referido introdujo un marco normativo con importantes retrocesos en la garantía de los derechos de la población migrante, previstos por la Ley de Migraciones: criminalizó a las personas migrantes y violó las garantías de debido proceso, el acceso a la justicia, el derecho a la defensa, a la unidad familiar y la libertad ambulatoria de esta población.
33. No obstante la decisión adoptada por el actual Gobierno Nacional de derogar la norma referida, mediante Decreto N°138/202, **el DNU 70/2017 continúa teniendo efectos sobre aquellos expedientes iniciados entre su publicación y su derogación**, sin dar cumplimiento a la recomendación relacionada a la suspensión de su aplicación²². De acuerdo a la información relevada, existen incluso expulsiones dictadas en base al DNU 70/2017, todavía no ejecutadas, que podrían llevarse a cabo en la actualidad en virtud de esa norma.
34. Organizaciones de la sociedad civil transmitimos nuestra preocupación a los funcionarios de la DNM, quienes nos indicaron que, en los trámites que se encuentran en curso o cuando se haya efectivizado la expulsión, se podría proceder a la revisión del caso particular y sólo a pedido de parte, aplicando la normativa vigente. **La DNM sostuvo que no ofrecerá una revisión y/o adecuación de oficio, aún ante las graves consecuencias generadas por la aplicación del DNU 70/2017, advertidas por el propio Estado Nacional al momento de justificar su derogación**²³.
35. Desde la sociedad civil, se han realizado numerosas recomendaciones para abordar las situaciones afectadas por la aplicación del derogado DNU 70/2017, en especial ante la particular condición que padecen las familias que resultaron separadas con base en esta norma²⁴.

²⁰ Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/270000-274999/271245/norma.htm>

²¹ CMW/C/ARG/CO/2, recomendación N°11

²² Ibid.

²³ En el Decreto 138/2021, que deroga el DNU 70/2017 el Estado Nacional afirmó que éste último era violatorio de los principios rectores en materia migratoria, como asimismo de las garantías de debido proceso, protección de la familia y el derecho de niños, niñas y adolescentes.

²⁴ El informe realizado por CAREF junto a la Procuración Penitenciaria de la Nación en 2020 "Familias Migrantes: Una mirada sobre el impacto del proceso penal" analizan los escenarios resultantes de las expulsiones de personas migrantes con familia en el país y recomiendan posibles resoluciones, que no fueron considerados por el Estado tras la derogación del DNU 70/2017. Link al informe:

<https://www.ppn.gov.ar/pdf/publicaciones/ediciones-especiales/familias-migrantes-detencion.pdf>

36. La persistencia de efectos del DNU 70/17 aún derogado se contrapone a las recomendaciones realizadas por los distintos Estados a la Argentina durante el EPU realizado en el año 2017 ²⁵ sobre la necesidad de “*garantizar que el DNU, que limita las garantías procesales en los procedimientos de expulsión, no restrinja los derechos humanos de la población migrante*”.
37. Sumado a ello, resultan sumamente preocupantes las expulsiones resueltas por la Corte Suprema de la Nación entre los días 7, 16, 21 y 28 de diciembre del 2021²⁶. De un total de 114 casos de expulsión de migrantes, 109 fueron por faltas administrativas que pueden (y deben) subsanarse. La decisión de la Corte se ajustó a una interpretación restrictiva de la ley de Migraciones: no valoró varios artículos de la ley que señalan de forma categórica que la regularización es una obligación del Estado, a partir del reconocimiento del derecho a migrar. Incluso en aquellos supuestos en los que la autoridad migratoria pueda constatar alguna situación de irregularidad administrativa, tiene que intimar al migrante a regularizar su situación. Sin darle valor a esta premisa de la legislación, la Corte sustentó sus decisiones en otro artículo de la ley que limita la residencia en el país de quienes entren por pasos inhabilitados.
38. El análisis de los casos descritos demuestra que el Estado -al menos en aquellos casos previos al mes de marzo de 2021- sostiene una posición que contradice el mandato de regularización de la Ley de Migraciones²⁷ en perjuicio de las personas migrantes.

