Voces: MIGRACIONES - LEY DE MIGRACIONES - DIRECCIÓN NACIONAL DE MIGRACIONES

Título: «Desígnase Director Nacional». Desafíos a corto y mediano plazo en materia migratoria en Argentina y consideraciones técnico-jurídicas en torno al tema

Autor: Carello, Paula

Fecha: 14-feb-2024

Cita: MJ-DOC-17571-AR | MJD17571

Producto: MJ

Sumario: *I. Introducción. II. Fronteras, política migratoria y gobernanza de las migraciones internacionales. III. Las trabas administrativas: el agotador camino de las personas migrantes. IV. La conducción de la DNM a cargo de un funcionario de carrera: una estrategia con potencial. V. El personal de la DNM. VI. Las Delegaciones de la DNM Central. VII. Los abogados particulares / litigantes y la DNM. VIII. ¿Hacia qué puerto va este barco? IX. Una política pública migratoria integral. X. Perspectivas posibles en torno a la migración internacional y su abordaje. XI. A 20 años de la Ley de Migraciones Nro. 25.871: balance y mirada a futuro. XII. Una evaluación de base técnica independiente para orientar el timón. XIII. Conclusiones.*

Por Paula Carello (*)

COMENTARIOS PRELIMINARES

Este artículo se presenta como una reflexión de opinión que aborda la reciente designación del nuevo Director Nacional de Migraciones y los desafíos inmediatos y a mediano plazo que enfrenta el ámbito migratorio en Argentina. Se enriquece con referencias técnico-jurídicas con el propósito de estimular la reflexión y la acción. No tiene un público meta específico; puede ser de utilidad a abogados, funcionarios y público en general. La intención primordial es contribuir a la sensibilización y el diálogo colectivo sobre el tema, aprovechando la designación del Director Nacional de la DNM y entrevistas y contribuciones de diversos funcionarios en ejercicio como punto de partida. Aspiro a aportar al perfeccionamiento normativo y a la formulación de políticas públicas basadas en la evidencia y estándares de derechos humanos, aprendiendo de experiencias previas y vislumbrando un futuro más promisorio. También a contribuir a una opinión pública más sensible y atenta a la temática.

I. INTRODUCCIÓN

La República Argentina está transitando uno (más) de sus históricos altibajos sociales, económicos y políticos. La búsqueda de soluciones que puedan acarrear estabilidad y bienestar para la comunidad apremia. En contextos de tensión y desequilibrio, la cuerda se suele cortar por el más débil. La población migrante ha sido históricamente, en muchas sociedades a nivel global, utilizada como chivo expiatorio de problemas que les son ajenos. Según datos de la ONU (1) y el Banco Mundial (2), menos del 3% de la población mundial migra. Es decir, que la mayoría de las personas (más del 95%) decide y prefiere quedarse en sus países de origen. Mudarse a un nuevo país no es cosa fácil. La adaptación social, cultural, laboral y económica suele ser difícil. En particular, para las personas de menos recursos o con perfiles étnico-raciales y nacionales específicos.Los prejuicios y la discriminación están a la orden del día. También el abuso y la vulneración de derechos.

Nuestra nación nunca ha reconocido plenamente la migración internacional como un fenómeno con un potencial significativo para el desarrollo. La diáspora argentina, junto con sus potenciales y desafíos, ha sido sistemáticamente ignorada (3). Asimismo, se ha subestimado la magnitud de las contribuciones que la población migrante realiza a nuestra comunidad en múltiples niveles, trascendiendo el ámbito cultural.

De todas formas, es importante y necesario comprender -recordar, y reafirmar- que la migración como fenómeno

humano existe, de por sí (y siempre lo ha hecho). Independientemente de las políticas y políticos de turno.

Luego de semanas de ansia, finalmente, llegó la frase (y el momento) que muchos de los que trabajamos en materia migratoria estábamos esperando, desde la asunción del nuevo gobierno nacional argentino:

Desígnase Director Nacional-. El, 9 de enero de 2023, tuvo lugar la designación oficial del Director Nacional de Migraciones de Argentina (4).

Hace algunas semanas, la redes y medios indicaban que habían designado como Directora Nacional de Migraciones a la ex vicepresidente de la Unidad de Información Financiera (UIF) (5), quien era además abogada y docente universitaria. Sin embargo, luego, ella anunció que no asumiría el cargo (6).

Quienes estamos inmersos en el mundo de las migraciones internacionales y la orientación y defensa de personas migrantes y refugiadas estamos expectantes, desde el cambio de gobierno a nivel nacional, sobre la orientación que tomará el barco (liderado por Milei), en la materia.

Durante la campaña, en una entrevista (7) a la actual vicepresidenta, se le preguntó: «¿Cómo van a ser las fronteras para ustedes? ¿Vamos a ser amigables para los extranjeros?» Su respuesta fue la siguiente: -Argentina siempre fue un país que recibió a todos los inmigrantes. Siempre. Ahora, no podemos recibir inmigrantes que son delincuentes. Hay que tener presente eso. Una persona que no ingresa legalmente.Y que, además, tiene antecedentes penales, Argentina se tiene que poder arrogar, la elección o no, de que ese ciudadano extranjero ingrese.

Vos a tu casa no dejás entrar a cualquiera. ¿Vos dejás entrar al Gordo Valor sabiendo que te va a afanar desde que te despertás hasta que te acostás? Y no. Ahora: ¿le vas a negar la entrada a todo el mundo? No, tampoco. Argentina siempre fue el crisol de razas, el lugar donde cualquiera venía a hacer su proyecto de vida acá. Siempre fue un lugar de puertas abiertas para los hermanos peruanos, para los chilenos, los uruguayos, para los europeos a principios del siglo pasado (8). Ahora, sí tenemos que poder elegir si va a entrar un tipo que tiene 10 causas penales en su país de origen-.

Considero que la pregunta planteada por el entrevistador no solo fue inapropiada, sino que también abre la puerta a malentendidos y manipulación de opiniones, especialmente para aquellos que no tienen conocimientos legales en la materia. La respuesta de la entrevistada evocó el Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) 70/2017 y sus consecuencias, las cuales detallo más adelante. Para aquellos de nosotros que trabajamos en el ámbito migratorio en la defensa de personas migrantes, este tema genera una reacción visceral, ya que conocemos de cerca el sufrimiento experimentado por numerosas personas migrantes y sus familiares, bajo su aplicación.

Es fundamental -para nuestro país, y sociedad-, el discutir el delicado tema migratorio desde un punto de vista técnico-jurídico, respaldado por información clara, y precisa, basada en datos concretos y evidencia científica.Las personas extranjeras, especialmente aquellas en situaciones de mayor vulnerabilidad social y económica, o con características específicas de origen racial y nacionalidad, han sido objeto de demasiada manipulación y (re)victimización en un sistema que observa el fenómeno migratorio de manera parcial y sesgada (por no decir con una lente de xenofobia y discriminación). Es crucial impulsar un diálogo informado y equitativo que promueva soluciones justas y humanitarias, reconociendo la diversidad y respetando los derechos de quienes buscan construir una vida mejor en nuestro país.

II. FRONTERAS, POLÍTICA MIGRATORIA Y GOBERNANZA DE LAS MIGRACIONES INTERNACIONALES

Siguiendo con el comentario a la mencionada entrevista realizada a la vicepresidenta, y la pregunta realizada en la mencionada nota, cabe aclarar que la GESTIÓN FRONTERIZA (control de ingreso / egreso, en fronteras aéreas, terrestres, marítimas/fluviales) es más acotada que la POLÍTICA MIGRATORIA de un país -que implica muchísimo más que el control de los límites territoriales del Estado. La GOBERNANZA (9) de las migraciones internacionales, en líneas con estándares internacionales, es un tema de vital importancia para el país, y a nivel global, para la estabilidad, la paz y el desarrollo humano (10).

