Buenos Aires, 14 de febrero de 2023

**Al Sr. Relator Especial**

**Sobre los derechos humanos de las personas migrantes de las**

**Naciones Unidas**

Dr. Felipe González Morales

1. **Por favor, indique cómo los procesos de regularización pueden facilitar el disfrute de los derechos humanos por parte de los migrantes, así como su integración cultural, social y económica en las comunidades de acogida, teniendo en cuenta que los y las migrantes en situación irregular viven con el temor constante de ser detenidos o deportados, por lo que quedan excluidos del sistema de protección social como consecuencia de un cambio en la regularidad de su residencia en el país;**

Un proceso de regularización puede compararse con un proceso de pigmentación: la imagen monocromática de una persona migrante en situación irregular toma visibilidad, tonalidad, se torna jurídicamente colorida. Este proceso tiene un resultado dual: por un lado, sirve para reactivar derechos que esta persona tiene, por su simple condición de ser humano, facilitando su ejercicio y disfrute en diversos campos. Por otro lado, permite dejar atrás la marginalidad, el ocultamiento, producto de la falta de documentación que acredita dicha regularidad y el temor a ser expulsado o deportado del territorio.

En Argentina, la Constitución Nacional, en su artículo 20, iguala en derechos civiles y sin importar la condición migratoria, a nacionales y no nacionales. La Ley de Migraciones Nº 25.871 (en adelante Ley 25.871) refuerza este criterio de igualdad en su artículo 6, a la par en que establece expresamente en sus artículos 7 y 8 que la situación de irregularidad no representa un motivo para denegar el ejercicio del derecho a la educación y a la salud. La práctica diaria, sin embargo, revela que a pesar del andamiaje legal que asegura una igualdad de trato en el acceso a derechos, ningún derecho está a salvo cuando la persona migrante se encuentra en situación irregular. En rigor, continuamente se advierten vulneraciones, ya sea por acción u omisión, de los derechos de aquellas personas migrantes imposibilitadas de mostrar algún tipo de residencia en el país. Incluso el Poder Judicial de Argentina ha convalidado esta actuación.[[1]](#footnote-1) Por lo tanto, la regularidad migratoria y la consecuente obtención de una residencia ayuda no sólo al disfrute de estos derechos sino también a su privación discrecional.

La regularidad migratoria en Argentina favorece notoriamente la integración cultural, social y económica en la comunidad de las personas migrantes. Por caso, la posibilidad de obtener un empleo en el mercado formal sólo está permitido para quienes se encuentran regularmente en el país, conforme el artículo 53 de la Ley 25.871. Asimismo, el acceso a la seguridad social, como pensiones y pensiones no contributivas, igualmente exigen períodos de residencia mínimos contabilizados a partir del otorgamiento de la radicación por parte de la autoridad migratoria. A modo de ejemplo, las pensiones sociales por invalidez exigen un período de residencia regular de 3 y 10 años para menores y mayores de edad respectivamente mientras que las asignaciones familiares por hijo requieren una residencia "legal" mínima de 2 años para ser percibidas. Incluso, la obtención de una licencia de conducir o bien la expedición de un título universitario depende de que la persona migrante cuente con una radicación temporaria o permanente. Así, pueden mencionarse múltiples ejemplos que contribuyen con claridad a demostrar la relevancia de la regularidad migratoria.

1. **Por favor, comparta ejemplos de soluciones nacionales y regionales para legalizar la estancia de las personas migrantes en situación irregular e indique si su país ha adoptado algún mecanismo, acuerdo, marco o programa bilateral, subregional, regional o internacional, incluido en el contexto de la migración laboral;**

En Argentina, la Ley 25.871 prevé un mecanismo de regularización permanente en el art. 61, que es complementado por su artículo homónimo del Decreto Reglamentario Nº 616/10. Dicho dispositivo, habilita a que la persona respecto de quien se ha autorizado su ingreso al territorio, pueda regularizar su situación migratoria cuando se “desnaturalizaron” las razones por las cuales se permitió su entrada. Dicho de otra forma, si la persona migrante fue autorizada a ingresar en calidad de turista, superado el plazo de 90 días de autorización, deberá conminársela a que inicie la tramitación de una radicación en alguna de las subcategorías de residencia previstas en la ley.