V. Acceso al voto

39. Según el Código Electoral Nacional son electores para cargos nacionales (federales) exclusivamente los argentinos y argentinas nativos o que hayan adquirido la ciudadanía (nacionalidad) por opción desde los 16 años de edad y para los argentinos y argentinas naturalizadas ²⁸. Esta diferencia entre electores genera que la población migrante quede apartada de ejercer un derecho elemental, al no tener ni voz ni voto.
40. A nivel local, queda sujeto a la regulación que cada provincia ha hecho en su Constitución o sus leyes provinciales, conviviendo entonces distintos niveles de ejercicio del derecho al voto de acuerdo a la jurisdicción. En algunas provincias, como Buenos Aires, las personas migrantes pueden votar en todas las categorías provinciales y el empadronamiento es automático a partir de la obtención de la residencia²⁹. En la provincia de Mendoza sólo se puede elegir cargos de nivel municipal y el empadronamiento es un proceso voluntario que puede realizarse una vez cumplidos los dos años de residencia³⁰. Por su parte, en la provincia de Formosa las personas migrantes no tienen derecho al voto.

²⁵ A/HRC/37/5, recomendaciones 107.183, 107.184, 107.185 y 107.186.

²⁶ Ver ANEXO I

²⁷ art. 4 y 17 de la ley 25.871 y art. 17 decreto reglamentario 616/2010

²⁸ Es decir personas migrantes que lograron realizar el proceso positivamente, desde los 18 años.

²⁹ Ley provincial N°11.700

<https://www.argentina.gob.ar/normativa/provincial/ley-11700-123456789-0abc-defg-007-1100bvorpyel/actualizacion>

³⁰ Ley electoral de la Provincia de Mendoza N°2551

<https://www.argentina.gob.ar/normativa/provincial/ley-2551-123456789-0abc-defg-155-2000mvorpyel/actualizacion>

Estos ejemplos dan cuenta de la disparidad en el ejercicio de un derecho esencial como el de participación política en las comunidades en que las personas residen³¹

41. Tales condiciones generan y favorecen el uso político y electoral de los discursos xenófobos y anti migrantes, al no implicar ninguna consecuencia negativa para quienes la utilizan como eje o parte de sus campañas. También implica que la población migrante, más allá del arraigo que posea en el país, se aleje de los espacios de participación política, sosteniendo el uso de los prejuicios como eje de algunas campañas electorales.

VI. Obstáculos en el acceso a derechos básicos

42. Pese a las normativas nacionales que obligan a las instituciones públicas a garantizar el acceso igualitario a los derechos³² y a las recomendaciones internacionales³³, persisten las prácticas discriminatorias que ponen en riesgo su ejercicio y vulneran a quienes se encuentran en situaciones socioeconómicas más delicadas.
43. El acceso a la salud de las personas migrantes es un tema frecuentemente utilizado por gobiernos que sostienen que, debido al uso irrestricto de personas extranjeras, el sistema se debilita y no alcanza a cubrir las necesidades de los nacionales. Han surgido en los últimos años expresiones claras por parte de gobiernos provinciales tendientes a restringir el acceso a la salud pública de las personas migrantes, obligándolas a pagar un costo que los nacionales no deben afrontar. Un proyecto de ley en la Provincia de Jujuy proponía una clara discriminación por nacionalidad amparándose en la crisis económica³⁴. El proyecto fue aprobado pero debido a las duras repercusiones y el accionar de la sociedad civil, no se reglamentó su implementación. En la misma línea, la provincia de Misiones mantiene vigente una normativa previa a la ley 25.871 que establece la obligación de pago de los extranjeros no residentes para el uso de la salud pública, en clara contradicción con la ley nacional y con la propia Constitución.
44. Estas medidas provinciales, que fomentan la discriminación y la xenofobia, no sólo no se traducen en impactos económicos o de calidad en el sistema, sino que van en contra del derecho al acceso igualitario establecido en la Ley de Migraciones. A su vez resultan contrarias a las observaciones y recomendaciones realizadas por el Comité de trabajadores migratorios y sus familiares del año 2019³⁵.
45. A pesar de la vigencia del artículo 6 de la Ley de Migraciones que garantiza el acceso a los derechos sociales independientemente de la situación migratoria, las personas migrantes experimentan serias dificultades en el acceso a los programas de transferencia

