

OCTUBRE 2016 - INFORME



RECHAZOS EN FRONTERA

LA APLICACIÓN DE LA CATEGORÍA PSEUDO-TURISTA EN
CIUDADANOS DE PAÍSES DEL MERCOSUR



Defensoría del Pueblo

Ciudad Autónoma de Buenos Aires

SUBDIRECCIÓN DE MIGRANTES

Presentación

La Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a través de la Subdirección de Migrantes forma parte de un circuito institucional abocado a atender distintas situaciones que atraviesa la población migrante que transita o reside en esta Ciudad. La promoción de la regularización migratoria y la puesta en marcha de mecanismos que colaboren en ese propósito, son parte de la razón de ser de este circuito de articulación entre instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil que cuentan con conocimiento especializado en temas migratorios. En algunos casos se trata de mecanismos formales que incluso, están previstos por la misma Ley de Migraciones Nº 25.871; en otros se trabaja a partir del establecimiento de acuerdos de colaboración con cierto nivel de informalidad.

La atención y el abordaje de situaciones particulares que realiza esta Subdirección de Migrantes permiten tomar conocimiento de distintas problemáticas comunes que surgen en el *contexto de la migración*, esto es, en el marco del ingreso, la permanencia y el egreso del país de las personas migrantes.

En este sentido, y en razón de la identificación de situaciones en las que el ingreso al país constituye un elemento clave al momento de acceder a la regularidad migratoria, es que el presente Informe busca dar cuenta de esta cuestión que se plantea como problemática para más de un caso. En especial resulta un obstáculo cuando el ingreso es rechazado. Asimismo, dadas las características del flujo migratorio actual e histórico, y los principios emanados de la normativa vigente, poseen particular relevancia las situaciones que involucran a personas provenientes de países MERCOSUR y Asociados al bloque regional.

Pues, es frecuente la solicitud de asesoramiento e intervención de esta Subdirección de Migrantes en casos de personas nacionales de países MERCOSUR que

han intentado ingresar al país bajo la categoría *turista*, siendo rechazados en frontera por ser considerados *falsos turistas*. El rechazo –no siempre formal- dispuesto por la autoridad migratoria al querer ingresar a territorio argentino, se convierte en un obstáculo para el acceso a una residencia regular en Argentina. Así, el rechazo del ingreso al país de una persona basado en la “sospecha” de que lo hace con un fin distinto del declarado, está previsto en el marco regulatorio de la política migratoria argentina, sin embargo, en algunos casos su penalización entra en contradicción con otros principios también contemplados en la normativa local y regional.

Es por ello que tomando como base las consultas tramitadas en esta Subdirección, se analizan los rechazos en frontera por aplicación de la categoría *pseudo-turista* y algunas de sus implicancias para ciudadanos que genéricamente denominaremos MERCOSUR en el marco del proceso de regularización migratoria, ponderando para ello instrumentos normativos vigentes.

El informe se estructura en distintos ejes, el primero de los cuales refiere al marco normativo existente en materia migratoria. Conservando el foco en la aplicación del criterio pseudo-turista, se describen los principales elementos vigentes de la actual norma nacional y con una breve referencia al contexto regional. La intención es comprender desde dónde se invita a la reflexión y, a su vez, revisar aquellas cuestiones que aun estando dentro de la ley, pueden obstruir el espíritu los principios que rigen la actual Política Migratoria Argentina.

En segundo lugar se expone información que distintos organismos oficiales han remitido, en el marco de diversas consultas tramitadas en esta Subdirección. La información brindada resulta útil no solo a los fines estadísticos sino sobre todo porque comporta un marco general de las situaciones particulares que son características de este servicio de atención a migrantes. Es decir, su interpretación a la luz de los casos particulares que esta Defensoría recibe, es por demás enriquecedora.

En este sentido, el tercero de los ejes abordados alude especialmente a las situaciones o consultas que, desde la puesta en funcionamiento de esta Subdirección de Migrantes -y su precedente Programa de Atención a Migrantes y Políticas Migratorias- han generado gestiones, pedidos de informes e intervenciones directas específicas. En este punto, si bien cada caso posee su singularidad, éstos son descritos y analizados en términos generales.

Por último, a modo de cierre se exponen algunas ideas que buscan mejorar el estado actual de la aplicación de la política migratoria argentina en relación con la cuestión aquí analizada.

Introducción al Marco Normativo

El análisis de los *rechazos en frontera*, cuestión que guarda cierta especificidad incluso dentro del tema migrantes, requiere conocer algunos aspectos básicos que rigen la actual política migratoria argentina. A su vez, es preciso tener en cuenta el correlato que existe a nivel regional. Pues, en las últimas décadas, las relaciones entre los países de la región se han desarrollado sobre la base de la cooperación. Esta situación se evidencia en el fomento de las relaciones comerciales y en el trabajo mancomunado en materia migratoria.

Respecto al segundo punto, Argentina participa de los dos principales foros regionales en materia migratoria: Conferencia Sudamericana de Migraciones y el Foro Especializado Migratorio del MERCOSUR. Este último emite disposiciones de carácter vinculante, entre las que se destacan: el Acuerdo de Residencia para Nacionales del MERCOSUR, Bolivia y Chile; el Acuerdo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes, entre los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile; Acuerdo sobre documentos de viaje de los Estados Partes del MERCOSUR y Estados asociados; y la Declaración de Santiago

sobre Principios Migratorios. En virtud de lo que estos acuerdos establecen, se observa que la política migratoria a nivel regional busca profundizar el proceso de integración a través de la implementación de mecanismos ágiles de acceso a la regularización migratoria tendientes a una futura libre circulación.

En este contexto Argentina sancionó, en el año 2003, la Ley de Migraciones N° 25.871 que, entre otros aspectos, reconoce la migración como un derecho humano fundamental, e incorpora el criterio de *nacionalidad* para ciudadanos provenientes de países integrantes del bloque regional MERCOSUR (art. 23 inc. L), haciéndolo extensivo a sus Asociados. Es decir, establece el derecho a solicitar una residencia regular en el país por pertenecer a una Nación de la región. Asimismo, reconoce el derecho de los migrantes a la reunificación familiar, lo que se traduce en habilitar una vía de tratamiento excepcional -en caso que sea necesario- para garantizar a los/as niños/as residir en el país junto a sus familias. Este derecho se encuentra consagrado en varios pasajes de la Ley y de su decreto reglamentario 616/10 siendo considerado también en aquellos supuestos que puedan dar lugar a un rechazo en frontera.

Marco Normativo. Especificidades relativas al acto de rechazo en Argentina.

La ley Nacional de Migraciones en su Título II establece los lineamientos de admisión de extranjeros, categorías y plazos.

Al respecto, el **artículo 22** fija la categoría de residencia permanente para todo extranjero que obtenga una admisión en tal carácter y para los parientes de ciudadanos argentinos nativos o por opción. El **artículo 23** dispone de sus incisos a) a n) las subcategorías de admisión como residentes temporarios. Aquí se encuentra regulado el criterio de “nacionalidad” referido precedentemente, según el cual una persona del MERCOSUR podría obtener una residencia temporaria por el solo hecho de pertenecer al bloque regional.