Según recuerda Lelio Mármora, reconocido experto en la materia, -Las últimas décadas han llevado a la temática migratoria a un nivel de interés en la opinión pública y preocupación en los gobiernos solo comparable al final del siglo XIX e inicios del siglo XX.-, agregando que -Las fobias xenófobas, entre otras problemáticas, se han incrementado y presionan cada vez más sobre las respuestas institucionales que los gobiernos tienen que adoptar- (11). Es vital tener esto en cuenta, al momento de diseñar políticas públicas, y al emitir opiniones sobre la temática, en declaraciones políticas y medios de comunicación. Es crucial tener en cuenta estas consideraciones al diseñar

políticas públicas y al expresar opiniones sobre el tema, ya sea en declaraciones políticas o en los medios de comunicación.Un comentario desafortunado podría acarrear consecuencias negativas significativas a nivel social y comunitario. Es imperativo evitar cualquier manipulación de opiniones en este sentido, para evitar la promoción de la estigmatización de la población migrante. Aquellos de nosotros que trabajamos en el ámbito legal debemos abordar la temática basándonos en la doctrina y jurisprudencia más respetadas en la materia, en lugar de quedarnos únicamente con expresiones superficiales.

En un país cuyo preámbulo constitucional da la bienvenida a todo el que quiera habitar el suelo argentino, y que, además, es firmante de la Convención de Ginebra de 1951 y diversos tratados de Derechos Humanos vinculados a la movilidad humana -y, además, habiendo adherido el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular y al Pacto Mundial de Refugiados, sería irrazonable pensar que la entrevistada pudiese responder por la negativa, ej. -no vamos a ser amigables con los extranjeros-. (la pregunta no tiene sentido -tiene sesgo, cuanto menos) Consideraciones pertinentes, sobre personas migrantes en conflicto con la ley penal Es crucial señalar que la legislación migratoria actual (Ley N° 25.871), sancionada por unanimidad y discutida abierta y democráticamente con organizaciones de la sociedad civil y técnicos en la materia, contempla «impedimentos» (de ingreso y permanencia en el país) para extranjeros que poseen antecedentes penales (lo mismo opera en las cancelaciones de residencias ya concedidas). Sin embargo, la normativa prevé determinados casos y condiciones, para su aplicación (lo cual es justo y razonable). Es decir, no todo extranjero con antecedentes penales queda excluido de la posibilidad de residir y permanecer en el país (en líneas con lo que la vicepresidenta menciona -sí tenemos que poder elegir si va a entrar un tipo que tiene 10 causas penales en su país de origen- -es decir, existe la posibilidad de decidir y definir -en el caso concreto y en base a las circunstancias específicas- qué sucede con los extranjeros que tienen causas sancionadas con pena leve, ya prescripta, o condena ya cumplida). El DNU 70/2017, eliminó las distinciones/graduaciones previstas en la 25.871 (pena privativa de la libertad mayor a 3 años), dejó fuera del país (expulsó) a toda persona con antecedentes penales (pena privativa de la libertad -incluidos los delitos culposos), sin importar la gravedad o monto o cuantía de la pena (y en un proceso administrativo «express», violatorio de garantías básicas del debido proceso adjetivo. Así, por el dictado de un DNU desarrollado a puertas cerradas y sin tomarse el tiempo para analizar en detalle la casuística, operaron casos irrisorios y sumamente injustos contra personas migrantes en conflicto con la ley penal, como el de Vanesa Gómez Cueva (12), quien, luego de haber cumplido una condena de 4 años por comercio de estupefacientes, estudió, se recibió de enfermera y, viviendo digna y honradamente en el país, fue -en una maniobra violatoria a las garantías básicas del debido proceso y derechos humanos- expulsada de Argentina, prohibido su reingreso de forma permanente y separada de dos de sus hijos. (la presión de organizaciones, técnicos y medios de comunicación hizo que se permitiese su reingreso al país -sin embargo, el daño, la herida emocional y la exposición social de Vanesa y su familia no pudieron borrarse o compensarse). La lúgubre normativa empañó la vida de muchas personas migrantes y sus familiares, hasta hoy en día.

Volviendo al tema: el entrevistador podría haber simplemente preguntado a la vicepresidenta: «qué rasgos tendrá la política migratoria bajo su eventual gobierno?». Así, se hubiese promovido una visión (y respuesta) más amplia sobre la cuestión, englobando temas tan necesarios como importantes en materia de derecho migratorio y política pública especializada.Probablemente, era muy pronto para poder dar una respuesta detallada, con relación a tan compleja cuestión, sobre la cual Villarruel no es experta (y, de hecho, hay muy pocos expertos en la materia, en el país). Así las cosas, la vicepresidenta hizo mención, en dicho reportaje, al ingreso irregular al país (una infracción administrativa -y no un delito-, la cual muchas veces se da, en la práctica, producto del desconocimiento (13), el ineficiente y/o escaso asesoramiento legal, o la falta de vías rápidas y seguras para poder ingresar de manera regular al país (14)), en vínculo con la comisión de actos criminales -cuando ello, la mayoría de los casos, no opera en conjunto, en cabeza de una misma persona. Así es fácil confundir a la audiencia respecto a unos (migrantes irregulares) con otros (personas que han delinquido). Además, es fundamental señalar que, dentro del espectro de personas que poseen antecedentes penales (en el extranjero o en el país), existe una inmensa casuística que amerita el análisis particular del caso a caso, según sus situaciones fácticas y jurídicas, evitando -en miras a la justicia y al bien común- el englobar a todos los sujetos, -bajo una misma bolsa- (de exclusión y expulsión), como lo hizo el mencionado DNU 70/2017, que modificó la Ley 25.871, y que fue declarado inconstitucional (15) por sus graves violaciones a las garantías del debido proceso, finalmente siendo derogado por el Decreto 138, en marzo 2021 (16).

En este punto, es fundamental el aporte de la autora Marta Monclús Masó, quien en su libro -La gestión penal de la inmigración.El recurso al sistema penal para el control de los flujos migratorios- comenta, con relación a la vinculación entre el derecho penal y el derecho administrativo (migratorio) sancionador, acerca de -la expulsión como sanción penal emergente de una política criminal diferenciada para los extranjeros-. A su vez, destaca que -las garantías constitucionales ante el poder punitivo de la administración aparece que no rigen en el caso de los extranjeros, quienes (son) sometidos a multitud de discriminaciones legales, entre las que se cuenta la flexibilización de las garantías constitucionales ante el poder punitivo de la administración y la aplicación de -una

política criminal diferenciada (17). A su vez, menciona que -el internamiento y la expulsión de extranjeros constituyen verdaderas «penas» aplicadas por la administración con una ausencia absoluta de garantías- (18).

En torno a ello, podemos aprovechar -para seguir con el análisis de la cuestión- las recientes declaraciones del jefe de gobierno porteño, quien propuso -expulsar a los extranjeros sin ciudadanía que delinquen- (19). Cabe en este punto resaltar (al margen de los comentarios que pueden hacerse respecto a la idea de reflotar el Decreto 70 -una maniobra que considero peligrosa para la estabilidad de nuestro país, y el bienestar de la población extranjera, por cierto), algo que quizás es obvio para algunos, y es que las personas «extranjeras«» que poseen ciudadanía argentina (por naturalización o por opción (20)), no son extranjeras, sino nacionales argentinas, binacionales, en muchos casos (21) (y que no hay nacionales argentinos de primera o segunda categoría (22)). La lectura de la obra de Monclús, en lo que refiere a las delimitaciones conceptuales de «extranjero» (una categoría legal) y «inmigrante» (una categoría sociológica), y su vinculación a la raza, etnia, cultura, racismo y delito es relevante. También es fundamental observar (y estar atentos) al desconocimiento en la materia que opera a nivel de los medios de comunicación:por ejemplo, la citada nota habla de «extradición» (un proceso penal) para referirse a la «expulsión» (del ámbito administrativo) -siendo figuras, y procesos completamente distintos.