³¹ Para información detallada en cada jurisdicción, consultar el siguiente link oficial <https://www.argentina.gob.ar/interior/extranjeros-residentes-en-argentina>

³² Ley Nacional de Migraciones N°25871 ARTICULO 6° — El Estado en todas sus jurisdicciones, asegurará el acceso igualitario a los inmigrantes y sus familias en las mismas condiciones de protección, amparo y derechos de los que gozan los nacionales, en particular lo referido a servicios sociales, bienes públicos, salud, educación, justicia, trabajo, empleo y seguridad social.

³³ A/HRC/37/5 recomendación 107.186 “Asegurar el acceso a los derechos humanos fundamentales de todas las personas que residen en el país, incluidos los nacionales extranjeros, con independencia de cuál sea su situación en materia de inmigración.”

³⁴ <https://www.cels.org.ar/web/2019/02/derecho-a-la-salud-en-jujuy-grave-retroceso-para-las-personas-migrantes/>

³⁵ CMW/C/ARG/CO/2, Recomendación N° 43

económica destinados a población en condición de vulnerabilidad social ³⁶. La situación más grave es la de las pensiones no contributivas: la pensión por vejez (Ley 13.478) exige 40 años de residencia en el país; la pensión Universal para el Adulto Mayor (Ley 27.260) exige 20 años de residencia; la pensión para madres de más de 7 hijos (Ley 23.746) exige 15 años. Asimismo la pensión por invalidez (Decreto 432/97) exige residencia legal no menor a 20 años, excluyendo así expresamente a niñas y adolescentes no nacionales con discapacidad. Estos requisitos fueron en numerosas ocasiones por su evidente desproporción y por contradecir el principio de no discriminación. Sin embargo, a la fecha no se ha adecuado la normativa a los estándares esperados.

46. La Asignación Universal por Hijo (AUH)³⁷, si bien pasó de exigir 3 años de residencia a 2 años, continúa excluyendo a los niños migrantes de hasta 2 años de edad. A la vez, los niños nacidos en la Argentina dependen de la situación migratoria de sus padres porque este requisito se aplica tanto a los ma/padres como a los niños.
47. Otra medida de suma importancia es el programa ACOMPAÑAR destinado a mujeres en situación de violencia de género. Sin embargo, para acceder a la asistencia se requiere un plazo de residencia regular de un año. Si bien se trata de un plazo breve, al igual que en el caso de la AUH, se debe considerar que para acceder a esa residencia regular los migrantes transitan obstáculos y demoras, incluso más cuando se trata de personas que se encuentran en situaciones de violencia y pueden no disponer de su documentación o dinero. En otros casos, las mujeres pueden no cumplir con los criterios para acceder a la regularidad migratoria.
48. La exigencia del Documento Nacional de Identidad (DNI) como principal medio probatorio de la residencia es un gran obstáculo para acceder a aquellas pensiones cuyos criterios de asignación exigen una antigüedad tan agravada. Ello es así porque existen inconsistencias en los registros entre el efectivo ingreso al país y el acceso a la documentación que se otorga, generalmente, varios años después. Resulta importante evaluar alternativas que den cuenta de la permanencia en el territorio y el cumplimiento de los requisitos y que atiendan a las necesidades de las personas que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad.
49. La emergencia sanitaria producto del Covid – 19 potenció una crisis económica preexistente en la Argentina. En este marco, el gobierno argentino creó un programa de emergencia que consistió en la transferencia de ingresos durante los meses de confinamiento estricto. El “Ingreso Familiar de Emergencia” (IFE) estuvo destinado a personas desocupadas, trabajadores de la economía informal, monotributistas de las categorías más bajas, monotributistas sociales y trabajadores de casas particulares. Aunque los migrantes tienen una alta presencia entre las formas más precarias de la estructura ocupacional, el IFE estableció requisitos para extranjeros: la residencia legal y una antigüedad mínima de 2 años.