Finalmente, y en lo que aquí interesa, el **artículo 24** establece que: “Los extranjeros que ingresen al país como "residentes transitorios" podrán ser admitidos en algunas de las siguientes subcategorías:

- a) Turistas;
- b) Pasajeros en tránsito;
- c) Tránsito vecinal fronterizo;
- d) Tripulantes del transporte internacional;
- e) Trabajadores migrantes estacionales;
- f) Académicos;
- g) Tratamiento Médico;
- h) Especiales: Extranjeros que invoquen razones que justifiquen a juicio de la Dirección Nacional de Migraciones un tratamiento especial.”

Cabe destacar, que en la implementación de estos artículos, las personas ingresan al país generalmente como “turistas” (artículo 24 inc. a) o bien habiendo tramitado una residencia temporaria o permanente conforme las categorías previstas en los artículos 22 y 23.

El problema para los casos de personas que pertenecen al MERCOSUR se suscita cuando no se tramitó una residencia previamente, sino que se ingresa como “turista”, puesto que se fuerza una subcategoría de ingreso y admisión que en muchos casos termina por dar lugar a la aplicación del artículo 35 (rechazo en frontera por falso turista). Ello es problemático, si se observa que las personas del MECOSUR tienen derecho de permanencia, por la sola circunstancia de ser del MERCOSUR (en los términos del artículo 23 inc. L), pero no podrían ingresar por ser del MERCOSUR, debiendo hacerlo como turistas.

En concordancia al desarrollo expuesto, el Título III establece los lineamientos

generales relativos al ingreso y egreso de personas al país. El **artículo 34** fija que el ingreso de las personas al territorio nacional deberá hacerse por lugares habilitados por la Dirección Nacional de Migraciones en oportunidad y lugar que serán sometidos al control migratorio. Y agrega que *“Se podrá autorizar la entrada al país de los extranjeros que no reúnan los requisitos establecidos en la ley y su reglamentación, cuando existan razones excepcionales de índole humanitaria, interés público o cumplimiento de compromisos adquiridos por Argentina.”*

En su reglamentación, se legitima -a través del **inciso g-**, el acto de rechazo en general disponiéndose que la Dirección Nacional de Migraciones tendrá la atribución de *otorgar la admisión al país, si correspondiere, dentro de las categorías migratorias establecidas o, en caso contrario, rechazar el ingreso del extranjero.*

El artículo siguiente, **nro. 35**, expresa *“cuando existiera sospecha fundada que la real intención que motiva el ingreso difiere de la manifestada al momento de obtener la visa o presentarse al control migratorio; y hasta tanto se corrobore la misma, no se autorizará su ingreso al territorio argentino y deberá permanecer en las instalaciones del punto de ingreso. Si resultare necesario para preservar la salud e integridad física de la persona, la autoridad migratoria, reteniendo la documentación de la misma, le otorgará una autorización provisoria de permanencia que no implicará ingreso legal a la República Argentina (...) Si tras la corroboración se confirmara el hecho se procederá a la inmediata cancelación de la autorización provisoria de permanencia y al rechazo del extranjero.”*

El **art. 35** agrega que en caso que se adopten medidas como el rechazo y/o la prohibición de reingreso por 5 años (lo que es establecido en sus dos primeros párrafos), éstas solo pueden ser recurridas desde el exterior en delegaciones diplomáticas argentinas u oficinas de la Dirección Nacional de Migraciones; ello en el plazo máximo de 15 días de ocurrido el rechazo.

De la reglamentación surge también que en caso de efectuarse el rechazo, la autoridad migratoria arbitrará los medios necesarios para que la reconducción del extranjero sea en el menor plazo de tiempo posible.

Similar accionar está previsto en los casos en que autoridades migratorias sorprendan en flagrancia el ingreso ilegal de una persona, aunque prevé también observar las obligaciones que en materia de refugiados establecen los artículos 39 y 40 de la Ley General de Reconocimiento y Protección al Refugiado, N° 26.165 (**inc. a.-**)¹.

En el **inc. c.-** del art. 35 está previsto el *desembarco provisorio* al país, es decir, suspender el rechazo -en caso de que correspondiere aplicarse- cuando: medie el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto; se configuren razones de índole humanitaria, de interés público o el cumplimiento de compromisos adquiridos por la República Argentina; resulte necesario preservar la salud o integridad física del extranjero; o si acredita vínculo con hijo/a, cónyuge o progenitor argentino. Además, en los casos que sea necesario, podrá otorgarse una autorización provisorio de permanencia que no implica ingreso legal al país.

Este inciso resulta especialmente llamativo por la escasa implementación que se observa, al menos desde la intervención que esta Subdirección ha tenido respecto a situaciones donde se aplicó un rechazo en frontera. A priori, es posible sostener que se configura en una alternativa realmente excepcional.

1 Estas obligaciones son: garantizar el respeto al principio de no devolución, notificar dicha solicitud inmediatamente a la Secretaría Ejecutiva (art. 39), no imponer sanciones penales o administrativas al solicitante de la condición de refugiado por motivo de ingreso ilegal al país -a condición de que se presente sin demora a las autoridades y alegue causa justificada de su ingreso o permanencia ilegal-, no aplicar otras restricciones de circulación que las estrictamente necesarias y solamente hasta que se haya regularizado la situación del solicitante en el país, suspender los procedimientos penales o administrativos iniciados por ingreso ilegal hasta que se determine por medio de resolución firme la condición de refugiado del solicitante y, en caso de reconocimiento de la condición de refugiado, dejar sin efecto los procedimientos administrativos o penales abiertos contra el refugiado por motivo de ingreso ilegal, si las infracciones cometidas tuvieron su justificación en las causas que determinaron su reconocimiento como refugiado (art. 40).

Luego, el **art. 37** norma la penalización que le cabe a una persona que ingresa al país por un lugar no habilitado para ello o bien lo hace eludiendo el control migratorio. En particular establece que será pasible de expulsión.

Por último, entre la normativa vigente en materia migratoria relativa a los rechazos en frontera se destaca la **Disposición Nº 4362/2014** de la Dirección Nacional de Migraciones que establece como medida de control migratorio el *Procedimiento para la Resolución de casos sobre sospecha fundada en la Subcategoría Turista*. En esta Disposición se establecen los alcances del término `turista`: quien ingrese con el propósito de descanso o esparcimiento, con plazo de permanencia autorizada de hasta tres meses, prorrogables por otro período similar. Y agrega que “es necesario determinar la calidad de turistas a partir de elementos objetivos identificables por cualquier observador experimentado (...)”.

