

VISTO:

Los trámites nros. **5655/20, 18836/20, 24338/20, 25104/20, 28652/20, 30243/20, 30244/20, 30581/20, 4697/21, 6113/21, 6233/21, 10546/21, 11520/21, 17365/21, 20333/21, 25028/21, 25662/21, 209/22, 610/22, 1007/22, 1223/22, 4944/22, 5202/22, 6191/22, 7402/22, 8826/22, 9149/22, 9445/22, 9455/22, 9878/22, 11665/22, 13227/22, 13836/22, 15372/22, 16125/22, 19786/22, 20478/22, 21518/22, 23822/22, 25909/22, 27369/22, 29284/22, 140/23, 1761/23, 2593/23, 3174/23, 7271/23, 13252/23, 13410/23, 13466/23, 14070/23, 14281/23, 16137/23, 17934/23, 18729/23, 20503/23, 20912/23, 21359/23, 24507/23, 25328/23, 26526/23, 27742/23, 28834/23, 31865/23, 32508/23, 33274/23, 35481/23, 36196/23, 36234/23, 36455/23, 37268/23, 38609/23 y 39137/23**, iniciados en virtud de las dificultades de las personas migrantes de países del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y Estados asociados en situación de vulnerabilidad socioeconómica, para el acceso a la residencia, por carecer del registro de su ingreso al país. Y los trámites nros. **7045/21 y 15949/21**, en los que recayó la Resolución nº **1759/22**.

Y CONSIDERANDO QUE:

I.- Introducción: planteo del tema objeto de la presente Resolución

Las situaciones recepcionadas refieren a personas o grupos familiares cuyas trayectorias migratorias se encuentran condicionadas por situaciones de extrema vulnerabilidad socioeconómica. Dentro de este grupo se incluyen las personas que, una vez en la República Argentina, se encuentran en situación de calle. Cabe destacar que, esta Ciudad como parte del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), constituye el principal centro urbano de recepción de personas migrantes.

El análisis de las solicitudes recibidas refleja que las condiciones de vida en el país de origen en muchas ocasiones impulsan desplazamientos irregulares que exponen a las personas a rutas migratorias inseguras y que, una vez en nuestro país, deben enfrentar las dificultades o impedimentos para acceder a la regularidad migratoria. Entre ellas, se

destaca la falta de documentación personal y de viaje, en especial de niños/as, tales como partidas de nacimiento y pasaportes o cédulas de identidad, permisos de viaje de progenitores ausentes.

Los casos gestionados permiten observar que, una vez en el lugar de destino -la Ciudad Autónoma de Buenos Aires- las oportunidades de mejora de la calidad de vida no resultan accesibles. Un obstáculo está dado por la ausencia de alternativas que garanticen el inicio de los procedimientos migratorios cuando la persona carece de un ingreso registrado, es decir, cuando no realizó el control migratorio en la frontera. Sin ingreso registrado no es posible acceder a la residencia migratoria por la vía ordinaria, y sin residencia migratoria no hay posibilidad de inclusión socio-laboral. Esta situación se agrava cuando se trata de grupos familiares en donde hay menores de edad.

Aquí el problema: sin el ingreso registrado no es posible que les inicien el trámite de residencia por el procedimiento ordinario de regularización migratoria, sea en operativos territoriales de la Dirección Nacional de Migraciones (DNM) (donde se inician trámites ante la presentación espontánea con documento de país de origen e ingreso registrado en el sistema migratorio), o en las sedes mediante turno tasa exenta (el turno para iniciar la residencia cuando la persona carece de medios económicos para pagar la tasa migratoria). No obstante -conviene destacar- la Ley Nacional nº 25.871^[1] -y modificatorias- prevé como procedimiento de excepción a la falta de registro del ingreso, la acreditación de razones humanitarias o de reunificación familiar (art. 29 *in fine*).

Por su parte, la normativa en el ámbito local exige residencia precaria para el acceso a los programas sociales básicos, más allá de los estándares que la Ley Nacional nº 25.871 -y modificatorias- fija en sus arts. 6º y 8º. En efecto, si bien la normativa nacional garantiza el “... acceso igualitario a los inmigrantes y sus familias en las mismas condiciones de protección, amparo y derechos de los que gozan los nacionales, en particular lo referido a servicios sociales...” (art. 6º); y, que no “... podrá negársele o restringírsele en ningún caso (...) la asistencia social (...) a todos los extranjeros que lo requieran, cualquiera sea su situación migratoria...” (art. 8º); las normas locales sujetan el acceso a esos derechos a la presentación de la residencia precaria o al Documento Nacional de Identidad (D.N.I.).

En la misma tesitura, el sistema no contributivo de seguridad social está diseñado para que sólo quienes poseen D.N.I. accedan a él. En consecuencia, esta población queda excluida de su alcance, a menos que puedan obtener su residencia y D.N.I.

La aplicación de un procedimiento estándar para las solicitudes de regularización migratoria, ceñido al control de la documentación, en ocasiones resulta ser un inconveniente para atender situaciones complejas. Por su parte, la aplicación del procedimiento de excepción reviste una complejidad que, en términos de efectividad y eficiencia, limita la capacidad estatal para dar respuesta en la medida que requiere de la acreditación de las razones humanitarias o de reunificación familiar.

La pregunta que cabe hacerse en este contexto se vincula a la exigibilidad del recaudo del registro del ingreso al país en el marco del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR, y a las alternativas posibles para que las personas migrantes de la región que se encuentran en esta situación, accedan a su residencia y D.N.I. En este marco, a su vez, se plantearán aquellas situaciones que involucran a niños/as y adolescentes, en tanto merecen un tratamiento diferencial.

II.- Hechos: desarrollo de trámites testigo

A continuación se describirán algunos de los trámites recibidos para reflejar, en carácter de casos testigo, la problemática enunciada. Para ello, se ha realizado un corte temporal tomando como período de análisis los trámites que ingresaron entre los días 12 de marzo de 2020 y 31 de diciembre de 2023. Se propone ese período en tanto se ha observado un importante incremento de estas situaciones desde la declaración de emergencia pública en materia sanitaria por COVID-19 (Decreto de Necesidad y Urgencia [DNU] n° 260/2020 [\[2\]](#) -y modificatorios-). De este modo, se detallará cómo se ha tomado conocimiento de los casos, sea por presentación espontánea o derivación de otros organismos, características de las trayectorias migratorias particulares y cuál ha sido la intervención de esta Defensoría del Pueblo ante las solicitudes formuladas.

II.I.- En el marco del trámite n° **18836/20**, el señor <PER_1>, de nacionalidad <PAIS_1>, D.N.I. n° <DNI_1>, solicitó intervención en virtud de la intimación que le fuera cursada por la autoridad migratoria en su trámite de radicación a distancia. En efecto, el señor <PER_1>, había sido intimado a presentar constancia de ingreso al país posterior al día 23 de diciembre de 2018; sin embargo, ese día viajó a la República del Paraguay a visitar a su madre, la señora <PER_2> ya que se encontraba enferma, y regresó a la República Argentina junto a ella el día 29 de enero de 2019, desde Villa Rica, República del Paraguay, en un ómnibus de la empresa “Crucero del Norte”, por el paso fronterizo de la Ciudad de Clorinda en la provincia de Formosa, y con D.N.I. Extranjero Temporario n° <DNI_1>. Al respecto, aclaró que no se le entregó constancia alguna del ingreso.

Atento los hechos, desde este Órgano Constitucional se remitió un oficio a la DNM, por el cual se solicitó informar si resultaba posible verificar los tránsitos mencionados de modo que el señor <PER_1> pudiera dar continuidad a su trámite de residencia (fs. 3/5); dependencia que, en respuesta y mediante Nota n° NO-2020-54397161-APN-DG#DNM, indicó que: “... *habiéndose verificado con el paso fronterizo pertinente la existencia del tránsito aludido, se procedió a su registración tardía en la base de datos de este Organismo, tal como se desprende de la impresión de pantalla que se adjunta a la presente...*” (fs. 6/8).

Cabe señalar que, finalmente, el señor <PER_1> pudo concluir su trámite de residencia.

II.II.- El trámite n° **6233/21**, atiende la solicitud de la señora <PER_3> -D.N.I. n° <DNI_2> - respecto de las demoras presentadas en la resolución del expediente migratorio n° 62072/2020 de su hijo <PER_3> D. N.I. peruano n° <DNI_3>. Según informó, la DNM la intimó a la presentación de documentación que acreditara la permanencia del niño en el país siendo menor de 10 años de edad.

A tal fin, desde esta Defensoría del Pueblo se cursó un oficio a la entonces Dirección General de Ciudadanía Porteña del Gobierno local, por el cual se solicitó que en carácter de colaboración remitiera las constancias de escolaridad oportunamente presentadas por la madre del menor, a fin de promover la renovación de su D.N.I. argentino n° <DNI_4> (fs. 2/7); la que, en contestación, envió la documentación escolar referida a los años 2012 y 2016 la cual se cargó oportunamente en el expediente migratorio (fs. 14/55). Finalmente, se requirió mediante el envío de un oficio a la DNM el Pronto Despacho del Expediente n° 167356/2009 (fs. 60/64).

Según se observa en el seguimiento *web* disponible en el sitio de la DNM, con fecha 25 de enero de 2022, se cargó una “disposición de residencia protocolizada”, no obstante, su precaria se encuentra vencida. A la fecha el joven cumplió los 18 años de edad por lo que estaría en condiciones de solicitar por derecho propio su regularidad migratoria.

II.III.- En el marco del trámite n° **25662/21**, la joven <PER_4>, de nacionalidad <PAIS_1>, nacida el día 9 de enero de 2003, con C.I. n° <DNI_5>, solicitó el acompañamiento institucional para el acceso a su documentación argentina y a la de su hijo <PER_4>, nacido el día 12 de diciembre de 2020 en la República del Paraguay y con C.I. n° <DNI_6>. En particular, según se desprende de su relato, no realizaron control migratorio al momento de ingresar a la República Argentina.

Al indagar respecto de su trayectoria migratoria, la joven refirió que su madre ya vivía en la República Argentina, y que -si bien deseaba migrar a nuestro país- debió esperar hasta sus 18 años de edad para realizar el viaje, atento a que no contaba con la autorización de su padre. En su país de origen no tenía un lugar estable donde vivir ni ingresos económicos propios. En el mes de diciembre de 2020 nació su hijo en la República del Paraguay, y a los pocos meses decidió viajar a nuestro país y reencontrarse con su madre quien ofrecía un lugar donde vivir y ayuda en las tareas de crianza de su hijo. Así, desde Buenos Aires su madre contrató un servicio de viaje que ofrecía el traslado de ambos hacia nuestro país. Cabe destacar, respecto de las características del viaje, que ingresaron por la Ciudad de Puerto Rico (en la provincia de Misiones) y que cruzaron la

frontera en canoa, donde viajaba ella y su hijo (de escasos meses por aquel entonces) más otro pasajero.