III. LAS TRABAS ADMINISTRATIVAS: EL AGOTADOR CAMINO DE LAS PERSONAS MIGRANTES

El DNU 70/2017 tuvo como principal objetivo acelerar los procesos de expulsión del país de las personas migrantes en conflicto con la ley penal. Sin embargo, no hubo, durante ese lapso, un esfuerzo igualmente importante por facilitar la regularización de aquellas personas que se encontraban en situación migratoria irregular, o que, encontrándose en situación migratoria regular (ej. ingreso en calidad de turista, transitorio) no podían, por diversos motivos, regularizar su situación migratoria.

La implementación del sistema RADEX (23) (un sistema online para la carga de trámites de radicación) en un mundo en donde existe una importante brecha digital (entre otras cuestiones) trajo aparejadas numerosas situaciones de irregularidad migratoria.

Lo cierto es que, en la práctica, hay miles de personas extranjeras en argentina que desean regularizar su situación migratoria y no pueden hacerlo, y otro tanto que, habiendo iniciado sus solicitudes de residencia legal en el país, aguardan lapsos muy prolongados en procesos que se complejizan inútilmente, por falta de pericia y astucia administrativo-estatal, para resolver las situaciones. Las acciones de «abordaje territorial» (en donde los funcionarios se acercan en operativos de regularización migratoria a zonas de alta vulnerabilidad social) fueron, en una época, un importante mecanismo para la regularización migratoria. La normativa, además, no acompaña todos los casos existentes en la realidad (ej. el criterio de trabajador migrante, art. 23, inc.a) de la ley 25.871, sólo opera para aquellas personas que trabajan en relación de dependencia -y no los trabajadores autónomos (24) o por cuenta propia -que, como es de público conocimiento, son cada vez más, en una economía en constante cambio) (25).

Lo que implica que toda persona nacida en suelo argentino es automáticamente ciudadana argentina (este principio está en línea con la lucha contra la apatridia -Argentina es país firmante de la Convención Internacional para Disminuir los Casos de Apatridia de 1961). En cuanto a la adquisición de la ciudadanía argentina de manera derivada (no nacionales), la vía es doble: como «opción» (hijos de argentinos nacidos en el exterior, que -optan- por ser argentinos); y por «naturalización» (extranjeros que vivan dos años en el país o extranjeros que estén casados con un argentino o que tengan un hijo argentino -independientemente del tiempo de residencia en el país). La primera vía se tramita a nivel consular (si se encuentra en el extranjero) o ante el registro nacional de personas o ante los registros civiles (si se reside en Argentina). La segunda se realiza en un proceso ante un juez federal, quien -una vez verificado el cumplimiento de los requisitos- otorga la carta de ciudadanía). La cuestión está regulada (principalmente) en la Ley de Ciudadanía de 1869, número 346.

Vinculado a lo antes mencionado, y algo que también se observa frecuentemente, es el -desalentar la inmigración, optando por la vía administrativa y las trabas burocráticas- (como sucede con ciertas nacionalidades que, al intentar acceder al país de manera regular se encuentran con numerosos obstáculos e impedimentos fácticos, a nivel consular) (26).

IV. LA CONDUCCIÓN DE LA DNM A CARGO DE UN FUNCIONARIO DE CARRERA:UNA ESTRATEGIA CON POTENCIAL

Como menciono más arriba, aquellos que trabajamos en la materia, estuvimos y estamos expectantes, desde la asunción del nuevo gobierno, y con el armado de los nuevos equipos de trabajo.

El flamante Director Nacional de Migraciones, Sebastián Seoane (funcionario de carrera de la Dirección Nacional de Migraciones -y no un animal político ajeno a la materia) tiene grandísimos desafíos por delante. Su reputación es buena, es idóneo, y es «de la casa». Para el país (y la política migratoria argentina) esto es una gran cosa. Un hecho histórico, se podría decir. El derecho migratorio no es materia fácil (27) (no existe siquiera materia en la currícula universitaria de las carreras de derecho del país -quienes se forman en la materia, lo hacen haciendo, «learning by doing», como se dice en inglés). Su casuística es compleja y vasta. Que un funcionario con trayectoria pueda liderar el organismo puede hacer(nos) ganar tiempo, en la carrera contra la pobreza, la marginalidad (sin olvidar los factores de seguridad y control, que pueden gestionarse sin «pisar el palito», en líneas con estándares y buenas prácticas internacionales en la materia -sin avasallar los derechos de las personas migrantes y sus proyectos de vida).

La gest ión del organismo por parte de un funcionario de carrera puede evitar (mediando un -buen- (28) manejo del organismo) el pisar en falso por realizar (aún sin desearlo y, especialmente, sin preverlo -por desconocimiento del fenómeno migratorio y del procedimiento administrativo especial que lo vincula) acciones incoherentes, dañinas, contrarias a derecho, la constitución nacional o los tratados y convenios internacionales a los que la Argentina ha adherido (como ha sucedido ya en el pasado, cuando quien lidera es alguien que no conoce (y ama) el organismo). Porque a la DNM hay que amarla. Los salarios son extremadamente bajos.Tan bajos, que hay una importante rotación de personal, y es difícil retener a los buenos cuadros (a pesar de la importancia vital que tiene este organismo para el país -servicio esencial-). Las condiciones de trabajo tampoco son dignas (especialmente para el personal de pasos fronterizos). Los funcionarios de la DNM a su cargo el control de las fronteras del país, la decisión (¿discrecional? (29)) sobre quién ingresa y permanece (promoviendo el orden internacional y la justicia), el favorecimiento del enriquecimiento y fortalecimiento del tejido cultural y social del país (30), y ganan (como ejemplo) sumas tremendamente inferiores a los de sus pares de AFIP (que controlan sólo mercancía). Una persona puede hacer mucho más daño que una cosa -todos lo sabemos. Y también sabemos que una mala gestión migratoria puede hacer muchísimo daño a las personas (migrantes, sus familiares, y nuestra sociedad en general -no olvidemos que muchos argentinos son parejas, padres, hijos, hermanos, de extranjeros (31)).

La DNM posee tres funciones principales: 1) Control de Ingreso y Egreso de argentinos y extranjeros (el mundo del cual viene Seoane, como ex Director de Control Aéreo); 2) Procesamiento de radicaciones (permisos de residencia) a extranjeros y 3) Control de Permanencia (focalizado en analizar la regularidad o irregularidad de las personas extranjeras en el país) (32). El actual Director Nacional viene del mundo número 1), con un foco específico en controlar las fronteras del país, en los pasos fronterizos aéreos (contamos también con terrestres y marítimos/fluviales), lo cual también se vincula con el mundo 3). Su perfil, seguramente, podría verse favorecido de un cuerpo técnico que posea experiencia y pericia en el mundo de la -admisión- de extranjeros, que tiene que ver con el mundo 2).

V. EL PERSONAL DE LA DNM

La capacitación del personal del organismo es escasa -si bien existen diversos medios y mecanismos para su formación (ej.DNM Capacitaciones, Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), Escuela de Abogados y Abogadas del Estado), la realidad es que mucho personal no posee las aptitudes necesarias para el ejercicio de sus cargos. En la práctica, eso implica que las personas migrantes son asesoradas de manera defectuosa (en un trámite -como el de radicación- que «es personal y no requiere de gestores»), y que el procedimiento administrativo migratorio posee fallas y grietas en muchos lugares -lo que desemboca en un sinfín de consecuencias negativas para el Estado (incluso a nivel económico, por los juicios perdidos y/o que podrían haberse evitado, las horas hombre desperdiciadas, etc.), las personas migrantes y/o extranjeras y la comunidad en general.

Resalto, en este punto, que la DNM no ha contado tradicionalmente con exámenes de ingreso (o ascensión en el escalafón de su personal, hasta hace poco tiempo (33) -a diferencia de la AFIP, organismo de responsabilidad equivalente). Muchos funcionarios pasan años (décadas) bajo el régimen de «planta transitoria» y/o la figura del famoso -artículo 9- (34) (pudiendo ser despedidos sin indemnización, sin causa y sin preaviso, en muchos casos, como ya ha sucedido en diversas gestiones y momentos históricos). El año pasado se instauró un concurso público (35) que quedó truncado, y que hubiera permitido que el personal más idóneo permaneciera dentro del organismo (con algunas excepciones, puesto que existen algunos funcionarios de reconocida trayectoria e intachable reputación que quedaron fuera en primera instancia, sin poder concursar, por la forma en la que la evaluación de antecedentes estuvo planteada).

