

Buenos Aires, 19 de marzo de 2018

A las/os expertas/os del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares

**Ref.: Lista de Cuestiones Previas al Informe de Argentina – 28º Período de Sesiones**

De nuestra mayor consideración,

Nos dirigimos a Uds. en representación de Abogados y Abogadas del Noroeste Argentino en Derechos Humanos y Estudios Sociales (ANDHES); el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS); el Centro integral de la mujer Marcelina Meneses; el Colectivo para La Diversidad; la Comisión Argentina para Refugiados y Migrantes (CAREF); El Instituto Argentino para la Igualdad, Diversidad e Integración (IARPIDI); el Instituto de Justicia y Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Lanús (IJDHUNLa); la Red de Migrantes y Refugiadxs en Argentina; Sociedad de Socorros Mutuos "Unión Caboverdeana"; y Todo en Sepia- Asociación de Mujeres Afrodescendientes en la Argentina, para presentar información sobre la situación de los derechos de las personas migrantes en la Argentina con relación a la vigencia de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (en adelante Convención).

Teniendo en cuenta las Observaciones Finales a Argentina luego del examen celebrado en el 15º periodo de sesiones en el año 2011, les remitimos aportes para su consideración en la elaboración de la Lista de Cuestiones Previas que tendrá lugar en la próxima sesión del Comité.

Sin perjuicio de la información que brindamos en esta oportunidad, remitiremos un informe alternativo de cara al diálogo interactivo con el Estado, que contendrá mayor información y señalará preguntas y recomendaciones sugeridas para el marco de la evaluación.

Quedamos a vuestra disposición para ampliar o aclarar lo que estimen necesario.

Atentamente,

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

**Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS);**

**Centro Integral de la Mujer Marcelina Meneses**

**Colectivo para la Diversidad (COPADI);**

**Comisión Argentina para Refugiados y Migrantes (CAREF);**

**Instituto Argentino para la Igualdad, Diversidad e Integración (IARPIDI);**

**Instituto de Justicia y Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Lanús (IJDHUNLa)**

**Red de Migrantes y Refugiadxs en Argentina;**

**Sociedad de Socorros Mutuos "Unión Caboverdeana"**

**Todo en Sepia- Asociación de Mujeres Afrodescendientes en la Argentina**

## 1. Palabras preliminares

Como es de conocimiento de este Comité, la ley de Migraciones 25.871 - aprobada por el Congreso Nacional - y su Decreto Reglamentario 616/2010 instituyeron una política amplia de derechos cuyos ejes centrales están vinculados a 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 y la eliminación de las distinciones en el acceso a derechos entre argentinos y migrantes.

Como se destacó en la evaluación de Argentina del 2011, este marco normativo presentaba obstáculos de implementación, entre los cuales destacamos: los criterios discriminatorios para la regularización migratoria (especialmente para las personas provenientes de países extraMERCOSUR); interpretaciones restrictivas de la ley y de las causales insubsanables de impedimento de regularización; la vigencia de normas que establecen distinciones entre nacionales y migrantes en el acceso a derechos; y la adopción de normativas que representaban un límite o contrariaban la ley de migraciones (por ejemplo la disposición sobre “pseudo turista” o “falso turista” que establece rechazos en frontera por sospechas basadas en criterios discriminatorios). Si bien algunos de estos temas, veremos, tuvieron algún tipo de respuesta positiva entre los años 2013 y 2015, en esta oportunidad nos vamos a centrar en las modificaciones a la ley de migraciones de Argentina 25.871 que el Poder Ejecutivo Nacional introdujo a través de un Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) y presentaremos en el punto 3. cuestiones específicas vinculadas al acceso a los derechos económicos sociales y culturales.

Actualmente se nos presentan nuevos desafíos y a estas mencionadas deudas se les suman cambios iniciados a principios del año 2016, con la llegada de un nuevo gobierno en la Argentina. Este giro en la política migratoria se concretó el 30 de enero de 2017 cuando, en detrimento de esta política respetuosa de derechos, el Poder Ejecutivo Nacional, por medio de un Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU 70/2017), derogó parte sustancial de la Ley de Migraciones e introdujo un marco normativo que retrocede en la garantía de los derechos de la población migrante, aumenta la discrecionalidad de las decisiones estatales y fomenta la informalidad de los procedimientos migratorios.

Concretamente, el DNU (a.) **Viola el debido proceso, el acceso a la justicia y el derecho a la defensa de las personas migrantes**, especialmente al crear un procedimiento de expulsión sumarísimo para determinadas categorías de migrantes; (b.) **Viola el carácter excepcional de la detención por razones migratorias** al ampliar los supuestos para el dictado de detenciones preventivas y al ampliar los plazos y condiciones para la detención; (c.) **Criminaliza a las personas migrantes** al ampliar las causales de expulsión y al vincular migración y delito; y (d.) **Limita los criterios de derechos humanos para no proceder a la expulsión**, específicamente viola el derecho a la unidad familiar y la aplicación de los criterios de arraigo y de razones humanitarias. Estos cambios también ponen en riesgo el eje central de la Ley de Migraciones, es decir, la regularización migratoria como una obligación del Estado y un derecho de todas las personas migrantes. Estos aspectos serán desarrollados en el apartado 2 del documento.