Atento la situación planteada y de acuerdo a la demanda de la vecina, la intervención de esta Defensoría del Pueblo incluyó asesoramiento general respecto de los requisitos para el acceso a la regularidad migratoria del grupo familiar; además de gestiones con el Consulado General de la República del Paraguay en Buenos Aires, tendientes a la tramitación de la documentación del país de origen faltante. Asimismo, atento a la situación de vulnerabilidad relevada en el marco de una entrevista en profundidad - especialmente reflejada en la situación del bebé- se consideró oportuno acompañar el pedido a la DNM para habilitar el inicio de ambos expedientes migratorios.

En este marco, con fecha 17 de enero de 2023, la DNM resolvió rechazar la solicitud de la joven con fundamento en el impedimento regulado en el art. 29 inc. k) de la Ley Nacional nº 25.871 -y modificatorias-. Cabe aclarar, que la joven informó haber realizado el control migratorio el día 16 de enero de 2023, por lo que había ya cumplido con lo dispuesto por la autoridad migratoria encontrándose en condiciones de iniciar un nuevo trámite (fs. 6/9).

Según se registra en el mes de agosto de 2023, la señora <PER_4> recibió su D.N.I. temporario y en el mes de septiembre de 2023, su hija obtuvo la residencia temporaria. Lo que se observa es que la residencia de su hijo fue otorgada al amparo del art. 23 *in fine* del DNU nº 616/2010^[3] -y modificatorios- por lo cual quedará sujeta a su madre la solicitud de cambio de categoría migratoria.

II.IV.- El trámite nº **5202/22**, atiende la situación del grupo familiar compuesto por el señor <PER_5> , de nacionalidad <PAIS> , nacido el día 28 de abril de 1986 y con D.N.I. nº <DNI_7> ; su pareja la señora <PER_6> , de nacionalidad <PAIS> , nacida el día 14 de febrero de 1987 y con D.N.I. nº <DNI_8> ; y la niña <PER_7> , también de nacionalidad <PAIS> , con fecha de nacimiento 24 de febrero de 2021 y D.N.I. nº <DNI_9> (fs. 4/7).

Respecto de su trayectoria migratoria, el señor <PER_5> manifestó haber vivido hasta el año 2020 en Lima -capital de la República del Perú- junto a la señora <PER_6> ; y que, las medidas vinculadas a la emergencia sanitaria por COVID-19 afectaron de manera negativa la fuente de ingreso familiar relacionada a la venta comercial; su esposa debió ser hospitalizada con diagnóstico de COVID-19 mientras cursaba su embarazo, oportunidad en la cual, debido a los altos costos de los insumos y de la atención médica se vieron obligados a vender su negocio, lo que impactó de manera negativa en su calidad de vida.

Asimismo, refirió que durante un tiempo trabajaron de manera temporal en distintas localidades de la República del Perú, no obstante, los ingresos no lograban cubrir las necesidades básicas.

En el año 2021, luego del nacimiento de la niña, una persona les ofreció una oportunidad laboral en la República Argentina que incluía alojamiento, por lo que decidieron vender las últimas pertenencias que les quedaban y migrar a nuestro país.

El traslado a Buenos Aires del grupo familiar se realizó en distintos tramos: partieron de la Ciudad de Cuzco el día 12 de abril de 2021, rumbo a la Ciudad de Puno donde cruzaron la frontera internacional con el Estado Plurinacional de Bolivia y llegaron a la Ciudad de La Paz y de allí fueron trasladados hasta la Ciudad de Villazón. El día 15 de abril 2021 fueron ingresados a nuestro país hasta la Ciudad de La Quiaca y de allí finalmente a Buenos Aires. Al respecto, agregó que en reiteradas oportunidades fueron estafados y obligados a abonar pasajes que ya habían sido pagos.

Según su relato, al llegar a esta Ciudad tardaron varios días en ubicar a su contacto en Buenos Aires. Refirió que las condiciones de la vivienda eran extremadamente precarias y que las jornadas laborales se extendían hasta quince (15) horas; que las puertas de la casa permanecían cerradas y que una persona se encargaba de controlar que no pudieran salir. Respecto de la documentación personal, indicó que pudieron mantenerla oculta y a

salvo; y que en ocasión de una gripe fuerte que tuvo la bebé les permitieron salir a realizar un control médico y aprovecharon la situación para no volver.

A través de su familia en Perú pudieron contactar a una persona que les ofreció un nuevo trabajo en un taller textil en la provincia de Buenos Aires. Allí alquilaron una habitación y progresivamente fueron mejorando sus condiciones de vida.

La intervención de esta Defensoría del Pueblo, orientada a promover el acceso a la regularidad migratoria incluyó gestiones con el Consulado del Perú en Buenos Aires y orientación respecto de la documentación requerida para la regularidad migratoria. Asimismo, se evaluó oportuno acompañar a través de un informe técnico la solicitud de residencia en el marco del procedimiento de excepción por razones humanitarias y se planteó la eximición del pago de las respectivas tasas migratorias.

El grupo familiar inició los expedientes en el mes de julio de 2022: <PER_6> ,
Exp. n° <DNI_10> , <PER_5> Exp. n° <DNI_11> y <PER_7>
, Exp. n° <DNI_12> .

No obstante la situación planteada y teniendo en cuenta la demora en la resolución de los trámites, el 13 de marzo de 2023 finalmente registraron el ingreso al país. En el marco de un oficio enviado por nuestra institución se planteó el cumplimiento de la totalidad de los requisitos y se solicitó información respecto del plazo de su resolución.

En la respuesta recibida el 22 de junio de 2023 la DNM informó que las solicitudes del grupo familiar se resolvieron de manera favorable.

II.V.- El trámite n° **15372/22**, se inicia a partir de un pedido de colaboración realizado por la Comisión de Migrantes dependiente de la Defensoría General de la Nación respecto del acceso a la regularidad migratoria de la niña <PER_8> , de nacionalidad <PAIS_3> .

Según constancias, la señora <PER_9> , madre de la niña, migró a nuestro país junto a quien era entonces su pareja. Luego tramitó y obtuvo su D.N.I. n° <DNI_13> en categoría permanente. En el año 2013 nació su primera hija en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En el contexto de un viaje familiar al Estado Plurinacional de Bolivia, la señora refirió que comenzaron las agresiones de parte de quien era su pareja y que ello motivó una denuncia ante la justicia boliviana que, según manifestó, dictó una orden de restricción.

En el marco de una nueva relación, nació en su país de origen su segunda hija, <PER_8> . Agrega que atento a la existencia de hechos de violencia decidió, por miedo a su integridad física y la de su hija mayor, migrar nuevamente a la República Argentina.

Atento a la situación planteada y considerando la existencia de un expediente migratorio en trámite n° 64589/2022 se solicitó a la señora <PER_9> su VISTA. De la misma surgió que la niña se encontraba tramitando una residencia permanente en la República Argentina y que la señora había firmado a fs. 7 una Declaración Jurada de Ingreso de fecha 2 de enero de 2022. Asimismo, se observa a fs. 15/16 el Dictamen del Departamento de Asuntos Jurídicos que evalúa respecto del ingreso irregular de personas menores de 10 años que “... *el no contar con discernimiento respecto de los actos ilícitos la releva de la responsabilidad*” por lo que en estos casos no corresponde la aplicación del procedimiento establecido en el art. 29 in fine. Que luego de ello, con fecha 2 de junio de 2022 la DNM resolvió otorgar la residencia permanente a la niña.

<PER_10>
, de nacionalidad <PAIS_4> , certificado de nacionalidad n° 066/22.

En el marco de la derivación efectuada por el Programa Derecho a la Identidad, este Órgano Constitucional tomó conocimiento de su caso. Según se informa, el señor vivía en la República Argentina desde pequeño y al momento del inicio del trámite se encontraba en situación de calle, durmiendo en distintos dispositivos de alojamiento dependientes del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (GCABA).

Respecto de su situación migratoria, se pudo constatar que el señor tramitaba en el marco del Expediente DNM 98826/2022 su residencia temporaria y que se encontraba intimado a presentar certificado de antecedentes penales argentinos.

A fin de colaborar en el acceso a la documentación argentina desde este Organismo se articuló para la gestión de la documentación requerida por la autoridad migratoria. A la fecha el señor cuenta con su certificado de residencia precaria vigente y este Organismo continúa realizando el seguimiento de su caso a pesar de haber perdido contacto con el vecino.

II.VII.- El trámite n° **23822/22**, atiende el acceso a la documentación argentina de la señora <PER_11> , de nacionalidad <PAIS_4> , certificado de nacionalidad n° <DNI_14> . Cabe destacar que se trata de una solicitud de colaboración realizada por la Unidad de Letrados del art. 22 de la Ley de Salud Mental dependiente de la Defensoría General de la Nación atento a que la señora se encontraba al momento de iniciar el trámite, internada en el Hospital Neuropsiquiátrico "Braulio A. Moyano".

Su caso cuenta, además, con un antecedente institucional similar incluido en el trámite n° **3830/13** en el marco del cual la señora tramitó y obtuvo su primer documento argentino D. N.I. n° <DNI_15> . La cuestión vinculada a la falta de ingreso fue oportunamente puesta en consideración de la autoridad migratoria en el expediente DNM n° 196549/2013 y que la DNM aplicó la dispensa establecida en el art. 29 in fine, por razones humanitarias.

Ello así, a partir del nuevo pedido realizado por la Unidad de Letrados se reiniciaron las gestiones tendientes a obtener la documentación requerida: gestiones con el Consulado General de Brasil, con el Centro de Acceso a la Justicia Eva Perón. Dichas gestiones fueron coordinadas con el Servicio Social del Hospital Neuropsiquiátrico "Braulio A. Moyano", en tanto en ocasiones la señora <PER_11> debió contar con acompañante.

Asimismo, se solicitó la colaboración de la Dirección Nacional de Migraciones a fin de facilitar la toma de trámite, el seguimiento del expediente y la renovación de la residencia precaria. Con fecha 19/04/2023 la autoridad migratoria resolvió favorablemente la solicitud de residencia temporaria tramitada en el marco del expediente DNM n° 260080/2015.

II.VIII.- El trámite n° **27369/22**, se inició a partir de la presentación realizada por la señora <PER_12> , D.N.I. n° <DNI_16> , en el marco de un operativo territorial con participación de esta Defensoría del Pueblo. La señora solicitó el acompañamiento para el acceso a la documentación argentina de su nieto, <PER_13> , D.N.I. peruano n° <DNI_17> .