Esta disposición reemplazó a la número 1089/85 que regulaba el rechazo de quienes fueren “pseudos o falsos turistas” en tanto se estableció “...por los antecedentes acumulados y estudios realizados, que un número importante de extranjeros desvirtúan la condición de “turista” – descanso y esparcimiento- que alegan al ser admitidos en el país, distorsionando en definitiva la infraestructura socioeconómica de los centros urbanos donde se asientan.” Ello motivó la necesidad de “...perfeccionar los controles migratorios de ingreso y permanencia, tendiendo a propender a un mejor cumplimiento de la legislación vigente y en orden a los intereses de la política migratoria nacional.”

En particular, interesa observar el cambio de paradigma que operó entre ambas normas y que parece haber sido obviado por la actual Disposición 4362/14, que habilita al personal de control migratorio a solicitar en frontera y antes de ingresar al territorio argentino, documentación respaldatoria de la condición de turista; otorgando, asimismo, legitimidad al acto de rechazo por pseudo-turista.

Así, esta norma prevé un sistema de evaluación que incluye la obtención de información sobre el lugar de residencia permanente del ingresante, la actividad que desarrolla habitualmente, el tiempo de permanencia estimado en el país, los puntos turísticos comprendidos en su visita, las formas de traslado hacia los distintos lugares a visitar, y los parientes o personas de su conocimiento y/o amistad que posean residencia en el país. A su vez, establece que complementariamente se podrán tomar en consideración los ingresos reiterados con plazos de permanencia en el país que hagan suponer la ausencia de arraigo en el país declarado como de residencia y la existencia previa del pago de “Habilitación/es de Salida/s” o “Deuda/s Pendiente/s” (cf. art. 5). A tales fines, el inspector de control migratorio podrá solicitar al extranjero la presentación de documentación respaldatoria tal como tickets aéreos, tarjetas de crédito, pasajes locales o internacionales por cualquier medio de transporte, reservas de hoteles, y todo otro elemento con igual alcance que el enunciado (cf. art. 6). Se trata de acreditar los extremos de la llamada “bolsa de viaje” para todas las personas que ingresan al país en la categoría de turista.

Cabe destacar, que si bien la norma realiza una enumeración no taxativa sobre la evaluación para determinar si una persona es pseudo- turista, el artículo 4 remite “a los efectos operativos” a los “Manuales de Procedimiento”. Dichos manuales no se encuentran publicados, no obstante, es dable señalar que en el marco de la Actuación 3131/12 esta Defensoría pudo tomar conocimiento, oportunamente, del Manual de Procesos de Control de Movimientos Migratorios. Se establecían allí, para los casos de ingreso al país en calidad de “turista”, las siguientes pautas:

- *Contar con la cantidad de dinero suficiente para permanecer en el país en calidad de RESIDENTE TRANSITORIO-TURISTA.*
- *Ser titular de tarjeta de crédito y/o de tarjeta de debito (ambas de circulación masiva) operable en el país; que fundamente su real capacidad económica y vinculación laboral formal en su país de origen.*

- Tener pasaje de retorno a su país y equipaje acorde a su estadía.*
- Poseer reserva en hotel por la totalidad de los días de permanencia o domicilio familiar verificable.*
- Acreditar su inserción laboral y/o actividad económica en el país de residencia (solventía económica), que nos permitan verificar una situación de arraigo en el mismo.*
- Evaluar lugar de destino en el país y perfil del pasajero, coincidencia de la intención manifestada con el/los lugares a visitar y el conocimiento o información previa que posea el administrado sobre los mismos (reservas, información de tours en la ciudad argentina a visitar, etc).*
- Analizar la coherencia de la ruta desde origen del viaje hasta su presentación en Paso Fronterizo de detección (por ejemplo, no es coherente que alguien que viaja desde República Dominicana hacia Sudamérica para pasar los primeros 7 días en Argentina y otros 7 posteriores en Uruguay, ingrese por Aeropuerto de Montevideo, lo trasladen de inmediato a Carmelo y realice su viaje fronterizo en lancha por Puerto de Tigre para hospedarse en Buenos Aires).*
- En caso de tener familiar residente en el país, comprobar el vínculo y chequear su situación migratoria.*
- Verificar posibles tránsitos anteriores, prórrogas de permanencia y habilitaciones de salidas del pasajero.*
- Tener en cuenta situaciones entre pasajeros de un mismo transporte tales como la coincidencia de:*
 - a) Numeración correlativa de pasaportes,*
 - b) pasajes expedidos por la misma agencia,*
 - c) idéntico domicilio en Argentina.*
- Contar con una carta de invitación será un elemento a tener en cuenta, pero de ninguna manera configura un elemento definitorio en la evolución, en tanto no se verifiquen los demás parámetros indicados.*

Cabe señalar que estas pautas se establecieron para ser aplicadas “ante la fundada sospecha de la existencia de organizaciones de tratantes de personas que operarían en el Territorio Nacional con personas de nacionalidad dominicana”. No obstante, agrega que en virtud de las directivas “en cuanto a extremar los recaudos necesarios para profundizar las medidas tendientes a la estricta aplicación de la Resolución DNM N° 1089/85 y la Disposición N° 923/95”, su aplicación resulta obligatoria en “todos los casos”.

Del análisis general de la Disposición 4362/14 y del Manual de Procedimientos reseñado, se puede observar que:

- No se contemplan las recomendaciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en lo que respecta a rechazo en frontera de niñas, niños y adolescentes. En particular, en la Opinión Consultiva 21/14 la Corte señaló que el rechazo en frontera de NNA solo puede realizarse si redundando en su interés superior, por lo que se encuentra prohibido cuando “produce un ‘riesgo razonable’ de traducirse en la violación de sus derechos humanos fundamentales, con un enfoque de edad y de género (cf. párrs. 231 y 233).
- No se garantiza el derecho a la información normado en el art. 9 de la Ley 25.871. En efecto, este derecho tiene como correlato la obligación de la autoridad migratoria de informar a las personas migrantes sobre los requisitos de admisión, permanencia y egreso, de modo tal que aquellas puedan tener cabal certeza sobre los recaudos para que su situación migratoria sea regular y dar cumplimiento a las formalidades administrativas exigidas.
- No se respetan las garantías del debido proceso establecidas en la Constitución Nacional (art. 18) y en los tratados internacionales de derechos humanos que gozan de jerarquía constitucional (en especial, Convención Americana sobre Derechos Humanos, art. 8), atento a la omisión de expedirse sobre el derecho a contar con un intérprete y con un representante legal. Téngase presente que el art. 86 de la Ley 25.871 rige para el procedimiento administrativo y judicial que pueda llevar a la denegación de la entrada, retorno o expulsión de la persona migrante. Es

así, que la omisión de resguardar el derecho de defensa en los términos reseñados vulnera la misma Ley 25.871 que expresamente señala el deber de contemplarlo en las reglamentaciones que se dicten (véase art. 86).

- No se garantiza el respeto al principio de no devolución ni sanción por ingreso ilegal al solicitante de la condición de refugiado (arts. 39 y 40 de la Ley 26.165). Al respecto, el art. 35 del Decreto 616/10 hace extensiva esta garantía a todos los supuestos contemplados en el artículo que reglamenta y no solo a los casos de flagrancia.