Con la nueva normativa y los cambios en las prácticas estatales se habilitó en Argentina una política migratoria que permite una especie de clasificación de las personas migrantes en dos grupos: los que podemos denominar como migrantes “buenos”, y que pueden regularizarse, y aquellos migrantes que puede identificarse como “malos” o “no deseables”, a quienes les corresponde un procedimiento expulsión exprés, y específico para este fin. Entre aquellos migrantes definidos como “malos” se encuentran la gran mayoría de las personas migrantes en situación irregular, o, por lo menos, aquellas que presentan más dificultades para regularizarse: sea porque carecen de recursos económicos y todo el tiempo están bajo una sospecha permanente, porque no pueden acreditar su ingreso por paso no habilitado o porque tienen antecedentes penales, sin importar la gravedad del delito. Todas estas personas ahora estarán sujetas a procedimientos de expulsión sumarísimos – que cuentan con solamente una instancia de recurso administrativo y con 3 días de plazo para presentar el recurso judicial. Además, pasan a tener escasas capacidades de argumentar en contra de la expulsión en base a la unidad familiar, el arraigo o las razones humanitarias.

Bajo la excusa de expulsar de manera expedita de la Argentina a todas aquellas que supuestamente no deberían estar en el país, según criterios vinculados a faltas administrativas, o vinculados a procesos criminales o correccionales con independencia de la gravedad de los hechos de los que se los acusa, con el DNU

70/2017 se puso en marcha procedimientos poco claros y escasamente reglados que reducen las obligaciones legales y aumentan las posibilidades para la expulsión de todas las personas migrantes, poniéndolas bajo sospecha permanente. Parecería que se eligió la supuesta efectividad de la burocracia estatal en detrimento de los derechos de esta población.

Frente a este escenario, distintos órganos internacionales de protección de los derechos humanos tuvieron una firme reacción frente a estos retrocesos y especialmente se mostraron contrarios al contenido del DNU 70/2017. En el marco de la evaluación periódica sobre el cumplimiento por Argentina de la Convención Contra la Tortura, el Comité contra la Tortura de Naciones Unidas instó al Estado Argentino a derogar el DNU 70/2017<sup>1</sup>. Además, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos convocó, en marzo de 2017, a una audiencia pública de oficio<sup>2</sup> sobre los cambios normativos en la Argentina y la Relatora sobre los Derechos de los Migrantes declaró la “extrema preocupación” de la CIDH por la regresión en materia de política migratoria en la Argentina<sup>3</sup>. Por su parte, en junio de 2017 el Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, Mutuma Ruteere, manifestó su preocupación por la posibilidad de que el DNU aumente la criminalización y estigmatización de los migrantes.<sup>4</sup>

Es por esta sumatoria de cuestiones que resulta necesario que este Comité realice una evaluación pormenorizada y detallada sobre el impacto del DNU 70/2017 en el plano normativo y en la práctica estatal e inste al Estado a derogarlo el DNU 70/2017.

## 2. La nueva política migratoria argentina: cambio normativo y en la práctica estatal

### I. Cambio normativo: el DNU 70/2017

#### (a.) Debido proceso, acceso a la justicia y derecho a la defensa (art. 22, art. 23 y art.56 de la Convención)

Como adelantamos, el DNU crea un nuevo mecanismo sumarísimo para la expulsión de personas migrantes y altera las reglas de los procedimientos migratorios en general. Al mismo tiempo, cambia el régimen de recursos administrativos y el sistema de notificaciones, limita la revisión judicial y el derecho a la defensa ante un orden de expulsión.

**En síntesis, a partir del DNU, bajo el procedimiento sumarísimo, la persona migrante tendrá apenas tres días para interponer un recurso contra una orden de expulsión y tres días para impugnar en sede judicial la resolución que lo rechace,** cuando el marco normativo anterior establecía el plazo de 15 y 30 días para la presentación de recursos a nivel administrativo y judicial, respectivamente. La reducción de los plazos en un supuesto tan gravoso como la expulsión del territorio, impacta sobre las capacidades efectivas

<sup>1</sup> Según el Comité, el DNU deroga parte de las garantías de la legislación de 2004, al introducir “un procedimiento de expulsión de migrantes sumarísimo que reduce drásticamente los plazos para recurrir la expulsión” y dificulta el acceso a la asistencia jurídica gratuita de las personas migrantes. El Comité, además, en sus observaciones finales expresó que el Decreto no asegura la detención por razones migratorias como medida de último recurso, al instituir la prisión preventiva de migrantes desde el inicio del procedimiento sumarísimo. Ver Observaciones finales del Comité contra la Tortura de Naciones Unidas sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados de la Argentina, 24 de mayo de 2017, página 9, disponible en

[http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CAT%2fC%2fARG%2fCO%2f5-6&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CAT%2fC%2fARG%2fCO%2f5-6&Lang=en)

<sup>2</sup> Ver calendario del 161º Período de sesiones de la CIDH. Página 6. Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/sesiones/docs/Calendario-161-audiencias-es.pdf>

<sup>3</sup> Ver comunicados de prensa disponibles en <http://www.lanacion.com.ar/1997618-la-cidh-considero-que-el-decreto-migratorio-de-macri-es-una-regresion>, [http://www.clarin.com/politica/cidh-dice-decreto-migratorio-macri-regresion\\_0\\_SjmwePeng.amp.html](http://www.clarin.com/politica/cidh-dice-decreto-migratorio-macri-regresion_0_SjmwePeng.amp.html), <https://www.pagina12.com.ar/27328-advertencia-de-la-cidh>

<sup>4</sup> Ver informe sobre Informe del Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia sobre su misión a la Argentina entre el 16 y el 23 de mayo de 2016, disponible en <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G17/093/29/PDF/G1709329.pdf?OpenElement>

Ver declaración oral del Relator Especial durante el ítem 9 del Consejo de Derechos Humanos, 35ª sesión, 19 de junio de 2017. Disponible en <https://extranet.ohchr.org/sites/hrc/HRCSessions/RegularSessions/35thSession/Pages/Statements.aspx?SessionId=14&MeetingDate=19/06/2017%2000:00:00>

para realizar una defensa adecuada. Así, **el DNU 70/2017 introdujo un sistema de control judicial de la administración pública ilusorio e inefectivo.**

Asimismo, el DNU 70/2017 introdujo cambios en los recursos disponibles, en los sistemas de notificaciones administrativas y de asistencia jurídica gratuita en todos los procedimientos migratorios.

