

I Jornadas del CENSUD

“Análisis de la inserción de Sudamérica en el mundo”

La Plata, 27 y 28 de septiembre de 2007

PONENCIA: Política, migración y derechos humanos: ¿una Argentina coherente? (Lectura en derecho).

Lila García

Diversos elementos parecen estar reeditando aquella imagen proyectada desde la Constitución de 1853-60 de una Argentina como donde “mana leche y miel” para los inmigrantes: (i) los convenios bilaterales celebrados con los países vecinos; (ii) la reciente sanción de la ley aprobatoria de la Convención para la protección de los Trabajadores Migrantes (diciembre 2006), una de las convenciones que más resistencia ha encontrado por parte de los Estados¹; (iii) la nueva ley de política migratoria; iv) el Programa de Normalización Migratoria, señalado como ejemplar por la Organización Internacional para la Migración (OIM); (v) el dictado, meses atrás, de la primera ley sobre refugiados.

Los mismos buscan concretar dos de los objetivos declarados por la gestión gubernamental en curso: integración y derechos humanos también en el carril de la gestión migratoria. Para analizar uno y otro platillo de un muy delicado equilibrio, escogimos los siguientes ejes: (i) los acuerdos migratorios en el MERCOSUR; (ii) la ley 25.871 que fija la Política Nacional Migratoria, sancionada en diciembre del 2003; (iii) los planes de regularización migratoria del año 2004; (iv) la recepción de la Convención sobre la Protección de todos los Trabajadores Migrantes y sus familiares, aprobada por ley de enero del corriente año.

¹ Aprobada en 1990, recién entró en vigor en el año 2003, cuando sumó las veinte ratificaciones necesarias.

1. Los acuerdos migratorios limítrofes, MERCOSUR y asociados.

Recién en el año 1998 se firmaron los primeros convenios con países limítrofes en materia migratoria con Bolivia y Perú, aunque el mayor número de instrumentos internacionales ha sido firmado con Chile, si bien con un área de aplicación muy limitada. Con dicho país, al igual que con Uruguay, se han firmado acuerdos para la libre circulación de personas que se encuentran en distintos grados de avance. Finalmente, no hay convenios migratorios con Paraguay de la misma manera que no los hay con Brasil.

NORMATIVA	Perú	Bolivia	MERCOSUR	Restantes limítrofes
Instrumento original	Convenio de Migración (1998). Ley 25099 (1999)	Convenio de Migración. Ley 25098 (1999).	Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile (2002), ley 25902 (2004).	Brasil: ninguno hasta MERCOSUR
Otros	Protocolo Adicional. Ley 25495 (2001). Protocolo Adicional 2 (2002), ley 25889 (2004).	Protocolo Adicional, ley 25536 (2002). Protocolo Adicional 2 (2003), ley 26091 (2006).		Chile: Convenio laboral 1971 y Declaración presidencial Conjunta sobre libre circulación de personas (2003).
Situación actual	Disposición DNM 20.880/2005, se extiende Acuerdo Residencia Nacionales MERCOSUR, Bolivia y Chile (2002).	Acuerdo de Residencia Nacionales MERCOSUR, Bolivia y Chile (2002). Acuerdo Migratorio (2004), ley 26126 (2006).		Uruguay: Memorándum de entendimiento para la libre circulación de personas (2001).
				Paraguay: ninguno hasta MERCOSUR.

a. Bolivia.

El 16 de febrero de 1998 se firma el primer Convenio de Migración entre Argentina y Bolivia (ley 25.098 publicada el 7/5/1999), destinado a nacionales (originarios) de una de las Partes que desearan establecerse en el territorio de la otra "para desarrollar actividades forma-

les en relación de dependencia”, sea que desearan ingresar como regularizar su situación. En este último caso, pueden encontrarse desarrollando una actividad en relación de dependencia como también autónoma. La autoridad consular o migratoria (según el lugar de presentación de la solicitud), podría otorgar una residencia temporaria de 6 meses que podía ser renovada por 12 meses. Los requisitos y trámites para el otorgamiento de la residencia temporaria o permanente son, en el marco de este convenio, sumamente complejos y pueden ser identificados como una de las causas del posterior colapso de la Dirección Nacional de Migraciones; por caso, preveía la presentación del interesado cada 12 meses ante la autoridad migratoria munido de documentaciones varias, en particular certificado de antecedentes penales en el país de residencia.

La vigencia determinada de este convenio (5 años) llevó a la firma y posterior aprobación de dos Protocolos Adicionales. Por el primero de ellos, firmado en noviembre de 2000 y aprobado por 25.536 dos años más tarde, (i) amplía en 365 días, desde la entrada en vigencia del Protocolo, para la regularización de aquellos nacionales descriptos en el Convenio (que gozaban de un plazo de 180 días) y (ii) amplía el ámbito de aplicación del Convenio, extendiendo la residencia y beneficios otorgados a los nacionales definidos originariamente a sus cónyuges, padres e hijos solteros menores de 21 años o discapacitados; (iii) extiende a 3 años la residencia temporaria otorgada a los nacionales comprendidos en el Convenio originario.

Por el segundo Protocolo adicional, firmado en diciembre de 2003 y aprobado recién tres años después (ley 26.091 de abril 2006) dispone, en lo sustancial, prorrogar por otros 365 días la regularización, a contar desde el 2 de agosto de 2003.

Actualmente, y no obstante el *Acuerdo sobre Residencia para los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile* (firmado en el año 2002 y aprobado por ley interna número 25902 del 2004), existe un Acuerdo migratorio firmado con Bolivia dos años después, el 21 de abril de 2004, aprobado por ley 26.126 del 2006. Ambos simplifican el régimen de requisitos para acceder a los diferentes tipos de residencia, aunque es posible sustentar algunos beneficios adicionales para los nacionales bolivianos. Una comparación luce en el Cuadro 2.