VI. LAS DELEGACIONES DE LA DNM CENTRAL

Un tema pendiente en la agenda de gestión de la DNM es la de la correcta y eficiente coordinación de todas las Delegaciones (36) del «interior» del país.Con cada cambio de autoridad a nivel nacional, cambian también (por lo

general) los «Delegados» (y delegadas) de la DNM -funcionarios tradicionalmente políticos (no de carrera), que coordinan las oficinas locales.

Someramente, cabe mencionar que las Delegaciones de la DNM Central tienen competencia para l acciones vinculadas al procedimiento administrativo migratorio (toma de trámites de residencias, certificaciones, etc.) pero, también, para la firma (otorgamiento), por parte de los Delegados (con funciones delegadas por ley) de las disposiciones que conceden las residencias de ciertas nacionalidades (ciudadanos de países miembros y asociados al MERCOSUR, Europa y Estados Unidos). El resto de las residencias, las firma el Director Nacional.

En la práctica, históricamente ha habido diferencias de criterios (técnico-jurídicos, y operativos, vinculados al procedimiento administrativo migratorio) entre las Delegaciones y la Sede Central -algo que, jurídicamente hablando, es contrario a derecho (pues se trata de un organismo federal). Estas diferencias de criterios (en torno a los procedimientos) frecuentemente impactan de manera negativa en los derechos de las personas migrantes -que ven vulnerado su acceso a la residencia legal, a la defensa, entre otros, y en una situación de mayor vulnerabilidad respecto a aquellas personas que viven en la zona de Capital Federal (37). Dichas diferencias de criterios y operativa deberían ser zanjadas.

VII. LOS ABOGADOS PARTICULARES / LITIGANTES Y LA DNM

Los trámites ante la DNM (como en cualquier otra repartición de la administración pública) son de patrocinio no obligatorio. Anteriormente, existió a nivel de la DNM, un Registro de Apoderados de Extranjeros (una lista de abogados inscriptos ante la DNM, que se ocupaban de acompañar casos). En 2014, dicho registro fue dado de baja (y el único registro que continuó existiendo fue el RENURE -para requirentes).

Considero que el hecho de contar (la DNM) con un registro de abogados litigantes inscriptos ante sí, puede ser una buena herramienta para abordar cuestiones vinculadas a la corrupción y el fraude. En Nueva Zelanda, la autoridad migratoria posee un registro de abogados (y gestores) especializados -los cuales deben, para registrarse, tener aprobados ciertos cursos de capacitación.Siendo la materia migratoria sumamente cambiante y la normativa muy compleja, la capacitación constante de aquellas personas vinculadas al asesoramiento de personas migrantes es fundamental, para la seguridad jurídica y la facilitación del procedimiento administrativo (es decir, en interés tanto de la administración, como de los administrados). Mi sugerencia sería reinstalar dicho registro.

El rol de los Colegios de Abogados, en la facilitación del actuar de los abogados ante la DNM, es fundamental. Existiendo diferencias de criterios entre las Delegaciones y la Sede Central, y obstaculizándose en muchas oportunidades el procedimiento administrativo (y el derecho a la defensa), el dialogo constante entre los Colegios y el organismo es clave para la mejora de la labor de todos (administración y abogados) y, en definitiva, en beneficio de las personas migrantes.

A su vez, sería conveniente que la DNM desarrolle un registro de escribanos (o que posea convenios con los colegios de escribanos) para poder verificar la validez de sus firmas y documentos, el instante (ej. al otorgamiento de residencias, autorizaciones de salidas del país para menores, etc).

Respecto al tema de menores, hubo una propuesta, hace algunos años, de crear un Registro de Autorizaciones de Menores.

VIII. ¿HACIA QUE PUERTO VA ESTE BARCO?

La frase de Séneca «ningún barco llega a buen puerto, si no sabe a dónde va» me parece acertada en la temática de este artículo. Y retomo aquí la pregunta del entrevistador de la vicepresidenta, durante la campaña: «¿Cómo van a ser las fronteras para ustedes? ¿Vamos a ser amigables para los extranjeros?».

Mejor dicho, la pregunta reformulada: ¿Cuál será la política migratoria argentina? Se limitará ésta a decir

-quienes vengan a hacer su proyecto de vida serán bienvenidos, como lo ha sido (en teoría (38)) históricamente el país, y quienes vengan a delinquir (¿o quienes hayan delinquido?) serán expulsados del país?(¿y todos ellos en igual medida?) ¿No podremos ofrecer a las personas migrantes, al mundo y a nosotros mismos (y nuestra comunidad) una política migratoria bien pensada y planificada, que cubra todas las aristas? El gobierno nacional no puede (ni debe) continuar ignorando las problemáticas de la población migrante (y lo que ellos aportan -o pueden aportar, mediando políticas eficientes- al país).

El DNU 70/2023 (Bases para la Reconstrucción de la Economía Argentina) no hace mención a la temática

migratoria (sólo la declara un «servicio esencial») (39). Desconoce e ignora, la mencionada norma, (en líneas con la histórica visión nacional), el potencial importante para el desarrollo del país, que tienen las migraciones internacionales si son gestionadas correctamente (es decir, haciendo frente a los desafíos que van surgiendo, potenciando los beneficios de la movilidad humana, y disminuyendo sus impactos negativos).

A la fecha, la única medida concreta que el gobierno nacional ha propuesto en la materia ha sido la de (conf. Art. 553 del proyecto, modificatorio de la Ley de Educación Superior) autorizar el arancelamiento de la educación superior a personas extranjeras que no cuenten con residencia permanente en el país (incluida en la llamada Ley Óm nibus (40)) -hecho fuertemente criticado por círculos de activismo migrante y de derechos humanos (41).

Respecto a la Ley Bases, y la materia migratoria, por otro lado, sí es cierto que podría impactar en materia de las propuestas modificatorias a la Ley Nacional de Procedimiento Administrativo, Nro. 19.549, en lo concerniente a:tutela administrativa efectiva, supresión de pronto despacho, silencio positivo en ciertos supuestos, extensión de los plazos administrativos recursivos (30 días) y del recurso judicial en igual medida -podrían trasladarse al ámbito migratorio como eventuales innovaciones que mejorarían las condiciones jurídicas de los trámites y procesos ante la DNM (no así, el amparo por mora).

Volviendo al tema del rumbo de nuestro barco, recuerdo aquí a uno de los primeros abogados especialistas en derecho migratorio de nuestro país quien decía que -en estos últimos 40 años, no existió por parte del Poder Ejecutivo, ni por parte de su autoridad de aplicación [la DNM], la implementación de políticas migratorias; y nos hemos limitado solamente en aplicar un procedimiento administrativo sin objetivo de sustento para el crecimiento y desarrollo del país- (42).

Argentina jamás ha abordado acabadamente los beneficios que la migración internacional puede acarrear para el desarrollo y la economía del país. Y tampoco ha desarrollado una política nacional migratoria integral, al estilo de la de muchos otros países. Quizás, es tiempo de hacerlo.

IX. UNA POLÍTICA PÚBLICA MIGRATORIA INTEGRAL

Todo el espectro de personas migrantes (y sus situaciones particulares), y de temáticas vinculadas a la materia, debe(ría)n ser tenidas en cuenta al momento de diseñar políticas públicas migratorias (y de desarrollo económico). Éstas, a su vez, debe(ría)n incluir y tocar un variado número de temas, como la migración laboral (43), la migración por motivos climáticos y medioambientales, la migración por motivos académicos y culturales, las remesas, la inversión, los argentinos en el exterior, la situación de aquellos que desean emigrar o que retornan, las personas que emigran por necesidad de protección internacional (incluidos los apátridas), la lucha contra la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes, la gestión (integrada) de las fronteras (44), las cuestiones de género y migración y niñez y migración, entre otros.(sin olvidar uno tan central como controversial: los mecanismos de expulsión del país, y de (de)retención (45) de personas migrantes en procesos de expulsión (46)) En este sentido, cabe resaltar los insumos de gran relevancia y utilidad que arrojó el Anuario Estadístico Migratorio de Argentina (2020) y la Encuesta Nacional Migrante de Argentina (ENMA 2023) (47), y los aportes del grupo «Agenda Migrante» (48), que tocan un importante espectro de temáticas a los cuales el gobierno nacional debería hacer frente, y abordar, de manera transparente, eficiente, de buena fe y conforme a derecho, en su actuar administrativo en los años por venir.