Por un lado, el DNU derogó uno de los recursos que diseñó el legislador para controlar las decisiones de la autoridad migratoria cuando hubiesen existido supuestos de “error, omisión o arbitrariedad manifiesta, violaciones al debido proceso, o cuando hechos nuevos de suficiente entidad justifiquen dicha medida”. Además, estableció que la notificación de hecho podrá ser tomada como válida y ya no solamente aquellas efectuadas en domicilio.

Por otro lado, con el DNU 70/2017, el Estado ya no tiene la obligación de dar intervención a la Defensoría General de la Nación para la asistencia pública gratuita de la persona migrantes. Tampoco se suspenden los plazos hasta que el abogado asuma la defensa. Ahora, la persona migrante es la que debe solicitar la asistencia jurídica gratuita y acreditar la carencia de medios económicos a la autoridad migratoria – criterio no desarrollado en el texto del DNU.

#### **(b.) Detenciones por razones migratorias (art.10, art.16 de la Convención)**

El DNU incorporó nuevas reglas al respecto de la detención migratoria, mientras que el art. 70 de la ley 25.871 solamente habilitaba la detención cuando una orden de expulsión estuviese firme y consentida y permitía excepcionalmente la detención para asegurar el cumplimiento de una orden de expulsión dictada, aunque no firme, **el texto del DNU habilita la privación de la libertad desde el inicio mismo del procedimiento sumarísimo en carácter “preventiva” (artículos 69 y 69 bis), sin exigencias de “excepcionalidad” e incluso cuando la orden de expulsión ni siquiera se hubiera dictado.** Además, el DNU prevé una cláusula abierta que autoriza la detención en aquellos casos que la DNM califique de “gravedad institucional” (art. 70 in fine).

A la vez, en el nuevo artículo 70 se incluye que, ante medidas expulsivas firmes, el plazo de retención será el doble del plazo anterior, es decir, de TREINTA (30) días corridos, prorrogables por disposición judicial por idéntico término. Esta extensión del plazo no requiere motivación alguna. Aún más grave, es que **el texto del DNU habilita la posibilidad de extenderse el plazo por periodo indefinido ante la interposición de los recursos.** Así, si la persona detenida recurre las decisiones administrativas, permanece privada de su libertad mientras ejerce su derecho de defensa, situación incompatible con el marco jurídico nacional e internacional.

Finalmente, el DNU no establece elemento alguno que deberá aportar necesariamente la autoridad migratoria para que el juez evalúe el pedido de detención, ni qué margen tiene el juez para rechazar el pedido. Esto implica una clara regresividad normativa frente el decreto reglamentario 616/2010 que establecía ciertos parámetros para la evaluación de retenciones preventivas excepcionales. En suma, la discrecionalidad de la administración aumenta y la actuación judicial ante pedidos de retención parece reducirse a un procedimiento de forma.

Por otro lado, en agosto de 2016 el Gobierno Nacional incluyó en la página de la Dirección Nacional de Migraciones la noticia de que construiría y habilitaría un **centro para la detención de migrantes.** Actualmente, después de la firma de un convenio con la Ciudad de Buenos Aires, que proveyó un inmueble para la instalación de este centro, están realizándose las reformas necesarias para su acondicionamiento.

Una de las razones que ha expresado la administración actual para la creación del centro de detención para migrantes es que algunos de ellos están siendo detenidos en comisarías o en unidades penitenciarias. Estos lugares por supuesto no son los indicados para alojar allí a aquellas personas sobre las que existe una orden de retención. Sin embargo, la existencia de un centro de detención sumada a la ampliación de las causales de expulsión y retención, la limitación de las garantías de debido proceso y del derecho a la defensa y la reducción del control judicial y del acceso a la justicia de las personas migrantes, pone en evidencia que el uso de la detención por razones migratorias se volverá mucho más frecuente y sistemática.

### **(c.) Criminalización de las personas migrantes (art.7, art. 18, art.19 de la Convención)**

El DNU 70/2017 fue aprobado en el contexto de una decisión política del Gobierno Nacional de vincular la migración con el delito. De hecho, el Gobierno anunció esta reforma como parte de sus políticas de seguridad. Tal como puede verse en la página web de la Dirección Nacional de Migraciones (DNM), el 17 de enero de 2017 el presidente Mauricio Macri afirmó, por ejemplo, que “por falta de acción no podemos permitir que el crimen siga eligiendo a la Argentina como un lugar para venir a delinquir”<sup>5</sup>. En este sentido, los fundamentos de adopción del DNU se basan en una supuesta urgencia de “seguridad pública”.

Sin embargo, la redacción original de la Ley 25.871 ya establecía mecanismos para expulsar a aquellos que contaran con procesamiento firme por delitos graves y la reforma introducida por el DNU, como explicaremos en detalle, trae cambios procedimentales que exceden la cuestión de migrantes que cometieron delitos. De este modo, **es claro que lo que realmente está en juego no es la política de seguridad**. Esta reforma por decreto tiene por objeto ampliar y endurecer el control de la población migrante en nuestro país, en detrimento de sus derechos humanos.

**El DNU amplía las causales de impedimento de ingreso, permanencia y de cancelación de residencia de migrantes en la Argentina.** Estos impedimentos pasan a ser aplicados a cualquier migrante que haya cometido un delito con pena privativa de libertad – cuando la ley 25.871 establecía que la pena privativa debía ser superior a 3 años. Es decir, ya no importa la condena o la gravedad del delito. Además, a estos migrantes, como detallamos, se les aplicará un procedimiento de expulsión “exprés”.