Según se registra respecto de la situación migratoria del joven, vino a la República Argentina junto a su mamá siendo un niño entre los años 2008 y 2009. La señora manifestó que la mamá lo dejó a su cuidado y que luego se marchó. Que no volvió a saber de ella hasta mucho tiempo después cuando tomó conocimiento de que había fallecido en Perú. El padre de <PER> (e hijo de la señora <PER_12>) también se encuentra fallecido.

Respecto de las condiciones de ingreso al país, la abuela señaló que desconocía cómo fueron pero que estimaba que no habían realizado el control migratorio ya que el niño no contaba con documento de identidad.

Asimismo, se registra que se encuentra escolarizado desde los años de edad; en particular, entre los años 2013 y 2019 Anthony asistió a la Escuela Integral Interdisciplinaria n° 4 quien se presenta en el marco del trámite de este Organismo como enlace de referencia para acompañar el proceso de documentación.

La señora <PER_12> refirió que en el año 2022 el joven pudo finalmente tramitar su documentación personal, partida de nacimiento y el D.N.I. <PAIS_2>. Finalmente, se observa que la responsabilidad de cuidado nunca se formalizó en un instrumento legal.

Atento a la situación planteada, la intervención de esta Defensoría del Pueblo se orientó a acompañar al joven en la tramitación de los requisitos para iniciar el trámite de regularización migratoria, lo que incluyó: gestiones con el Consulado General del Perú para la tramitación sin costo del certificado de antecedentes penales, solicitud de informe sobre trayectoria educativa a la Escuela Integral Interdisciplinaria n° 4, orientación y articulación para la tramitación de los antecedentes argentinos, seguimiento del expediente. Asimismo, se realizó un informe interdisciplinario en el marco del cual se solicitó a la Dirección Nacional de Migraciones se evalúe la falta de ingreso al país en los términos del procedimiento de excepción del art. 29 in fine, por razones humanitarias y se solicitó la eximición del costo correspondiente a la tasa migratoria.

Por otro lado, se estableció comunicación con el Servicio Social de la Dirección Nacional de Migraciones con la intención de garantizar una toma de trámite efectiva.

Finalmente, el joven pudo iniciar su trámite migratorio (Exp. DNM n° 71275/2023), encontrándose a la fecha pendiente de resolución. Cabe señalar que durante la sustanciación del expediente el joven contó con acompañamiento institucional para las renovaciones del certificado de residencia precaria. Asimismo, recientemente este Organismo envió oficio solicitando el pronto despacho del trámite.

II.IX.- El trámite n° **29284/22**, se inició en virtud de la solicitud de la señora <PER_14> , a fin de que se la acompañe en la obtención de su residencia temporaria y la de su hijo menor de edad, que cursaran en los expedientes DNM 4377/2019 y 4399 /2019, respectivamente. Se destaca que las solicitudes tramitaron por vía de dispensa del art. 29 in fine de la Ley Nacional n° 25.871 en atención a la falta de ingreso al país, impedimento para acceder por la vía ordinaria a la residencia migratoria.

Esta Defensoría del Pueblo acompañó las solicitudes promoviendo la renovación de las residencias precarias correspondientes. Sin embargo, recién se pudo restablecer el contacto cuando la señora <PER_14> se apersonó ante este Organismo en octubre del año 2023. A partir de allí, se tomó conocimiento del rechazo de la solicitud con fundamento en el art. 29 inc. k de la Ley Nacional n° 25.871.

De la vista del expediente fue posible extraer que si bien los expedientes contaban con la dispensa de la Directora Nacional para exceptuar la falta de ingreso registrado, la DNM había intimado a la causante a acompañar nuevos antecedentes penales argentinos. Que dicha intimación nunca fue recibida por la señora <PER_14> ya que su domicilio había cambiado, conforme consta en el propio expediente migratorio (declaración jurada de domicilio a fs. 74). En consecuencia, luego de varias intimaciones cursadas al domicilio anterior, el trámite fue rechazado por no cumplir con la presentación de la documentación requerida en la intimación (Disposición n° 169343/2023).

Contra esa medida, la señora <PER_14> , con el acompañamiento de esta Defensoría del Pueblo, interpuso recurso de reconsideración, el que se encuentra pendiente de resolución a la fecha.

II. X.- El trámite n° **2593/23**, se inició a partir de un pedido de colaboración realizado por el Programa Derecho a la Identidad (GCABA), en el marco del cual se informó la situación de un grupo familiar de nacionalidad <PAIS_3> en situación de extrema vulnerabilidad socioeconómica compuesto por la señora <PER_15> , nacida el 06/08/1995, C. I. n° <DNI_18> , el señor <PER_16> , nacido el 29/09/1994, C.I. n°

<DNI_19> , el niño <PER_17> , fecha de nacimiento 27/09/2009, C.I. n°
 <DNI_20> , la niña <PER_18> , fecha de nacimiento 08/06/2012, C.I. n°
 16.757.250 y el niño <PER_16> , nacido el 05/05/2017 con C.I. n°
 <DNI_21> .

En el marco de la derivación, el GCABA puso en conocimiento que la señora <PER> así como <PER_17> , <PER_18> y <PER_16> se encontraban tramitando sus residencias ante la Dirección Nacional de Migraciones en el marco de los expedientes nros. 82883/2021, 82965/2021, 82931/2021 y 82952/2021, respectivamente; mientras que el señor <PER_16> se encontraba sin trámite migratorio. Por otro lado, se indicaba que en ocasión de un robo se encontraban sin las correspondientes partidas de nacimiento.

Así, desde este Organismo se intentó en reiteradas ocasiones el contacto con la familia a fin de coordinar los pasos a seguir sin éxito. De manera simultánea, se estableció contacto con el Consulado de la República Plurinacional de Bolivia a fin de solicitar la colaboración para la tramitación de la documentación faltante y la eximición de los costos correspondientes.

Por otro lado, respecto de los expedientes migratorios se tomó conocimiento que habían sido resueltos de manera desfavorable y se conminó a la familia a hacer abandono del país. Dado el escenario y encontrándose en plazo la vía recursiva se acordó con la Comisión del Migrante de la Defensoría General de la Nación la derivación del caso para su patrocinio.

II. XI.- En el marco del trámite n° **14070/23**, la señora <PER_19> ,
 pasaporte n° <DNI_22> , fecha de nacimiento 14/12/1979 y su hija <PER_19>
 , pasaporte n° <DNI_23> , fecha de nacimiento 14/01/2019, ambas de
 nacionalidad <PAIS_5> , solicitaron el acompañamiento institucional para el inicio de sus
 trámites de regularización migratoria.

Atento a la situación planteada en el primer contacto con esta institución, se evaluó oportuno la realización de una entrevista presencial que permita profundizar respecto de las características de la trayectoria migratoria de la familia. Según se registra al momento de planificar el viaje y principalmente por motivos económicos contrató a una empresa que ofrecía a menor precio y por vía terrestre el traslado a nuestro país. Según le indicaron, una persona las esperaba en cada paso fronterizo a fin de acompañarlas y asistirlas, el servicio incluía hospedaje, refrigerio y la entrega de un chip telefónico para mantenerse siempre comunicada a través de Whatsapp.

Sin embargo, según manifestó una vez en viaje las condiciones acordadas no se cumplieron, los cruces de frontera se realizaban de manera irregular e incluso en una ocasión en el Estado Plurinacional de Bolivia, temió por su integridad y la de su hija.

Atento a la situación planteada, desde esta Defensoría del Pueblo se evaluó oportuno el acompañamiento institucional a fin de que la Dirección Nacional de Migraciones habilite el procedimiento de excepción establecido en el art. 29 in fine, por razones humanitarias, en especial teniendo en cuenta lo reglamentado en el Decreto n° 616/10 respecto de los extranjeros nativos de los Estados Partes del MERCOSUR. Se solicitó también la eximición de los costos económicos correspondientes a la tramitación de ambos expedientes.

Asimismo, se articuló con la Dirección Nacional de Migraciones para la asignación de la cita correspondiente. Cabe destacar, según informa la señora <PER_19> que al momento de iniciar ambas solicitudes fue maltratada por personal de Migraciones, que la persona encargada de tomar el trámite le indicó que debería “ir a Uruguay a registrar el ingreso” sin contemplar la presentación efectuada por este Organismo. Agrega que luego de una crisis nerviosa que tuvo en el lugar, otra persona se acercó a atenderlas y recién en esa instancia pudieron iniciar el trámite.

Actualmente la señora <PER_19> y su hija se encuentran tramitando sus respectivas residencias en el marco de los expedientes DNM nros. 146884/2023 y 146895/2023.

<PER_20>
, fecha de nacimiento 14/09/1988, D.N.I. n° <DNI_24> y de su hija
<PER_21>, fecha de nacimiento 02/04/2020, D.N.I. <DNI_25>, ambas de
nacionalidad <PAIS_2>.

En el marco de una entrevista en profundidad se pudo relevar, respecto de su trayectoria migratoria, que la señora <PER_20> y la niña llegaron a nuestro país por vía terrestre.

Respecto de los motivos de la migración, la señora refirió que se encontraba separada del padre de la niña desde hacía ya un tiempo. Que se trataba de una relación atravesada por situaciones de violencia que fue oportunamente denunciada ante la justicia en Perú. Asimismo, agregó que el padre de la niña no asumía sus responsabilidades de cuidado. Cabe señalar que luego del primer año de vida fue diagnosticada con el síndrome de cri du chat o síndrome de <PER> y que por ello requería de distintos tratamientos terapéuticos. Agregó que la niña requería ser atendida y que en Perú no le era posible afrontar los costos económicos.

Respecto de las condiciones de ingreso, manifestó que ambas habían ingresado al país en el mes de octubre de 2022, sin registrar su entrada. No obstante, refirió haber sido demoradas en un control de frontera del lado argentino.

Actualmente, la niña recibe asistencia médica pero requiere de la documentación argentina (D.N.I. y Certificado Único de Discapacidad -CUD-) para acceder a terapias específicas. Respecto de la escolaridad de la niña, según se registra, asiste a un establecimiento educativo de gestión pública en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; cuenta con acompañante terapéutico.

Planteada la situación, desde esta Defensoría del Pueblo se la asesoró respecto de los requisitos del trámite migratorio y se acordó el acompañamiento institucional en pos de facilitar el acceso a la documentación argentina en el marco del procedimiento de excepción previsto en el art. 29 in fine, por razones humanitarias, de la Ley Nacional n° 25.871. También se acordó, teniendo en cuenta la situación de vulnerabilidad evaluada, solicitar a la autoridad migratoria la eximición del pago correspondiente a las tasas migratorias.

Respecto de los requisitos y a fin de cumplimentarlos se realizaron gestiones con el Departamento de Asistencia Legal y Humanitaria del Consulado General del Perú en Buenos Aires para la tramitación de la documentación de país de origen y se articuló con el Centro de Acceso a la Justicia Eva Perón para la obtención del certificado de antecedentes penales argentinos.

A la fecha de la presente Resolución su situación se encuentra en pleno trámite.