Si todo ello no es abordado de manera holística, se perdería una importante chance de crecimiento económico y cohesión social. La Argentina, sabemos, hoy, necesita fuertemente de ambas cuestiones.

X. PERSPECTIVAS POSIBLES EN TORNO A LA MIGRACIÓN INTERNACIONAL Y SU ABORDAJE

Para los profesionales del derecho que trabajan en materia migratoria es fundamental comprender -más allá de la normativa concreta- los diversos paradigmas que confluyen en la gobernanza de las migraciones internacionales. Una normativa (una disposición de la DNM) está (ya sea de manera voluntaria o involuntaria) englobada o encuadrada en un cierto ámbito teórico (ya sea jurídico, sociológico, económico, antropológico).

La migración internacional puede ser abordada y gestionada, a nivel central, con diversas lentes: seguridad, desarrollo, derechos humanos-. En muchos casos, gobernantes y políticos se olvidan (o dejan en un segundo plano) ciertos temas, para priorizar otros. Así es frecuentemente el caso en el que la ley (y la política pública) prioriza y focaliza en materia de seguridad nacional -relegando los otros dos antes mencionados. Una ley (y política pública) debe necesariamente abordar -de manera balanceada, equitativa y justa- los tres aspectos.

-A medida que el mundo lucha por hacer frente a los desequilibrios económicos globales, las tendencias

demográficas divergentes y el cambio climático, la migración se convertirá en una necesidad en las décadas venideras para países de todos los niveles de ingresos.Si se gestiona de manera adecuada, la migración puede ser una fuerza impulsora de la prosperidad y puede contribuir al logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas- (49).

Ojalá la visión y acción que este gobierno asuma sea la de desarrollo (con perspectiva de derechos humanos) y no la de observar (y gestionar) a la migración y a las personas migrantes con una lente de desconfianza e/y (in)seguridad -en el que todo extranjero es un potencial delincuente- (50) (sino comprendiendo que todos -o la casi totalidad- (e)migra, para «hacer su proyecto de vida» -usando palabras de la vicepresidenta-, y no con el fin de delinquir). A las claras, en un mundo con fronteras, la seguridad nacional debe ser tenida en cuenta, pero no debería ser el objetivo principal, central y único de una política migratoria -y, el discurso (y las acciones) en este sentido, deben sopesarse y medirse, evitando avasallar garantías y familias sin mediar una previa evaluación acerca de su legalidad, motivación, impacto y fin último. Se corre el riesgo, en este sentido, de alterar la unidad nacional, y la cohesión social, con el surgimiento de actos discriminatorios y conductas xenófobas, en diversos niveles sociales, económicos y comunitarios.

El 8 de enero, el gobernador de la provincia de Santa Fe, Maximiliano Pullaro, recibió una amenaza en la Delegación Rosario de la Dirección Nacional de Migraciones. Ver nota aquí. Hay turbulencia, en el mar que navegamos. Incertidumbre. Temor. El discurso político es clave, hoy día. Pienso (¿quizás ingenuamente?) que debería ser desde el amor, desde lo constructivo y la empatía, y no desde la amenaza y la represión. La violencia, genera más violencia. Deberíamos sentarnos a dialogar, antes de actuar. A pensar conjuntamente, previo a la acción.

XI. A 20 AÑOS DE LA LEY DE MIGRACIONES NRO. 25.871: BALANCE Y MIRADA A FUTURO

20 años han pasado y la Ley No.25.871 (2003) (51) sigue siendo un instrumento valioso para abordar los desafíos que la migración internacional acarrea, aunque a nivel reglamentario y operativo hay un número importante de temas que podrían y deberían ser actualizados y desarrollados (52).

En enero 2017 se redactó de manera apresurada y a puertas cerradas un DNU que modificó la ley de migraciones (53). Lo que siguió fue una carrera incesante y agotadora de luchas y sufrimiento (para las personas migrantes y sus familias -muchas de las cuales aún hoy día, sufren las consecuencias). La declaración de inconstitucionalidad del DNU 70 en el fallo CELS, a nivel de Cámara dejó en claro que «no es por ahí».

El Decreto 138 (que derogó el DNU 70), en su artículo 3, llamó a la creación de una Comisión Asesora de Política Migratoria, en la órbita de la Secretaría de Interior del Ministerio del Interior de la Nación, la que -tendría a su cargo proponer medidas no vinculantes relacionadas con la aplicación y actualización de la Ley de Migraciones N° 25.871-. Dicha Comisión, lamentablemente, no ha sido creada a la fecha.

Cabe remarcar, en esta línea de pensamiento, que las nuevas autoridades, antes de lanzarse con medias drásticas de modificación de la ley (como lo hicieron en el pasado de manera fallida -para todos-, con un inútil e ineficiente DNU migratorio), deberían plantear su estrategia de política migratoria nacional, y promover espacios de intercambio y reflexión con actores que puedan acompañar el proceso (independientemente de su bandera política, o trayectoria institucional). Todos pueden nutrirse de la formación y visión de otros -la temática está aún muy inmadura, en nuestro país. Las fallas del pasado (DNU 70) dan cuenta de ello.

La antes mencionada Comisión Asesora puede tener un valor innegable, con relación a lo antedicho.

El trabajo con un «enfoque pansocial» (otro principio rector del Pacto Mundial de Migraciones) es clave.Las organizaciones de la sociedad civil se han fortalecido técnicamente en materia migratoria en los últimos años (54), como así también los círculos académicos (55), del poder judicial y la defensa pública.

Todos estos actores pueden aportar a orientar la proa del barco argentino, en materia de política pública migratoria.

XII. UNA EVALUACIÓN DE BASE TÉCNICA INDEPENDIENTE, PARA ORIENTAR EL TIMÓN

El gobierno podría (debería), además de lo antes sugerido, realizar un pormenorizado análisis (evaluación) del procedimiento administrativo migratorio (que tiene importantísimas fallas que impactan negativamente tanto a las personas migrantes/extranjeras y sus familiares/dadores de empleo/otros actores, como al Estado argentino -demoras, tedio, amparos por mora, multas, recursos administrativos y demandas judiciales, gastos innecesarios y diversas violaciones a derechos).

Una evaluación de base (baseline assessment) es un análisis de la situación actual para identificar los puntos de partida de un programa o proyecto (en este tema, la gestión de un organismo descentralizado nacional), estableciendo puntos de referencia con los que se puede evaluar el progreso futuro o hacer comparaciones. La información de referencia crea una base de datos con la cual monitorear y evaluar la viabilidad, el progreso y la eficacia de un programa o acción (política pública), durante la implementación (gestión) y después de que se complete éste/a.

Dicha revisión debería focalizarse no sólo en la DNM, sino, con una lente más amplia, un «enfoque pangubernamental», como sugiere el Pacto Mundial de Migraciones (la DNM en s u vinculación con otros organismos:cancillería/MRE -y consulados-, ministerio del interior, AFIP DGI y DGA, ANSES, Ministerio de Trabajo, Policías Migratorias Auxiliares, Ministerio Público de la Defensa, etc.). A partir de ello, se podría (debería) delinear una Política Migratoria Nacional (basada e inspirada en estándares y buenas prácticas internacionales) que pueda ser de real utilidad al país -y no la utilización de la migración (y las personas migrantes) para fines políticos o político-partidarios que terminan en un callejón sin salida (y peor aún, «embarrando la cancha» para todos).