	MERCOSUR	Bolivia
Nacionalidad	Nacionales originarios o por naturalización (mínimo 5 años)	Nacionales de nacimiento

Nacionales que pueden acogerse	Quienes deseen establecerse en territorio de otra Parte.	Quienes soliciten su ingreso bajo el presente régimen.
Nacionales ingresados	Sí: encontrándose en territorio de otra parte, deseando establecerse y presenten solicitud de regularización.	Sí: quienes revistan una condición irregular de permanencia y que presenten documentación dentro de los 365 días vigencia Acuerdo.
Notas	Para nacionales ingresados, se aplica el procedimiento con independencia de la condición migratoria con la que hubiera ingresado, implicando exención multas y otras sanciones.	También podrán acogerse los nacionales que hubieren sido admitidos como transitorios o temporarios
Requisitos	Pasaporte válido y vigente, cédula de identidad o certificado de nacionalidad	Pasaporte válido y vigente, cédula de identidad o certificado de nacionalidad
	Partida de nacimiento y Comprobación de estado civil	Partida de nacimiento y certificado de matrimonio para los casados.
	Declaración jurada de carencia de antecedentes internacionales penales o policiales.	Declaración jurada de carencia de antecedentes internacionales penales o policiales.
	Certificado que acredite carencia de antecedentes judiciales y/o penales y/o policiales del peticionante en el país de recepción.	Certificado que acredite la carencia de antecedentes penales y/o policiales en el país de origen o en los que hubiera residido en los últimos cinco (5) años anteriores
	Certificado médico expedido por autoridad médica migratoria u otra sanitaria oficial, del que surja la aptitud psicofísica del peticionante. Ello, si es exigido por la legislación interna del Estado parte de ingreso.	Certificado médico expedido por autoridad médica competente u otra sanitaria oficial del país de origen o recepción, según corresponda de conformidad con las normas internas del país de recepción.
	Pago de tasa retributiva de servicios.	Pago de tasa retributiva de servicios
Pago tasas	No establece	Los trámites que se efectúen en las representaciones consulares de cada una de las Partes, abonarán las tasas en las monedas del país de recepción o en su equivalente en la divisa que corresponda.

Tramite consular	Cuando la solicitud se tramite en sede consular, bastará la certificación de su autenticidad, conforme los procedimientos del país de que procede.	Cuando la solicitud se tramite en sede consular, bastará la certificación de su autenticidad, conforme los procedimientos del país de que procede (art. 7)
Tramite migratorio	Cuando la solicitud se tramite ante los servicios migratorios, dichos documentos sólo deberán estar certificados por el agente consular del país de origen del peticionante acreditado en el país de recepción, SIN OTRO RECAUDO.	Cuando la solicitud se tramite ante los servicios migratorios, dichos documentos sólo deberán estar certificados por el agente consular del país de origen del peticionante acreditado en el país de recepción, SIN OTRO RECAUDO (art. 7)
Residencia temporaria	hasta 2 años	2 años
Residencia permanente	La temporaria puede transformarse en permanente mediante la presentación del peticionante ante la autoridad migratoria, dentro de los 90 días anteriores al vencimiento	Al cabo de 2 años podrán efectuar el cambio de calificación a permanentes
Requisitos permanente	Constancia residencia temporaria	DNI que acredite la condicion de residente temporal
	Pasaporte válido y vigente, cédula de identidad o certificado de nacionalidad	Pasaporte válido y vigente, cédula de identidad o certificado de nacionalidad
	Certificado que acredite carencia de antecedentes judiciales y/o penales y/o policiales del peticionante en el país de recepción.	Certificado que acredite la carencia de antecedentes penales y/o policiales en el país de origen o en los que hubiera residido en los ultimos cinco (5) años anteriores
	Acreditación de medios de vida lícitos que permitan la subsistencia del peticionante y su grupo familiar	Acreditación de medios de vida lícitos
	Pago de tasa retributiva de servicios.	Pago de tasa retributiva de servicios

Sometimiento legislación interna	Si vencida la residencia temporaria de hasta 2 años no se presentaran ante la autoridad migratoria, quedan sometidos a la legislación migratoria interna (art. 6)	Si dentro de los 3 meses del inicio del trámite para la residencia temporaria no presentan la totalidad de los requisitos quedan sometidos a la legislación migratoria común (art. 8)
Reglamentación	Las partes se comunicarán sus respectivas reglamentaciones y modificaciones.	Las Partes acordarán las medidas necesarias a fin de que las reglamentaciones o impongan requisitos que impliquen un desconocimiento o menoscabo de los derechos reconocidos
Interpretación	Sin perjuicio de normas o disposiciones internas de cada Estado que sean más favorables a los inmigrantes	Sin perjuicio de normas o disposiciones internas, bilaterales o multilaterales más favorables
Duración	Indefinida	5 años
Derechos	VARIOS. Entrar, salir, circular y permanecer libremente y sin perjuicio de restricciones excepcionales impuestas por razones de orden público y seguridad pública	No establece

b. Perú

El 12 de agosto de 1998 se firma el primer Convenio de Migración entre Perú y Argentina, aprobado por ley 25.099 de mayo del año siguiente. El mismo tiene el mismo abanico de destinatarios que el convenio respectivo firmado con Bolivia. La residencia temporaria también era de seis meses, prorrogable por otros doce.