³⁶ Ver ANEXO II para un análisis detallado del acceso de la población migrante al sistema de seguridad social en la Argentina

³⁷ Decreto 1602/09

50. Estos requisitos implicaron que sólo el 4,3% de personas beneficiarias del programa fueron personas migrantes. A través del análisis de datos provenientes de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH)³⁸ detectamos que la mayoría de las solicitudes de personas migrantes rechazadas fueron de quienes viven en el país hace años y reúnen los requisitos para regularizarse en los términos de la ley 25.871, pero no lo hicieron. Esto da cuenta de los déficits en la facilitación y promoción de la regularización y el acceso al DNI como un derecho para migrantes que están en condiciones de hacerlo.

51. **Como consecuencia, se dejó sin cobertura en un contexto de emergencia a un importante grupo de personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad.** Entre ellos a los migrantes más recientes, que fueron excluidos por no contar con los años de residencia, y tienen menos redes de contención en el país y escasas alternativas de sostén para la emergencia.

VII. Cierre y sugerencia de recomendaciones

52. La información presentada da cuenta de la distancia que existe entre la gestión de la política migratoria en los últimos cuatro años y el espíritu de la Ley de Migraciones sancionada en 2003 y reconocida a nivel internacional por su enfoque de derechos humanos.

53. Se ha expuesto la falta de una voluntad política por parte del Estado para asegurar los derechos de los migrantes: el aumento en la migración irregular; la falta de una revisión de oficio en los casos donde sigue operando el DNU 70/2017; la suspensión del derecho a solicitar asilo y la reconducción de estas solicitudes a trámites migratorios; el dictado de expulsiones para los casos de ingreso irregular sin contemplar las situaciones y causas; la falta de modificaciones en los requisitos para acceder a las pensiones y al sistema de seguridad social. Todas estas problemáticas resultan contrarias a las recomendaciones realizadas al Estado Argentino en el marco del EPU del año 2017³⁹.

54. La inactividad desde el Estado Nacional y la DNM sobre estos temas habilita el crecimiento de un discurso discriminatorio para con la población migrante. Ello repercute en un acceso y ejercicio de derechos desigual entre migrantes y nacionales. La promoción y facilitación de la regularización es una obligación del Estado y es éste quien debe promover el mensaje y las políticas necesarias para alcanzarla.

55. Vemos con mucha preocupación que la falta de un mensaje claro desde el Poder Ejecutivo Nacional y los órganos que de él dependen en materia migratoria está dejando lugar a interpretaciones criminalizantes de la Ley de Migraciones. Las expulsiones dictadas por la Corte a causa de faltas administrativas que fueron relatadas, no sólo resultan peligrosas por la creación de jurisprudencia, sino porque permiten el crecimiento de un discurso discriminatorio y xenofobo dentro de la sociedad. Al mismo tiempo implica un retroceso en materia de control judicial de los actos de la autoridad migratoria. Los

³⁸ Ver Anexo II

³⁹ A/HRC/37/5 recomendaciones 107.29 “Mejorar las iniciativas nacionales para combatir la discriminación, la xenofobia y el racismo, en particular las prácticas discriminatorias contra los migrantes y los afrodescendientes” y A/HRC/37/5 107.183 “Reforzar las medidas para asegurar los derechos humanos de los migrantes y de sus familiares.”

fallos que convalidan las expulsiones basados únicamente en el cumplimiento de los requisitos de procedimiento administrativo incumplen la obligación del Poder Judicial de ejercer el control de constitucionalidad y convencionalidad de los actos del Estado, omitiendo el análisis integral de los derechos vulnerados y de razonabilidad y proporcionalidad.