También podría (debería) pensarse el encargo de la mencionada y sugerida evaluación a un equipo externo, independiente e imparcial (aunque quizás no sea necesario, pues siendo el Director -de la casa-, seguramente podría, fácilmente, encontrar colegas idóneos para la labor, si es que el Gobierno Nacional tiene intención de desarrollar e implementar una política migratoria integral (56).

XIII. CONCLUSIONES

Argentina necesita una política migratoria nacional en materia de movilidad humana internacional, la cual excede la simple implementación de un procedimiento administrativo migratorio.Dicha política debe ser diseñada en base a la identificación de problemas y oportunidades, basados en datos, experiencias concretas y buenas prácticas.

El dialogo y la participación en el diseño de una estrategia nacional en la materia debería nutrirse de los aportes de un grupo de expertos en diversas áreas del conocimiento y de diversas instituciones y organismos (incluidos los organismos internacionales, los círculos académicos, los colegios de abogados y asociaciones de magistrados, las ONGs y asociaciones de migrantes, entre otros). Dicho dialogo se puede dar a partir de una Comisión Asesora (como la sugerida por el Decreto 138/2021). Más allá del diseño de una eventual política pública migratoria a nivel nacional, el dialogo constante y abierto en la materia es importante debido a que la casuística es vasta y compleja, y es imposible prever el impacto conversaba abiertamente sobre problemáticas actuales, con las organizaciones, en una retroalimentación transparente, democrática, amistosa y productiva (dicha mesa, en un cambio de gestión, fue dejada de lado - pasándose al Ministerio de Justicia y DDHH, y focalizando su labor en temas culturales, y no técnico-migratorios), cuando se aprobó el DNU 70/2017. Ver: Disposición DNM Nro. 3028/14.que cualquier medida pueda tener en la vida de las personas migrantes, sus familiares (extranjeros y argentinos) y la comunidad en general (empleadores locales, por ejemplo) (57).

El desarrollo de una evaluación de base o referencia (baseline assesment) por un equipo técnico e independiente puede arrojar interesantes elementos para la orientación del timón del barco argentino en materia migratoria -como así también, poder valorar lo actuado entre hoy, y la finalización de la gestión, de manera objetiva y útil para quien ocupe el cargo, a futuro.

La ley de migraciones actual, número 25.981 resulta un instrumento clave para la materialización de una política migratoria que sea acorde con la constitución nacional argentina -si bien a nivel reglamentario y operativo diversas cuestiones pueden (y deberían) mejorarse.

En una Argentina enérgica, con desafíos y ventajas a la vista, la visión de la migración como impulso para el desarrollo del país se presenta como un promisorio camino a transitar. Junto con la mejora en general de los trámites y procedimientos migratorios, un mayor foco en la migración por motivos laborales (art. 23, inc. a ley 25.871, y el desarrollo de una categoría para trabajadores autónomos, ampliando también a ello la de «nómades digitales») y el criterio de inversionista (art. 23, inc. d, ley 25.871) se presentan como promisorios.

La importancia de la transversalización del tema de seguridad y de los derechos humanos tanto en una política nacional migratoria, como en la gestión diaria del procedimiento administrativo migratorio son innegables. Sin embargo, el foco primordial (y más urgente) de la conducción de la DNM debería ser la mejora de los procedimientos ya establecidos (comenzando por facilitar la regularización) y no la exclusión y/o criminalización de la población migrante, y su expulsión «express», sin considerar cada caso, de manera pormenorizada, y conforme a derecho.Esto último podría afectar la seguridad jurídica.

En una situación de tensión social y económica como la actual, en miras al bien común y a la cohesión social, debemos ser cautelosos con los comentarios y dichos en referencia a la población migrante (los medios de comunicación también deberían formar a su personal para evitar errores técnicos), evitando la estigmatización de este grupo poblacional que hoy (y desde siempre) forma parte del tejido cultural del país.

Aprendiendo de los errores del pasado, y en base a la evidencia recolectada en los últimos años por círculos académicos, doctrinarios y del ámbito social y empresarial, aspirando a un futuro justo e igualitario para todos y todas los que habitamos y que desean habitar el suelo argentino, podremos finalmente avanzar agendas nacionales e internacionales de desarrollo y derechos de las personas migrantes.

El Ministro del Interior ha dicho: «Queremos una gestión transparente, y que seamos un ejemplo en el trabajo de la Dirección de Migraciones» (58). (¡que así sea!) Estaremos atentos.

---

(1) https://www.migrationdataportal.org/.

(2) https://www.worldbank.org/en/publication/wdr2023.

(3) Ha habido algunas iniciativas, a nivel interministerial, en las últimas décadas, pero sin sostenibilidad, y con limitado impacto.

(4) ARTÍCULO 1°.- Desígnase, a partir del 1° de enero de 2024, en el cargo de Director Nacional de la DIRECCIÓN NACIONAL DE MIGRACIONES, organismo descentralizado actuante en la órbita de la SECRETARÍA DE INTERIOR del MINISTERIO DEL INTERIOR, al señor Sebastián Pablo SEOANE (D.N.I. N° 22.442.784). B.O. Disponible aquí.

(5) Durante la gestión de Mauricio Macri.

(6) https://www.lanacion.com.ar/politica/finalmente-maria-eugenia-talerico-no-estara-al-frente-de-la-direccion-nacional-de-migraciones-nid03122023/.

(7) Disponible en:https://www.youtube.com/watch?v=U_E7xAYXdpw&ab_channel=NeuraMedia.

(8) Cabe resaltar que se excluyeron en esta lista, personas de origen asiático, africanos (o afrodescendientes) y del mundo árabe (que son, en muchos casos, quienes enfrentan actualmente mayores desafíos al momento de ingresar al país).

(9) Las políticas y gobernanza de las migraciones hacen referencia a los -marcos conjuntos de normas jurídicas, leyes, reglamentos, políticas y tradiciones, así como de estructuras organizativas (subnacionales, nacionales, regionales e internacionales), y procesos pertinentes que regulan y determinan la actuación de los Estados en respuesta a la migración en todas sus formas, abordando los derechos y obligaciones, y fomentando la cooperación internacional- (OIM, 2019).

(10) En este punto (desarrollo humano), pueden observarse los temas vinculados a la migración internacional en la Agenda 2030 de desarrollo sostenible.

(11) https://eduntref.com.ar/gobernar-las-migraciones-1.html.

(12) Sobre el caso de Vanesa, ver nota: https://www.infobae.com/sociedad/2019/04/06/es-extranjera-el-gobierno-la-expulso-junto-a-su-bebe-por-haber-estado-presa-pero-dos-hijos-quedaron-en-argentina-y-ruega-que-la-dejen-volver/. -El 1 de febrero personal de la Policía Federal detuvo y mediante engaños llevaron a Vanessa y a su bebé hasta el aeropuerto de Ezeiza-. Ver: https://amnistia.org.ar/vanessavuelve-levantan-la-prohibicion-de-reingreso- de-una-mujer-y-mama-migrante-a-la-argentina/.

(13) Ello afecta no sólo a los extranjeros, sino también a los argentinos, que muchas veces salen del país y, al reingresar, omiten pasar por el control fronterizo, por error o desconocimiento, o chequear si la carga de su tránsito ha sido realizada correctamente (en la práctica, son numerosos los casos de derecho previsional que vemos día a día -cancelación de beneficios por figurar en sistema fuera del país).

(14) Ver, en este sentido, todo lo mencionado por el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular, y también, a modo de ejemplo, el siguiente informe:https://caref.org.ar/el-dni-mas-lejos-o-mas-cerca-2020/ (respecto a población migrante en situación de vulnerabilidad) o el siguiente artículo (respecto a inversores extranjeros): https://www.lanacion.com.ar/economia/comercio-exterior/acusan-a-migraciones-por-trabas-burocraticas-nid219487/.

(15) CAF 003061/2017. CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES Y OTROS C/ EN-DNM S/AMPARO LEY 16.986. Disponible en: http://scw.pjn.gov.ar/scw/expediente.seam?cid=88888.