Los igualmente 5 años de vigencia del Convenio para los ingresantes y 180 días de plazo para regularizar la situación llevó a la adopción de otros dos protocolos adicionales; el primero de ellos, firmado en diciembre de 1999 y aprobado por ley nacional No. 25.495 (03/12/2001), prorrogó por otros 180 días el plazo para la regularización de los nacionales de cualquiera de las Partes. En el segundo protocolo (firmado en diciembre de 2002, aprobado por ley 25.889 de abril de 2004) se dispone la ampliación del ámbito de aplicación personal, comprendiendo ciertos familiares de los nacionales (cónyuges, padres o hijos solteros mayores de 21 años o discapacitados); asimismo, extiende la residencia transitoria a 3 (tres) años.

Actualmente, en virtud de la Disposición No. 20.880/05, se aplican a nacionales peruanos las disposiciones del *Acuerdo sobre Residencia para los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile*.

c. Chile, Paraguay, Uruguay.

Chile. Independientemente del Convenio Laboral aprobado por ley 19.251, recientemente tan sólo se ha adoptado una Declaración Presidencial Conjunta sobre libre circulación de personas, firmado el 28 de agosto de 2003. Según el mismo, desde el 1ro. De enero de 2003, se adoptan las medidas necesarias para permitir el libre ingreso y egreso de ciudadanos argentinos y chilenos y de residentes permanentes en ambos países con la sola exhibición del documento de identidad o viaje.

Uruguay. Pese al igualmente fluido tránsito de personas entre ambos países, es en el año 2001 que se firma un documento similar al referido para Chile, denominado Memorando de Entendimiento para la libre circulación de personas entre los territorios de Argentina y Uruguay. Según el mismo, se establece la realización de un plan piloto relativo a la libre circulación de personas nacionales de uno y otro Estado, simplificando los controles migratorios.

No hay antecedentes internacionales de convenios migratorios con Paraguay.

d. MERCOSUR

En diciembre de 2002 se firma el Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile, aprobado por ley nacional No. 25.902 del 2004. Según el *animus* declarado, busca “profundizar el proceso de integración” mediante “la implementación de una política de libre circulación de personas en la región”, al mismo tiempo que busca solucionar la situación migratoria de los nacionales de los Estados partes y asociados, aunque sin reconocer el histórico flujo de personas que caracteriza al Cono Sur, especialmente trabajadores migrantes desde Paraguay y Bolivia hacia la Argentina.

Esta omisión probablemente sustente una de las grandes características ausentes: el desarrollo de actividades laborales como fin de la solicitud de residencia o regularización. En efecto, amén de simplificar el ámbito de aplicación y los requisitos, el objeto del tratado se enuncia como destinado a aquellos “nacionales de un Estado Partes que deseen residir en el territorio de otro Estado Partes” (art. 3.1), o

bien que se encuentren en territorio de la otra deseando regularizarse (art. 3.2), a cuyo fin podrán obtener una residencia legal en este último, acreditando:

Nacionalidad (natural u originaria, habiendo gozado de dicho beneficio por los últimos cinco años), mediante partida de nacimiento o certificado de nacionalización, y presentando:

- Pasaporte válido y vigente, cédula o certificado de nacionalidad.
- Comprobación de estado civil
- Declaración jurada de carencia de antecedentes internacionales penales o policiales.
- Certificado que acredite carencia de antecedentes judiciales, penales o policiales del peticionante en el país de recepción.
- Certificado médico expedido por autoridad médica migratoria u otra sanitaria oficial, del que surja la aptitud psicofísica del peticionante. Ello, si es exigido por la legislación interna del Estado parte de ingreso.
- Pago de tasa retributiva de servicios.

Cumplidos, la autoridad consular o migratoria, según corresponda, podrá otorgar una residencia temporaria de hasta dos (2) años, que puede transformarse en permanente mediante solicitud con una antelación de noventa (90) días al vencimiento de aquella (art. 5). De no realizarla, quedarán sometidos a la legislación migratoria interna de cada Estado Parte (art. 6).

Una comparación entre el régimen anterior (para Perú y Bolivia) y el actual, destinado a los países que conforman en el MERCOSUR más Bolivia, Chile y Perú, se condensa en el CUADRO 3.

ÁMBITO DE APLICACIÓN	Perú y Bolivia	MERCOSUR	BOLIVIA Nuevo Acuerdo
Situaciones que prevé	Titulares extranjeros para ejercer actividad en relación de dependencia, ingresantes y a regularizar. Familiares de los titulares, ingresantes o a regularizar. Familiares de distinta nacionalidad.	Nacionales de una parte que deseen residir en otra, a ingresar o regularizar.	Nacionales naturales de una Parte que deseen ingresar o regularizar.

TITULARES	<p>1. NACIONALES A: fuera del territorio, desean establecerse en territorio de otra Parte, para desarrollar actividad formal en relación de dependencia. 2. NACIONALES B: dentro del territorio en situación migratoria irregular, pretenden regularizar a fin de desarrollar actividad formal en relación de dependencia.</p>	<p>NACIONALES FUERA: Nacionales (natural o adquirido mínimo 5 años) que deseen residir en territorio de otra Parte. NACIONALES A REGULARIZAR: nacionales (natural o adquirido mínimo 5 años) que se encuentren en territorio de otra Parte y presenten solicitud de regularización.</p>	<p>NACIONALES EN-TRANTES: Personas (i) nacidas en el territorio de una de las partes, que por ello sean (ii) reconocidas como nacionales, que (iii) soliciten ingreso bajo el presente régimen en el territorio de otra parte. NACIONALES A REGULARIZAR: nacionales de una Parte admitidos como transitorios (max. 90 días) o temporarios en territorio otra.</p>
Familiares igual nacionalidad	<p>3. NACIONALES C: nacionales de una parte que sean (i) cónyuge, (ii) padres, (iii) hijos solteros menores 21 o discapacitados de NACIONALES A o B que deseen ingresar o regularizarse. 4. NACIONALES D: nacionales C que se encuentren residiendo en el país de recepción como temporarios o permanentes, según régimen interno.</p>	<p>----- -----</p>	<p>----- -----</p>
Familiares otra nacionalidad	<p>5. NACIONALES E: nacionales del Estado X que sean (i) cónyuge, (ii) padres, (iii) hijo de un nacional del Estado Y que resida en dicho Estado. Para ingresar o regularizar.</p>	<p>----- -----</p>	<p>----- -----</p>