Preguntas al Estado:

1. ¿Con qué criterios se estableció el plazo de 90 días para acogerse a los regímenes de regularización especiales aprobados por las disposiciones DNM 940/2022 y 941/2022? ¿Se tuvo en cuenta la dificultad que existe para obtener la documentación exigida en los países de origen en el lapso establecido?
2. ¿Qué organismos públicos, además de la Dirección Nacional de Migraciones, están involucrados en la búsqueda de respuesta a la problemática de la niñez migrante venezolana que carece de documentación? ¿Qué respuestas piensa ofrecer a las familias que no puedan acceder al trámite de pasaporte consular para garantizar la regularidad migratoria?
3. ¿Cómo justifica la desestimación de las solicitudes de asilo realizadas y su reemplazo por residencias precarias en el marco de expedientes de control de permanencia con ingreso irregular? ¿Qué tratamiento piensa darle a los trámites de residencia iniciados bajo ésta lógica?
4. Entendiendo que el propio Estado reconoció que el DNU 70/2017 era violatorio de los principios rectores en materia migratoria ¿por qué no ofrece una revisión de oficio en las situaciones afectadas por la aplicación de dicho DNU?
5. Respecto a las expulsiones resueltas por la Corte Suprema de Justicia de la Nación ¿Cómo explica la prioridad asignada a la regularidad administrativa en materia de ingresos, por encima de la obligación del Estado de convocar a subsanar irregularidades de ese carácter?
6. ¿Cómo puede justificar la exigencia de una cantidad de años de residencia que excluye expresamente, pero no sólo, a niños y adolescentes del acceso a las pensiones contributivas y que resulta contraria al principio de no discriminación?
7. ¿Está considerando la posibilidad de presentar vías alternativas al DNI como medio probatorio de la residencia en los requisitos para acceder a los programas de seguridad social? En caso afirmativo ¿cuáles y mediante qué procedimiento?

Recomendaciones:

1. Que el Estado extienda el plazo y flexibilice los criterios para acogerse a los Regímenes Especiales de Regularización hasta al menos un año desde la publicación de la disposición y remueva la cláusula número 5.

2. Que se comprometa a dar soluciones de regularización de largo plazo, como la residencia permanente, mediante procedimientos ordinarios con especial énfasis para los migrantes Extra Mercosur.
3. Diseñe un mecanismo de regularización con criterios flexibles que atienda a la ausencia de canales regulares durante el cierre de fronteras por la pandemia, eximiendo la obligación de presentar sellados por ingreso regular a quienes hayan ingresado en dicho período.
4. Que aborde la problemática de la niñez migrante venezolana desde la perspectiva de derechos de la niñez, tendiendo a facilitar la regularidad migratoria y el ejercicio de derechos, absteniéndose de tomar medidas que pongan en peligro la unidad de las familias.
5. El Estado se comprometa a revisar los mecanismos de acceso al voto de personas migrantes para equiparar el ejercicio de los derechos y mejorar el acceso a la participación política.
6. Que revise los trámites de solicitud de asilo iniciados como control de permanencia por ingreso irregular y establezca mecanismos para facilitar la regularización. Además, se comprometa a respetar los procedimientos vigentes para la solicitud de la condición de refugiado en frontera y en territorio, y garantice el derecho a buscar asilo, desistiendo de toda conminación a abandono del territorio bajo apercibimiento de emitir una orden de expulsión, que haya sido realizada en tales términos.
7. Frente a la derogación del DNU 70/2017 y los casos iniciados y/o resueltos durante su vigencia, el Estado asegure la revisión de oficio, a los efectos de actualizar el criterio de resolución adecuándose a la normativa vigente, sobre todo ante casos de expulsiones dictadas en base a la norma derogada. En línea con lo recomendado en 2019 por el Comité de trabajadores Migratorios.
8. El Estado parte adopte medidas inmediatas para revisar la duración de la residencia requerida para las prestaciones sociales no contributivas a favor de las personas migrantes, con miras a adaptar la legislación a las disposiciones de la Convención.