II.XIII.- El trámite n° **20912/23**, se inició a partir de un pedido de colaboración del Programa Derecho a la Identidad dependiente del GCABA. Al momento de la derivación, el joven <PER_23> , de nacionalidad <PAIS_5> , C.I. n° <DNI_26> se encontraba en situación de calle, alojado en un parador dependiente de la Ciudad.

En el marco de una entrevista presencial en este Organismo, se pudo relevar que migró de la República Bolivariana de Venezuela siendo un niño. Que ingresó a nuestro país por primera vez en febrero de 2022 junto a su madre. Según recuerda, al momento de ingresar no realizaron control migratorio. Agrega que actualmente su madre vive en Perú junto a sus dos hermanos mayores y que él está solo en Argentina. Sobre su padre, refirió no tener contacto.

Al momento de la entrevista, manifestó tener documentación precaria de control de permanencia, sin embargo no acompañó copia. Al indagar respecto de su futuro, agregó que es su deseo radicarse en Argentina y terminar sus estudios.

En este caso, la intervención de este Organismo se centró en la posibilidad de solicitar a la Dirección Nacional de Migraciones se habilite un procedimiento de excepción por razones humanitarias que dispense la falta de registro de ingreso. No obstante, el joven no se presentó a la cita programada ni fue posible establecer un nuevo contacto.

II. XIV.- El trámite n° **24507/23**, se inició a partir de una derivación efectuada por la Comisión para la Asistencia y Protección Integral del Refugiado y solicitante de la Condición de refugiado de la Defensoría General de la Nación respecto de la familia <PER_24> .

Se registra que los niños <PER_25> y <PER_24> , de y años, respectivamente, representados por su papá <PER_26> , D.N.I. n° <DNI_27> y <PER_27> , D.N.I. n° <DNI_28> , todos de nacionalidad <PAIS_5> , recibieron el rechazo de las solicitudes de residencia temporarias por unidad familiar. En efecto, en el marco de los expedientes nros. 104262/2022 y 104285/2022 tramitaron las solicitudes de residencia temporaria conforme lo previsto en el art. 29 in fine del Decreto n° 616/2010. Si bien sus progenitores obtuvieron las residencias temporarias por nacionalidad, los niños se notificaron de la denegatoria del trámite mediante Disposiciones nros. 132134/2023 y 125754/2023 notificadas el 4 de agosto y el 31 de julio de 2023, respectivamente.

Atento la situación planteada y de acuerdo surge de las respectivas VISTAS de sus expedientes migratorios, <PER_25> y <PER_28> acompañaron al momento de iniciar sus respectivos trámites las constancias de ingreso al país conforme procedimiento de Disposición n° 20193/2005 (corresponde a una solicitud de asilo en frontera, categoría de ingreso: refugiado 48hs), . de sus progenitores, partidas de nacimiento sin apostillar,

certificado de permanencia provisoria de peticionante de refugio -ante la Comisión Nacional para los Refugiados (CONARE)-.

Con posterioridad, ambos niños fueron intimados a presentar documento de identidad vigente y acta de nacimiento apostillada. En respuesta, los progenitores realizaron una presentación en el marco de la cual solicitaron la exención a presentar dicha documentación conforme el principio de ayuda administrativa el cual plantea no exigible la solicitud de asistencia a las autoridades de país de origen (cf. art. 25 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y art. 17 de la Ley Nacional n° 26.165) y en la eventual vulneración de los derechos del niño (cf. Ley Nacional n° 26.061). Sin embargo, surge de ambas VISTAS que no se analizó la presentación y que la familia fue intimada en dos oportunidades más a presentar la documentación, lo que fue respondido de igual modo. Seguido, se dictaron los actos administrativos que denegaron las solicitudes e intimaron a regularizar a los dos niños, bajo apercibimiento de ordenar su expulsión del país.

Ello así, desde este Organismo se acompañó la presentación de los recursos administrativos correspondientes con la confección de Informes Técnicos Jurídicos donde se planteó la pertinencia de promover la continuidad y resolución favorable de los expedientes teniendo presente lo establecido en el art. 29 in fine de la Ley Nacional n° 25.871. En especial, considerando que sus progenitores están radicados en el país y que, tal como se expusiera, los niños son peticionantes de refugio, lo que implica la aplicación de los derechos y garantías enunciados en la Ley Nacional n° 26.165. Finalmente, considerando las implicancias que tendría la aplicación de la sanción regulada en el art. 61 de la Ley Nacional n° 25.871 (expulsión de un niño del país), se evaluó conveniente que la DNM informe la situación a un organismo de protección con competencia específica en infancias.

Según se registra, en el marco de una acción de seguimiento, con fecha 23 de octubre de 2023 la DNM informó que ambos recursos se encuentran presentados y en trámite.

III.- Análisis jurídico y social

III.-I) Las obligaciones internacionales asumidas a partir del Acuerdo de Residencia.

Mediante la Decisión n° 28/2002 del Consejo del Mercado Común del Sur, se aprobó la firma del Acuerdo n° 14/2002 de Residencia para los nacionales de los Estados Parte del MERCOSUR, Bolivia y Chile.

El Acuerdo entró en vigor en el año 2009 ya que estaba supeditado a que todos los países que lo componen lo incorporaran al ordenamiento jurídico nacional (conforme lo regulado en el art. 40 del Protocolo de Ouro Preto). Así, Argentina y Bolivia lo han aprobado en el año 2004, Brasil, Chile y Uruguay en el 2005 y por último Paraguay, en el año 2008, realizando el depósito del instrumento de ratificación el 28 de julio de 2009. Luego, fueron tres los países con estatus de Asociados al Mercosur que adhirieron al Acuerdo de Residencia: Perú y Ecuador en el año 2011 y Colombia en 2012.

En tal sentido, el Acuerdo se constituye como fuente jurídica del Mercosur y tiene carácter obligatorio, en virtud de lo establecido en el Protocolo de Ouro Preto, adicional al Tratado de Asunción (arts. 41 y 42). En la República Argentina fue la Ley Nacional n° 25.902 la que aprobó en el año 2004 el Acuerdo de Residencia.

Cabe señalar que en nuestro país, la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) ha sostenido la primacía del ordenamiento Mercosur, aún antes de la reforma constitucional de 1994. Así, la Corte reconoció en el precedente “Cocchia, Jorge D. c/Estado Nacional y otro s/acción de amparo” (Fallos 316:2624), que la ratificación del Tratado de Asunción por ley de Congreso demuestra la *“voluntad del legislador [de] insertar a la Argentina en un régimen de integración regional (...) De esta forma, con el objetivo final de acelerar sus procesos de desarrollo económico con justicia social, los estados partes establecieron, entre otros propósitos, la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre*

los países y la coordinación de políticas macroeconómicas (...) Es esta también una clara definición de política legislativa, que el ordenamiento jurídico interno no puede contradecir, dificultar u omitir en su implementación práctica (doctrina en la causa: 'Ekmekdjian')”.

A partir de la reforma constitucional, el art. 75 inc. 24 determina la jerarquía superior del Acuerdo de Residencia -aprobado por Ley Nacional n° 25.902-, a la Ley Nacional n° 25.871.

Es importante recordar las palabras de los presidentes del bloque Mercosur en ocasión de la XXIII Reunión del Consejo del Mercado Común realizada en Brasilia, Brasil, el 6 de diciembre de 2002: *“Los presidentes de los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile, reafirmando la voluntad política de fortalecer los vínculos fraternales que unen a nuestros países y de ampliar y profundizar la cooperación existente, expresan su gran satisfacción por el proceso histórico que condujo a la adopción del Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de MERCOSUR, Bolivia y Chile cuya entrada en vigor constituirá un paso significativo hacia el objetivo común de establecer el libre tránsito de personas en el bloque”.*

En esta tesitura, el Acuerdo de Residencia representa un avance en materia de políticas migratorias de la región en tanto, con una técnica sencilla, promueve la regularización migratoria de las personas que quieran residir en uno de los Estados signatarios del acuerdo. En efecto, establece que los nacionales de una Parte, que se encuentren en el territorio de otra Parte deseando establecerse en el mismo, y que presenten ante los servicios de migración su solicitud de regularización podrán obtener una residencia temporaria de hasta dos (2) años, previa presentación de la siguiente documentación: *“a) Pasaporte válido y vigente o cédula de identidad o certificado de nacionalidad expedido por el agente consular del país de origen del peticionante acreditado en el país de recepción, de modo tal que resulte acreditada la identidad y nacionalidad del peticionante; b) Partida de nacimiento y comprobación de estado civil de la persona y certificado de nacionalización o naturalización cuando fuere el caso; c) Certificado que acredite la carencia de antecedentes judiciales y/o penales y/o policiales en el país de origen o en los que hubiera residido el peticionante durante los cinco años anteriores a su arribo al país*

de recepción o a su petición ante el Consulado, según sea el caso; d) Declaración jurada de carencia de antecedentes internacionales penales o policiales; e) Certificado que acredite la carencia de antecedentes judiciales y/o penales y/o policiales del peticionante en el país de recepción, si se tratare de nacionales comprendidos en el párrafo 2 del Artículo 3° del presente Acuerdo; f) Si fuere exigido por la legislación interna de los Estados Parte de ingreso, certificado médico expedido por autoridad médica migratoria u otra sanitaria oficial del país de origen o recepción, según corresponda, del que surja la aptitud psicofísica del peticionante de conformidad con las normas internas del país de recepción; g) Pago de la tasa retributiva de servicios, conforme lo dispongan las respectivas legislaciones internas” (art. 4°).

Este procedimiento, se aplica “con independencia de la condición migratoria con la que hubiera ingresado el peticionante al territorio del país de recepción, e implicará la exención del pago de multas u otras sanciones más gravosas” (art. 3°).

Como se observa, el ingreso al país no constituye un recaudo a la hora de solicitar la residencia temporaria en el marco del Acuerdo. En efecto, cuando se ha querido exigir el ingreso al país como recaudo para el acceso a la residencia, se lo ha regulado de modo inequívoco, tal como surge del análisis de los acuerdos bilaterales suscritos entre países del MERCOSUR (Acosta y Odriozola, 2022: 28). En consecuencia, quienes cumplen con la documentación enunciada en el art. 4° del Acuerdo de Residencia y se encuentran en el país, aún habiendo ingresado sin registrar su ingreso, podrían acceder a la residencia temporaria a la luz de dicho Instrumento.