PLAZOS	1. NACIONALES A: dentro de vigencia del Convenio. 2. NACIONALES B: 365 días desde vigencia del Protocolo.	No especifica. Desde vigencia Convenio.	Regularizantes: 365 días desde vigencia Convenio. Otros: no específica, se entiende vigencia Convenio (5 años prorrogable igual período)
--------	---	---	--

2. La Ley Nacional en Política Migratoria.

La nueva ley de política migratoria, promulgada en enero de 2004, explicita las mencionadas declaraciones del gobierno en derechos humanos e integración, al establecer como objetivos de dicha legislación "dar cumplimiento a los compromisos internacionales de la República en materia de derechos humanos, integración y movilidad de los migrantes" y "g) Promover y difundir las obligaciones, derechos y garantías de los migrantes, conforme a lo establecido en la Constitución Nacional, los compromisos internacionales y las leyes, **manteniendo en alto su tradición humanitaria y abierta** con relación a los migrantes y sus familias" (art, 3, énfasis agregado).

Todo el título I se consagran derechos y libertades de los extranjeros (no solamente migrantes), el cual será objeto de comparación en la última parte de este trabajo. El título II, por su parte, regula la admisión de extranjeros, efectuando una categorización en:

- i. Permanentes: entendiéndose por tales (a) extranjeros con propósito de establecerse definitivamente en el país; (b) inmigrantes parientes de ciudadanos argentinos, nativos o por opción. El calificativo "parientes" corresponde solamente al cónyuge, hijos y padres; (c) hijos de argentinos nativos o por opción que nacieren en el extranjero.
- ii. Temporarios: (a) trabajadores migrantes; (b) rentista; (c) pensionado; (d) inversionista; (e) científico y personal especializado; (f) deportistas y artistas; (g) religiosos de cultos reconocidos oficialmente y con personería expedida por el Ministerio; (h) pacientes bajo tratamiento médico; (i) académicos; (j) estudiantes; (k) asilados y refugiados; (l) nacionalidad; (m) razones humanitarias; (n) especiales.
- iii. Transitorios: turistas, pasajeros en tránsito, tránsito vecinal fronterizo, tripulantes de transporte internacional, trabajadores migrantes estacionarios, académicos, tratamiento médico.

- iv. Precaria: es de 180 días, y se puede conceder hasta tanto se formalice el trámite de regularización pertinente, pudiendo ser renovada hasta la resolución de admisión. Habilita para permanecer, salir y reingresar al territorio, así como trabajar y estudiar durante su vigencia.

En lo que nos interesa, por "trabajador migrante" se entenderá a quien "ingrese al país para dedicarse al ejercicio de alguna actividad lícita, remunerada", lo cual le significa una autorización de permanencia de hasta 3 (tres) años, prorrogables, con entradas y salidas múltiples y, claro está, con permiso para trabajar bajo relación de dependencia (art. 23 inc. A).

El inciso (I), identificado en la ley como "nacionalidad", se refiere a los ciudadanos nativos de Estados Parte en el MERCOSUR y sus asociados, que sin ningún requisito adicional a la mera nacionalidad, podrán tramitar su residencia temporaria para permanecer en el país por 2 (dos) años. Considerando que con anterioridad se había ya aprobado el Acuerdo para Nacionales del MERCOSUR, y que la misma ley migratoria reconoce que "los extranjeros incluidos en Acuerdos o Convenios de Migraciones suscriptos por la Republica Argentina se regirán por lo dispuesto en los mismos y por esta ley, en el supuesto más favorable para la persona del migrante" (art. 28), surge que:

1. Para los nacionales de los países asociados al MERCOSUR distintos a Bolivia, Chile y Perú, se aplica la ley migratoria argentina, por art. 23 inciso (I).
2. En todos los casos, se otorga una residencia temporaria de **hasta** 2 (dos) años (art. 4 Acuerdo; 23 (I) ley). A los nacionales de Bolivia, "se les podrá otorgar una residencia temporaria con una permanencia autorizada **de** dos años" (art. 3 Convenio con Bolivia).
3. Si se trata de un trabajador migrante, la residencia temporaria puede otorgarse "hasta un máximo de tres años" (art. 23 inc. A ley). En este sentido, aparece modificado el plazo de 2 (dos) años previsto en el Acuerdo para Nacionales del MERCOSUR, Bolivia y Chile que ingresen como trabajadores migrantes.
4. Es importante tener en cuenta que, según el régimen general legal, los extranjeros ingresados bajo la categoría de "transitorios" no podrán realizar tareas remuneradas o lucrativas, sea por cuenta propia o en relación de dependencia (art. 52), con excepción claro está, de aquellos admitidos como trabajadores migrantes estacionarios. En cuanto a los admitidos

como temporarios, podrán desarrollarlas sólo durante el período de su permanencia autorizada (art. 51). Aquellos que tuvieren una residencia “precaria” podrán ser habilitados para trabajar por el plazo y con las modalidades que establezca la Dirección Nacional de Migraciones (art. 51): para el caso de los nacionales bolivianos rige una disposición especial referida párrafos arriba, la cual no importa un menoscabo al principio de igualdad de trato con respecto a otros extranjeros (art. 28 ley). Más allá de lo dispuesto por este artículo, lo cierto es que la particular situación de explotación de que se da cuenta en los considerandos de la disposición pertinente, permiten sostener que mediante su adopción, el Estado argentino está llevando a cabo una medida de acción positiva o discriminación inversa por la cual se busca morigerar una situación de hecho desigual.