Distinto es el caso de aquellas personas que han ingresado al país sin registrar su ingreso, ya sea porque éste no quedó registrado debidamente por las autoridades, o porque la persona vulneró un control migratorio, accedió en un horario no habilitado o utilizó un paso de ingreso irregular. En un reciente y regresivo precedente, la Corte Suprema de Justicia de la Nación resolvió que no importa el plazo de permanencia en el país ni los vínculos forjados en el territorio, o el hecho de contar con una labor remunerada o de carecer de antecedentes penales, la persona que ingresa irregularmente no es alcanzada por el art. 61 y debe ser expulsada de la Argentina.[[2]](#footnote-2)

Por otra parte, a nivel regional, la Argentina – al igual que Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay – es Estado suscripto al Acuerdo sobre Residencia de MERCOSUR (2002) el cual garantiza a las personas nacionales de estos Estados el derecho a radicarse de manera temporaria, hasta dos años, y la posibilidad de acceder a una radicación permanente. Entre los derechos que el Acuerdo sobre Residencia garantiza, puede mencionarse el trabajo y la unidad familiar, entre otros. Es importante recalcar que Argentina, valiéndose de la cláusula *pro migrante* establecida en el art. 11 de este instrumento, ha ampliado la posibilidad de radicación temporaria a las personas nacionales de aquellos Estados que tienen *status* de Asociados al MERCOSUR, pero que no han suscripto el Acuerdo sobre Residencia, es decir, Guyana, Surinam y Venezuela.

De igual modo, Argentina ha suscripto un Acuerdo con Brasil, cuyo objetivo es la concesión directa de una residencia permanente a las personas nacionales de ambos países, sin la necesidad de que estas acrediten una radicación previa.

1. **Por favor, comparta ejemplos de prácticas prometedoras, incluyendo programas ad-hoc y mecanismos de regularización permanente que su país o región haya adoptado para promover un enfoque basado en los derechos humanos respecto a la migración. Sírvase indicar los desafíos específicos que su país ha encontrado en los procesos de regularización, prestando especial atención a la forma en que tales problemas afectan a los trabajadores migrantes, las mujeres y las niñas, los niños y otras personas y grupos;**

Tomando como punto de partida el año 2004 en que se sancionó la Ley 25.871, pueden mencionarse diez mecanismos de regularización extraordinarios – también denominados “Programas” o “Regímenes Especiales” –. En 2004, hubo uno dirigido a nacionales de Bolivia en situación irregular y otro para personas nacionales de países fuera de la órbita del Mercosur. En 2005 se estableció el “Programa Nacional de Normalización Documentaria Migratoria” (conocido comúnmente como Programa “Patria Grande”), dirigido a nacionales de los Estados Parte y Asociados del MERCOSUR. Por su parte, en 2013, se dispusieron en simultáneo dos programas de regularización tanto para nacionales de la República Dominicana como para nacionales de la República de Senegal. A estos les siguió en 2014 uno dirigido a nacionales de la República de Corea del Sur y, en 2017, a nacionales de la República de Haití. En 2021, se lanzó un mecanismo de regularización dirigido a niños, niñas y adolescentes migrantes de la República Bolivariana de Venezuela que, pese a encontrarse en el territorio, no pudieron acceder a categoría migratoria alguna. Por último, en 2022, se establecieron los Regímenes Especiales de regularización para nacionales de un Estado Parte del CARICOM, de las República Dominicana, Cuba y la República de Senegal.

Los programas o regímenes mencionados tuvieron un mismo objetivo, de regularizar la condición migratoria de determinadas comunidades nacionales, pero un trasfondo distinto. Por caso, los programas de 2004 y 2005, fueron contestes con la introducción legislativa del criterio de “nacionalidad MERCOSUR”, que permite a las personas nacionales de Estados Parte y Asociados a este régimen de integración regional, radicarse de manera temporaria – y luego acceder a la permanencia definitiva – en Argentina. Los restantes ejemplos si bien persiguieron diferentes propósitos, puede decirse que, como regla, hicieron foco en comunidades migratorias históricas y con fuerte arraigo a este país, pero que requieren visa para ingresar al territorio o carecen de vías legales para radicarse y, al mismo tiempo, son nacionales de países extra-MERCOSUR.

Los desafíos específicos que he detectado en este sentido, y que afectan a todas las personas migrantes en general, respondieron primordialmente a cuestiones concatenadas: la divulgación de información, la duración de estos programas y las exigencias en materia de documentación. Respecto de la divulgación, se advierte que los programas de regularización cuentan con un plazo determinado que, como regla, comienza a correr desde el momento en que éste se publica en el Boletín Oficial. Los programas suelen durar entre 90 y 180 días. Dentro de ese plazo, debe contabilizarse el tiempo del cual se dispone para dar a conocer la existencia de esta medida. Es decir, este plazo se utiliza para comunicarla masivamente, de modo que llegue a todas las personas interesadas; en ciertos casos, esta comunicación puede demorarse aún más por la necesidad de intermediarios, intérpretes y traducciones, dado que estos documentos no son publicados en la lengua original de las personas destinatarias. En ese plazo, también debe recolectarse la documentación que se exige, situación dificultosa para muchos migrantes que carecen de ella y que trae aparejado la solicitud de informaciones a otras entidades o a oficinas consulares burocráticas. Por último, en ese período la persona migrante debe familiarizarse con el procedimiento y con las plataformas web por medio de las cuales se inicia la gestión.