Abona a lo expuesto, lo señalado por Odriozola (2023) al analizar la legislación del bloque a veinte (20) años del Acuerdo de Residencia del Mercosur. En efecto, se destaca que en Bolivia *“la regularidad prima sobre la condición de ingreso a Bolivia y consecuentemente, sobre la expulsión”* (p. 19). En Brasil, se aplica directamente el Acuerdo de Residencia por sobre la ley migratoria, de modo que *“el ingreso irregular al territorio no constituye jurídicamente un impedimento que obstará a la regularización migratoria de la persona nacional de un Estado firmante que desee radicarse de manera temporaria”* (p. 19). En Chile, *“la subcategoría de residencia temporal denominada 'personas acogidas a acuerdos*

internacionales', se rige por la letra del Acuerdo de Residencia. Por lo tanto, el ingreso irregular al territorio no constituye jurídicamente un impedimento para la obtención de la radicación temporaria" (p. 20). En Paraguay, "al examinar los requisitos necesarios para obtener una residencia temporaria para 'Ciudadanos MERCOSUR' se advierte que la Dirección General de Migraciones no exige ingreso regular al país. De hecho, de la enumeración de documentación a presentar ante la autoridad migratoria, bastará con que la persona migrante extienda 'cualquier otro documento que acredite su presencia en el país', junto con los restantes requisitos previstos en el artículo 4 del Acuerdo, para avanzar en la tramitación" (p. 21). Por su parte, en Uruguay la normativa estipula "que el haber ingresado al país por punto no habilitado o eludiendo el control migratorio es una causal de expulsión", sin embargo, las reglamentaciones no exigen "la acreditación de ingreso regular a Uruguay, (i)nccluso, los portales del Ministerio del Interior o de Relaciones Exteriores no incorporan dicho requisito para realizar el trámite pero si aluden a los restantes" (p. 22).

El autor deja a salvo que no obstante es posible reafirmar la primacía del Acuerdo de Residencia en los países enunciados precedentemente, ella no está libre de las tensiones propias de su aplicación, en especial, frente a la ausencia de sistematicidad de los cuerpos normativos vigentes (Odriozola, 2023: 22).

Abordado el Acuerdo de Residencia con relación a los países del MERCOSUR, resta analizar a continuación qué sucede en la República Argentina, a la luz de la legislación vigente.

III.- II) El Acuerdo de Residencia frente a la Ley Nacional n° 25.871.

La Ley Nacional n° 25.871 establece en su art. 29 inc. i) que es causal impediente del ingreso y permanencia intentar ingresar o haber ingresado al país eludiendo el control migratorio o por lugar u horario no habilitado al efecto. En sentido concordante, el art. 34 señala que el ingreso de personas se realizará exclusivamente por los lugares habilitados

por la Dirección Nacional de Migraciones y el art. 37 dispone que el extranjero que ingrese por lugar no habilitado, será pasible de expulsión.

Por su parte, el Decreto n° 616/10 dispone en su anexo II que: *“La Dirección Nacional de Migraciones determinará los requisitos y procedimientos para el trámite de las solicitudes de residencia que efectúen los extranjeros nativos de los Estados Parte del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y Estados Asociados en el país, y ante las representaciones consulares argentinas en el exterior”* (art. 1°). A tal fin, la Disposición n° 1637/2022 (que dejó sin efecto las Disposiciones anteriores nros. 4871/2007, 2529/2009 y 1488/2010) estableció el procedimiento a seguir frente a solicitudes formuladas por personas que integran algún país del MERCOSUR. Al respecto, reguló como requisito para obtener la residencia: *“acreditar ingreso regular al Territorio Nacional”* (art. 4°).

Es importante tener presente que esta Disposición informa el marco legal aplicable a las solicitudes de radicación entre el cual, paradójicamente, se encuentra la Ley Nacional n° 25.902, que aprobó el Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Parte del MERCOSUR, Bolivia y Chile. Luce en este sentido contradictoria la exigencia de registro del ingreso a personas del MERCOSUR frente a los términos del Acuerdo de Residencia que conforma el marco legal aplicable a las solicitudes.

En esta tesitura, considerando la jerarquía normativa (art. 75 inc. 22 de la CN) y los principios de interpretación de la ley (art. 2° del Código Civil y Comercial de la Nación), es posible entender que conforme los términos del Acuerdo, podría establecerse una excepción en la aplicación del art. 29 inc. i) de la Ley Nacional n° 25.871 frente a personas de los países signatarios del Acuerdo de residencia del MERCOSUR, adherentes y a quienes Argentina aplica sus prerrogativas. Esto implica una interpretación armónica y coherente de todo el cuerpo normativo vigente, que habilite el procedimiento de radicación a ese colectivo sin ingreso al país, siempre que cumpla con todos los restantes recaudos para la obtención de una residencia. Ello, teniendo presente que el criterio rector en el Acuerdo de residencia es la nacionalidad. Asimismo, considerando que el Estado debe promover medidas tendientes a la regularización migratoria de las personas (art. 17 de la Ley Nacional n° 25.871).

De igual forma, la aplicación del Acuerdo ayudaría a reducir la situación de vulnerabilidad de las personas sin ingreso en tanto favorece su inserción a través de su radicación en el país. En efecto, ya ha sido señalado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos que los migrantes en situación de irregularidad migratoria *“son los más expuestos a las violaciones potenciales o reales de sus derechos”* (CorteIDH, Caso Vélez Llor vs. Panamá, Sentencia del 23 de noviembre de 2010 párr. 98). Es por ello que promover medidas tendientes a la regularidad, sin caer en la sanción por ingreso irregular y mediante la aplicación del Acuerdo de Residencia, favorece la protección de sus derechos. Ello contribuye, a su vez, con los objetivos del Pacto Mundial de las Naciones Unidas para la Migración Segura, Ordenada y Regular, que, entre otros, establece que los Estados deben promover *“políticas integrales y alianzas que proporcionen a los migrantes que se encuentran en situación de vulnerabilidad, independientemente de su estatus migratorio, el apoyo necesario en todas las etapas de la migración, mediante la identificación y la asistencia, así como la protección de sus derechos humanos...”* (Objetivo 7).

III.- III) Características del procedimiento de regularización migratoria.

Si bien se analizaron en los puntos anteriores las normas que permiten entender que la falta de ingreso al país no debería constituirse en un obstáculo para acceder a la residencia para aquellas personas que integran el MERCOSUR, el procedimiento migratorio indica lo contrario. Por ello, se analizarán en este apartado aquellas cuestiones vinculadas al procedimiento migratorio para obtener la residencia cuando la persona carece del registro de ingreso al país, el contexto migratorio en que se genera el impedimento y las particularidades de los canales habilitados como vía de excepción a tal fin.

1.- El requisito de ingreso al país para el inicio de los expedientes de residencia.

Como ya fue señalado, la Ley Nacional n° 25.871 regula la política migratoria argentina vinculada a las condiciones de admisión, ingreso, permanencia y egreso de las personas migrantes.

Respecto de las características de permanencia, la ley establece distintas categorías y criterios para acceder a una residencia regular en el país así como requisitos documentarios, entre ellos, que la persona migrante haya realizado control migratorio al momento de ingresar a la República Argentina.

La falta de ingreso registrado se constituye en una causal impeditiva de la permanencia de las personas que quieren regularizar su situación migratoria en el país (art. 29 inc. i). En efecto, la citada ley sanciona con expulsión a la persona extranjera que ingrese por lugar u horario no habilitado o eludiendo el control migratorio (art. 37).

No obstante, el art. 29 in fine de la ley prevé que *“(l)a Dirección Nacional de Migraciones, previa intervención del Ministerio del Interior, podrá admitir, excepcionalmente, por razones humanitarias o de reunificación familiar, en el país en las categorías de residentes permanentes o temporarios, mediante resolución fundada en cada caso particular, a los extranjeros comprendidos en el presente artículo”*.

En estos casos el procedimiento administrativo presenta algunas particularidades que, en términos de accesibilidad, resulta importante analizar en especial cuando se trata de población migrante en situación de vulnerabilidad.

El inicio de las solicitudes de residencia se realiza de manera virtual a través del sistema de radicación a distancia denominado RADEX. El primer paso para el inicio del trámite es la carga de los datos personales y la declaración de un correo electrónico donde, según informa la autoridad migratoria, se enviarán los detalles del curso del trámite, es decir, se trata de una instancia de registración. Según se informa en Internet *“(l)as tramitaciones ante la Dirección Nacional de Migraciones son personales y sencillas, no se necesita la*

asistencia de un gestor. Los únicos pagos que se deben efectuar son los que generará esta plataforma web”.

Cabe aquí una primera observación ya que lo “sencillo” no resulta indefectiblemente accesible. Son muchas las situaciones donde el acceso a una computadora con Internet implica un costo económico o conocer a “alguien” que la facilite de manera desinteresada. En el mismo sentido, la posibilidad de contar con teléfonos inteligentes no es posible en todos los casos; a modo de ejemplo, se registran eventos donde el celular fue robado y no cuentan con el dinero para poder comprar otro. En este sentido, en contextos de vulnerabilidad social, la carga virtual y la necesidad de un correo electrónico al cual acceder de manera periódica no resulta *sencillo*.

Una vez definido el criterio de residencia y la categoría de admisión, el sistema RADEX ofrece distintas posibilidades para el inicio de los expedientes en el marco de los cuales se tramitarán las solicitudes de regularización migratoria.

Por un lado, se encuentran los denominados “trámites generales” que son aquellos que implican el pago de la tasa migratoria, la carga virtual de la documentación requerida, la recepción vía correo electrónico de un certificado de residencia precaria y de la cita presencial en donde se realizará la toma de los datos biométricos y la validación de la documentación. En los casos donde la fecha de ingreso al país no surge de manera automática con la carga del documento personal, el RADEX exige para poder finalizar el trámite la realización de una declaración jurada de ingreso.

Por otro lado, se encuentran los trámites de “radicación exentos del pago de la tasa migratoria” destinados a aquellas personas que por su condición de vulnerabilidad debidamente acreditada (Disposición DNM n° 165/2014) no pueden abonar los costos de tramitación. En estos casos, se realiza a través del RADEX sólo la carga de los datos personales y correo electrónico donde se envían los datos para la cita presencial, instancia

en la que se realizará la toma de los datos biométricos y la recepción de la documentación. Es allí, en la instancia presencial, donde la autoridad migratoria realiza el control respecto del ingreso regular.

En ambas situaciones y teniendo en cuenta la existencia de un impedimento legal vinculado a la falta de registro de ingreso al país, la persona deberá fundar, para finalizar la solicitud, el pedido de reunificación familiar o las razones humanitarias que habiliten el procedimiento de excepción previsto en el art. 29 in fine de la ley.

De esta manera, para los casos motivados en procesos de reunificación familiar se deberá acompañar la documentación que acredite el vínculo invocado: ser hijo/a, padre/madre o cónyuge de una persona argentina (nativa o por opción) o de una persona extranjera radicada permanente. Cabe resaltar que en ocasiones las personas no cuentan con esa documentación ya sea porque no pudieron en el país de origen cubrir los costos económicos para realizar las legalizaciones/apostillas correspondientes o bien porque les fue sustraído durante el viaje o en su estadía en Buenos Aires. Esta situación agrega complejidad al inicio del expediente migratorio ya que la persona debe previamente solicitar asistencia consular para recabar esa documentación.