3. El Programa Nacional de Normalización Migratoria.

El *Programa Nacional de Normalización Documentaria Migratoria* se inicia con el Decreto 836/04 (art. 10), entre cuyos objetivos se establece: a) la creación del marco de ejecución de nuevas políticas migratorias orientadas a la inserción e integración de la población inmigrante; b) la regularización de la situación de los inmigrantes (art. 11). Las normas aplicables se resumen en el cuadro a continuación.

CUADRO 4.

836/2004	07-Jul-04	EMERGENCIA ADMINISTRATIVA. PROGRAMA NACIONAL REGULARIZACIÓN MIGRATORIA.	Poder Ejecutivo Nacional	Declarase la emergencia administrativa del citado organismo descentralizado de la órbita del Ministerio del Interior. Facúltase a la mencionada Dirección Nacional a crear el Registro Nacional Unico de Empleadores y Requirentes de Extranjeros y el Registro Nacional Unico de Apoderados de Inmigrantes. Funcionamiento del Area de Asistencia e Información. Elaboración de un plan de acción para la regularización de los trámites pendientes.
1169/04	06-Sep-04	Regularización extra MERCOSUR	Poder Ejecutivo Nacional	Ciudadanos extra MERCOSUR que al 30/06/04 residan en Argentina, no refugiados, asilados o diplomáticos. Plazo 180 días, residencias de 2 años. Tasas máx: \$400.-
29.930/2004	17-Sep-04	Regularización extra MERCOSUR	Dirección Nacional de Migraciones	Créase la Coordinación Aplicación del Régimen de Regularización Migratoria para ciudadanos nativos de países fuera de la órbita del MERCOSUR, instituido por el Decreto N° 1169/2004. Crea también la Sub-coordinación, la Comisión de Apoyo a la Coordinación. Se aprueban Cronograma, Formularios, Plan de Ejecución y Modelos de Disposición.
33.349/2004	08-Oct-04	Regularización EXTRA MERCOSUR	Dirección Nacional de Migraciones	Instrucciones para alegar indigencia ante DNM. Presentar certificado, testigos, hechos.
53.253/2005	13-Dic-05	PROGRAMA Normalización migratoria	Dirección Nacional de Migraciones	Implementase el citado Programa para extranjeros nativos de los Estados Parte del Mercado Común del Sur y sus Estados Asociados. Ambito de aplicación.

14.949/2006	11-Abr-06	PROGRAMA Normalización migratoria	Dirección Nacional de Migraciones	Modifica el título "III" de la 53253/2005. A partir del 17 de abril de 2006, los extranjeros nativos de los Estados Parte del MERCADO COMUN DEL SUR (MERCOSUR) y sus Estados Asociados que no sean residentes temporarios, permanentes o transitorios diferente a turista, al momento de su ingreso al país se les otorgará una residencia transitoria como TURISTA MERCOSUR por un plazo único de NOVENTA 90) días. En ese plazo decide si tramita residencia (2 años) o no. DDJJ medios suficientes para la subsistencia
14.954/2006	11-Abr-06	Programa Normalización migratoria	Dirección Nacional de Migraciones	Implementase un procedimiento especial de regularización que comprenderá a los ciudadanos nacionales de la República de Bolivia que hayan sido víctimas de explotación laboral en talleres clandestinos de costura o establecimientos similares. Vigencia.
20.878/2006	22-May-06	Programa Normalización migratoria	Dirección Nacional de Migraciones	Establécese que los certificados expedidos por autoridad consular extranjera o sus legalizaciones, no necesitan la intervención del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. Modificación de la Disposición Nº 53.253/2005.
24.337/2006	16-Jun-06	PROGRAMA Normalización migratoria	Dirección Nacional de Migraciones	Abre Registro de Instituciones Sociales Colaboradoras, oficinas consulares o diplomáticas

48.328/2006	21-Dic-06	PROGRAMA Normalización migratoria	Dirección Nacional de Migraciones	Modifica el título II de la 53253/2005. Extranjeros anteriores al 17/04/06. Abre registro entidades colaboradoras. Modifica título III.
13.291/07	09/04/2007	Programa Normalización Migratoria	Dirección Nacional de Migraciones	Se delega en la Municipalidad de La Plata resolución residencia temporaria o permanente. Regularizaciones incluidas.

En dicho marco se establecen dos procedimientos: uno para los inmigrantes provenientes de países que no forman parte del MERCOSUR ni sus asociados (Decreto 1169/04) y para aquellos nacionales de dicho bloque y sus asociados (Disposición de la DNM No. 53253/05). En lo sustancial, el primer régimen (que no comprende a aquellas personas que hayan ingresado con visa de cortesía, diplomática, refugiados o asilados) contempla la presentación, en un plazo de 180 días, de los solicitantes que al 30 de junio de 2004 se hallen de hecho residiendo en nuestro país. Por el segundo, se establecen dos categorizaciones, según la entrada del solicitante: (i) con anterioridad al 17 de abril de 2006 y (ii) con posterioridad a dicha fecha. La diferencia estriba en: a) los requisitos (debiendo en el último caso acreditar medios de vida lícitos y "útiles"), b) el tipo de residencia temporaria a otorgar (dos años en el caso de los primeros, noventa días para los segundos, que puede ser prorrogada por única vez por igual período). Si el extranjero ingresado con posterioridad al 17 de abril de 2006 decide solicitar una residencia transitoria, la misma se otorgará por 2 años (de ser resuelta favorablemente la petición); también es posible que se le otorgue directamente una residencia permanente.

Ambos regímenes resultan comparados en el CUADRO 5.