De este modo, es posible advertir que bajo la apariencia de una nueva Disposición dictada en el marco de la Política Migratoria Actual, se halla una norma que replica el contenido de su precedente omitiendo los estándares de derechos humanos y debido proceso que signan la Ley 25.871 y el bagaje normativo del derecho internacional de los derechos humanos, al que el Estado argentino se encuentra sujeto, por expresa manda constitucional (cf. art. 75 inc. 22 y fallos CJSN entre los que se destaca “Carranza Latrubesse, Gustavo c/ Estado Nacional”, 2013).

Análisis aparte merece la aplicación del procedimiento para pseudo- turistas a las personas de nacionalidad de algunos de los países del MERCOSUR y asociados, adelantando que debería garantizarse su ingreso bajo otra categoría tal como se expondrá.

En este estado, se refuerza que el art. 35 cuarto párrafo *debe interpretarse y aplicarse a la luz de las normas constitucionales, en este caso las que preservan el fuero íntimo, razón por la cual solo es dable para la autoridad estatal realizar determinadas afirmaciones que lleven a sospechas fundadas a partir de elementos objetivos que sean identificables por cualquier observador avisado en virtud de circunstancias externas y verificables. Lo contrario conduciría a aceptar una suerte de “olfato migratorio” conforme al cual la intuición del o los agentes le da fundamento suficiente a la prohibición de*

*ingreso*². Todo ello, más allá de lo difícil que resulte probar la real intención de una persona sin ingresar en su fuero íntimo. De este modo, la motivación del acto debe ser un elemento central en la aplicación del art. 35 cuarto párrafo.

Rechazos y rechazos por presunción de pseudo-turista.

Registros de la Dirección Nacional de Migraciones y del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Como se ha mencionado, el rechazo en frontera se convierte en una dificultad para muchas personas migrantes que quieren iniciar un proceso de regularización migratoria.

En virtud de su recurrencia y a fin de identificar la magnitud real del acto de rechazo como problemática enmarcada en la presencia de mayor o menor cantidad de migrantes en situación de irregularidad migratoria, esta Subdirección de Migrantes efectuó pedidos de informes a la Dirección Nacional de Migraciones de cuyas respuestas surge la información que seguido se describe.

RECHAZOS E INGRESOS. PERÍODO: ENERO 2012 - MARZO 2013

NACIONALIDAD	CANTIDAD RECHAZOS	DE	CANTIDAD INGRESOS	DE	% DE RECHAZOS
BRASILEÑA		7.236		4.014.385	0,18%
PARAGUAYA		4.985		4.426.696	0,11%
BOLIVIANA		838		498.658	0,17%
COLOMBIANA		772		238.964	0,32%
DOMINICANA		381		9.988	3,81%
CHINA		285		58.363	0,49%
ESTADOUNIDENSE		266		488.797	0,05%

² Cf. Cámara Federal de Apelaciones de La Plata, "Ch. R. L. s/Habeas Corpus", 23/02/2012.

PERUANA	163	278.323	0,06%
CHILENA	105	1.618.109	0,01%
INDIA	100	46.062	0,22%
OTRAS NACIONALIDADES	1.245	5.217.313	0,02%
TOTAL GENERAL	16.376	16.895.658	0,10%

Respecto a los motivos que dan lugar a la aplicación de tales medidas (rechazar el ingreso al país, en general), la Dirección de Información Migratoria de la DNM informó que éstas encuadran en “falta de documentación habilitante, pasajero con documentación falsa o impropia, pseudo turista, polizón, etc.”.

Considerando que en esta primera respuesta la DNM no había dado información específica acerca de los rechazos aplicados por pseudo turista, se reiteró el pedido de información relativa a los fundamentos que sostienen dicha aplicación, en especial para los ciudadanos provenientes de países MERCOSUR.

El Área de Coordinación Estadística y Análisis de la DNM, esta vez informó la cantidad de rechazos motivados o encuadrados en la figura pseudo-turista para el período **ABRIL 2013 - DICIEMBRE 2014**, expuesto en el cuadro que sigue. Asimismo informó el total de rechazos para el mismo período: 27.397.

PSEUDO TURISTA Y PSEUDO TURISTA/SOSPECHA FUNDADA	CANTIDAD
MERCOSUR	4.778
NO MERCOSUR	353
TOTAL	5.131

Es decir que del total de rechazos efectuados en el período mencionado, las

personas migrantes rechazadas por la presunción o sospecha de ser un pseudo-turista representan un 18,72%, siendo el 17,43 % nativos de países MERCOSUR.

Una de las primeras apreciaciones que puede hacerse al respecto tiene que ver con la tensión que se observa entre la aplicación de esta figura en el Acto de rechazo para ciudadanos MERCOSUR, y la vigencia de acuerdos regionales en cuyo marco se postula, como proyección, la libre circulación entre ciudadanos de los países que integran el bloque regional.

En este marco, se indagó también sobre alternativas de tramitación de residencias, en especial, su gestión desde el exterior de modo que sea posible ingresar al país evitando tener inconvenientes de estas características. Se ha preguntado específicamente, al Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, acerca de la tramitación de ingresos al país por vía consular (Actuación 1115/13). Mediante la Subdirección General de Asuntos Consulares se informó que no existen registros de visas solicitadas ante las representaciones consulares mencionadas. No obstante, cuenta con el registro de visas otorgadas en ambas categorías -temporaria y permanente- durante el período enero 2014 - junio 2015, según el siguiente detalle:

VISAS DE RESIDENCIA PERMANENTE OTORGADAS EN EL EXTERIOR EN EL PERÍODO ENERO 2014 - JUNIO 2015:

BRASIL: 16

URUGUAY: 17

PERÚ: ninguna

CHILE: ninguna

PARAGUAY: ninguna

BOLIVIA: 1

ECUADOR: 4

COLOMBIA: 2

VENEZUELA: 20

De acuerdo informó la Subdirección General de Asuntos Consulares estas residencias permanentes fueron otorgadas conforme lo establecido en el artículo 22, incisos a) y b) del Decreto 616/10. Esto es, por el criterio denominado vínculo con familiar argentino o radicado permanente. Luego, en lo que refiere a las residencias temporarias otorgadas por el criterio de nacionalidad (art. 23 inc. L de la Ley 25.871) se observa un crecimiento, pero no obstante, el número es bajo en relación a las radicaciones otorgadas en el país.