Por su parte, en los casos donde el criterio de excepción se motiva en razones humanitarias la autoridad migratoria requerirá la presentación de una nota personal o institucional que dé fundamento al pedido. En estos casos, la accesibilidad en términos de derechos presenta una nueva dificultad. La posibilidad de expresar de manera escrita una situación particular que justifique una infracción administrativa no resulta muchas veces una opción viable.

Cabe recuperar una situación que se reitera en distintos relatos: en ocasiones las personas se presentan en primer lugar ante la autoridad migratoria a solicitar orientación para el inicio de los trámites y es común que los agentes migratorios informen respecto de la existencia de un impedimento y que recomienden de manera informal “volver a la frontera a registrar el ingreso”. Esta alternativa, que en ocasiones se formaliza a través de

actos por los que se conmina al peticionante a hacer abandono del país, reviste una complejidad difícil de sortear, no sólo en términos económicos sino también de organización familiar. A modo de ejemplo, se destaca la situación de madres jefas de hogar y únicas responsables de niños y niñas escolarizados en Argentina que no se encuentran en condiciones de viajar.

En este contexto, la posibilidad de contar con acompañamiento institucional en clave de derechos resulta estratégica para el inicio de las solicitudes de regularización migratoria en la medida que se constituye en una alternativa para ir sorteando las distintas instancias del procedimiento a través de una escucha activa, asesoramiento técnico especializado y capacidad de gestión.

En definitiva, considerando que la ausencia de ingreso registrado y la posibilidad de acceder a un procedimiento no está abordada de modo amigable por el sistema ni por los agentes migratorios, deberían implementarse herramientas dentro del RADEX o bien en las instancias presenciales, que faciliten a las personas el acceso a la residencia en estas condiciones.

2.- Características de las trayectorias migratorias. El acceso a la residencia regular.

Como ya fue señalado, las situaciones aquí analizadas evidencian la residencia de hecho en nuestro país de personas nativas de países del MERCOSUR y Asociados que ven obstaculizado su derecho a la regularidad migratoria por encontrarse alcanzadas por el impedimento vinculado a la falta de registro de ingreso al país.

En el marco de las intervenciones realizadas, se pudo relevar que la falta de control al momento de ingresar a la República Argentina guarda estrecha relación con procesos migratorios en contextos de extrema vulnerabilidad social.

Se trata de un universo caracterizado por personas que manifiestan su voluntad de regularizar su situación migratoria en el país, poseen criterio de radicación (art. 23 inc. I, por nacionalidad), carecen de antecedentes penales tanto en Argentina como en su país de origen pero que no han realizado control migratorio al momento de ingresar a la República Argentina. Al indagar respecto de las motivaciones vinculadas a esta irregularidad administrativa, la falta de registro de ingreso, se observa: el cierre de fronteras por la emergencia sanitaria por COVID-19, deterioro de la calidad de vida en país de origen, los costos económicos y las dificultades burocráticas que conlleva la tramitación de documentación de viaje, entre las más recurrentes.

De esta manera, si bien el requisito de ingreso regular al país ha sido aplicado de manera efectiva por la autoridad migratoria como causal de impedimento para acceder a la regularidad migratoria, desde el año 2020 se observa que su exigencia en el marco de un procedimiento ceñido a la reglamentación afecta de manera negativa a un grupo especialmente vulnerable.

En los casos analizados, la planificación y realización del viaje se encuentra condicionada por dicha vulnerabilidad, y cumplir con las formalidades propias de desplazamientos ordenados no resulta en muchas ocasiones una alternativa posible.

Ello así, se registran situaciones en las que las personas contratan servicios de traslados terrestres que garantizan el ingreso al país aún sin la documentación requerida. Dichas situaciones, en ocasiones con características propias de lo que podría configurar el delito de tráfico de personas, refuerzan la vulnerabilidad y exponen a las personas a situaciones de violencia e incertidumbre durante el viaje, incluso al momento de ingresar a la Argentina.

Respecto de la situación de niños y niñas migrantes los casos permiten dar cuenta que la falta de registro de ingreso se relaciona con la imposibilidad de poder cumplir con los requerimientos documentarios. En particular, se observan procesos migratorios familiares

que involucran principalmente a mujeres madres con niños y niñas a cargo, cuyos progenitores hombres no han establecido responsabilidades de cuidado. En estos casos, la imposibilidad de gestionar en país de origen la autorización de viaje -ya sea por ausencia del progenitor, por sufrir violencia de género o por la complejidad que implica la tramitación de autorizaciones administrativas o judiciales- combinada con la necesidad inminente de migrar muchas veces para huir de situaciones de violencia, carga de responsabilidad exclusiva a las madres y expone a todo el grupo familiar a desplazamientos irregulares.

Otra situación que afecta a los/as niños y niñas migrantes se vincula a la falta de apostilla /legalización de las partidas de nacimiento, problema que impacta no solo en las condiciones de ingreso sino también en el marco de las solicitudes de residencia. En estos casos la posibilidad de contar con asistencia consular resulta prioritaria para la gestión de la documentación. Asimismo, se observa que en muchas ocasiones las familias recurren a otras instituciones, como esta Defensoría del Pueblo, a fin de solicitar ser asesoradas y acompañadas.

Finalmente, existen situaciones donde niños y niñas son dejados/as a cargo de otros familiares en nuestro país. Se vislumbra que en ocasiones transcurren su vida sin poder acceder a la documentación argentina, entre los motivos se resaltan: falta de información, la complejidad de los procedimientos vinculados a tramitación de guardas, entre otras. Cabe poner de manifiesto que en contextos de extrema vulnerabilidad social y económica la gestión de trámites reviste una complejidad que no siempre es posible de sortear para las familias.

La imposibilidad de iniciar un trámite general vinculada a la falta de registro del ingreso deja como alternativa la solicitud de regularización migratoria por la vía del procedimiento de excepción. En estos casos los expedientes atraviesan un circuito administrativo particular en tanto requiere, para su aprobación, la firma del Ministerio del Interior (cf. art. 29 in fine de la Ley Nacional n° 25.871).

El análisis de los expedientes de residencia permite observar que durante este período, en general prolongado, la autoridad migratoria evalúa la documentación presentada y los fundamentos que sustentan el pedido de excepción. En ocasiones, toma intervención el área de Servicio Social de la DNM a fin de emitir un informe o recomendación que podrá ser favorable o desfavorable según el caso. Para ello se aplican técnicas de relevamiento de datos tales como entrevistas estructuradas o informes socio-ambientales, entre las más relevantes.

Durante la sustanciación de las solicitudes las personas deben atravesar diversas dificultades. En primer lugar, las cuestiones vinculadas a los plazos para el tratamiento de los expedientes. Cabe aclarar al respecto, que la norma migratoria no fija un plazo estimado de resolución más allá de la pauta que brinda la reglamentación del art. 20, y que hasta tanto Migraciones resuelva, la persona tiene la obligación de mantener actualizado su certificado de residencia precaria.

Esta situación en ocasiones resulta de difícil cumplimiento y ello debido principalmente a cuestiones de accesibilidad digital tales como ausencia de teléfonos inteligentes, falta de Internet, costos de gestores para la renovación de precarias vía Internet, entre otros. La falta de renovación en muchas ocasiones es interpretada como falta de interés dando por resultado un rechazo de la solicitud conforme el art. 29 inc.k de la ley. Sin embargo, se observa que en muchas situaciones la persona simplemente no renovó su residencia precaria por los factores enunciados manteniendo su voluntad de radicarse en el país. En estas circunstancias, el plazo sólo juega a la hora de rechazar el trámite con celeridad, pero no cuando se trata de brindar una respuesta favorable a la solicitud.

Asimismo, otro aspecto relevante se relaciona al domicilio electrónico de notificación que no en todos los casos corresponde a una casilla de correo personal. En ocasiones las personas recurren a terceros para poder iniciar expedientes RADEX, allí el sistema requiere consignar una casilla de correo electrónico que actúa como domicilio de notificación. Durante el trámite, es allí donde la DNM cursará las eventuales intimaciones y donde notificará la resolución. Se observa que en muchas ocasiones las personas no toman conocimiento de los requerimientos de la autoridad migratoria o bien no les resulta

posible cumplir con la intimación en el plazo establecido, lo que impacta negativamente en la resolución del trámite.

En la etapa de resolución la Dirección Nacional de Migraciones, previa intervención del Ministerio del Interior podrá admitir, excepcionalmente, por razones humanitarias o de reunificación familiar mediante resolución fundada en cada caso particular. No obstante, se observa con preocupación que en ocasiones la autoridad migratoria resuelve de manera negativa sin analizar la situación de fondo: simplemente procede mediante declaración de irregularidad e intimación a iniciar un nuevo trámite o bien dicta conminaciones a hacer abandono del país, en ambos, bajo apercibimiento de expulsión.

Por ello, una vez iniciado el procedimiento, poder analizar caso a caso a partir de entrevistas y/o pedidos de documentación complementaria, o bien la intervención de otros organismos de creerlo necesario, todo, con carácter previo a la decisión, permite cumplir con los estándares del debido proceso adjetivo y el derecho a una decisión fundada en los términos del art. 1° inc. f) de la Ley Nacional n° 19.549.

3.- La interpretación del criterio de razones humanitarias.

En el marco de los procedimientos de admisión y permanencia, la normativa migratoria reconoce las solicitudes de “razones humanitarias” tanto como criterio de radicación (art. 23 inc. m) como de fundamento para habilitar el procedimiento de excepción regulado en el art. 29 in fine de la Ley Nacional n° 25.871.

El Decreto n° 616/10 que reglamenta dicha Ley, brinda en su art. 23 inc. m) parámetros de interpretación de lo que es entendido como razones humanitarias: *“Se tendrán especialmente en cuenta las siguientes situaciones: 1. Personas necesitadas de protección internacional que, no siendo refugiadas o asiladas en los términos de la legislación aplicable en la materia, se encuentran amparadas por el Principio de No Devolución y no pueden regularizar su situación migratoria a través de los restantes*

critérios previstos en la Ley N° 25.871 y en la presente Reglamentación. 2. Personas respecto de las cuales se presume verosímilmente, que de ser obligadas a regresar a su país de origen quedarían sometidas a violaciones de los derechos humanos reconocidos en instrumentos internacionales con jerarquía constitucional. 3. Personas que hayan sido víctimas de la trata de personas u otras modalidades de explotación esclava y/o víctimas del tráfico ilícito de migrantes. 4. Personas que invoquen razones de salud que hagan presumir riesgo de muerte en caso de que fueren obligadas a regresar a su país de origen por falta de tratamiento médico. 5. Apátridas y refugiados que hubieran residido en el país por un plazo superior a TRES (3) años y su condición hubiese cesado”.