Programa Nacional Normalización Documentación Migratoria

	Extra MERCOSUR	MERCOSUR
Regulación	Decreto 1169/2004	Disposición 53253/2005

Destinado a:	Ciudadanos nativos de países fuera de la órbita del MERCOSUR que al 30 de junio de 2004, residen de hecho en el territorio de la Argentina.	Extranjeros nativos de los Estados Parte del MERCOSUR y sus Estados Asociados que hubieren ingresado al territorio de la REPUBLICA ARGENTINA: (i) antes del 17/4/06; (ii) desde el 17/4/06. Incluye nacionales de: Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela.
Requisitos	Solicitud de regularización migratoria, la cual tendrá carácter de Declaración Jurada	Completar el "Formulario de Regularización Migratoria" que tendrá el carácter de Declaración Jurada respecto de todos los datos volcados en el mismo, en especial sobre los datos personales, la fecha y el lugar de ingreso al país.
	Acreditación de Identidad con:	Acreditar identidad con documento vigente, a saber:
	a) Pasaporte, o en caso de imposibilidad	Pasaporte, Cédula de Identidad o, en caso de imposibilidad,
	b) Certificado de Nacionalidad expedido por autoridad consular del país del peticionante en la REPUBLICA ARGENTINA, legalizado por el MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, COMERCIO INTERNACIONAL Y CULTO.	Certificado de Nacionalidad expedido por autoridad consular del país del peticionante en la REPUBLICA ARGENTINA
	Acreditación de los términos previstos en el artículo 1º del presente, con cualquiera de los siguientes documentos:	Sin equivalente
	a) Partida de Nacimiento de hijo argentino (acreditación válida para el caso de la madre, si el padre figurara como presente en el momento de asentar el nacimiento también resultará, respecto del mismo, acreditación suficiente).	Sin equivalente
	b) Partida de matrimonio con ciudadano argentino celebrado en el territorio de la REPUBLICA ARGENTINA.	Sin equivalente

	<p>c) Partida de matrimonio con ciudadano extranjero celebrado en el territorio de la REPUBLICA ARGENTINA.</p> <p>d) Constancia en el pasaporte o en la tarjeta de control o en la documentación intervenida al momento de producirse el ingreso.</p> <p>e) Presentación anterior frente a la DIRECCION NACIONAL DE MIGRACIONES.</p> <p>f) Inscripción ante la ADMINISTRACION FEDERAL DE INGRESOS PUBLICOS (AFIP).</p> <p>g) Cualquier documento extendido por autoridad nacional, provincial o municipal. A título ejemplificativo: documento privado con intervención oficial, certificación hospitalaria, boletín de calificaciones, certificado de vacunación, etcétera.</p> <p>h) Todo otro documento que acredite fecha cierta y que a juicio de la DIRECCION NACIONAL DE MIGRACIONES permita el encuadre del peticionante en los términos del artículo 1º del presente.</p>	<p>Sin equivalente</p> <p>Sin equivalente</p> <p>Sin equivalente</p> <p>Sin equivalente</p> <p>Sin equivalente</p> <p>Sin equivalente</p>
	<p>Certificado de carencia de antecedentes penales de la REPUBLICA ARGENTINA</p>	<p>a) Certificado de antecedentes penales de la REPUBLICA ARGENTINA, emitido por Policía Federal Argentina o el Registro Nacional de Reincidencia</p>
	<p>Certificado de carencia de antecedentes penales de su país de origen o de donde hubiere residido los últimos CINCO (5) años.</p>	<p>Certificado de carencia de antecedentes penales de su país de origen o de donde hubiere residido los últimos TRES (3) años</p>
		<p>Declaración jurada de carencia de antecedentes penales internacionales</p>
	<p>Comprobante de pago de las tasas correspondientes.</p>	<p>Comprobante de pago de la tasa correspondiente</p>

		Presentar declaración jurada en la cual manifieste contar con medios suficientes para su subsistencia (sólo para ingresados luego del 17/4/06).
Residencia	Temporaria de 2 años. Si el nacional (i) es cónyuge de argentino nativo, por opción o residente mayor a 5 años o (ii) tiene hijos argentinos, luego puede acceder a una residencia permanente. Caso contrario, se le otorga una nueva temporaria de 2 años.	Temporaria de 2 (dos) años. Con una antelación de 60 días puede solicitar una residencia permanente.
	Temporaria de 2 años. Si el nacional (i) es cónyuge de argentino nativo, por opción o residente mayor a 5 años o (ii) tiene hijos argentinos, luego puede acceder a una residencia permanente.	
	Sin equivalente	A todos los extranjeros contemplados por la presente Disposición que ingresen al país a partir del día 17 de abril de 2006 y que no sean residentes permanentes, temporarios o transitorios diferente a la categoría "turista", se les otorgará al momento de su ingreso una residencia transitoria como TURISTA MERCOSUR por un plazo único de NO-VENTA (90) días. Este plazo podrá ser prorrogado por igual término.

Régimen especial de regularización para nacionales bolivianos. Por otro lado, existe un procedimiento especial de regularización para nacionales provenientes de Bolivia "que comprenderá a los ciudadanos nacionales de la República de Bolivia que hayan sido víctimas de explotación laboral en talleres clandestinos de costura o establecimientos similares", el cual data del 11/4/06 y cuya fuente material puede ubicarse, claramente, en el siniestro que tuvo como víctimas a un grupo de nacionales de Bolivia que trabajaban en condiciones

extremadamente precarias (e ilegales) en un taller textil. Dicha disposición (DNM No. 19.954/2006), simplifica notoriamente los trámites de regularización: se procede a la confección de un Registro abierto al efecto por el Consulado boliviano, el cual a su vez tiene a su cargo la carga de los datos requeridos en el sistema informático de la Dirección Nacional de Migraciones. Cumplido el cotejo de los requisitos solicitados: (a) Fotocopias del documento con el cual acredita identidad el extranjero; b) Dos fotos carnet del extranjero; c) Solicitud de inscripción firmada por firma autorizada del Consulado de la República de Bolivia y por el extranjero, la Dirección procede a la emisión de una credencial de residencia precaria, con los siguientes beneficios: (i) es gratuita y habilita a estudiar, trabajar, entrar, salir y permanecer en el país; (ii) El extranjero podrá tramitar su CUIL provisorio. Luego de presentada la restante documentación prevista en la normativa común de regularización, podrá accederse a una residencia temporaria o permanente, según corresponda.