(16) Cabe resaltar, en este punto, lo que llamo «el coletazo del huracán»: los impactos negativos del Decreto 70 se extienden hasta la actualidad, en la vida de muchas personas migrantes que se encuentran en procesos de expulsión que fueron tramitados administrativamente bajo la vigencia del mencionado DNU, o que han sido expulsados del territorio, entre otras situaciones.

(17) Pág. 498 (libro). Versión electrónica disponible aquí: https://diposit.ub.edu/dspace/bitstream/2445/97667/1/MONCLUS_MAS%C3%93_TESIS.pdf.

(18) Pág. 499 (libro).

(19) https://www.infobae.com/politica/2024/01/11/jorge-macri-pidio-por-un-decreto-de-2017-para-poder- expulsar-a-los-extranjeros-sin-ciudadania-que-delinquen/.

(20) Existen dos caminos para acceder a la ciudadanía argentina: la adquisición como ciudadanía de origen y la adquisición derivada de la ciudadanía. Respecto al primero, Argentina aplica el principio de jus soli (derecho de suelo, es decir, el derecho de toda persona nacida en el territorio de un Estado a la nacionalidad o ciudadanía). Lo que implica que toda persona nacida en suelo argentino es automáticamente ciudadana argentina (este principio está en línea con la lucha contra la apatridia -Argentina es país fir mante de la Convención Internacional para Disminuir los Casos de Apatridia de 1961). En cuanto a la adquisición de la ciudadanía argentina de manera derivada (no nacionales), la vía es doble:como «opción» (hijos de argentinos nacidos en el exterior, que «optan» por ser argentinos); y por «naturalización» (extranjeros que vivan dos años en el país o extranjeros que estén casados ??con un argentino o que tengan un hijo argentino -independientemente del tiempo de residencia en el país). La primera vía se tramita a nivel consular (si se encuentra en el extranjero) o ante el registro nacional de personas o ante los registros civiles (si se reside en Argentina). La segunda se realiza en un proceso ante un juez federal, quien -una vez verificado el cumplimiento de los requisitos- otorga la carta de ciudadanía). La cuestión está regulada (principalmente) en la Ley de Ciudadanía de 1869, número 346.

(21) Salvo los casos de personas extranjeras que -tras haberse naturalizado argentinas- han perdido (en base a la ley de su país de origen) su ciudadanía originaria (en cuyo caso no son más extranjeras o binacionales, sino solamente argentinas).

(22) Sin embargo, es claro que el tema está en la mesa de las autoridades, pues ya se delinean ciertas distinciones.

(23) Ver el siguiente informe, del Observatorio Gabriel Chausovsky. https://observatoriomigracionyasilo.caref.org.ar/inicio/el-dni-mas-lejos-o-mas-cerca/.

(24) Ver al respecto: CAF 3.558/2023 - JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL 12-SECRETARIA Nº 24 - MOSHEN, AWATEF ATAALLAH C/ EN-M INTERIOR-DNM S/AMPARO LEY 16.986.

(25) La innovación de una visa de «Nómade Digital» (Disposición DNM N° 758/2022), como nueva categoría de ingreso al país, concediendo un permiso de residencia de corto plazo, tampoco permite ni habilita el trabajo por cuenta propia. Se les solicita: «Documentación probatoria de la actividad que desarrolla (contrato, aval de empresa o constancia de solicitud de demanda laboral, certificaciones o recibos de ingresos u honorarios) y consignar por lo menos una referencia vinculada a su ocupación».

(26) Lo cual rememora el Decreto de 1938 que -constituyó el mayor esfuerzo por reducir al mínimo la inmigración a través de mecanismos administrativos- (Allega, Leticia.La gestión estatal de las migraciones regionales en la Argentina desde el retorno democrático. Cuadernos del INAP. Año 2, 2021. Ver también: Courtis, C. y Pacecca, M. (2008) «Inmigración contemporánea en Argentina: dinámicas y políticas«», CEPAL Serie Población y Desarrollo.(84), Santiago de Chile.

(27) El mismo forma parte, y está íntimamente relacionado, con el derecho administrativo (con un procedimiento administrativo especial). A su vez, se relaciona con diversas ramas y áreas del derecho: laboral, previsional, penal, aduanero, de las familias, tributario, internacional privado, internacional público, aeronáutico, del mar, de los refugiados, de los derechos humanos, derecho internacional humanitario, derecho consular, derecho de ciudadanía.

(28) Utilizo comillas pues me gusta pensar, en palabras y visión del Dr. Horacio Wamba (ex embajador Argentino en Palestina), en una visión aristotélica, que -el mal no existe, sólo existe el bien -pues todos los que actúan lo hacen pensando que lo que hacen, es lo correcto, lo que está bien, lo que corresponde-).

(29) El actuar administrativo de la DNM se reputa «discrecional». Sin embargo, su accionar (y el ius puniendi estatal) es pasible de ser controlado judicialmente, controlando la validez de los elementos reglados del acto administrativo y, fundamentalmente, que no viole los principios generales del derecho (en particular, el de la razonabilidad). A su vez, es también conveniente recordar el Control de Convencionalidad que deben realizar los jueces en este sentido (y, analizar, también, lo dispuesto por el Sistema Interamericano de DDHH en materia migratoria). Ver: Gutiérrez Colantuono, P. «Control de Convencionalidad en la Administración Pública. 1ra Ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Astrea, 2022 y Dietz, María F. - Tutela Judicial de los Derechos Humanos». 1ra Ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Astrea, 2018.

(30) Ver el artículo 3 de la Ley de Migraciones, Nro.25.871 (Principios generales y Objetivos).

(31) Bien cabe resaltar que nuestra sociedad se perjudica también cuando un extranjero no es incluido socialmente, cuando sus derechos son vulnerados, más allá de si es familiar o no, de un ciudadano argentino. (podría mencionar infinitos ejemplos y modos en que esto ocurre e impacta).

(32) Ej. procedimientos de inspección en locales y alojamientos, detectando extranjeros que se encuentran en situación migratoria irregular, por no haberse sometido a control migratorio (lo cual no siempre sucede de manera voluntaria, sino también involuntaria, debido a situaciones varias que ocurren en zona de frontera), o cuyo ingreso no fue registrado, que han excedido plazos de permanencia autorizada o han desvirtuado los motivos de solicitud de su radicación, o utilizado documentación falsa, entre otros.

(33) Se llevó adelante un proceso de evaluación y selección de personal para determinados cargos (pero ello no es algo que ocurra periódicamente (y como política institucional), como sucede en AFIP o algunos municipios y reparticiones estatales).

(34) https://www.argentina.gob.ar/ina/transparencia/escalas-salariales/articulo-9-ley-marco-y-personal- transitorio.

(35) https://www.argentina.gob.ar/jefatura/gestion-y-empleo-publico/concursar/convocatoria-interna- 649-cargos-de-la-direccion-nacional.

(36) https://www.argentina.gob.ar/interior/migraciones/delegaciones-y-oficinas-migratorias-autorizacion- de-salida-del-pais-de-ninos.

(37) Quienes tienen acceso, además, (en caso de encontrarse en situación de vulnerabilidad económica) a la Comisión del Migrante, del Ministerio Público de la Defensa (Defensoría General de la Nación) - cuerpo técnico especializado en la defensa de las personas migrantes. Si bien en el -interior- del país existen Defensorías del MPD, por lo general (salvo excepciones), siendo no especializadas en derecho migratorio (de fuero pleno), poseen un menor conocimiento y pericia en la materia (además de menos tiempo para dedicar a cada caso), y no siempre hay una fluida comunicación entre las reparticiones (ej.argumentos jurídicos, etc). Lo mismo ocurre con las organizaciones de la sociedad civil que brindan asesoramiento jurídico gratuito a migrantes -que están concentradas, en su mayoría, en capital federal.

(38) Pues, en la práctica, la regularización migratoria y el ingreso al país de las personas de buena fe no siempre es tan sencilla, como se plantea en teoría y en el discurso. Solo quienes estamos del lado de la defensa (y claro, las personas migrantes mismas) podemos dar cuenta clara de los innumerables obstáculos que enfrentan las personas extranjeras y migrantes en nuestro país.