La normativa reconoce entonces que la posibilidad de admitir excepcionalmente por razones humanitarias es una atribución de la DNM y se requiere de una resolución debidamente fundada en cada caso particular. De esta manera, en estas solicitudes la discrecionalidad de la autoridad migratoria define los alcances de su aplicación. En este marco, en aquellos trámites migratorios que se encuadran en el procedimiento de excepción bajo este criterio, la información producida por la persona migrante resulta estratégica. Se trata, en general, de notas personales que exponen la situación que explica el ingreso irregular a la República Argentina y que en ocasiones suelen ser acompañadas de documentación que dé mayor solidez al planteo. Refuerzan las posibilidades de resolución favorable, los informes producidos por organismos del Estado que, desde un enfoque de derechos humanos, buscan limitar la discrecionalidad estatal en la toma de decisiones.

Ahora bien, las situaciones analizadas evidencian la residencia de hecho en el país de personas nacionales de un Estado del MERCOSUR o Asociado, que se encuentran impedidas de acceder a una residencia regular debido a la falta de control migratorio al momento de ingresar a la República Argentina.

Respecto de las motivaciones vinculadas a dicho impedimento, se observa que en todos los casos se trata de desplazamientos internacionales irregulares que se explican a partir

de decisiones individuales en contextos de alta vulnerabilidad social y económica: situaciones de pobreza estructural, de violencia de género, que impulsan el deseo de encontrar mejores oportunidades en un país diferente al de nacimiento.

No obstante ello, una vez en Argentina dicha irregularidad afecta negativamente las posibilidades de construir un proyecto de vida alternativo, en términos de integración y acceso a derechos.

Si bien la Ley Nacional n° 25.871 reconoce el acceso a derechos sociales independientemente de la situación migratoria (arts. 6°, 7° y 8°), la falta de documentación argentina es, en la práctica, un factor negativo que refuerza la vulnerabilidad.

En el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires esta situación se refleja en los requisitos de acceso a prestaciones económicas asistenciales los cuales exigen dos (2) años de residencia en la Ciudad y, en algunos casos, acreditar regularidad migratoria. Ello deja afuera a quienes si bien forman parte de la población objeto en términos socioeconómicos de esos programas no cumplen con el requisito de permanencia por su condición de migrante.

Las Reglas de Brasilia sobre el Acceso a la Justicia de las Personas en Condiciones de Vulnerabilidad entiende por condición de vulnerabilidad a “... *aquellas personas que, por razón de su edad, género, estado físico o mental, o por circunstancias sociales, económicas, étnicas y/o culturales, encuentran especiales dificultades para ejercitar con plenitud ante el sistema de justicia los derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico*” (art. 3°). Entre las causales de vulnerabilidad, entiende que “(e)l *desplazamiento de una persona fuera del territorio del Estado de su nacionalidad puede constituir una causa de vulnerabilidad, especialmente en los supuestos de los trabajadores migratorios y sus familiares*” (art. 13). Respecto de la edad agrega “(t)odo *niño, niña y adolescente debe ser objeto de una especial tutela por parte de los órganos del sistema de justicia en consideración a su desarrollo evolutivo*” (art. 5°).

De esta manera, la vulnerabilidad en términos de restricción al ejercicio de derechos humanos podría ser interpretada en armonía con lo que el marco normativo entiende como “razones humanitarias” a fin de promover el acceso a condiciones de vida digna en el lugar de destino. En efecto, el registro de los casos evidencia trayectorias migratorias motivadas por la afectación de derechos fundamentales en el país de origen y que la imposibilidad de acceder a una residencia regular expone a este universo de personas a situaciones de riesgo y desprotección.

Cabe resaltar que el acceso a una residencia implica un vínculo con el Estado, un estatus legal que confiere derechos y obligaciones y al mismo tiempo contribuye al logro de los compromisos asumidos respecto de una migración ordenada, segura y regular.

4.- Tratamiento diferencial de niñas, niños y adolescentes.

La situación de niños y niñas que, en el marco de procesos migratorios familiares, no realizaron control migratorio al momento de ingresar al país reviste una complejidad particular. La trayectoria institucional en materia de protección de derechos de personas migrantes permite observar una mirada adultocéntrica en la escucha y respuesta estatal frente a procesos migratorios que involucran a niños y niñas. El análisis de estos casos trasciende la vía de excepción por reunificación familiar, en los términos del art. 29 in fine de la Ley Nacional n° 25.871.

Desde el punto de vista de la política migratoria, el reconocimiento de la migración como derecho humano (art. 4° de la Ley Nacional n° 25.871) implicó un nuevo posicionamiento del Estado Argentino en términos de protección, y planteó, asimismo, la progresividad respecto del ejercicio de derechos. Los casos analizados, no obstante, pretenden evidenciar diversas dificultades que resultan de la ausencia de un enfoque de niñez en el marco de los procesos de regularización migratoria así como los problemas que conlleva la aplicación de procedimientos estándar.

En efecto, para el acceso a la residencia y la obtención del D.N.I. la ley no establece un procedimiento diferenciado para niños, niñas y adolescentes sino que está normada de modo general tanto para adultos como para menores de edad en sus arts. 20 a 24. El art. 20 establece que *“(l)os extranjeros serán admitidos para ingresar y permanecer en el país en las categorías de 'residentes permanentes', 'residentes temporarios', o 'residentes transitorios'...”*.

Para el acceso a esas categorías se requiere cumplir los requisitos establecidos en las normas que reglamentan la ley.

Si bien las normas reglamentarias establecen algunas particularidades para niños, niñas y adolescentes que desean tramitar su residencia, las mismas se circunscriben a cuestiones documentarias diferenciales respecto de personas adultas. Así, para la obtención de la residencia temporaria por ser miembro de algún país del MERCOSUR, el instructivo de trámites aprobado por Disposición DNM n° 1637/22 establece que se debe presentar: documento vigente, ingreso al país, certificado de domicilio y antecedentes penales de Argentina así como de los países donde hubiera residido más de un (1) año dentro de los últimos tres (3) años, siempre que fueren mayores de 16 años de edad. Asimismo, quien sea menor de 18 años *“... deberá contar con la autorización de su padre, madre o tutor, siendo suficiente respecto de los progenitores, y en los casos en que el menor tenga doble vínculo parental, la conformidad de uno solo de ellos para solicitar cualquier tipo de residencia (Disposición DNM n° 1489/17). Asimismo, deberá presentar partida de nacimiento legalizada que acredite el vínculo familiar y documento de identidad válido y vigente del adulto responsable. La autorización debe ser suscripta ante funcionario migratorio. En el supuesto que los padres no se encuentren en el territorio nacional, el menor deberá contar con un tutor designado suficientemente a través del instrumento público correspondiente...”*.

En algunos casos, los menores de 10 años, podrían acceder a la residencia si se considerara -una vez iniciado el procedimiento- los términos del Código Civil y Comercial de la Nación, porque la falta administrativa de no tener ingreso al país no le puede ser reprochable al menor en tanto carece de discernimiento para cometer ilícitos. Sin

embargo, no en todos los casos opera de manera automática la aplicación de estas pautas quedando librado a la discrecionalidad de la autoridad migratoria.

Tratándose de menores, la situación obliga a un tratamiento diferencial, en función de lo expresamente señalado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su opinión consultiva 21/14. Al respecto, ha señalado que *“... la protección especial derivada de los artículos 19 de la Convención y VII de la Declaración implica que la observancia por parte de los Estados de las garantías de debido proceso se traduce en algunas garantías o componentes diferenciados en el caso de niñas y niños, que se fundan en el reconocimiento de que su participación en un proceso migratorio no se da en las mismas condiciones que un adulto. Por ello, el proceso tiene que estar adaptado a las niñas o niños y ser accesible para ellos”* (párr. 114).

En este sentido, la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, tomando en consideración los estándares desarrollados en la opinión consultiva arriba mencionada declaró su intención de *“(r)eafirmar la importancia de promover el disfrute de los derechos humanos de las niñas, niños y adolescentes en contextos de migración al abordar la problemática de la falta de documentación, reconociendo el derecho a la identidad, incluidos la nacionalidad, nombre, personalidad jurídica; y la importancia de que los Estados de origen expidan los documentos de identidad a sus connacionales e identifiquen la importancia de implementar políticas que disminuyan el riesgo de apatridia, entre otros desafíos”*.

Asimismo, declaró su intención de promover *“... medidas que faciliten la integración social de niños, niñas y adolescentes migrantes, refugiados, solicitantes de asilo y apátridas en los países de acogida, lo que incluye:*

- *a) Avanzar en la flexibilización dentro de los procesos migratorios, para eliminar las restricciones legislativas y burocráticas que impactan en el ingreso regular por diversos motivos, incluyendo la reunificación familiar (...)* d) *Promover acciones de atención, asistencia y protección para los niños, niñas y adolescentes, tanto aquellos que migran solos como los que están acompañados por sus padres, que son*

sometidos a contextos de migración irregular y riesgosa, y ocupan una posición particularmente vulnerable que afectan su dignidad y disfrute de sus derechos humanos” (puntos 5 y 6 de la Declaración para la protección de la niñez y adolescencia migrante y refugiada en las Américas, aprobada en la sesión plenaria celebrada el 23/06/2023).

Respecto del procedimiento vigente, en la actualidad una persona menor de edad que carece de ingreso registrado podría ser pasible de una orden de expulsión (art. 37). Sin embargo, la ley prohíbe las expulsiones colectivas en su art. 66, de modo que frente a un caso de falta de ingreso del grupo familiar, se deben activar otros mecanismos en aras de su regularidad migratoria.

Pensar la ley en conjunto a otras normas permite habilitar alternativas que trasciendan la solicitud de dispensa y garanticen el interés superior, en los términos previstos por la Ley Nacional n° 26.061 de “Protección Integral de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes”.

La irregularidad administrativa vinculada a la “falta de ingreso al país” en el caso de niños y niñas cercena su derecho a una migración segura y regular; y con ello reduce las posibilidades de protección estatal. Al mismo tiempo que refuerza la vulnerabilidad en la medida que al no haber realizado control migratorio no consta registro de encontrarse en otro territorio que no es el de origen.

Por otro lado, la imposibilidad o bien las demoras en el acceso a la documentación argentina a partir de la exigencia por parte del Estado a las madres o responsables de cuidado, por ejemplo, abuelas, de documentación en algunos casos de imposible obtención (permiso de viaje del padre denunciado por violencia en país de origen) afecta de manera negativa los derechos de niños, niñas y adolescentes en materia de derecho a la identidad y a la documentación. En este sentido, se observa que en muchos casos la responsabilidad de documentación pareciera recaer exclusivamente en las familias y las

obligaciones estatales se reducen a la exigencia de los requisitos regulados según la normativa vigente en materia migratoria.