4. Los derechos reconocidos: el Acuerdo MERCOSUR, la ley 25.871 y la Convención de los Trabajadores Migrantes.

En el siguiente cuadro comparativo se resumen los principales aspectos de cada instrumento.

	DERECHOS EXTRANJEROS Y MIGRANTES EN LAS LEYES E INSTRUMENTOS APLICABLES		
	Acuerdo MERCOSUR	Ley migratoria argentina	Convención Migrantes

IGUALDAD	<p>Los Estados partes asegurarán a los ciudadanos un tratamiento igualitario en cuanto a derechos civiles, según sus legislaciones internas</p>	<p>El Estado asegurará las condiciones que garanticen una efectiva igualdad de trato a fin de que los extranjeros puedan gozar de sus derechos y cumplir sus obligaciones (art. 5)</p>	<p>Los Estados Partes se comprometerán, de conformidad con los instrumentos internacionales sobre derechos humanos, a respetar y asegurar a todos los trabajadores migratorios y sus familiares que se hallen dentro de su territorio o sometidos a su jurisdicción los derechos previstos en la presente Convención, sin distinción alguna por motivos de sexo, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición (art. 7). *</p>
LIBERTAD FISICA	<p>Los que hayan obtenido residencia podrán: entrar y salir del país, circular y permanecer libremente, previo cumplimiento formalidades y sin perjuicio de restricciones por orden público y seguridad pública.</p>	<p>No hay disposición específica en la ley. Se rige por Constitución Nacional.</p>	<p>1. Los trabajadores migratorios y sus familiares podrán salir libremente de cualquier Estado, incluido su Estado de origen. Ese derecho no estará sometido a restricción alguna, salvo las que sean establecidas por ley, sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades ajenos y sean compatibles con otros derechos reconocidos en la presente parte de la Convención (art. 8). La libertad de movimiento sólo se garantiza a los migrantes en situación regular (art. 39). *</p>

E M P L E O	<p>Derecho acceder a cualquier actividad, por cuenta propia o ajena, en las mismas condiciones que los nacionales del país de recepción, de conformidad ley interna.</p>	<p>No hay disposición específica. "El Estado 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 en.. Trabajo y empleo" (art. 6). Según arts 20 y 51 a 53, podrán trabajar por cuenta propia o en relación de dependencia.</p>	<p>*1. Los trabajadores migratorios gozarán de un trato que no sea menos favorable que el que reciben los nacionales del Estado de empleo en lo tocante a remuneración y de: a) Otras condiciones de trabajo, b) Otras condiciones de empleo. 2. No será legal menoscabar en los contratos privados de empleo el principio de igualdad de trato que se menciona en el párrafo 1 del presente artículo.3. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas adecuadas para asegurar que los trabajadores migratorios no sean privados de ninguno de los derechos derivados de este principio a causa de irregularidades en su permanencia o empleo. En particular, los empleadores no quedarán exentos de ninguna obligación jurídica ni contractual, ni sus obligaciones se verán limitadas en forma alguna a causa de cualquiera de esas irregularidades.</p>
CIVILES	<p>Igualdad de derechos y libertades civiles, sociales, culturales, económicas que los nacionales del país de recepción, en particular, trabajar, ejercer actividad lícita, peticionar ante las autoridades, asociarse con fines lícitos, profesar libremente su culto, de conformidad ley interna</p>	<p>Igual encabezado art. 6 "... en particular lo referido a... justicia".</p>	<p>Se enumeran derechos específicos CON INDEPENDENCIA DE LA SITUACIÓN MIGRATORIA: a la protección de la vida (art. 9), prohibición esclavitud y tratos inhumanos (10, 11), libertad de pensamiento, conciencia y religión (12), protección vida privada (13, 14), propiedad privada (15), libertad y seguridad personales (16), condiciones privación libertad (17), acceso a la justicia y garantías (18), principio de legalidad (19), no destrucción documentación (21), no expulsión colectiva (22), asistencia y protección consular (23), información (33).</p>

FAMILIA	A los miembros de la familia que no ostenten nacionalidad de uno de los Estados partes se les expedirá residencia de idéntica vigencia de aquella que posea la persona de la cual dependan .	EL Estado garantizará el derecho de reunificación familiar de los inmigrantes con sus padres, cónyuge, hijos solteros menores o mayores con discapacidades diferentes (art. 10).	Toda la Convención se dedica a los derechos de los familiares, pero no regula un derecho específico a la reunificación familiar.
LABORALES	Los inmigrantes gozarán de un trato no menos favorable que el que reciben los nacionales del país de recepción, en lo que concierne a la aplicación de la legislación laboral , especialmente en materia de remuneraciones, condiciones de trabajo y seguridad social.	No hay disposición específica en la ley. Art. 6	Esta Convención se refiere precisamente a los derechos derivados de la actividad laboral, distinguiendo la situación documentada o no del trabajador migrante. Aquellos independientes de la situación regular son: participar en asociaciones y sindicatos (26), y a un trato no menos favorable que los nacionales en cuanto a condiciones de trabajo, empleo y seguridad social, si cumplen requisitos (art. 27).
\$	Tendrán derecho a transferir remesas, de conformidad con la ley.	No hay disposición específica.	Los trabajadores migratorios y sus familiares, al terminar su permanencia en el Estado de empleo, tendrán derecho a transferir sus ingresos y ahorros y, de conformidad con la legislación aplicable de los Estados de que se trate, sus efectos personales y otras pertenencias.