VISAS DE RESIDENCIA TEMPORARIA OTORGADAS EN EL EXTERIOR EN EL PERÍODO ENERO 2014 - JUNIO 2015:

BRASIL: 577

URUGUAY: 205

PERÚ: 21

CHILE: 294

PARAGUAY: 32

BOLIVIA: 33

ECUADOR: 722

COLOMBIA: 255

VENEZUELA: 186

Como puede observarse en el primero de los ítems, las residencias permanentes tramitadas en el exterior por vía consular no constituyen un número significativo. Pues, en un año y medio se otorgaron un total de 60 residencias bajo esa categoría en las Secciones Consulares ubicadas en los países pertenecientes al bloque MERCOSUR y Estados Asociados. En tanto se otorgaron 2.325 residencias temporarias en los mismos países. En este sentido, la afirmación acerca de la representatividad de la obtención de residencias desde el exterior se sostiene si se considera que el total de trámites que la Dirección Nacional de Migraciones en Argentina inició para el período enero- junio 2014-

2015³. Pues es notoriamente superior a lo tramitado en Argentina conforme los cuadros que seguido se exponen, los cuales solo reflejan los primeros semestres de cada año.

RADICACIONES INICIADAS 2014/2015 POR NACIONALIDAD - REGIÓN
(Período ENERO - JUNIO)

RADICACIONES INICIADAS	ENERO - JUNIO 2014	ENERO - JUNIO 2015	VARIACIÓN ABSOLUTA	VARIACIÓN EN %
SUBTOTAL MERCOSUR	110.473	96.557	- 13.916	112,60%
TOTAL	123.757	109.927	-13.830	11,18%

RADICACIONES RESUELTAS 2014/2015 POR NACIONALIDAD - REGIÓN
(Período ENERO - JUNIO)

RADICACIONES RESUELTAS	ENERO - JUNIO 2014	ENERO - JUNIO 2015	VARIACIÓN ABSOLUTA	VARIACIÓN EN %
SUBTOTAL MERCOSUR	84.369	131.956	47.587	56,40%
TOTAL	100.635	150.756	50.130	49,81%

La fuente de la que fue extraída esta información, la DNM, da cuenta de la evolución que cada país ha tenido en los períodos considerados, esto es, se contabilizaron los trámites iniciados y resueltos de ciudadanos oriundos de los siguientes

3 Extracto tomado de *Variaciones 2014 / 2015 por nacionalidad - región (período enero junio)*, en: "Síntesis Estadística de Radicaciones Informe Especial actualizado al 1er semestre 2015". Coordinación de Estadística y Análisis, DIM (Base: registros del aplicativo SAdEx de la DNM). Disponible en: http://www.migraciones.gov.ar/pdf_varios/estadisticas/sintesis_estadisticas_radicaciones_enero-junio_2015%20.pdf (03/10/2016).

países: Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guyana, Paraguay, Uruguay, Venezuela y Perú.

Cabe señalar que el hecho de que las radicaciones hayan sido resueltas no significa que la Dirección Nacional de Migraciones haya otorgado la residencia, sí que ha resuelto el expediente de solicitud de radicación. Y como puede observarse en 2015 han sido más las resueltas que las iniciadas, tal vez en miras a la posibilidad de un cierre de gestión que se propuso tener cierto orden.

Por otra parte, si bien la información suministrada por ambas dependencias nacionales no guarda correlación temporal, es decir, no corresponden al mismo período, es posible establecer algunas inferencias a partir de ello y de las estadísticas públicas elaboradas por la DNM.⁴ Dichas estadísticas exhiben, por ejemplo, información relativa a la migración recibida por Argentina desde el período de entrada en vigencia de la Ley 25.871 hasta el año 2015. En el ranking de nacionalidad para el período 2004-2015, publicado por la DNM, se observa por ejemplo que las solicitudes de residencia temporaria, iniciadas y resueltas, tienen como primeros cinco países los siguientes:

1. Paraguay
2. Bolivia
3. Perú
4. Colombia
5. Chile

Mientras que la nacionalidad varía en los puestos cuarto y quinto, para el caso de las radicaciones permanentes que fueron resueltas durante ese lapso de tiempo:

1. Paraguay

4 Ibídem (pág. 12/13)

2. Bolivia
3. Perú
4. Brasil
5. Colombia

Aquí resulta importante advertir que incluso con anterioridad al año 2004, el flujo migratorio proveniente de países de la región y, especialmente, de los países que limitan con Argentina exhibe escasa variabilidad.

En este sentido, un segundo elemento que se observa en el marco de “la cuestión-problema rechazo por pseudo-turismo”, es que si bien las residencias temporarias otorgadas conforme el criterio nacionalidad desde el exterior, representan un número claramente mayor respecto a las otorgadas bajo la categoría permanente, existe una diferencia notable entre países sobre la cual interesa detenerse un momento. En particular, resulta llamativo que tres de los países pertenecientes al bloque MERCOSUR y Asociados (Perú, Paraguay y Bolivia), presentan cifras que no alcanzan a superar los dos dígitos y son los países cuyo flujo migratorio es más significativo en términos cuantitativos, si se tiene en consideración la población migrante que el país ha recibido en las últimas décadas. Los ciudadanos nacidos en Paraguay, Bolivia y Perú son quienes mayor representatividad tienen dentro de la migración absoluta en algunas áreas metropolitanas de Argentina, y como puede verse, también en la solicitud de radicación en el país.

¿Qué es lo que se intenta subrayar en estos comentarios? La primera cuestión es cómo es posible que se implemente el procedimiento de resolución de rechazo en frontera (Disposición DNM N° 4362/2014) para cuando “exista sospecha fundada de estar ante un falso turista” con personas de origen MERCOSUR que intentan ingresar al país, si Argentina integra instancias de decisión y articulación regionales en cuyo marco ha adherido a la facilitación de instrumentos y agilización de mecanismos que habiliten la regularidad migratoria. A todo evento, recuérdese

que una persona puede permanecer en Argentina y obtener su residencia temporaria por el solo hecho de ser del MECOSUR, en los términos del art. 23 inc. L de la Ley 25.871. Por otra parte, en segundo término se plantea cómo es posible que la obtención de la residencia argentina, se trate de la categoría temporaria o la permanente, sea de tan difícil acceso por la vía consular o, en todo caso, cuál es el motivo por el cual se han otorgado tan pocas radicaciones en el extranjero.

En este sentido, ¿qué alternativas tiene la persona que quiere ingresar al país en forma regular pero le es impedido por carecer, por ejemplo, de la denominada “bolsa de viaje” entre la que debe exhibir determinada cantidad de dinero? La DNM propone en algunos casos que la persona recurra a la vía consular para ingresar al país sin inconvenientes, sin embargo, los Informes remitidos demuestran que esta no es, en efecto, una alternativa. Al menos no es propiciada desde los servicios consulares argentinos en el exterior. Más aún, esta Defensoría tiene registro de que en algunos casos desde las secciones consulares argentinas en el exterior se recomienda hacer la solicitud de residencia estando en Argentina pero al ingresar al país la persona es “observada” a los efectos de constatar la veracidad de ser o no un turista, corriendo el riesgo de ser rechazada.