Con relación a ello, la propia autoridad migratoria así como hace saber el derecho de defensa que le asiste a las personas que son expulsadas, en los términos del art. 86 de la Ley Nacional n° 25.871, podría hacer saber a los grupos familiares conformados por madre e hijo o hija menor de 18 años, que pueden contar con la asistencia de un organismo especializado en materia de los derechos de la niñez, en aras a la protección de sus derechos, y/o dar intervención directa al órgano administrativo de protección de derechos que corresponda según el caso. En definitiva, se estaría brindando así el tratamiento diferenciado que los instrumentos de derechos humanos exigen a la hora de abordar situaciones en las que se encuentran en juego los derechos de los/as niños, niñas y adolescentes.

Por su parte, garantizar en todos los casos el inicio del procedimiento migratorio en aquellos casos en los que hay niños, niñas y adolescentes, promueve la regularidad y con ello el ejercicio pleno de derechos, a la vez que contribuye al desarrollo de contextos favorables de crecimiento.

En definitiva, se promueve así la identificación, el acceso pleno al derecho a la educación y salud, así como el acceso efectivo al derecho a la seguridad social, en especial la asignación universal por hijo, que exige tener documento. Garantizar los derechos de este grupo, previene a su vez los desplazamientos irregulares tanto dentro del país como a través de sus fronteras, y promueve así el efectivo cumplimiento de los lineamientos del Pacto Mundial para una migración ordenada, segura y regular.

IV.- Palabras Finales. La intervención desde un enfoque de derechos.

El abordaje integral que caracteriza la atención de esta Defensoría del Pueblo plantea el compromiso de atender las situaciones particulares sin perder de vista la perspectiva general que, en términos de acceso a derechos, pudiera estar afectando a un grupo determinado.

En este marco, en los últimos años hemos observado la existencia de trayectorias migratorias de personas y grupos familiares pertenecientes al Mercosur y Estados Asociados que presentan dificultades para acceder a la regularidad migratoria en Argentina por carecer del registro de ingreso al país.

El registro de los casos evidencia desplazamientos irregulares dentro de la región motivados por situaciones de extrema vulnerabilidad en el país de origen, que se reproduce durante el viaje y se refuerza en el lugar de destino.

Un relevamiento acrítico de las situaciones particulares hace suponer la existencia de personas que libremente toman la decisión de migrar con la intención de mejorar su calidad de vida (Ceriani: 2016). En ese contexto de libertad, se supone, planifican su viaje, lo que implica reunir el dinero y la documentación necesaria que garantice un desplazamiento internacional seguro. Una vez en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires sólo resta presentarse ante la autoridad migratoria a regularizar la documentación.

Desde esta perspectiva, la falta de control migratorio al momento de ingresar a la República Argentina es a priori interpretada como una responsabilidad exclusiva de las personas y por ello opera como impedimento para acceder a la regularidad migratoria.

La aplicación estricta de un procedimiento enmarcado únicamente en las previsiones del art. 29 inc. i) de la Ley Nacional n° 25.871 limita en estos casos, la capacidad del Estado en términos de protección por cuanto la imposibilidad de acreditar la regularidad migratoria

afecta el ejercicio de derechos tales como trabajar. En la misma línea tampoco es posible acceder a programas locales de asistencia socioeconómica sin al menos contar con un certificado de residencia precaria.

Ahora bien, *“(d)esde un enfoque de derechos humanos, la vulnerabilidad en contexto de la migración hace referencia a circunstancias definidas por la afectación de derechos básicos”* (Ceriani; 2016). Esta definición permite incorporar en el análisis de los casos una mirada compleja y multicausal que explica los desplazamientos irregulares en nuestra región.

Se trata de personas adultas y de niños y niñas que en contexto de una migración familiar se encuentran impedidas por la vía ordinaria de acceder a una residencia regular por una infracción administrativa: la falta de registro de ingreso al país. Por su parte, el inicio y desarrollo de los procedimientos de excepción presentan particularidades que en la mayoría de los casos requieren algún tipo de asesoramiento o gestión que complemente las funciones de la DNM.

La responsabilidad estatal, en términos de política migratoria, debería trascender lo que es estrictamente control documentario. El reconocimiento de la migración como derecho humano plantea así el desafío de complejizar la capacidad de respuesta del Estado en la medida que ello implica mayor protección.

En este sentido, se observa oportuna la posibilidad de fortalecer las instancias de articulación interinstitucional tanto desde el nivel nacional como con los actores locales de la política pública, con especial atención en las situaciones que involucran a niños y niñas migrantes.

La casuística abordada en este documento evidencia que la existencia de equipos técnicos especializados en la temática migratoria con inserción territorial facilita en el nivel local el trabajo con efectores de salud y de educación para el acceso a la documentación

argentina. Por su parte el reconocimiento mutuo de los actores que forman parte de la red de instituciones con injerencia en distintos aspectos de la política migratoria, como la Defensoría General de la Nación, fortalece el trabajo de coordinación de acciones tanto individuales (derivaciones) como colectivas (mesas de trabajo). Mención especial merece el trabajo de articulación con los distintos servicios consulares con asiento en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en la medida que facilitan, en la mayoría de los casos, la gestión de la documentación de país de origen con exención de pago.

Lo expuesto hasta aquí permite plantear que el acceso a la documentación argentina para personas que migran en contexto de vulnerabilidad requiere de un esfuerzo estatal capaz de adaptarse a la complejidad que plantea cada caso particular: coordinación territorial, asesoramiento y seguimiento técnico capacitado, celeridad en los plazos de tratamiento de los expedientes migratorios y canales de gestión directa con la DNM, son acciones que favorecen los canales de acceso a derechos.

En esta tesitura y como corolario del desarrollo efectuado, una aplicación armónica del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR con los términos de la Ley Nacional n° 25.871, de modo de inaplicar para los ciudadanos del MERCOSUR el impedimento de falta de ingreso al país, constituye el camino ideal para garantizar su regularización migratoria y con ello el acceso pleno a sus derechos. En subsidio, promover instancias que garanticen el inicio de los procedimientos conforme las vías de excepción por razones humanitarias y /o reunificación familiar y su gestión acorde a las vulnerabilidades propias de cada caso. Todo ello, no hace más que reforzar aquellos objetivos que se tuvieron en miras en la región al tiempo de suscribir el Acuerdo: profundizar el proceso de integración y solucionar la situación migratoria de los nacionales de los Estados Partes en la región a fin de fortalecer los lazos que unen a la comunidad regional.

La presente se dicta de acuerdo a las facultades otorgadas a esta Defensoría del Pueblo por el art. 137 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, así como también, por el art. 36 y concordantes de la Ley n° 3 (según texto consolidado por Ley n° 6588) de esta Ciudad.

POR TODO ELLO:

**LA DEFENSORA DEL PUEBLO DE LA
CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES**

R E S U E L V E :

1) Exhortar al Director Nacional de Migraciones, señor Sebastián Pablo Seoane, tener a bien:

a) considerar la aplicación armónica del Acuerdo sobre Residencia para los nacionales de los Estados Parte del MERCOSUR Bolivia y Chile, en los casos de personas migrantes de los países signatarios del Acuerdo, adherentes y a quienes Argentina aplica las prerrogativas del Acuerdo, que carecen del ingreso registrado al país y cumplen con la restante documentación, a fin de acceder a una residencia conforme lo regulado en el art. 23 inc. I) de la Ley Nacional n° 25.871;

b) considerar la implementación de herramientas dentro del sistema RADEX o bien en las instancias presenciales, que faciliten a las personas el acceso a la residencia aún cuando carecen del registro de ingreso al país;

c) promover la interpretación del concepto de razones humanitarias a la luz de las Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad, con el fin de incluir dentro de él, a aquellas personas que, por razón de su edad, género, estado físico o mental, o por circunstancias sociales, económicas, étnicas y /o culturales, encuentran especiales dificultades para ejercitar con plenitud sus derechos;

d) habilitar el inicio de los procedimientos de radicación de niñas, niños y adolescentes de los que toma conocimiento, en el marco del art. 20 de la Ley Nacional n° 25.871, aún cuando no cuenten con la documentación requerida, a los fines de su identificación;

e) informar en el marco de los procedimientos que involucran niñas, niños y adolescentes, los derechos que les asisten y los organismos de protección que pueden intervenir en los términos de la Ley Nacional n° 26.061.

2) Poner la presente Resolución en conocimiento de el/la titular de la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia del Ministerio de Capital Humano de la Nación, en virtud de las competencias que detenta conforme lo pautado en la Ley Nacional n° 26.061, a los fines que estime corresponder.

3) Poner la presente Resolución en conocimiento de la Defensora de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes de la Nación, en virtud de las competencias que detenta conforme lo pautado en la Ley Nacional n° 26.061, a los fines que estime corresponder.

4) Poner en conocimiento de la presente Resolución al Consulado General de la República del Paraguay en Buenos Aires, República Argentina y a la Embajada de la República del Paraguay en la República Argentina, a sus efectos.

5) Poner en conocimiento de la presente Resolución al Consulado General del Perú en Buenos Aires, República Argentina y a la Embajada del Perú en Argentina, a sus efectos.

6) Poner en conocimiento de la presente Resolución al Consulado General de Brasil en Buenos Aires y a la Embajada en la República Argentina de la República Federativa de Brasil, a sus efectos.

7) Poner en conocimiento de la presente Resolución a la Embajada de la República Oriental del Uruguay en la República Argentina y al Consulado General en Buenos Aires de la República Oriental del Uruguay, a sus efectos.

8) Poner en conocimiento de la presente Resolución al Consulado General de la República de Chile en Buenos Aires y a la Embajada de la República de Chile en Argentina, a sus efectos.

9) Poner en conocimiento de la presente Resolución al Consulado General del Estado Plurinacional de Bolivia en Buenos Aires y a la Embajada del Estado Plurinacional de Bolivia en la República Argentina, a sus efectos.

10) Poner en conocimiento de la presente Resolución al Consulado de la República del Ecuador y a la Embajada de la República del Ecuador en la República Argentina, a sus efectos.

11) Poner en conocimiento de la presente Resolución al Consulado de la República de Colombia y a la Embajada de la República de Colombia en la República Argentina, a sus efectos.

12) Poner en conocimiento de la presente Resolución al Consulado de la República Bolivariana de Venezuela y a la Embajada de la República Bolivariana de Venezuela en la República Argentina, a sus efectos.

13) Brindar a la presente Resolución el trámite dispuesto por la Ley n° 1845 (según texto consolidado por Ley n° 6588) de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

14) Registrar, notificar, reservar en la Subdirección de Migrantes para su seguimiento y oportunamente archivar.

Código 461

SDM/DAJGV/DGAJDH



abd/COCF/CEAL

ea/SOADA

gv./MAER/COMESA