HIJOS	<p>Los hijos tendrán derecho al nombre, nacionalidad, derecho fundamental a la educación. El acceso no puede denegarse por condición de irregularidad.</p>	<p>No se refiere a los hijos. Art. 6. Art. 7 prescribe que la irregularidad no impedirá admisión de un extranjero como alumno de un establecimiento educativo.</p>	<p>Todos los hijos de los trabajadores migratorios tendrán derecho a tener un nombre, al registro de su nacimiento y a tener una nacionalidad. Todos los hijos de los trabajadores migratorios gozarán del derecho fundamental de acceso a la educación en condiciones de igualdad de trato con los nacionales del Estado de que se trate. El acceso de los hijos de trabajadores migratorios a las instituciones de enseñanza preescolar o las escuelas públicas no podrá denegarse ni limitarse a causa de la situación irregular en lo que respecta a la permanencia o al empleo de cualquiera de los padres, ni del carácter irregular de la permanencia del hijo en el Estado de empleo.</p>
SALUD		<p>Derecho a la salud, no denegable por situación de irregularidad (art. 8).</p>	<p>Para los irregulares y sus familiares, derecho a la atención médica urgente (art. 28). Para los otros, derecho a la salud en igualdad de acceso con respecto a los nacionales (art. 43).</p>
INFORMACION	<p>Intercambio de información entre los Estados partes (art. 7).</p>	<p>Los migrantes y sus familiares tendrán derecho a que el Estado les proporcione información acerca de sus derechos y obligaciones, los requisitos de su admisión, permanencia y egreso, cualquier otra cuestión (art. 9).</p>	<p>los trabajadores migratorios y sus familiares tendrán derecho a ser plenamente informados por el Estado de origen o por el Estado de empleo, según corresponda, de todas las condiciones aplicables a su admisión y, particularmente, de las relativas a su estancia y a las actividades remuneradas que podrán realizar, así como de los requisitos que deberán cumplir en el Estado de empleo y las autoridades a que deberán dirigirse para que se modifiquen esas condiciones.</p>

EXPULSIÓN		Los extranjeros y sus familiares no podrán ser objeto de medidas de expulsión colectiva. Cada caso será examinado y decidido individualmente (art. 66).	Ningún trabajador migratorio o familiar suyo será privado de su autorización de residencia o permiso de trabajo ni expulsado por el solo hecho de no cumplir una obligación emanada de un contrato de trabajo, a menos que el cumplimiento de esa obligación constituya condición necesaria para dicha autorización o permiso (art. 20). Los trabajadores migratorios y sus familiares no podrán ser objeto de medidas de expulsión colectiva. Cada caso de expulsión será examinado y decidido individualmente (art. 22).
POLITICOS	N/A.	El Estado facilitará la consulta o participación de los extranjeros en las decisiones relativas a la vida pública y a la administración de las comunidades locales donde residen (art. 11).	Los trabajadores migratorios y sus familiares tendrán derecho a participar en los asuntos públicos de su Estado de origen y a votar y ser elegidos en elecciones celebradas en ese Estado, de conformidad con su legislación (art. 41).

* Además de los indicados, aquellos señalados con (*) se garantizan con independencia de la condición migratoria.

Este panorama nos permite arribar a las siguientes **conclusiones**:

1. El Estado debe asegurar las condiciones que garanticen una efectiva igualdad de trato para todos los extranjeros; para aquellos trabajadores migrantes y sus familiares, debe asegurar al menos la no discriminación en el reconocimiento de los derechos, según lo dispone la Convención Aplicable.
2. El art. 36 de la ley argentina dispone que la autoridad migratoria podrá impedir la salida del país a toda persona que no se encuentre en posesión de la documentación necesaria...". Sin embargo, según la Convención aplicable a los trabajadores migrantes y sus familiares, el derecho a salir del país se reconoce con independencia de la condición migratoria, de allí que si la documentación referida se refiere a

3. dicha condición, no podrá negarse el derecho a salir del territorio argentino. En caso de que se aplicara el art. 36 para impedir la salida de un trabajador migrante en condición irregular, estaríamos ante un incumplimiento del Estado argentino.
4. La prohibición de expulsión es independiente de la condición migratoria del extranjero admitido como trabajador migrante (o sus familiares) y debe ser susceptible de ser revisada ante el Poder Judicial.
5. No podrá privarse al trabajador migrante (ni al extranjero, según la extensión de la legislación argentina, art. 56) de los derechos derivados de una relación laboral.
6. Las posibilidades de restricción del derecho a la circulación (entrar, salir, permanecer) han sido acotados por la legislación argentina; de allí que, tomando en cuenta la interpretación más favorable a la persona humana, los únicos supuestos de restricción serán orden público o seguridad pública, no aplicándose la mayor extensión prevista en la Convención de los trabajadores migrantes o en cualquier otros instrumento aplicable a este grupo para el goce de este derecho en particular.

En términos generales, la Argentina ha receptado en su legislación migratoria las principales recomendaciones efectuadas por la Organización Internacional para las Migraciones y las prescripciones contenidas en la Convención para la protección de los trabajadores migrantes y sus familiares, en particular el muy reclamado "derecho a migrar", reconocido en los foros internacionales en que ha participado. Esto no sólo permite acortar la brecha entre las normas en derechos humanos y su efectividad, sino que en el caso específico de la migración por motivos laborales, constituye un importante avance hacia la integración de todos los factores productivos en el marco del MERCOSUR.