Asimismo, este procedimiento de expulsión sumarisimo también será aplicado a migrantes que hayan cometido infracciones administrativas, tales como no haber informado a la autoridad migratoria sobre la existencia de antecedentes de “requerimientos de fuerzas de seguridad” o el “ingreso por paso no habilitado”. La aplicación de este procedimiento sumarisimo también alcanza a los casos que representen una “gravedad institucional”, cuestión que el DNU no define, aclara o explica.

Así, con el procesamiento firme – es decir, sin el requisito de condena - por cualquier delito que prevea pena privativa de libertad, por faltas administrativas o por criterios arbitrarios de la autoridad migratoria, el migrante podrá ser expulsado del país de modo exprés, con escasas posibilidades de defenderse en el trámite migratorio. Esta ampliación de las causales de expulsión, además, vulnera el principio de inocencia de las personas migrantes y las criminaliza, a la vez que las somete a los arbitrios de las fuerzas de seguridad.

### **(d.) Unidad familiar, arraigo y razones humanitarias (art. 14 y art. 44 de la Convención)**

Otra de las situaciones que se modifican a través del DNU es la protección al derecho a la unidad familiar en el contexto migratorio. El DNU restringió y eliminó la posibilidad de alegar cuestiones de “unidad familiar” o “reunificación familiar” en la mayoría de los casos que pueden derivar en una expulsión y, además, en los pocos supuestos que permite su alegación, exige la acreditación ante la autoridad administrativa de la convivencia del grupo familiar, excluyendo a quien se hubiera desinteresado afectiva o económicamente. Esto impacta desproporcionadamente en contra de las mujeres migrantes víctimas de violencia de género, que no pueden desvincularse del agresor porque de ese modo pondrían en peligro su estatus migratorio. Por lo que, el ejercicio del derecho a la reunificación o a la unidad familiar dependerá de la discrecionalidad de las autoridades administrativas y es aún más grave que el DNU también haya restringido el control judicial de las decisiones de la autoridad administrativa.

El DNU 70/17 establece que **sólo excepcionalmente se podrá admitir por razones de unificación familiar a los extranjeros** comprendidos en cuatro casos específicos cuando antes era un criterio general de dispensa de la expulsión: (i) cuando se hubiera presentado documentación falsa o adulterada u omitido de informar antecedentes penales, condenas y/o requerimientos judiciales (29 inc. a); (ii) cuando se trate de ingreso por lugar no habilitado o eludiendo controles (29 inc. k); (iii) cuando se incumpla algún requisito legal (29 inc. m); o (iv) cuando la persona tenga condena o antecedentes penales, pero solo si se trata de un delito culposo o el delito doloso tuviera una pena máxima menor a tres años (29 inc. c). En todos los demás supuestos en los que se habilite la expulsión exprés de una persona, ni siquiera existe la posibilidad de plantear la existencia de una unidad familiar.

---

<sup>5</sup>Ver a este respecto: [http://www.migraciones.gov.ar/accesible/indexP.php?mostrar\\_novedad=3377](http://www.migraciones.gov.ar/accesible/indexP.php?mostrar_novedad=3377)

A su vez, el artículo 62 establece que sólo excepcionalmente se podrá dispensar la cancelación de la residencia de la persona extranjera por razones de reunificación familiar en tres casos específicos: (i) cuando existiera fraude, se hubiera presentado documentación falsa o adulterada u omitido informar antecedentes penales, condenas y/o requerimientos (62 inc. a); (ii) cuando se hubieran desnaturalizado las razones que motivaron la concesión de una residencia o hubiera incumplido las condiciones establecidas a cambio de la subvención para su instalación en Argentina (62 inc. e); o (iii) cuando la condena penal sea por un delito culposo o el delito doloso tuviera una pena máxima menor a tres años (62 inc. c).

La limitación del análisis del criterio de unidad familiar, sumado a los criterios relacionados con las razones humanitarias y el arraigo, implican un desconocimiento de la obligación del Estado de realizar una evaluación exhaustiva de los bienes jurídicos en juego, renegando así de toda ponderación de derechos y circunstancias, como han exigido los organismos internacionales de derechos humanos.

## **II. Cambio en las prácticas: de la regularización al control y a la expulsión (art.24, art.33, art.37 y art.69 de la Convención)**

Los cambios introducidos por el DNU 70/2017 traen consecuencias en los trámites de regularización de las personas migrantes, en particular de quienes tienen menos recursos, porque el abanico de conflictos que pueden terminar en su expulsión en el nuevo contexto normativo es muy amplio. Las personas migrantes sometidas a cualquier tipo de proceso judicial de carácter penal y también quienes hayan cometido faltas administrativas en el trámite migratorio, como, por ejemplo, no haber acreditado el ingreso al país por un lugar habilitado, serán sometidos a un proceso de expulsión sumárisimo sin el debido análisis de sus derechos en juego.

Así, es necesario tener en cuenta algunas barreras a la regularización. En especial, las tasas migratorias han aumentado considerablemente en los últimos dos años. En 2016 aumentaron entre 200% y 600%<sup>6</sup>, dejando a las personas migrantes más pobres en mayores desventajas para su regularización. Igualmente, las agencias del Estado que realizaban las cartas de pobreza para las personas migrantes más pobres fueron acortando los casos en que estos subsidios se podían otorgar y las oficinas destinadas a realizarlo. Sin embargo, mediante el mismo Decreto 959/2016 que aumentó las tasas migratorias, pero a la vez se eliminó una tasa de reciprocidad con ciudadanos de países que sí la exigen<sup>7</sup>, lo que sugiere que el aumento de tasa parecería no está relacionado con una necesidad económica de la Dirección de Migraciones sino a una decisión de dificultar el acceso a la radicación a sectores determinados.