Entonces, a esta altura cabe señalar que Argentina como integrante del bloque regional MERCOSUR, ha tenido grandes avances en materia migratoria desde la sanción de la Ley Nacional 25.871. Distintos mecanismos de acceso a la regularización migratoria se han puesto en funcionamiento desde entonces; y tal vez lo más importante sea el reconocimiento del Estado argentino de la migración como un derecho humano. Es por ello que esta Defensoría propone pensar y visibilizar estas dificultades que se le presentan a muchos migrantes nativos de países integrantes del bloque regional, a fin de promover el pleno ejercicio del derecho a la migración.

En el apartado que sigue se describen algunas situaciones que desde esta Subdirección de Migrantes se han trabajado, no sin antes mencionar que es fundamental pensar la migración como un proceso social, complejo que requiere ser analizado desde un enfoque de derechos. Esto es lo que nos proponemos tras la descripción breve de algunas situaciones trabajadas desde la Defensoría y que dan cuenta de la presencia de este tipo de casos.

Situaciones-caso tramitados en la Subdirección de Migrantes

Las consultas por rechazos en frontera no siempre requieren de una intervención formal por parte de esta Subdirección, siendo suficiente en algunos casos el asesoramiento respecto a las alternativas que existen frente a la medida (interponer un recurso administrativo o bien instar una nueva solicitud). Sin embargo, aun en estos casos es necesario hacer un seguimiento hasta su efectiva resolución.

En rigor, muchas de las consultas son planteadas en términos de la necesidad y/o el deseo de acceder a permanecer en el país en forma regular, teniendo como obstáculo la falta del registro del ingreso al país. Carecer de la constancia de ingreso al país puede deberse a diversos motivos. De acuerdo con los registros de esta Defensoría, en algunos casos responde al robo o extravío del documento de viaje donde consta el sellado de ingreso (pasaporte) o de la tarjeta migratoria; en otros se debe a que el personal de control migratorio simplemente no ha registrado el ingreso, en principio, porque el documento de país de origen –para algunos países– es documentación suficiente efectuar el cruce.

En lo que aquí interesa, haber sido rechazado en frontera por la presunción de ser un “falso turista” es uno de los motivos que inciden en la presencia de migrantes sin registro de su ingreso y, por lo tanto, con dificultades para acceder a la regularidad.

Ello así, esta Defensoría tiene en distintos trámites⁵, el registro de situaciones que varían en el contenido pero tienen como factor común la aplicación del artículo 35 de la Ley 25.871: el rechazo en frontera por pseudo- turista. A continuación se describen algunos de estos brevemente.

Situación 1 (Actuación 8415/15)

El señor E.M.M. solicitó la intervención de la Defensoría por el rechazo en frontera aplicado a su padre al momento de querer ingresar al país. El señor, de 73 años de edad al momento del rechazo, vivía en el país desde hacía 15 años aproximadamente; sus hijos y su esposa también tenían residencia de hecho en el país con la diferencia de haber obtenido oportunamente la categoría permanente. La falta de regularización del señor respondía a la carencia de documentación de país de origen que le había sido exigida en el marco del inicio de un trámite migratorio. En efecto, el motivo del viaje a Perú estuvo vinculado a la obtención de parte de dicha documentación.

En este caso la DNM efectuó un rechazo formal con reconducción a país de origen, sin contemplar la situación familiar ni de salud en que el señor J.M.M. se encontraba. De acuerdo consta en el trámite el señor padecía enfermedad Alzheimer, un carcinoma, hipertensión arterial, entre otros.

El acto fue formalmente recurrido en la representación consular en Perú dentro de los plazos establecidos, en el mes de marzo de 2015. Al mes de julio del mismo año, uno de sus hijos inició un trámite de permiso de ingreso atento a que el recurso no estaba siendo resuelto. El señor ingresó al país luego de pasados casi seis meses de aplicado el rechazo, quedando casi sin cuidados médicos específicos ni la compañía de sus familiares en país de origen.

5 Los trámites DPCABA N° 1115/13, 8415/15, 506/14, 1181/14, 5441/13, 2511/14, entre otros.

Situación 2 (Actuación 5441/13)

El joven A.P.O. solicitó la intervención de la Defensoría atento a que su hermano, de 16 años de edad, había sido rechazado en frontera con Uruguay. Ambos de nacionalidad peruana habían viajado a aquel país porque el menor de ellos carecía de constancia de ingreso al país, y en el marco de un intento de iniciar los trámites de regularización migratoria del menor de 18 años, personal de la DNM sugirió que “hagan frontera”. Previo a ello había solicitado la habilitación de salida ante la DNM la que le fue otorgada.

Ante esta situación, se dirigieron al Consulado argentino en Montevideo, donde les sugirieron que el mayor de ellos -con residencia temporaria- presente nota ante la DNM, solicite el ingreso de su hermano considerando las previsiones normativas por reunificación familiar, ya que la vía consular demora mucho tiempo.

El acto de rechazo había ocurrido el 24 de septiembre de 2013, resolviéndose el recurso interpuesto por su hermano, A.P.O., dos meses después. Durante ese período el joven menor de 18 años de edad, estuvo alojado en un asilo para ancianos.

Situación 3 (Actuación 1181/14)

La señora K.Q.E. solicitó la intervención de la Defensoría en el marco de su intención de acceder a regularizar su situación migratoria. Respecto a la presentante se había aplicado un rechazo formal en frontera, no obstante el cual ingresó al país.

Transcurrido un año de residencia de hecho en Argentina la señora plantea que tiene intención de regularizar su situación por una vía excepcional, atento a la carencia de este requisito. La excepción se planteó desde esta Defensoría en virtud de la situación de salud que transitaba la señora. La DNM respondió que se presente a iniciar el trámite

correspondiente solicitando la eximición de la presentación de dicho requisito.

Situación 4 (Actuación 2511/14)

Solicita asesoramiento de esta Defensoría dado que había sido rechazado formalmente en un paso fronterizo, no obstante lo cual ingresó al país. El señor decidió regresar a país de origen (Perú), para tramitar una residencia por vía consular.

Situación 5 (Actuación 1115/13)

En febrero de 2013 a la señora A.S.A., de nacionalidad colombiana, le fue rechazado el ingreso al país. En este marco se indagó acerca del procedimiento aplicado en el marco de los actos de rechazo en frontera por presunción de pseudo-turista en general, y por este caso en particular. En este último sentido, se verificó conforme surge de la respuesta de la DNM, que la persona registraba dos habilitaciones de salida y “no contaba con dinero suficiente ni tarjetas de crédito”. En el marco del acto de rechazo se le formularon algunas preguntas relativas a su estadía, tomó forma de declaración, contando con la presencia de un supervisor. Asimismo, “la empresa transportista fue responsable del cuidado, custodia y satisfacción de la necesidades de los pasajeros hasta tanto hayan sido admitidos o dispuesto su rechazo”. Permaneció bajo la tutela de la empresa en salones de pre embarque públicos. Una vez en Colombia interpuso recurso de reconsideración ante el Consulado argentino, sin éxito, y sin serle informada la posibilidad de iniciar una residencia temporaria a través de dicha sección consular. Finalmente, varios meses después reingresó a la Argentina e inició su residencia temporaria.