1. **Sírvase proporcionar información sobre cualquier medida legislativa y política específica o adicional, así como sobre los desafíos en el contexto de la pandemia de COVID-19 en la aplicación de los programas de regularización;**

En el contexto de la pandemia de Covid-19, en Argentina, pude detectar tres situaciones diferenciadas en lo que respecta a programas de regularización.

En primer lugar, respecto de las personas migrantes que se encontraban en el país, durante la pandemia la Dirección Nacional de Migraciones extendió la vigencia de las residencias temporarias y precarias en gestión o vencidas, prorrogando de tal modo dichos documentos y previniendo la irregularidad migratoria de quienes estaban autorizados a permanecer en el país.

En segundo lugar, el 16 de marzo el 2020, mediante el Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) N° 274/20, se prohibió el ingreso al territorio nacional a toda persona extranjera no residente en el país y a través de todas las fronteras - terrestres, aéreas, marítimas - y cualquier otro punto de acceso. Inicialmente, su aplicación perduraría quince días corridos. Sin embargo, este DNU fue prorrogado sucesivamente hasta la firma del DNU N° 678/21 del 30 de septiembre de 2021, que extendió por un mes más dicha medida. Por lo tanto, desde el 16 de marzo de 2020 hasta el 30 de octubre de 2021, ninguna persona migrante no residente en Argentina podía ingresar regularmente al país.

En tercer lugar, y vinculado con el punto anterior, el cierre total de fronteras - y la consecuente inexistencia de canales de ingreso seguro - afectó de manera directa a quienes ingresaron irregularmente a la Argentina e iniciaron los respectivos trámites para regularizar su situación documentaria una vez superada la pandemia. Tal como constataron distintas organizaciones de la sociedad civil, la autoridad migratoria denegó a estas personas la posibilidad de regularización, declarando irregular su permanencia y conminándolas a abandonar el país, bajo amenaza de expulsarlas. Ello, pese a que en muchos casos se trataba de personas nacionales de un Estado Parte o Asociado al MERCOSUR a quienes correspondía aplicar la letra del Acuerdo sobre Residencia de 2002 antes mencionado.

**Anexo con documentos referidos**

**Normativa**

Ley de Migraciones N° 25.871, 20-ene-04

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/90000-94999/92016/norma.htm>

Decreto Reglamentario 616/10, 3-may-10

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/165000-169999/167004/norma.htm>

Acuerdo sobre Residencia del MERCOSUR

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/95000-99999/96650/norma.htm>

Decreto de Necesidad y Urgencia N° 274/20, 16-mar-22

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

**Mecanismos de Regularización Extraordinarios**

1. Decreto N° 1169/04 (Extra-Mercosur), 06-sep-04
2. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/95000-99999/98547/norma.htm>
3. Disposición 53,253/05, 13-dic-05 (Mercosur y Asociados)
4. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/110000-114999/112185/norma.htm>
5. Disposición 1/13, 4-ene-13 (Rep. Dominicana)
6. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/disposici%C3%B3n-1-2013-207170/texto>
7. Disposición 2/13, 4-ene-13 (Senegal)
8. <https://www.mpd.gov.ar/uploads/documentos/refugiados/Disposicion%20regularizacion%20senegaleses.pdf>
9. Disposición 979/14, 24-abr-14 (Corea)
10. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/225000-229999/229407/norma.htm>
11. Disposición 1143/17, 15-mar-17 (Haití)
12. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/270000-274999/272890/norma.htm>
13. Disposición 1891/21, 12-jul-21 (Venezuela)
14. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=351916>
15. Disposición 940/22, 23-may-22 (Senegal)
16. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/365000-369999/365265/norma.htm>
17. Disposición 941/22, 23-may-22 (CARICOM, Cuba, Rep. Dominicana)
18. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/365000-369999/365266/norma.htm>
1. Por caso, recientemente la Corte Suprema de Justicia de la Nación, convalidó sin mayores justificativos y obviando la letra de la ley, la negación del derecho a la educación a un migrante privado de su libertad que carecía de documento de identificación – por hallarse irregular -CSJN, “Costa Ludueña, Peter Harry c/ UBA s/Amparo Ley 16.986”, 28 de octubre de 2021. Véase, además: Pablo Ceriani e Ignacio Odriozola, “Personas migrantes. Expulsiones. Niños y niñas. Educación. CSJN, “Huang, Qiuming c/EN-DNM s/recurso directo DNM”; “Otoya Piedra, Cesar Augusto c/EN-DNM s/recurso directo DNM”, 7 de diciembre de 2021 y “Costa Ludueña, Peter Harry c/ UBA s/Amparo Ley 16.986”, 28 de octubre de 2021” (*Revista Debates sobre Derechos Humanos,* 2022). Disponible en:  <https://debatesdh.blogspot.com/2022/08/nuevo-comentario-fallos-de-la-csjn.html> [↑](#footnote-ref-1)
2. CSJN, “Huang, Qiuming c/EN-DNM s/recurso directo DNM”, 21 de diciembre de 2021. Véase, además: ibídem. [↑](#footnote-ref-2)