En el mismo sentido, desde mediados de 2017 se observó una muy importante dilación en la obtención de turnos para trámites migratorios de ciudadanos de países del Mercosur. En la actualidad (marzo de 2018) se están otorgando turnos para trámite de radicación Mercosur para el mes de octubre. Cabe resaltar que, durante este período, la persona migrante no tiene autorización para trabajar o estudiar en el país.

### **(a.) El cierre de programas de regularización**

Los programas de regularización migratoria –destacados por este Comité en su último informe sobre la Argentina de 2011 - tuvieron sin duda en los últimos años gran impacto en el número de las resoluciones de residencia permanente y temporaria resueltas y garantizaron una mayor celeridad y transparencia en el proceso. Las cifras oficiales entre 2004 y el primer semestre de 2015 indican que se iniciaron en total 2.332.389 de solicitudes en las diferentes categorías de residencia de las cuales fueron resueltas un total de 2.158.601 radicaciones en el país. El 86,7% (1.870.194) de estas radicaciones resueltas se dio durante el

<sup>6</sup> Aumento de tasas migratorias <http://www.choloconche.com.ar/2016/08/25/aumentan-entre-el-200-y-el-600-las-tasas-migratorias-en-argentina/>

<sup>7</sup> "ARTÍCULO 3° — Sustituyese el artículo 1° del Decreto Nº 1654 del 9 de octubre de 2008, que quedará redactado del siguiente modo: "ARTÍCULO 1°.- Créase la tasa de la época serios problemas de regularización. La eficacia de estos programas fue ampliamente criticada, incluso por este Comité, lo que impulsó solicitud de ingreso al país por motivo de turismo o negocios, la que deberá ser abonada al momento de ingresar a la REPÚBLICA ARGENTINA, por los extranjeros que se encuentren eximidos de la visación consular argentina por motivo de turismo o negocios y que sean nacionales de países que exijan a los ciudadanos argentinos el pago de una tasa por la solicitud y/o tramitación de visa consular de ingreso a sus respectivos territorios. Quedan exceptuados del pago de la tasa referida en el párrafo anterior, los ciudadanos nativos de los ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA que por cualquier motivo ingresen al Territorio Argentino." (Decreto 959/2016)

período 2008-2015<sup>8</sup>, tras la implementación y ajustes de programas y políticas de regularización migratoria – muchos de los cuales fueron solicitados por este Comité.

Dos ejemplos son significativos e impactaron fuertemente en el aumento de los números de regularizaciones en los últimos años. Por un lado, durante el primer semestre de 2013 la Dirección Nacional de Migraciones puso en marcha dos regímenes especiales de regularización (Disp. 001/2013 y 002/2013): uno de ellos destinado a personas de nacionalidad dominicana<sup>9</sup> y el otro a personas de nacionalidad senegalesa<sup>10</sup>. Ambos regímenes (sustancialmente similares) buscaban atender las dificultades para la regularización que enfrentan las personas provenientes de países extra-MERCOSUR (que no pueden acogerse al criterio de nacionalidad). Tanto para personas dominicanas como senegalesas, el régimen de regularización abierto en 2013 otorgaba una residencia temporaria que debería renovarse en dos oportunidades, de modo de sumar los tres años de residencia temporaria regular, que luego permiten solicitar la residencia permanente. Para solicitar la residencia temporaria en el marco de este régimen especial, las personas debían inscribirse previamente como monotributistas, es decir, como “trabajador autónomo”.

Vale la pena aclarar que el programa tenía límites considerables, como, por ejemplo, el hecho de que sólo podían presentarse al régimen especial de regularización quienes ya residieran en el país con anterioridad a la fecha de puesta en marcha del programa y, en el caso de las personas dominicanas, debían demostrar ingreso regular. Sin embargo, su impacto fue significativo. Según informó oportunamente la Dirección Nacional de Migraciones a través de un pedido de acceso a la información presentado por CAREF, en 2013 casi 2.000 personas dominicanas obtuvieron la residencia temporaria en este marco y más de 1500 personas senegalesas obtuvieron la residencia temporal. El 75% de las personas senegalesas llegaron a la residencia permanente, pero solamente el 30% de las personas dominicanas lo lograron.<sup>11</sup>

Por otro lado, en 2013 se dio la apertura del programa de abordaje territorial, que estaba orientado a llevar operativos satelitales móviles a lugares alejados del país en donde se concentraban proporciones importantes de migrantes con el fin de facilitar los trámites migratorios. Allí las personas migrantes acudían con la documentación que tenían a la mano y eran orientados sobre la documentación faltante. También les otorgaban los turnos para iniciar el trámite en la delegación principal, en una cercana o directamente establecían fechas para subsanar requisitos y que el trámite completo fuera a domicilio por medio de ese equipo móvil.

La consolidación durante 2015 de alrededor de 260 000 trámites de regularización puede indicar un impacto acumulado de los ajustes a los programas de regularización o una mayor actividad de la autoridad migratoria para resolver los trámites. En este sentido, preocupa las recientes decisiones del Estado Argentino de no dar continuidad a estos programas. A partir de 2016 dejaron de existir los programas de abordaje territorial y los programas destinados a senegaleses y dominicanas no fueron retomados para subsanar sus propios límites de implementación.