Observaciones

Estas situaciones brindan un panorama sucinto tal vez sobre de la aplicación de la categoría pseudo-turista para personas que desean vivir, o intentar hacerlo, en

nuestro país. En rigor, interesa subrayar que se cuestiona aquí la existencia de mecanismos de control en frontera, sino el hecho de que los avances que hubo -y conservan vigencia- respecto a la Política Migratoria Argentina parecen ser desalentados en el sentido de que la existencia de la categoría aquí analizada bien podría no ser aplicada a ciudadanos nativos de países MERCOSUR.

De los casos se desprenden varias observaciones que buscan poner de relieve elementos respecto de los cuales ya se viene haciendo señalamientos con miras a mejorar las prácticas, especialmente aquellas vinculadas a ciudadanos provenientes de la región. Por ello, en lo que sigue no se analiza cada caso en particular sino que se han tomado aquellos aspectos que esta Defensoría entiende requieren de una revisión y supervisión atenta.

En esta línea, el primero de los casos permite observar que la aplicación del rechazo a un ciudadano que tiene su familia radicada en Argentina bajo la categoría permanente es por lo menos cuestionable, sin hacer mención de la situación de salud transitada por el señor, la que tampoco dio lugar a la extensión de una autorización de desembarco provisorio. **Es cuestionable porque en el marco del Acto el sujeto fue indagado con la intencionalidad de “determinar si encuadraba en la figura de turista” conforme los alcances que menciona la Disposición N° 4362/2014.** Es claro que había suficientes elementos objetivos que daban cuenta de que posiblemente el señor no quería ingresar al país para su esparcimiento, entre los que se destaca el arraigo del señor y su familia en el país. De modo que aplicar el Procedimiento para la Resolución, a entender de esta Defensoría, resulta cuestionable por la exposición a la que se somete a la persona ante la indagatoria prevista en ese marco y la ausencia de consideración de la situación particular de salud, una vez puesto en marcha el Procedimiento.

Por otro lado, y ponderando la situación de salud en que se encontraba el señor,

resulta importante destacar para su revisión, el tiempo transcurrido en la resolución del recurso presentado por el interesado contra dicho Acto. Pues, seis meses resulta excesivo, si se considera además que las secciones consulares se expiden relativamente poco respecto a los trámites vinculados con las residencias, de acuerdo se puede observar en los cuadros expuestos arriba.

Situación similar se destaca en el segundo de los casos descritos, en la medida que la aplicación del Acto de rechazo a un menor de 18 años de edad implicó para éste permanecer fuera del país, en un lugar desconocido, durante dos meses. Que durante la mayor parte de ese tiempo estuvo sin el acompañamiento de un familiar ni de un referente. Si bien la DNM se expidió con mayor celeridad en este caso, esta Defensoría advierte la necesidad de revisión, ya que el joven estuvo expuesto a riesgos varios pero, sobre todo, **porque entiende inaceptable implementar un único mecanismo (el Procedimiento establecido mediante la Disposición N° 4362/2014) para niños/as, y adolescentes, conforme fuera expresado anteriormente.**

La situación reseñada expone también una práctica que pareciera tener cierta circulación entre los migrantes en general, al menos la sugerencia de tomar dicha práctica como una alternativa a seguir a los efectos de acceder a la regularidad migratoria. Se trata de la recomendación de “hacer frontera”. Esta insinuación -o la lisa y llana indicación- resulta peligrosa, más aún considerando que rara vez es acompañada de los riesgos implicados en su puesta en práctica. Y, en efecto, algunas de las reseñas aquí expuestas tienen esta peculiaridad.

La última situación, por su parte, da cuenta de la ausencia de información de las secciones consulares sobre los términos de la Ley 25.871 y la posibilidad de tramitar una residencia a través suyo.

Consideraciones sobre la aplicación de la categoría pseudo-turista

en ciudadanos nativos de países pertenecientes al Bloque Regional MERCOSUR.

Al inicio de este Informe se dijo que existen distintas normas que habilitan la aplicación del Acto de Rechazo en frontera por presunción de ser un pseudo-turista. Sin embargo, **esta Defensoría entiende que la pertenencia al bloque regional MERCOSUR podría llevar a la inaplicación de esta categoría, a partir de garantizar el ingreso y admisión de quienes son nacionales de algunos de los países del MERCOSUR bajo otra de las subcategorías reguladas en el art. 24 de la Ley 25.871.**

En tal sentido, esta Defensoría se ha expresado en otras producciones⁶ señalando, respecto a los rechazos en frontera por pseudo-turista, **¿por qué una persona nativa de un país MERCOSUR o Asociado no ingresa al país al amparo, por ejemplo, del art. 24 inc. h) de la Ley 25.871 con la sola acreditación de su nacionalidad y, en cambio, se utiliza para muchos casos el encuadre previsto en el art. 24 inc. a) de la misma norma? Es decir, se aplica la categoría de ingreso al país por turismo cuando podría encuadrarse para nacionales del MERCOSUR en la categoría de “razones especiales”, más aun, considerando que este grupo puede radicarse en el país por su nacionalidad (cf. art. 23 inc. L de la ley 25.871).** Esta situación fuerza a los migrantes a encuadrar los motivos de su viaje en algunos de los supuestos contemplados en este último artículo, dando lugar a los rechazos en frontera por “pseudo-turismo”. Estas circunstancias parecieran primar en el marco del ingreso al país. Pues, se ha dicho ya que buena parte de las personas migrantes que residen en el país en forma irregular encuentran el motivo de dicha irregularidad en la carencia del registro de ingreso al país. El cual, cabe señalar, no siempre es responsabilidad del migrante⁷.

6 Por caso, véase la actuación 1115/13.

7 Respecto a la acreditación del propio ingreso al país también esta Defensoría se ha expedido calificando la prueba como “prueba diabólica”, en tanto resulta un obstáculo imposible de sortear que implica, en última instancia, la negativa de los funcionarios a regularizar la situación de los migrantes (Res. 3075/11). En la misma Resolución se mencionó lo observado por el Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. De ello interesa destacar una de las preocupaciones señaladas: “...a pesar de que no existe una base de datos uniforme de la DNM y, a pesar de que los puestos fronterizos no siempre están adecuadamente equipados para registrar el ingreso legal

En línea al desarrollo normativo efectuado, se destaca que la Constitución Nacional establece en su art. 14 que “Todos los habitantes de la Nación gozan de los siguientes derechos conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio; a saber: (...) de entrar, permanecer, transitar y salir del territorio argentino (...)”. En el mismo sentido, instrumentos internacionales con jerarquía constitucional⁸ (art. 75, inc. 22 de la CN) preveen el derecho de toda persona a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de cualquier Estado.

Sin embargo, y en otra línea, estas observaciones proponen pensar, traer de nuevo a modo de cierre el costado más humano, menos formal del proceso de la migración.