(39) Art. 97. Texto completo de la norma, disponible en: https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/395000-399999/395521/norma.htm.

(40) «Proyecto de ley de Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos», Mensaje PEN Nº 7/23, del

27-12-23, Expediente HCDN 0025-PE-2023, TP Nº 207.

(41) Según la Ley 25.871, existen 3 categorías de residencia en el país: «transitoria«» (por un corto lapso), «temporaria» (por un lapso de 1 a 3 años) y «permanente» (por un lapso indefinido). (ver art. 20, 21, 22 y 23). Los requisitos para acceder a cada una de esas categorías de residencia están mencionados en la Ley, su Decreto Reglamentario y la regulación específica (Disposiciones de la DNM -actos administrativos de alcance general). Es importante tener en consideración que, en muchos casos, por diversos motivos -muchas veces atribuibles a la administración pública nacional y su órgano de aplicación, la DNM, las personas extranjeras no pueden acceder a una residencia permanente (pero que, sin embargo, hace un tiempo considerable que están en el país). La distinción, sin más, en el (potencial) arancelamiento no tiene sentido.Sin embargo, en lo personal, sostengo que no estoy de acuerdo con ello, pues la presencia de estudiantes extranjeros en las universidades fortalece nuestro país a nivel intelectual y cultural (además de ser la educación un derecho humano fundamental -que permite sacar a las personas de la pobreza y superar las desigualdades, promoviendo el desarrollo sostenible). Es importante también considerar que los estudiantes extranjeros ya aportan a nivel económico al país (ya sea que su manutención venga de sus padres o familiares, desde el exterior -ingresos de divisas/remesas, gasto en el país, o que trabajen aportando a la economía local. Para ampliar sobre el tema estudiantes, puede leerse el artículo de Cascone, «Otro ladrillo en la pared: apuntes sobre el impacto de «Costa Ludueña c/ UBA» en el acceso a derechos de las personas migrantes», disponible aquí.

(42) Ver intervención ante la Comisión Bicameral Permanente (discusión del Decreto 70): https://www.youtube.com/watch?v=bAdj4sXCyGk&ab_channel=BicameralTr%C3%A1miteLegislativo.

(43) Que incluye a los trabajadores migrantes (mal asesorados sobre sus derechos/obligaciones vinculados a la agenda de Trabajo Decente y sobre los canales de migración regular) y sus empleadores (argentinos, en muchos casos -mal asesorados, con frecuencia, sobre la contratación de personal extranjero). Cabe resaltar, en este punto, que Argentina es país firmante de la Convención Internacional sobre la Protección de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (Ley Nro. 26.202), cuya correcta implementación se monitorea y evalúa por el Comité de Expertos para la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares.

(44) Ver al respecto, los Principios y Directrices de la ONU sobre Derechos Humanos en Frontera:https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Migration/OHCHR_Recommended_Principles_Guidelines.pdf.

(45) Lo menciono, de esta manera, pues la retención (con el fin de materializar la expulsión de un extranjero del país) muchas veces se asemeja a una detención del derecho penal (sin haber cometido delito alguno), sin garantías mínimas de protección y control.

(46) Los cuales deberían ser claros, transparentes, garantizando principios básicos del debido proceso (procedimiento) administrativo. En este sentido, remarco el estándar de algunos países europeos que abordan la cuestión bajo la lupa y escrutinio de organizaciones de la sociedad civil e internacionales, en comités de expertos y comisiones específicas, alrededor de los procesos de (de)retención y expulsión.

(47) Disponible en: http://encuestamigrante.ar/.

(48) Que, desde la sociedad civil, recopilaron una serie de temas sobre los cuales debería centrarse la política migratoria nacional.

(49) https://www.worldbank.org/en/publication/wdr2023.

(50) Debemos revisar, en este punto, el concepto de «crimigrante», abordado por la autora portuguesa Guia, María Joâo, quien dice, en un texto suyo (sobre Portugal, pero perfectamente aplicable a nuestro país) que: «El creciente número de migrantes, a menudo «invisibles», tiene que afrontar ciertas dificultades que son el producto en gran medida de las desigualdades económicas y sociales» y que -Actualmente se observan altos niveles de desconfianza, el endurecimiento de las políticas e intolerancia dirigidas a los delincuentes extranjeros, una reacción idéntica se da frente a la irregularidad. La percepción del inmigrante como -otro-, un outsider, un potencial enemigo cuya presencia requiere un esfuerzo preventivo a través de medidas de seguridad nos condujo a reflexionar sobre la posible emergencia del Derecho Penal del «crimigrante». Agrega, allí, que -los medios de comunicación han brindado una gran cobertura a la relación entre la inmigración y la criminalidad, generando prejuicios en el público que termina por asociar la inmigración con la criminalidad-.

(51) Ver la reciente publicación:https://argentina.iom.int/sites/g/files/tmzbdl901/files/documents/2023-11/_libro-red-

20-anos- 25.871_.pdf. (Nota a la editorial: aquí irá también referencia a otra publicación, del Autor de la ley de migraciones, y diversos autores reconocidos, que se materializará a la brevedad -les pasaré el link, oportunamente).

(52) Un ejemplo clave, vinculado al desarrollo del país, es el criterio de radicación «inversionista», que, por falta de interacción interministerial ineficiente, nunca progresa (y son numerosos los extranjeros que manifiestan su deseo de abrir negocios en el país). Son numerosas las cuestiones a mejorar -y no es necesario ni un DNU, ni un proceso largo de redacción de una nueva norma. Con simple voluntad política y astucia estatal, muchas cuestiones que hoy se presenta como obstáculos, mejorarían. Numerosos son los casos de países que conceden residencias a inversionistas: Canadá, Grecia, Portugal, España, Suiza, Tailandia (e incluso, ciudadanías, «citizenship by investment»: Austria, Malta, Antigua y Barbuda, Turquía, Santa Lucía).

(53) Ver: Brega, Lisandro. Revista Jurídica Electrónica de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Lomas de Zamora - Número 9 , 07/04/2021, IJ-MCXIII-358. Disponible aquí.

(54) Asistiendo a cursos de formación en la materia, por ejemplo, y formando parte de proyectos impulsados por personas de reconocida trayectoria, como los investigadores del CONICET.

(55) Desde hace algunos años, se observa que las investigaciones realizadas por personal del CONICET, y otros expertos de universidades y centros de investigación son tomados para el desarrollo de políticas públicas. A su vez, se observa un mayor dialogo e interacción entre ambos. Recuerdo, en este punto, la Mesa de Diálogo entre la DNM e investigadores, instaurada hace algunos años.También, la Mesa de Diálogo Migratorio con la Sociedad Civil - espacio vital de discusión e intercambio en la materia, en el cual el Director Nacional de Migraciones.

(56) La cual, por cierto, debería ser acción de estado y no de gobierno.

(57) En este punto, puedo mencionar la modificación de la Disposición de «Rentista» (Nro. 1732/2023), debido al flujo de inmigrantes rusos con dicho criterio/perfil, y su enmienda (readaptación) luego de su inicial redacción (conf. Disposición Nro. 3446/2023, por resultar irracional (5 salarios mínimos, vitales y móviles, per cápita). Ver al respecto: https://www.clarin.com/sociedad/migraciones-respondio-enojo-ruso-solo-actualizaron-valores- ridiculos-_0_Z74y51BVDp.html y también: https://www.clarin.com/sociedad/alivio-ruso-migraciones-cambio- condicion-clave-poder-residir-pais_0_90gch7YmYm.html.

(58) https://www.infobae.com/politica/2023/12/03/maria-eugenia-talerico-no-acepto-ser-la-directora-de-migraciones-del-gobierno-de-javier-milei/.

(*) Abogada (migración, asilo y ciudadanía AR). Docente universitaria (derecho migratorio y protección internacional de refugiados). Investigadora. Consultora internacional (migración, asilo, desarrollo y derechos humanos). Asesora legislativa. Presidenta, Instituto de Derecho Migratorio y Derecho de los Refugiados, Colegio de Abogados de Rosario. Contacto: paulacarello1@yahoo.com.