A la vez, conviene saludar el programa de regularización para haitianos<sup>12</sup> y la disposición de facilitación para ciudadanos venezolanos puestos en marcha por la DNM<sup>13</sup>, más allá que estos programas

---

<sup>8</sup> Un primer impulso se dio por medio del Decreto Nº 836/2004 cuando se creó el Programa Nacional de Normalización Documentaria Migratoria que ayudó no sólo a ciudadanos MERCOSUR sino también a nacionales de extra-regionales. Posteriormente, por medio del decreto 578 de 2005 se creó el programa “patria grande” el cual ayudó a subsanar algunas dificultades en los trámites para las personas migrantes de la región sudamericana, quienes representan cuantitativamente la mayor migración en el país y tenían para el diseño de programas más integrales de regularización, como lo fue la creación del programa de abordaje territorial, y de procesos de simplificación de la documentación exigida.

<sup>9</sup> Ver <http://www.mpd.gov.ar/uploads/documentos/refugiados/Disposiciopn%20regularizacion%20dominicanas.pdf>

<sup>10</sup> Ver <http://www.mpd.gov.ar/uploads/documentos/refugiados/Disposicion%20regularizacion%20senegaleses.pdf>

<sup>11</sup> Véase Comisión Argentina para los Refugiados y Migrantes (CAREF) y Organización Internacional para las Migraciones (OIM), La migración dominicana en la Argentina. Trayectorias en el nuevo siglo (2000-2015), disponible en <[argentina.iom.int/co/sites/default/files/publicaciones/Migr.Dominicana.web\\_.pdf](http://argentina.iom.int/co/sites/default/files/publicaciones/Migr.Dominicana.web_.pdf)>

<sup>12</sup> Ver <http://www.mpd.gov.ar/index.php/noticias/3455-la-direccion-nacional-de-migraciones-facilita-la-regularizacion-migratoria-para-haitianos-por-razones-humanitarias>

pueden presentar límites para abarcar la problemática que pretenden resolver. En el caso del programa para haitianos, el plazo de vigencia resultó ser muy breve y los requisitos impuestos no permitían el acceso a un número importante de migrantes haitianos. La disposición sobre ciudadanos venezolanos que determina la posibilidad de ser eximidos de algunos documentos en la presentación del trámite, también indica que esta eximición quedara sujeta a la evaluación de la DNM.

### **III. El aumento del control y de las expulsiones (art. 22, art. 23 y art.56 de la Convención)**

Por otro lado, se intensificaron los llamados “operativos de control de permanencia”. Estos operativos de control de permanencia exponen una lógica muy distinta a la perseguida por el programa de abordaje territorial. Y aunque estén comunicados bajo la idea de “la lucha contra la trata de personas y el trabajo esclavo” la lógica preponderante es la de constatar la situación de irregularidad, intimidando al migrante a regularizarse (Anexos 3 y 4) sin que en el objetivo central esté en asesorarles sobre los procedimientos y requisitos disponibles para su regularización. Hacer operativos de control de permanencia sin la debida asesoría limita las posibilidades de éxito de la finalización del trámite de regularización. Así, quedarán sujetos a posibles órdenes de expulsión y detención, con las consecuencias gravosas que esa situación genera, especialmente con el procedimiento sumarísimo introducido por el DNU 70/2017.

A la vez, los datos muestran que los números de órdenes de expulsiones otorgadas presentan un aumento significativo desde 2016: en 2015 hubo 1.585 órdenes de expulsión, en 2016 fueron 3.707 y hasta noviembre de 2017 se habían dictado 2.785.

Si bien los datos parecerían no evidenciar una fuerte reducción de los números de radicaciones resueltas<sup>14</sup>, es necesario tener en cuenta que la sumatoria de cambios en marcha tendrá impactos a largo plazo en la cantidad de migrantes en situación irregular. Al cierre de los programas de abordaje territorial y de regularización por la categoría de trabajador autónomo se les suma los cambios introducidos por el DNU, el aumento de los operativos de control de permanencia, el aumento de los números de expulsión y la existencia de barreras concretas, como el aumento de las tasas migratorias. En su conjunto, evidencian un cambio de eje de la política migratoria actual donde la regularización deja de ser el centro de las políticas y reformas emprendidas por el Estado y la expulsión gana espacio como instrumento de política migratoria.

### **IV. Impactos del DNU**

Desde 2016 hemos rastreado casos concretos de retenciones que se dan antes de que el orden de expulsión esté dictada y concomitantes a estas y procesos de expulsión sumarísimos que no garantizan el debido proceso ni el acceso a la justicia de las personas migrantes e ignoran cuestiones de arraigo y unidad familiar. Dichos casos ejemplifican las prácticas que luego serían reguladas por lo dispuesto en el DNU. Estas prácticas fueron denunciadas a su momento como contrarias a la Ley de Migraciones, sin embargo, actualmente y tras las modificaciones realizadas por el DNU, están enmarcadas en el proceso que regula la misma Ley, en clara contradicción al espíritu de la norma y los principios que la rigen.

A título de ejemplo, entre los casos que llegaron a la Clínica de Derechos de Inmigrantes y Refugiados coordinada por el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), la Comisión Argentina para los Refugiados y Migrantes (CAREF) y la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires (UBA), está el del Sr H.J. arbitrariamente detenido y expulsado de la República Argentina por la DNM el día 20 de enero de 2017 rumbo a su país natal, Perú. La expulsión se fundó en una condena penal que el Sr H. J. recibió el 19 de febrero de 2004 con motivo de considerarlo autor penalmente responsable del delito de tenencia de estupefacientes con fines de comercialización. Ahora bien, la pena impuesta había vencido el día 8 de enero de 2006, operando la caducidad registral el día 8 de enero de 2016. Para este caso en particular, el registro de antecedentes penales cesó a los 10 años de cumplida la condena. Es decir, la orden de expulsión que recaía sobre el Sr H. J. fue efectivizada ignorando la inexistencia del antecedente penal al momento de la retención y posterior expulsión. También se ignoró el hecho de que su familia reside de forma permanente