La migración es una práctica que llevan adelante personas o grupos de ellas desde antaño. Tomar la decisión de dejar el país de origen en el que una persona nació y creció tiene implicancias subjetivas que sin lugar a dudas, dejan huellas para siempre. Tomar esa decisión implica muchas veces, para quien la toma arrojarse a un destino incierto en el cual están depositadas expectativas de una mejor vida para sí y para quienes lo acompañan, cuando esta decisión es concretada por un grupo de personas. Los sentimientos que se activan ante el abandono del lugar de origen y la nueva posibilidad no pueden ser descritos de una sola forma porque cada quien los vive de un modo distinto. Entre las motivaciones se pueden mencionar la posibilidad de obtener un trabajo, una casa, una forma de vida cotidiana que se estima puede ser mejor que la que ofrece el país de origen. Por eso muchas veces las motivaciones asociadas a lo económico son, tal vez, las más frecuentes en nuestro país cuando se trata de migrantes de origen

de migrantes, a quienes no siempre se informa de la necesidad de conservar su certificado de ingreso, el Estado parte, fundamenta las órdenes de expulsión en la incapacidad de los migrantes para probar la entrada legal a su territorio, trasladando con ello la carga de la prueba a los migrantes...”. Pues, si bien el extracto no focaliza en la cuestión del rechazo en frontera, alude a las características que los puestos de control migratorio tienen y refiere a las implicancias que ello genera en la persona que decide migrar, en tanto la DNM se deslinda de sus obligaciones relativas al registro.

⁸ Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 13); Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 12).

latinoamericano. Hay, por supuesto, otras razones por las que las personas deciden migrar que pueden estar vinculadas a conflictos bélicos, políticos, persecuciones, entre otras.

Sin embargo, de los registros de actuaciones tramitadas en esta Defensoría, en los casos de ciudadanos MERCOSUR lo que se observa es que hay motivos económicos y/o laborales, y también hay motivos que podrían describirse como la necesidad de cortar un vínculo que no es sano. La migración de mujeres solas o con sus hijos es relativamente frecuente así como también la migración en etapas de los distintos grupos familiares.

¿Por qué estos grupos eligen como lugar de destino la Argentina? La respuesta certera no está al alcance de esta Defensoría. Sin embargo, algunas hipótesis que tengan en cuenta el marco contextual más estructural, puede arrojar la idea de que se huye de la desigualdad social, tan característica de la región. Una desigualdad económica, de género, de acceso a bienes y servicios. **En definitiva, lo que se percibe en muchos casos es que se llega al control fronterizo con una gran expectativa de mejora. Y en ese marco, ponderando el reconocimiento del Estado argentino de la migración como un derecho humano esta Defensoría advierte y entiende que es preciso tener una mirada atenta en materia migratoria de modo que la política nacional específica sea aplicada plenamente contemplando los principios, derechos y garantías a los derechos humanos que de su regulación se desprenden.**

Consideraciones finales: conclusiones

A partir del análisis del marco normativo, de la información estadística y de los casos particulares planteados, es posible exponer las siguientes conclusiones:

- Se ha observado que existe una tensión entre el rechazo en frontera por pseudo-turismo de personas que pertenecen al MERCOSUR y los acuerdos regionales que

postulan la libre circulación así como la normativa local, Ley 25.871, que consagra el derecho de radicarse por “nacionalidad” a quienes sean del MERCOSUR. En tal sentido, nos hemos preguntado ¿por qué las personas del MERCOSUR se ven forzadas a encuadrar su ingreso como “turistas” si tienen derecho de permanecer en el país por ser del MERCOSUR? Es en respuesta a este interrogante que se plantea como necesario, respecto de las personas que pertenecen a alguno de los países del MERCOSUR, se garantice su ingreso en una categoría que permita al migrante que así lo desee, ingresar por el solo hecho de ser del MERCOSUR sin explicitar ni forzar una categoría de turismo. El supuesto encuadra sin dudas en el art. 23 inc. L de la Ley 25.871 (nacionalidad). Sin perjuicio de ello, teniendo en cuenta toda la reglamentación existente, a los efectos prácticos podría resultar de aplicación la categoría de ingreso y admisión transitoria “Especiales” regulada en el art. 24 inc. h de la Ley 25.871 y su decreto reglamentario 616/10. Ello así, atento a que si se conjuga la interpretación armónica del derecho a migrar y a obtener una residencia temporaria por ser del MERCOSUR, con las categorías transitorias de ingreso y admisión, no se observan óbices para promover un encuadre bajo esta categoría: ESPECIALES, respecto de las personas que son nacionales de algunos de los países del bloque regional. Ello permitiría el ingreso regular de quienes son del MERCOSUR habilitándolos a tramitar su residencia temporaria por “nacionalidad”.

- En consonancia a ello, esta Defensoría entiende inadmisibles la aplicación de la categoría de pseudo-turista (Disposición 4362/14) para rechazar en frontera a aquellas personas migrantes que pertenecen a alguno de los países que integran el MERCOSUR. Así, para evitar este encuadre, debería generarse una campaña de difusión de información que permita a las personas migrantes del MERCOSUR conocer la posibilidad de ingresar por el solo hecho de ser nacionales de un país del MERCOSUR y, asimismo, se suministre en frontera información sobre cómo obtener la residencia.

- Se ha analizado, a su vez, la Disposición 4362/14 que regula el procedimiento de rechazo por pseudo- turismo y las falencias de la normativa en lo que respecta a garantías del debido proceso. En tal sentido, resulta fundamental para aquellos casos en que resulte aplicable la Disposición 4362/14, que se garantice el derecho a un intérprete y representante legal, así como el derecho a la información contemplado en el art. 9 de la Ley 25.871.

- En línea a lo expuesto precedentemente, cuando se trate del ingreso de niñas, niños y adolescentes es indispensable que se considere la opinión de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que señaló que el rechazo en frontera de NNA solo puede realizarse si redundando en su interés superior, por lo que se encuentra prohibido cuando “produce un ‘riesgo razonable’ de traducirse en la violación de sus derechos humanos fundamentales, con un enfoque de edad y de género (cf. OC 21/14). A tal fin, se adecuen los lineamientos de la Disposición 4362/14.

- También en lo que respecta al procedimiento previsto en la Disposición 4362/14, se observa que debería garantizarse el cumplimiento de las obligaciones asumidas en materia de refugiados y solicitantes de dicha condición, en los art. 39 y 40 de la Ley 26.165. Tales obligaciones incluyen, entre otras, el respeto al principio de no devolución, la notificación de la solicitud inmediatamente a la Secretaría Ejecutiva, la no imposición de sanciones penales o administrativas por motivo de ingreso ilegal al país -a condición de que se presente sin demora a las autoridades y alegue causa justificada de su ingreso o permanencia ilegal-, y la suspensión de los procedimientos penales o administrativos iniciados por ingreso ilegal hasta que se determine por medio de resolución firme la condición de refugiado del solicitante.