---

<sup>13</sup> Ver <http://www.mpd.gov.ar/index.php/noticias/3455-la-direccion-nacional-de-migraciones-facilita-la-regularizacion-migratoria-para-haitianos-por-razones-humanitarias>

<sup>14</sup> En 2015 se resolvieron 259.505 radicaciones, en 2016 fueron resueltas 215.139 y en 2017 este número bajo a 212.845. Ver [http://www.migraciones.gov.ar/pdf\\_varios/estadisticas/radicaciones\\_resueltas\\_2017.pdf](http://www.migraciones.gov.ar/pdf_varios/estadisticas/radicaciones_resueltas_2017.pdf)

en Argentina. Ante esta situación, su abogado presentó un habeas corpus y un amparo solicitando que la DNM cesara su accionar amparándose en los criterios de unidad y reunificación familiar presentes en la ley 25.871. En primera y segunda instancia, la justicia rechazó las presentaciones. La Cámara de Casación, sin embargo, entendió que se debería tener en cuenta el hecho de que el Sr H. J. tenía hijos por lo cual ordenaría a la DNM suspender la expulsión. No obstante, para entonces la expulsión ya se había realizado por lo que el fallo de Cámara devino abstracto. La Cámara ordenó a la DNM explicar si tuvo en consideración la situación familiar del Sr H. J. y la DNM alegó que se consideró su situación familiar, pero señaló que eso no obliga a la dirección a dispensar al migrante de la orden de expulsión.

#### **V. Discriminación, Xenofobia y Violencia Institucional (art. 7, art. 10, art. 12, art.13 y art. 83 de la Convención)**

A lo largo de los últimos años, pudimos ver el recrudecimiento de brotes xenófobos y de violencia institucional hacia las personas migrantes, con especial impacto en los colectivos más pobres y desprotegidos y agravados tras la adopción del DNU 70/2017.

Una especial preocupación origina la situación de los migrantes que están siendo objeto de persecución policial por no tener acceso a trabajo formal, especialmente aquellos que viven de la venta callejera, quienes son puestos a disposición de la policía por delitos como resistencia a la autoridad. Esta detención policial, habilita, bajo el nuevo DNU, una situación preocupante ya que podrían verse sometidos a procedimientos de expulsión sumarísimo.

Otro colectivo que ha sido hipervisibilizado por la policía es el de las personas trans y travestis migrantes quienes han sido aprehendidas por faltas y contravenciones; demoradas por figuras como la "detención por averiguación de identidad"<sup>15</sup> de la Ley orgánica policial bonaerense o por la supuesta comisión del delito de tenencia de estupefacientes con fines de comercialización o por tareas de prevención policial.

En particular, trabajadores y trabajadoras migrantes que se ocupan en el sector textil (especialmente en los talleres familiares) y en la venta ambulante (los conocidos manteros) denuncian persecución por parte de las autoridades estatales. Durante 2016 y 2017, organizaciones distintas colectividades han denunciado que se han realizado allanamientos decomisando máquinas y mercancías que no quedan registradas en actas y, además, han desmantelado ferias y puestos callejeros donde estas personas desarrollaban sus actividades laborales. Desde la aprobación del DNU 70/2017 situaciones como estas se han intensificado, ahora con el riesgo de que se les abran causas penales que puedan derivar en su expulsión.

### **3. Acceso a derechos económicos, sociales y culturales**

#### **i. Derechos sindicales (art.26 y art. 40 de la Convención)**

Una de las deudas existentes en la Argentina es la dificultad de las personas migrantes en ser representantes sindicales ya que sigue vigente el artículo 18 de la Ley de Asociaciones sindicales que establece que el 75% de los representantes sindicales deben ser nacionales y prohíbe que las máximas autoridades gremiales sean personas migrantes.

#### **ii. Derecho a la seguridad social (art.27 de la Convención)**

Las personas migrantes siguen experimentando serias dificultades en el acceso al sistema de seguridad social. En particular en el acceso a pensiones no contributivas (Ley 18.910), la pensión por vejez (Ley 13.478), la pensión Universal para el Adulto Mayor (Ley 27.260), la Asignación Universal por Hijo (Decreto 1602/09) y las pensiones por ser madre de más de 7 hijos (Ley 23.746), que exigen, respectivamente, 20, 40, 20, 3 y 15 años de residencia para su otorgamiento a las personas migrantes.

Asimismo, con respecto a la pensión por discapacidad (Decreto 432/97), se exige residencia legal no menor a 20 años. Esta norma excluye expresamente a niños, niñas y adolescentes no nacionales que tienen una discapacidad, quienes de este modo tampoco pueden acceder a la cobertura de salud asociada a la

<sup>15</sup>La ley 13.482 en su artículo 15 inciso "c" habilita al personal policial a "limitar la libertad de las personas:(...) Cuando sea necesario conocer su identidad, en circunstancias que razonablemente lo justifiquen, y se niega a identificarse o no tiene la documentación que la acredita...".

pensión, porque en Argentina, toda persona mayor a los 18 años ya se considera adulta. Por otro lado, recientemente, el Estado argentino ha establecido nuevos límites relacionados con la posibilidad de probar la permanencia en el país para el acceso a ciertos programas, como la Asignación Universal por Hijo<sup>16</sup>.

### **iii. Derecho a la educación (art.7, art. 30, art. 43 y art. 45 de la Convención)**

Niños, niñas y adolescentes migrantes o hijos de migrantes siguen experimentando situaciones de discriminación en las escuelas y en distintos establecimientos educativos. En los últimos meses hemos visto nuevos casos de instituciones que rechazan o dificultan el ingreso de las personas migrantes en distintos niveles educativos. Además, la exigencia de 5 años de residencia para las personas migrantes en programas como el PRO.GRE.SAR – becas destinada a jóvenes con la finalidad de que terminen el secundario - o los obstáculos burocráticos para el acceso a programas específicos como CONECTAR IGUALDAD, violan el derecho a la educación de las personas migrantes en igualdad de condiciones. Por otra parte, la existencia de enormes burocracias para la convalidación de los títulos académicos sigue siendo un límite concreto para acceder a otras instancias educativas o laborales.

### **iv. Derecho a la salud (art.7, art. 28, art. 43 y art. 45 de la Convención)**

Las personas migrantes siguen experimentando discriminación en la atención en hospitales y centros de salud. Existen denuncias de que en los hospitales han revivido viejas prácticas de denunciar a los migrantes en situación migratoria irregular y en razón de esta situación no proceder a la debida atención en salud, especialmente a tratamientos crónicos o el acceso a trasplantes de órganos.

Tanto los derechos a la salud, la educación y la asistencia social han sido temas de arduos debates desde el comienzo de 2016, cientos de notas en diarios, horas de televisión y la inclusión en redes sociales en los debates le han dado un lugar central al rechazo de las personas migrantes que “usan” los servicios públicos argentinos. De hecho, un Diputado Nacional -Luis Petri- de la Alianza Cambiemos a finales de febrero de 2018, realizó una propuesta de modificación de la ley nacional de migraciones, para arancelar el acceso a la salud y a la educación para un conjunto de residentes extranjeros.

En el mismo sentido, se adelantaron iniciativas para arancelar la salud para migrantes en la provincia de Jujuy, donde el gobernador presentó un proyecto de ley el 9 de marzo<sup>17</sup> que propone el cobro de aranceles a las personas migrantes que usan el servicio público de salud, que expresamente dice en su *art. 1* “*Créase el "Sistema Provincial de Seguro de Salud para Extranjeros"*”.

## **4. Preguntas sugeridas**

1. ¿Qué medidas está tomando el Estado para cumplir la recomendación del Comité contra la Tortura sobre la derogación del DNU 70/2017?
2. Vincular migración y delito tiene efectos sociales profundamente dañinos, dando lugar a que aumente la discriminación y hostigamiento hacia los colectivos migrantes, especialmente por parte de las fuerzas de seguridad. ¿Qué medidas va a adoptar el Estado Argentino para prevenir que el DNU 70/2017 tenga estas consecuencias negativas? ¿En concreto, qué medidas de prevención, investigación y no repetición se están analizando para reparar y no repetir la violencia institucional contra migrantes senegaleses, de República Dominicana, de Perú y Bolivia?
3. ¿Cómo se justifica que este Decreto amplíe los plazos para la detención preventiva de migrantes y que incluso, si la persona migrante impugna su expulsión, puede quedar detenido de forma indefinida hasta que se resuelva su recurso?
4. ¿Cómo se están garantizando los derechos a la vida familiar y el derecho de los niños a no ser separados de sus padres, en los procedimientos migratorios y al momento de adoptar una decisión de expulsión de

<sup>16</sup> La circular DPA N° 28/16, emitida a finales del 2016 impone nuevos requisitos para el acceso a la AUH como tener dos facturas de servicios públicos o cuentas bancarias, requisitos que son imposibles para las personas migrantes que residen en asentamientos no urbanizados, por lo cual no cuentan con comprobantes de servicios públicos o porque muchos de ellos se desempeñan en trabajos informales. Requisitos que representan una contradicción si se piensa que la asignación es justamente para los sectores más postergados de la sociedad.

<sup>17</sup> <http://www.legislaturajujuy.gov.ar/img/sesiones/ftp/7-PE-18/7-PE-18.pdf>

padres, después del DNU 70/17? ¿Cómo se contemplan los casos de separación entre los cónyuges por violencia de género, cuando la víctima es migrante?

5. ¿Cómo se garantizará el debido proceso y el acceso a la justicia de personas migrantes, en especial a asesoría jurídica gratuita?
6. ¿Qué medidas ha adoptado el Estado para cumplir con la recomendación del Comité de Trabajadores Migratorios y sus Familias sobre la necesidad de eliminar los estereotipos discriminatorios en las declaraciones políticas y en los medios de comunicación?
7. ¿Por qué la categoría de trabajador autónomo sigue siendo excluida de los criterios de regularización si es una forma legalmente aceptada por el Estado de trabajar y ya ha sido objeto de las observaciones finales del Comité de Trabajadores Migratorios y sus Familias, en 2011?
8. ¿Qué medidas de acción positiva está tomando el Estado para garantizar la regularización de aquellas personas que residen en el país -especialmente el caso de personas extra MERCOSUR- que desde hace tiempo no han podido acogerse a los planes de regularización que fueron dictados?
9. ¿Qué medidas ha adoptado el Estado argentino para garantizar a las personas migrantes el acceso a la información y orientación frente a los trámites de expulsión?
10. ¿Qué medidas se han adoptado para evitar episodios de malos tratos contra las personas migrantes por parte de las fuerzas de seguridad y del servicio penitenciario argentino?
11. ¿Qué medidas pretende adoptar a fin de adecuar su legislación en materia de asignaciones familiares y seguridad social con respecto a los estándares internacionales de no discriminación con motivo de la nacionalidad?
12. ¿Qué acciones se están implementando, para que, en todos los centros de salud y las entidades educativas, se garantice a todos los migrantes e hijos de migrantes, el acceso a esos derechos, sin distinción alguna en razón de su condición migratoria?